

Israel - Benjamin Bental, Alex Weinreb und Avi Weiss: Staatliche Beteiligung an der Berufsbildung während der COVID-19-Pandemie – der Fall Israel

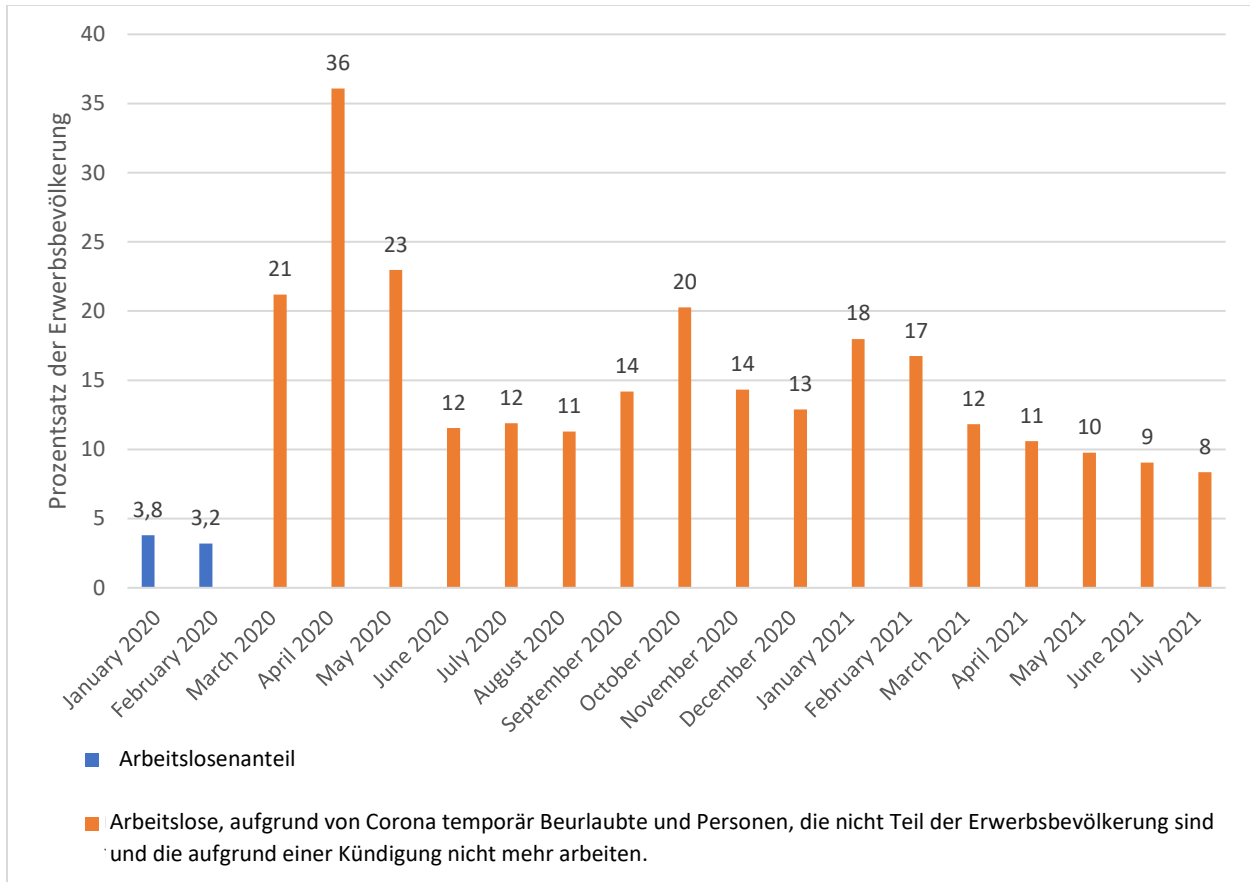
Benjamin Bental, Alex Weinreb und Avi Weiss:

Taub Center

Hintergrund

Als die COVID-19-Pandemie anfang, war die israelische Wirtschaft stark und die Arbeitslosenrate auf einem Rekordtief. Doch die Situation änderte sich quasi über Nacht und der erste Lockdown begann am 15. März 2020. Infolge des Lockdowns wurden 875.000 Personen aus einer Erwerbsbevölkerung von 4,1 Millionen arbeitslos. Im April stieg diese Zahl auf 1,5 Millionen (vgl. Abbildung 1). Wie in anderen Ländern auch waren junge, weniger gebildete Arbeitskräfte in den Dienstleistungsbereichen der Wirtschaft am stärksten betroffen.

Abbildung 1: Arbeitslosigkeit und temporäre Beurlaubung in Israel



Die Regierung reagierte auf die dramatische Krise, indem sie die bereits existierende Arbeitslosenausgleichsregelung, die für „normales“ Vorkommen von Arbeitslosigkeit entworfen wurde, anpasste. Die neue Regelung behandelte jede „temporär“ beurlaubte Arbeitskraft als arbeitslos, sodass sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld für die Dauer der Freistellung hatte. Diese Regelung galt bis Ende Juni 2021.

Aufgrund der Größenordnung des Problems und der enorm hohen Kosten, denen sich der Staat ausgesetzt sah, wurden diverse arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeführt, insbesondere im Bereich der Berufsbildung. Im Folgenden wird die Berufsbildung in Israel kurz beschrieben, anschließend werden die übernommenen Anpassungen vorgestellt.

Berufsbildung in Israel

Das israelische Berufsbildungssystem ist kompliziert, unzureichend finanziert und eher chaotisch, da es im Zuständigkeitsbereich mehrerer Ministerien (Ministerien für Arbeit, Bildung, wirtschaftliche Anliegen und Verteidigung) liegt. Berufsbildung findet im Rahmen von formellen und informellen Kursen statt. Lediglich 0,5 % der Auszubildenden werden in Arbeitsstätten ausgebildet; im Vergleich dazu beträgt dieser Anteil 50 % im Vereinigten Königreich und sogar bis zu 80 % in Deutschland (Porat, Kedar und Regev, 2020).¹ Das Arbeitsministerium fördert und

¹ vgl. auch KUCZERA, BASTIANIĆ UND FIELD (2018).

überwacht mehr als 60 Fachschulen, die vorrangig für Menschen in ihren Zwanzigern (nach ihrem Militärdienst) konzipiert sind. Dieser Bereich wird in Höhe von rund 160 Millionen Schekel (ca. 50 Millionen Dollar) finanziert. Im akademischen Jahr 2017/18 bildeten diese Institutionen ca. 32.000 Studierende aus.² Die Ausbildung dauert zwei bis drei Jahre. Darüber hinaus ist das Bildungsministerium Träger von ein- bis zweijährigen praktischen Ingenieur-Ausbildungsprogrammen, die der Ausbildung von Schulabgänger*innen vor ihrem Wehrdienst dienen sollen. 2017/18 waren rund 6.000 junge Menschen in einem solchen Programm registriert.³ Schließlich erhält eine unbekannte Anzahl von Menschen etwas Berufsbildung während ihres Wehrdienstes, wobei dies die meisten Charedim (ultraorthodoxe Juden und Jüdinnen, ca. 13 % der Bevölkerung) und arabischen Israelis (ca. 21 % der Bevölkerung) ausschließt, da die überwiegende Mehrzahl von ihnen keinen Militärdienst leistet.

Die Coronakrise

1. Allgemeine Maßnahmen der Regierung

Die israelische Regierung stellte insgesamt 202,3 Milliarden Schekel (ca. 14 % des BIP 2019) bereit, um die Auswirkungen der Krise abzumildern. Von diesem Betrag wurden 1,5 Milliarden (0,7 %) der beruflichen Bildung (inklusive akademischer Bildung) gewidmet. Allerdings wurden bis Juli 2021 nur 36 % dieser Summe verwendet.

2. Der Israel Employment Service

Der Israel Employment Service [israelische Arbeitsverwaltung], der dem Arbeitsministerium untergeordnet ist, trägt die Verantwortung für die Umsetzung von Berufsbildungsmaßnahmen. Dieser staatliche Verwaltungsdienst wird durch Arbeitsämter betrieben und verhilft (in gewöhnlichen Jahren) mehr als 400.000 Menschen zu neuer Beschäftigung. Im April 2020, zur Hochzeit der Pandemie, waren 1.350.000 Arbeitskräfte bei dem Employment Service registriert. Darin waren alle Menschen umfasst, die als nicht beschäftigt registriert waren, und nicht nur diejenigen, die aktiv arbeitssuchend waren.

Der Employment Service verfügt über diverse Angebote, um die Arbeitssuche zu erleichtern. Diese Angebote umfassen unter anderem die Unterstützung bei Bewerbungsvorgängen, die Verbesserung von Hebräischkenntnissen und die Vermittlung grundlegender digitaler Kompetenzen. Außerdem werden Individuen auf Berufsbildungsprogramme verwiesen.

In ihrem Jahresbericht von 2020 verzeichnete der Employment Service 8.273 ausgeführte Berufsbildungsprogramme, fast 4.000 weniger als 2019. Dieser Rückgang war den Lockdowns geschuldet, aufgrund derer Lehr- und Ausbildungsstätten geschlossen wurden. Doch trotz des Rückgangs bot der Service 43.081 Individuen „Workshops und Berufsbildung“ an. Sie

² Die Kohorte der 18-Jährigen umfasst ca. 140.000.

³ Israelisches Zentralbüro für Statistik.

vermittelte 4.514 Menschen an Berufsbildungskurse, obwohl nur 33 % davon tatsächlich die Kurse wahrnahmen. Weitere 2.599 Individuen erhielten Gutscheine für die Teilnahme an von Arbeitgebenden geförderten Ausbildungsprogrammen. Ein besonderes Angebot, welches für Personen, die als für Langzeitarbeitslosigkeit besonders gefährdet gelten, konzipiert wurde, vermittelte 2.418 Individuen an Berufsbildungskurse. Es wurden 25 Programme betrieben, die nicht qualifizierte Personen gemäß den Anforderungen von Arbeitgebenden ausbilden (die Anzahl der Teilnehmenden ist nicht bekannt). Rund 1.000 Arbeitskräfte wurden in Zusammenarbeit mit dem Gesundheits- und dem Bildungsministerium zu Pharmazeut*innen, Laborkräften und Lehrkräften umgeschult. Schließlich waren 633 Personen bei Programmen angemeldet, die einen Gutschein für Arbeitgebende verwenden, um von Arbeitgebenden bereitgestellte Ausbildungen mit bis zu 2.500 Schekel (ca. 800 Dollar) pro Auszubildender und Auszubildenden zu subventionieren. Der geringen Anzahl von Auszubildenden in diesen Programmen lag die Tatsache zugrunde, dass diese Programme 2020 nicht finanziert wurden.

Dieses Spektrum von durch den Israel Employment Service geförderten Umschulungsangeboten klingt beeindruckend. Es klingt allerdings weniger beeindruckend, wenn die Anzahl der durch diese Initiativen Umgeschulten mit der enormen Anzahl derer verglichen wird, die während der Pandemie ihre Arbeit verloren, nämlich zwischen 875.000 und 1,5 Millionen in den Anfangsphasen. Wiederum suggeriert Abbildung 1, dass die meisten der im April 2020 Arbeitslos gewordenen keine Umschulung gebraucht haben, um eine Beschäftigung zu finden, denn im Juli 2021 war die Arbeitslosigkeit auf ca. 8 % gesunken. Trotzdem überstieg diese Zahl den Wert von Februar 2020, nämlich 3,2 %, deutlich. Die Entwicklung ging außerdem mit einem signifikanten Arbeitskräftemangel im Technikbereich einher, was auf einen günstigen Bereich für Arbeitskräftemobilität hindeutet. Genau hier setzte die dritte Initiative an, um die es im Folgenden geht.

3. Die Innovation Authority

Die Innovation Authority [Innovationsautorität], welche kürzlich in den Zuständigkeitsbereich des Wirtschafts- und Technologieministeriums verlegt wurde, ist für die Förderung von Forschung und Entwicklung in Israel zuständig und betreibt diverse Programme, die riskante Projekte mitfinanzieren. Die Authority beteiligt sich mittlerweile auch an Ausbildungsprogrammen, um Fachleute für Israels boomenden Hochtechnologiebereich auszubilden.

Ende 2020 verkündete die Innovation Authority ein „Notfallprogramm“ mit einem Budget von 120 Millionen Schekel (ca. 35 Millionen Dollar), das kurze Ausbildungsprogramme für mehr als 6.000 Berufstätige in den Bereichen „Entwicklungsunterstützung und Unternehmen“ subventionieren sollte. Dieses Programm ist auf alle Industrien ausgerichtet, sowohl traditionelle als auch hightech. Unternehmen konnten sich für das Programm bewerben unter der Voraussetzung, dass sie mindestens 10 Auszubildende betreuten. Dieses Programm bietet wirkungsvolle Anreize: 5.000–11.000 Schekel pro Auszubildender und Auszubildenden (je nach dem technologischen Anspruch des Ausbildungsprogramms). Darüber hinaus wird ein Zuschuss

in Höhe von 11.000–24.000 Schekel für jede*n Auszubildende*n angeboten, der bzw. die mit einem ausreichend hohen Gehalt angestellt wird. Bei einem besonders hohen Einstellungsgehalt gibt es sogar eine Sonderzahlung von 5.000–10.000 Schekel. 47 Unternehmen gewannen die Ausschreibung zur Teilnahme an diesem Programm.⁴

Offensichtlich übersteigt die durch dieses Programm vorgesehene Subvention pro Auszubildender und Auszubildenden diejenige des Israel Employment Service deutlich. Zwar hat dies das Hauptziel, die Anzahl der technischen Arbeitskräfte im Hightech-Sektor zu erhöhen, doch es sollen damit ebenfalls Arbeitskräfte, deren Kompetenzen nicht mehr mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes übereinstimmen, umgeschult werden. Somit ist es unwahrscheinlich, dass dieses Programm einen signifikanten Einfluss auf den Arbeitslosenanteil haben wird.

Zusammenfassung

Die Coronakrise hat einige der Schwächen israelischer Berufsbildungsprogramme ans Tageslicht gebracht. Am stärksten fällt die niedrige Beteiligung von Arbeitgebenden an diesen Programmen auf, insbesondere im Vergleich zu den meisten Industrienationen. Dies erschwert das Zusammenführen der hohen Anzahl niedrig qualifizierter Menschen mit der Nachfrage nach professionell ausgebildeten Arbeitskräften. Dies ist vermutlich der Hauptgrund, weshalb die für Umschulung zur Verfügung stehenden Mittel so wenig verwendet werden.

Die OECD und israelische Forschungsinstitutionen haben die genannten Schwächen anerkannt. Es wird allgemein empfohlen, Berufsbildung in Israel zu vereinheitlichen, sie vollständig dem Bildungsministerium unterzuordnen, Lehrpläne besser zu überprüfen, Anreize für Ausbildungsstätten zu schaffen, die von dem Erfolg der Absolvent*innen abhängen, und das Zusammenspiel zwischen Berufsbildung und akademischer Ausbildung zu fördern. Diese weitreichenden Reformen hätten große Auswirkungen auf einige tief verankerte Interessen. Eine Umsetzung benötigte daher staatliches Eingreifen. Es wird sich zeigen, ob es ein derartiges Eingreifen geben wird.

⁴ Vgl. <https://innovationisrael.org.il/ef> und https://innovationisrael.org.il/press_release/5299 (beide in Hebräisch).

Quellen:

KUCZERA, M., BASTIANIĆ, T. AND FIELD, S. (2018). Apprenticeship and Vocational Education and Training in Israel, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris, 2018. – Link: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264302051-en> (abgerufen am 20.08.2021).

PORAT, N., YARDEN, K. AND EITAN, R. (2020). Vocational Training in Israel: Challenges and Shortcomings, Barriers in an International Comparison. The Israel Democracy Institute, 2020 (Hebräisch).

ISRAEL EMPLOYMENT SERVICE (2021): The 2020 Summary Report, June 2021 (Hebräisch).