

Elena Benz

Auf dem Weg zum lebenslangen Lernen?

Die Berufsbildungspolitik
der Europäischen Union
und die tatsächliche und rechtliche Situation
der beruflichen Weiterbildung
in der Bundesrepublik Deutschland



PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Inhalt

Literaturverzeichnis	I
Einleitung	39
A. Die Entwicklung einer Berufsbildungspolitik der EU und deren Grundanforderungen bezüglich der beruflichen Weiterbildung	41
I. Die Entwicklung einer Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft bis zum Vertrag von Maastricht	41
1. Der Ratsbeschluss 63/266 vom 2. April 1963	41
2. Das Aktionsprogramm vom 9. Februar 1976	43
3. Verlautbarungen der Gemeinschaft über die Berufsbildungspolitik während der 80er und 90er Jahre	45
a) Entschließung des Rates vom 11. Juli 1983 über die Berufsbildungspolitik während der achtziger Jahre	45
b) Das Memorandum der Kommission über „Die Berufsausbildungspolitik der Gemeinschaft für die 90er Jahre“	46
4. Die Förderprogramme zur beruflichen Weiterbildung und ihre Rechtsgrundlagen	47
a) Comett I und II	47
b) Petra I und II	48
c) Eurotecnet	49
d) Force	49
5. Gesamtbeurteilung der bildungspolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft vor dem Vertrag von Maastricht	50
a) Bildungspolitische Maßnahmen als Teilaspekt von Vertragszielen	50
b) Bildungspolitische Verlautbarungen der Gemeinschaft	51
c) Bildungspolitische Aktions- bzw. Förderprogramme	52
II. Rechtsgrundlagen und Möglichkeiten einer Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft aufgrund des Vertrags von Maastricht	54
1. Art. 150 EG und sein Verhältnis zu Art. 149 EG	55
2. Ziele der Berufsbildungspolitik gem. Art. 150 Abs. 2 EG	58
3. Verfahren gem. Art. 150 Abs. 4, 251 EG	60

X

4.	Harmonisierungsverbot gem. Art. 150 Abs. 4 EG	61
5.	Handlungsmöglichkeiten gem. Art. 150 Abs. 4 EG	62
6.	Schrankentrias des Art. 5 EG (Art. 3b EGV)	63
	a) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. 5 Abs. 1 EG (Art. 3b Abs. 1 EGV)	64
	b) Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 2 EG Art. 3b Abs. 2 EGV)	64
	aa) Nicht ausschließliche Zuständigkeit	65
	bb) Negativkriterium	65
	cc) Positivkriterium	66
	c) Verhältnismäßigkeitsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EG (Art. 3b Abs. 3 EGV)	67
	d) Zusätzlich zu berücksichtigende spezielle Ausprägungen des Art. 5 EG (Art. 3b EGV)	68
7.	Gesamtbeurteilung	69
III.	Die Konsolidierung einer Berufsbildungspolitik der EU durch die „dynamische Interpretation“ des Subsidiaritätsprinzips und die Instrumentalisierung benachbarter Politikfelder	70
1.	Die grundsätzliche Diskussion über die Kompetenzen der Union auf dem Gebiet der Berufsbildung und die Bedeutung und Reichweite des Subsidiaritätsprinzips im Gefolge des Memorandums vom 12.12.1991	70
2.	Die Empfehlung v. 30. Juni 1993 über den Zugang zur beruflichen Weiterbildung	72
3.	Das Weißbuch der Kommission „Lehren und Lernen. Auf dem Weg zur kognitiven Gesellschaft (1995)	76
4.	Das Programm Leonardo da Vinci	80
5.	Gesamteinschätzung der Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft in den 90er Jahren	83
IV.	Die Intensivierung der Berufsbildungspolitik der Gemeinschaft infolge des „Lissabon-Prozesses“	86
1.	Die „offene Koordinierungsmethode“ als Instrument einer Berufsbildungspolitik der Europäischen Union	86
2.	Der „Zielebericht“ vom Februar 2001 und seine Folgemaßnahmen	88
3.	Das „detaillierte Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der	

	Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa“ vom 14.2.02	91
4.	Weitere Kommissionsmitteilungen im Rahmen der offenen Koordinierung der Bildungspolitik	94
	a) Die Mitteilung der Kommission „Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung“ vom 20.11.2002	95
	b) Die Kommissionsmitteilungen „Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa“ vom 10.01.2003	98
	c) Die Kommissionsmitteilung „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ vom 11.11.2003	100
V.	Das „lebenslange Lernen“ als Zentralbegriff der beruflichen Weiterbildungspolitik der Europäischen Union	102
1.	Das Memorandum über Lebenslanges Lernen vom 30.10.2000	103
2.	Die Kommissionsmitteilung „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ vom 21.11.2001	106
3.	Die Entschließung des Rates zum lebensbegleitenden Lernen vom 27. Juni 2002	107
4.	Lebenslanges Lernen als „Querschnittsziel“ der gemeinsamen Beschäftigungspolitik	109
	a) Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2000	110
	b) Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2001	111
	c) Ratsentschlösungen zur Rolle der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Beschäftigungspolitik und das lebenslange Lernen in den neuesten beschäftigungspolitischen Leitlinien	113
VI.	Grundanforderungen der EU bezüglich der beruflichen Weiterbildung und die Positionen der Mitgliedstaaten und Sozialpartner	116
1.	Basisqualifikationen	117
2.	Höhere Investitionen in die Humanressourcen	119
3.	Innovationen in den Lehr- und Lernmethoden	124
4.	Bewertung des Lernens	126
5.	Umdenken in Berufsberatung und Berufsorientierung	131
6.	Das Lernen den Lernenden auch räumlich näherbringen	133
7.	Gesamtbewertung des Memorandums und der Mitteilung zum lebenslangen Lernen	136

VII.	Die verstärkte europäische Zusammenarbeit in der Berufsbildung im Zuge des „Kopenhagen-Prozesses“	137
1.	Die Erklärung von Kopenhagen und die EntschlieÙung des Rates zur Förderung einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung	137
	a) Die Erklärung von Kopenhagen	137
	b) Die EntschlieÙung zur Förderung einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung vom 19.12.2002	139
2.	MaÙnahmen zur Umsetzung der vorrangigen Anliegen der Kopenhagener Erklärung und der EntschlieÙung des Rates zur verstärkten Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung	141
	a) Die europäische Dimension	141
	b) Transparenz, Information und Orientierung	142
	aa) Transparenz	142
	bb) Information, Beratung und Orientierung	143
	c) Anerkennung von Fähigkeiten und Qualifikationen	143
	aa) Entwicklung eines europäischen Kredittransfersystems für den Bereich der beruflichen Bildung	143
	bb) Verstärkte Unterstützung der Weiterentwicklung von Qualifikationen und Kompetenzen auf sektoraler Ebene	145
	cc) Validierung nichtformalen und informellen Lernens	146
	d) Qualitätssicherung	146
	aa) Förderung der Zusammenarbeit	146
	bb) Fortbildungsbedarf von Lehrkräften und Ausbildern	147
3.	„Die Dringlichkeit von Reformen“ und die Ratsbeschlüsse vom Mai 2004	147
	a) Der gemeinsame Zwischenbericht des Rates und der Kommission vom 26.02.2004 „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie“	147
	b) Die Beschlüsse des Rates vom 27./28. Mai 2004	151
	aa) EntschlieÙung zur Lebenslangen Beratung	152
	bb) Schlussfolgerungen zur Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung	154
	cc) Schlussfolgerungen zur Ermittlung und Validierung von nicht formalen und informellen Lernprozessen	155

- | | | |
|----|--|-----|
| 4. | Von den Schlussfolgerungen des Rates zur Europäischen Zusammenarbeit bei der Beruflichen Bildung (November 2004) bis zur Kommissionsmitteilung „Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung“ (November 2005) | 158 |
| a) | Die Schlussfolgerungen zur Europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung vom 15./16.11.2004 und das Kommuniqué von Maastricht vom 14.12.2004 | 158 |
| b) | Die Entscheidung vom 15.12.2004 über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen (Europass) | 161 |
| c) | Die Schlussfolgerungen des Rates zur Halbzeitbewertung der Lissabonner Strategie vom 21. Februar 2005 | 162 |
| d) | Die Schlussfolgerungen des Rates zu Indikatoren im Bereich der allgemeinen und der beruflichen Bildung vom 23./24. Mai 2005 | 164 |
| e) | Die Verordnung über die Statistik der betrieblichen Bildung vom 07.09.2005 | 165 |
| f) | Die Schlussfolgerungen des Rates zur Entwicklung von Fähigkeiten und Kompetenzen vom November 2005 | 166 |
| g) | Das neue Programm im Bereich des lebenslangen Lernens | 168 |
| h) | Die Kommissionsmitteilung „Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung: ein elementarer Beitrag zum Wohlstand und zum sozialen Zusammenhalt in Europa – Entwurf des gemeinsamen Fortschrittsberichts 2006 des Rates und der Kommission über die Umsetzung des Arbeitsprogramms „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ | 172 |
| 5. | Das Konsultationsverfahren zum Europäischen Qualifikationsrahmen | 175 |
| a) | Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Entwicklung eines EQF | 176 |
| b) | Stellungnahmen der Gewerkschaften | 182 |
| c) | Stellungnahme der Wirtschaft | 185 |
| d) | Gesamtbeurteilung | 187 |

B.	Die rechtliche und tatsächliche Situation der beruflichen Weiterbildung in Deutschland und ihre Defizite im europäischen Vergleich	191
I.	Gesetzliche Grundlagen und Rahmenbedingungen der beruflichen Weiterbildung	191
1.	Gesetzgebungskompetenzen	191
2.	Verfassungsrechtliche Vorgaben für die berufliche Weiterbildung	192
a)	Grundgesetz	192
b)	Länderverfassungen	194
3.	Gesetzgebung des Bundes	195
a)	Berufsbildungsgesetz	195
b)	Betriebsverfassungsrechtliche Normen	204
aa)	§ 96 BetrVG	205
bb)	§ 97 BetrVG	210
cc)	§ 98 BetrVG	216
c)	Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem SGB III	220
d)	Förderung der Aufstiegsfortbildung nach dem AFBG	226
e)	Das Fernunterrichtsschutzgesetz	228
f)	Sonstige gesetzliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung	230
4.	Landesgesetzliche Regelungen	231
a)	Bildungsurlaubsgesetze	232
b)	Sonstige landesrechtliche Weiterbildungsgesetze	240
5.	Ergebnis	242
II.	Empirische Befunde der beruflichen Weiterbildung in Deutschland	243
1.	Allgemeine Entwicklungstendenz – Rückläufige Teilnehmerzahlen	243
2.	Gruppenspezifische Unterschiede in der Weiterbildungsteilnahme	245
a)	Erwerbsbeteiligung	245
b)	Teilnahme nach Schulbildung	249
c)	Teilnahme nach Berufsbildung und beruflicher Position	252
d)	Teilnahme nach Geschlecht	258
e)	Teilnahme nach Alter	261
f)	Teilnahme nach Nationalität	265
g)	Zwischenergebnis: Einfluss sozio-demographischer Faktoren	266

3.	Einfluss der Rahmenbedingungen	268
a)	Wirtschaftsbereiche und Branchen	268
b)	Betriebsgröße	269
c)	Arbeitsplatzbezogene Rahmenbedingungen und subjektive Einschätzung der Arbeitssituation	272
d)	Institutionalisierungsgrad betrieblicher Weiterbildung	277
4.	Beteiligung an informellen Formen der beruflichen Weiterbildung	279
a)	Gesamtentwicklung	279
b)	Gruppenspezifische Beteiligung	280
5.	Politisch-legislative Rahmenbedingungen	282
6.	Kosten und Finanzierung der Weiterbildung	287
a)	Gesamtkosten der beruflichen Weiterbildung und ihre Verteilung	287
b)	Kostenbeteiligung der Teilnehmer	292
7.	Ergebnis	295
III.	Die betriebliche Weiterbildung in Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich	296
1.	Weiterbildungsangebot der Unternehmen	297
2.	Die Intensität der beruflichen Weiterbildung	300
3.	Der Zugang zur beruflichen Weiterbildung	304
a)	Angebot und Nutzung von Weiterbildungsveranstaltungen in Abhängigkeit von Wirtschaftsbereichen	308
b)	Abhängigkeit von der Unternehmensgröße	309
4.	Weiterbildungskosten	309
5.	Ermittlung des Qualifikationsbedarfs	317
6.	Ergebnis	318
C.	Strategien zur Behebung der Defizite in der beruflichen Weiterbildung: Verbesserung der Voraussetzungen für lebenslanges Lernen	321
I.	Bereitstellung und Verbesserung der Anreize und Ressourcen für Lebenslanges Lernen	322
1.	Psychische und institutionelle Ressourcen	323
a)	Transparenz und Beratung	324
b)	Entwicklung von Qualitätsstandards und öffentlich	

	gewährleistete Qualitätssicherung	329
	aa) Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung	331
	bb) Qualitätssicherung im öffentlich geförderten Weiterbildungssektor	333
	cc) Qualitätssicherung in der marktmäßig organisierten beruflichen Weiterbildung	339
	dd) Vor- und Nachteile der verschiedenen Qualitätskonzepte	341
	ee) Zu empfehlende Kriterien für ein Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung	344
c)	Modularisierung und Zertifizierung	347
	aa) Modularisierung	347
	bb) Zertifizierung	350
	cc) Erfahrungen in anderen Ländern und EU-Initiativen	352
	dd) Schlussfolgerungen für die Situation in Deutschland	357
2.	Zeitliche Ressourcen	359
	a) Arbeitszeitkonten	360
	b) Lernzeitkonten	362
	aa) Zentral organisierte Lernzeitkonten	369
	bb) Dezentral organisierte Lernzeitkonten	369
3.	Finanzielle Ressourcen	371
	a) Bildungssparen	375
	aa) Individuelle Bildungskonten	375
	bb) Zentrale Bildungskonten	377
	cc) Empirische Erfahrungen mit Bildungskonten in anderen Ländern	379
	dd) Schlussfolgerungen für Deutschland	382
	b) Steuerliche Begünstigung der Weiterbildung	383
	aa) Konsistente Anerkennung von Weiterbildungs- aufwendungen im Einkommenssteuerrecht	383
	bb) Nachgelagerte Besteuerung von Lernzeitkonten	384
	b) Bildungsgutscheine	384
	c) Fondsmodelle	389
	aa) Erfahrungen mit Fondsfinanzierungen in Frankreich	389
	bb) Fondsfinanzierung der Weiterbildung im Gerüstbaugewerbe	391
	cc) Fondsfinanzierung der Weiterbildung in der Land- und Forstwirtschaft	393

dd)	Fondsfinanzierung der Weiterbildung in der Textil- und Bekleidungsindustrie	394
ee)	Stellungnahmen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften zu Fondsmodellen	399
ff)	Vorschlag der Expertenkommission und eigene Stellungnahme	401
4.	Jobrotation	404
a)	Vorbild Dänemark	405
b)	Implementierung der Jobrotation in Deutschland	407
II.	Mögliche Regelungsebenen	410
1.	Rahmengesetzgebung des Bundes	410
a)	Die Stellung der Sozialpartner zu einer Bundesrahmenordnung	411
b)	Die Stellung der Parteien zu einer Bundesrahmenordnung	414
c)	Vorschläge für bundeseinheitliche Rahmenbedingungen	419
aa)	Blick über die Grenzen	420
bb)	Vorschläge der Expertenkommission	421
cc)	Regelungsbedarfe	424
2.	Tarifliche Regelungen	425
a)	Grundpositionen der Sozialpartner zur tariflichen Regelung beruflicher Weiterbildung	425
b)	Weiterbildungsregelungen in Rationalisierungsschutzabkommen und zur Beschäftigungssicherung	429
aa)	Rationalisierungsschutzabkommen	430
bb)	Qualifizierung und Beschäftigungssicherung	431
c)	Vorausschauende Qualifizierung durch tarifliche Weiterbildungsabkommen und -regelungen	434
aa)	LGRTV I	435
bb)	Vereinbarungen mit Shell und debis	440
cc)	Sonstige Tarifverträge mit Timesharing-Modellen für berufliche Weiterbildung	445
d)	Qualifizierungstarifverträge	452
aa)	Qualifizierungstarifvertrag für die Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs vom 19.06.2001	452
bb)	Tarifvertrag zur Qualifizierung in der chemischen Industrie vom 08.03.2003	460

XVIII

cc)	Unterschiede und Gemeinsamkeiten sowie neueste Entwicklungen bei den Qualifizierungstarifverträgen	464
e)	Ansatzpunkte für tarifvertragliche Regelungen	467
aa)	Bedarfsermittlung	470
bb)	Zugangssicherung	470
cc)	Finanzierung	470
dd)	Lernförderliche Arbeitsumgebung, Zertifizierung und Qualitätssicherung	471
3.	Betriebsvereinbarungen	471
a)	Betriebliche Weiterbildungsplanung und Zugangsmöglichkeiten zu Weiterbildungsmaßnahmen	472
aa)	Recht auf Teilnahme	473
bb)	Mitarbeitergespräche	474
cc)	Vereinbarungen für besondere Beschäftigtengruppen	474
dd)	Betriebliche Organisationsprojekte	475
ee)	Qualifizierung im Rahmen betrieblicher Beschäftigungspolitik	476
ff)	Personal- und Kompetenzentwicklung	477
b)	Durchführung der Weiterbildung	478
aa)	Kostentragung und Freistellung	478
bb)	„Neuer Typ der Weiterbildung“	479
cc)	Anerkennung und Zertifizierung	480
c)	Zusammenfassung	481
	Zusammenfassung der Ergebnisse	483