

# Erwachsenenbildung in Süd-Korea<sup>1</sup>

Gerhard Bosch

## Summary

The Korean education system is very strongly geared to young people: the participation of the younger generations in state and private education is above the OECD average. The picture is different for older age groups, however. In recent years Korea has developed important elements of a system of lifelong learning like the extension of the coverage offered by the Employment Insurance System, the support provided by training consortia for large, medium-sized and small companies, and a new system of certification of prior learning. It is shown in this paper that these elements are, however, (1) still insufficiently interconnected, (2) not closely linked to the employment system, (3) they do not offer the low-skilled enough opportunities for lifelong learning, and (4) the resources spent on adult education are too low. It is also shown that the highly dualistic labour market acts as an important barrier to the expansion of lifelong learning. This division in the labour market, the lack of mobility prospects for irregular workers and workers in SMEs, and the seniority-based wage system all mean that there is virtually no financial incentive for many workers to invest in their own human capital.

## 1 Einführung

Korea hat sich in den letzten 50 Jahren von einer rückständigen Agrarwirtschaft zu einer der modernsten Ökonomien der Welt entwickelt. Einer der wichtigsten Motoren dieser Entwicklung waren Investitionen in das Humankapital. Süd-Korea investiert heute rund 7% des BIP in Bildung und wird hierbei in der OECD nur noch von Dänemark übertroffen (OECD 2003a: 86). Während die schulische und universitäre Erstausbildung in den letzten 50 Jahren kontinuierlich ausgebaut wurde, folgten Investitionen in die Erwachsenenbildung erst mit Zeitverzögerung. Dies hatte vor allem zwei Gründe: Erstens hatte Süd-Korea zu Beginn der Industrialisierung einen hohen Bedarf an gering qualifizierten Arbeitskräften, da der Eintritt in den Weltmarkt zunächst über einfache Produkte erfolgte. Zweitens erleichterte das enorme Bevölkerungswachstum (von 25,8 Mio. 1961 auf 48,8 Mio. 2003 (siehe

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Studie basiert auf einer Expertise für die OECD (OECD 2005). Der Autor führte Anfang 2004 mit zwei Experten der OECD Gespräche mit Vertretern verschiedener Ministerien, Forschungseinrichtungen und Bildungsträger.

www.nso.go.kr)) die Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen über den Generationenaustausch.

Die alleinige Konzentration der Bildungspolitik auf die nachwachsende Generation ist mittlerweile an seine Grenzen gestoßen. Mit dem Übergang zu komplexeren Produkten stieg der Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften, den man nicht allein mehr mit Nachwuchskräften decken konnte. Darüber hinaus wurden infolge des Strukturwandels Arbeitskräfte arbeitslos, deren Wiederbeschäftigung vielfach von einer Auffrischung und Erneuerung ihrer Qualifikationen abhing. Schließlich altert die koreanische Gesellschaft infolge der stark sinkenden Geburtenrate (von 4,53% 1970 auf 1,17% 2002 (siehe www.nso.go.kr)). Trotz eines Anstiegs der Beschäftigungsquote wird daher das jährliche Beschäftigungswachstum stark zurückgehen (OECD 2003a: 48). Der weitere technologische und wirtschaftliche Wandel hängt damit zunehmend von der Weiterbildung der schon Beschäftigten ab.

Süd-Korea hat aus diesen Gründen schrittweise begonnen, auch die Erwachsenenbildung auszubauen. Dies soll im Folgenden näher analysiert werden. Dabei wird insbesondere nach den Weiterbildungsmöglichkeiten für gering Qualifizierte gefragt. Es soll gezeigt werden, dass der geringe Stellenwert der beruflichen Bildung im koreanischen Bildungssystem und die fehlende Verknüpfung von Weiterbildung mit betrieblichen Aufstiegsperspektiven aufgrund der dualen Arbeitsmarktstruktur wenig Anreize für lebenslanges Lernen bieten. Um die Gruppe der gering Qualifizierten sinnvoll bestimmen zu können, muss man zunächst einmal die Grundstrukturen des Bildungs- und Beschäftigungssystems nachzeichnen. Da die meisten Erwachsenen beschäftigt sind, müssen auch in den Strukturen des Beschäftigungssystems hinreichend Anreize und Angebote verankert sein, diese Lernmöglichkeiten tatsächlich wahrzunehmen. Im Folgenden werden daher zunächst die Grundstrukturen des süd-koreanischen Bildungssystems und die Lernanreize im Beschäftigungssystem dargestellt (Teil 2). Danach werden die Gruppe der gering Qualifizierten definiert und die wichtigsten Bildungsprogramme für Erwachsene, insbesondere die gering Qualifizierten analysiert (Teil 3).

## **2 Bildungs- und Beschäftigungssystem in Süd-Korea**

### **2.1 Das süd-koreanische Bildungssystem**

Süd-Korea verfügt über ein "einspuriges" 6:3:3:4-System. Auf eine sechsjährige Grundschulbildung folgen drei Jahre auf einer Mittelschule und drei Jahre auf einer High School, gefolgt von einer zwei- oder vierjährigen Ausbildung an einem College oder einer Universität. Der Besuch der Grund- und Mittelschule ist Pflicht. Der allgemeine Besuch der Grundschule wurde 1970, der der Mittelschule 1985 realisiert. Die Quote des Übergangs von der High School zur Universität überschreitet mittlerweile die 70%-Grenze (Tabelle 1). In den letzten Jahren ist auch die Vor-

schulerziehung ausgebaut worden. Fast 40% der Kinder besuchen einen Kindergarten. Diese enorme Expansion der Bildung wurde mit einem relativ geringen Niveau öffentlicher Bildungsausgaben erreicht, das 2001 bei 4,3% des BIP und damit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt von 5,2% lag (OECD 2003b: Tabelle B 4.1). Die geringen öffentlichen Bildungsausgaben bleiben nicht ohne Folgen. Korea hat im Primar- und Sekundarbereich in der OECD die ungünstigsten Relationen zwischen Lehrkräften und Schülern und somit die größten Klassen (OECD 2003b: Abbildung D 2.1).

**Tab. 1: Eintritts- und Übergangsquoten, Prozentsätze<sup>1)</sup>**

|      | Kindergarten        | Grundschule         |                     | Mittelschule        |                     | High School         |                                    |                                   |
|------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
|      | Eintritts-<br>quote | Eintritts-<br>quote | Übergangs-<br>quote | Eintritts-<br>quote | Übergangs-<br>quote | Eintritts-<br>quote | Übergangs-<br>quote:<br>akademisch | Übergangs-<br>quote:<br>beruflich |
| 1953 | -                   | 59,6                | -                   | 21,1                | -                   | 12,4                | -                                  | -                                 |
| 1955 | -                   | 77,4                | 44,8 <sup>2)</sup>  | 30,9 <sup>2)</sup>  | 64,6 <sup>2)</sup>  | 17,8                | -                                  | -                                 |
| 1960 | -                   | 86,2                | 39,7 <sup>3)</sup>  | 33,3 <sup>3)</sup>  | 73,3 <sup>3)</sup>  | 19,9                | -                                  | -                                 |
| 1965 | -                   | 91,6                | 45,4 <sup>4)</sup>  | 39,4 <sup>4)</sup>  | 75,1 <sup>4)</sup>  | 27,0                | -                                  | -                                 |
| 1970 | 1,3                 | 100,7               | 66,1                | 51,2                | 70,1                | 28,1                | 40,2                               | 9,6                               |
| 1975 | 1,7                 | 105,0               | 77,2                | 71,9                | 74,1                | 41,0                | 41,5                               | 8,8                               |
| 1980 | 4,1                 | 102,9               | 95,8                | 95,1                | 84,5                | 63,5                | 39,2                               | 11,4                              |
| 1985 | 18,9                | 99,9                | 99,2                | 100,1               | 90,7                | 79,5                | 58,8                               | 13,3                              |
| 1990 | 31,6                | 101,7               | 99,8                | 98,2                | 95,7                | 88,0                | 47,2                               | 8,3                               |
| 1995 | 39,9                | 100,1               | 99,9                | 101,6               | 98,5                | 91,8                | 72,8                               | 19,2                              |
| 1999 | 37,3                | 98,6                | 99,9                | 98,8                | 99,4                | 97,3                | 84,5                               | 38,5                              |

Anm.: <sup>1)</sup> Für Eintrittsquoten Prozentsatz der Kinder im Schulalter. Für Übergangsquoten Prozentsatz der Schüler, die zur nächst höheren Schule wechseln. <sup>2)</sup> 1956-1957. <sup>3)</sup> 1959-1960. <sup>4)</sup> 1964-1965.

Quelle: OECD 2003a: 155.

Der Mangel an öffentlichen Investitionen wird zum Teil durch hohe private Bildungsausgaben kompensiert. Für Colleges und Universitäten müssen hohe Studiengebühren gezahlt werden. Für Kinder aus ärmeren Haushalten gibt es keine Stipendien, sondern nur Darlehen. Weiterhin besuchen die meisten Schüler neben dem Schulunterricht private Schulen (Hakwon), die sie auf die Aufnahmeprüfungen für die Universitäten vorbereiten. Die Ausgaben für diese Schulen machen etwa 5% aller Konsumausgaben der privaten Haushalte aus (OECD 2003: 157). Der Anteil der privaten Beiträge zur tertiären Bildung liegt bei 78%, dem höchsten Wert in der OECD (OECD 2003a: 159). Die guten Ergebnisse Koreas in der Pisa-Studie sind vor allem auf diese zusätzlichen privaten Investitionen und weniger auf die Qualität des öffentlichen Schulsystems zurückzuführen.

Neben dem allgemein bildenden Zweig in den High Schools wurde ein beruflicher Zweig eingereicht, der sich in verschiedene Felder (Technik, Wirtschaft, Landwirtschaft) unterteilt. Auf diesen beruflichen Zweig gehen vor allem die Schüler aus

sozial schwächeren Familien und mit schlechteren Leistungen. Der Anteil der Schüler am beruflichen Zweig der High Schools hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen. Der Grund ist in der niedrigen Reputation der beruflichen Bildung zu sehen. Wer will, dass seine Kinder Karriere machen, schickt sie auf die allgemein bildenden Schulen. Zwar bietet das koreanische Bildungssystem auch den Absolventen des beruflichen Zweigs weiterführende Bildungsgänge auf technischen Colleges an. Die Übergangsrate bleibt aber deutlich unter der des allgemein bildenden Zweigs. Die Absolventen des beruflichen Zweigs werden vorwiegend als ungelernete Beschäftigte eingesetzt. Die meisten von ihnen geben an, dass der Inhalt ihrer beruflichen Bildung im späteren Job ohne Bedeutung ist (Chang 2002: 39). Die meisten jungen Männer gehen ins verarbeitende Gewerbe, die meisten jungen Frauen verrichten Büroarbeiten (Chang 2002: 59). Die unzureichende Verknüpfung von Arbeitsmarkt und Berufsschulen dürfte der Grund dafür sein, dass ein wachsender Anteil der Absolventen dieser Schulen weiter lernen will (Kim 2002). Formal ist das koreanische Bildungssystem zwar ein "einspuriges System", das Durchlässigkeit und Gleichheit gewährt. De facto differieren Schulen und Universitäten aber erheblich nach Qualität und Reputation. Der Zugang zu den besten Arbeitsplätzen ist nur den Absolventen der besten Universitäten garantiert, aus denen der Staat und die großen Firmen der privaten Wirtschaft ihren Nachwuchs rekrutieren. Weiterhin wird durch den hohen Anteil der privaten Finanzierung an der Bildung die Chancengleichheit unterminiert, da die Kinder reicherer Eltern bessere Startchancen haben.

Die starke Expansion höherer Bildung in den letzten Jahrzehnten hat zu großen Bildungsunterschieden zwischen den Generationen geführt. Während 95% der 25- bis 34-Jährigen mindestens einen Abschluss des Sekundärbereiches II haben, sind es bei den 55- bis 64-Jährigen nur 30%. Der Unterschied zwischen beiden Altersgruppen liegt bei 65% und damit weit über dem anderer Industrieländer, deren industrielle Entwicklung allerdings deutlich früher begonnen hat (OECD 2003b: Tabellen A 2.3 und A 1.2). Analphabetismus ist in Süd-Korea besonders unter Älteren noch sehr verbreitet. Hierzu befragte das Korean Educational Development Institute (KEDI) im Jahre 2002 3.135 Personen. In dieser Umfrage wurden Fragen gestellt, die dem Niveau einer abgeschlossenen Grundschulbildung entsprechen. Wer weniger als 80% der Fragen beantworten konnte, wurde als Analphabet klassifiziert, was laut dieser Umfrage auf 24,8% der erwachsenen Bevölkerung Koreas zutraf. Diejenigen, die nur 20% der Fragen beantworten konnten, wurden als völlige Analphabeten klassifiziert (Lee Hee-Su et al. 2002).

Während die Beteiligung der jüngeren Generationen (15 bis 29 Jahre) an öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen über dem OECD-Durchschnitt liegt, ändert sich in den höheren Altersgruppen das Bild. Die Bildungsbeteiligung der über 30-Jährigen liegt unter dem OECD-Durchschnitt. Besonders deutlich sind die Abstände zu den Werten der Länder, die eine explizite Politik der Förderung lebenslangen Lernens verfolgen, wie etwa die skandinavischen Länder (OECD 2003b: Tabelle C 1.2).

## 2.2 Der süd-koreanische Arbeitsmarkt

Der süd-koreanische Arbeitsmarkt ist stark dualisiert. Der Arbeitsmarkt für reguläre Arbeitskräfte ist durch lebenslange Beschäftigung, geringe Gefahr von Kündigung, gute soziale Sicherung, gewerkschaftliche Vertretung zumindest in den größeren Betrieben des verarbeitenden Gewerbes und geringe zwischenbetriebliche Mobilität gekennzeichnet. Im Unterschied zu Japan, wo die auf Seniorität basierenden Systeme in den letzten Jahren zunehmend durch Leistungskomponenten ergänzt wurden, fußt das koreanische Lohnsystem für reguläre Arbeitskräfte weiterhin fast ausschließlich auf der Zahl der Dienstjahre. Den Markt für nicht reguläre Arbeitskräfte kann man hingegen als reinen Wettbewerbsmarkt kennzeichnen, in dem es kaum Regelungen zur Einschränkung des Heuerns und Feuerns gibt. Die Löhne werden nach Marktbedingungen festgelegt, die irregulären Arbeitskräfte haben keine gewerkschaftliche Interessenvertretung, sie sind zum Teil nicht in die sozialen Sicherungssysteme eingeschlossen und die Tagelöhner oder Leiharbeitnehmer werden nur befristet beschäftigt. Irregulär Beschäftigte verdienen etwa 20% weniger als regulär Beschäftigte, wenn man Betriebszugehörigkeit,<sup>2</sup> Art der Tätigkeit und Arbeitsstunden kontrolliert. Viele der irregulären Arbeitskräfte arbeiten de facto dauerhaft in einem Betrieb, allerdings zu anderen Bedingungen als die regulär Beschäftigten. Der Anteil der irregulären Arbeitskräfte, definiert als Personen, die für einen festgelegten Zeitraum arbeiten und kein Anrecht auf bestimmte Leistungen haben, ist von 42% im Jahr 1995 auf 52% in 2002 gestiegen. Nach der Finanzkrise Ende der 1990er-Jahre gewannen die Beschäftigungsverhältnisse vor allem infolge neuer Personalstrategien der Unternehmen an Stabilität (Kim Yoo-Sun 2003). Zählt man nur die Arbeitskräfte zu den irregulär Beschäftigten, deren Arbeitsverhältnis de facto befristet ist, kommt man zu einer niedrigeren Quote von 17% (OECD 2003a: 135-6).

Zu dieser Spaltung des Arbeitsmarktes in reguläre und irreguläre Arbeitskräfte kommt die Spaltung nach Betriebsgröße und Geschlecht. In Betrieben mit 5 bis 9 regulär Beschäftigten liegen die Monatslöhne bei knapp über 50% der Löhne in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten, die Sozialleistungen sogar nur bei nur 22% (Tabelle 2). Eine nähere Analyse der Zusammensetzung der irregulär Beschäftigten zeigt erstens, dass der Anteil von Frauen den der Männer deutlich übertrifft (F 73,4%, M 45,1%); zweitens weisen die geringer Qualifizierten höhere Anteile irregulär Beschäftigter als höher Qualifizierte auf (High School-Abschluss oder darunter 81,3% gegenüber Hochschulabschluss und darüber 39,6%); drittens haben die bis 30-Jährigen und die über 50-Jährigen einen höheren Anteil an irregulären Arbeitskräften als die 30- bis 50-Jährigen (Chang 2002: 12). Die Chance von Beschäftigten aus Kleinbetrieben, in größere zu wechseln, ist ebenso gering, wie die Chance irregulär Beschäftigter auf eine reguläre Beschäftigung (Chang 2002: 16-7). Die gering-

<sup>2</sup> Da die Betriebszugehörigkeit der regulär Beschäftigten schon per Definition länger als die der irregulär Beschäftigten ist und die regulär Beschäftigten nach Seniorität bezahlt werden, sind die Lohnunterschiede de facto beträchtlich höher.

gen Mobilitätschancen sowie das auf Seniorität basierende Lohnsystem bieten vielen Beschäftigten kaum ökonomische Anreize, in ihr Humankapital zu investieren. Auch die Unternehmen sehen für Arbeitskräfte, die sie nur kurzfristig oder nur an Arbeitsplätzen mit repetitiven Tätigkeiten beschäftigen, nur geringen Qualifikationsbedarf.

**Tab. 2: Löhne nach Unternehmensgröße 2002 (Einheit: 1.000 Won/Monat)**

| Regulär Beschäftigte | Löhne insgesamt* | Nur übertarifliche Leistungen |
|----------------------|------------------|-------------------------------|
| 500+                 | 2.718 (100)      | 815 (100)                     |
| 300-499              | 2.357 (86,7)     | 597 (73,3)                    |
| 100-299              | 2.067 (76,0)     | 476 (58,4)                    |
| 30-99                | 1.856 (68,3)     | 356 (43,7)                    |
| 10-29                | 1.705 (62,7)     | 290 (35,6)                    |
| 5-9                  | 1.466 (53,9)     | 178 (21,8)                    |

Anm.: \* Grundlohn, Überstunden, übertarifliche Leistungen.

Quelle: Koreanisches Arbeitsministerium.

Aus diesen Gründen liegt die Teilnahme der irregulären Arbeitskräfte an betrieblicher Weiterbildung deutlich unter der der regulären Arbeitskräfte. Die Teilnahmequote von regulär Beschäftigten an Weiterbildung lag nach einer Untersuchung bei 44%, bei irregulär beschäftigten Vollzeitkräften nur bei 23% und bei Leiharbeitern sogar nur bei 5% (Chang 2002: 28). Wenn man genauer hinschaut, werden die Differenzen noch deutlicher, denn 66,7% der Schulungen für irreguläre Arbeitskräfte bezogen sich auf gesetzlich vorgeschriebene Sicherheitsinstruktionen. Hinzu kommt, dass die irregulär Beschäftigten zu mehr als zwei Drittel am Arbeitsplatz, die regulär Beschäftigten dagegen zu 70% fern vom Arbeitsplatz geschult werden. Die individuellen Bildungswünsche der irregulären Arbeitskräfte richten sich also vielfach auf betriebsexterne Bildungsmöglichkeiten, die ihnen den Wechsel in ein anderes Unternehmen ermöglichen (Chang 2002).

Wegen der im internationalen Vergleich niedrigen Beschäftigungsquote der koreanischen Frauen (57%) bleibt ein Teil der beachtlichen privaten und öffentlichen Bildungsinvestitionen in Korea ungenutzt. Im Unterschied zu den meisten anderen OECD-Ländern liegt die Beschäftigungsquote der niedrig qualifizierten Frauen (unterhalb Sekundarstufe II) über der der höher qualifizierten Frauen (OECD 2003b: Tabelle A 12.1). Die Gründe für die besondere koreanische Entwicklung sind vor allem in traditionellen Familienvorstellungen zu suchen. Die besser qualifizierten koreanischen Frauen heiraten zudem meistens einen gut qualifizierten Mann, der einen Familienlohn verdient und somit das traditionelle Familienmodell auch finanzieren kann. Ein weiterer Grund für die geringe Beschäftigungsquote gut qualifizierter Frauen ist in der Dualität des Arbeitsmarktes zu finden. Die Löhne der Koreanerinnen lagen 2002 bei nur 63,5% der Löhne der Männer. Viele der Frauen finden keine reguläre Beschäftigung mit hinreichenden Aufstiegschancen, was sich gerade

unter gut qualifizierte Frauen negativ auf die Erwerbsbereitschaft auswirkt. Daher überrascht es wenig, dass mehr Frauen als Männer aus persönlichem Interesse an Bildungsmaßnahmen für Erwachsene teilnahmen (F 71,2%, M 42,3%) und nur wenige (6,5%) hofften, befördert zu werden (Ra, Choi, Kim 2004: 11).

Nach der schweren Wirtschaftskrise von 1997/98 in Asien ist die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt schwieriger geworden. Die Arbeitslosenquote Jugendlicher liegt in den letzten Jahren kontinuierlich mindestens doppelt so hoch wie die allgemeine Arbeitslosenquote (Angaben des Koreanischen Statistischen Amtes, Arbeitskräfteerhebung – auf Koreanisch). Der Generationenaustausch, von dem die koreanische Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten so profitiert hat, ist gegenwärtig durch die hohe Jugendarbeitslosigkeit verlangsamt. Unter den arbeitslosen Jugendlichen finden sich nicht nur gering Qualifizierte, sondern auch viele College- und Universitätsabsolventen. Durch die Expansion der höheren Bildung in Korea haben sie ihren einstmals privilegierten Status auf dem Arbeitsmarkt verloren und konkurrieren miteinander um eine geringere Anzahl von Arbeitsplätzen. Im Unterschied zu den meisten anderen OECD-Ländern liegt in Korea die Arbeitslosenquote der höher Qualifizierten über der der geringer Qualifizierten. Infolge der Bildungsexpansion hat der interne Nachschub an gering qualifizierten Beschäftigten abgenommen und es kommt in diesem Segment und hierbei insbesondere bei den "3D Jobs" (*dusty, dangerous, dirty*) zu Arbeitskräfteengpässen. Das Arbeitsministerium befürchtet, dass gering Qualifizierte eine Weiterbildung dazu nutzen könnten, besser bezahlte und weniger belastende Arbeitsplätze zu verlassen, und sich damit die Arbeitskräfteengpässe verschärfen würden. Die Arbeitskräfteknappheit bei den "3D Jobs" hat dazu geführt, dass in den letzten Jahren verstärkt Arbeitskräfte aus dem Ausland rekrutiert wurden. Nach Angaben des Arbeitsministeriums beläuft sich die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte auf 2% der Erwerbsbevölkerung.

### **3 Definition und Umfang der gering qualifizierten Bevölkerung in Korea**

Üblicherweise werden die gering Qualifizierten nach dem formalen Bildungsabschluss definiert. Fähigkeiten bleiben aber auf Dauer nur erhalten, wenn sie im Arbeitsleben auch tatsächlich genutzt werden. Personen mit guter schulischer und beruflicher Bildung, die längere Zeit nicht oder nur in einfachen Tätigkeiten beschäftigt sind oder durch unzureichende Weiterbildungschancen den Anschluss an die technisch-organisatorische Entwicklung verpassen, verlieren einen Teil ihrer erworbenen Fähigkeiten.

Die gering Qualifizierten in Korea setzen sich aus folgenden unterschiedlichen Gruppen zusammen, die sich nur zum Teil beziffern lassen und zwischen denen es starke Überschneidungen gibt:

- Personen, die die High School nicht abgeschlossen haben. 2000 umfasste diese Gruppe 26,5% der koreanischen Arbeitskräfte. Ihr Anteil nimmt mit wachsendem Alter zu (Ra, Choi, Kim 2003).
- Analphabeten: 24,8% der erwachsenen koreanischen Bevölkerung wurden als Analphabeten und 8,7% als völlige Analphabeten klassifiziert.
- Un- und angelernte Arbeitskräfte; diese Gruppe umfasst alle Arbeitskräfte in einfachen Tätigkeiten (7,5% aller Arbeitskräfte im Jahr 2000) sowie un- und angelernte Arbeitskräfte in anderen Berufen wie Anlagen- und Maschinenbediener und Monteure (11,2%), Verkaufspersonal (12,8%), Dienstleistungspersonal (9,8%) sowie Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft und in der Fischerei (11,0%) (Ra, Choi, Kim 2003).
- Arbeitslose, deren Reintegration an mangelnden Fähigkeiten scheitert, darunter auch Langzeitarbeitslose und qualifizierte Jugendliche, die keine Beschäftigung finden und deren Fähigkeiten verfallen.
- Nichtbeschäftigte, die nach langer Erwerbsunterbrechung wieder eine Tätigkeit aufnehmen wollen und deren Qualifikationen veraltet sind. Hierzu zählen wegen ihrer niedrigen Beschäftigungsquote vor allem Frauen (Lee/Cho 2001).
- Irregulär Beschäftigte mit zum Teil guter Vorbildung, die jedoch zumeist nur für dequalifizierende einfache Tätigkeiten eingesetzt werden, wenig Chancen der Teilhabe an betrieblicher Weiterbildung und nur geringe Mobilitätschancen haben. Diese Gruppe umfasste im Jahre 2000 je nach Definition zwischen 52 und 17% (OECD 2003a: 135-6).

Nach einer engen Definition, ausgehend vom Bildungsniveau, gehört etwas mehr als ein Viertel der koreanischen Arbeitskräfte, darunter vor allem Ältere, zu den gering Qualifizierten. Nach einer zweiten Definition, die die ausgeübten Tätigkeiten und den Zugang zu Weiterbildung als Ausgangspunkt nimmt, erweitert sich die Gruppe auf bis zu 50% der Beschäftigten. Für die Bildungs- und Beschäftigungspolitik empfiehlt es sich, von der zweiten Definition mit mehreren Kriterien auszugehen, die es auch ermöglicht, bildungspolitische Maßnahmen für die unterschiedlichen Gruppen der gering Qualifizierten zu definieren.

### 3.1 Erwachsenenbildung für gering Qualifizierte

In den letzten Jahren wurden die Weiterbildungsmöglichkeiten für Erwachsene in Korea ausgebaut. Die berufliche Weiterbildung für Beschäftigte und Arbeitslose wird über das Beschäftigungsversicherungssystem (Employment Insurance System, EIS) finanziert (3.2). Das Nachholen von Schul- und Universitätsabschlüssen sowie Kurse für Analphabeten liegen in der Verantwortung des Ministeriums für Bildung und Entwicklung der Humanressourcen (3.3). Sowohl für die berufliche als auch für die allgemeine Weiterbildung wurden neue Formen der Qualitätssicherung und der

Anerkennung von auf unterschiedlichen Wegen erworbenen Qualifikationen entwickelt (3.4).

### 3.2 Beschäftigungsversicherungssystem (EIS)

Zunächst wurde nur die koreanische Strategie der raschen Industrialisierung durch die Förderung innerbetrieblicher beruflicher Bildung ergänzt. Mit der Entwicklung neuer, stark kapitalisierter Industrien wie zum Beispiel der Stahl- und Chemieindustrie erwies sich die vorhandene innerbetriebliche Weiterbildung als unzureichend. Mit dem Berufsbildungsgesetz aus dem Jahr 1976 wurde daher ein Umlagesystem eingeführt: Unternehmen mit mehr als 300 Angestellten (seit 1992 mehr als 150), die nicht den von der Regierung festgelegten Prozentsatz ihrer Belegschaft weiterbildeten, mussten eine Abgabe zahlen, aus der Bildungsmaßnahmen finanziert wurden. Da viele Unternehmen lieber ihre eigenen Maßnahmen durchführen anstatt für Maßnahmen außerhalb ihres Einflussbereichs zahlen wollten und da die Umlage mit 6% der Bruttolohnsumme sehr hoch war, nahm die Zahl der innerbetrieblichen Ausbildungsangebote deutlich zu. Als sich die Expansion der Schwerindustrie verlangsamte und die Regierung die Umlage verringerte, ging auch der Anteil der Unternehmen, die Ausbildungsmaßnahmen durchführten, von 70,7% im Jahr 1978 auf 22,5% im Jahr 1994 zurück. Dies lässt erkennen, dass die innerbetriebliche Weiterbildung in vielen Betrieben nur unter staatlichem Druck ausgebaut worden war (Lee/Kim 2004).

Bis Anfang der 1990er-Jahre war regulär Beschäftigten unabhängig von der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens ein Arbeitsplatz auf Lebenszeit garantiert. Dieses System wurde unter anderem dafür verantwortlich gemacht, dass die Wachstumsraten Anfang der 1990er-Jahre rückläufig waren. Die Kim-Regierung (1993-1998) entwickelte mit dem "Neuen Wirtschaftsplan" eine Strategie, mit der die bestehende wachstumsorientierte Wirtschaft mit niedrigen Löhnen und Beschäftigung auf Lebenszeit in eine wettbewerbsorientierte Wirtschaft mit flexiblen Arbeitsmärkten und hohen Löhnen transformiert werden sollte. Um die Entlassung von regulär Beschäftigten zu erleichtern, wurde das EIS eingeführt.

Die durch das EIS geförderten Maßnahmen unterteilen sich in das Programm zur Beschäftigungssicherung, das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten und das Programm zur Arbeitslosenunterstützung. Weiterbildungsmaßnahmen laufen über das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten. Das EIS ist eine Mischung aus Arbeitslosenversicherung, in die Arbeitnehmer und Arbeitgeber paritätisch einzahlen, und einem Umlagensystem für das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten. Betriebe mit weniger als 150 Beschäftigten zahlen 0,1% der Lohnsumme und solche mit mehr als 1.000 Beschäftigten 0,7% (Tabelle 3). Obgleich das EIS über Beiträge der Arbeitnehmer und Betriebe finanziert wird, so trägt doch die Regierung die alleinige Verantwortung für dessen Administration, was von den Unternehmerverbänden und den Gewerkschaften zunehmend kritisiert wird.

**Tab. 3: Beiträge und Umlage für die Beschäftigtenversicherung (in %)**

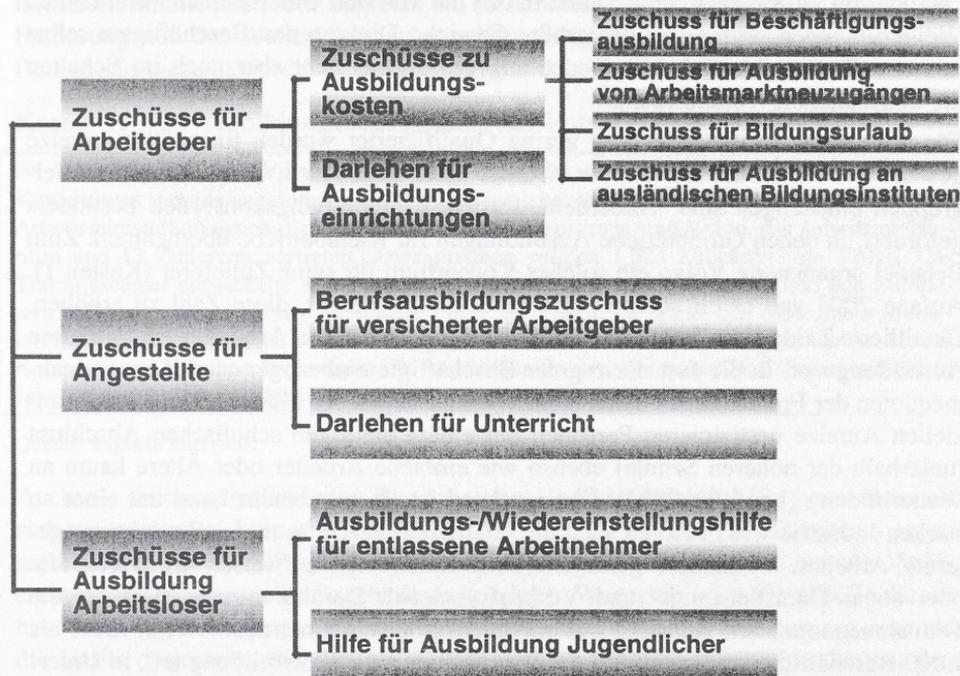
|   |   | Bis 31 Dez. 1998 |             | Ab 1. Jan. 1999 |             | Ab 1. Jan. 2003 |             |
|---|---|------------------|-------------|-----------------|-------------|-----------------|-------------|
|   |   | Beschäftigte     | Arbeitgeber | Beschäftigte    | Arbeitgeber | Beschäftigte    | Arbeitgeber |
| <b>Arbeitslosenunterstützung</b>                          |   | 0,3              | 0,3         | 0,5             | 0,5         | 0,45            | 0,45        |
| <b>Beschäftigtenversicherungsprogramm</b>                 |   | -                | 0,2         | -               | 0,3         | -               | 0,15        |
| <b>Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten</b> | Betriebe mit weniger als 150 Beschäftigten  | -                | 0,1         | -               | 0,1         | -               | 0,1         |
|   | Betriebe mit mehr als 150 Beschäftigten     | -                | 0,3         | -               | 0,3         | -               | 0,3         |
|   | Betriebe mit 150 bis 1.500 Beschäftigten    | -                | 0,5         | -               | 0,5         | -               | 0,5         |
|   | Betriebe mit mindestens 1.000 Beschäftigten |                  |             | -               | 0,7         | -               | 0,7         |

Quelle: Arbeitsministerium, *Republik Korea, 2004: Arbeitsverwaltung*, S.23.

Als das EIS 1995 eingeführt wurde, deckte es 3,94 Mio. bzw. 32,5% aller Angestellten ab. Zunächst hatten nur regulär Beschäftigte einen Anspruch auf Leistungen. Irregulär Beschäftigte unterlagen nicht der vorgeschriebenen Arbeitslosenversicherung, und Kleinbetriebe (mit weniger als 30 Beschäftigten für die Arbeitslosenunterstützung und weniger als 70 Beschäftigten für das Programm zur Beschäftigungssicherung und das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten) waren nicht einbezogen. Mittlerweile deckt das EIS fast alle – auch die irregulär Beschäftigten – ab. Seit dem 1.1.2004 sind auch Tagelöhner versicherungspflichtig. Ausgenommen von der Versicherungspflicht sind nur noch wenige Gruppen wie Beschäftigte mit weniger als 80 Arbeitsstunden im Monat, neu eingestellte Ältere ab 60 Jahre und Ältere ab 65 Jahre oder Beschäftigte im öffentlichen Dienst. In der Praxis ist es allerdings offensichtlich noch nicht gelungen, die irregulär Beschäftigten voll in das EIS einzubeziehen. Im August 2002 wurden von den Leiharbeitnehmern nur 24,4% und von den Tagelöhnern nur 3,8% erfasst (Yi/Lee 2003).

Das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten unterteilt sich in drei Subprogramme (Abbildung 1). Unternehmen erhalten auf Antrag Zuschüsse der Regierung für die Durchführung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen. Weiterhin können Unternehmen verbilligte Kredite für Investitionen in Bildungseinrichtungen und Anlagen erhalten.

Abb. 1: Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten



Quelle: Kil-Sang Yoo und Jiyeun Chang (Hg.), 2004: *Aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung in ausgewählten Ländern*, KLI und FES, S. 342.

Die Hilfen für Beschäftigte im zweiten Subprogramm unterteilen sich in Zuschüsse zu den Ausbildungskosten für Angestellte, die ihren Arbeitsplatz verlieren werden, ältere Arbeitnehmer über 50 Jahre und Arbeitskräfte in kleinen und mittleren Unternehmen mit weniger als 50 Angestellten, die für ihre Ausbildung selbst bezahlen, sowie verbilligte, langfristige Ausbildungskredite für Personen, die eine Weiterbildung über dem Niveau der zweijährigen College-Ausbildung absolvieren. Im dritten Subprogramm werden die Maßnahmekosten und Unterhaltsgelder für Arbeitslose in einer Weiterbildung gezahlt. Die Ausgaben für das Programm zur Förderung der beruflichen Fähigkeiten sind zwischen 1997 und 2002 von 63,025 Mio. Won auf 398,323 Mio. Won gestiegen. Als nach der Asienkrise die Arbeitslosenzahlen anstiegen, floss der größte Teil der Ausgaben in die Förderung der Weiterbildung der Arbeitslosen. Mittlerweile ist nach dem Absinken der Arbeitslosenzahlen die Zahl der geförderten Arbeitslosen stark zurückgegangen (von 226.356 im Jahre 1999 auf 88.372 im Jahre 2002), während die Zahl der geförderten Beschäftigten (von 8.365 im Jahre 1997 auf 112.816 im Jahre 2002) und der Teilnehmer an innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen (von 189.566 im Jahre 1997 auf 1.590.786 im Jahre 2002) stark zugenommen hat. Im Jahr 2002 wurden

insgesamt 1,739 Mio. Personen gefördert, was einer Teilnahmequote aller Versicherten von 24,3% entspricht. Dabei haben die von den Unternehmen veranlassten Weiterbildungen bei weitem das größte Gewicht. Die von den Beschäftigten selbst initiierte Weiterbildung hat an Bedeutung gewonnen, steht aber noch im Schatten der betrieblichen Weiterbildung.

Für die verstärkte Weiterbildung gering Qualifizierter wurden finanzielle Anreize gesetzt. Der Anteil der Kosten, der erstattet wird, erhöht sich, wenn bestimmte Zielgruppen einbezogen sind. Außerdem werden Weiterbildungskonsortien besonders gefördert, in denen Großbetriebe Ausbildungen für Kleinbetriebe übernehmen. Zum Beispiel organisierte Volvo ein solches Konsortium für seine Zulieferer (Kasten 1). Anfang 2004 gab es elf solcher Verbünde. Es ist geplant, diese Zahl zu erhöhen. Detaillierte Zahlen zur Teilnehmerstruktur liegen zu der von Arbeitgebern initiierten Ausbildung vor, in die fast nur regulär Beschäftigte einbezogen sind. Die Teilnahmequoten der Frauen liegen dabei deutlich unter denen der Männer. Trotz der finanziellen Anreize partizipieren Personen mit einem niedrigen schulischen Abschluss (unterhalb der höheren Schule) ebenso wie einfache Arbeiter oder Ältere kaum an Weiterbildung (Lee/Kim 2004). Überraschend ist, dass in einem Land mit einer so starken Industrie wie in Korea auch die qualifizierten Kräfte in der Produktion (gelernte Arbeiter, Techniker) geringere Teilnahmequoten aufweisen als Bürokräfte oder sogar Dienstleistungs- und Verkaufspersonal. Darüber hinaus differiert die Teilnahmequote stark nach der Unternehmensgröße. In Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten nehmen 58% der Beschäftigten an Weiterbildung teil, in Unternehmen mit weniger als 150 Beschäftigten nur 3,1%. Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten erhalten aufgrund ihrer hohen Teilnahmequote 38% ihrer Beiträge in Form von Zuschüssen zu Bildungsmaßnahmen zurück, die Kleinstunternehmen (ein bis vier Beschäftigte) nur 7,6%, obgleich sie wesentlich geringere Beiträge zahlen und einen höheren Zuschuss zu ihren Qualifikationsmaßnahmen bekommen als Großbetriebe.

Die betriebliche Weiterbildung ist damit in hohem Maße selektiv und unterstützt die starke Segmentation des koreanischen Arbeitsmarktes zwischen Männern und Frauen, Groß- und Kleinunternehmen, Arbeitern und Angestellten, hoch Qualifizierten und gering Qualifizierten. Lee/Kim (2004) befürchten, dass die von Arbeitgebern initiierten Bildungsmaßnahmen aufgrund der Ungleichheit der Teilnahmechancen, "die Lohn- und Beschäftigungsdiskrepanz zwischen verschiedenen Beschäftigungsgruppen vergrößern könnten". Kaum korrigiert wird diese Schieflage durch das Subprogramm "Zuschüsse für Beschäftigte", das Zuschüsse für die Qualifizierung von Älteren und von Angestellten in Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten vorsieht. Dieser zielgerichtete "Zuschuss zur beruflichen Bildung für versicherte Beschäftigte" wurde im Jahre 2002 allerdings nur von 35.537 Personen in Anspruch genommen. Der größte Teil der Förderung dieses Subprogramms (2002 52.188 Personen) entfiel auf die verbilligten, langfristigen Ausbildungskredite für Personen, die an Maßnahmen oberhalb des Niveaus einer zweijährigen College-

Ausbildung teilnahmen. Auch wenn die Teilnehmerstruktur der von Arbeitgebern initiierten Maßnahmen sehr ungleich ist, so konnten gleichwohl positive Effekte der Förderung auf die Weiterbildungsintensität und die wirtschaftliche Leistung der Betriebe festgestellt werden (Lee/Kim 2004).

### **Kasten 1: Ein Ausbildungskonsortium: das Volvo-Trainingscenter**

Im März 2003 richtete Volvo ein Trainingscenter für seine Zulieferer ein. Die Kurse des Konsortiums werden aus dem Beschäftigungsversicherungssystem (EIS) finanziert und vom Arbeitsministerium genehmigt. Im Vorstand des Konsortiums sind Volvo, das Arbeitsministerium und 13 Zulieferer vertreten. Angesprochen wurden 1.023 Zulieferer von Volvo. Das Trainingscenter entwickelte sein Angebot in enger Kooperation mit Volvo und den Zulieferern und sicherte einen hohen technischen und pädagogischen Stand, den die zumeist kleineren Zulieferer durch eigene Weiterbildung nicht erreichen können. Seit Beginn der Arbeit des Konsortiums haben 664 Personen an Kursen teilgenommen, die zwischen 2 Tagen und einem Jahr dauern. 50% der Teilnehmer haben die High School absolviert.

Quelle: Eigenes Interview.

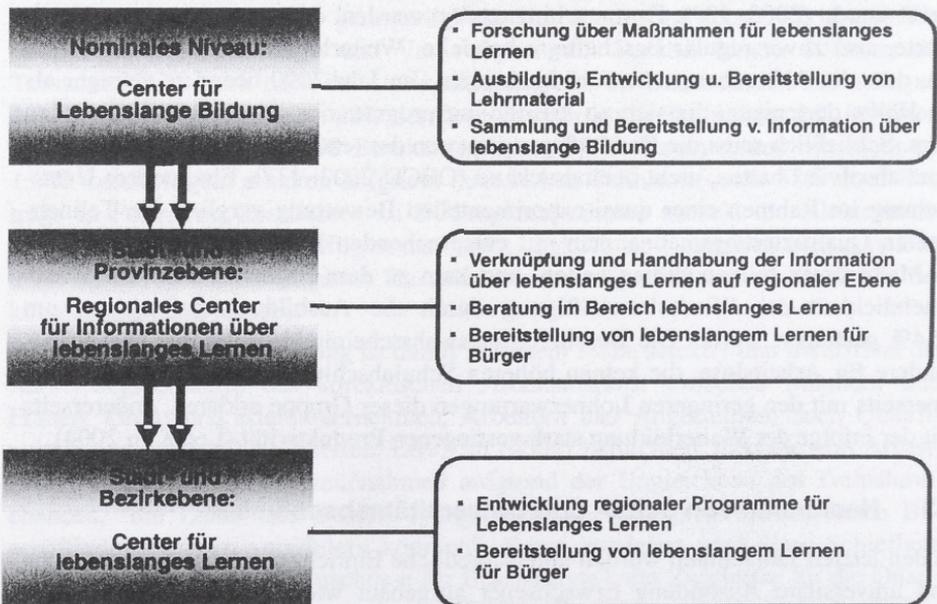
Auch die Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose wirken selektiv. Sie konzentrierten sich weitgehend auf jüngere Arbeitslose, was bereits von der OECD kritisch angemerkt wurde (2003: 137). Es muss hinzugefügt werden, dass es sich nur um Versicherte, also zuvor regulär Beschäftigte handelte. Weiterhin wies die OECD darauf hin, dass die Abbrecherquoten sehr hoch seien. Im Jahr 2000 beendete weniger als die Hälfte derjenigen, die sich zu Ausbildungsprogrammen angemeldet hatten, den Kurs. Schließlich seien die Beschäftigungsquoten der restlichen Teilnehmer, die den Kurs absolviert hatten, nicht beeindruckend (OECD 2003: 137). Eine neuere Untersuchung im Rahmen einer quasi-experimentellen Bewertung verglich die Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen mit entsprechenden Kontrollgruppen, die nicht an Maßnahmen teilgenommen hatten, und kam zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit der Wiederbeschäftigung durch die Ausbildungsmaßnahmen um 32,4% gesteigert wurde. Die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöhte sich insbesondere für Arbeitslose, die keinen höheren Schulabschluss hatten. Dies kann man einerseits mit den geringeren Lohnerwartungen dieser Gruppe erklären, andererseits mit der infolge der Weiterbildung stark gestiegenen Produktivität (Lee/Kim 2004).

### **3.3 Nachholen von Schul- und Universitätsabschlüssen**

In den letzten Jahrzehnten wurden unterschiedliche Einrichtungen für die schulische und universitäre Ausbildung Erwachsener aufgebaut wie die so genannten Parashulen, die höheren Fern- und Radioschulen, Cyber-Colleges, die koreanische Fernuniversität und industrielle Universitäten. Darum herum haben sich zahlreiche private Bildungseinrichtungen und Schuläquivalente gebildet, die von sozialen Organisationen und religiösen Stiftungen geleitet werden. Mit dem Gesetz über lebenslanges Lernen aus dem Jahr 1999 (Ra, Choi, Kim 2004) wurden die Abschlüsse

dieser Einrichtungen denen der Schulen und Universitäten für Jugendliche gleichgestellt. Für Personen ohne formale Abschlüsse wurden Zulassungsprüfungen für die verschiedenen Einrichtungen der Erwachsenenbildung eingeführt (Ministerium für Bildung und Entwicklung der Humanressourcen 2003: 122-123). Mit dem Gesetz von 1999 wurden nicht nur die vorhandenen Einrichtungen der Erwachsenenbildung nach einheitlichen Kriterien mit dem Bildungssystem verknüpft, sondern auch das Nationale Center für Lebenslange Bildung (NCLE) unter dem Dach des Koreanischen Instituts für Ausbildungsförderung (KEDI) eingerichtet. Aufgabe des NCLE ist, Forschung zum Thema lebenslanges Lernen durchzuführen, Ausbildungsprogramme für die Mitarbeiter im Bereich der lebenslangen Bildung zu entwickeln und einen Online-Informationdienst mit Informationen über Programme, Organisationen, Lehrkräfte usw. aufzubauen. Weiterhin wurden in 16 großen und 218 kleineren Städten und Bezirken 26 Informationszentren zum lebenslangen Lernen eingerichtet, in denen Interessenten sich über Bildungsmöglichkeiten informieren und beraten lassen können (Abbildung 2).

**Abb. 2: Organisation und Aufgaben der für lebenslanges Lernen verantwortlichen Zentren**



Quelle: Kwan-Seo Koo 2003.

Auf gering Qualifizierte zielen die Paraschulen. Sie erfordern anders als die regulären Schulen keine ganztägige Anwesenheit. Diese so genannten Bürgerschulen vermitteln mit Hilfe von komprimierten dreijährigen Kursen eine Elementarbildung, die

höheren Bürgerschulen das Äquivalent einer Mittelschulbildung. Die Handelsschulen bieten Kurse von bis zu drei Jahren, die darauf abzielen, den Absolventen einer Grundschule oder Bürgerschule eine grundlegende Beschäftigungsfähigkeit zu vermitteln. Die quantitative Bedeutung dieser Paraschulen hat mit dem Ausbau des Bildungssystems an Bedeutung verloren. Im Jahre 2003 gab es nur 5 Bürgerschulen mit 255 Studenten und 14 Handelsschulen mit 4.324 Studenten. Die Handelsschulen haben in den letzten Jahren infolge der Ende der 1970er-Jahre eingeführten allgemeinen Schulpflicht kontinuierlich an Bedeutung verloren. Die Handelsschulen nehmen keine Schüler mehr auf und werden in 5 Jahren geschlossen.

Für Analphabeten bietet der Staat Angebote auf lokaler Ebene. Laut staatlicher Angaben bieten 230 Organisationen Kurse für Analphabeten an. Da viele der Kurse mit dem Stigma der Wohlfahrt behaftet sind, die Qualität der Kurse mangelhaft ist und nicht an die Lebenswirklichkeit der Analphabeten anknüpfen, haben sie keinen guten Ruf. Der geringe Ruf dieser Einrichtungen ist auch Folge der Tatsache, dass das Problem des Analphabetentums in Korea lange verleugnet wurde. Deshalb bieten auch eine Reihe von NGOs Kurse für Analphabeten an. Sie erproben andere Wege des Zugangs zu den Betroffenen und zielen mit ihren Kursen nicht nur auf die Vermittlung von Schreib- und Lesefähigkeiten, sondern auch auf den Aufbau des individuellen Selbstbewusstseins. Die NGOs werden dabei aber nur unzureichend durch öffentliche Mittel unterstützt. Es wird geschätzt, dass es in Korea rund 500 NGOs gibt, die Kurse für Analphabeten durchführen.

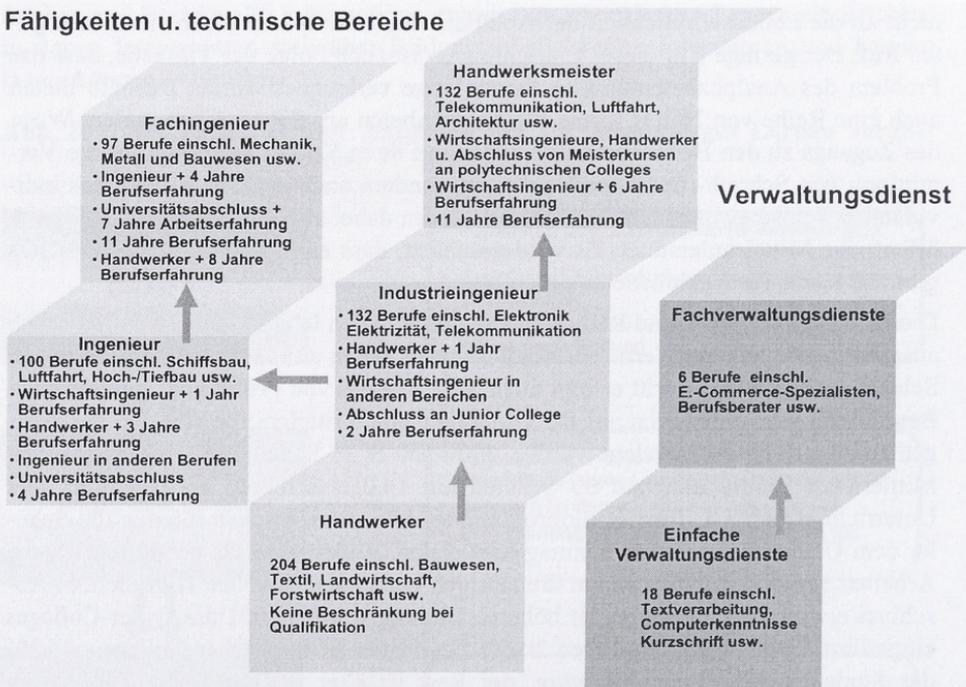
Die Bildung über Fern- und Radioschulen wurde in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Die höheren Fern- und Radioschulen zielen auf Personen ohne formalen Schulabschluss. Der Eintritt erfolgt nicht auf der Basis von Prüfungen, sondern nach Beurteilung von Unterlagen auf der Grundlage von Kriterien, die von den zuständigen Bildungsämtern festgelegt wurden. 1974 gab es 11 Schulen mit 5.700 Schülern. Mittlerweile ist die Zahl auf 39 Schulen mit 14.080 Schülern angewachsen. Der Unterricht erfolgt z.T. über Radioprogramme. Alle zwei Wochen müssen die Schüler dem Unterricht an einem Sonntag beiwohnen. Außerdem müssen sie schriftliche Arbeiten einreichen. Nach einem dreijährigen Kurs kann man den High School-Abschluss erwerben. Im Bereich der höheren Bildung wurden 2001 die Cyber-Colleges eingeführt. Gegenwärtig studieren 20.600 Studenten an 16 solcher Colleges. 45,2% der Studenten sind unter 30 Jahre, der Rest ist älter und 80% sind beschäftigt (Kwan-Seo Koo 2003). Die Gebühren betragen zwischen 31% und 52% der Gebühren für private Colleges. Die nationale Fernuniversität von Korea ist eine Universität mit 18 Abteilungen, 117 Professoren und 196.402 Studenten (128.735 Frauen). Die Lernmethoden umfassen: Audiokassetten, Unterricht über Radio und Fernsehen, Vorlesungen, Referate, internetbasierte digitale Vorlesungen und ein digitales Bibliothekssystem. Die Gebühren der Fernuniversität betragen nur ein Drittel der Studiengebühren für andere Universitäten. Beamte erhalten 80% der Gebühren erstattet und können bezahlten oder unbezahlten Urlaub nehmen. Auch private Unternehmen übernehmen oft einen Teil der Studiengebühren. Die Cyber-Colleges und -Univer-

sitäten waren ursprünglich für gering Qualifizierte gedacht. Nach Angaben des Bildungsministeriums sind die gering Qualifizierten aber inzwischen durch besser qualifizierte Bewerber verdrängt worden. Formell sind die Abschlüsse der Cyber-Universitäten denen anderer Universitäten gleichgestellt. Ihre Reputation auf dem Arbeitsmarkt ist jedoch geringer.

Trotz des Ausbaus der Möglichkeiten für Erwachsenenbildung machen die Ausgaben des Staates nur einen Bruchteil der Ausgaben für das Bildungssystem insgesamt aus (Ra, Choi, Kim 2004). Vor allem ist der Anteil der gering Qualifizierten in der Erwachsenenbildung sehr klein.

**Abb. 3: Nationale Technische Qualifikationen**

### Fähigkeiten u. technische Bereiche



Quelle: Arbeitsministerium (2003), *Vocational competence Development*, Seoul.

### 3.4 Zertifizierung von Qualifikationen

Mit der Expansion des allgemeinen und beruflichen Lernens Erwachsener stellt sich die Frage, wie die Qualität der Bildungsmaßnahmen gesichert werden und wie die Durchlässigkeit des Bildungssystems erhöht werden kann. Mit dem System der

"Nationalen Qualifikationen" und dem Credit Bank System wurden in Korea in den letzten Jahren Antworten auf diese Herausforderungen entwickelt. Die Verantwortung für die Entwicklung der Standards lag in der Vergangenheit in der Hand verschiedener Ministerien, sodass die Standards im Niveau stark voneinander abwichen, was ihre Reputation schwächte. Mit dem "Rahmengesetz zur Qualifizierung" von 1997 wurden Nationale Technische Qualifikationen für die Kernindustrien und für Bereiche entwickelt, die bisher noch keine große Nachfrage verzeichnen, angesichts der industriellen Entwicklung des Landes aber aller Voraussicht nach wachsen werden (Kim D.G. 2001: 2). Die Nationalen Technischen Qualifikationen wurden für sämtliche Qualifikationsstufen formuliert (vom Handwerker bis zum Ingenieur sowie für administrative Dienste) (Abbildung 3). Hinzu kommen 120 nicht technische Standards wie zum Beispiel im Gesundheitswesen.

### **Kasten 2: Koreanischer Dienst zur Förderung der Humanressourcen (HRD)**

Der HRD wurde 1982 gegründet. Seine Aufgabe ist, die Qualität der beruflichen Bildung im technischen Bereich in Korea zu verbessern. Er entwickelt in enger Kooperation mit der Wirtschaft Standards für die berufliche Bildung, führt selber eigene Kurse durch und ist für die Tests zur Erlangung der Nationalen Technischen Qualifikationen zuständig. Zu seinen Aufgaben gehört auch die Arbeitsvermittlung für Absolventen der Kurse. Der HRD ist Träger von 19 polytechnischen Colleges für die Ausbildung von Technikern und von 21 berufsbildenden Instituten, die einjährige Kurse für die Ausbildung ungelerner Arbeitskräfte in einem Handwerk anbieten.

Zur Verbesserung der Qualität der Ausbilder wurde vom Arbeitsministerium 1999 die Korea-nische Universität für Technologie und Bildung (KUT), die zentral für ganz Korea neue Berufsschullehrer ausbildet (Bachelor's Degree) und aktive Lehrer weiterbildet, gegründet. Diese Universität untersteht ebenfalls dem HRD. Die Universität ist mit neuesten Technologien und Lehrmitteln ausgerüstet. Im Studium wird theoretisches Lernen mit praktischer Erfahrung über Projekte und obligatorische Praktika in Betrieben verbunden. Die Studiengebühren für Studenten sind niedrig. Sie selbst zahlen nur etwa ein Drittel der Gebühren. 35% werden vom Arbeitsministerium und der Rest vom EIS übernommen. Pro Jahr werden 8.000 bis 10.000 aktive Lehrer weitergebildet, die berufs begleitend auch einen "Bachelor's Degree" und "Master's Degree" erwerben können. Die Weiterbildung der aktiven Lehrer wird vom EIS finanziert. Für sie ist die Weiterbildung kostenlos, während andere Teilnehmer Gebühren zahlen. Die Aus- und Weiterbildung erfolgt in enger Kooperation mit anderen technischen Universitäten aus den USA und Europa. Von der Akademisierung der Ausbildung von Berufsschullehrern wird eine erhebliche Qualitätssteigerung und auch eine Verbesserung des Prestiges der beruflichen Bildung in den Schulen und Unternehmen erwartet.

Quelle: [www.hrdkorea.or.kr](http://www.hrdkorea.or.kr) und [www.hrdi.kut.ac.kr](http://www.hrdi.kut.ac.kr)

Die Entwicklung der Standards ist Aufgabe des Human Resource Development Service (HRD) (Kasten 2). Für Kurse des HRD werden keine oder nur niedrige Gebühren erhoben, verschiedene Zuschüsse und Stipendien stehen zur Verfügung und es gibt keine Altersbegrenzung. Gleichzeitig entwickelt und führt der HRD die Tests zum Erwerb der standardisierten Qualifikationen im ganzen Land durch. Die Tests für den Verwaltungsbereich liegen in der Verantwortung der koreanischen

Industrie- und Handelskammer. Seit 1974 haben 29.339.559 Personen an solchen Tests teilgenommen, von denen 5.905.698 Personen Qualifikationen erworben haben (17,33%). Gegenwärtig läuft ein Projekt zur gegenseitigen Anerkennung von Ingenieuren in den APEC-Ländern (Korea, Australien, Japan, Kanada, Hongkong, Malaysia, USA, Indonesien, Philippinen und Thailand). Mit Japan ist die gegenseitige Anerkennung von IT-Qualifikationen vereinbart. Ziele dieser gegenseitigen Anerkennung sind die Verbesserung der koreanischen Standards, aber auch die Möglichkeit, für ausländische Talente attraktiv zu werden.

Seit 2000 werden neben nationalen Standards auch Verfahren zur Anerkennung privater Standards entwickelt. Spielraum für solche Standards werden vor allem dort gesehen, wo der Staat selbst keine Standards formuliert und wo Interessengruppen, Berufsverbände oder Unternehmen in der Lage sind, Standards zu entwickeln und zu überwachen, die den nationalen und internationalen Anforderungen entsprechen. So wurden Kriterien für die Akkreditierung privater Standards und für die Berechtigung privater Institutionen zur Durchführung der Prüfungen für diese Qualifikationen erarbeitet. Auf Antrag an die Regierung überprüft das koreanische Forschungsinstitut für berufliche Aus- und Weiterbildung (KRIVET) die Einhaltung dieser Kriterien und die Regierung erteilt die Akkreditierung. Im Jahre 2002 wurden 35 private Qualifikationen akkreditiert und 200 wurden gerade überprüft. Die Akkreditierung gilt für zwei bis fünf Jahre. Die Rezertifizierung wird zum Teil an eine Aktualisierung der Standards gebunden sein.

Bis vor kurzem wurden in Korea nur Abschlüsse von Schulen und Universitäten anerkannt. 1997 wurde Punktesystems (Credit Bank System) eingeführt. Danach können Bildungsabschlüsse auch durch die Akkumulation von Credit Points erreicht werden, die aus folgenden Quellen stammen können:

- Absolvierung von Kursen an akkreditierten Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen,
- Nationale Technische Qualifikationen,
- Teilzeitimmatrikulation an Colleges oder Universitäten,
- im Rahmen eines Selbststudiums bestandene Prüfungen,
- wichtige, immaterielle kulturelle Kenntnisse.

Von diesem System sollen vor allem profitieren: (a) Personen mit High School-Abschluss, die keine Gelegenheit zur Teilnahme an einer Tertiärbildung hatten; (b) ehemalige College- oder Universitätsstudenten, die ihre Studien nicht abgeschlossen haben; (c) Angestellte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung, die jedoch keinen "Bachelor's Degree" oder einen "Associate Bachelor's Degree" haben; (d) Personen, die eine formale Anerkennung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten wünschen, die sie durch Selbststudium sowie durch eine betriebliche Ausbildung und praktische Erfahrung erworben haben; (e) Personen, die Kurse an privaten Institutionen oder Junior Colleges absolviert haben und auf die Universität wechseln möchten.

Anerkannt werden können nur Kurse mit standardisierten Curricula, die in akkreditierten Bildungseinrichtungen erworben wurden. Das Korean Education Development Institut (KEDI) ist für die Umsetzung des Punktesystems verantwortlich. Bis 2003 wurden 14.648 Qualifikationen verliehen, 10.091 für den "Associate Bachelor's Degree" und 4.557 für den "Bachelor's Degree". Zwei Drittel der Personen, die einen Abschluss erwarben, waren über 30 Jahre alt (Chung 2003: 14).

Die Nationalen Technischen Standards und das Punktesystem sind miteinander verknüpft. Im Punktesystem werden die Nationalen Technischen Standards mit festgelegten Punktwerten anerkannt. Mit beiden Systemen konnte die Durchlässigkeit des Bildungssystems verbessert werden. Durch die Standardisierung und Aktualisierung der Kurse für den Erwerb von Punkteguthaben und der Nationalen Technischen Standards kann auch die Qualität gesichert werden. Durch den Erwerb von Qualifikationen über das Punktesystem können Personen, die zuvor im Bildungssystem erfolglos waren, arbeitsmarktgängige Abschlüsse erwerben und weiter studieren. Für gering Qualifizierte ist nachteilig, dass das Punktesystem noch keine Qualifikationen unterhalb des Niveaus der High Schools anerkennt und auch noch keine Mechanismen für die Anerkennung von am Arbeitsplatz erworbenen Kenntnissen vorsieht (Chung 2003: 17). Die Nationalen Technischen Qualifikationen sind noch nicht mit dem Arbeitsmarkt und dem Lohnsystem verknüpft. Gewerkschaften und Unternehmen verhandeln nicht über die Berufsklassifizierungssysteme auf Grundlage von Qualifikationen. Die Löhne richten sich weitgehend nach Seniorität. Wer einmal als Arbeiter eingestuft worden ist, bleibt ein Arbeiter, und sein Lohn steigt nur mit dem Alter, was die Motivation zum Lernen einschränkt.

#### 4 Zusammenfassung

Korea hat sich in den letzten 50 Jahren von einer rückständigen Agrarwirtschaft zu einer der modernsten Ökonomien der Welt entwickelt. Einer der wichtigsten Motoren dieser Entwicklung waren Investitionen in das Humankapital, die sich insbesondere auf die allgemeine Bildung und die Hochschulen konzentrierten. Die starke Expansion der höheren Bildung in den letzten Jahrzehnten hat zu großen Bildungsunterschieden zwischen den Generationen geführt. Das koreanische Bildungssystem ist stark jugendorientiert: Die Teilnahme der jüngeren Generationen (15- bis 29-Jährige) am staatlichen und privaten Bildungsangebot liegt über dem OECD-Durchschnitt, doch das Bild ändert sich bei den höheren Altersgruppen. Besseren Bildungsmöglichkeiten für Erwachsene und insbesondere für die gering Qualifizierten wird bislang kein besonders hoher Stellenwert in der koreanischen Bildungspolitik beigemessen. Deshalb liegt die Teilnahmequote der über 30-Jährigen trotz gewisser Bemühungen zur Förderung der Erwachsenenbildung in den letzten Jahren unter dem OECD-Durchschnitt.

Die beruflichen Bildungsgänge an den High Schools und den Colleges haben im koreanischen Bildungssystem nur geringes Prestige und konnten wegen ihrer unzu-

reichenden Verknüpfung mit dem Arbeitsmarkt nicht als eine eigenständige Brücke mit Entwicklungsperspektiven ausgebaut worden. Der koreanische Arbeitsmarkt ist stark dualisiert und in reguläre und nicht reguläre Arbeitskräfte unterteilt. Nicht reguläre Arbeitskräfte erhalten wesentlich niedrigere Löhne und Zusatzleistungen als reguläre Kräfte. Zudem ist ein größerer Prozentsatz an irregulärer Beschäftigung unter gering Qualifizierten als unter höher Qualifizierten zu beobachten. Zwar sind die Instrumente für eine Weiterbildung Erwachsener in den letzten Jahren ausgebaut worden. Die Teilnahmequoten bleiben aber im internationalen Vergleich bescheiden. Eine der größten Barrieren für die Weiterbildung von Erwachsenen sind die Strukturen des koreanischen Arbeitsmarktes. Regulär Beschäftigte werden nach Seniorität und nicht nach Qualifikation bezahlt. Irregulär Beschäftigte haben keine Aufstiegschancen, sodass Weiterbildung für sie nicht lohnt. Auch die zwischenbetriebliche Mobilität ist nur in Ausnahmefällen ein gangbarer Weg. Es fehlt somit vor allem für die gering Qualifizierten an einer sinnvollen Verknüpfung der Bildungs- und Beschäftigungssysteme. Das Beschäftigungssystem bietet zudem zu wenig Anreize für lebenslanges Lernen. Weiterhin hat Süd-Korea im internationalen Vergleich außerordentlich lange Arbeitszeiten, die wenig zeitlichen Spielraum für Lernen in Kombination mit Vollzeitarbeit lässt. Zudem sind im Bereich der tertiären Bildung Studiengebühren zu entrichten. Für Erwachsene sind sie – etwa bei den Cyber-Colleges – zwar niedriger als bei normalen Colleges, aber immer noch eine beachtliche finanzielle Belastung. Bezahlter Urlaub ist nicht garantiert und wird nur in Ausnahmefällen von Unternehmen gewährt. Dieser Ressourcenmangel wirkt sich besonders negativ auf die Teilnahme von gering Qualifizierten aus.

Will man die Weiterbildungsteilnahme der Beschäftigten und hierbei auch der großen Gruppe der irregulär Beschäftigten fördern, müssen erstens die Arbeitsmarktsegmente durchlässiger werden, zweitens muss die berufliche Bildung im gesamten Bildungssystem aufgewertet werden, drittens müssen Zertifikate aus der Weiterbildung auf dem Arbeitsmarkt Anerkennung finden und an Entlohnungs- und Karrierestrukturen anknüpfen und viertens müssen die zeitlichen und materiellen Ressourcen der erwachsenen Teilnehmer durch Abschaffung der Studiengebühren, Hilfen zum Lebensunterhalt und Möglichkeiten zur befristeten Freistellung von der Arbeit verbessert werden.

## Literatur

- Chang Hong-geun (2002), *Irregular workers and the vocational education and training – centred on the labourers in the manufacturing industry*, Korean Research Institute for Vocational Education & Training (Krivet), RM 02-15, Seoul
- Chang Wonsup (2002), *A study on the transition from school to the world of work in Korea*, Korean Research Institute for Vocational Education & Training (Krivet), RM 02-14, Seoul
- Cho Joeng-Yoon (2002), "Vocational qualification system in Korea", in: Krivet (2002), *The TVET Expert Workshop "Learn TVET in Korea"*, S. 137-161, Seoul
- Chung Ji-Sung (2003), "Diversification of training pathways through the credit bank system in the Republic of Korea", in: IIEP/UNESCO-KRIVET, *International Policy Seminar "Making lifelong learning a reality"*, International Institute for Educational Planning (IIEP/UNESCO), KRIVET, Seoul

- Krivet (2002), *The TVET Expert Workshop "Learn TVET in Korea"*, Seoul
- Kim Deok Gi (2001), *Qualifications systems in Korea*, Korean Research Institute for Vocational Education & Training (Krivet), RM 01-10, Seoul
- Kim Ki-Hong (2001), *Vocational education system in Korea*, Korean Research Institute for Vocational Education & Training (Krivet), RM 01-08, Seoul
- Kim Wan-sik (2002), "The vocational educational system in Rep. of Korea", in Krivet (2002), S. 39-63
- Kim, You-Sun (2003), *The Cause of Nonstandard Workforce Increase, Social & Economic Critiques*, Vol. 21, Korea Social & Economic Studies Association (auf Koreanisch)
- Kwan-Seo Koo, (2003), "Policy directions and tasks of lifelong learning in Korea", in: IIEP/UNESCO-KRIVET, *International Policy Seminar "Making lifelong learning a reality"*, International Institute for Educational Planning (IIEP/UNESCO), KRIVET, Seoul
- Lee Hee-Su, Byun Jong-Im, Lee Ji-Hye, Ahn Doo-Hee, Park Sang-Ok, Lee Hyun-Seok (2002), *Research on the current status of illiteracy among Korean adult population*, Korean Educational Development Institute (KEDI), CR 2002-49, Seoul
- Lee Kye Woo, Cho Kisuk (2001), "Were Korean women more affected by the Asian crisis?", in: Park Funkoo, Park, Young-bum, Betcherman Gordon, Dar Amir (Hg.), *Labour Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*, The World Bank, Korea Labour Institute, Seoul
- Lee Byung-Hee, Kim Jooseop (2004), *Skill development and training policies in Korea*, Korea Labour Institute, unveröffentlichtes Manuskript
- Lee Nam Chul (2003), *Estimating human capital stock in Korea*, Korean Research Institute for Vocational Education & Training (Krivet), Dankook University, paper presented to the International Business Economics Research Conference (Acapulco Mexico)
- Ministry of Education & Human Resources Development, Republic of Korea (2003), *Education in Korea 2003-2004*, Seoul
- OECD (2003a), *OECD Economic Surveys: Korea*, Volume 2003/5, Paris
- OECD (2003b), *Education at a glance*, Paris
- OECD (2005), *Thematic review on adult learning: Korea Country note* (G. Bosch rapporteur), Paris, Online: <http://www.oecd.org/dataoecd/6/14/34936685.pdf>
- Ra, Youngsun, Choi Jihee, Kim Sangho (2004), "Thematic Review of adult learning: Focused on the low-educated and low-skilled (2nd round)", Korea background report, Korea Research Institute for Vocational Education and Training (Krivet), Seoul
- Yi Ilcheong, Lee Byung-Hee (2003), "Development characteristics of unemployment policy in Korea", paper presented at the United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Workshop on Social Policy in a Development Context – East Asian component, Bangkok, Thailand, 30 June-1 July 2003