



*Österreichisches Institut für
Berufsbildungsforschung*

Wirkungsmodellierung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung

Teilbericht im Rahmen der ibw-öibf-Studie
„Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen
Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)“

Endbericht

Autoren:

Peter Schlögl
Martin Mayerl

Wien, Februar 2016

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

öibf

Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung

(Geschäftsführer: Dr. Peter Schlögl)

Margaretenstraße 166/2

1050 Wien

T: +43 1 310 33 34-0

F: +43 1 319 77 72

oeibf@oeibf.at

www.oeibf.at

öibf Proj.-Nr: 14/25

ZVR-Nr.: 718743404



Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft erstellt.

Abstract de

In Österreich folgt mittlerweile die gesamte Bundesverwaltung dem Konzept des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns. Vor diesem Hintergrund wurde im Zuge des Entwicklungsprozesses eine Wirkungsmodellierung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung vorgenommen. Ziel war es, ein transparentes Steuerungsmodell zur anhaltenden wirkungsorientierten Überprüfung und zur evidenzbasierten Weiterentwicklung des Lehrstellenfördersystems für die bildungspolitischen Anspruchsgruppen bereitzustellen. Die Entwicklung des Wirkungsmodells erfolgte durch eine systematische Analyse aller normativ relevanten Dokumente und die partizipative Einbindung der bildungspolitischen Gruppen in Form von Gruppendiskussionen.

Abstract en

The governmental and administrative action of the Austrian Republic is oriented to the concept of outcome. Against this background, the aim was to develop an outcome-oriented framework of the grants for apprenticeship training. Furthermore it may provide an evidence-based framework for the further development of supplementary financing. The outcome-oriented framework was developed by using a systematic analysis of legislative documents and the participation of the stakeholders.

Bibliografische Information:

Schlögl, Peter & Mayerl, Martin. (2016). Wirkungsmodellierung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung. Teilbericht im Rahmen der ibw-öibf-Studie „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß 19c BAG)“. Wien: öibf.

Alle Teilberichte im Rahmen der „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)“:

Dornmayr, Helmut, Schlögl, Peter, Mayerl, Martin & Winkler, Birgit. (2016). Synthesebericht der ibw-öibf-Studie „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)“. Wien: ibw, öibf.

Dornmayr, Helmut, Petanovitsch, Alexander & Winkler, Birgit. (2016). Kontext- und Implementationsanalyse der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG). Wien: ibw.

Schlögl, Peter & Mayerl, Martin. (2016). Wirkungsmodellierung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung. Wien: öibf.

Dornmayr, Helmut. (2016). Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrabgängerInnen 2008-2013 in Österreich. Wien: ibw.

Dornmayr, Helmut & Winkler, Birgit. (2016). Befragung österreichischer LehrabsolventInnen zwei Jahre nach Lehrabschluss. Wien: ibw.

Schlögl, Peter & Mayerl, Martin. (2016). Betriebsbefragung zu Kosten und Nutzen der Lehrausbildung in Österreich. Wien: öibf.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Teilbericht im Rahmen der ibw-öibf-Studie „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)“ | 1 |
| 0 Executive Summary | 5 |
| 1 Einführung und Zielsetzung | 11 |
| 2 Ansatz der Wirkungsmodellierung | 12 |
| 2.1 Konzeption des Wirkungsmodells..... | 13 |
| 2.2 Methodische Vorgangsweise..... | 15 |
| 3 Ergebnisse | 19 |
| 3.1 Umwelt der betrieblichen Lehrstellenförderung..... | 19 |
| 3.2 Bildungspolitischer Kontext | 21 |
| 3.3 Zielarchitektur des Wirkungsmodells | 28 |
| 3.3.1 Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung | 29 |
| 3.3.2 Zugänge attraktiv und fair gestalten | 30 |
| 3.3.3 Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse | 32 |
| 3.4 Ziele – Maßnahmen | 33 |
| 3.5 Indikatoren | 37 |
| 3.5.1 Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung | 39 |
| 3.5.2 Zugänge attraktiv und fair gestalten | 41 |
| 3.5.3 Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse | 43 |
| 4 Wirkungsmodellierung als Steuerinstrument zur Weiterentwicklung der Lehrstellenförderung | 47 |
| 4.1 Allgemeines Steuerungsmodell | 47 |
| 4.2 Beispiel eines wirkungsorientierten Steuerungshandelns | 51 |
| 5 Schlussfolgerungen..... | 59 |
| 6 Quellenverzeichnisse | 62 |
| 6.1 Literaturverzeichnis | 62 |
| 6.2 Tabellenverzeichnis..... | 64 |
| 6.3 Abbildungsverzeichnis..... | 65 |

0 Executive Summary

Hintergrund und Zielsetzung

In Österreich folgt mittlerweile die gesamte Bundesverwaltung dem Konzept des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei ein von der Politik festgelegter, zukünftig zu erreichender Zustand, welcher sich auf eine Wirkung (=Outcome) des staatlichen Handelns bezieht. Die Politik erteilt in diesem Modell der Verwaltung Vorgaben in Form von „Wirkungszielen“. Um eine wirkungsorientierte Bewertung der betrieblichen Lehrstellenförderung vorzunehmen, bedarf es einer Modellierung von Wirkungsketten, die die zweckhaften Maßnahmen-Ziel-Beziehungen in einem gesamthaften Interpretationsrahmen verorten sowie Indikatoren zur Überprüfbarkeit der Zielerreichung bereitstellen.

Die allgemeinen Ziele der Wirkungsmodellierung der betrieblichen Lehrstellenförderung sind die Herstellung einer transparenten Zielarchitektur und die Bereitstellung eines Instrumentes zur wirkungsorientierten Steuerung und Weiterentwicklung des Fördersystems im Hinblick auf die vielfältigen Ansprüche und Zielsetzungen.

Konzeption des Wirkungsmodells

Die Konzeption der Wirkungsmodellierung schließt an die Vorgabe des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns an und versucht eine begründete „Systemhaftigkeit“ der betrieblichen Lehrstellenförderung herzustellen. Im Zuge der Systematisierung sollten zweckhafte Beziehungen zwischen Zielen und Maßnahmen entwickelt und in eine gesamthafte Zielarchitektur eingeordnet werden. Die zentralen Elemente des Wirkungsmodells sind die Zielarchitektur, Maßnahmen sowie die Indikatoren, die zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Zielarchitektur drückt sich in den allgemein gehaltenen Wirkungszielen und konkret benannten Aktivitätszielen aus. Die Maßnahmen sind in den gültigen Richtlinien festgehalten und werden im Zuge der Entwicklungsarbeiten mit den Zielen in Beziehung gesetzt. Die Indikatoren ermöglichen eine Überprüfung der Zielerreichung. Die Struktur des Wirkungsmodells soll damit alle Voraussetzungen für eine wirkungsorientierte Steuerung bereitstellen.

Methodische Vorgangsweise

Die formale und inhaltliche Entwicklung des Wirkungsmodells folgte zwei Grundprinzipien, erstens einer nahen Orientierung an die offiziellen Dokumente der Lehrstellenförderung und zweitens an die Einbindung der zentralen bildungspolitischen Akteure, die bei der Entwicklung und Steuerung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung beteiligt sind.

Gemeinsam mit dem wissenschaftlichen Beirat wurde die Auswahl des formalen Wirkungsmodells auf der Basis von verschiedenen Ansätzen vorgenommen und diskutiert. Am Ende wurde ein Modell im Anschluss an das wirkungsorientierte Verwaltungshandeln entwickelt.

Danach wurde der Kanon von normativ-bindenden Dokumenten festgelegt, die als Grundlage zur Entwicklung der Zielarchitektur herangezogen wurden. Die Dokumentenauswahl setzte sich zusammen aus den gültigen Richtlinien des Berufsausbildungsgesetzes sowie den Beilagen zu den Novellen des Berufsausbildungsgesetzes 2008 und 2015.

Mit Hilfe einer systematischen Dokumentenanalyse wurden verschiedene Zieldimensionen (Wirkungsziele und Aktivitätsziele) der betrieblichen Lehrstellenförderung entfaltet. Dies erfolgte in einem mehrstufigen, iterativen Prozess. Besonderheit ist, dass hier Originalformulierungen belassen und konsequent Quellenbezüge hergestellt werden. Die Zielarchitektur kann so jederzeit auf der Basis der Dokumente rekonstruiert werden.

Anschließend wurde die entwickelte Zielarchitektur mit den zentralen bildungspolitischen Akteuren in Gruppen diskutiert. Es fanden drei Workshops jeweils mit VertreterInnen der Ministerien, der Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen und der ArbeitnehmerInnen statt. Im Zentrum standen dabei die Diskussion der Zielarchitektur hinsichtlich Vollständigkeit und Angemessenheit sowie die Herstellung bzw. Vervollständigung der Maßnahmen-Ziel-Beziehungen.

Nach den Workshops wurden die Ergebnisse der Gruppendiskussionen dokumentiert und gegenübergestellt. In diesem Sinne hat der vorliegende Bericht den Anspruch, eine Ergebnissicherung des partizipativen Prozesses zu liefern sowie die unterschiedlichen Einschätzungen der verschiedenen bildungspolitischen AkteurInnen festzuhalten.

Abgerundet wird der Entwicklungsprozess durch einen ersten Vorschlag von potenziellen Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung. Die endgültige Auswahl und Festlegung von Zielgrößen muss aber letztlich in einem bildungspolitischen Aushandlungsprozess vorgenommen werden.

Umwelt der betrieblichen Lehrstellenförderung

Die Steuerung betriebsbasierter Ausbildung erfolgt in einem komplexen Arrangement von Institutionen und Interessen vor dem Hintergrund vielfältiger Ziele und Rationale (z.B. Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarktpolitik), die aktuelle und künftige Entwicklungen zu interpretieren, Steuerungsoptionen zu entwickeln und Interventionen zu konzipieren hat. Ein Förderprogramm der betrieblichen Lehrstellenförderung kann nicht losgelöst davon interpretiert werden, stellt kein geschlossenes, davon isoliertes System dar. Vielmehr ist es Teil der politischen Umwelt von Berufsausbildung, das im Sinne von kontextueller Steuerung auf betriebliche Ausbildungsbereitschaft und -praxis wirken will und muss sich dabei zu traditionellen Gegebenheiten (inkl. antagonistischen Interessenlagen), gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends sowie nationalen und europäischen Programmatiken verhalten. Auch sind weitere relevante Förderinstitutionen und -mechanismen in das Gesamtbild des Steuerungskontextes aufzunehmen, die insbesondere in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik erhebliche Steuerungseffekte realisieren, wenn diese auch nicht ausschließlich – aber oft – andere FörderadressatInnen haben (Individuen, Schulen, Bildungsträger und Nicht-Ausbildungsbetriebe).

Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext bildungspolitische Programmatiken, die sich aus dem aktuellen Regierungsprogramm und aus nationalen Implementierungen im

Rahmen der europäischen Bildungspolitik (z.B. Strategie des Lebensbegleitenden Lernens, Europa 2020-Strategie, Nationaler Qualifikationsrahmen, Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung) ableiten.

Bildungspolitischer Kontext

In der bildungspolitischen Diskussion zur betrieblichen Lehrstellenförderung lässt sich eine Gemengelage an verschiedenen Positionen hinsichtlich ihrer historischen Voraussetzungen und der aktuellen Gestaltung feststellen. Es gibt einen grundsätzlichen Konsens aller bildungspolitischen AkteurInnen über das Umlageverfahren als zentrales Prinzip des Fördersystems (Finanzierung über Insolvenz-Entgelt-Fonds). Die vorhandenen Mittel sollen dazu verwendet werden, um ausbildungsaktive Betriebe nach den Kriterien der Effektivität und Effizienz zu unterstützen. Allerdings gibt es unterschiedliche bildungspolitische Positionen zur Struktur der Mittelausschüttung. Vereinfachend stehen einander hier zwei Positionen gegenüber: (1) Die grundlegende Struktur der betrieblichen Lehrstellenförderung sollte eine quantitative Umverteilung der finanziellen Mittel von nicht-ausbildungsaktiven Betrieben zu ausbildungsaktiven Betrieben sein. Dazu werden mehrere Begründungszusammenhänge geäußert, wie Kostendeckung der Ausbildung, Ersatz für Berufsschulzeiten oder Fairness gegenüber ausbildenden Betrieben. (2) Die Umverteilung der finanziellen Mittel sollte an qualitative Mindeststandards gebunden werden, um Qualitätssicherung bzw. Qualitätsentwicklung in der betrieblichen Ausbildung zu gewährleisten bzw. zu befördern.

Zielarchitektur und Einordnung der Maßnahmen

Aus den Dokumentenanalysen und der Gruppendiskussionen mit den bildungspolitischen Anspruchsgruppen hat sich folgende Zielarchitektur des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung überblickshaft ergeben.

Über die Zielarchitektur herrschte weitgehend Konsens bei allen bildungspolitischen Anspruchsgruppen. Die Zuordnung der Maßnahmen zu den jeweiligen Aktivitätszielen war nicht in allen Workshops durchgehend konsistent. Diese Inkonsistenzen können, müssen aber nicht unbedingt auf einen Dissens zwischen den bildungspolitischen Gruppierungen zurückzuführen sein. Um zu einem endgültigen Ergebnis zu gelangen, bedarf es hier nochmals eines bildungspolitischen Diskussionsprozesses unter den SteuerungsakteurInnen, um zu einem vollständigen Konsens zu gelangen.

Tabelle 0-1: Überblick Zielarchitektur-Maßnahmen

| Wirkungsdimension: Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung | | |
|--|---|----------------------------|
| Wirkungsziele | Aktivitätsziele | Maßnahmen |
| Deckung des Fachkräftebedarfs bei gleichzeitiger... | Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen | 1, 8, 10, (2a, 7, 9) |
| | Branchenbezogenes Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | (1, 2a, 10, 11) |
| | Regionales Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | (10) |
| ... umfassender Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen | Betriebe mit Jugendlichen in Teilqualifikation unterstützen | 7, (5) |
| | Übernahme von Personen aus überbetrieblichen Ausbildungen in ein betriebliches Lehrverhältnis fördern | 9 |
| Wirkungsdimension: Zugänge attraktiv und fair gestalten | | |
| Wirkungsziele | Aktivitätsziele | Maßnahmen |
| Erhalt und Steigerung der Attraktivität der Lehrausbildung für vielfältige Zielgruppen unter Berücksichtigung der... | Hochwertige Ausbildungsleistungen fördern | 4, 16, (2c) |
| | Teilnahme an der Berufsreifeprüfung erhöhen | 2e |
| | Teilnahme von Erwachsenen fördern | 8, (15) |
| ... Aufhebung der geschlechtsspezifischen Segregation | Gleichgestellter Zugang von jungen Frauen und Männern zu verschiedenen Lehrberufen sicherstellen | 6, 10 |
| | Junge Frauen in für sie untypischen Lehrberufen unterstützen | 6, 10 |
| Wirkungsdimension: Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse | | |
| Wirkungsziele | Aktivitätsziele | Maßnahmen |
| Entwicklung der Ausbildungsqualität | Ausbildungssituationen verbessern | 3, 10, 11 (2a-c, 14) |
| | Ausbildung über das Berufsbild hinaus erweitern/vertiefen | 2c (2b, 2e, 13) |
| | Innovation in der Ausbildungspraxis sicherstellen | 17 (3, 11) |
| | Internationalen Austausch fördern | 13 |
| Erhöhung der Chancen auf eine erfolgreiche Berufsausbildung / Absicherung des Ausbildungserfolges | Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten begleiten und unterstützen | 2d, 5, 9, 10, 15, (11, 14) |
| | Ausbildungsabbrüche reduzieren | 5, 10, (1) |
| | Erwerb der Lehrabschlussprüfung sicherstellen | 2d, 9, 10, 14, 15 |
| Steigerung der Güte der Lehrabschlussprüfung | Praxisorientiertes und berufsbildrelevantes Prüfungshandeln sicherstellen | 12a, 12b |

Quelle: öibf. – Anmerkungen: Maßnahmen: 1 Basisförderungen, 2 Zwischen- und überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen: a. verpfl. Ausbildungsverbundmaßnahmen (AV), b. freiwillige AV, c. berufsbezogene Zusatzausbildungen, d. Vorbereitungskurse auf Lehrabschlussprüfungen (LAP), e. Besuch von Vorbereitungskursen auf die Berufsreifeprüfung, 3 Weiterbildung der AusbilderInnen, 4 Ausgezeichnete/gute LAP, 5 Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten, 6 Gleichmäßiger Zugang von jungen Frauen/Männern, 7 Förderung für IBA/Teilqualifizierung (seit 31.12.2015 ausgelaufen), 8 Lehrlingsausbildung Erwachsene, 9 Prämie überbetrieblicher Ausbildungseinrichtung, 10 Coaching Lehrlinge/Lehrbetriebe, 11 Ausbildungsleitfäden, 12 Lehrabschlussprüfung, 13 Auslandspraktika, 14 Förderung Vorbereitungskurse LAP (personenbezogen), 15 Wiederholter Antritt zur LAP, 16 Teilnahme internationale Berufswettbewerbe, 17 Ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung der Qualität der betrieblichen Lehrlingsausbildung. - Maßnahmen in „()“ markiert eine nicht durchgängige Zuordnung in allen Diskussionsgruppen

Indikatoren

Indikatoren haben mehrere Funktionen, sie ermöglichen eine Kontrolle über die erzielten Ergebnisse, stellen Informationsgrundlagen für Entscheidungsprozesse bereit und befördern eine sachliche Diskussion von Zielen und umzusetzenden Ergebnisse sowie der

Maßnahmen zur Zielerreichung. Im Zuge der Entwicklungsarbeiten wurde eine nähere Spezifizierung von möglichen Indikatoren festgelegt. Ziel war es, damit eine Diskussionsgrundlage für die endgültige Auswahl von steuerungsrelevanten Indikatoren zu schaffen. Um Akzeptanz der steuerungsrelevanten Indikatoren und Zielgrößen zu schaffen, müssen diese letztlich durch die Bildungspolitik selbst definiert werden.

Wirkungsmodell als Steuerinstrument zur Weiterentwicklung der Lehrstellenförderung

Aus der Sicht der Evaluationstheorie ist ein Wirkungsmodell die Voraussetzung zur anhaltenden evidenzbasierten Steuerung von zielgerichteten Maßnahmen und kann die bildungspolitischen AkteurInnen dazu anhalten, ihr Steuerungshandeln gezielt auf die erwünschten Resultate auszurichten. Das Wirkungsmodell ist idealtypisch als ein mechanistischer Regelkreislauf angelegt, der das Ziel verfolgt, das Steuerungshandeln zu unterstützen und zu leiten. Idealtypisch deshalb, weil sich Steuerungshandeln im realen Handeln nie nur auf reine mechanistische Prinzipien stützen kann, insbesondere auch weil das Lehrausbildungssystem in ein hochdynamisches Umfeld eingebettet ist und daher auf unterschiedliche Bedingungen reagieren muss.

Unter Anwendung des Wirkungsmodelles kann es gelingen, (1) auf der Basis einer laufenden Prüfung der Zielerreichung eine Optimierung der Maßnahmen vorzunehmen, (2) auf geänderte Zielsetzungen mit passenden Maßnahmen zu reagieren, (3) einen effizienten und effektiven finanziellen Mitteleinsatz sicherzustellen.

Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt der Überlegungen ist es, ein Modell zur anhaltenden wirkungsorientierten Steuerung des Systems der Lehrstellenförderung für die bildungspolitischen Anspruchsgruppen bereitzustellen, das die Bewertung der Zielerreichung und die Weiterentwicklung des Fördersystems begleiten soll. Damit das idealtypisch gedachte wirkungsorientierte Steuerungshandeln in Gang gesetzt werden kann, bedarf es der Schaffung von grundlegenden Handlungsvoraussetzungen und -bedingungen. Soll das gelingen, so führt dies für die aktuelle Steuerungspraxis zu Konsequenzen auf mehreren Ebenen.

Das System der betrieblichen Lehrstellenförderung sowie die betriebliche Ausbildung selbst sind in ein komplexes Arrangement von Institutionen und Interessen eingebettet. Bei der Steuerung des Fördersystems gilt es daher den Wirkungskreis bzw. Anspruchsgruppen konsequent zu definieren, in der gesamten Förderkulisse zu verorten und strukturelle Abstimmungen herzustellen.

In Bezug auf die Gestaltung des gesamten Fördersystems gilt es die Kontextbedingungen in einem bildungspolitischen Prozess zu klären und auf eine transparente Basis zu stellen. Wenn die grundlegenden kontextuellen Parameter, wie die Finanzierung, die Mechanismen des Umlagesystems und bildungspolitische Ansprüche transparent festgehalten werden, ist klar, welcher Gestaltungsspielraum für die Entwicklung verschiedener Maßnahmen bereitsteht.

Jede wirkungsorientierte Bewertung von Maßnahmen kann immer nur in Bezug auf ein Ziel(system) vorgenommen werden. In den Richtlinien des Fördersystems gilt es daher die

mit dem Fördersystem verbundenen Zielsetzungen konsequent in Form von zielorientierten Formulierungen einzuführen.

Die wirkungsorientierte Bewertung von Maßnahmen setzt auch voraus, dass eine konsistente Maßnahmen-Ziel-Beziehung hergestellt wird, d.h. eine genaue Definition, welche Zielsetzungen die verschiedenen Maßnahmen im System bedienen. Strukturelle Lücken im Fördersystem können so vermieden werden und es wird sichergestellt, dass alle Zielsetzungen mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegt sind. Dies führt zu einem einheitlichen und transparenten Verständnis der Zielbestimmung verschiedener Maßnahmen.

Zur konkreten, anhaltenden Überprüfung der Zielerreichung der Maßnahmen müssen für ein Monitoringsystem steuerungsrelevante Indikatoren definiert werden, die laufend erhoben werden. Die Indikatoren stellen eine zentrale Datengrundlage für eine evidenzbasierte Steuerung bereit.

1 Einführung und Zielsetzung

In Österreich folgt die gesamte Bundesverwaltung und Finanzierungsverwaltung seit mehreren Jahren dem Konzept der Outcome-Betrachtung¹. Ausgangspunkt der Überlegungen ist dabei ein von der Politik festgelegter, zukünftig zu erreichender Zustand, welcher sich auf eine Wirkung (=Outcome) des staatlichen Handelns bezieht. Die Politik erteilt in diesem Modell der Verwaltung Vorgaben in Form von „Wirkungszielen“ (Seiwald, Gepl, & Thaller, 2011, S. 11f). Wobei in der Bundesverwaltung Priorität auf eine wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung und Folgenabschätzung hinsichtlich der Prozesse der Ministerien, sowie auf die Wirkungsdimension Gleichstellung gelegt wird.² Diese Verwaltungsinnovationen betreffen auch die Berufsbildungspolitik des Bundes, dort ist die Outcome-Orientierung aber nochmals differenzierter zu betrachten. Denn die Überleitung aus dem Ausbildungsprozess in nachhaltige Beschäftigung und der Beitrag der betrieblichen Lehrausbildung zur sogenannten Skill-Formation Österreichs als Beitrag zur Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung sind zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund ist auch der gesamte Projektauftrag der „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß §19c BAG)“ zu sehen. Um eine wirkungsorientierte Bewertung der betrieblichen Lehrstellenförderung vorzunehmen, bedarf es einer Modellierung von Wirkungsketten, die die zweckhaften Maßnahmen-Ziel-Beziehungen in einem gesamthaften Interpretationsrahmen verorten sowie Indikatoren zur Überprüfbarkeit der Zielerreichung bereitstellen.

Die allgemeinen Ziele der Wirkungsmodellierung der betrieblichen Lehrstellenförderung sind die Herstellung einer transparenten Zielarchitektur und die Bereitstellung eines Instrumentes zur wirkungsorientierten Steuerung und Weiterentwicklung des Fördersystems im Hinblick auf die vielfältigen Ansprüche und Zielsetzungen. Wesentliche Anspruchsgruppen der vorliegenden Wirkungsmodellierung sind vordergründig die AkteurInnen im Förderausschuss (gemäß §31b BAG) und der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend³, der die Zweckmäßigkeit und Wirkung der gemäß §19c festgelegten Beihilfen zu prüfen hat (§19e BAG). Diese Gruppen werden daher partizipativ in den Entwicklungsprozess des Wirkungsmodells der betrieblichen Lehrstellenförderung eingebunden.

¹ Siehe dazu Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Darstellung der Angaben zur Wirkungsorientierung im Bundesvoranschlagsentwurf und in den Teilheften (Angaben zur Wirkungsorientierung-VO) StF: BGBl. II Nr. 244/2011

² Wirkungsorientierte Haushaltsführung, Wirkungsorientierte Folgenabschätzung und interne Evaluierung, Wirkungscontrolling wird im Bundeshaushaltsgesetz ab 2013 umgesetzt (BGBl. I Nr. 139/2009, i.d.F. BGBl. I Nr. 62/2012).

³ In der gegenwärtigen Legislaturperiode Bundesminister für Wissenschaft, Wirtschaft und Forschung.

Darüber hinaus bildet das erarbeitete Wirkungsmodell auch den Rahmen für die gesamthafte Bewertung der Ergebnisse im Rahmen der Hintergrundanalyse (vgl. Synthesebericht⁴).

2 Ansatz der Wirkungsmodellierung

In der Richtlinie Z 1-7⁵ wird die generelle Zielsetzung der betrieblichen Lehrstellenförderung festgelegt: „Zahl und Qualität der betrieblichen Ausbildungsplätze im Rahmen der Berufsausbildungsgesetze sollen durch ein **System an betrieblichen Lehrstellenförderungen** erhöht werden. Die grundlegenden Rahmenbedingungen und Ziele dieses Fördersystems sind im Berufsausbildungsgesetz geregelt.“ (Hervorhebung durch Autoren). Der zentrale Ansatz der Wirkungsmodellierung ist es, an die postulierte „Systemhaftigkeit“ der betrieblichen Lehrstellenförderung anzuknüpfen und deren Entwicklung zu befördern.

Die Zwecke der Lehrstellenförderungen (Beihilfen und ergänzende Unterstützungsstrukturen) werden in §19c Abs. 1 BAG festgehalten:

- Förderung des Anreizes zur Ausbildung von Lehrlingen, insbesondere durch Abgeltung eines Teiles der Lehrlingsentschädigung,
- Steigerung der Qualität in der Lehrlingsausbildung,
- Förderung von Ausbildungsverbänden,
- Aus- und Weiterbildung von Ausbilder/innen,
- Zusatzausbildungen von Lehrlingen,
- Förderung der Ausbildung in Lehrberufen entsprechend dem regionalen Fachkräftebedarf,
- Förderung des gleichmäßigen Zugangs von jungen Frauen und jungen Männern zu den verschiedenen Lehrberufen,
- Förderung von Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsleistungen zur Erhöhung der Chancen auf eine erfolgreiche Berufsausbildung und auch zur Anhebung der Ausbildungsbeteiligung insbesondere in Bereichen mit wenigen Ausbildungsbetrieben oder Lehrlingen.

Ein erster Blick auf die Zweckbestimmungen und die relevanten Richtlinien lässt bereits den Befund zu, dass sich die „Systemhaftigkeit“ der Lehrstellenförderung in den Dokumenten nur bedingt erkennen lässt. Gemeinsam mit dem wissenschaftlichen Beirat wurde diagnostiziert, dass (1) die Zielsetzungen nicht immer in Zielformulierungen vorliegen, (2) Maßnahmen, Zwecke und Ziele miteinander vermischt werden (z.B. Aus- und Weiterbildung von

⁴ Dornmayr, Helmut, Schlögl, Peter, Mayerl, Martin & Winkler, Birgit. (2016). Synthesebericht der ibw-öibf-Studie „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß 19c BAG)“. Wien: ibw, öibf.

⁵ Richtlinie Z 1 bis 7 2013: Richtlinie zur Förderung der betrieblichen Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 19c BAG.

AusbilderInnen), (3) keine konsistenten Maßnahmen-Ziel-Beziehungen hergestellt und (4) keine Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung festgehalten sind.

Dieser zentrale Befund diene als Ausgangslage für die formale und inhaltliche Entwicklung des Wirkungsmodells, das im Folgenden skizziert wird.

2.1 Konzeption des Wirkungsmodells

Im Zuge des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns werden die von der Politik intendierten Wirkungen zum zentralen Maßstab des Handelns gemacht. Konkret festgemacht werden kann das Verwaltungshandeln im Hinblick auf dessen Effektivität und Effizienz (Seiwald, Geppl, u. a., 2011, S. 12):

- „Effektivität bedeutet ‚die richtigen Dinge tun‘ und gibt Auskunft über den Grad der Zielerreichung. Effektivität liegt dann vor, wenn vorgegebene Wirkungen mit den festgelegten Maßnahmen erreicht werden.“
- „Effizienz hingegen bedeutet ‚die Dinge richtig tun‘ und beschreibt das Verhältnis von Output zu Input. Effizienz ist dann erreicht, wenn vorgegebene Wirkungen mit dem kleinstmöglichen Ressourceneinsatz erzielt werden.“

Im Sinne eines möglichst geringen Ressourceneinsatzes soll das Verwaltungshandeln in einem angemessenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen stehen (Seiwald, Geppl, u. a., 2011, S. 13).

Die politischen Ziele bzw. Strategien werden nach dem Prinzip der wirkungsorientierten Steuerung, dann weiter in „Wirkungsziele“ und „Maßnahmen“ konkretisiert sowie Ziel- und Leistungspläne erstellt. In regelmäßigen Abständen sollen nach der Implementierung die Maßnahmen beurteilt und anhand deren Wirkung evaluiert werden (Seiwald, Geppl, u. a., 2011, S. 17).

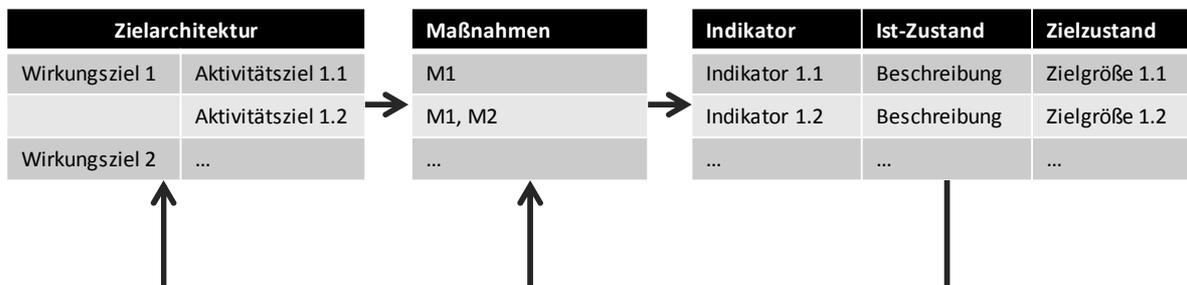
Anknüpfend an die Idee der wirkungsorientierten Verwaltung soll auch das Wirkungsmodell der betrieblichen Lehrstellenförderung konzipiert sein. In den zentralen Richtlinien des Fördersystems wird der Charakter der „Systemhaftigkeit“ der betrieblichen Lehrstellenförderung betont. Unter einem System wird meist eine systematische Verknüpfung von verschiedenen Elementen anhand von zweckgebundenen Einheiten verstanden.

Daraus leiten sich zwei wesentliche Ansprüche an die Wirkungsmodellierung der betrieblichen Lehrstellenförderung ab:

- Es sollte ein „System“ der Lehrstellenförderung entwickelt werden. Im Zuge der Systematisierung sollten zweckhafte Beziehung zwischen Zielen und Maßnahmen hergestellt werden und in eine gesamthafte Zielarchitektur eingeordnet werden.
- Das entwickelte Wirkungsmodell sollte potenziell als evidenzbasiertes Instrument für die Steuerung der betrieblichen Lehrstellenförderung im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung (Seiwald, Geppl, u. a., 2011) herangezogen werden können. Es sollte helfen einen wirkungsorientierten Steuerkreislauf zur Weiterentwicklung des Fördersystems einzurichten (vgl. dazu Kapitel 4).

Das System der betrieblichen Lehrstellenförderung wird dabei nicht als ein in sich geschlossenes System verstanden, sondern als ein System, das mit seiner Umwelt in verschiedenster Art und Weise interagiert. Die Umwelt wirkt in unterschiedlichen Kontexten auf das Fördersystem ein (vgl. Kapitel 3.1).

Abbildung 1: Systemhafte Modellierung zur Beschreibung der betrieblichen Lehrstellenförderung



Verschiedene Umwelten: Lehrausbildungssystem, Bildungsstrategien und –programme (Regierungsprogramm, LLL-Strategie) etc.

Quelle: eigene Darstellung.

In Abbildung 1 werden die wesentlichen Elemente des Wirkungsmodells dargestellt. Es teilt sich analytisch in drei Bereiche:

1. Ziele: Die Zielarchitektur der betrieblichen Lehrstellenförderung drückt sich grundsätzlich durch die Wirkungsziele und Aktivitätsziele aus. „Die Wirkungsziele beschreiben die von der Politik angestrebten Wirkungen“ (Seiwald, Geppl, u. a., 2011, S. 17). Die Wirkungsziele weisen dabei einen hohen Abstrahierungsgrad auf. In den Aktivitätszielen wird eine starke Konkretisierung der Wirkungsziele vorgenommen.⁶
2. Maßnahmen: „Die Maßnahmen stellen die politischen Schwerpunkte und Leistungen der Verwaltung dar, mit denen die Wirkungsziele erreicht werden sollen“ (Seiwald, Geppl, u. a., 2011, S. 17). Im Zuge der Entwicklungsarbeiten soll eine Ziel-Maßnahmen-Zuordnung vorgenommen werden. Eine Maßnahme soll dabei potenziell mehrere Ziele bedienen können.
3. Indikatoren: Für eine wirkungsorientierte Steuerung müssen alle Ziele soweit konkretisiert werden, sodass deren Zielerreichung im Hinblick auf eine konkrete festgelegte Zielgröße überprüft werden kann.

Nicht-Gegenstand dieses Arbeitspaktes ist die Beschreibung der konkreten Implementierung und Ausgestaltung der Maßnahmen. Die Implementierung und Beschreibung der Maßnahmen wird ausführlich im Teilbericht Implementierung⁷ vorgenommen. Bei der

⁶ Im Zuge der Entwicklung des Wirkungsmodells wurde noch eine weitere Zieldimension eingeführt, siehe Kapitel 3.3.

⁷ Dornmayr, Helmut, Petanovitsch, Alexander & Winkler, Birgit. (2016). Teilbericht Kontext- und Wirkungsanalyse. Wien: ibw.

wirkungsorientierten Steuerung ist dieser Aspekt aber nicht zu vernachlässigen, da auch die konkrete Ausgestaltung der Maßnahmen einen Einfluss auf die Wirkungen haben kann.

2.2 Methodische Vorgangsweise

Die formale und inhaltliche Entwicklung des Wirkungsmodells folgte zwei Grundprinzipien, erstens einer nahen Orientierung an die offiziellen Dokumente der Lehrstellenförderung und zweitens die Einbindung der zentralen bildungspolitischen AkteurInnen, die bei der Entwicklung und Steuerung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung beteiligt sind. Diese Vorgangsweise erlaubt neben den expliziten („kodifizierten“) Zielformulierungen ebenso implizite Kontexte und Interpretationen in die Wirkungsmodellierung aufzunehmen. Dies ist insofern notwendig, als offizielle Dokumente meist Verhandlungsergebnisse von bildungspolitischen AkteurInnen darstellen und gewählte Begriffe meist politisch bedeutsam aufgeladen sind und einen gewissen Interpretationsspielraum offen lassen.

Entwicklung der formalen Struktur des Wirkungsmodells

Vor den inhaltlichen Entwicklungsarbeiten musste die formale Struktur des Wirkungsmodells unter Berücksichtigung mehrerer Ansprüche entwickelt werden. Handlungsleitende Idee war dabei ein systemhaft-ganzheitliches System der betrieblichen Lehrstellenförderung zur zukünftigen evidenzbasierten Steuerung zu entwickeln.

Die Entwicklung der formalen Struktur wurde intensiv mit dem wissenschaftlichen Beirat in zwei Workshops diskutiert⁸. Grundsätzlich gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, eine wirkungsorientierte Modellierung vorzunehmen. Dazu wurden beispielsweise das CIPP-Modell (Context, Input, Process, Product, vgl. Stufflebeam & Shinkfield, 2007), der Programmbaum (vgl. Beywl, 2006) oder verschiedene organische Modelle diskutiert. Aufgrund der Vielfalt der Maßnahmen wurde von den ExpertInnen empfohlen zunächst ein komplexitätsreduzierendes Wirkungsmodell auszuwählen, um einen grundlegenden Rahmen für die Darstellung der zentralen Wirkungsketten zu entfalten und die Heterogenität der Maßnahmen einzufangen. Auch sahen die ExpertInnen in der Klärung und Ausarbeitung einer Zielarchitektur des Fördersystems eine zentrale Aufgabe, die im Zuge der Modellierung geleistet werden sollte.

Dazu wurde schlussendlich ein Wirkungsmodell in Anlehnung an die wirkungsorientierte Verwaltungssteuerung (Seiwald, Gepl, u. a., 2011) entwickelt (vgl. Kapitel 2.1).

⁸ Die ganztägigen Workshops mit dem wissenschaftlichen Beirat fanden im Jänner 2015 und November 2015 statt. Der wissenschaftliche Beirat setzte sich zusammen aus Lars Balzer (Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung, Zollikofen), Karin Büchter (Helmut Schmidt Universität, Hamburg), Franz Gramlinger (arqa-vet, Wien) und Frank Schröder (kos GmbH, Berlin).

Festlegung von relevanten Dokumenten in Bezug auf die betriebliche Lehrstellenförderung

In einem zweiten Schritt musste der für die betriebliche Lehrstellenförderung relevante Kanon mit normativ-bindenden Dokumenten festgelegt werden, die als Ausgangsbasis für die Entwicklung der Zielarchitektur sowie der zugehörigen Fördermaßnahmen herangezogen wurden.

Folgende normative Dokumente wurden dabei definiert:

[1] Richtlinie Z 1 bis 7 2013: Richtlinie zur Förderung der betrieblichen Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 19c BAG.

[2] Richtlinie Z 8 2014: Richtlinie gemäß § 19c Abs. 1 Z 8 Berufsausbildungsgesetz. Stand Juli 2014.

[3] BAG-Novelle 2015: BGBl 2015 I 78, Änderung des Berufsausbildungsgesetzes. 07.09.2015.

[4] BAG-Novelle 2015: 106/ME XXV. GP – Ministerialentwurf – Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung.

[5] BAG-Novelle 2015: 627 der Beilagen XXV. GP - Regierungsvorlage – Erläuterungen.

[6] BAG-Novelle 2008: BGBl 2008 I 82, Änderung des Berufsausbildungsgesetzes. 26.06.2008.

[7] BAG-Novelle 2008: 505 der Beilagen XXIII. GP - Regierungsvorlage – Vorblatt.

Die aktuell gültigen Richtlinien sind die zentralen Dokumente, in denen alle aktuell gültigen Fördermaßnahmen definiert sind. Dabei bezieht sich die Richtlinie [1] auf Maßnahmen mit den Zweckbestimmungen, die in § 19c Abs. 1 Z 1-7 festgehalten sind. Die Richtlinie [2] bezieht sich auf Maßnahmen in Bezug auf § 19c Abs. 1 Z 8 (d.h. Förderung von Beratungs-, Betreuungs- und Unterstützungsleistungen zur Erhöhung der Chancen auf eine erfolgreiche Berufsausbildung und auch zur Anhebung der Ausbildungsbeteiligung insbesondere in Bereichen mit wenigen Ausbildungsbetrieben oder Lehrlingen).

Des Weiteren wurde die BAG-Novelle 2015 mitsamt den Vorblättern und Erläuterungen dazu herangezogen. Mit dieser Novelle wurden wesentliche Neuerungen in der Zielbestimmung der Lehrausbildung eingeführt. Zwar ist die Novelle erst nach den relevanten Richtlinien in Kraft getreten, jedoch beinhaltet diese wesentliche Hinweise zur Zielbestimmung der Lehrausbildung und damit auch der betrieblichen Lehrstellenförderung.

Ebenso relevant ist die BAG-Novelle 2008 mit der die gesetzlichen Voraussetzungen zur Umsetzung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung geschaffen wurden, d.h. vor allem die Einrichtung eines Förderausschusses, Zweckbestimmungen der betrieblichen Lehrstellenförderung sowie der Finanzierung durch den Insolvenz-Entgelt-Fonds (§§ 19c, 19d, 31b, 31c BAG). In den beiliegenden Blättern sind Hintergrundinformationen dazu enthalten.

Ausführliche und systematische Dokumentenanalyse

Mit Hilfe einer systematischen Dokumentenanalyse wurden verschiedene Zieldimensionen (Wirkungsziele und Aktivitätsziele) der betrieblichen Lehrstellenförderung entfaltet. Dies erfolgte in einem mehrstufigen, iterativen Prozess.

Einem ersten Schritt wurden alle ziel(ähnlichen) Formulierungen im Zusammenhang mit der betrieblichen Lehrstellenförderung gesammelt. Anschließend erfolgte eine Systematisierung der verschiedenen Zielformulierungen durch eine Zielarchitektur. Ähnliche Ziele wurden zusammengeführt und eine Verknüpfung zwischen Wirkungszielen und Aktivitätszielen vorgenommen. Soweit wie möglich wurden dabei die Originalformulierungen (immer unter Anführungszeichen) aus den normativen Dokumenten belassen sowie durchgängig ein Quellenbezug hergestellt. Das Wirkungsmodell kann somit jederzeit anhand der Referenzen zu den offiziellen Dokumenten rekonstruiert werden. Die Systematisierung der Zielarchitektur folgte dabei einem iterativen Prozess, d.h. es wurde in einem mehrstufigen diskursiven Prozess innerhalb des Projektteams jeweils der vorhergehende Ausarbeitungszustand überarbeitet. Am Ende wurde eine erste Zuordnung von Maßnahmen zu den entsprechenden Wirkungszielen und Aktivitätszielen vorgenommen.

Das zu diesem Zeitpunkt ausgearbeitete Wirkungsmodell bildete dabei die Basis für den weiteren Entwicklungsprozess.

Gruppendiskussionen mit bildungspolitischen Gruppen

Anschließend wurden Gruppendiskussionen mit den zentralen bildungspolitischen AkteurlInnen geplant und durchgeführt. Es wurden drei Gruppendiskussionen mit den drei großen bildungspolitischen Akteursgruppen durchgeführt:

1. Ministerien: Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (bmwfw) und Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (bmask), 22. Oktober 2015, 9-12 Uhr (kurz: WS-Min).
2. Interessenvertretung der Arbeitgeber: Wirtschaftskammer Österreich und Industriellenvereinigung Österreich, 4. November 2015, 9-12 Uhr (kurz: WS-AG).
3. Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen: Arbeiterkammer Österreich und Österreichischer Gewerkschaftsbund, 25. November 2015, 10-12.30 Uhr (kurz: WS-AN).

Die Gruppengröße betrug jeweils zwischen vier und sechs Personen.

Die Ziele der Workshops waren:

1. Diskussion der Zielarchitektur hinsichtlich Vollständigkeit und Angemessenheit der Formulierungen/Gruppierungen/Zuordnungen
2. Vervollständigung und Diskussion der einzelnen Zusammenhänge zwischen Zielen und betrieblichen Fördermaßnahmen sowie eine Bewertung der Maßnahmen hinsichtlich ihrer Zielzuordnung. Dazu wurden die Aktivitätsziele vereinzelt aufgegriffen und auf darauf verweisende Maßnahmen geprüft. Um diesen Prozess zu erleichtern, wurde bereits ein Vorschlag vorab erarbeitet.

Konsolidierung und Ergebnissicherung der Gruppendiskussionen

In einem nächsten Schritt wurden die Ergebnisse der Gruppendiskussionen vergleichend festgehalten und gegenübergestellt. In diesem Sinne ist ein wesentlicher Anspruch des vorliegenden Berichtes, eine Ergebnissicherung und Dokumentation des partizipativen Entwicklungsprozesses des Wirkungsmodells zu liefern und den Konsens bzw. Dissens zwischen den bildungspolitischen AkteurInnen auf mehreren Ebenen darzustellen:

- Bildungspolitische Kontexte: Sie prägen den Diskurs und die impliziten bildungspolitischen Voraussetzungen bei der Steuerung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung.
- Explizite Zielarchitektur der betrieblichen Lehrstellenförderung: Vorwegnehmend darf gesagt werden, dass hier zwischen den AkteurInnen weitgehend ein Konsens bestand. Dies ist wenig überraschend, da die legislativen Grundlagen aus denen die expliziten Zielsetzungen extrahiert wurden, bereits selbst das Ergebnis von politischen Aushandlungsprozessen darstellen.
- Ziel-Maßnahmen-Beziehungen

Indikatorentwicklung und Beschreibung der Ausgangslagen

Zur evidenzbasierten Überprüfung der Zielerreichung der Maßnahmen wird eine erste Zuordnung von möglichen Indikatoren vorgenommen⁹. Diese kann als erste Grundlage für die bildungspolitische Verständigung von geeigneten steuerungsrelevanten Indikatoren herangezogen werden. Auch die Festlegung der Zielgrößen muss in einem bildungspolitischen Aushandlungsprozess vorgenommen werden.

⁹ Die Ausarbeitung erfolgte unter der Mitwirkung des Institutes für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw).

3 Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der inhaltlichen Entwicklung des Wirkungsmodells der betrieblichen Lehrstellenförderung dokumentiert. Dazu werden die zentralen Ergebnisse aus den Gruppendiskussionen mit den bildungspolitischen AkteurInnen gegenüberstellend festgehalten.

3.1 Umwelt der betrieblichen Lehrstellenförderung

Die Praxis beruflicher Ausbildung nach dem Berufsausbildungsgesetz realisiert sich in Unternehmen und Berufsschulen, zum Teil bei über- oder zwischenbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen und dies unter Mitwirkung der Interessenvertretungen der Unternehmen und auch der ArbeitnehmerInnen. Das Angebot an betrieblichen Lehrausbildungsplätzen sowie die Nachfrage seitens der Ausbildungsinteressierten folgt weitgehend einer marktlichen Logik, weshalb auch vom Lehrstellenmarkt gesprochen wird, der über die Zeit hinweg und regional erhebliche Disparitäten aufweist. Diese Marktsituation ist zugleich nicht unabhängig von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, Konjunkturphasen inklusive der korrespondierenden Veränderungen der Nachfrage nach Qualifikationen, technischen und organisatorischen Innovationen.

Die Steuerung betriebsbasierter Ausbildung erfolgt so in einem komplexen Arrangement von Institutionen und Interessen sowie vor dem Hintergrund unterschiedlicher, zuweilen auch widerstrebender wirtschafts-, standort-, unternehmens-, wettbewerbs-, regional-, sozial-, arbeitsmarkt-, beschäftigungs-, jugend- und bildungspolitischer Ziele und Rationale, die aktuelle und künftige Entwicklungen zu interpretieren, Steuerungsoptionen zu entwickeln und Interventionen zu konzipieren haben. Die Verhandlungen dazu erfolgen in Österreich im Zusammenwirken von gesetzgebenden Körperschaften, Gebietskörperschaften (inkl. Schulverwaltungen) und Interessenvertretungen. Ein Förderprogramm der betrieblichen Lehrstellenförderung kann nicht losgelöst davon interpretiert werden, stellt kein geschlossenes, davon isoliertes System dar. Vielmehr ist es Teil der politischen Umwelt von Berufsausbildung, das im Sinne von kontextueller Steuerung auf betriebliche Ausbildungsbereitschaft und -praxis wirken will und muss sich dabei zu traditionellen Gegebenheiten (inkl. antagonistischen Interessenlagen), gesellschaftlichen Entwicklungen und Trends sowie nationalen und europäischen Programmatiken verhalten. Auch sind weitere relevante Förderinstitutionen und -mechanismen in das Gesamtbild des Steuerungskontextes aufzunehmen, die insbesondere in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik erhebliche Steuerungseffekte realisieren, wenn diese auch nicht ausschließlich – aber oft – andere FörderadressatInnen haben (Individuen, Schulen, Bildungsträger und Nicht-Ausbildungsbetriebe). In diesem Zusammenhang sind neben dem formalen Bildungssystem, das in Form der beruflichen Vollzeitschulen quantitativ bedeutsame alternative Bildungspfade anbietet und dem anhaltenden Trend zu Höherqualifizierung und Expansion des Hochschulwesens insbesondere die arbeitsmarktpolitischen Programme und Förderungen seitens des Arbeitsmarktservice und der Länder und Gemeinden zu nennen. Demografische Entwicklungen, bedingt durch sich

verändernde Geburtenzahlen und Migration, verschärfen oder entspannen die Ausgangslage zusätzlich.

Aber auch die Berufsausbildung selbst ist kein Sektor, der sich aus sich selbst heraus begründet, sondern steht traditionell im Kontext von Gewerbeförderung (war ja auch lange Zeit in der Gewerbeordnung geregelt) und übernahm zusehends auch die Rolle der beruflich strukturierten Eingliederung von wachsenden Anteilen von SchulabgängerInnen in die Erwerbsbevölkerung. Die Erfüllung dieser Aufgaben – anhaltend formuliert als Deckung des Fachkräftebedarfs und Jugendbeschäftigung – verweist demnach mit seinen Zielsetzungen auch über das System der Lehrausbildung selbst hinaus. Dies gilt folglich vielfach auch für die Wirkungsdimensionen und die Wirkungsziele des Förderprogramms. Aber es liegen andererseits auch (berufs)bildungs-, arbeitsmarkt- und jugendpolitische Programmatiken vor, die Eingang finden oder zu deren Zielerreichung das Förderprogramm einen Beitrag leistet.

Von besondere Bedeutung sind diesbezüglich die im Regierungsprogramm unmittelbar gegebenen Zielsetzungen (Regierungsprogramm für die XXV. Gesetzgebungsperiode 2013-2018, 2013, S. 10f) die wesentlich auf Verständigungen der Sozialpartnerorganisationen Bezug nehmen (Sozialpartner, 2013) und insgesamt auf Aufwertung der Lehre abzustellen versuchen:

- Umsetzung eines systematischen Qualitätsmanagements in Ausbildungsbetrieben und in der überbetrieblichen Berufsausbildung (ÜBA);
- Fortsetzung der Unterstützung beim Wechsel von der ÜBA in die betriebliche Lehre;
- Maßnahmen zur Erhöhung der Erfolgsquoten bei der Lehrabschlussprüfung, z.B. Lehrlingscoaching, Förderung Prüfungsvorbereitung;
- Novelle des Berufsausbildungsgesetzes zur Anpassung an neue Herausforderungen (z.B. neuerliche Überprüfung der Eignung eines Ausbildungsbetriebes 10 Jahre nach letzter Lehrlingsaufnahme);
- Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung auf ihre Wirksamkeit;
- Verbesserung des Berufseinstieges für Jugendliche mit migrantischem Hintergrund;
- Begleitmaßnahmen für Mädchen, die männerdominierte Lehrberufe ergreifen;
- Evaluierung der Anrechnung von schulisch erworbenen Inhalten auf Lehrausbildungen und umgekehrt;
- Lehre mit Matura verbessern; Freistellungen führen zu aliquoter Verlängerung der Lehrzeit; gebührenfreien Zugang sicherstellen;
- Matura mit Lehre: Angebot attraktiver gestalten.

Z.T. wird oder wurde dies durch die Novellierung des Berufsausbildungsgesetzes im Sommer 2015 realisiert, zum Teil im Rahmen des gegenständlichen Förderprogramms oder durch weitere Maßnahmen.

Ausgehend von europäischen Bildungsinitiativen lassen sich vorrangig Ansprüche von Effizienz und Effektivität von Bildungsprogrammen erkennen, die zunächst allgemeine und berufliche Bildung in gleichem Maße adressieren, jedoch durch die quantitativ hohe Bedeutung beruflicher Qualifizierung in der oberen Sekundarstufe in Österreich Berufs- und berufliche Bildung wesentlich betreffen. Im Zuge der Lissabon-Strategie (bis 2010) sowie der

„Europa 2020“-Strategie hat Benchmarking im Bildungsbereich stark an Bedeutung gewonnen und dort etwa der Indikator „Zahl der frühen Schul- und Ausbildungsabgängerinnen und -abgänger“¹⁰. EU-weit lautet das Ziel, dass bis 2020 der Anteil derer, die vorzeitig aus dem Bildungssystem ausscheiden, unter 10% sinken soll. Mit einem Wert von 7,5% lag Österreich schon 2013 unter dem EU-15- bzw. EU-28-Durchschnitt (12,8% bzw. 12,0%). Bei Männern (7,9%) ist der Anteil höher als bei Frauen (7,1%) (Statistik Austria, 2015, S. 118). Eine Zielgröße, die auch in die nationale Strategie für lebensbegleitendes Lernen (BMUKK, BMWF, BMASK, & BMWFJ, 2011) integriert wurde und für die auch Teilstrategien erarbeitet wurden (BMUKK, 2012). Es gibt aber auch Initiativen, denen Österreich freiwillig folgt, wie dem europäischen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF¹¹), der auch einen eigenen Indikatorenkatalog umfasst etwa zu Teilnahme- und Abschlussquoten in Berufsbildungsprogrammen (Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung, 2009).

Klar ist auch, dass durch ein solches Fördermodell, das auf bestehende Strukturen und AkteurlInnen in der vorgefundenen Verfasstheit abstellt, nicht prinzipiell über bestehende Bedingungen und Funktionalitäten hinausgegangen werden kann. Die inkrementelle Kultur des österreichischen Innovationssystems im Allgemeinen und insbesondere im Bildungswesen ist vielfach herausgestrichen worden (zuletzt Lassnigg, 2012, S. 313). Dadurch werden strukturelle Probleme eher kompensiert als durch radikale Umgestaltungen bewältigt. Bei vielen Vorteilen, die eine solche Innovationskultur mit sich bringt, wird dabei das tendenzielle Aufrechterhalten von strukturellen Schwächen in Kauf genommen.

3.2 Bildungspolitischer Kontext

Die kontextuellen Rahmenbedingungen sind in vielen wirkungsorientierten Evaluationsmodellen zentraler Bestandteil, insbesondere weil sie die Struktur und Bedingungen von Maßnahmen entscheidend beeinflussen (vgl. Beywl & Niestroj, 2009; Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

In Bezug auf die betriebliche Lehrstellenförderung sind zwei Kontexte besonders bedeutsam, erstens die bildungspolitischen Kontexte und zweitens die finanziellen Ressourcen, die zur Verfügung stehen (im Sinne eines Input-Faktors).

Die bildungspolitischen Kontexte sind nicht zuletzt von hoher Wichtigkeit, weil die Steuerung der betrieblichen Lehrstellenförderung durch den Förderausschuss (§31b BAG) von

¹⁰ Definiert als 18- bis 24-Jährige, die keinen weiterführenden Bildungsabschluss aufweisen und an keiner Aus- oder Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen.

¹¹ European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training

bildungspolitischen AkteurInnen vollzogen wird¹² und diese daher die Grundprinzipien und Struktur des betrieblichen Fördersystems in entscheidender Weise prägen.

Die eingebrachten finanziellen Mittel bzw. die Mittelherkunft stellen einen zweiten zentralen Aspekt des Kontextes im Zusammenhang mit der historischen Entwicklung der Lehrstellenförderung dar. Die Genese der Lehrstellenförderung bzw. ihrer Vorläufer ist nur schwer zu entflechten, doch mit der Einführung des Lehrlingsfreibetrages im Jahr 1998 lässt sich eine wesentliche Zäsur feststellen, indem erstmals Lehrverhältnisse direkt gefördert wurden (20.000 ATS bzw. 1.460 Euro pro Jahr und Lehrling). Abgewickelt wurde diese Förderung über die Steuererklärung bzw. das Abgabenkonto. 2002 wurde der Lehrlingsfreibetrag auf eine Lehrlingsausbildungsprämie umgestellt (EUR 1.000,- pro aufrechtem Lehrverhältnis und Jahr). Die Prämie wurde weiterhin über Steuererklärung bzw. das Abgabenkonto abgewickelt, aber die Finanzierung erfolgte durch den Insolvenz-Entgelt-Fonds. Zwischen 2005 und 2008 war zur Förderung zusätzlicher Lehrstellen der „Blum-Bonus“ eingeführt worden, der aber über das Arbeitsmarktservice finanziert und abgewickelt wurde. 2008 erfolgte mit der Einführung der betrieblichen Lehrstellenförderung im Zuge der BAG-Novellierung eine komplette Neuordnung des Fördersystems. Darin wurde die Finanzierung durch den Insolvenz-Entgelt-Fonds sichergestellt und gesetzlich zur Lehrstellenförderung zweckgewidmet¹³ (mehr dazu im Teilbericht Implementierung).

Vor dem Hintergrund dieser geschichtlichen Entwicklungen wurde in allen Diskussionsrunden mit den relevanten AkteurInnen der bildungspolitische Kontext in unterschiedlicher Art und Weise angesprochen und (retrospektiv) gedeutet. Im Folgenden werden die zentralen Interpretationen des bildungspolitischen Kontextes festgehalten und dokumentiert.

Diskussionsrunde mit VertreterInnen der Ministerien

In diesem Workshop wurden unterschiedliche Standpunkte zum bildungspolitischen Kontext der betrieblichen Lehrstellenförderung zum Ausdruck gebracht.

Zunächst einmal wurde festgehalten, dass die betriebliche Lehrstellenförderung nach dem Prinzip eines Umlageverfahrens funktioniere. Argumentiert wurde dies durch ein Alternativszenario: Gäbe es keine betriebliche Lehrstellenförderung, so könnten die Lohnnebenkosten für Arbeitgeber über eine Verringerung des IESG-Zugschlags zur Arbeitslosenversicherung um diesen Betrag entsprechend verringert werden. In der aktuellen Ausgestaltung jedoch zahlen ArbeitgeberInnen – unabhängig davon ob Lehrlinge ausgebildet werden oder nicht – in den Insolvenzentgeltfonds (IEF) ein, aus dem die Mittel

¹² §31b Abs. 2 BAG: Der Ausschuss setzt sich aus insgesamt neun Mitgliedern zusammen. Die Mitglieder werden vom Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend bestellt, davon drei Mitglieder auf Vorschlag der Wirtschaftskammer Österreich und drei Mitglieder auf Vorschlag der Bundesarbeitskammer.

¹³ Der Insolvenz-Entgeltsicherungsbeitrag (IESG-Beitrag) ist ein prozentueller Zuschlag zum Arbeitslosenversicherungsbeitrag (2015: 0,45%). 0,2%, also nahezu die Hälfte der Einnahmen davon, sind für die betriebliche Lehrstellenförderung zweckgebunden.

für die Förderung der ausbildungsaktiven Betriebe auf der Grundlage der aktuellen Förderstruktur „umverteilt“ werden¹⁴. Dass das Umlageverfahren das zentrale Prinzip zur Finanzierung der betrieblichen Lehrstellenförderung darstellen sollte, darüber waren sich alle TeilnehmerInnen des Workshops einig.

Ein Dissens ergab sich allerdings darüber, nach welchen Prinzipien die zur Verfügung stehenden Mittel der betrieblichen Lehrstellenförderung verteilt werden sollten.

(1) Diese Umverteilung – und damit war vor allem die quantitative monetäre Umverteilung in Form der „Basisförderung“ gemeint¹⁵ – sollte vor allem aus Gründen der „Fairness“ gegenüber allen ausbildungsaktiven Betrieben geschehen. Denn mit der Ausbildung von Lehrlingen leisten die Betriebe einen Beitrag zur gesamtgesellschaftlichen Entwicklung; die Ausbildungsleistung würde dann mit der quantitativen Förderung abgegolten werden. Demnach gehe es darum ein effektives Umlagesystem zu gewährleisten, das die Abgeltung des gesamtgesellschaftlichen Beitrags der Betriebe zum Ziel haben sollte. Die Lehrstellenförderung sei damit weniger vor einem reinen wirkungsorientierten Hintergrund zu betrachten. Die niedrigen Verwaltungskosten würden zeigen, dass dies auch in effektiver Weise gelinge.

(2) Dagegen wurde in einer zweiten Position, die im Workshop dargelegt wurde, geäußert, dass es vor allem auf das „Wie“ der Umverteilung ankomme. Bei der finanziellen Förderung der Betriebe sollte verstärkt auf qualitative Mindeststandards geachtet werden, d.h. es sollte ein stärkerer Fokus auf die Qualitätsentwicklung des Lehrausbildungssystems gelegt werden, indem die Förderung nach Leistungsfähigkeit differenziert werde.

Diskussionsrunde mit InteressenvertreterInnen der Arbeitgeber

Im Workshop mit den Interessenvertretungen der ArbeitgeberInnen (WK, IV) wurde einleitend auf einen Paradigmenwechsel hingewiesen, der mit der Einrichtung der betrieblichen Lehrstellenförderung im Jahr 2008 einherging. Mit Blick auf die demografische

¹⁴ Die Argumentation, dass es sich bei den Beiträgen in den IEF um reine Arbeitgebermittel handelt ist nicht unumstritten, wenn man die Perspektive der Mittelherkunft zu den gesetzlichen Anspruchsberechtigten wechselt: Gemäß dem Bundesgesetz vom 2. Juni 1977 über die Sicherung von Arbeitnehmeransprüchen im Falle der Insolvenz des Arbeitgebers (Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz - IESG) werden die Anspruchsberechtigten wie folgt definiert: „Anspruch auf Insolvenz-Entgelt haben **Arbeitnehmer, freie Dienstnehmer [...], Heimarbeiter** und ihre **Hinterbliebenen** sowie ihre Rechtsnachfolger von Todes wegen (Anspruchsberechtigte) für die nach Abs. 2 gesicherten Ansprüche, wenn sie in einem Arbeitsverhältnis (freien Dienstverhältnis, Auftragsverhältnis) stehen oder gestanden sind und gemäß § 3 Abs. 1 oder Abs. 2 lit. a bis d ASVG als im Inland beschäftigt gelten (galten) und über das Vermögen des Arbeitgebers (Auftraggebers) im Inland ein Verfahren nach der Insolvenzordnung (IO), RGBl. Nr. 337/1914 eröffnet wird.“ (§1 Abs. 1 IESG, Hervorhebungen durch Autoren).

¹⁵ Die Basisförderung macht etwa 90% des gesamten Fördervolumens aus (vgl. Teilbericht Implementierung).

Entwicklung¹⁶ wurde der Fokus in Bezug auf die Förderung von neuen Lehrstellen („Blum-Bonus“¹⁷) aufgegeben und das Ziel der betrieblichen Lehrstellenförderung hin auf die Stärkung des aktuellen Ausbildungsplatzangebotes gebündelt.

Mit der betrieblichen Lehrstellenförderung – gemeint ist damit wiederum vor allem die Basisförderung – solle demnach ein Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben im Sinne der „Fairness“ gegenüber ausbildungsaktiven Betrieben angestrebt werden. Ein Lastenausgleich ergebe sich dadurch, da die in den IEF eingezahlten Mittel Arbeitgeberbeiträge und die gesetzlich Begünstigten der betrieblichen Lehrstellenförderung die Ausbildungsbetriebe sind (§19c Abs. 1 BAG¹⁸). Dies sei das zentrale Abgrenzungsmerkmal zu alternativen Fördersystemen (z.B. Arbeitsmarktservice).

Im Workshop wurde in diesem Kontext daher darauf hingewiesen, dass die Logik der betrieblichen Lehrstellenförderung mittelorientiert gestaltet sei, d.h. wenn zusätzlich finanzielle Mittel vorhanden sind bzw. die Mittel nicht ausgeschöpft werden, dann würden neue Maßnahmen entwickelt.

Diskussionsrunde mit InteressenvertreterInnen der ArbeitnehmerInnen

Die Interessenvertretung der ArbeitnehmerInnen lehnte die Perspektive auf die betriebliche Lehrstellenförderung im Sinne eines „Lastenausgleichs“ ab („Lehrlinge zu haben ist keine Last“).

In diesem Kontext wurde auf die historische Entwicklung und die bildungspolitische Begründung bei der Einführung der Lehrstellenförderung hingewiesen. Der Lehrlingsfreibetrag sei damals (1998 bis 2002) eingeführt worden, um die Berufsschulzeit abzugelten. Dies habe grundsätzlich nichts mit der Argumentation des Lastenausgleichs zu tun, sondern damit, dass „nicht-produktive“ Ausbildungszeiten – wie sie die Berufsschule darstellt¹⁹ – durch den Freibetrag abgegolten werden. Ab 2002 wurde der Lehrlingsfreibetrag in eine Lehrlingsausbildungsprämie überführt. Beide Fördermaßnahmen wurden über das Abgabekonto abgewickelt, sodass für Unternehmen die Inanspruchnahme kaum sichtbar gewesen sei. Um das Ausmaß der „öffentlichen Leistungen“ für die Lehrstellenförderung gegenüber den Betrieben verstärkt transparent zu machen, wurde die Basisförderung im

¹⁶ Die Prognose der demografischen Entwicklung sagt einen starken Rückgang der Bevölkerungsanzahl von jungen Menschen vorher. Damit geht auch das Rekrutierungspotenzial der Lehrlinge erheblich zurück (vgl. Dornmayr & Nowak, 2015).

¹⁷ Der „Blum-Bonus“ (Projekt 06: 2005-2008) zielte auf die Schaffung von neuen Lehrstellen ab.

¹⁸ „Zur Förderung der betrieblichen Ausbildung von Lehrlingen können Beihilfen an *Lehrberechtigte gemäß § 2* und an Lehrberechtigte gemäß § 2 Abs. 1 des Land- und forstwirtschaftlichen Berufsausbildungsgesetzes, BGBl. Nr. 298/1990, gewährt sowie ergänzende Unterstützungsstrukturen, auch unter Einbeziehung von dazu geeigneten Einrichtungen, zur Verfügung gestellt werden“ (Hervorhebungen durch Autoren).

¹⁹ Siehe dazu im Teilbericht Betriebsbefragung (Schlögl & Mayerl, 2016): Im verwendeten Kosten-Nutzen-Modell werden die Berufsschulzeiten explizit als nicht-produktive Ausbildungszeit berücksichtigt.

Jahr 2008 eingeführt und zusätzlich nach der Höhe der Brutto-Lehrlingsentschädigung und dem Ausbildungsjahr differenziert.

Neben den quantitativ orientierten Fördermaßnahmen seien 2008 (und folgend) eine Reihe von qualitativ orientierten Maßnahmen eingeführt worden – insbesondere auch auf Wunsch der Wirtschaft (z.B. Ausbildungsverbände und Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten) – in der Hoffnung, an zentralen Stellschrauben zur Beförderung der Ausbildungsqualität zu drehen. Die Erwartungen bei der Inanspruchnahme seien aber nicht erfüllt worden.

Grundsätzlich erfahre die Förderung von Ausbildungsbetrieben auch bei der Arbeitnehmervertretung Zustimmung, es stelle sich aber jedoch die Frage, nach welchen Prinzipien finanzielle Förderungen – etwa nach Qualitätsstandards – verteilt werden sollen. Alternativ könne man auch diskutieren, ob vorhandene Mittel nicht etwa durch eine andere Ausrichtung (z.B. verstärkte Beratungsleistungen) effektiver und effizienter eingesetzt würden.

Fazit: Eine bildungspolitische Gemengelage

In der bildungspolitischen Diskussion zur betrieblichen Lehrstellenförderung lässt sich eine Gemengelage an verschiedenen Positionen hinsichtlich ihrer historischen Voraussetzungen und der aktuellen Gestaltung feststellen. Von bildungspolitischer Seite ist die betriebliche Lehrstellenförderung mit vielfältigen Anforderungen konfrontiert. Aus der Beobachterperspektive lässt sich konstatieren, dass verschiedene Ebenen des Fördersystems aufgrund unklarer Begriffsverwendungen in der bildungspolitischen Debatte immer wieder vermischt werden. Im Folgenden soll der Versuch gemacht werden, aus einer Beobachtungsperspektive die bildungspolitischen Positionen aufgrund von Begriffsdifferenzierungen zu entflechten.

Zieht man ein Fazit aus den Gruppendiskussionen bezüglich der kontextuellen Bedingungen der betrieblichen Lehrstellenförderung, so gibt es einen grundlegenden Konsens über das Prinzip des Umlageverfahrens als Finanzierungssystem der betrieblichen Lehrstellenförderung²⁰. Die vorhandenen Mittel sollen dazu verwendet werden, um ausbildungsaktive Betriebe nach den Kriterien der Effektivität und Effizienz zu gestalten. Der Begriff „Umlageverfahren“ in diesem Kontext bezeichnet also zunächst nur das System der Finanzierung, indem über eine Umlage (IESG-Beiträge) finanzielle Mittel für eine Gruppe von Begünstigten (Ausbildungsbetriebe) bereitgestellt werden. Die Prinzipien und die Struktur der Mittelausschüttung sind dabei zweckgebunden und werden vor dem Hintergrund der gesetzlichen Zwecke (§19c BAG) in den jeweiligen Richtlinien der betrieblichen Lehrstellenförderung festgehalten.

In der bildungspolitischen Diskussion werden dazu zwei grundsätzliche Vorstellungen zur Struktur der Mittelausschüttung geäußert:

²⁰ In der aktuellen Gestaltung wird das Umlageverfahren durch einen zweckgebundenen Anteil der IESG-Beiträge über den IEF realisiert.

1. Das grundlegende Prinzip der betrieblichen Lehrstellenförderung solle sich durch eine quantitative Umverteilung der finanziellen Mittel von nicht-ausbildungsaktiven Betrieben zu ausbildungsaktiven Betrieben definieren. Dazu gibt es mehrere (implizite) Begründungszusammenhänge, die in der bildungspolitischen Debatte geäußert werden:
 - a. Durch die Ausbildung von Lehrlingen entstünden den Betrieben erhebliche Ausbildungskosten. Die Abgeltung dieser Ausbildungskosten sollte anhand eines „Lastenausgleichs“ im Sinne der „Fairness“ gegenüber ausbildungsaktiven Betrieben erfolgen²¹.
 - b. Die Betriebe übernähmen eine Ausbildungsleistung, die sonst der Staat leisten müsste. Die finanzielle Förderung dieser Ausbildungsleistung sollte eine gesamtgesellschaftliche Anerkennung darstellen²².
 - c. Abgeltung der Berufsschulzeit: Aus der historischen Entwicklung der Lehrstellenförderung ergebe sich das Rational, dass die finanzielle Unterstützung auf die Abgeltung der Berufsschulzeiten abziele. Die Logik wäre demnach nicht der Lastenausgleich, sondern die Abgeltung von nicht-produktiven Zeiten (Berufsschule), in der Betriebe den Lehrlingen trotzdem Lehrlingsentschädigung zahlen müssten²³.
2. Die Umverteilung von finanziellen Mitteln solle an qualitative Mindeststandards gebunden werden, um Qualitätssicherung bzw. Qualitätsentwicklung in der betrieblichen Ausbildung zu gewährleisten bzw. zu befördern.

Diese grundsätzlichen bildungspolitischen Positionierungen gegenüber der betrieblichen Lehrstellenförderung (v.a. der Basisförderung) lassen sich auch in anderen Quellen wie beispielsweise in parlamentarischen Debatten aufspüren:

„Diese Basisförderung – das war ja der Sinn dieser Initiative – deckt teilweise jene Kosten, die in der Zeit entstehen, die der Lehrling in der Berufsschule verbringt. Dadurch kommt dem Lehrstellenbetrieb ein Ersatz zugute.“ (Jochen Pack, ÖVP, 14. Sitzung des Nationalrates, 24. Gesetzgebungsperiode, 26. Februar 2009²⁴)

„Zur Sicherung der Finanzkraft des Insolvenz-Entgelt-Fonds ist es uns wichtig, dass die Beiträge nicht erhöht werden und – das ist ein ganz wesentlicher Punkt für uns in der Wirtschaft – wir nicht auf die Basisförderung für die duale Berufsausbildung verzichten müssen, Herr Minister. Diese ist für die Unternehmer ganz einfach ein wesentlicher Beitrag zur Unterstützung der Lehrlingsausbildung, weil unsere Betriebe

²¹ Diese Annahme wird im Teilbericht Betriebsbefragung unter dem Aspekt einer Kosten-Nutzen-Analyse in der Lehrausbildung empirisch überprüft.

²² Zur Diskussion rund um die Bewertung der betrieblichen Ausbildungsleistung vgl. Teilbericht Betriebsbefragung.

²³ Dieser Aspekt wird in der Konzeption des Kosten-Nutzen-Modells ebenso berücksichtigt (vgl. Teilbericht Betriebsbefragung).

²⁴ Debatte zur Renaissance des dualen Ausbildungssystems und zur Teilzeitlehre.

ja nichts anderes wollen als eine Abgeltung der Berufsschulzeit.“ (Sonja Zwanzl, ÖVP, 796. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 12. Mai 2011²⁵).

„Und das zweite Element ist, dass wir rund 160 Millionen für betriebliche Lehrstellenförderung drinnenstecken haben und dass es erstmalig 2008 in Sozialpartnerverhandlungen geglückt ist – ich war damals noch als ÖGB-Präsident dabei –, einen Ausgleich zu haben zwischen jenen Betrieben, die ausbilden, und jenen Betrieben, die nicht ausbilden, weil alle in den Fonds einzahlen. Dieser Ausgleich wurde 2008 endlich einmal herbeigeführt.“ (Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Rudolf Hundstorfer, 796. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 12. Mai 2011²⁶).

Es gibt offensichtlich eine Gemengelage von unterschiedlichen bildungspolitischen Positionierungen gegenüber der betrieblichen Lehrstellenförderung, in der die politischen Vorzeichen je nach zeitlichem Kontext variieren.

Während über das Umlageprinzip als Finanzierungssystem der betrieblichen Lehrstellenförderung ein Konsens besteht, so gibt es unter den bildungspolitischen AkteurInnen einen Dissens über das zugrundeliegende Ausschüttungsprinzip der betrieblichen Lehrstellenförderung. In der bildungspolitischen Debatte gibt es eigenartige begriffliche Verflechtungen und Verkürzungen:

- Umlageverfahren und Lastenausgleich: Vielmals werden beide Begriffe synonym verwendet. Grundsätzlich bedeuten beide Begriffe aber unterschiedliches: Das Umlageverfahren bezieht sich auf das Finanzierungssystem und die Umlage hin zu einer Gruppe von Begünstigten. Der Begriff Lastenausgleich beschreibt hingegen die Begründung (Entstehen von Ausbildungskosten, Fairness) und Form (finanzielle Abgeltung der Ausbildungskosten) einer Umverteilung, die durch ein Umlageverfahren finanziert wird. Der Lastenausgleich ist ein spezifischer Modus wie eine Umlageverfahren realisiert werden kann.
- Lastenausgleich und Basisförderung: Der Lastenausgleich ist Begründung und Ziel zugleich. Die Basisförderung bezeichnet hingegen die konkrete Realisierung des Lastenausgleichs als eine Maßnahme innerhalb des gesamten Fördersystems. Potenziell wären auch andere Begründungsformen für eine Basisförderung denkbar.
- Betriebliche Lehrstellenförderung und Basisförderung: Die betriebliche Lehrstellenförderung wird oftmals implizit mit der Basisförderung gleichgesetzt. Zwar macht die Basisförderung 90% des gesamten Fördervolumens aus, stellt aber nur eine von insgesamt 18 Maßnahmen dar. Werden diese Begriffe synonym verwendet, so wird damit implizit auf die Struktur des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung verwiesen, also darauf, nach welchen Prinzipien das gesamte Fördervolumen konkret verteilt wird, das wiederum vom Förderausschuss (§31b BAG) wesentlich mitgeprägt wird.

²⁵ Debatte zum Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz und Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz

²⁶ Debatte zum Arbeitsmarktpolitik-Finanzierungsgesetz und Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz

Ein zentraler Befund ist, dass gegenüber dem System der Lehrstellenförderung eine Vielfalt von bildungspolitischen Ansprüchen besteht und es über die bildungspolitischen Kontexte der Förderungen keinen Konsens gibt.

3.3 Zielarchitektur des Wirkungsmodells

Jede Wirkungsmodellierung beinhaltet eine Zielarchitektur, auf die sich Maßnahmen beziehen. Eine Wirkung kann immer nur im Hinblick auf eine Zielsetzung festgestellt werden. Grundsätzlich ist es denkbar eine Zielarchitektur nach verschiedenen Logiken zu ordnen. Im Folgenden wurde ein Prozess gewählt, der erstens an die Logik des wirkungsorientierten Verwaltungshandels anschlussfähig ist (Seiwald, Geppl, u. a., 2011) und zweitens die bildungspolitischen AkteurInnen in einem partizipativen Prozess in die Entwicklung der Zielarchitektur²⁷ einbindet. Die Einbindung der bildungspolitischen Akteure wurde auch vom wissenschaftlichen Beirat empfohlen: (1) Dadurch können implizite Überlegungen, Strukturen und Erklärungen explizit gemacht werden, die sich nicht immer aus den öffentlich zugänglichen Dokumenten erschließen. (2) Die Einbindung erhöht die Akzeptanz bei den bildungspolitischen AkteurInnen, die gleichzeitig auch zentrale AdressatInnen des Wirkungsmodells sind.

Die Zielarchitektur wurde zunächst in einem ersten Schritt aus den zentralen Dokumenten hinsichtlich der Steuerung der Lehrstellenförderung erarbeitet. Dabei wurde überwiegend mit Originalformulierungen aus den jeweiligen Dokumenten gearbeitet (Originalformulierungen sind jeweils unter Anführungszeichen gesetzt und mit einer Quellenangabe vermerkt). Wo dies aus Mangel an aussagekräftigen Formulierungen nicht möglich war, wurde eine Arbeitsbezeichnung formuliert, aber immer mit einer Quellenangabe versehen. So lässt sich beständig ein relativer Bezug zu Zielsetzungen, die in bildungspolitisch relevanten Dokumenten (oft implizit) formuliert wurden, herstellen.

Zentrale Fragestellungen in den Gruppendiskussionen waren:

- Ist die Zielarchitektur vollständig? Gibt es weitere Zielsetzungen? Sollten Zielsetzungen aufgrund geringer/keiner Relevanz fallen gelassen werden?
- Ist die Anordnung und Struktur der Zielarchitektur angemessen? Sind die unterschiedlichen Zieldimensionen angemessen verknüpft?

Im ersten Workshop mit VertreterInnen aus den Ministerien (bmwfw, bmask) wurde der Erstentwurf der Zielarchitektur vorgelegt. Im Workshop wurden folgende Adaptionen angeregt:

- Es sollte eine weitere Verdichtung in der Zielarchitektur vorgenommen werden, indem man eine dritte, abstraktere Ebene in der Zielarchitektur hinzufügt. Diese dritte „Zieldimension“ wird im aktuellen Kapitel bei der Darstellung der Ziele in Form von Zwischenüberschriften dargestellt.

²⁷ In der weiteren Folge wird der Begriff sowohl für die Form als auch inhaltliche Ausgestaltung verwendet.

- Es wurden einzelne Anpassungen in den Formulierungen angeregt.

In den zwei weiteren Gruppendiskussionen wurde mit der bereits adaptierten Version weitergearbeitet. In beiden Runden wurde als wesentliches Ergebnis der Zielkatalog als vollständig und die Anordnung der Zielarchitektur als angemessen beurteilt. Kleinere redaktionelle Anpassungen in den jeweiligen Formulierungen wurden angemerkt.

Im wissenschaftlichen Beirat wurde der Fokus stärker auf die formale Struktur der Zielarchitektur gelegt. Aus wissenschaftlicher Sicht beurteilte der wissenschaftliche Beirat die formale Struktur als sehr angemessen. Mit dieser Struktur sei ein ausgewogenes Verhältnis von Komplexitätsreduzierung und Erfassung des Fördersystems gelungen. Als Empfehlung gab der Beirat mit, eine echte Zielformulierung in die Zielarchitektur einzuführen, aber die Originalformulierungen mit Quellenbezug beizubehalten. So wird der Interpretationsspielraum der Formulierungen verringert. Auch in den drei Workshops mit den bildungspolitischen AkteurInnen wurden die Originalformulierungen in der Diskussion als sehr hilfreich erlebt.

Im Zuge der Endredaktion, Konsolidierung und Ergebnissicherung wurde daher eine zielorientierte Formulierung für die Aktivitätsziele eingeführt, ohne jedoch den Bezug zu den Originalformulierungen zu entfernen.

3.3.1 Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung

Die erste Dimension der Zielarchitektur trägt den Titel „Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung“ und zielt auf die Steuerung des bedarfsgerechten Matchings zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt zur Deckung des Fachkräftebedarfs ab, bei gleichzeitiger umfassender Integration von allen Jugendlichen, die sich dafür entscheiden, eine Lehrausbildung absolvieren zu wollen.

Die Deckung des Fachkräftebedarfs inkludiert eine volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Komponente. Dies bedeutet die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Ausbildungsplatzangebotes, wobei in zwei Workshops (Ministerien, Arbeitgebervertretung) darauf hingewiesen wurde, dass aufgrund der demografisch zu erwartenden Entwicklung²⁸, die Zielsetzung der allgemeinen Aufrechterhaltung des aktuellen Ausbildungsplatzangebotes im Fokus stehen sollte²⁹. Die zwei weiteren damit verbundenen Aktivitätsziele zielen auf die Steuerung des Matchings zwischen Angebot und Nachfrage hinsichtlich branchenbezogenen und regionalen Kriterien, in denen zu wenige Lehrstellen (bei gleichzeitigem Fachkräftebedarf) angeboten werden oder das Lehrstellenangebot aufgrund geringer Nachfrage bei den Jugendlichen nicht besetzt werden kann.

²⁸ Demografisch prognostizierter Rückgang von jungen Menschen (vgl. Dornmayr & Nowak, 2015)

²⁹ Auch mit Hinweis auf die Abschaffung der Maßnahme „Blum-Bonus“ (2005-2008), der vor allem auf die Schaffung von neuen Lehrstellen abzielte (vgl. dazu auch Teilbericht Implementationsanalyse).

Tabelle 3-1: Wirkungsdimension Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung

| Wirkungsziele | Aktivitätsziele |
|---|---|
| Deckung des Fachkräftebedarfs bei gleichzeitiger... [1:I] | Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen „Anreiz zur Ausbildung von Lehrlingen“ setzen [1:II], „Ausweitung des Ausbildungsangebotes“ [7] |
| | Branchenbezogenes Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern „Anhebung der Ausbildungsbeteiligung von Jugendlichen insbesondere in Bereichen mit wenigen Ausbildungsbetrieben oder Lehrlingen“ [2, 7] |
| | Regionales Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern Deckung des „regionalen Fachkräftebedarfs“ [1:II] |
| ... umfassende Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen [7] | Betriebe mit Jugendlichen in Teilqualifikation unterstützen [1:8] |
| | Übernahme von Personen aus überbetrieblichen Ausbildungen in ein betriebliches Lehrverhältnis fördern [1:10] |

Quelle: eigene Darstellung. – Anmerkungen: [1] Richtlinie Z 1 bis 7 2013; [2] Richtlinie Z 8 2014; [3] BAG-Novelle 2015; [4] BAG-Novelle 2015 – Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung; [5] BAG-Novelle 2015: Erläuterungen; [6] BAG-Novelle 2008; [7] BAG-Novelle 2008 – Vorblatt.

Die Zielsetzung der umfassenden Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen hat vor allem eine sozialpolitische Komponente³⁰, indem Jugendliche in den Arbeitsmarkt eingebunden werden, die auf dem primären Lehrstellenmarkt keine Lehrstelle gefunden haben, aber dennoch eine Lehrausbildung absolvieren möchten. Die Aktivitätsziele beziehen sich auf die Unterstützung von Betrieben, die benachteiligte Jugendliche in Form einer IBA-Teilqualifikation³¹ ausbilden und eine Anreizsetzung zur Überführung von Lehrlingen aus überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen in ein betriebsbasiertes Ausbildungsverhältnis.

3.3.2 Zugänge attraktiv und fair gestalten

Die zweite Dimension bezieht sich auf die Gestaltung des Zuganges zur Lehrausbildung, indem attraktive Ausbildungsangebote und -optionen für vielfältige Zielgruppen geschaffen und der Zugang insbesondere mit Blick auf genderspezifische Ungleichheiten fairer gemacht wird.

Die Attraktivität der Lehrausbildung sollte realisiert werden, indem gezielt hochwertige Ausbildungsleistungen bzw. Spitzenleistungen gefördert und so teilweise auch

³⁰ Stichworte dazu sind: Drop-Outs, NEET (Not in Education, Employment or Training), AusBildung bis 18.

³¹ Der Begriff der IBA (Integrative Berufsausbildung) wurde mit der BAG-Novelle 2015 aus dem Berufsausbildungsgesetz entfernt. Der Begriff wird hier allerdings belassen, da die Novelle erst im Laufe des Forschungsprojektes in Kraft getreten ist und die Bezeichnung IBA-Teilqualifikation auch noch in den aktuell gültigen Richtlinien verwendet wird.

öffentlichkeitswirksam sichtbar werden. Die Ausbildungsoption „Berufsmatura: Lehre mit Reifeprüfung“ wurde u.a. auch eingeführt, um jungen Menschen eine Lehrausbildung und den Erwerb einer Berufsreifeprüfung gleichzeitig zu ermöglichen und so die besonders leistungsbereiten Zielgruppen anzusprechen, die sich möglicherweise für weiterführende vollschulische Ausbildungsoptionen entscheiden würden. Eine weitere Zielgruppe der Lehrausbildung – auch im Sinne einer Strategie zur Höherqualifizierung (Republik Österreich, 2011) – sind auch Erwachsene, die sich im Anschluss an einen bereits erworbenen, aber nicht-facheinschlägigen Bildungsabschluss nochmals für eine betriebliche Lehrausbildung entscheiden, oder Erwachsene ohne Berufsabschluss.

Tabelle 3-2: Wirkungsdimension Zugänge attraktiv und fair gestalten

| Wirkungsziele | Aktivitätsziele |
|--|--|
| Erhalt und Steigerung der Attraktivität der Lehrausbildung für vielfältige Zielgruppen unter Berücksichtigung der... | Hochwertige Ausbildungsleistungen fördern Förderungen von (Spitzen-)Leistungen in der Lehrausbildung (Wettbewerbe) [2:7] |
| | Teilnahme an der Berufsreifeprüfung unterstützen Teilnahme an der „Berufsreifeprüfung unterstützen“ [2:1] |
| | Teilnahme von Erwachsenen fördern Förderung von Erwachsenen [1:I/9] mit nicht-facheinschlägigem Berufsabschluss und ohne Berufsabschluss („Nachholen von Lehrabschlüssen“ [1:I]) |
| ... Aufhebung der geschlechtsspezifischen Segregation [1:7] | Gleichgestellter Zugang von jungen Frauen und Männern zu verschiedenen Lehrberufen sicherstellen Förderung des „Gleichmäßigen Zugangs von jungen Frauen und Männern zu den verschiedenen Lehrberufen“ [1:II] |
| | Junge Frauen in für sie untypischen Lehrberufen unterstützen „Junge Frauen in für sie untypischen Lehrberufen“ unterstützen [2:1] und „Förderung zukunftsweisender Ausbildungen für junge Frauen“ [7] |

Quelle: eigene Darstellung. – Anmerkungen: [1] Richtlinie Z 1 bis 7 2013; [2] Richtlinie Z 8 2014; [3] BAG-Novelle 2015; [4] BAG-Novelle 2015 – Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung; [5] BAG-Novelle 2015: Erläuterungen; [6] BAG-Novelle 2008; [7] BAG-Novelle 2008 – Vorblatt.

Die Zieldimension nimmt die Aufhebung von geschlechterspezifischen Ungleichheiten in den Blick. Auf einer allgemeineren Ebene wird das Ziel angestrebt, einen geschlechterspezifisch gleichgestellten Zugang herzustellen. In stark männerdominierten Berufen soll der Zugang für Frauen und in stark frauendominierten Berufen soll der Zugang für Männer gestärkt werden. Korrespondierend soll im Besonderen ein Augenmerk auf die spezielle Förderung von Frauen in für sie geschlechtsatypischen Lehrberufen gelegt werden³².

³² Hintergrund: Frauen sind in der Lehrausbildung im Ganzen stark unterrepräsentiert und haben stark konzentrierte und persistente Berufswahlentscheidungen (vgl. z.B. Bergmann, Gutknecht-Gmeiner, Wieser, & Willsberger, 2004; Dornmayr & Löffler, 2014).

3.3.3 Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse

Die dritte Zieldimension bezieht sich auf die Weiterentwicklung von beruflichen Lernprozessen im weiteren Sinne, die neben der Entwicklung der Ausbildungsqualität auch den erfolgreichen Erwerb der Lehrabschlussprüfung und die Entwicklung von qualitativ hochwertigen Standards bei der Lehrabschlussprüfung anstrebt.

In Richtung der Entwicklung der Ausbildungsqualität verweisen in den Dokumenten mehrere Aktivitätsziele. Zentrales Aktivitätsziel in dieser Dimension ist die qualitätsvolle Entwicklung von betrieblichen Ausbildungssituationen, indem etwa eine Verbesserung der fachlichen und didaktischen Standards und die Ausbildung über das entsprechende Berufsbild hinaus angestrebt werden. Umgesetzt werden kann dies, indem etwa Inhalte des Berufsbildes vertieft werden oder das Berufsbild um neue Inhalte erweitert wird. Über diese Zielsetzung hinaus sollten auch Innovationen in der betrieblichen Ausbildungspraxis angereizt werden.

Das Wirkungsziel des erfolgreichen Erwerbs der Lehrabschlussprüfung bzw. der Absicherung des Ausbildungserfolges soll konkret realisiert werden, indem Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten gezielt durch entsprechende Maßnahmen begleitet und unterstützt werden, um etwa das Pflichtschulniveau oder den Berufsschulerfolg zu erreichen. Ein erfolgreicher Berufsabschluss wird auch befördert, indem die Abbruchquote reduziert, ein Antritt zur Lehrabschlussprüfung bei einem positiven Prüfungserfolg passiert.

Die Steigerung der Güte der Lehrabschlussprüfung ist ein weiteres Wirkungsziel, das konkret durch eine Verbesserung des Prüfungshandels und der Prüfungssituation im Sinne einer praxisorientierten und validen Prüfung der beruflichen Handlungskompetenz (§§ 1a und 21 Abs. 1 BAG) erreicht werden sollte.

Tabelle 3-3: Wirkungsdimension Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse

| Wirkungsziele | Aktivitätsziele |
|--|---|
| Entwicklung der Ausbildungsqualität | Ausbildungssituationen verbessern „qualitätsvolle Gestaltung der Ausbildung“ im Betrieb [2:2] / „Verbesserung der konkreten Ausbildungssituation“ [2:1] / „Sicherstellung eines hohen fachlichen und didaktischen Standards“ [7] |
| | Ausbildung über das Berufsbild hinaus erweitern/vertiefen Erweiterung der Ausbildung über das Berufsbild hinaus [1:3], [7] |
| | Innovation in der Ausbildungspraxis sicherstellen [2:8] |
| | Internationalen Austausch fördern [2:4] |
| Erhöhung der Chancen auf eine erfolgreiche Berufsausbildung [2] /Absicherung des Ausbildungserfolges [2:1] | Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten begleiten und unterstützen Unterstützung von „Lehrlingen mit Lernschwierigkeiten“ [1:6] und „Förderung von lernschwachen Jugendlichen“ [7] / Verbesserung der Lernbedingungen für Benachteiligte [1:6] Pflichtschulniveau sicherstellen [1:6] Chancen auf Berufsschulerfolg erhöhen [1:6] |
| | Ausbildungsabbrüche reduzieren [2:1] |
| | Erwerb der Lehrabschlussprüfung sicherstellen Chancen auf Qualifikationserwerb erhöhen (Lehrabschluss) [1:3][2:4] und „Positives Ablegen der Lehrabschlussprüfung“ [2:1] |
| Steigerung der Güte der Lehrabschlussprüfung | Praxisorientiertes und berufsbildrelevantes Prüfungshandeln sicherstellen „Praxisrelevanz und Eignung zur validen Überprüfung der zur Berufsausübung erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten“ erhöhen [2:3] / Verbesserung des Prüfungshandelns der PrüferInnen [2:3] |

Quelle: eigene Darstellung. – Anmerkungen: [1] Richtlinie Z 1 bis 7 2013; [2] Richtlinie Z 8 2014; [3] BAG-Novelle 2015; [4] BAG-Novelle 2015 – Vorblatt und Wirkungsorientierte Folgenabschätzung; [5] BAG-Novelle 2015: Erläuterungen; [6] BAG-Novelle 2008; [7] BAG-Novelle 2008 – Vorblatt.

3.4 Ziele – Maßnahmen

Im zweiten Teil der Workshops mit den bildungspolitischen AkteurInnen wurde eine zweckhafte Beziehung zwischen den Maßnahmen und den Zielsetzungen vorgenommen, d.h. die Maßnahmen wurden den Aktivitätszielen zugeordnet. Jede Maßnahme wird in weiterer Folge zwecks verbesserter Übersicht durch eine Nummer repräsentiert (Auflistung und Nummerierung der Maßnahmen siehe Tabelle 3-4).

Um den Zuordnungsprozess zu erleichtern, wurde vorab bereits ein Vorschlag gemacht, der in der Gruppendiskussion zur Debatte gestellt wurde:

- Ist die Maßnahmenzuordnung vollständig? Gibt es noch weitere Maßnahmen, die dieses Ziel bedienen? Ist eine Zuordnung nicht zweckmäßig?

Tabelle 3-4: Maßnahmenkatalog der betrieblichen Lehrstellenförderung**Richtlinie Z 1 bis 7 2013:**

- (1) Basisförderungen
- (2) Zwischen- und überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen
 - a. Ausbildungsverbundmaßnahmen gemäß § 2a BAG, die bescheidmäßig vorgeschrieben sind
 - b. Freiwillige Ausbildungsverbundmaßnahmen im Rahmen des Berufsbildes, die der Steigerung der Ausbildungsqualität dienen
 - c. Berufsbezogene Zusatzausbildungen von Lehrlingen, die über das Berufsbild hinausgehen
 - d. Vorbereitungskurse auf Lehrabschlussprüfungen
 - e. Besuch von Vorbereitungskursen auf die Berufsreifeprüfung (während der Arbeitszeit)
- (3) Weiterbildung der AusbilderInnen
- (4) Ausgezeichnete und gute Lehrabschlussprüfungen
- (5) Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten
- (6) Gleichmäßiger Zugang von jungen Frauen und jungen Männern zu den verschiedenen Lehrberufen
- (7) Förderung für Ausbildungsverhältnisse nach §8b (2) BAG und §11b LFBAG (integrative Berufsausbildung – Teilqualifizierung)
- (8) Lehrlingsausbildung für Erwachsene
- (9) Prämie für Ausbildung von Lehrlingen aus überbetrieblicher Ausbildungseinrichtung

Richtlinie Z 8 2014:

- (10) Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe
- (11) Ausbildungsleitfäden
- (12) Lehrabschlussprüfung
 - a. Clearingstelle LAP
 - b. Teilnahme an Schulungen zur Vorbereitung auf die Prüftätigkeit
- (13) Unterstützung bei Auslandspraktika von Lehrlingen
- (14) Förderung des Besuchs von Vorbereitungskursen auf die Lehrabschlussprüfung (personenbezogen)
- (15) Übernahme der Kosten des wiederholten Antritts zur Lehrabschlussprüfung
- (16) Teilnahme an internationalen Berufswettbewerben
- (17) Ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung der Qualität der betrieblichen Lehrlingsausbildung

Quelle: Richtlinie Z 1 bis 7 2013: Richtlinie zur Förderung der betrieblichen Ausbildung von Lehrlingen gemäß § 19c BAG & Richtlinie Z 8 2014: Richtlinie gemäß § 19c Abs. 1 Z 8 Berufsausbildungsgesetz. Stand Juli 2014. – Anmerkungen: Maßnahme „Ausbildungsnachweis zur Mitte der Lehrzeit“ ist aktuell ausgesetzt und wird daher nicht berücksichtigt. Maßnahme „Evaluierung der betrieblichen Lehrstellenförderung“ wird ebenso ausgeklammert, da diese mit dem vorliegenden Projekt durchgeführt wird.

Die Ergebnisse des Zuordnungsprozesses wurden in allen Workshops dokumentiert und am Ende gegenübergestellt (siehe Tabelle 3-5). In der Gegenüberstellung werden konsistente bzw. inkonsistente Ziel-Maßnahmen-Zuordnungen sichtbar. Die inkonsistenten Zuordnungen werden im Anschluss nochmals ausführlich diskutiert.

Eine Ausnahme stellen „Ergänzende Maßnahmen zur Unterstützung der Qualität der betrieblichen Lehrlingsausbildung“ (17) dar. Bei dieser Maßnahme handelt es sich um eine projektorientierte Maßnahme, deren Zielsetzungen individuell je nach Antrag festgelegt werden und potenziell daher alle Zielsetzungen adressieren könnte (vgl. Teilbericht Implementierungsanalyse).

Tabelle 3-5: Zuordnung von Maßnahmen zu Aktivitätszielen

| Nr. | Aktivitätsziele | WS-Min | WS-AG | WS-AN | Übersicht |
|-----|---|----------------------|------------------------|-----------------------|------------------------------|
| A1 | Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen | 1, 2a, 7, 8, 9, 10 | 1, 2a, 7, 8, 9, 10 | 1, 8, 10 | 1, 8, 10 (2a, 7, 9) |
| A2 | Branchenbezogenes Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | - | 10? | 1, 2a, 11? | (1, 2a, 10, 11) |
| A3 | Regionales Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | - | 10? | - | (10) |
| A4 | Betriebe mit Jugendlichen in Teilqualifikation unterstützen | 7 | 7 | 5, 7 | 7 (5) |
| A5 | Übernahme von Personen aus überbetrieblichen Ausbildungen in ein betriebliches Lehrverhältnis fördern | 9 | 9 | 9 | 9 |
| A6 | Hochwertige Ausbildungsleistungen fördern | 4, 16 | 2c, 4, 16 | 4, 16 | 4, 16 (2c) |
| A7 | Teilnahme an der Berufsreifeprüfung erhöhen | 2e | 2e | 2e | 2e |
| A8 | Teilnahme von Erwachsenen fördern | 8 | 8, 15 | 8 | 8 (15) |
| A9 | Gleichgestellter Zugang von jungen Frauen und Männern zu verschiedenen Lehrberufen sicherstellen | 6, 10 | 6, 10 | 6, 10 | 6, 10 |
| A10 | Junge Frauen in für sie untypischen Lehrberufen unterstützen | 6, 10 | 6, 10 | 6, 10 | 6, 10 |
| A11 | Ausbildungssituationen verbessern | 3, 10, 11 | 2a-2c?, 3, 10, 11, 14? | 2a-2c, 3, 10, 11 | 3, 10, 11 (2a-c, 14) |
| A12 | Ausbildung über das Berufsbild hinaus erweitern/vertiefen | 2b, 2c | 2c, 2e, 13 | 2b, 2c | 2c (2b, 2e, 13) |
| A13 | Innovation in der Ausbildungspraxis sicherstellen | 17 | 3, 11, 17 | 11, 17 | 17 (3, 11) |
| A14 | Internationalen Austausch fördern | 13 | 13 | 13 | 13 |
| A15 | Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten begleiten und unterstützen | 2d, 5, 9, 10, 11, 15 | 2d, 5, 9, 10, 14, 15 | 2d, 5, 9?, 10, 14, 15 | 2d, 5, 9, 10, 15 (11, 14) |
| A16 | Ausbildungsabbrüche reduzieren | 5, 10 | 1, 5, 10 | 1?, 5, 10 | 5, 10 (1) |
| A17 | Erwerb der Lehrabschlussprüfung sicherstellen | 2d, 9, 10, 14, 15 | 2d, 9?, 10, 14, 15 | 2d, 9?, 10, 14, 15 | 2d, 9, 10, 14, 15 |
| A18 | Praxisorientiertes und berufsbildrelevantes Prüfungshandeln sicherstellen | 12a, 12b | 12a, 12b | 12a, 12b | 12a, 12b |

Quelle: eigene Darstellung. Gruppendiskussionen mit bildungspolitischen AkteurInnen. – Anmerkungen: Maßnahmen, die mit einem „?“ markiert sind, wurden diskutiert, aber letztlich nach der Wahrnehmung der Diskussionsleitung nicht eindeutig zugeordnet bzw. wurde kein Konsens in der Gruppe gefunden. Maßnahmen in „(,)“ markieren eine nicht durchgängige Erwähnung in allen Diskussionsgruppen.

A1: Ein Konsens besteht in der Zuweisung der Basisförderung (1) als Hauptmaßnahme zur Stärkung des Ausbildungsplatzangebotes. Alle übrigen Maßnahmen sind dabei als Ergänzungsmaßnahmen zu sehen. So zielt beispielsweise das Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe (10) unter anderem darauf ab, Ausbildungsabbrüche zu verhindern und leistet damit einen Beitrag zur Aufrechterhaltung zum Erhalt des Angebotes. Ein Dissens besteht hinsichtlich der Rolle der verpflichtenden Ausbildungsverbände (2a). Die Argumentation war, dass durch Ausbildungsverbände Lehrstellen in Betrieben geschaffen werden, die sonst aufgrund mangelnder Ausbildungsvoraussetzungen (vgl. §3a BAG) nicht ausbilden dürften. Im WS-AN fand diese Argumentation hingegen keine Zustimmung, mit der Begründung, dass verpflichtende Ausbildungsverbände nicht mit der Zielsetzung der Schaffung neuer Lehrstellen verbunden sind bzw. dazu keinen substantiellen Beitrag leisten. Diese Argumentation bezieht sich ebenso auf die Maßnahmen zur Förderung von Ausbildungsverhältnissen mit Teilqualifizierung (7) und der Übernahme von Lehrlingen aus überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen (9). Diese Maßnahmen würden keine „regulären/vollwertigen“ Ausbildungsplätze schaffen, auf das sich diese Zielsetzung bezieht.

A2/A3: Hinsichtlich dieser zwei Zielsetzungen wurde in allen Diskussionsrunden darauf hingewiesen, dass dazu – trotz hoher Relevanz am Lehrstellenmarkt – keine entsprechenden Maßnahmen entwickelt worden sind. Im WS-AG wurde thematisiert, dass hier das neue Coachingangebot für Lehrbetriebe (10) darauf hinwirken könnte, da sich dieses Programm u.a. auf Fragen der Rekrutierung und Auswahl von Lehrlingen bezieht. Teilweise wird hier auf die Rolle der Basisförderung (1) hingewiesen, die auch einen Anreiz für Betriebe mit bisher wenigen Lehrlingen darstellen sollte. Auch die verpflichtenden Ausbildungsverbände (2a), sollten hochspezialisierten Betrieben bzw. Branchen ermöglichen, Lehrlinge auszubilden.

A4: Im WS-AN wurde darauf verwiesen, dass Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten (5) auch für benachteiligte Jugendliche in Teilqualifizierung in Anspruch genommen werden können.

A6: Es gibt einen Konsens über zentrale Maßnahmen zur Realisierung von Spitzenleistungen in der Lehrausbildung, darüber wurde einmal auch die Maßnahme der berufsbezogenen Zusatzausbildung (2c) zugewiesen, denn zusätzliche Ausbildungsinhalte bilden die Grundlage bzw. befördern hochwertige Ausbildungsleistungen.

A8: Im WS-AG wurde der Hinweis gegeben, dass die Übernahme der Wiederholungskosten der LAP (15) auch von Erwachsenen mit einem negativen LAP-Prüfungserfolg in Anspruch genommen werden kann und damit auch einen Beitrag für diese spezifische Zielgruppe im Sinne des „Nachholens des Berufsabschlusses“ leisten kann.

A11: Ein breites Bündel an Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Ausbildungssituation ist vorhanden. Konsens besteht darüber, dass sich die Maßnahmen Coaching für Lehrlinge und Lehrbetriebe (10), Ausbildungsleitfäden (11) und die Weiterbildung von AusbilderInnen (3) auf diese Ziele richten. Aber nicht durchgängig (WS-Min) wird der Beitrag von zwischen- und überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen (2a-2c) zur Entwicklung der betrieblichen Ausbildungsqualität gesehen. In WS-AG und WS-AN wies man darauf hin, dass beispielsweise bei den freiwilligen Ausbildungsverbänden (2b) die Steigerung der Ausbildungsqualität eine Fördervoraussetzung darstellt.

A12: In Bezug auf die Erweiterung und Vertiefung gibt es eine relative passgenaue Maßnahme (2c). Zwei Gruppen zählten auch die freiwillige AV-Maßnahmen (2b) dazu, weil damit eine Vertiefung der Ausbildung innerhalb des Berufsbildes stattfindet. Darüber hinaus fügte der WS-AG auch die Förderung der Berufsreifeprüfung (2e) dazu, mit dem Argument, dass die Berufsreifeprüfung zu einer Höherqualifizierung über das Berufsbild hinaus führe. Auch die Auslandspraktika wurden dieser Zielsetzung zugewiesen, da durch die Erfahrungen im Ausland interkulturelle und sprachliche Kompetenzen entwickelt würden, die über das Berufsbild hinausgehen.

A13: Für Innovationen in der Ausbildungspraxis ist die Projektförderung von spezifischen Maßnahmen (17) vorgesehen. Im WS-AG wurde die Meinung vertreten, dass Innovationen auch durch die Ausbildungsleitfäden (11) oder etwa die Weiterbildung der AusbilderInnen (3) auf der betrieblichen Ebene forciert werden.

A15: Zur Realisierung der Unterstützung von Lehrlingen mit Lernschwierigkeiten besteht weitgehend Konsens über ein breites Bündel an entsprechend darauf verweisenden Maßnahmen. Über die konsensual genannten Maßnahmen wurden einmal noch die Leitfäden (11) genannt, die einen Beitrag zur Verbesserung der Lernsituationen auch für Benachteiligte leisten und die Förderung von Vorbereitungskursen auf die LAP (14), die sich insbesondere auch an Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten richten.

A16: Im Konsens wurden zur Reduzierung der Abbrüche zwei Maßnahmen genannt (5, 10). Im WS-AG wurde noch die Basisförderung dazugezählt, mit dem Argument, dass die Auszahlungsmodalitäten (Auszahlung der Basisförderung erst mit Vollendung eines Ausbildungsjahres) anreizen, ein Lehrverhältnis aufrechtzuerhalten. Dieser Aspekt stand auch im WS-AN zu Debatte, wurde aber mit der Begründung abgelehnt, dass diese Modalität zwar zu einer Verzögerung; aber nicht zur Verhinderung des Abbruchs führe.

3.5 Indikatoren

Nach der Bestimmung der Zielarchitektur und der Maßnahmen-Ziel-Zuordnung wurde vom Projektteam ein erster Vorschlag für ein Indikatorenset zur Überprüfung der Zielerreichung erarbeitet³³. „Der Begriff ‚Indikator‘ wird in der wirkungsorientierten Steuerung als Synonym für Kennzahlen und Meilensteine verwendet“ (Seiwald, Thaller, & Gepl, 2011, S. 12). Indikatoren geben dabei eine verdichtete Beschreibung von Sachverhalten wieder. Anders formuliert sind Indikatoren eine Operationalisierung von Wirkungszielen, d.h. es wird damit die Zielerreichung beurteilbar. Seiwald u.a. geben dabei die Empfehlung ab, je Wirkungsziel zwischen ein und fünf Indikatoren festzulegen.

Nach Seiwald u.a. (2011, S. 11) haben Indikatoren für die wirkungsorientierte Steuerung mehrere Funktionen: So ermöglichen sie eine Kontrolle der erzielten Ergebnisse (Kontrollfunktion), stellen Informationsgrundlagen für Entscheidungsprozesse bereit (Entscheidungsfunktion) und befördern eine sachliche Diskussion von Zielen und umzusetzenden Ergebnissen sowie ihrer Zielerreichung (Kommunikationsfunktion). Zur

³³ Die Erarbeitung der Indikatoren erfolgte unter Mitwirkung des ibw.

Spezifizierung sollte neben der Definition der Indikatoren eine Beschreibung der Ausgangslage sowie des angestrebten Zielzustandes festgehalten werden.

Insgesamt besteht daher die Herausforderung, meist komplexe Sachverhalte mit wenigen, steuerungsrelevanten Indikatoren abzubilden. „Die Kunst liegt darin, einige wenige Kennzahlen auszuwählen, die das Wirkungsziel möglichst umfassend beleuchten, d.h. möglichst wenige ‚blinde Flecken‘ erzeugen, über deren Zustand keine Information gesammelt wird“ (Seiwald, Thaller, u. a., 2011, S. 19). Eine zusätzliche Schwierigkeit bei der Auswahl von Indikatoren ist, dass komplexe Sachverhalte meist nicht direkt beobachtbar sind, sondern sich nur durch indirekte Indikatoren abbilden lassen.

Bei der Beschreibung von Indikatoren sind immer auch Berechnungsmethode und Datenquellen anzugeben, damit diese von allen Beteiligten nachvollziehbar sind.

Seiwald u.a. empfehlen eine systematische Vorgangsweise bei der Entwicklung, ausgehend von einer Sammlung von möglichen Indikatoren, einer anschließenden Bewertung und letztlich einer endgültigen Auswahl. Die vorliegende Sammlung versteht sich daher als ein erster Schritt in diese Richtung. In weiterer Folge müssen bildungspolitische Akteure eine endgültige Festlegung der steuerungsrelevanten Indikatoren treffen, den Ist-Zustand und den angestrebten Zielzustand näher konkretisieren. Sie bleibt daher in diesem Entwicklungsstand notwendigerweise unvollständig und ist erst dann steuerungsrelevant, wenn diese Akzeptanz bei allen bildungspolitischen AkteurlInnen erfahren hat, was einen entsprechenden bildungspolitischen Verhandlungsprozess voraussetzt. Im Zuge dieses Prozesses sollten Form, Inhalt und Datenquellen der Indikatoren so detailliert wie möglich definiert werden.

Qualitätsmerkmale von Indikatoren sind:

- Klare Benennung und unmissverständliche Definition
- Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Konstruktion und Berechnung
- Angabe der Datenquellen zur Berechnung
- Begründung der Auswahl in Bezug auf die Operationalisierung der entsprechenden Wirkungs- bzw. Aktivitätsziele
- Bewertung der Aussagekraft bzw. Grenzen der Aussagekraft

3.5.1 Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung

| Wirkungsziel | Deckung des Fachkräftebedarfs | |
|--|---|-------------|
| Aktivitätsziel | Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl der Betriebe mit mindestens einem aufrechten Lehrverhältnis zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres (absolut). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2013: 32.189 Lehrbetriebe 2014: 30.570 Lehrbetriebe Quelle: Dornmayr, Nowak. (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl der betrieblichen Ausbildungsverhältnisse zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres (absolut). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2013: 111.401 Lehrverhältnisse 2014: 105.861 Lehrverhältnisse Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl der betrieblichen Ausbildungsverhältnisse im ersten Lehrjahr zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres (absolut). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2013: 31.305 Lehrlinge 2014: 29.225 Lehrlinge Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr zum Stichtag 31.12 / Anzahl der 15-Jährigen im Jahresdurchschnitt (relativ). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2013: 42,2% 2014: 38,8% Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | |
| Anzahl der Lehrlinge in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen / Gesamtanzahl der Lehrlinge zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres (relativ). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 8,7% Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | |
| Anzahl neuer Ausbildungsbetriebe zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Jahres (absolut). Quelle: aktuell keine Datenlage zur Verfügung | - | |
| Durchschnittliches Kosten-Nutzen-Verhältnis pro Lehrling und pro Lehrjahr während der Ausbildung (absolut). Differenzierung: dreijährige und dreieinhalbjährige Lehrberufe. Quelle: Periodische Betriebsbefragung. | Dreijährige Lehrberufe (in Euro): 1. Lehrjahr: -1.025. 2. Lehrjahr: -2.109, 3. Lehrjahr: -3.398 Dreieinhalbjährige Lehrberufe (in Euro): 1. Lehrjahr: -5.092. 2. Lehrjahr: -4.912, 3. Lehrjahr: -6.343, 4. Lehrjahr (halb): -4.036 Quelle: Schlögl, Mayerl (2016). Kosten-Nutzen-Analyse in der Lehrausbildung. | |

| Branchenbezogenes Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | | |
|---|---|-------------|
| Aktivitätsziel | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden / Anzahl der sofort verfügbaren offenen Lehrstellen zum Stichzeitpunkt 30.06 des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). (Differenzierung nach Berufsobergruppen). Quelle: AMS Österreich und BMASK (baliweb) | 2013: 6.389 Lehrstellensuchende / 2.704 offene Lehrstellen = 2,4 2014: 4.909 Lehrstellensuchende / 2.684 offene Lehrstellen = 1,8 Weitere Differenzierung nach Berufsobergruppen notwendig. Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anteil an 14-Jährigen ohne weitere Ausbildung im Folgeschuljahr (Jugend ohne Ausbildung) (relativ). Quelle: Statistik Austria | 2010/11: 6,8% 2011/12: 6,4% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Regionales Matching zwischen Angebot und Nachfrage am Lehrstellenmarkt verbessern | | |
| Aktivitätsziel | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl der sofort verfügbaren Lehrstellensuchenden / Anzahl der sofort verfügbaren offenen Lehrstellen zum Stichzeitpunkt 30.06 des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). (Differenzierung nach Bundesländern). Quelle: AMS Österreich und BMASK (baliweb) | 2013: 6.389 Lehrstellensuchende / 2.704 offene Lehrstellen = 2,4 2014: 4.909 Lehrstellensuchende / 2.684 offene Lehrstellen = 1,8 Weitere Differenzierung nach Bundesländern notwendig. Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |

| Umfassende Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen | | |
|---|---|-------------|
| Betriebe mit Jugendlichen in Teilqualifikation unterstützen | | |
| Aktivitätsziel | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Arbeitsmarktstatus der AbsolventInnen einer IBA-Teilqualifikation drei Jahre nach Ausbildungsende über einen definierten Beobachtungszeitraum (absolut, relativ). Quelle: Hauptverband der Sozialversicherungsträger, Lehrlingsstatistik | Unselbständig beschäftigt: 55,9%; Arbeitslos: 19,5%; in Qualifizierung: 8,1%, Karenz/Kinderbetreuung/Wochengeld: 4,4%; Sonstiger Status: 12,1%. (IBA-TQ AbsolventInnen 2008-2013) Quelle: Dornmayr (2016): Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrabgängerInnen 2008-2013 in Österreich. | |
| Zahl der Lehrlinge in Teilqualifikation / Gesamtanzahl der Lehrlinge zum Stichzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2013: 6.152 IBA-Lehrlinge/120.579 Lehrlinge (gesamt) = 5,1% 2014: 6.475 IBA-Lehrlinge/115.068 Lehrlinge (gesamt) = 5,6% Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | |

| Aktivitätsziel | Übernahme von Personen aus überbetrieblicher Ausbildung in ein betriebliches Lehrverhältnis fördern | |
|---|--|-------------|
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl Übertritte in betriebliche Ausbildungsverhältnisse aus ÜBA I im Jahr / Gesamtanzahl der Ausbildungsverhältnisse in ÜBA I zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). Quelle: aktuell keine Datenquelle vorhanden | - | |
| Anzahl Übertritte in betriebliche Ausbildungsverhältnisse aus ÜBA II im Jahr / Gesamtanzahl der Ausbildungsverhältnisse in ÜBA II zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). Quelle: aktuell keine Datenquelle vorhanden | - | |
| Anzahl Förderfälle im Jahr / Anzahl der ÜBA-Lehrlinge zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). Quelle: WKO-Förderstatistik, WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 269 Förderfälle / 9.207 ÜBA-Lehrlinge = 2,9% Quelle: Dornmayr (2016). Kontext- und Implementationsanalyse der betrieblichen Lehrstellenförderung. | |

3.5.2 Zugänge attraktiv und fair gestalten

| Wirkungsziel | Erhalt und Steigerung der Attraktivität der Lehrausbildung für vielfältige Zielgruppen unter Berücksichtigung der | |
|---|--|-------------|
| Aktivitätsziel | Hochwertige Ausbildungsleistungen fördern | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl Lehrabschlussprüfungen mit ausgezeichnetem bzw. gutem Prüfungserfolg / Anzahl der Prüfungsantritte im Jahr (absolut, relativ) Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | 2014: 18.371 (hochgerechnet) Prüfungen mit ausgezeichnetem oder gutem Erfolg / 57.589 Prüfungsantritte = 32% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anteil der LehrabsolventInnen mit gutem Erfolg und Auszeichnung nach Lehrberufsgruppen (relativ). Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | Beobachtungszeitraum 2008-2013: mit Auszeichnung 12,4%; mit gutem Erfolg: 22,2%. Quelle: Dornmayr (2016): Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrgängerInnen 2008-2013 in Österreich, Teilbericht, Wien | |
| Anzahl der Teilnahmen an internationalen Wettbewerben; Medaillen bei internationalen Wettbewerben (absolut, relativ). | - | |

| | | |
|--|---|--|
| Quelle: keine Quelle vorhanden. | | |
| Aktivitätsziel | Teilnahme an der Berufsreifeprüfung unterstützen | |
| Anzahl der TeilnehmerInnen an „Berufsmatura: Lehre mit Reifeprüfung“ zum November / Gesamtanzahl der Lehrlinge zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut, relativ). Quelle: bmukk BRP-Statistik, WKO-Lehrlingsstatistik. | 2014: 11.317 TeilnehmerInnen / 115.068 Lehrlinge = 9,8% Quelle: bmukk BRP-Statistik, WKO-Lehrlingsstatistik | |
| Aktivitätsziel | Teilnahme von Erwachsenen fördern | |
| Anzahl über 20-jährigen Personen mit Lehrverhältnis im ersten Lehrjahr zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres (absolut). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 1.276 Personen (21+ Jahre) Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl der bestandenen Lehrabschlussprüfungen im zweiten Bildungsweg pro Jahr (absolut). Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | 2013: 7.573 2014: 8.099 Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl der NeueinsteigerInnen mit vorherigem Abschluss einer weiterführenden Ausbildung / Gesamtanzahl der BerufsschülerInnen in ersten Berufsschulklassen in einem Schuljahr (absolut, relativ). Quelle: Statistik Austria. Schulstatistik | Schuljahr 2014/2015: 2.229 NeueinsteigerInnen / 35.369 Gesamtanzahl = 6,3%. Quelle: Statistik Austria. Schulstatistik 2014/2015. | |

| | | |
|---|--|--------------------|
| Wirkungsziel | Aufhebung der geschlechtsspezifischen Segregation [1:7] | |
| Aktivitätsziel | Gleichgestellter Zugang von jungen Frauen und Männern zu verschiedenen Lehrberufen sicherstellen | |
| Aktivitätsziel | Junge Frauen in für sie untypischen Lehrberufen unterstützen | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl weiblicher Lehrlinge / Gesamtanzahl der Lehrlinge zum Stichtzeitpunkt 31.12 des jeweiligen Jahres Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 39.249 weibliche Lehrlinge / 115.068 Lehrlinge = 34% Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik. | |
| Anzahl der weiblichen Lehrlinge in den drei bzw. zehn häufigsten Lehrberufen / Gesamtanzahl der weiblichen Lehrlinge zum Stichtzeitpunkt 31.12. des jeweiligen Jahres. Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik. | 2014: 18.597 weibliche Lehrlinge in TOP3 Lehrberufen / 39.249 Gesamtanzahl der weiblichen Lehrlinge = 47%. 26.552 weibliche Lehrlinge in TOP10 Lehrberufen / 39.249 Gesamtanzahl der weiblichen Lehrlinge = 68%. | |

| | | |
|--|--|--|
| | Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik. | |
| Anzahl der Lehrberufe mit einer Frauenquote von >70%. Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | - | |
| Anzahl der Lehrberufe mit einer Männerquote von >70%. Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | - | |
| Geschlechtsspezifischer Anteil der Drop-Outs in (männer- oder frauendominierten) Lehrberufsgruppen Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | LehrabgängerInnen 2008-2013 Quelle: Dornmayr (2016): Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrabgängerInnen 2008-2013 in Österreich. | |
| Geschlechtsspezifischer Anteil beschäftigter und arbeitsloser LehrabsolventInnen in (männer- oder frauendominierten) Lehrberufsgruppen (3 Jahre nach Lehrabschluss) Quelle: Hauptverband für Sozialversicherungsträger, WKO-Lehrlingsstatistik. | LehrabsolventInnen 2008-2013 Quelle: Dornmayr (2016): Nach der Lehre: Ausbildungserfolg und Erwerbskarrieren der LehrabgängerInnen 2008-2013 in Österreich. | |

3.5.3 Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse

| Wirkungsziel | Entwicklung der Ausbildungsqualität | |
|--|---|-------------|
| Aktivitätsziel | Ausbildungssituationen verbessern | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl nicht-erfolgreicher Prüfungen / Anzahl LehrabsolventInnen (personenbezogen) (relativ) Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | 2012: 5,3% 2013: 5,0% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anteil LehrabbrecherInnen (relativ) Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik | 2012: 16,2% 2013: 16,3% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anzahl geförderter Weiterbildungen / Anzahl der Lehrbetriebe zum Stichzeitpunkt 31.12. (relativ). Erklärung: Es ist ein grober Indikator für die „Durchdringung“ der Weiterbildung der AusbilderInnen, wenn man davon ausgeht, dass mindestens in jedem Lehrbetrieb eine Person mit Ausbildungsberechtigung präsent ist. Quelle: Förderstatistik, WKO- | 2014: 2.446 geförderte Weiterbildung für AusbilderInnen / 30.570 Lehrbetriebe = 8% Quelle: Dornmayr (2016). Kontext- und Implementationsanalyse. | |

| | | |
|---|--|--|
| Lehrlingsstatistik | | |
| Durchschnittlicher Anteil der Tätigkeiten mit einfachem Anforderungsniveau (Hilfsarbeiterniveau) und schwierigem Anforderungsniveau (Fachkräfteniveau) bezogen auf die Anwesenheitszeit im Betrieb und pro Lehrjahr (relativ). Quelle: periodische Lehrlings- und Betriebsbefragungen. | 2015: 1. Lehrjahr: einfache Tätigkeiten: 55,7%; schwierige Tätigkeiten: 18,0% 2. Lehrjahr: einfache Tätigkeiten: 52,6%; schwierige Tätigkeiten: 29,7% 3. Lehrjahr: einfache Tätigkeiten: 46,1%; schwierige Tätigkeiten: 41,0% 4. Lehrjahr (halb): einfache Tätigkeiten: 37,2%; schwierige Tätigkeiten: 54,2% Quelle: Schlögl, Mayerl (2016). Kosten-Nutzen-Analyse in der Lehrausbildung. | |
| Durchschnittlicher Leistungsgrad der Lehrlinge im Verhältnis zur Leistung einer durchschnittlichen Facharbeitskraft pro Lehrjahr (relativ). Quelle: periodische Lehrlings- und Betriebsbefragungen. | 2015: 1. Lehrjahr: 24%; 2. Lehrjahr: 43%; 3. Lehrjahr: 63%; 4. Lehrjahr (halb): 73% Quelle: Schlögl, Mayerl (2016). Kosten-Nutzen-Analyse in der Lehrausbildung. | |
| Indikatoren zur Zufriedenheit mit Ausbildung im Betrieb (verschiedene Dimensionen) Quelle: periodische Lehrlingsbefragungen, AbsolventInnenbefragungen. | 2015: Zufriedenheit mit Lehrausbildung: Anteil sehr zufrieden (27%) bzw. eher zufrieden (38%). Quelle: Lachmayr, Mayerl (2015). 1. Österreichischer Lehrlingsmonitor. | |
| Indikatoren zur prozessorientierten Ausbildungsqualität (verschiedene Dimensionen). Quelle: periodische Lehrlingsbefragungen. | 2015: Beispiel Reflexive Lernsituationen: Es wird regelmäßig besprochen, wie ich mit der Ausbildung zurechtkomme. Ergebnis: 16% stimme zu, 22% stimme eher zu. Quelle: Lachmayr, Mayerl (2015). 1. Österreichischer Lehrlingsmonitor. | |
| Aktivitätsziel | Ausbildung über das Berufsbild hinaus erweitern/vertiefen | |
| Anteil der Lehrlinge, die angeben eine Zusatzausbildung erhalten zu haben (relativ). Quelle: periodische Lehrlingsbefragung (z.B. Lehrlingsmonitor) | 2015: 26% der Lehrlinge im letzten Ausbildungsjahr geben an, eine Zusatzausbildung über das Berufsbild hinaus erhalten zu haben. Quelle: Lachmayr, Mayerl (2015). 1. Österreichischer Lehrlingsmonitor. | |
| Anzahl Förderfälle der Maßnahme „Ausbildung über das Berufsbild hinaus“ im Jahr / Gesamtanzahl der Lehrlinge zum Stichtzeitpunkt 31.12. (relativ) Quelle: Förderstatistik, WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 17.822 Förderfälle / 105.861 Lehrverhältnisse = 16,7% Quelle: Förderstatistik, WKO-Lehrlingsstatistik | |
| Aktivitätsziel | Innovation in der Ausbildungspraxis sicherstellen | |
| - | - | |
| Aktivitätsziel | Internationalen Austausch fördern | |
| Anzahl Lehrlinge im Jahr, die an einem | - | |

| | | |
|---|---|--|
| internationalen Austauschprogramm teilgenommen haben (absolut). Quelle: aktuell keine Datenquelle vorhanden. | | |
| Inanspruchnahme der Förderung von Auslandspraktika (relativ). Quelle: Förderstatistik und WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 1,1% (LehrabsolventInnen 2014) Quelle: Dornmayr (2016). Kontext- und Implementationsanalyse. | |

| | | |
|--|--|--------------------|
| Wirkungsziel | Erhöhung der Chancen auf eine erfolgreiche Berufsausbildung [2] / Absicherung des Ausbildungserfolges [2:1] | |
| Aktivitätsziel | Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten begleiten und unterstützen | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| Anzahl negative Berufsschulabschlüsse / Gesamtanzahl der BerufsschülerInnen im letzten Ausbildungsjahr pro Schuljahr (absolut, relativ). Quelle: Schulstatistik (?) | - | |
| Inanspruchnahme der Förderung von Maßnahmen für Lehrlinge mit Lernschwierigkeiten (relativ). Quelle: Förderstatistik und WKO-Lehrlingsstatistik | 2014: 1,6% (LehrabsolventInnen 2014) Quelle: Dornmayr (2016). Kontext- und Implementationsanalyse. | |
| Aktivitätsziel | Ausbildungsabbrüche reduzieren | |
| Anteil LehrabbrecherInnen (personenbezogen) (relativ). Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik. | 2012: 16,2% 2013: 16,3% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Anteil Nicht-Anritte zur LAP (personenbezogen) Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | 2012: 5,0% 2013: 4,9% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |
| Aktivitätsziel | Erwerb der Lehrabschlussprüfung sicherstellen | |
| Anteil positiv absolvierte LAPs (personenbezogen) Quelle: WKO-Prüfungsstatistik | 2012: 89,7% 2013: 90,2% Quelle: Dornmayr, Nowak (2015). Lehrlingsausbildung im Überblick. | |

| Wirkungsziel | Steigerung der Güte der Lehrabschlussprüfung | |
|---|--|-------------|
| Aktivitätsziel | Praxisorientiertes und berufsbildrelevantes Prüfungshandeln sicherstellen | |
| Indikator | Ist-Zustand | Zielzustand |
| <p>Verschiedene Indikatoren zur subjektiven Bewertung der Lehrabschlussprüfung (mehrere Dimensionen).</p> <p>Quelle: periodische AbsolventInnenbefragungen.</p> | <p>2015: Beispielsweise zur Praxisrelevanz: Es wurden Dinge geprüft, die ich für die Ausübung meines erlernten Berufes regelmäßig brauche. Ergebnisse: 39% trifft stark zu, 36% trifft eher zu</p> <p>Quelle: Dornmayr, Winkler (2016). Befragung österreichischer LehrabsolventInnen zwei Jahre nach Lehrabschluss.</p> | |

4 Wirkungsmodellierung als Steuerinstrument zur Weiterentwicklung der Lehrstellenförderung

4.1 Allgemeines Steuerungsmodell

Aus der Sicht der Evaluationstheorie bildet ein Wirkungsmodell die Hintergrundfolie bzw. das Instrument zur evidenzbasierten Steuerung von zielgerichteten Maßnahmen. Ein Wirkungsmodell kann Programmverantwortliche dazu anhalten „[...] alle ihre Aktivitäten auf die erwünschten Resultate auszurichten“ (Beywl & Niestroj, 2009, S. 146).

Das Wirkungsmodell ist idealtypisch als ein mechanistischer Regelkreislauf angelegt mit dem Ziel, das Steuerungshandeln zu unterstützen und zu leiten. Idealtypisch deshalb, weil sich Steuerungshandeln in der Realität nie nur auf rein mechanistische Prinzipien stützen kann. Das Lehrausbildungssystem ist in ein hochdynamisches Umfeld eingebettet, das auf unterschiedliche Bedingungen reagieren muss. Ein wirkungsorientiertes Steuerungsmodell muss daher genügend Spielraum bieten, um sich auch gegenüber geänderten Umweltbedingungen wirkungsorientiert zu verhalten.

Der Einsatz des Wirkungsmodells als ein Instrument soll dazu führen, dass sich das gesamte Steuerungshandeln im Sinne der Wirkungsorientierung auf die Realisierung von Zielen ausrichtet, indem die Ziel-Maßnahmen-Indikatoren-Beziehungen (vgl. Abbildung 1) systematisch in das Steuerungshandeln integriert werden. Dieses wirkungsorientierte Steuerungshandeln soll so zu einer Rationalisierung der Entscheidungsprozesse hinsichtlich der Weiterentwicklung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung beitragen.

Die Datenquellen für eine wirkungsorientierte Steuerung können dabei vielfältig sein. Zentrale Grundlage dafür ist ein indikatorenbasiertes Monitoring, das für Steuerungsprozesse relevante Informationen regelmäßig und systematisch generieren soll. In einem hochdynamischen System, wie es die Lehrausbildung darstellt, lassen sich Maßnahmen-Wirkungs-Beziehungen aber nicht immer einfach isolieren. In diesem Sinne kann ein Monitoringsystem zumindest systematisch aufzeigen, in welchen Bereichen es eine Diskrepanz bzw. Deckung zwischen Zielsetzungen und realen Entwicklungen gibt. Davon ausgehend kann ein Monitoringsystem Informationen für Steuerungsgruppen generieren, um Handlungsbedarfe zu identifizieren, Maßnahmen zu entwickeln und die Effekte bzw. Wirkungen systematisch zu beobachten.

Allerdings müssen für eine wirkungsorientierte Steuerung der Lehrstellenförderung mehrere Bedingungen erfüllt sein. Zunächst müssen die AkteurlInnen und Handlungsbefugnisse in der Steuerungsgruppe klar definiert werden. Diese Bedingung ist durch die gesetzliche Regelung der Zusammensetzung und Zuständigkeiten des Förderausschusses klar erfüllt (§31b BAG). Eine weitere zentrale Bedingung ist, dass in dieser Steuerungsgruppe ein bildungspolitischer Konsens und eine Akzeptanz des Wirkungsmodells als entscheidendes Prinzip bei Entscheidungs- und Steuerungsprozessen gegeben ist. Auch in Bezug auf inhaltliche Elemente des Wirkungsmodells gilt es Akzeptanz herzustellen:

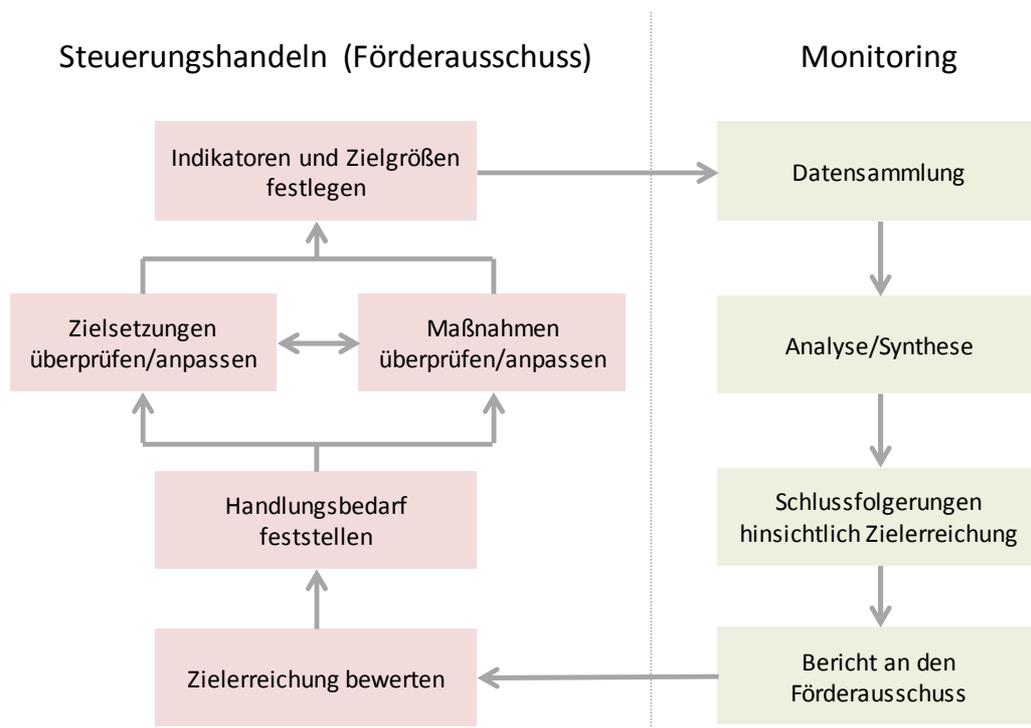
- Es gibt einen bildungspolitischen Konsens über die mehrdimensionale Zielarchitektur des Fördersystems, d.h. welche Zielsetzungen das System der betrieblichen

Lehrstellenförderung adressieren soll. Im Rahmen des vorliegenden Arbeitspaketes wurde, basierend auf einer Analyse steuerungsrelevanter Dokumente und partizipativer Einbindung der SteuerungsakteurInnen, ein Vorschlag einer Zielarchitektur entwickelt (vgl. Kapitel 3.3). Zugleich sollte klar festgelegt werden, welche Maßnahmen welche Zielsetzungen bedienen sollen (vgl. Kapitel 3.4). Auch hier wurden mit dem vorliegenden Bericht bereits fortgeschrittene Entwicklungsarbeiten geleistet.

- Um die Zielerreichung des Fördersystems durch die Maßnahmenstruktur messbar zu machen, bedarf es einer Operationalisierung der Ziele durch Indikatoren. Dazu müssen die Definition und Konstruktion der Indikatoren außer Streit gestellt werden. Weiters bedarf es einer Klärung der technischen Voraussetzungen zur Datenerhebung (Verfügbarkeit und Zugriff auf Datenkörper). Im vorliegenden Bericht wird ein Vorschlag von verschiedenen Indikatoren gemacht, jedoch gilt es hier noch eine endgültige bildungspolitische Akzeptanz durch die Auswahl von steuerungsrelevanten Indikatoren herzustellen (vgl. Kapitel 3.5).
- Um die Zielerreichung von Maßnahmen bewerten zu können, bedarf es der Festlegung von Zielgrößen (Bewertungsmaßstab), die innerhalb eines definierten Zeitraumes erreicht werden sollten. Auch die Verständigung über die Ausprägungen von Zielgrößen kann nur Ergebnis eines bildungspolitischen Prozesses sein.

In Abbildung 2 wird ein idealtypisches Modell zur wirkungsorientierten Steuerung der betrieblichen Lehrstellenförderung dargestellt, in der die oben genannten Bedingungen eingelöst sind. Nach diesem Modell lassen sich grundsätzlich die zwei Handlungsfelder „Monitoring“ und „Steuerungshandeln im Förderausschuss“ unterscheiden.

Abbildung 2: Modell eines wirkungsorientierten Steuerungshandelns unter Nutzung eines indikatorenbasierten Monitoringsystems



Quelle: eigene Darstellung.

Der Bereich Monitoring ist für das Berichtswesen in Bezug auf die datenbasierte Erfassung der festgelegten Indikatoren zuständig. Ausgehend von den festgelegten Zielsetzungen und den definierten Indikatoren werden die entsprechenden Daten gesammelt bzw. erhoben. Die Datengrundlage kann sich dabei aus unterschiedlichen Quellen speisen, die vorab bestimmt werden. Anschließend erfolgt eine Analyse und Synthese der Datengrundlage nach der Definition und den Konstruktionsprinzipien der Indikatoren. Als letzter Schritt der Analyse werden empirisch begründete Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zielerreichung gezogen. Die Ergebnisse des Monitorings werden dem Förderausschuss in Form eines Berichtes übermittelt.

Der Förderausschuss, der für das bildungspolitische Steuerungshandeln des Fördersystems verantwortlich ist, nimmt den Monitoringbericht entgegen und bewertet die Zielerreichung auf der bildungspolitischen Ebene. Ausgehend von Diskrepanzen zwischen Zielsetzung und Realität legen die AkteurlInnen die Handlungsbedarfe fest, die zur Gestaltung des Fördersystems relevant sind.

Je nach Ergebnis des Bewertungsprozesses werden die Zielsetzungen bzw. Maßnahmen kritisch überprüft und gegebenenfalls entsprechend angepasst. In Bezug auf die Zielsetzungen können dabei folgende Fragen leitend sein: Entsprechen die Zielsetzungen dem aktuellen Handlungsbedarf und den Entwicklungen im Lehrausbildungssystem? Sind die Zielsetzungen bildungspolitisch aktuell und relevant? Ergeben sich aus dem Monitoring neue Zielsetzungen? Gibt es neue Zielsetzungen, die aus der Umwelt des Fördersystems kommen (Nationale und internationale Programmatiken, Gesetzesänderungen etc.)? In Bezug auf die Überprüfung der Maßnahmen könnte gefragt werden: Mit welchen

Maßnahmen werden die Ziele erreicht? Sind die Maßnahmen die richtigen, um die Zielsetzung zu erreichen? Muss die Konzeption der Maßnahme verändert werden? Was ist notwendig, damit die Maßnahmen vermehrt in Anspruch genommen werden?

Grundsätzlich gilt, dass bei eventuellen Anpassungen im Zielsystem oder Maßnahmensystem, die entsprechenden Ziel-Maßnahmen-Beziehungen aktualisiert bzw. neu hergestellt werden müssen. Werden beispielsweise neue Maßnahmen eingeführt, so muss definiert werden, welche Zielsetzungen diese bedienen sollen. Werden neue Zielsetzungen eingeführt, so muss geklärt werden, ob diese mit den vorhandenen Maßnahmen eingelöst werden können, oder ob dazu die Entwicklung neuer Maßnahmen notwendig wird.

Sind sowohl Zielstruktur als auch darauf abgestimmte Maßnahmen geklärt, so gilt es, Indikatoren (Definition, Konstruktion und technische Verfügbarkeit) sowie Zielgrößen festzulegen, um zu überprüfen, ob mit den Fördermaßnahmen die Zielsetzungen erreicht werden. Die Zielgrößen stellen dabei den Maßstab für die bildungspolitische Bewertung der Zielerreichung dar. Die Indikatoren und Zielgrößen sind wieder der Ausgangspunkt für die Datensammlung im Zuge des Monitorings und geben gleichzeitig die Kriterien für die Bewertung der Monitoringergebnisse vor.

4.2 Beispiel eines wirkungsorientierten Steuerungshandelns

Im Folgenden soll, um ein besseres Verständnis für das wirkungsorientierte Steuerungshandeln zu bekommen, ein Beispiel basierend auf dem oben dargestellten Modell durchgespielt werden. Dazu werden zwei Indikatoren ausgewählt, die die Erreichung des Wirkungsziels „Deckung des Fachkräftebedarfs“ durch die Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen, abbilden. Ausgehend von den Monitoring-Ergebnissen sollen dabei mit Hilfe von unterschiedlichen Szenarien schablonenhaft hypothetische Konsequenzen für ein wirkungsorientiertes Steuerungshandeln abgeleitet werden. Die folgende Darstellung ist nur zu Demonstrationszwecken gedacht und bleibt notwendigerweise unvollständig. Für das Beispiel wurde die Überprüfung der Zielerreichung des Wirkungsziels „Deckung des Fachkräftebedarfs“ und Aktivitätsziels „Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen“ ausgewählt.

Ausgangslage: Indikatoren und Zielgrößen

Gemäß Tabelle 4-1 hat der Förderausschuss entsprechende Ziel-Maßnahmen-Indikatoren Beziehungen für die wirkungsorientierte Steuerung festgelegt. Dieses Wirkungs- bzw. Aktivitätsziel soll durch die Hauptmaßnahme „Basisförderung“ und die Nebenmaßnahmen „Lehrlingsausbildung für Erwachsene“ und „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ realisiert werden. Als Indikator für die Messung und Überprüfung der Zielerreichung werden die „Lehrlingsquote“ (Beschreibung siehe Tabelle 4-2) und die „Rekrutierungsquote“ (Beschreibung siehe Tabelle 4-3) mit entsprechenden Zielgrößen festgelegt.

Tabelle 4-1: Ziel-Maßnahmen-Indikatoren-Modell für das Wirkungsziel Deckung des Fachkräftebedarfs

| Wirkungsziel | Aktivitätsziel | Maßnahmen | Indikatoren | Zielgrößen |
|-------------------------------|---|---|--|--------------------------------|
| Deckung des Fachkräftebedarfs | Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen | Hauptmaßnahme: Basisförderung (1) Nebenmaßnahmen: Lehrlingsausbildung für Erwachsene (8); Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe (10) | Lehrlingsquote Rekrutierungsquote | Siehe Szenarien (weiter unten) |

Quelle: eigene Darstellung.

Tabelle 4-2: Indikator Lehrlingsquote

| | |
|--------------------------|---|
| Name | Lehrlingsquote (Reproduktion der Fachkräfte) |
| Definition | Die Lehrlingsquote definiert sich aus dem Anteil der Lehrlinge an den unselbstständig Beschäftigten. |
| Berechnung der Messgröße | Die Lehrlingsquote errechnet sich aus dem Quotienten der Anzahl der Lehrlinge und der Anzahl der unselbstständig Beschäftigten im Dezember des jeweiligen Jahres. |
| Differenzierung | WKO-Sparten, Zeitreihe nach Jahren |
| Datenquelle | WKO-Beschäftigungsstatistik in der Kammersystematik, WKO-Lehrlingsstatistik |
| Aussagekraft | <p>Die Lehrlingsquote ist eine relative Maßzahl, mit der abgebildet wird, inwieweit der Fachkräftebedarf durch die Ausbildung von Lehrlingen gedeckt wird. In diesem Sinne ist die Lehrlingsquote eine Maßzahl für die Reproduktion der Fachkräfte durch die Lehrlingsausbildung und die Nachfrage nach Lehrlingen durch ein entsprechendes Ausbildungsplatzangebot.</p> <p>Der Indikator berücksichtigt dabei die Veränderungen in der Gesamtbeschäftigung und kann daher Aspekte der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsentwicklung mit abbilden.</p> <p>Beschränkungen bei der Aussagekraft ergeben sich dadurch, dass die Lehrausbildung nur eine von mehreren Ausbildungsoptionen darstellt und der Fachkräftebedarf theoretisch auch durch schulische Ausbildungsformen (berufsbildende mittlere und höhere Schulen) bzw. Erschließung neuer Erwerbsgruppen gedeckt werden könnte. Zudem können Veränderungen in den Qualifikationsanforderungen innerhalb der Sparten nicht abgebildet werden. Auch die Angebotsseite von potenziellen Lehrstellensuchenden kann nicht berücksichtigt werden.</p> |

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 4-3: Indikator Rekrutierungsquote

| | |
|--------------------------|--|
| Name | Rekrutierungsquote |
| Definition | Die Rekrutierungsquote definiert sich aus dem Anteil der Lehrlinge im ersten Lehrjahr an der gleichaltrigen Bevölkerung. |
| Berechnung der Messgröße | Die Rekrutierungsquote errechnet sich aus dem Quotienten der Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr zum Stichtag 31.12. des jeweiligen Jahres und der 15-jährigen Bevölkerung im Jahresdurchschnitt. |
| Differenzierung | Zeitreihe nach Jahren |
| Datenquelle | WKO-Lehrlingsstatistik (Anzahl der Lehrlinge), Bevölkerungsstatistik der Statistik Austria (15-jährige Bevölkerung). |
| Aussagekraft | <p>Die Rekrutierungsquote ist eine Maßzahl, die abbildet, wie groß der Anteil an der gleichaltrigen Bevölkerung ist, die sich in einer Lehrlingsausbildung befinden. Dieser Indikator bildet die demografische Entwicklung im Verhältnis zu den besetzten Lehrstellen ab. Dieser Indikator trifft eine Aussage darüber, wie sich die Anzahl der Auszubildenden im Vergleich zur demografischen Entwicklung darstellt.</p> <p>Eine verbesserte Interpretation des Indikators ergibt sich, indem dieser Indikator mit dem Verhältnis von Lehrstellensuchenden/offenen Lehrstellen in Beziehung gesetzt wird. Dies erlaubt eine Aussage darüber, ob die Zahl der Lehrverhältnisse durch die Nachfrage nach Lehrstellen (Lehrstellensuchende) oder durch das Lehrstellenangebot beschränkt wird.</p> <p>Veränderte Ausbildungsentscheidungen von jungen Menschen werden mit diesem Indikator nicht berücksichtigt. Auch Verschiebungen in der Altersstruktur beim Einstieg in die Lehrausbildung können nicht abgebildet werden.</p> |

Quelle: eigene Darstellung

Datensammlung/Analyse der Ergebnisse

Es erfolgte die Datensammlung und Konstruktion der Indikatoren anhand der definierten Kriterien. Die Ergebnisse in Bezug auf den Indikator „Lehrlingsquote“ für die Jahre 2009 bis 2014 werden in Tabelle 4-4 dargestellt.

Tabelle 4-4: Ergebnisse Indikator Lehrlingsquote

| Anzahl Lehrlinge | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | +/- 2009-2014 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
| Gewerbe und Handwerk | 51.703 | 48.398 | 48.067 | 46.327 | 43.897 | 41.447 | -10.256 |
| Industrie | 16.241 | 16.128 | 16.079 | 16.001 | 15.912 | 15.707 | -534 |
| Handel | 26.088 | 25.147 | 25.717 | 25.845 | 24.847 | 22.775 | -3.313 |
| Bank und Versicherung | 1.299 | 1.193 | 1.401 | 1.409 | 1.395 | 1.318 | 19 |
| Transport und Verkehr | 3.555 | 2.282 | 2.325 | 3.808 | 3.686 | 3.548 | -7 |
| Tourismus und Freizeitwirtschaft | 13.002 | 11.947 | 11.481 | 10.958 | 9.842 | 9.175 | -3.827 |
| Information und Consulting | 5.309 | 4.920 | 4.579 | 4.202 | 4.063 | 3.865 | -1.444 |
| Gesamt | 117.197 | 110.015 | 109.649 | 108.550 | 103.642 | 97.835 | -19.362 |
| | | | | | | | |
| Anzahl unselbstständig Beschäftigte | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | +/- 2009-2014 |
| Gewerbe und Handwerk | 562.814 | 572.625 | 603.584 | 591.048 | 592.459 | 599.737 | 36.923 |
| Industrie | 404.723 | 411.705 | 422.100 | 424.585 | 416.673 | 412.750 | 8.027 |
| Handel | 465.648 | 458.173 | 472.833 | 481.336 | 481.985 | 478.126 | 12.478 |
| Bank und Versicherung | 105.410 | 101.304 | 106.583 | 106.335 | 105.613 | 102.892 | -2.518 |
| Transport und Verkehr | 197.283 | 190.253 | 192.479 | 196.287 | 194.143 | 194.123 | -3.160 |
| Tourismus und Freizeitwirtschaft | 264.115 | 274.453 | 288.472 | 290.751 | 268.359 | 268.644 | 4.529 |
| Information und Consulting | 164.316 | 169.253 | 171.366 | 181.918 | 184.190 | 186.575 | 22.259 |
| Gesamt | 2.164.309 | 2.177.766 | 2.257.417 | 2.272.260 | 2.243.422 | 2.242.847 | 78.538 |
| | | | | | | | |
| Lehrlingsquote | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | +/- 2009-2014 |
| Gewerbe und Handwerk | 9,2% | 8,5% | 8,0% | 7,8% | 7,4% | 6,9% | -2,3 |
| Industrie | 4,0% | 3,9% | 3,8% | 3,8% | 3,8% | 3,8% | -0,2 |
| Handel | 5,6% | 5,5% | 5,4% | 5,4% | 5,2% | 4,8% | -0,8 |
| Bank und Versicherung | 1,2% | 1,2% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 1,3% | 0,0 |
| Transport und Verkehr | 1,8% | 1,2% | 1,2% | 1,9% | 1,9% | 1,8% | 0,0 |
| Tourismus und Freizeitwirtschaft | 4,9% | 4,4% | 4,0% | 3,8% | 3,7% | 3,4% | -1,5 |
| Information und Consulting | 3,2% | 2,9% | 2,7% | 2,3% | 2,2% | 2,1% | -1,2 |
| Gesamt | 5,4% | 5,1% | 4,9% | 4,8% | 4,6% | 4,4% | -1,1 |

Quellen: WKO-Lehrlingsstatistik, WKO-Beschäftigungsstatistik des jeweiligen Jahres.

Im Betrachtungszeitraum 2009 bis 2014 ergibt sich insgesamt ein Rückgang bei der Anzahl der Lehrlinge (absolut: -19.362), wobei dieser spartenspezifisch unterschiedlich ausgeprägt ist. In den Sparten Industrie, Banken und Versicherungen und Transport/Verkehr hat sich die absolute Lehrlingsanzahl kaum verändert. In den Sparten Gewerbe/Handwerk, Handel und Tourismus gibt es vergleichsweise starke Rückgänge bei den Lehrverhältnissen.

Gleichzeitig ist im Betrachtungszeitraum das Volumen der unselbstständig Beschäftigten mit einer Zunahme von +78.538 stark angestiegen. Bis auf die Sparten Banken/Versicherung

und Transport/Verkehr hat es in allen Sparten mehr oder weniger starke Beschäftigungszuwächse gegeben, die in den Sparten Gewerbe/Handwerk, Information/Consulting und Handel am stärksten ausgefallen sind.

Aus dieser gegenläufigen Bewegung – Zunahme der Beschäftigung bei gleichzeitiger Abnahme der Lehrverhältnisse – ergibt sich eine negative Veränderung der Lehrlingsquoten, die in den Sparten Gewerbe/Handwerk, Tourismus/Freizeit und Information/Consulting am stärksten ausfallen. Es lässt sich aus der vorliegenden Datenlage aber nicht herauslesen, inwieweit der Rückgang der Lehrverhältnisse auf die bekannte demografische Entwicklung zurückzuführen ist.

Die Ergebnisse in Bezug auf den Indikator Rekrutierungsquote (Tabelle 4-5) zeigen, wie sich die Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr im Verhältnis zur 15-jährigen Bevölkerung im Beobachtungszeitraum von 2009 bis 2015 entwickelt hat.

Tabelle 4-5: Ergebnisse Indikator Rekrutierungsquote

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Verhältnis 2015 / 2009 (Basisjahr) |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------------------------------|
| Anzahl der 15-jährigen | 97.730 | 94.557 | 93.375 | 92.882 | 88.491 | 86.387 | 85.490 | 0,87 |
| Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr | 39.605 | 39.761 | 39.467 | 38.211 | 35.580 | 33.508 | 32.484 | 0,82 |
| | | | | | | | | +/- Prozentpunkte |
| Rekrutierungsquote | 40,5% | 42,0% | 42,3% | 41,1% | 40,2% | 38,8% | 38,0% | -2,5 |

Quelle: WKO-Lehrlingsstatistik, Bevölkerungsstatistik der Statistik Austria.

Die demografische Entwicklung der 15-jährigen Bevölkerung ist rückläufig. In Bezug auf das Basisjahr 2009 ist die 15-jährige Bevölkerung um 13% (-12.240 Personen) zurückgegangen. Analog dazu hat sich auch die Anzahl der Lehrlinge im ersten Lehrjahr um 18% (-7.121 Personen) reduziert. Im Vergleich ist der Rückgang bei der Anzahl der Lehrlinge stärker ausgeprägt als der Rückgang bei der Anzahl der 15-jährigen Bevölkerung. Diese Beobachtung wird auch in der Lehrlingsquote abgebildet, die nach 2009 zwar kurz angestiegen, aber dann wieder stark zurückgegangen ist. Der Anteil der jungen Menschen, die eine Lehrausbildung beginnen, ist stärker rückläufig als die demografische Abnahme in der 15-jährigen Altersgruppe.

Schlussfolgerungen in Bezug auf die Zielerreichung

Beide Indikatoren wurden vom Förderausschuss (hypothetisch) ausgewählt, um die Zielerreichung des Aktivitätsziels „Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen“ und des Wirkungsziels „Deckung des Fachkräftebedarfs“ zu bewerten. Die Ergebnisse der beiden Indikatoren deuten darauf hin, dass das Ausbildungsangebot in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Der Rückgang beim Indikator „Lehrlingsquote“ bildet ab, dass die Betriebe einen kleiner werdenden Anteil der unselbstständig Beschäftigten durch die Rekrutierung/Ausbildung von Lehrlingen reproduzieren. Unter der Annahme, dass der Fachkräftebedarf insgesamt nicht zurückgeht, würde dies bedeuten, dass der Fachkräftebedarf über andere Quellen als die Lehrausbildung gedeckt wird (vollschulische Ausbildungsangebote, Steigerung der Erwerbsquote bei Frauen, ausländische Arbeitskräfte etc.).

Die Ergebnisse des Indikators „Rekrutierungsquote“ zeigen, dass der Anteil der Lehrlinge an der 15-jährigen Altersgruppe zurückgeht, d.h. selbst wenn man den demografischen Rückgang berücksichtigt, gibt es gleichzeitig einen noch stärkeren Rückgang der Ausbildungsverhältnisse. Vor dem Hintergrund der Datenlage eines deutlichen Überhangs an Lehrstellensuchenden gegenüber offenen Lehrstellen und eines deutlichen Rückgangs der Anzahl der Lehrbetriebe, kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das betriebliche Ausbildungsangebot in den letzten Jahren zurückgegangen ist, wenngleich sich bei den jungen Menschen auch das Berufswahl- bzw. Ausbildungswahlverhalten in Richtung höherer Ausbildung verschiebt (vgl. entsprechende Befunde in Dornmayr & Nowak, 2015).

Die Bewertung der Zielerreichung bzw. daran anschließende Aktivitäten bei der Steuerung des Fördersystems hängen entscheidend davon ab, welche Zielgrößen vorab festgelegt wurden. Daher werden anschließend verschiedene Szenarien der Zielerreichung hypothetisch durchgespielt.

Dazu wurden drei Szenarien festgelegt:

- Szenario eins: Erhalt der Ausbildungsplätze
- Szenario zwei: Ausbau der Ausbildungsplätze
- Szenario drei: Reduktion des Rückgangs der Ausbildungsplätze

Tabelle 4-6: Szenario eins mit Priorität Erhalt der Ausbildungsplätze

| Indikator | Ausgangslage | Zielgröße | Zielerreichung |
|--------------------|----------------------------|---|--|
| Lehrlingsquote | 2013: 4,6% | 2014: 4,6% Begründung: Erhalt der Anzahl der Ausbildungsplätze bei gleichzeitig zu erwartender stagnierender Beschäftigtenzahl | 2014: 4,4% Bewertung: Anzahl der Ausbildungsplätze ist gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen bei gleichzeitig stagnierender Beschäftigtenzahl. Zielsetzung des Erhalts der Lehrlingsquote wurde nicht erreicht. |
| Rekrutierungsquote | 2013: 40,2% 2014: 38,8% | 2015: 38,8% Begründung: Der Anteil der jungen Menschen, die sich für eine Lehrausbildung entscheiden, sollte stabil gehalten werden und ein entsprechendes Ausbildungsangebot bereitgestellt werden. | 2015: 38% Bewertung: Es erfolgte ein stärkerer Rückgang der Ausbildungsverhältnisse im Vergleich zur demografischen Entwicklung bei der 15-jährigen Bevölkerung. Zielsetzung der Stabilisierung der Lehrlingsquote wurde nicht erreicht. |

Quelle: eigene Darstellung.

Der Vergleich der Ergebnisse mit der Zielgröße zeigt, dass die Zielsetzung nicht erreicht wurde. Die nicht realisierte Zielerreichung müsste bildungspolitisch zur Bewertung führen, dass ein Handlungsbedarf gegeben ist. Wird tatsächlich ein Handlungsbedarf konstatiert, so können folgende Fragestellungen in Bezug auf Zielsetzung und Maßnahmen leitend sein, um entsprechende wirkungsorientierte Steuerungsimpulse zu setzen.

Relevanz und Aktualität der Zielsetzung:

- Ist das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ / Aktivitätsziel „Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen“ für das Fördersystem eine bildungspolitisch aktuelle und relevante Zielsetzung?
- Ist die Festsetzung der Zielgrößen, die auf einen Erhalt des Ausbildungsangebotes abzielen, vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen (Wirtschaftsentwicklung, Arbeitslosigkeit, Höherqualifizierung etc.) angemessen?

Gibt es einen Konsens darüber, dass die Zielsetzung „Deckung des Fachkräftebedarfs“ bildungspolitische Relevanz hat, so sollten im weiteren Prozess die Maßnahmen geprüft werden, die die entsprechenden Zielsetzungen adressieren.

Dazu könnten etwa folgende Fragen leitend sein:

- Sind die Hauptmaßnahme „Basisförderung“ und die Nebenmaßnahmen „Lehrlingsausbildung für Erwachsene“ und „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ adäquat, um die damit adressierten Wirkungsziele zu erreichen?
- Muss die Umsetzung und Konzeption der genannten Maßnahmen verändert werden?
- Gibt es alternative Maßnahmen, die eine verbesserte Zielerreichung erwarten lassen würden?

Tabelle 4-7: Szenario zwei mit Priorität Ausbau der Ausbildungsplätze

| Indikator | Ausgangslage | Zielgröße | Zielerreichung |
|--------------------|----------------------------|--|--|
| Lehrlingsquote | 2013: 4,6% | 2014: > 4,6% Begründung: Ausbau der Anzahl der Ausbildungsplätze bei gleichzeitig zu erwartender stagnierender Beschäftigtenzahl zur Deckung des aktuellen Fachkräftebedarfs. | 2014: 4,4% Bewertung: Anzahl der Ausbildungsplätze ist gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen bei gleichzeitig stagnierender Beschäftigtenzahl. Zielsetzung des Ausbaus der Lehrlingsquote wurde nicht erreicht. |
| Rekrutierungsquote | 2013: 40,2% 2014: 38,8% | 2015: >38,8% Begründung: Es sollte zur Deckung des Fachkräftebedarfs der Anteil der jungen Menschen erhöht werden, die eine Lehrausbildung beginnen. | 2015: 38% Bewertung: Es erfolgte ein stärkerer Rückgang der Ausbildungsverhältnisse im Vergleich zur demografischen Entwicklung bei der 15-jährigen Bevölkerung. Zielsetzung der Erhöhung der Lehrlingsquote wurde nicht erreicht. |

Quelle: eigene Darstellung.

Das Monitoring zeigt, dass die Zielsetzung „Ausbau des Ausbildungsangebotes“ nicht erreicht werden konnte. Ebenso wie in Szenario eins leiten sich aus der Nicht-Zielerreichung weitgehend analoge Aktivitäten ab. Für das Steuerungshandeln könnten hier wiederum folgende Fragestellungen relevant sein.

Relevanz und Aktualität der Zielsetzung:

- Ist das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ bzw. das Aktivitätsziel „Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen“ für das Fördersystem eine bildungspolitisch aktuelle Zielsetzung?
- Ist die Festsetzung der Zielgrößen, die auf einen Ausbau des Ausbildungsangebotes abzielen, vor dem Hintergrund verschiedener Entwicklungen (Wirtschaftsentwicklung, Arbeitslosigkeit, Höherqualifizierung etc.) angemessen?

Gibt es einen Konsens darüber, dass das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ mit den festgelegten Zielgrößen (Ausbau des Ausbildungsangebotes) nach wie vor eine bildungspolitische Relevanz hat, so sollten im weiteren Prozess die Maßnahmen geprüft werden, mit der die Zielsetzungen realisiert werden können.

Dazu könnten etwa folgende Fragen leitend sein:

- Sind die Hauptmaßnahme „Basisförderung“ und die Nebenmaßnahmen „Lehrlingsausbildung für Erwachsene“ und „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ adäquat, um einen Ausbau der Ausbildungsplätze zu erreichen?
- Muss die Umsetzung und Konzeption der genannten Maßnahmen verändert werden?
- Gibt es alternative Maßnahmen, die eine verbesserte Zielerreichung erwarten lassen würden?

Tabelle 4-8: Szenario drei mit Priorität Reduktion des Rückgangs der Ausbildungsplätze

| Indikator | Ausgangslage | Zielgröße | Zielerreichung |
|--------------------|----------------------------|---|--|
| Lehrlingsquote | 2013: 4,6% | 2014: >= 4,3% Begründung: Die Entwicklung des Rückgangs der Anzahl der Ausbildungsplätze sollte reduziert werden, bei gleichzeitig zu erwartender stagnierender Beschäftigtenzahl. | 2014: 4,4% Bewertung: Anzahl der Ausbildungsplätze ist gegenüber dem Vorjahr innerhalb des erzielten Rahmens zurückgegangen bei gleichzeitig stagnierender Beschäftigtenzahl. Zielsetzung des Ausbaus der Lehrlingsquote wurde erreicht. |
| Rekrutierungsquote | 2013: 40,2% 2014: 38,8% | 2015: >= 38% Begründung: Der Rückgang des Anteiles der jungen Menschen, die eine Lehrausbildung beginnen, sollte weniger stark ausfallen als in den Vorjahren. | 2015: 38% Bewertung: Es erfolgte zwar ein stärkerer Rückgang der Auszubildendenverhältnisse im Vergleich zur demografischen Entwicklung bei der 15-jährigen Bevölkerung, der aber insgesamt weniger stark ausgefallen ist als in den Vorjahren. Zielsetzung der Reduktion des Rückgangs der Lehrlingsquote wurde erreicht. |

Quelle: eigene Darstellung.

Die Ergebnisse des Monitorings zeigen, dass die Ziele im Hinblick auf die festgelegten Zielgrößen erreicht werden. Ob dennoch bildungspolitischer Handlungsdruck besteht, muss dabei von den bildungspolitischen AkteurlInnen vor dem Hintergrund von zukünftigen Zielsetzungen neu bewertet werden.

Relevanz und Aktualität der Zielsetzung:

- Ist das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ bzw. das Aktivitätsziel „Ausbildungsangebot bedarfsgerecht erhalten und ausbauen“ für das Fördersystem eine bildungspolitisch aktuelle und relevante Zielsetzung?
- Ist die Festlegung von Zielgrößen, die darauf abzielen, die rückläufige Entwicklung des Ausbildungsangebotes zu dämpfen, kurz-, mittel- und langfristig adäquat um das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ zu realisieren?

Gibt es einen Konsens darüber, dass das Wirkungsziel „Deckung des Fachkräftebedarfs“ nach wie vor eine bildungspolitische Relevanz hat, so sind keine weiteren Maßnahmen zu treffen. Will man jedoch von einer rückläufigen Entwicklung des Ausbildungsangebotes zu einem Erhalt bzw. Ausbau der Ausbildungsplätze kommen, so könnte es angezeigt sein, die Maßnahmen bzw. Maßnahmenstruktur zur Realisierung dieses Ziels zu prüfen.

Dazu könnten wiederum folgende Fragen leitend sein:

- Sind die Hauptmaßnahme „Basisförderung“ und die Nebenmaßnahmen „Lehrlingsausbildung für Erwachsene“ und „Coaching und Beratung für Lehrlinge und Lehrbetriebe“ adäquat, um einen Erhalt bzw. Ausbau der Ausbildungsplätze zu erreichen?
- Muss die Umsetzung und Konzeption der genannten Maßnahmen verändert werden?
- Gibt es alternative Maßnahmen, die eine verbesserte Zielerreichung erwarten lassen würden?

5 Schlussfolgerungen

Zentrales Ziel der Wirkungsmodellierung war es – vor dem Hintergrund des wirkungsorientierten Verwaltungshandelns – die betriebliche Lehrstellenförderung in einen systemhaften Gesamtzusammenhang zu bringen, in dem die verschiedenen Fördermaßnahmen einer, sich in verschiedenen Dokumenten begründenden, Zielarchitektur zugewiesen werden. Das Wirkungsmodell sollte in weiterer Folge als Instrument einer anhaltenden Evaluierung und Weiterentwicklung des Systems der betrieblichen Lehrstellenförderung für die bildungspolitischen AkteurInnen bereitstehen. Aus den Erfahrungen im Zuge der Entwicklungsarbeiten ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen.

Umwelt der betrieblichen Lehrstellenförderung

Das Fördermodell wird von seiner Umwelt mit einer Vielzahl an verschiedenen, teilweise sich widersprechenden Ansprüchen konfrontiert und ist in ein komplexes Arrangement von Institutionen und Interessen eingebettet. Ein solches Fördermodell adressiert daher bestehende Strukturen und kann über die gegebenen Bedingungen und Funktionalitäten nicht hinausgehen. Diese inkrementelle Kultur des Innovationssystems tendiert daher zu einer Kompensation der strukturellen Probleme und weniger zu einer radikalen Umgestaltung. Bei vielen Vorteilen, die eine solche Innovationskultur mit sich bringt, wird dabei das tendenzielle Aufrechterhalten von strukturellen Schwächen in Kauf genommen.

Beispiele für kompensierende Maßnahmen sind die kurativen Leistungen zur Unterstützung in der Abschlussphase (z.B. Förderung von Vorbereitungskursen) der Ausbildung. Obwohl dies vor dem Hintergrund der aktuellen Problemlagen zwar wichtige und richtige Ansätze sind, so entfalten sie keine strukturellen Wirkungen, sondern führen vielmehr zu einer Reproduktion von strukturellen Schwächen. Verschiedene wissenschaftliche Befunde zeigen, dass die Entwicklung und Umsetzung von prozessbegleitenden Maßnahmen zur Stützung der arbeitsintegrierten Lernprozesse künftig von Bedeutung wären (vgl. z.B. Teilbericht Kosten-Nutzen), um die Problemlagen auf der strukturellen Ebene zu adressieren. Künftig sollten kompensierende Maßnahmen verstärkt gemeinsam mit strukturellen Maßnahmen gedacht werden, mit dem langfristigen Ziel eine Beseitigung von strukturellen Schwächen zu erreichen und die Problemanlässe für kompensierende Maßnahmen zu beseitigen.

Begründet durch die Vielzahl von Institutionen und Interessen gibt es neben der betrieblichen Lehrstellenförderung noch eine weitere Förderkulisse (Arbeitsmarktservice, Bundesländer etc.), die zwar implizit bei der Steuerung des Fördersystems mitbedacht wird, aber strukturell nicht gekoppelt ist. Dies führt zu unklaren Anspruchsberechtigungen und einer teilweisen Konkurrenz bei der Inanspruchnahme (z.B. Maßnahmen für Personen mit Lernschwierigkeiten adressieren sowohl Maßnahmen des Arbeitsmarktservice als auch der betrieblichen Lehrstellenförderung). Soweit möglich, wäre eine stärkere strukturelle Abstimmung innerhalb der gesamten Förderkulisse, die auf die Lehrausbildung verweist, angezeigt.

Bildungspolitischer Kontext

Die betriebliche Lehrstellenförderung hat sich aus einer Gemengelage von verschiedenen bildungspolitischen Standpunkten und im Anschluss an bereits vorhandene finanzielle Förderinstrumente entwickelt. Resultierend daraus werden verschiedenartige, teilweise sich ausschließende, aber auch historisch wechselnde bildungspolitische Ansprüche an die betriebliche Lehrstellenförderung gestellt. Dieser Spielraum ergibt sich unter anderem daraus, dass die gesetzlich definierten Zwecke der Lehrstellenförderung (§19c BAG) einen breiten Interpretationsspielraum zulassen.

Auch wird in den gültigen Förderrichtlinien (oder an anderer Stelle) nicht bestimmt, nach welchem Grundprinzip das gesamte „Umlagesystem“ an die Begünstigten (Lehrbetriebe) bzw. die einzelnen Maßnahmen gestaltet werden sollte. Ungenaue begriffliche Verwendungen und Engführungen bestimmen den bildungspolitischen Diskurs unter den AkteurInnen. Eine bildungspolitische Klärung der Grundbegriffe im Kontext der betrieblichen Lehrstellenförderung (Umlageverfahren, Lastenausgleich etc.) könnte helfen den bildungspolitischen Diskurs zu entflechten.

Zielarchitektur der betrieblichen Lehrstellenförderung

Jede wirkungsorientierte Betrachtung kann immer nur in Bezug auf ein Ziel(system) vorgenommen werden. Die Analyse der Zielbestimmungen in den relevanten Dokumenten (Berufsausbildungsgesetz und gültige Richtlinien) zeigt, dass keine explizite, systematische Zielarchitektur des Fördersystems vorhanden ist, sondern diese vielmehr implizit definiert wird. Dies mag auf die historische Genese und die laufenden Erweiterungen der Maßnahmen zurückzuführen sein. In einer systematischen Analyse wurden die impliziten Zielbestimmungen auf der Basis der gültigen normativen Dokumente rekonstruiert und in einer Zielarchitektur in Zusammenhang gebracht. Dabei zeigt sich, dass (1) die implizit aufgespürten Zielsetzungen nicht immer in zielorientierten Formulierungen vorliegen und (2) verschiedene Elemente des Fördersystems, wie Maßnahmen, Zwecke und Ziele miteinander vermischt werden (z.B. Aus- und Weiterbildung als Maßnahme und Zweck zugleich).

Zuordnung von Zielen und Maßnahmen

Eine weitere Diagnose aus der systematischen Analyse ist, dass in den Richtlinien keine konsistenten Maßnahmen-Ziel-Beziehungen hergestellt werden. Im Rahmen des Projektes wurde gemeinsam mit den bildungspolitischen AkteurInnen versucht, die verschiedenen Maßnahmen in die Zielarchitektur einzuordnen. Dieser mehrstufige Zuordnungsprozess hat gezeigt, dass es zwar in vielen, aber nicht allen Bereichen, ein einheitliches Verständnis der Zielsetzungen der verschiedenen Maßnahmen gibt. Dies deutet darauf hin, dass die Zielbestimmungen der verschiedenen Maßnahmen deutlich geschärft werden sollten bzw. auf der Basis der Ergebnisse des bisherigen Zuordnungsprozesses eine eindeutige Zielbestimmung vorgenommen werden müsste.

Es zeigt sich auch, dass einige Zielsetzungen mit keiner direkten Maßnahme hinterlegt sind. Hier sollten sich die AkteurInnen darauf verständigen, entweder die Zielsetzung zu entfernen oder die Zielsetzung mit entsprechenden Maßnahmen zu hinterlegen.

Auffällig ist auch, dass bei einzelnen Zielsetzungen, trotz hoher Bedeutung, keine strukturell wirkenden Maßnahmen entwickelt wurden. So sind dem Wirkungsziel „Aufhebung der

geschlechtsspezifischen Segregation“ lediglich projektspezifische Maßnahmen zugeordnet, die de facto nicht in Anspruch genommen werden (vgl. Teilbericht Implementationsanalyse). Hier bedarf es Maßnahmen auf struktureller Ebene, um eine Wirkung hinsichtlich dieser Zielsetzung zu erreichen. Es gilt daher bei allen Maßnahmen die strukturelle Wirkung hinsichtlich einer Zielsetzung zu prüfen.

Indikatoren

Zur Überprüfung der Zielerreichung der Maßnahmen wurden in den gültigen Richtlinien keine Indikatoren definiert. Zwar wird im Bericht eine Reihe von Indikatoren vorgeschlagen, aber eine endgültige Auswahl der steuerungsrelevanten Indikatoren muss von den bildungspolitischen AkteurInnen vorgenommen werden. Auffällig ist, dass vor allem in der Wirkungsdimension „Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse“ bisher keine ausreichend fundierte Datenlage zur Verfügung steht. Hier müssten relevante Indikatoren erst entwickelt bzw. eine Datengrundlage erst geschaffen werden.

Wirkungsmodell als Steuerinstrument zur Weiterentwicklung

Das entwickelte Wirkungsmodell kann als ein Instrument zur evidenzbasierten Steuerung der zielgerichteten Maßnahmen herangezogen werden. Das vorgeschlagene Wirkungsmodell ist idealtypisch als ein mechanistischer Regelkreislauf angelegt, der das Steuerungshandeln der bildungspolitischen AkteurInnen vor dem Hintergrund der realen Problemlagen unterstützen sollte. Damit könnte die Steuerung des Fördersystems in einen anhaltenden systematischen, evidenzbasierten Evaluationsansatz integriert werden. In der aktuellen Steuerungspraxis gibt es noch weiteres Potenzial für ein anhaltendes wirkungsorientiertes Steuerungshandeln.

Gestaltung der Richtlinien

Auf der Basis der Erfahrungen bei der Entwicklung des Wirkungsmodells und für eine wirkungsorientierte Steuerung des betrieblichen Fördersystems können folgende Empfehlungen für die Gestaltung der Richtlinien bzw. Maßnahmen gegeben werden:

- Konsequente Orientierung an den Prinzipien eines wirkungsorientierten Steuerungshandeln auf der Basis eines ausgearbeiteten Wirkungsmodelles der betrieblichen Lehrstellenförderung
- Verwendung von konsequenten Zielformulierungen
- Beschreibung der Zielarchitektur der Maßnahmen
- Durchgängige Herstellung von konsistenten Ziel-Maßnahmen-Beziehungen
- Festlegung von Zielgrößen auf der Grundlage von Indikatoren, um eine laufende Überprüfung der Zielerreichung sicherzustellen
- Laufende redaktionelle Abstimmung zwischen den im Gesetz und den Richtlinien verwendeten Begrifflichkeiten

6 Quellenverzeichnisse

6.1 Literaturverzeichnis

- Bergmann, Nadja, Gutknecht-Gmeiner, Maria, Wieser, Regine & Willsberger, Barbara. (2004). *Berufsorientierung und Berufseinstieg von Mädchen in einen geteilten Arbeitsmarkt*. AMS report. Abgerufen von <http://www.econstor.eu/handle/10419/97947>
- Beywl, Wolfgang. (2006). Demokratie braucht wirkungsorientierte Evaluation – Entwicklungspfade im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe. In D. I. für Jugendhilfe (Hrsg.), *Wirkungsevaluation in der Kinder- und Jugendhilfe. Einblicke in die Evaluationspraxis* (S. 25–46.). München: DJI.
- Beywl, Wolfgang & Niestroj, Melanie. (2009). *Das A-B-C der wirkungsorientierten Evaluation Glossar - Deutsch/Englisch - der wirkungsorientierten Evaluation*. Köln: Univation - Inst. für Evaluation Dr. Beywl und Associates. Abgerufen von http://univation.org/download/Programmbaum_Landmarke_Glossar.pdf
- BMUKK. (2012). *Nationale Strategie zur Verhinderung frühzeitigen (Aus-)Bildungsabbruchs - Österreich*. Wien. Abgerufen von http://www.bmukk.gv.at/medienpool/24401/schulabbruch_eslstrategie.pdf
- BMUKK, BMWF, BMASK & BMWFJ (Hrsg.). (2011). *Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich*. Wien.
- Dornmayr, Helmut & Löffler, Roland. (2014). *Bericht zur Situation der Jugendbeschäftigung und Lehrlingsausbildung in Österreich 2012 – 2013* (III-80 der Beilagen XXV. GP - Bericht - Hauptdokument gesamt (elektr. übermittelte Version)). Wien: ibw, öibf.
- Dornmayr, Helmut & Nowak, Sabine. (2015). *Lehrlingsausbildung im Überblick 2015*. Wien: ibw. Abgerufen von http://www.ibw.at/components/com_redshop/assets/document/product/1445415764_fb183.pdf
- Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (2009). Abgerufen von http://www.arqa-vet.at/fileadmin/download_files/EQARF.pdf
- Lassnigg, Lorenz. (2012). Die berufliche Erstausbildung zwischen Wettbewerbsfähigkeit, sozialen Ansprüchen und Lifelong Learning – eine Policy-Analyse. In B. Herzog-Punzenberger (Hrsg.), *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012 - Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen* (Bd. 2, S. 313–354). Graz: Leykam. Abgerufen von <http://www.equi.at/dateien/nbb-berufsbildung.pdf>
- Regierungsprogramm für die XXV. Gesetzgebungsperiode 2013-2018 (2013).
- Republik Österreich. (2011). *Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich - LLL 2020*. Wien. Abgerufen von http://www.esf.at/esf/wp-content/uploads/LLL-Strategiepapier_20111.pdf

Schlögl, Peter & Mayerl, Martin. (2016). *Betriebsbefragung zu Kosten und Nutzen der Lehrausbildung in Österreich. Teilbericht im Rahmen der ibw-öibf-Studie „Hintergrundanalyse zur Wirksamkeit der betrieblichen Lehrstellenförderung (gemäß 19c BAG)“*. Wien: öibf.

Seiwald, Johann, Geppl, Monika & Thaller, Andreas. (2011). *Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung*. Wien.

Seiwald, Johann, Thaller, Andreas & Geppl, Monika. (2011). *Handbuch Entwicklung von Zielen und Indikatoren auf Untergliederungs-, Globalbudget- und Detailbudgetebene (Version 3.0.)*. Wien.

Sozialpartner. (2013). *Bildungsfundamente. Ziele und Maßnahmen für eine zukunftsorientierte Bildungsreform*. Wien. Abgerufen von <http://wko.at/mk/bildungsreform2013/Fundamente.pdf>

Statistik Austria (Hrsg.). (2015). *Bildung in Zahlen 2013/14. Schlüsselindikatoren und Analysen*. Wien. Abgerufen von <https://www.bmbf.gv.at/ministerium/vp/2015/20150422a.pdf?4ut4xd>

Stufflebeam, Daniel L. & Shinkfield, Anthony J. (2007). *Evaluation theory, models, and applications*. San Francisco: Jossey-Bass.

6.2 Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 0-1: Überblick Zielarchitektur-Maßnahmen | 8 |
| Tabelle 3-1: Wirkungsdimension Berufsausbildung als Beitrag zu wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung | 30 |
| Tabelle 3-2: Wirkungsdimension Zugänge attraktiv und fair gestalten | 31 |
| Tabelle 3-3: Wirkungsdimension Weiterentwicklung beruflicher Lernprozesse | 33 |
| Tabelle 3-4: Maßnahmenkatalog der betrieblichen Lehrstellenförderung..... | 34 |
| Tabelle 3-5: Zuordnung von Maßnahmen zu Aktivitätszielen..... | 35 |
| Tabelle 4-1: Ziel-Maßnahmen-Indikatoren-Modell für das Wirkungsziel Deckung des Fachkräftebedarfs | 51 |
| Tabelle 4-2: Indikator Lehrlingsquote..... | 52 |
| Tabelle 4-3: Indikator Rekrutierungsquote..... | 52 |
| Tabelle 4-4: Ergebnisse Indikator Lehrlingsquote | 53 |
| Tabelle 4-5: Ergebnisse Indikator Rekrutierungsquote | 54 |
| Tabelle 4-6: Szenario eins mit Priorität Erhalt der Ausbildungsplätze | 56 |
| Tabelle 4-7: Szenario zwei mit Priorität Ausbau der Ausbildungsplätze..... | 57 |
| Tabelle 4-8: Szenario drei mit Priorität Reduktion des Rückgangs der Ausbildungsplätze | 58 |

6.3 Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 1: Systemhafte Modellierung zur Beschreibung der betrieblichen Lehrstellenförderung | 14 |
| Abbildung 2: Modell eines wirkungsorientierten Steuerungshandelns unter Nutzung eines indikatorenbasierten Monitoringsystems..... | 49 |