

Gesetzliche Ausbildungspflicht in Österreich als Teil der Reform des Übergangs Schule – Beruf

Ziele, Chancen, Risiken



VERONIKA LITSCHEL
Wiss. Mitarbeiterin im
Österreichischen Institut für
Berufsbildungsforschung –
öibf, Wien, Österreich

Im August 2016 ist in Österreich das Gesetz über die Ausbildungspflicht bis 18 (Ausbildungspflichtgesetz) in Kraft getreten. Es ist zentraler Bestandteil des innovativen Programms »AusBildung bis 18«, das mit umfangreichen Reformvorhaben im Bereich der Prävention, Intervention und Kompensation den Abschluss einer Erstausbildung für möglichst alle Jugendlichen in Österreich sicherstellen soll. Der Beitrag geht einleitend auf die Hintergründe ein, die zu den Reformmaßnahmen geführt haben, und beschreibt diese in ihrer Zielsetzung und Umsetzung und die damit verbundenen Erwartungen.

Früher Bildungsabbruch – neue Datenlage verdeutlicht Reformbedarf

In Österreich endet die Schul- bzw. Unterrichtspflicht ähnlich wie in Deutschland vergleichsweise früh. Das Gesetz über die Schulpflicht sieht vor, dass diese am 1. September nach der Vollendung des sechsten Lebensjahrs beginnt und nach neun Jahren endet (Schulpflichtgesetz §§ 2 und 3). Im Anschluss daran kann eine berufsbildende mittlere oder höhere Schule, eine allgemeinbildende höhere Schule oder eine duale Ausbildung besucht werden, dies fällt jedoch nicht mehr unter die allgemeine gesetzliche Schulpflicht. Damit ist die Entscheidung für einen beruflichen Werdegang für jene, die keine allgemeinbildende höhere Schule besuchen, im individuellen Reifeprozess früh und in einer herausfordernden Lebensphase angelegt (vgl. LITSCHEL/LÖFFLER 2015).

Im Jahr 2013/14 hat das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) gemeinsam mit Statistik Austria und dem österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) mit dem bildungsbezogenen Erwerbskarrieremonitoring (BibEr) eine neue, ergänzende Register-Datenbasis entwickelt (vgl. Infokasten).

Diese Vollerhebung zeigt, dass das Phänomen des frühen Bildungsabbruchs in Österreich wesentlich ausgeprägter ist als bisher angenommen. Wird die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen herangezogen, so liegt die Zahl der frühen Bildungsabbrecher/-innen im Jahr 2010 bei 15,5 Prozent (vgl. STEINER/PESSL/BRUNEFORTH 2016, S. 184). Die Verlaufsdaten auf personenbezogener Ebene geben zudem Auskunft über die Arbeitsmarktpfomance in Bezug auf

Einstieg und Verbleib in den ersten eineinhalb Jahren. Von den frühen Ausbildungsabbrecherinnen/-abbrechern (15 bis 24 Jahre) zum Stichtag 31.10.2011 sind 18 Monate später acht Prozent in Ausbildung, rund 40 Prozent sind erwerbstätig und von 21 Prozent ist der Status unbekannt (vgl. WANEK-ZAJIC u. a. 2015, S. 48).

Betrachtet man die Anteile früher Ausbildungsabbrecher/-innen nach Schulform in der Sekundarstufe II, so

Bildungsbezogenes Erwerbskarrieremonitoring (BibEr)

BibEr stellt eine Vollerhebung auf der Grundlage der Versicherungsdaten dar, die mit Registerdaten aus der Bildungsdokumentation ergänzt werden.¹ Alle Ausbildungsabschlüsse und -abbrüche eines Schuljahrs mit Stichtag 31.10. werden personenbezogen erfasst und mit dem Arbeitsmarktstatus 18 Monate nach Beendigung der Ausbildung verknüpft.

Darüber hinaus ermöglicht BibEr die Betrachtung von Verlaufsdaten auf personenbezogener Ebene. Der Arbeitsmarktstatus wird über 18 Monate nach Beendigung bzw. Abbruch der Ausbildung beobachtet.

In BibEr werden »Frühe Ausbildungsabbrecher/-innen« (FABA) wie folgt definiert: »Personen ab 15 Jahren, die lt. Erwerbsstatistik einen Hauptwohnsitz in Österreich aufweisen, keine Pension beziehen (ausgenommen Witwen- oder Witwerpension), sich zum Beobachtungszeitpunkt (30.10. jedes Jahres) in keiner formalen Ausbildung und nicht in AMS-Schulung befinden und keinen über die Pflichtschule hinausgehenden Abschluss erzielt haben.« (WANEK-ZAJIC u. a. 2015, S. 2)

Weitere Informationen: http://statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/bildungsbezogenes_erwerbskarrieremonitoring_biber/index.html

Tabelle

FABA nach vorangegangenem Bildungsgang im Jahr 2011

Schulform	Prozentanteile*
Allgemeinbildende höhere Schule	8,6
Berufsbildende höhere Schule	6,5
Berufsbildende mittlere Schule	13,8
Handelsschulen	21,7
Betriebliche Lehre	21

* Die Prozentanteile beziehen sich auf alle Schüler/-innen bzw. Auszubildenden dieser Schul- bzw. Ausbildungsform mit Stichtag 31.10. bezogen auf das abgeschlossene Schuljahr.

Quelle: STEINER u. a. 2016, S. 188

ergibt sich ein besonderer Handlungsbedarf in den berufsbildenden Schulformen (vgl. Tab.). Hier liegen die Anteile deutlich über denen in den allgemeinbildenden höheren Schulen.

Diese empirische Grundlage war bisher in Österreich nicht verfügbar. Sie zeigt jedoch deutlich, dass ein Reformbedarf im Bereich der Maßnahmen für frühe Ausbildungsabrecher/-innen besteht. Dies wird dadurch unterstrichen, dass Personen ohne oder mit höchstens einem Pflichtschulabschluss das mit Abstand höchste Arbeitslosenrisiko in Österreich aufweisen.

Entwicklung der Jugendarbeitsmarktpolitik in Österreich

Bereits seit 1998 wurde im Rahmen des Jugendausbildungssicherungsgesetzes (JASG) mit der Einführung von Übergangslerngängen in Regionen mit einer relevanten Lehrstellenlücke auf die steigende Zahl von Lehrstellensuchenden reagiert. Jugendlichen sollte eine Orientierungs- und Nachreifungsmöglichkeit eröffnet werden. Hierzu werden sie mittels sozialpädagogischer Begleitung und der Vermittlung von Praktika bei der Suche nach einer betrieblichen Ausbildung unterstützt. Diese Maßnahme wurde bedarfsgerecht bundesweit ausgedehnt und in der Folge um Lehrgänge erweitert, die vom Umfang her eine gesamte betriebliche Ausbildung in Lehrwerkstätten abdecken. Im Jahr 2008 wurde dann die Ausbildungsgarantie eingeführt.¹ Die Ausbildungsgarantie ermöglicht allen Jugendlichen, die sich für eine duale Ausbildung entschieden, jedoch keine betriebliche Lehrstelle gefunden haben, eine Möglichkeit der Lehrausbildung, finanziert durch den österreichischen AMS. Diese beinhaltet zwei Formen der überbetrieblichen Ausbildung:

- Zum einen können bis zu einjährige Orientierungs- und Unterstützungsmaßnahmen besucht werden, die mit der Vermittlung von Praktika in Betrieben den Übertritt in eine betriebliche Ausbildung begünstigen,
- zum anderen wird das Lehrwerkstättensystem mit einer vollständigen Lehrausbildung bis zur Lehrabschlussprüfung angeboten.

Begleitet werden diese Maßnahmen von einem breiten Angebot an Vorschalt- und Unterstützungsleistungen im persönlichen und fachlichen Bereich sowie dem Ausgleich etwaiger Schuldefizite bzw. dem Ausbau von Kompetenzen. Getragen werden diese Maßnahmen vom Sozialministeriumsservice² (SMS) und vom AMS. Beide Institutionen sind dem BMASK zuzuordnen.

Seit 2012 ist darüber hinaus das Jugendcoaching als unterstützende Maßnahme etabliert. Mit der Zielsetzung, bereits während des Schulbesuchs Begleitung und Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, können Jugendliche zwischen 13 und 18 Jahren dieses Coaching in Anspruch nehmen. Für Lehrlinge in der betrieblichen Ausbildung steht seit 2014 analog das Lehrlingscoaching zu Verfügung.

Die duale Ausbildung und die Jugendarbeitsmarktpolitik sind nachhaltige Instrumente gegen Jugendarbeitslosigkeit. Trotz allem ist ein gewisser Anteil an Jugendlichen identifizierbar, der ohne weitere Ausbildung oder mit einem Ausbildungsabbruch in der Sekundarstufe II verbleibt. Damit zählen diese Jugendlichen bereits vor dem Einstieg in den Arbeitsmarkt zu den Hauptrisikogruppen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Bisher ist es auch mit einem breiten Maßnahmenangebot nicht gelungen, diese Gruppe (wieder) in das Ausbildungssystem zu integrieren.

Ziel einer rechtlich verankerten Ausbildungspflicht

Die Ausbildungspflicht besagt, dass alle Jugendlichen zwischen 15 und 18 Jahren mit Wohnsitz in Österreich nach Beendigung der Pflichtschule eine Ausbildung absolvieren müssen. Dies kann in Form von vollschulischer beruflicher bzw. allgemeinbildender Ausbildung oder durch eine duale Ausbildung erfüllt werden. Ebenso gilt die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie der überbetrieblichen Lehrausbildung oder des Erlangens der Ausbildungsreife als Erfüllung der Ausbildungspflicht. Auch stabilisierende Maßnahmen wie Produktionsschulen, Therapien oder Arbeitstraining werden in diesem Zusammenhang als Ausbildungen gemäß der Ausbildungspflicht anerkannt.

¹ Die Ausbildungsgarantie ist im Arbeitsmarktservicegesetz in den §§ 29, 38 d und 38 e verankert, die Maßnahmen im Rahmen der Ausbildungsgarantie im Berufsausbildungsgesetz § 30.

² Der Sozialministeriumsservice entspricht dem vorherigen Bundessozialamt, der Arbeitsmarktservice ist mit der Bundesagentur für Arbeit gleichzusetzen.

Ausgenommen von der Ausbildungspflicht sind alle Jugendlichen nach Beendigung der Schulpflicht, die eine Erstausbildung erfolgreich abgeschlossen haben. Die Ausbildungspflicht ruht nach §7 Ausbildungspflichtgesetz, wenn die Jugendlichen Kinderbetreuungsgeld beziehen, Präsenz- oder Zivildienst ableisten, Freiwilligendienst in anerkannten Institutionen leisten oder »berücksichtigungswürdige Gründe« vorliegen.

Im Herbst 2017 wird der erste Jahrgang »ausbildungspflichtig«. Bis dahin sollen das begleitende Programm und die damit verbundenen Maßnahmen weitgehend implementiert sein. Ab Juli 2018 ist eine Möglichkeit zur Sanktion gegenüber Erziehungsberechtigten vorgesehen. Dies ist nicht unumstritten, allerdings ist in §17 des Ausbildungspflichtgesetzes³ ausdrücklich die schuldhafte Verletzung der Ausbildungspflicht durch Erziehungsberechtigte als einziger Sanktionsgrund definiert. Sanktionen können, müssen aber nicht verhängt werden, die Entscheidung liegt bei der Bezirksverwaltungsbehörde. Im Vordergrund steht Prävention gemäß gesetzlich definierter Aktivitäten zur Unterstützung.

Hintergrund der Verpflichtung zur Ausbildung ist ein anderer: Ohne eine gesetzliche Festschreibung können bestimmte Maßnahmen wie z. B. die Kontaktaufnahme von Unterstützungseinrichtungen, ein Meldewesen und Ähnliches nicht eingeführt werden. Es könnten keine Informationen an Institutionen und Einrichtungen übermittelt und Interventionen gesetzt werden, ohne dass der/die Jugendliche von sich aus aktiv wird.

Eckpunkte der Intervention bei Nichterfüllung der Ausbildungspflicht⁴

Über ein zentrales Meldesystem sind Institutionen und Einrichtungen wie der AMS, die Lehrlingsstellen⁵, Bildungsträger, die Sozialversicherung und der SMS verpflichtet, Zu- und Abgänge von Personen, die der Ausbildungspflicht unterliegen, (nach Beendigung der Schulpflicht) an die Statistik Austria zu melden. Diese Meldung erfolgt quartalsweise zu einem Stichtag. Jene Abgänge, die nach vier Monaten nicht als Zugänge in eine andere schulische oder betriebliche Ausbildung bzw. Maßnahme der aktiven Arbeitsmarktpolitik aufscheinen, keine Erstausbildung beendet haben und unter 18 Jahre sind, werden an eine

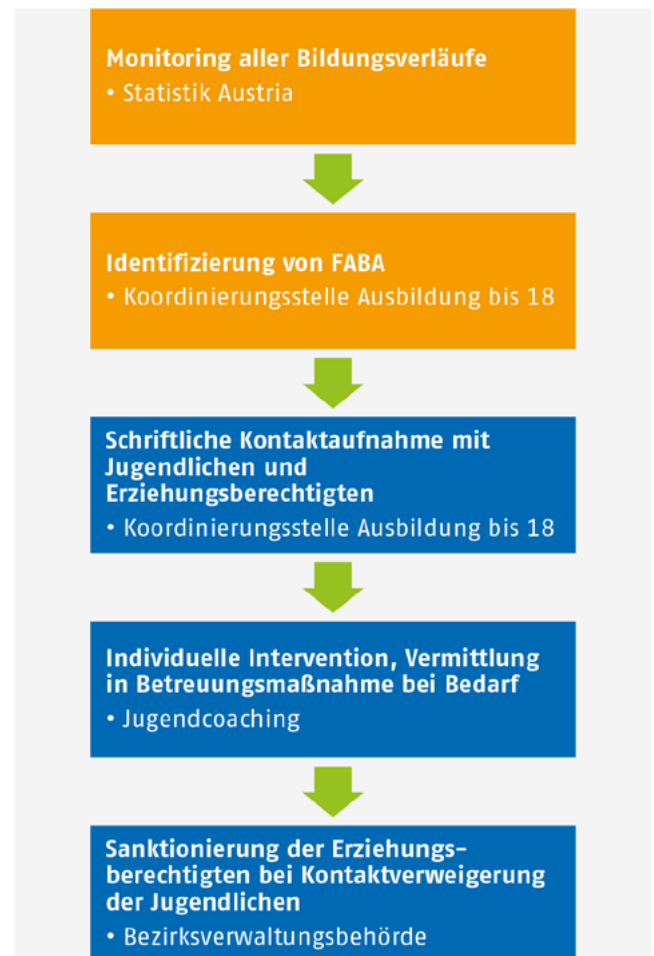
³ www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2016_I_62/BGBLA_2016_I_62.pdf (Stand: 30.03.2017)

⁴ Vgl. Sozialministeriumsservice 2016

⁵ Lehrlingsstellen sind bei der Wirtschaftskammer angesiedelte Aufsichtsstellen mit behördlichem Charakter. Sie nehmen unter anderem die Lehrabschlussprüfungen ab, stellen Zeugnisse aus, erteilen Bescheide zur betrieblichen Ausbildungsgenehmigung und dienen darüber hinaus als Anlaufstelle für Auszubildende und Betriebe.

Abbildung

Schematische Darstellung der Intervention



bundesweit zuständige Koordinierungsstelle, die die Unterstützungsmaßnahmen steuert, übermittelt. Die Koordinierungsstelle untersteht dem SMS. Damit wird der Interventionsablauf in Gang gesetzt (vgl. Abb.).

Die Koordinierungsstelle unterrichtet das Jugendcoaching und die Erziehungsberechtigten. Gleichzeitig nehmen die Mitarbeiter/-innen des Jugendcoachings ihrerseits Kontakt mit den Erziehungsberechtigten und in der Folge mit den Jugendlichen auf. Die ausgebildeten Jugendcoachs haben die Aufgabe, die Situation zu klären und gemeinsam mit dem/der Jugendlichen einen Entwicklungs- und Betreuungsplan zu erstellen.

Darüber hinaus können sie die Jugendlichen im Sinne eines Case Management weiter begleiten, sie in andere Unterstützungsmaßnahmen vermitteln und die notwendigen Schritte mit ihnen gemeinsam unternehmen. Dies wird mit den Koordinierungsstellen in einem Fallmanagement abgestimmt und dokumentiert.

Eine begleitende Evaluierung unterstützt die Implementierung und Steuerung. Darüber hinaus sind im Rahmen der Evaluierung in den Jahren 2017 und 2018 die Neu- und

Weiterentwicklung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Erreichung von Zielgruppen vorgehen.

Das Rahmenprogramm »AusBildung bis 18«

Die gesetzlich festgeschriebene Ausbildungspflicht ist nur ein Teil des Programms »AusBildung bis 18«, in welchem ein hohes Potenzial zur Reform der Berufsbildung in Österreich identifiziert werden kann. An der Ausarbeitung des Programms sind vier Bundesministerien⁶ beteiligt. Damit wird eine ressortübergreifende Umsetzung sichergestellt. Neben der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen sind eine Reihe von weiteren Maßnahmen wie die systematische Erhebung und Vernetzung des vielfältigen und gewachsenen Unterstützungsangebots für Jugendliche und dessen zielgerichteter Ausbau geplant. Außerdem wird erstmals eine vertiefte Betrachtung der betrieblichen Ausbildung über die Lehrlingsstellen und die Wirtschaftskammern hinaus möglich. SCHLÖGL/MAYERL (2013) belegen einen Zusammenhang zwischen der betrieblichen Ausbildungsqualität und einem geplanten Prüfungsantritt zur Lehrabschlussprüfung. Die betriebliche Ausbildung ist zu einem gewissen Grad eine Blackbox. Zwischen dem Antritt einer Lehre und der Lehrabschlussprüfung sind keine qualitätssichernden Maßnahmen (z. B. Ausbildungsdokumentationen, Zwischenprüfungen) vorgesehen. Erst nach Absolvierung der gesamten Lehrzeit werden Schwächen in der betrieblichen Ausbildung sichtbar, deren Kompensation in die außerbetriebliche Weiterbildung sowie in die aktive Arbeitsmarktpolitik verlagert wurde. Eine direkte Kontrolle der betrieblichen Ausbildungsqualität konnte bislang unter den Sozialpartnern nicht konsensual vereinbart werden.

Durch das Programm »AusBildung bis 18« besteht die Chance, vor allem im Bereich der vollschulischen und dualen Erstausbildung größere Transparenz (insbesondere durch die zeitnahe Meldung der Abbrüche) zu schaffen. Nicht nur die Möglichkeiten zur Prävention, Intervention

und Kompensation auf der Maßnahmenebene werden erhöht, vor allem wird ressortübergreifend die Zielgruppe von Jugendlichen nach der Pflichtschule als Gesamtes betrachtet. Die bisherige Parallelstruktur der unterschiedlichen Ausbildungsformate wird damit ein Stück weit aufgehoben.

Das Risiko, dass Betriebe und Schulen sich durch die Pflicht zur Ausbildung stärker auf kompensatorische Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. überbetriebliche Ausbildung) verlassen, ist nicht von der Hand zu weisen. Umso entscheidender ist der breite Ansatz der Reformen unter Einbeziehung aller Stakeholder. Erklärtes Ziel ist nicht nur, die Erstausbildung für alle Jugendlichen zu ermöglichen, sondern ebenso die Durchlässigkeit zwischen den Ausbildungsformaten zu erhöhen und ausreichend Angebote zu garantieren. Erfolgskritisch bleibt die Kooperationsbereitschaft der involvierten Ministerien und Behörden ebenso wie die konstruktive Begleitung durch Sozialpartner und weitere Stakeholder.

Die Ziele der Ausbildungspflicht sind sowohl eine frühzeitige Intervention bei Ausbildungsabbrüchen als auch die Sicherstellung einer Ausbildung für alle bis 18 Jahre. Die Chancen liegen in der neuartigen Zusammenarbeit verschiedener Ressorts und in dem breit angelegten Programm der Ausbildung bis 18. Mit ersten Ergebnissen ist Ende 2018 zu rechnen, bis dahin steht die Implementierung im Vordergrund. ◀

Literatur

LITSCHEL, V.; LÖFFLER, R.: Meta-Analyse zu rezenten Studien im Bereich »AMP-Maßnahmen für Jugendliche«. Betrachtungen mit dem Schwerpunkt »Berufsausbildung«. Wien 2015

SCHLÖGL, P.; MAYERL, M.: Die Antrittswahrscheinlichkeit zur Lehrabschlussprüfung. Angaben zu Vorbereitungsgrad, Risikogruppen und Unterstützungswünschen von Lehrlingen im letzten Ausbildungsjahr – Bericht an das BMUKK. Wien 2013

SOZIALMINISTERIUMSSERVICE: Umsetzungsregelungen Koordinierungsstellen AusBildung bis 18. 2016 – URL: www.bundeskost.at/wp-content/uploads/2016/10/umsetzungsregelungen-kost-ausbildungbis18_2016.pdf (Stand: 30.03.2017)

STEINER, M.; PESSL, G.; BRUNEFORTH, M.: Früher Bildungsabbruch – Neue Erkenntnisse zu Ausmaß und Ursachen. In: BRUNEFORTH, M. u. a. (Hrsg.): Nationaler Bildungsbericht 2015, Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen. Graz 2016, S. 175–220

WANEK-ZAJIC, B. u. a.: Ergebnisse aus dem Bildungsbezogenen Erwerbskarrieremonitoring (BibEr) im Auftrag des BMASK und des AMS für die Schuljahre 2008/09 bis 2010/11. Wien 2015

⁶ In den beteiligten Bundesministerien sind Agenden der Ausbildung verortet. Es handelt sich dabei um das BMASK (Arbeitsmarktpolitik), das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (betriebliche Ausbildung), das Bundesministerium für Bildung (schulische und berufsschulische Ausbildung) sowie das Bundesministerium für Familie und Jugend (außerschulische Jugendarbeit).