

Der Einsatz des ESF für die Förderung des Lifelong Learning Erfahrungen im Schwerpunkt 3 der österreichischen ESF-Strategie

Lorenz Lassnigg

Vortrag, Zweite Konferenz der Österreichisch-Tschechischen ExpertInnen Akademie:
"Aus- und Weiterbildung für eine prosperierende Wirtschaft mit attraktiven Arbeitsplätzen"
Brno, 12.-13. September 2005

Gliederung

- Hintergrund, allgemeine Bemerkungen
- Zielarchitektur
- Umsetzungserfahrungen
- Ergebnisse
- Schlussfolgerungen, Reflexion

Hintergrund, allgemeine Bemerkungen

Beim Schwerpunkt LLL handelte es sich um einen neuen Schwerpunkt der durch das BMBWK als neue endbegünstigte Stelle umzusetzen war. Daher gab es keine Erfahrungen mit dem ESF und seinen spezifischen Methoden (Management by Objectives, laufendes Monitoring und Transparenz der Umsetzung). Es mussten teilweise neue Kooperationen aufgebaut werden, und die Perspektive erweitert werden (indem z.B. Fragen der Beschäftigung viel stärker einzubeziehen waren).

Es ergaben sich neue Fragen und Aufgabenstellungen: Die Programmplanung erfordert eine Problemanalyse und einen systematischen Zielfindungsprozess, der eine Prioritätensetzung zwischen verschiedenen Themen und Schwerpunkten einschließt. Beispielsweise stellt sich die Frage der Gewichtung zwischen Erstausbildung und Weiterbildung und es stellten sich Fragen der Koordination der Entwicklung einer Strategie für *Lifelong Learning*.

Als Beispiel möchte ich einige Überlegungen zur Ressourcenentscheidung für die verschiedenen Teilbereiche anführen. Es gibt im Prinzip sehr vielfältige Vorschläge für Aktionsschwerpunkte von der Europäischen Strategie her gesehen, und es gibt natürlich sehr viele Probleme national, deren Behandlung zusätzliche Mittel erfordern würde. Wie kann diese Zuteilung unter den vielen AkteurlInnen rational entschieden werden?

Bei einem Programm für Lifelong Learning im Rahmen des ESF denken viele zuerst an die Förderung und Entwicklung von Erwachsenenbildung. Andererseits ist es wichtig, zu sehen, dass Lifelong Learning den gesamten Bildungszyklus umfasst, und dass insbesondere auch das Zusammenspiel von Erst- und Weiterbildung entwickelt werden muss. Dieser Aspekt wurde im österreichischen Programm stark betont, indem der Großteil der Mittel für die Erstausbildung veranschlagt wurde. Dies hängt teilweise auch mit den Zuständigkeiten zusammen, da die Zuständigkeit des BMBWK für die Erstausbildung ganz klar ist, wogegen für den Bereich der Weiterbildung die Zuständigkeiten erstens nicht so klar zugeordnet sind und zweitens auch auf verschiedene Akteure verteilt sind. Darüber hinaus ist die Erstausbildung ganz klar öffentlich strukturiert, während die Erwachsenenbildung marktförmig organisiert ist, mit einem hohen Gewicht von kollektiven Akteuren (Sozialpartner, AMS, Länder) – daher stellt sich hier auch die Frage wie die öffentliche Förderung in diesem Marktprozess sinnvoll eingreifen soll.

Bei der Ressourcenentscheidung kann man zeigen, dass die öffentlichen Mittel für Erwachsenenbildung in Österreich sehr gering sind, und dass der Anteil für Erwachsenenbildung im ESF viel größer ist als in den öffentlichen Bildungsausgaben insgesamt. Gleichzeitig ist natürlich das Ausmaß an zusätzlichen Aufwendungen im Bereich der Erstausbildung aufgrund der viel größeren Basis viel geringer als im Bereich der Erwachsenenbildung. In diesem Bereich könnte das gesamte ESF Budget die Mittel spürbar erhöhen. Es ist klar, dass der effiziente Einsatz dieser zusätzlichen Mittel einer umfassenden Strategie bedarf. An dieser wird jetzt parallel zur Umsetzung gearbeitet.

Zielarchitektur

Das Programm umfasst drei Bereiche: Schule, Erwachsenenbildung, FWT. Die Schule wurde als Teil des Lifelong Learning konzipiert, die Erwachsenenbildung ist eher als Entwicklungsgebiet anzusehen, im Bereich Forschung-Wissenschaft-Technologie wurden spezifische Probleme ins Auge gefasst.

In den ursprünglichen Programmformulierungen gab es entsprechend dem komplexen Aufbau des Bildungswesens teilweise sehr komplexe Zielstrukturen mit vielen Unterzielen und vielfältigen Zielgruppen. Die verstärkte Konzentration auf eine überblickbare Zielstruktur war eine wichtige Aufgabe im Umsetzungsprozess. Die Zielformulierungen wurden weniger in Form von Ergebniszielen (was soll erreicht werden?) als vielmehr hauptsächlich in Form von Aktivitätszielen (was soll gemacht werden?) formuliert. Eine weitere wichtige Aufgabe war eine transparente zeitliche Umsetzungsplanung. Siehe die Darstellung 1 zur Zielstruktur und den Zielgruppen im Anhang

Umsetzungserfahrungen

Es wurden unterschiedliche Umsetzungsstrukturen aufgebaut: Im Bereich Schule wurden die ESF-Interventionen im Rahmen der Administration umgesetzt, in der Erwachsenenbildung und in FWT erfolgte die Umsetzung projektförmig über die Beauftragung externer Akteure. Beides ergibt jeweils spezifische Probleme, in der Aufbauphase ergab sich teilweise eine beträchtliche Verzögerung des Mitteleinsatzes. Als sehr wichtig stellte sich heraus der rasche Aufbau einer schlagkräftigen Managementstruktur für die Umsetzung der ESF-Interventionen.

Für die Maßnahmenplanung und ihre Transparenz ist ein Monitoringsystem erforderlich. Aufgrund der besonderen Strukturen war das bereits sehr entwickelte AMS-Monitoring nicht anwendbar und es musste ein eigenes System aufgebaut werden, das zusätzlich zu den normalen Monitoringstrukturen eigens für die ESF-Maßnahmen entwickelt wurde.

Eine wichtige Frage ist auch die Steuerungskompetenz im Management der ESF-Maßnahmen. Es musste eine transparente Detailplanung entwickelt werden, und eine sehr wichtige Frage v.a. bei den projektförmigen Maßnahmen war auch die Budgetsicherheit. Insbesondere musste die nationale Kofinanzierung gesichert werden, was im Rahmen der knappen Mittel infolge der Budgetkonsolidierung oft nicht ganz einfach war.

Ergebnisse

Bei den Ergebnissen sind verschiedene Aspekte zu unterscheiden:

- die Erreichung der Umsetzungsziele
- die input- und prozessorientierte Ergebnissicherung (Aktivitätsziele)
- die output- und outcomeorientierte Ergebnissicherung (Ergebnisziele)

- **Die Erreichung der Umsetzungsziele** (Ausgaben, Teilnahmen) ist zu erwarten. Nach anfänglicher Verzögerung entwickelte sich eine große Dynamik im Schulwesen. Es gibt einen hohen administrativen Aufwand und die Notwendigkeit der Herstellung von Akzeptanz unter den externen AkteurInnen in den projektförmigen Bereichen.

Siehe die Darstellung 2 im Anhang. Die Zielwerte zeigen die Gewichtung der drei Teilbereiche, und die Erreichung der Zielwerte wird unter der Annahme einer linearen Umsetzungsdynamik daran gemessen, dass zwei Drittel der Programmlaufzeit abgelaufen sind (schraffierter Bereich). Hinsichtlich der Teilnahmen wurde die Benchmark in allen Bereichen bereits überschritten, und hinsichtlich der Finanzen fast erreicht. Aufgrund der wachsenden Dynamik ist davon auszugehen, dass die Zielwerte erreicht werden können, teilweise besteht eher die Problematik einer Überschreitung.

- **Die input- und prozessorientierte Ergebnissicherung** wird hinsichtlich der plangemäßen Umsetzung der Einzelmaßnahmen und der Zielgruppenerreichung gemessen. Hier ergab sich im Zuge der Umsetzung eine verstärkte Konzentration in den drei Teilbereichen.

Die Größenordnungen des Programms kann man demonstrieren, indem man die geplanten Teilnahmen auf bestimmte Populationen bezieht:

Insgesamt SP3 entsprechen die geplanten Teilnahmen ca. 1,5% der Bevölkerung (15-64 Jahre; darunter 0,9% Qualifizierung, 0,6% Beratung)

Schule: ca. 5% der SchülerInnen, 11% der LehrerInnen

EB: ca. 0,1% der Bevölkerung (0,4% unt.25-J. bis 0,03% üb.45-J.), 0,2% der Geringqualifizierten

FWT: ca. 0,4% der Studierenden

Die höhere Ausgaben im Schulbereich sind in der Abdeckung sichtbar, einige weitere Befunde

- Frauen sind meistens stärker vertreten als Männer
- Personen nicht-österreichischer Nationalität sind im Schulbereich unterrepräsentiert, im Bereich EB sind Personen nicht aus EWR überrepräsentiert, im Bereich FWT sind Personen aus EWR etwa entsprechend den Österreichern repräsentiert.

- In EB: Arbeitslose und Personen ohne Pflichtschulabschluss sind überrepräsentiert, Lücken bestehen bei Älteren und bei Personen ohne Berufsausbildung
- In FWT: der Anteil der Frauen ist doppelt so hoch wie der Anteil der Männer

Für einzelne Maßnahmen kann die Abdeckung der Zielgruppen spezifisch erfasst werden:

- IT: Es erfolgt eine Erhöhung der IT-Abschlüsse gegenüber 2000 um +20% jährlich
- TN Hauptschulabschlusskurse (1.000/J.): Die Abdeckung durch ESF Förderung beträgt 20%
- Lernerfolgsverbesserung (10.000/Jahr): Abdeckung 50%
- **Die output- und outcomeorientierte Ergebnissicherung** wäre ein wichtiges Ziel der Evaluierung, aber es bestehen Beschränkungen erstens durch die Laufzeit des Programmes: Wirkungen der Maßnahmen im Schulbereich brauchen Zeit über die Programmperiode hinaus, v.a. wenn man die Ergebnisse an Beschäftigungszielen misst; zweitens durch die Datenlage: Das Bildungswesen ist nicht Teil des ESF-Monitoring, daher wird keine routinemäßige Verbleibsanalyse durchgeführt. Für einige Programmmaßnahmen wurden gesonderte Evaluierungen in Auftrag gegeben, die teilweise erst anlaufen

Schlussfolgerungen, Reflexion

1. Die Programmplanung stellt hohe Anforderungen für einen neuen Schwerpunkt bzw. neuen Endbegünstigten
 - Es bestanden und bestehen bis heute wenig Grundlagen für einen analytisch gestützten Prozess der Prioritätensetzung (Problemlagen sind aufgrund fehlender Daten/Analysen empirisch schwer zu operationalisieren; Zielgruppenpopulationen sind in ihrem Umfang nicht bekannt).
 - Viele Fragen und auch Klärungen tauchen erst im Laufe der begleitenden Evaluierung auf, ihre Beantwortung würde zusätzliche Mittel erfordern, deren Bereitstellung neben dem Abstimmungsbedarf schon allein zeitliche Probleme aufwirft.
2. Die Umsetzung stellt hohe Anforderungen, die nicht zu unterschätzen sind
 - Administrativ: Aufgrund der erforderlichen Transparenz der Detailplanung, des Monitoring, und der Abrechnungsprozeduren.
 - Koordination von Zuständigkeiten: Lifelong Learning ist eine Querschnittsmaterie von der viele verschiedene Zuständigkeiten betroffen sind, für die Koordinationsmechanismen (noch) nicht bestehen.
3. Die Ergebnissicherung hinsichtlich der Outputs und Outcomes ist eine gewisse Lücke geblieben
 - Die routinemäßige Begleitung im Sinne der erforderlichen Minimalaufgaben reicht dafür nicht aus. Der vorgeschlagene Evaluierungsplan sah ein viel umfassenderes Konzept vor, das nicht beauftragt wurde. Darüber hinaus besteht eine Zeitrestriktion aufgrund der Programmlaufzeit, so dass Effekte teilweise erst außerhalb der Laufzeit eintreten können. Eigentlich wären aber gerade bei Qualifizierung diese Effekte interessant.
 - Ein erforderlicher zusätzlicher Aufwand für Datenerfassung lohnt sich teilweise erst mittelfristig (z.B. für eine neue Planungsperiode), und kann dem Tagesdruck der Umsetzung und Legitimation zum Opfer fallen.

Anhang

Darstellung 1: Zielstruktur und Zielgruppen
a. Zielstruktur in den Teilbereichen

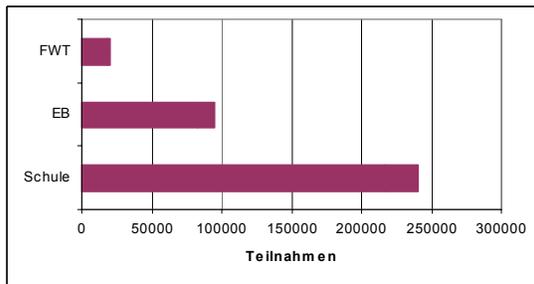
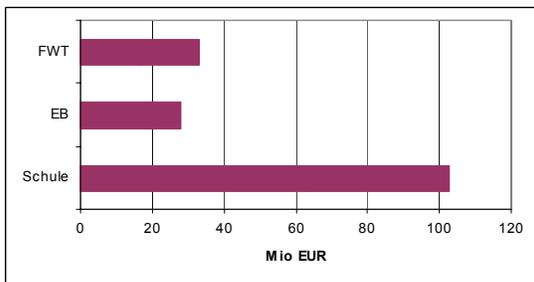
Schule/EB	F W T
<ul style="list-style-type: none"> - Abschlüsse nachholen - Schulung IKT, Sprachen - Berufliche Orientierung - Übergang in Beschäftigung - Angebot verbessern, divers. - Sicherung von Abschlüssen - Train the trainer 	<ul style="list-style-type: none"> - Abschlüsse sichern - Schulung - Orientierung - Übergang - Angebot diversifizieren - Chancengleichheit Frauen/M - IKT-Nutzung

b. Zielgruppen in den Teilbereichen

Schule/EB	F W T
<ul style="list-style-type: none"> - Geringqualifizierte - Benachteiligte - MigrantInnen - ArbeitnehmerInnen - WiedereinsteigerInnen - Mädchen/Frauen - SchülerInnen - LehrerInnen/TrainerInnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Studierende (vor Abschluss) - Frauen in Wissenschaft - Jung-AkademikerInnen - Personen in Elternkarenz - WiedereinsteigerInnen - KarenzrückkehrerInnen

Darstellung 2:

a. Zielwerte nach Teilbereichen (Ausgaben in Mio EUR, Teilnahmen)



b. Erreichung der Zielwerte gemessen an der Benchmark der abgelaufenen Zeit

