

Bildungsförderung und Beschäftigung

Juni 2012

Autor: Dr. Ute Eckardt, Köln

Redaktion: Kompetenzzentrum Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung

Zur Rolle des Bildungssektors im Kontext von Beschäftigung

Bildung schafft die Basis für Beschäftigung, das Angebot für den Arbeitsmarkt – stufenweise von der Primarschule an bis zur Hochschule für jeweils qualifiziertere Aufgaben. Bildung schafft die Ressourcen für Beschäftigung und für Wachstum in Unternehmen, öffentlichem Dienst und damit in der Volkswirtschaft insgesamt.

Individuell beeinflusst Bildung sicherlich in erster Linie die Verdienstaussichten. Außerdem hängt vom Bildungsgrad ab, wie Menschen arbeiten und welche Befriedigung sie aus ihrer Arbeit ziehen. So steigt die Zufriedenheit mit der Arbeit überproportional mit der Dauer der Bildungskarriere, und dieser Effekt ist nur in geringem Ausmaß abhängig von dem mit einem höheren Bildungsgrad verbundenen höheren Einkommen. Vielmehr steigt mit dem Bildungsgrad die qualitative Bewertung der Beschäftigung durch den arbeitenden Menschen selbst. Umgekehrt sinkt die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, mit dem Bildungsgrad und die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit hängt eng mit dem individuellen Bildungsstand zusammen. Auch wenn es dazu regionale und temporäre Ausnahmen geben kann, wie zum Beispiel in der MENA-Region, wo der arabische Frühling auch durch die Perspektivlosigkeit vor allem der gut Ausgebildeten getragen wurde, gilt sicher überwiegend, dass Bildung individuell nicht nur Einkommen schafft, sondern insgesamt die Lebensqualität hebt.

Der Bildungssektor stellt aber nicht nur Ressourcen für den Arbeitsmarkt bereit, er ist selbst ein enormer Arbeitsmarkt: Im öffentlichen Dienst stellt das Bildungsministerium gewöhnlich in der Regel den personalintensivsten Etat. Der Anteil der Bildungsausgaben an den öffentlichen Ausgaben liegt bei 13 % (2008) im OECD-Schnitt. In den internationalen Vereinbarungen für den Bildungssektor

werden für die Partnerländer 20 % verlangt (GPE, früher EFA/FTI Indicative Framework), wobei der Anteil der Grundbildung bei rund 50 % liegen soll. In Entwicklungsländern, in denen die Investitionsausgaben des Bildungshaushalts oft von Gebern außerhalb des staatlichen Budgets finanziert werden, kann der Personalanteil am Bildungsbudget bis 95 % ausmachen.

Grund- und Sekundarschulbereich sind überwiegend in öffentlicher Hand, der Berufsschulbereich und mehr noch der Hochschulbereich werden zum Teil privat oder halbstaatlich bereitgestellt – je näher am Arbeitsmarkt die Bildung ist, desto eher lässt sie sich marktkonform zur Verfügung stellen. In diesem Bereich kann Bildungsförderung auch zur Belebung des Privatsektors beitragen. Die Einbeziehung der Privatwirtschaft bei Berufsbildungsvorhaben ist für die Erhöhung der Beschäftigungsmöglichkeiten besonders wichtig und relevant.

Zu den Beschäftigungswirkungen des KfW-Engagements im Bildungssektor

Im Bildungsportfolio der KfW-Entwicklungsbank machen Grund- und Sekundarschulprojekte etwa 70 % des Portfolios aus. Beschäftigungsförderung ist dabei kein direktes Ziel, allenfalls auf sehr aggregierter Ebene wie in Bolivien, wo es in dem KfW-Beitrag zu dem umfassenden Erziehungsreformprogramm auch darum ging, die Vorbildung des Arbeitskräftepotenzials zu verbessern.

Programme der Berufsbildung dagegen beziehen sich zwar auch nicht direkt darauf, Arbeitsplätze zu schaffen, formulieren aber immer indirekte arbeitsmarktbezogene Ziele, typischerweise die durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen bewirkte Verbesserung des Arbeitskräftepotenzials für Unternehmen, oft in bestimmten Branchen.

Direkte Beschäftigungseffekte

Unabhängig von den Zielformulierungen generieren alle Bildungsvorhaben der KfW Entwicklungsbank auch direkte Beschäftigungswirkungen. Da die Leistungen sich auf die investitionsintensiven Bereiche der Bildungssektorförderung – Bau, Rehabilitation und Ausrüstung von Lehrstätten, Bereitstellung von Lehr- und Lernmaterialien – konzentrieren, entstehen die wichtigen temporären Wirkungen zunächst in der Baubranche und angrenzenden Unternehmen sowie gegebenenfalls der Schulmöbelbranche und dem Verlags- und Druckwesen.

Grund- / und Sekundarschulbereich

Während der Bauphase entstehen Arbeitsplätze direkt beim Bau der Schulen. Da diese vor allem in ländlichen Regionen und städtischen Armutsgebieten gebaut werden, wird in dieser Phase auch Beschäftigung für die arme Bevölkerung geschaffen. Wie in Benin in dem Programm "Grundbildung - Korbfinanzierung I und II" werden die Arbeitskräfte für die Baumaßnahmen vor Ort angeworben. Für sie und ihre Familien eröffnen sich zusätzliche Verdienstmöglichkeiten. Solche verbesserten Einkommenschancen werden in den Wirkungsketten der Grundbildungsvorhaben

Beschäftigung durch Schulbau in den Palästinensischen Gebieten

Seit 15 Jahren fördert die deutsche Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt den Schulbesuch von Mädchen und Jungen in den Palästinensischen Gebieten und trägt gleichzeitig dazu bei, dass Palästinenser Arbeit und Einkommen erhalten. Denn die Gebäude werden innerhalb des Beschäftigungsprogramms Schulbau (EGP) renoviert, erweitert oder neu gebaut. Einheimische Firmen liefern Möbel und Ausrüstung für Klassenräume. Bislang sind 81 Schulen fertig gestellt worden, weitere 39 Schulen sind geplant oder im Bau.

(aus: KfW (2010), Bildung schafft Entwicklung, Frankfurt)

häufig als intendierte Elemente genannt. Diese Effekte sind temporär.

Dauerhaft entstehen Arbeitsplätze für das Lehrpersonal und in der Schulverwaltung, in geringfügigem Umfang Hausmeisterposten und/ oder Beschäftigung in der Instandhaltung, so diese finanziert werden können und nicht von Elternvereinen getragen werden.

Wenn davon ausgegangen wird, dass der Bau- und die Rehabilitation von Lehrstätten entsprechend der Ziele zu einer Erhöhung kompetenten Lehrpersonals und einer Ausweitung guter Unterrichtsangebote führt, dann lässt sich folgende – sehr grobe – Näherung einer quantitativen Abschätzung der Wirkungen auf die Beschäftigung von Lehrpersonal herleiten: Laut Portfolioanalyse 2011 erreicht die KfW Entwicklungsbank derzeit mit 93 Bildungsvorhaben in 37 Ländern etwa 10,7 Millionen Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene als Zielgruppen der Vorhaben. Der internationale Standard sieht mindestens 40 Kinder pro Lehrkraft vor. Demnach lässt sich tentativ sagen, dass die KfW Entwicklungsbank mit ihrem Portfolio im Grund- und Sekundarschulbereich dazu beiträgt, dass 200.000 Lehrerstellen geschaffen, erhalten oder zumindest qualitativ aufgewertet wurden.

Die Stellen sind in vielen Entwicklungsländern jedoch häufig nur in Teilen sichere und qualifizierte Arbeitsverhältnissen. In vielen Ländern werden Lehrerstellen mit schlecht qualifizierten und schlecht bezahlten, zeitlich befristeten Aushilfskräften besetzt, was gravierende Auswirkung auf die Bildungsqualität mit sich bringt. Auch hier leistet die Arbeit der KfW einen wichtigen Verbesserungsbeitrag.



Quelle: KfW-Bildarchiv / Rüdiger Nehmsow

Berufsbildung und Hochschulbildung

Auch in der Berufsbildung und Hochschulbildung (ca. 30 % des FZ-Portfolios) entstehen temporär Arbeitsplätze im Bau. Hier werden häufig über die beschriebenen Effekte hinaus noch spezialisierte Beiträge erforderlich, zum Beispiel mit der Lieferung von Laborausrüstungen.

Dauerhaft entstehen Arbeitsplätze auch für Berufsschullehrer, allerdings in geringerem Umfang als in der Grundbildung. Auch in Entwicklungsländern wird dafür eine gehobene Ausbildung gefordert, und die Stellen sind in der Regel auch besser bezahlt. Die Ausweitung von Hochschulen muss ebenfalls mit der Ausweitung von Professuren einhergehen. Diese können in vielen Ländern jedoch nicht durch internes Personal gedeckt werden, entsprechend können die Beschäftigungswirkungen auf dem internen Arbeitsmarkt zunächst beschränkt bleiben.

Indirekte Beschäftigungseffekte

Grund- / und Sekundarschulbereich

Grund- und Sekundarbildung schafft die Voraussetzung für den Erwerb spezieller beruflicher Qualifikationen in Ausbildung und Studium. Jedoch ist auch die direkt qualifizierende Wirkung nicht zu unterschätzen. Allein das Beherrschen von Rechnen, Lesen und Schreiben eröffnet unter Umständen die Möglichkeit, bessere berufliche Tätigkeiten auszuüben. Allerdings entwickeln sich die Märkte auch rasch mit der Ausweitung des Bildungsstandes: So ging die Verbesserung des Bildungsniveaus in Bolivien zum Beispiel einher mit höheren Ansprüchen an die Qualifikation der Beschäftigten. Selbst für relativ einfache Tätigkeiten, wie Bote oder Hausangestellte, wurde bald ein Sekundarschulabschluss erwartet.

Berufsbildung

Beschäftigungseffekte sind der Kern der Wirkungsrichtung von Berufsbildungsvorhaben der KfW Entwicklungsbank. Diese Wirkungen entstehen überwiegend indirekt, weil die Vorhaben an der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzen, die Arbeitsplätze aber in den Unternehmen geschaffen werden müssen.

Zur Maximierung der Beschäftigungswirkungen legt die KfW Entwicklungsbank daher vor

allem Wert auf die umfassende Beteiligung der Privatwirtschaft bei der Planung und Durchführung, aber auch auf eine verbesserte praktische Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte sowie auf Qualitätssicherung durch die Einführung eines an beruflichen Handlungskompetenzen orientierten Prüfungs- und Zertifizierungssystems. Deshalb geht zum Beispiel den Investitionen in der Regel eine umfassende Sektoranalyse voraus und die praktische Förderung einzelner Zentren wird in einen Systemansatz eingebettet. Unter anderem wird damit sichergestellt, dass am Ende die Absolventen der geförderten Einrichtungen auch im Berufsleben Fuß fassen. So erhielten zum Beispiel auf den Philippinen in den geförderten Berufsbildungseinrichtungen durchschnittlich 70 % der Absolventen einen Arbeitsplatz, gegenüber 22 % in nicht geförderten Lehrstätten.

Über das noch dominierende Engagement der KfW bei Bau und Ausrüstung von Berufsbildungszentren hinaus bieten sich für die Fi-

In ländlichen Regionen für qualifizierte Arbeitskräfte sorgen

Für Kinder aus armen Familien im Landesinneren Guatemalas war es bis vor wenigen Jahren fast unmöglich, einen Universitätsabschluss zu erreichen. Das lag unter anderem daran, dass in abgelegenen Regionen keine Universität in erreichbarer Nähe war. Zum Studium in die Stadt zu ziehen war selbst für diejenigen, die die Sekundarschule abschließen konnten, oft aus finanziellen Gründen nicht machbar. Mittels Stipendien soll deshalb gezielt ärmeren Studenten der Zugang erleichtert werden.

Mit Hilfe der KfW baut die Universität Landívar deshalb seit einigen Jahren ihre Regionalzentren aus. Unter anderem wurden neue Zentren erreicht und alte ausgebaut. Gleichzeitig hat die Universität auf die Regionalzentren und die Situation der ländlichen Studierenden zugeschnittene Lehrmaterialien entwickelt und Dozenten fortgebildet. Das Ausbildungsangebot reicht nun von Forst- und Gartenwirtschaft über Sozialarbeit bis zu Rechtswissenschaften. So wird auch den Unternehmen außerhalb der Hauptstadt Zugang zu hochqualifizierten Mitarbeitern ermöglicht.

(aus: KfW (2010), Bildung schafft Entwicklung, Frankfurt)

nanzielle Zusammenarbeit weitere, innovative Instrumente der Beschäftigungsförderungen. Berufsbildungsfonds gelten als zukunftssträchtiges Instrument, die Aus- und Fortbildungssysteme nachhaltiger zu gestalten und unterstützen den Systemanspruch, indem sie Unternehmen über eine Ausbildungsabgabe einbeziehen. Voucher (oder Gutscheinprogramme) betonen die Nachfrage nach Aus- und Fortbildungen, weil sie den Lernenden die Wahl der Einrichtung überlassen und dadurch einen Wettbewerb zur Verbesserung des Aus- und Fortbildungsangebots leisten.

Hochschulbildung

Die Beschäftigungswirkungen von Maßnahmen zu Unterstützung der Hochschulbildung in Entwicklungsländern sind quantitativ geringer als in der Berufsbildung, jedoch besonders wichtig, da sie die hochqualifizierten Ressourcen in Forschung und Lehre zur

Verfügung stellen, die in vielen Entwicklungsländern besonders rar sind. Zudem ist es sehr wahrscheinlich, dass Absolventen als Unternehmer tätig werden oder in Unternehmen zur Schaffung von mehr und/oder qualifizierten Arbeitsplätzen beitragen.

Ein entwicklungspolitischer Fokus dabei kann darin bestehen, den regionalen Zugang zu einer Hochschulausbildung zu verbessern, wie es zum Beispiel in Guatemala mit der KfW-Unterstützung des Ausbaus von universitären Regionalzentren geschieht.

Fazit

Bildung ist ein Kernelement der Beschäftigungsförderung - Bildung schafft das Angebot des Arbeitsmarktes. Der Bildungssektor generiert nicht nur Arbeitskräfte, sondern stellt auch selbst einen großen Arbeitsmarkt. Während in den letzten Jahren der massive Aus-

bau der Grundbildung vielerorts schon gelang, so bleibt noch viel zu tun für die Verbesserung der Bildungsqualität und für den Ausbau der höheren Bildungsebenen, die langfristig besonders relevant für die Beschäftigungswirkungen sind. Diesen Aufgaben stellt sich die KfW Entwicklungsbank mit ihren Bildungsprogrammen.

Weitere Informationen

Ulrich Jahn
Sektorökonom Bildung, Kompetenzzentrum
Gesundheit, Bildung und Soziale Sicherung
ulrich.jahn@kfw.de

http://www.kfw-entwicklungsbank.de/ebank/DE_Home/Sektoren/Bildung/index.jsp