

# **Lost in Transition?**

**Makrostrukturelle Voraussetzungen für ESL- und NEET-Raten in europäischen Staaten**

Winfried Moser und Korinna Lindinger

*Institut für Kinderrechte und Elternbildung*

22. Oktober 2014

AuftraggeberInnen:  
Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz  
Bundesministerium für Bildung und Frauen  
Wiener Stadtschulrat

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Makrostruktureller Erklärungsrahmen I: Transitionsregime</b>	<b>15</b>
2.1	Einleitung . . . . .	15
2.2	Der Übergang von Bildung in Beschäftigung . . . . .	15
2.3	Dimensionen von Transitionsstrukturen . . . . .	20
2.3.1	Einleitung . . . . .	20
2.3.2	Arbeitsmarktstrukturen . . . . .	20
2.3.3	Berufsspezifität von Bildung auf der Sekundarstufe II . . . . .	22
2.3.4	Signalwirkung von Berufsbildungsabschlüssen . . . . .	25
2.3.5	Arbeitsmarktregulation . . . . .	28
2.3.6	Jugendarbeitsmarktpolitik . . . . .	30
	Datenbasis der Analyse . . . . .	30
	Struktur der LMP-Maßnahmen . . . . .	32
	Interpretationsanleitung zum Korrespondenzanalyseplot . . . . .	33
	Analyse der LMP-Strukturen . . . . .	35
2.4	Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung . . . . .	37
2.4.1	Einleitung . . . . .	37
	Zusammenfassung: Eigenschaften der Cluster . . . . .	39
2.4.2	Zuordnung der west-, mittel- und nordeuropäischen Staaten . . . . .	41
2.4.3	Zuordnung der zentral- und osteuropäischen Staaten . . . . .	43
2.4.4	Transitionstypologie im ESL- und NEET-Kontext . . . . .	45
	Transitionstypologie und ESL . . . . .	45
	Transitionstypologie und NEET . . . . .	47
	Der Zusammenhang von ESL und NEET . . . . .	50
	Schlussfolgerungen für Österreich . . . . .	53
<b>3</b>	<b>Makrostruktureller Erklärungsrahmen II: Schulische Regelungsstrukturen</b>	<b>59</b>
3.1	Einleitung . . . . .	59
3.2	Theoretische Überlegungen zu Regelungsstrukturen . . . . .	60
3.2.1	Begriffsklärung . . . . .	60
	Regelung versus Steuerung . . . . .	60
	Die AkteurInnen im Regelungssystem . . . . .	61
	Handlungsfelder im Regelungssystem . . . . .	61
	Verfügungsrechte und -möglichkeiten im Regelungssystem . . . . .	61
3.2.2	Idealtypische Formen von Regelungsstrukturen . . . . .	62

3.2.3	Schulautonomie: Bürokratie versus Profession . . . . .	64
	Einleitung . . . . .	64
	Schulautonomie aus pädagogischer Perspektive . . . . .	65
	Schulautonomie und soziologische Professionstheorien . . . . .	67
	Schulautonomie: Bestehende empirische Befunde . . . . .	70
3.2.4	Diskrepante Verfügungsrechte . . . . .	71
3.2.5	Gemeinsame Verfügungsrechte und Mehrebenenkooperation . . . . .	72
3.3	Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen . . . . .	74
3.3.1	Einleitung . . . . .	74
3.3.2	Dimension 1: Autonomie versus Zentralismus . . . . .	76
3.3.3	Dimension 2: Diskrepanz von Verfügungsrechten . . . . .	80
3.3.4	Dimension 3: gemeinsame Verfügungsrechte . . . . .	81
3.4	Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge . . . . .	84
3.4.1	Einleitung . . . . .	84
3.4.2	Formulierung der Forschungshypothesen . . . . .	85
3.4.3	Untersuchungsdesign: Daten, verwendete Variablen, Methodik . . . . .	89
3.4.4	Interpretation des Modells . . . . .	91
<b>4</b>	<b>Fallstudien</b>	<b>95</b>
4.1	Einleitung . . . . .	95
4.2	Dänemark . . . . .	96
4.2.1	Einleitung . . . . .	96
4.2.2	Voraussetzungen und Schwierigkeiten der Transition . . . . .	97
4.2.3	Lehrstellenmangel als zentrale Ursache für frühen Schulabgang . . . . .	98
4.2.4	Schulische Lehrplätze als Alternative . . . . .	99
4.2.5	Generationenkonflikt in der Berufsbildung . . . . .	100
4.2.6	Bedeutung der Berufsschulen . . . . .	101
4.2.7	Pläne, Monitoring und früher Schulabgang . . . . .	103
4.2.8	Fazit . . . . .	103
4.3	Norwegen . . . . .	104
4.3.1	Einleitung . . . . .	104
4.3.2	Voraussetzungen und Schwierigkeiten der Transition . . . . .	105
4.3.3	Das Recht Bildung: offene Strukturen oder „It’s all about points“ . . . . .	106
4.3.4	Früher Schulabgang – ein Problem der Berufsbildung . . . . .	107
4.3.5	Bildungspolitik und Arbeitsmarkt . . . . .	109
4.3.6	Fazit . . . . .	110
4.4	Schweiz . . . . .	110
4.4.1	Einleitung . . . . .	110
4.4.2	Voraussetzungen und Schwierigkeiten der Transition . . . . .	111
4.4.3	Vielfältige Angebote für den Einstieg in Berufsbildung . . . . .	112
4.4.4	Umgestaltung der Bildungstransition zwischen Sek. I und II . . . . .	113
4.4.5	Fazit . . . . .	115
4.5	Slowenien . . . . .	115
4.5.1	Einleitung . . . . .	115

4.5.2	Voraussetzungen und Schwierigkeiten der Transition . . . . .	116
4.5.3	Die Durchlässigkeit des Bildungssystems . . . . .	117
4.5.4	Kooperationen zwischen Bildung und Arbeitsmarkt . . . . .	118
4.5.5	Arbeitsmarktmaßnahmen . . . . .	120
4.5.6	Fazit . . . . .	120
4.6	Tschechien . . . . .	121
4.6.1	Einleitung . . . . .	121
4.6.2	Voraussetzungen und Schwierigkeiten der Transition . . . . .	121
4.6.3	Berufsbildung als zentraler Bildungsweg . . . . .	122
4.6.4	Durchlässigkeit der Bildungswege . . . . .	122
4.6.5	Schulen mit hoher Autonomie . . . . .	123
4.6.6	Arbeitsmarktmaßnahmen auf Projektbasis . . . . .	124
4.6.7	Fazit . . . . .	125
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>127</b>
5.1	Ein kritischer Blick auf individualisierende Erklärungsstrategien . . . . .	127
5.2	Eine makroskopische Sichtweise auf ESL und NEET . . . . .	128
5.2.1	Transitionssysteme . . . . .	129
5.2.2	Regelungsstrukturen im Bildungssystem . . . . .	131
5.3	Transitionsstrukturen in systemverwandten Ländern . . . . .	133
5.3.1	Aktive, handlungsfähige Schulen . . . . .	135
5.3.2	Flexible, durchlässige Bildungssysteme . . . . .	136
5.3.3	Bedarfsorientierte Budgets und Monitoring . . . . .	137
5.3.4	Aktive Gestaltung von Bildungsübergängen . . . . .	138
<b>6</b>	<b>Annex</b>	<b>141</b>



# Abbildungsverzeichnis

2.1	Anteil 15- bis 24-Jähriger in Berufsbildung (ISCED 3) 2004 und 2011 . . .	23
2.2	Signalwirkung formaler Bildungszertifikate auf ISCED-3/4-Niveau . . . . .	27
2.3	LMP-Strukturen, -Ausgaben und Transitionssysteme (CA) . . . . .	34
2.4	Transitionstypologie europäischer Staaten (IKEB) . . . . .	38
2.5	ESL-Raten europäischer Staaten 2004-2011 (Median) . . . . .	46
2.6	NEET-Raten und Jugendarbeitslosigkeit (Median) 2004-2011, 15- bis 24- Jährige . . . . .	48
2.7	Die Verminderung des NEET-Risikos früher SchulabgängerInnen mit zu- nehmendem Alter im internationalen Vergleich . . . . .	51
2.8	ESL- und NEET-Raten 2011 nach geografischer Lage und Anteil der Schü- lerInnen in Berufsbildung auf ISCED 3 . . . . .	52
2.9	ESL- und NEET-Raten 2011 nach Transitionstypologie . . . . .	54
2.10	Anteile früher SchulabgängerInnen und junger Eltern unter der NEET- Gruppe nach Einzeljahren . . . . .	57
3.1	Schulautonomie und professionelle Zusammenarbeit . . . . .	69
3.2	Korrespondenzanalyse schulischer Regelungsstrukturen (Dim. 1 u. 2) . . .	78
3.3	Internationaler Vergleich 1: Grad der Schulautonomie . . . . .	80
3.4	Internationaler Vergleich 2: Diskrepanz der Verfügungsrechte . . . . .	81
3.5	Korrespondenzanalyse schulischer Regelungsstrukturen (Dim. 1 u. 3) . . .	83
3.6	Internationaler Vergleich 3: Ausmaß geteilter Verfügungsrechte . . . . .	84



# Tabellenverzeichnis

2.1	Exemplarische LMP-Profile von Großbritannien, Österreich und Polen . . .	33
2.2	Transitionstypologien: Referenzen und eigene Zuordnung . . . . .	40
3.1	Idealtypische Regelungsstrukturen . . . . .	63
3.2	PISA: Verfügungsrechte von AkteurInnen im Schulsystem . . . . .	77
3.3	Die Auswirkungen von Übergangssystemen und Regelungsstrukturen na- tionaler Bildungssysteme auf die ESL-Raten . . . . .	92
6.1	Staatencodes . . . . .	141
6.2	Liste der ExpertInnen . . . . .	142
6.3	Abkürzungsverzeichnis . . . . .	143



# 1 Einleitung

„This typology, like all effective typologies, has three advantages: it is parsimonious; countries cluster in a manner that allows researchers to examine the underlying logic of the categories; and it facilitates the development and testing of new hypotheses about causes and consequences of social policy.“  
(Scruggs und Allan 2008, S. 642)

Ziel der vorliegenden explorativen Studie ist die Analyse der struktureller Erklärungsfaktoren für die europaweit sehr unterschiedlichen Anteile früher SchulabgängerInnen (ESL<sup>1</sup>) und Jugendlicher bzw. junger Erwachsener, die weder einer Ausbildung noch einer Beschäftigung nachgehen (NEET<sup>2</sup>). In Österreich verlässt ein vergleichsweise geringer Teil das Bildungssystem ohne mindestens einen „mittleren Bildungsabschluss“ (ISCED 3-lang) erworben zu haben. Im Berichtszeitraum 2004 bis 2011 lag die ESL-Rate zwischen 8,3 und 10,7 Prozent. In Europa lag sie zwischen 4 (Slowenien) und 40 Prozent (Portugal). Auch die NEET-Rate war in Österreich mit 6,9 bis 8,6 Prozent vergleichsweise niedrig. Die europäische Varianz lag zwischen vier (Niederlande, Dänemark) und gut 20 Prozent (u.a. Bulgarien und Italien).

Nichtsdestoweniger sind die individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten von ESL und NEET hoch. Den Berechnungen von Mascherini, Salvatore u. a. (2012) zufolge beliefen sich die Kosten von NEET für Österreich 2011 auf 1,06 Prozent des BIP. In der Gruppe der ausbildungs- und erwerbslosen 15- bis 24- Jährigen befinden sich in Österreich überdurchschnittlich viele frühe SchulabgängerInnen, das heißt gerade in einem

<sup>1</sup> Early School Leavers (ESL) sind bei EUROSTAT definiert als 18- bis 24-Jährige, deren Bildungsniveau ISCED 3c-kurz (eine maximal zweijährige „mittlere“ Berufsbildung) nicht übersteigt und die in den vier Wochen vor der Befragung weder eine formale, noch eine non-formale Weiterbildung besucht haben. In diesem Bericht wird von „frühen Schulabgängern“ gesprochen, nicht von „frühen Schulabbrechern“, weil es sich bei einem Schulabgang nach Absolvierung der Pflichtschule ja nicht um einen Schulabbruch handelt, sondern um einen regulären Ausstieg aus dem Bildungssystem. Außerdem soll damit betont werden, dass Schulabgänge hier nicht unter dem Vorzeichen des individuellen Versagens, sondern als Qualitätsmerkmal eines Bildungssystems betrachtet werden. Ausführlicher wird die ESL-Definition auf Seite 89 diskutiert.

<sup>2</sup> Ähnlich wie in der ESL-Definition bezieht sich auch die NEET-Definitionen auf Personen, die *weder* eine formale, *noch* eine non-formale Weiterbildung absolvieren. Als erwerbstätig zählt eine Person, wenn sie in der Befragungs-Referenzwoche mindestens eine Stunde gearbeitet hat.

## 1 Einleitung

Wohlfahrtsstaat wie Österreich ist es wichtig Inaktivität von Jugendlichen in Zusammenhang mit Strukturen des Bildungssystems zu analysieren. Auch die Institutionen des Arbeitsmarktes und die Kooperation von Bildungs- und Arbeitsmarktinstitutionen in der Berufsbildung sind entscheidend für gelingende Übergänge von Bildung in Beschäftigung. Die Studie beschäftigt sich nicht mit individuellen Merkmalen von Jugendlichen, die unter gegebenen Rahmenbedingungen das persönliche Risiko für einen frühen Schulabgang oder einen NEET-Status erhöhen, sondern sie beschäftigt sich mit eben diesen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

Die vorliegende Forschungsarbeit stellt sich also folgende Fragen: *Welche makrostrukturellen Faktoren von Arbeitsmarkt und Bildungssystem sowie der diese Bereiche betreffenden staatlichen Politiken beeinflussen die ESL und NEET-Raten im europäischen Vergleich und welche Erkenntnisse ergeben sich daraus und aus der näheren Betrachtung systemverwandter Länder für die österreichische Steuerungspolitik?*

Basierend auf einer umfangreichen Literaturanalyse und Sekundärauswertungen von Labour- Force-Survey-, PISA- und TALIS-Daten des letzten Jahrzehnts wird gezeigt, dass die Höhe nationaler ESL- und NEET-Raten maßgeblich durch „Transitionsysteme“ und „schulische Regelungsstrukturen“ beeinflusst wird. Vielschichtige Phänomene erfordern Methoden, die dieser Komplexität Rechnung tragen und inhaltlich interpretierbar verdichten. Wirkungszusammenhänge werden daher mit multivariaten Verfahren wie der Korrespondenzanalyse und logistischen Regressionsmodellen untersucht und kontrolliert. Im Rahmen der Fallstudien wurden die Ergebnisse in ExpertInneninterviews validiert und das Wissen um die länderspezifischen Transitionssysteme vertieft.

Der Bericht gliedert sich in drei inhaltliche Abschnitte. Im ersten Teil wird eine Typologie der School-to-work-Transitionen entwickelt. Dabei wird Bezug genommen auf etablierte Zuordnungen europäischer Länder zu Wohlfahrtsregimen (Esping-Andersen 1998), entsprechenden Bildungsstrukturen (Busemeyer 2014) und bestehenden Klassifikationen von Transitionsstrukturen (Müller und Shavit 1998; Marsden 1999; Gangl 2003; Brzinsky-Fay 2007; Saar, Unt und Kogan 2008; Buchmann und Kriesi 2011). Die im Rahmen dieser Forschungsarbeit entwickelte Transitionstypologie umfasst im Gegensatz zu den vorgenannten auch die osteuropäischen Staaten. Zentrale Dimensionen nationaler Transitionsstrukturen sind neben der Arbeitsmarktorganisation und -regulation die Berufsspezifität der Bildungssysteme und die Signalwirkung entsprechender Zertifikate – auch Ausdruck der Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt. Empirisch aufgearbeitet wird in diesem Kontext auch der Bereich der Jugendarbeitsmarktpolitiken.

Unter Kontrolle dieser Transitionsstrukturen werden im zweiten Teil in den Regelungsstrukturen der Bildungssysteme begründete Einflüsse auf den Anteil früher SchulabgängerInnen identifiziert. Zentral ist hier, wer über pädagogische und organisatorische Schulbelange entscheiden kann (Schulautonomie), ob ein Ungleichgewicht zwischen den Verfügungsrechten in diesen Bereichen besteht (Regelungsstruktur-Diskrepanz) und ob AkteurInnen auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems diesbezüglich kooperieren (Mehrebenenkooperation). In die Analysen einbezogen wird auch das Ausmaß der professionellen Kooperation von LehrerInnen untereinander, diese kann als Indikator dafür gewertet werden, wie stark der Professionsbegriff der Lehrenden eines Landes ausgeprägt ist.

Der dritte Teil beschäftigt sich mit den spezifischen Herausforderungen und Best Practice Beispielen der Transitionsstrukturen in Dänemark, Norwegen, Slowenien, Tschechien und der Schweiz. Die Länder wurden aufgrund erfolgreicher Transitionsstrukturen (niedrige ESL- und/oder NEET-Raten) sowie aufgrund struktureller Ähnlichkeiten mit Österreich gewählt. Dabei wird deutlich, wie (unterschiedlich) Bildungssysteme horizontale und vertikale Durchlässigkeit – mehrfach als ein zentraler Faktor niedriger ESL-Raten hervorgehoben – herstellen. Dargestellt wird auch, welche Strategien, Übergänge zu unterstützen, von nationalen ExpertInnen für erfolgreich gehalten werden und welche Ordnungsprinzipien und Angebote der nationalen Bildungssysteme den Wiedereinstieg in Bildung für ESL und NEET ermöglichen bzw. erleichtern.

Das umfassende Fazit greift die wichtigsten Ergebnisse aus österreichischer Perspektive nochmal auf und fasst die wesentlichen Aussagen des Berichts zusammen.



## 2 Makrostruktureller Erklärungsrahmen I: Transitionsregime

### 2.1 Einleitung

Frühe SchulabgängerInnen (ESL) sowie arbeitsmarkt- und bildungsferne Jugendliche (NEET) sind zentrale Problemfelder des Übergangs von Bildung in Beschäftigung. Die Wirkung von Push- und Pullfaktoren von Bildungssystem und Arbeitsmarkt auf Transitionsprozesse sind daher in diesem Zusammenhang von besonderem Interesse. Ob Jugendliche weiter zur Schule gehen oder ob sie diese verlassen, liegt einerseits wesentlich an den Strukturen des Bildungssystems und dem Bildungsangebot. Andererseits hängen Dauer und Verlauf des Übergangs zwischen Schule und Beschäftigung maßgeblich von den Aufnahmekapazitäten und der Offenheit des Arbeitsmarktes gegenüber EinsteigerInnen ab: Neben Wirtschaftslage und Arbeitsmarktpolitiken spielt die Gestaltung der Erwerbsintegration als Steuerelement eine zentrale Rolle. Die in der internationalen Literatur oft als School-To-Work-Transition bezeichnete Übergangsphase ist ein wichtiger biografischer Schritt in die (ökonomische) Selbstständigkeit. Gelingt dieser Schritt nicht und fallen junge Menschen in NEET-Phasen, dann sind die individuellen und gesellschaftlichen Kosten hoch und die Folgen meist langwierig (Mascherini, Salvatore u. a. 2012).

Im Weiteren wird zuerst die Phase des Übergangs im biografischen und wohlfahrtsstaatlichen Zusammenhang diskutiert. Es werden Dimensionen besprochen, anhand derer die (teils großen) Unterschiede nationaler Transitionsmuster erklärt werden können. Anschließend werden die etablierten Klassifizierungen europäischer Gesellschaften mit Blick auf das gegenständliche Forschungsthema angepasst und auf Basis bestehender Untersuchungen um eine Reihe von neuen EU-Mitgliedstaaten erweitert.

### 2.2 Der Übergang von Bildung in Beschäftigung

Wählt man, wie Buchmann und Kriesi (2011), eine breitere Definition des Übergangs ins Erwachsenenalter, so ist diese abgeschlossen wenn eine Vielzahl biografischer Ereignisse passiert ist „The transition to adulthood has been described mostly through a series of transition events, including completion of initial schooling, labour market entry, leaving the parental home, forming a first union, and finally, entry into parenthood.“ (ebd.: 482) Analytisch lässt sich dieser biografische Prozess in zwei zentrale Perspektiven teilen, erstens den Übergang von Bildung in Beschäftigung und zweitens die Familiengründung. Die Autorinnen besprechen die zentrale Rolle von Gesellschaft, institutionellen Rahmenbedingungen, Familienstrukturen sowie hegemonialer Wertekonzepte auf die

„typische“ Gestaltung dieser Übergänge (Abfolge, Dauer der Sequenzen, Art der verfügbaren bzw. gewählten Unterstützungsstrukturen). Sie unterteilen die europäischen Länder in sozialdemokratische Wohlfahrtsregime (Skandinavien), liberale Wohlfahrtsregime (angelsächsischer Raum), konservative Wohlfahrtsregime (deutsch-, flämisch- und französischsprachiger Raum) und südeuropäische Wohlfahrtsregime.

Diese Einteilung referenziert auf die von Esping-Andersen (1998) etablierte Typologie von Wohlfahrtsregimen westlicher Industrienationen. Der dänische Soziologe entwickelte um 1990 eine evidenzbasierte Einteilung nationalstaatlicher Wohlfahrtssysteme, die auch die historische Entwicklung der Wohlfahrtsmodelle aufarbeitete. Er unterschied: liberale, sozialdemokratische und konservative Wohlfahrtsregime. Zentrale Dimensionen, entlang derer Staaten unterschieden werden, sind De-Kommodifizierung (Koppelung von sozialer Absicherung und Erwerbsarbeit) und Stratifizierung (Verhältnis von Staatsbürgerrechten und sozialen Klassen).

Als *liberale Regime* beschreibt Esping-Andersen (ebd.) in seiner über Europa hinausreichenden Typologie Großbritannien, Dänemark und die Schweiz – Staaten, die durch bedarfsgeprüfte Sozialfürsorge, niedrige universielle Transferleistungen und bescheidene Sozialversicherungsprogramme geprägt sind. *Sozialdemokratische Regime*, wie Schweden, Norwegen, Finnland, aber auch Dänemark verfolgen hingegen universalistische Wohlfahrtspolitiken, soziale Dienstleistungen (Kinderbetreuung, Altenpflege, Sozialversicherungssystem) werden in überdurchschnittlichen Ausmaß vom Staat übernommen bzw. organisiert und soziale Rechte orientieren sich am Individuum.<sup>1</sup> Auch *korporatistische Wohlfahrtsregime*, wie Österreich, Deutschland, Frankreich oder Italien, verfolgen aktive Sozialpolitiken, soziale Rechte und Leistungen orientieren sich hingegen stärker an traditionellen Familien und Klassen.

Esping-Andersen (ebd.) unterstreicht den Einfluss der Kirche in diesen Regimen. Die Typologie erfuhr in den letzten 25 Jahren Zuspruch und Kritik, z. B. für die mangelnde Beachtung von Genderunterschieden. Hervorzuheben ist außerdem, dass nationale Gefüge sich auch ändern können und dies seit 1990 auch getan haben. Scruggs und Allan (2008) verzeichnen in ihrer Prüfung der empirischen Grundlagen der Wohlfahrtstypologie zwei wesentliche Entwicklungen: „On the one hand, the individualization of risk and the targeted portion of social budgets have increased somewhat. On the other hand, most social insurance programs (unemployment benefits, pensions, sick pay) tend to be more universal and pay benefit amounts that more closely approximate flatrate benefits as far more people are concerned.“ (ebd., S. 663)

In sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimen ist individuelle Autonomie ein zentraler, institutionell geförderter Wert. Das zeigt sich i. d. R. durch einen eher frühen Auszug aus

<sup>1</sup> Freilich sind die Zuordnungen nicht immer eindeutig. Esping-Andersen (1998, 46f) zum Problem antagonistischer Zuordnungen: „Selbst wenn es empirisch offenkundig ist, dass sich Wohlfahrtsstaaten zusammengruppieren lassen, so lässt es sich dennoch nicht von der Hand weisen, dass es sich keinesfalls um ‚reine‘ Fälle handelt. [...] Dem Mangel an Reinheit zum Trotz: Beziehen wir uns auf zentrale Definitionskriterien von Wohlfahrtsstaaten – auf die Qualität sozialer Rechte, auf soziale Stratifizierung und auf das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Familie – dann setzt sich die Welt aus einzelnen Regime-Typen zusammen. Vergleicht man Wohlfahrtsstaaten hingegen im Sinne eines ‚mehr‘ oder ‚weniger‘ oder gar unter dem Gesichtspunkt von ‚besser‘ und ‚schlechter‘, so wird dies äußerst irreführende Ergebnisse zutage fördern.“

## 2.2 Der Übergang von Bildung in Beschäftigung

dem Elternhaus und frühe, nicht traditionelle Beziehungen (Buchmann und Kriesi 2011). Die Berufsausbildung findet im Rahmen des Schulsystems statt und der tertiäre Sektor ist gut ausgebaut. Institutionelle Strukturen fördern und erleichtern den Arbeitsmarktzugang. Junge haben Zugang zu Arbeitslosenunterstützungen, was die Unabhängigkeit von der Familie fördert. Gleichzeitig sind ältere ArbeitnehmerInnen gut geschützt.

Liberalen Wohlfahrtsregime sind durch ein auf Allgemeinbildung ausgerichtetes Schulsystem gekennzeichnet. Die Erstausbildung wird tendenziell früh abgeschlossen. Der Arbeitsmarkteinstieg ist in den stark marktwirtschaftlich orientierten Systemen leicht, wenngleich in den ersten Berufsjahren relativ instabil.

In konservativen Wohlfahrtsregimen erleichtert das stark berufsspezifische Bildungssystem den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Die Erstausbildung wird später abgeschlossen. Die (familienorientierten) institutionellen Strukturen fördern Autonomie wenig, was sich auch in einem späteren Auszug aus dem Elternhaus zeigt.

In südeuropäischen Ländern schließlich fördern institutionelle Rahmenbedingungen und die traditionelle Orientierung eher eine Verzögerung der wichtigen Übergangspassagen ins Erwachsensein. Die Erstausbildung wird tendenziell spät beendet. Es gibt wenig berufliche Ausbildung und gleichzeitig starke Arbeitnehmerschutzgesetze. Der Berufseinstieg in sichere Jobs ist entsprechend schwer. Starke Familienbeziehungen, traditionelle Vorstellungen und stark an Familien orientierte Wohlfahrtssysteme tragen zu einem späten Verlassen des Elternhauses und einer entsprechend späten Familiengründung bei. Ist der Einstieg in den Arbeitsmarkt jedoch erst einmal geglückt, werden die anderen Übergänge meist schnell vollzogen. Interessant ist, dass Buchmann und Kriesi (ebd.), Gangl (2003) sowie Veloso und Estevinha (2013) für Spanien, Griechenland, Italien und Portugal keine inhaltliche, sondern eine geographische Beschreibung wählen. Dies verweist auf die offenbaren Schwierigkeiten, die Logiken dieser Länder in Relation zu anderen europäischen Gesellschaften zu erklären.

Die School-to-Work-Transition ist nach Geoff (2010) die Phase zwischen dem Ende der Schulpflicht und dem Erreichen einer stabilen Vollzeitbeschäftigung. Raffe (2013, S. 177), der sich intensiv mit der Theorie von Transitionstypologien auseinandersetzt, fasst sie weiter: „I define ‚education-work transitions‘ as the sequence between the first significant branching point within educational careers and the point when – and if – young people become relatively established in their labour-market careers.“ Im Sondermodul der Arbeitskräfteerhebung 2009 (LFS adhoc-Modul 2009) wird der Übergang von Bildung in Erwerbstätigkeit als Zeit zwischen Beendigung der Bildung und Einstieg in eine mindestens drei Monate währende Beschäftigung bezeichnet. Im Rahmen der Erhebung wurden 15- bis 34-Jährige befragt, die das Bildungssystem vor mindestens drei Monaten und maximal fünf Jahren verlassen hatten. Brzinsky-Fay (2007) operationalisiert die Phase des Arbeitsmarkteinstiegs als Zeitraum von fünf Jahren, beginnend mit dem Ausstieg aus dem Schulsystem, zu dem er allerdings – anders als die vorliegende Studie – nicht die betriebliche Ausbildung zählt. Der Autor unterstreicht, dass einer ersten Beschäftigungsphase vielfach wieder Phasen der Unsicherheit, Arbeitslosigkeit oder weiterer Ausbildungen folgen. Eine Definition des Endes der Übergangszeit mit der ersten Beschäftigung greife aus diesen Gründen mitunter zu kurz. Fünf Jahre ist eine aus Ermangelung eindeutiger, standardisierter und messbarer Indikatoren arbiträr festgelegte

Dauer.<sup>2</sup> Brzinsky-Fay (2007, S. 409) betont: „The School-to-work-Transitions is more than just a single event for many reasons. For example, finding a satisfying job can be quite a time-consuming task and a number of uncertainties emerge during this process, which is already characterized by the need to make other important decisions, such as leaving the household of origin and forming one’s own family.“

Die gesellschaftlichen Kontexte, in denen School-to-work-Transitionen stattfinden – Bildung, legislative Familienvorstellungen, Arbeitsmarktstrukturen, Sozialpartnerschaft – sind konstituierende Merkmale von Wohlfahrtsstaaten. Die institutionellen und wirtschaftlichen Strukturen von Ländern sind historisch gewachsene Gefüge mit eigenen Logiken. Daher unterscheiden sich auch die typischen Transitionsmuster nach Land bzw. es können Gruppen von Ländern mit ähnlichen Transitionsmustern identifiziert und gemeinsame bildungs- bzw. arbeitsmarktpolitische Charakteristika expliziert werden. Ländervergleiche können helfen, die Logiken des jeweils eigenen Systems zu verstehen. Bei einer entsprechenden Merkmalskontrolle (durch die Bildung von Typologien) können sie dann als Quasiexperimente betrachtet werden. Auf diese Weise lassen sich die Charakteristika erfolgreicher Übergangssysteme identifizieren und man kann feststellen, in welchen Regimen welche Maßnahmen effektiv sind (Raffe 2008).

Brzinsky-Fay (2007) analysiert staatenübergreifende Übergangsmuster, worunter er die Abfolge verschiedener Beschäftigungs-, Bildungs- und Arbeitslosenzeiten in der Transitionsphase versteht.<sup>3</sup> Die Fokussierung auf den ersten sicheren Job blendet „Yo-Yo“-Transitionen aus (wiederholte Wechsel zwischen Bildung und Arbeitsmarkt). Hier konstatiert auch Raffe (2008) weiteren Forschungsbedarf und unterstreicht die Notwendigkeit, Transitionen in den und im Arbeitsmarkt in Zusammenhang mit Transitionen im Bildungssystem zu analysieren. Das Verstehen der Konsequenzen nationaler Strukturen insbesondere im Bereich von Arbeitsmarkt und Bildung ist zentral.

Unabhängig vom institutionellen Setting eines Landes identifiziert die OECD (2000) sechs Schlüsselfaktoren für erfolgreiche Übergangssysteme. Diese haben (a) eine gesunde Wirtschaft, (b) eine gute Kopplung von Bildung, Arbeit und Weiterbildung sowie Möglichkeiten, Arbeitserfahrung im Rahmen der Bildung zu erwerben, (c) ein gutes Sicherheitsnetz für Risikogruppen, (d) eine gute Beratung und gute Informationsangebote sowie (e) effektive institutionelle Arrangements (Qualifikationssysteme, Ausbildungsrichtlinien, Lehrpläne, etc.) die in Kooperation mit Sozialpartnern gestaltet werden.

Für dieses Forschungsprojekt zum Thema früher Schulabgang und NEET ist besonders

<sup>2</sup> Eine relative Schwelle, z. B. der Zeitpunkt zu dem die Beschäftigungsquote einer Kohorte 50 Prozent erreicht, würde zu unterschiedlichen Übergangszeiten nach Land führen, was die internationale Vergleichbarkeit von Ergebnissen reduziert (Brzinsky-Fay 2007).

<sup>3</sup> Der Autor hält eine internationale Betrachtung für sinnvoll, weil nationale Analysen (und damit die gesetzten Maßnahmen) oft vor allem auf die großen nationalen Betroffenengruppen fokussieren (teils bloß auf Basis augenfälliger anstatt eingehend geprüfter Merkmale – vgl. etwa die Überschätzung des Migrationshintergrunds als sozialer Einflussfaktor). Brzinsky-Fay (ebd.) identifiziert Gruppen – Personen die rasch in sichere Jobs einmünden, Personen die in unterschiedlicher Abfolge, Dauer und Zusammensetzung zwischen Bildung, Arbeitsplatz, Arbeitslosigkeit oder Inaktivität pendeln und Drop-Outs. Der Blick auf internationale Gemeinsamkeiten spezifischer Gruppen und ihrer Übergangsmuster ist vor allem hinsichtlich gemeinsamer Politikentwicklung bzw. gegenseitigem Von-Einander-Lernen bei bereits gesetzten Maßnahmen für vergleichbare Gruppen in vergleichbaren Ländern von großem Interesse.

## 2.2 Der Übergang von Bildung in Beschäftigung

die Bedeutung der Ausbildungsstruktur und des Arbeitsmarktes für die Gestaltung des Transitionsprozesses relevant.

Nach Busemeyer (2014) sind staatliche Investitionen und betriebliches Engagement zwei zentrale Dimensionen von Berufsbildungssystemen. D. h. die Frage, wie sehr sich die öffentliche Hand und die Organisationen der Arbeitswelt für berufliche Ausbildungen zuständig fühlen. Der Politikwissenschaftler unterscheidet Bildungspolitiken einerseits hinsichtlich ihrer Wirkung auf Bildungsvererbung und andererseits hinsichtlich ihrer Wirkung auf sozio-ökonomische Ungleichheit.<sup>4</sup>

Ausgehend von der Theorie der Wohlfahrtsregime Esping-Andersen (1998) entwickelt Busemeyer eine Typologie, die sich auf den Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und Bildungssystem bzw. -politik bezieht. Er unterscheidet (a) „liberal skill formation regime“ (Großbritannien, Griechenland, Italien, Irland), (b) „statist skill formation regime“ (Belgien, Finnland, Frankreich, Norwegen, Schweden und die Niederlande), sowie (c) „collective skill formation regime“ (Österreich, Deutschland, Dänemark und die Schweiz).

Busemeyer führt aus, dass in Deutschland, Großbritannien und Schweden – gewissermaßen Prototypen ihrer Cluster – nach dem zweiten Weltkrieg eine relativ ähnliche Ausgangssituation gegeben war. Das englische Lehrsystem verlor aber das Engagement der Betriebe und wurde missbraucht, um den Zugang zu qualifizierter Arbeit zu limitieren. Auf die Demontage des Lehrsystems seitens der Politik folgten ergebnislose Versuche, es wieder einzuführen. In Schweden hingegen hat eine Allianz aus Sozialdemokratie und Bauernvertretung im Dienste sozialer Mobilität und Gerechtigkeit die Entwicklung eines Gesamtschulwesens forciert und auch die Berufsbildung „verschult“. In Deutschland schließlich wird ein duales Lehrsystem praktiziert, zu dem Betriebe, Sozialpartner und Staat wesentliche Beiträge liefern. Busemeyer (2014) unterstreicht die Rolle der christlich-demokratischen Parteien in der Entstehung und Bewahrung dieser korporatistischen Politiken.

Aus dem bisher Gesagten ist einsichtig, dass gesellschaftliche Strukturen, sowie Lebensstile und Wertesysteme, in welche Individuen, Netzwerke und gesellschaftliche Strukturen eingebettet sind, eine bedeutsame Rolle spielen. Hier sind zwischen Ländern, Regionen und Wohlfahrtsregimen deutliche Unterschiede zu beobachten. Wichtig ist, bei einem auf Nationalstaaten gerichteten Blick nicht zu vergessen, dass sich Übergänge für einzelne Jugendliche bzw. Gruppen eines Landes sehr verschieden gestalten können und dass es in unterschiedlichen Ländern bzw. Länderclustern sehr ähnliche Transitionen geben kann.

---

<sup>4</sup> Ein interessantes Aspekt von Busemeyers Arbeit ist der Hinweis, dass sozio-ökonomische Ungleichheit und Bildungsungleichheit nicht unbedingt einher gehen. Er führt aus, dass in den „collective skill formation regimes“ (also z. B. auch in Österreich) zwar die Bildungsungleichheit hoch ist, die sozio-ökonomische Ungleichheit aber vergleichsweise gering. Unter anderen makrostrukturellen Voraussetzungen kann das auch umgekehrt sein.

## 2.3 Dimensionen von Transitionsstrukturen

### 2.3.1 Einleitung

Wer mit Schwierigkeiten in der School-to-work-Transition konfrontiert ist, erlebt eine oder mehrere Phasen ohne Einbindung in Bildung oder Beschäftigung (NEET). Daher sind Übergangsstrukturen für die Erklärung der NEET-Raten und ihrer europäischen Varianz von großer Relevanz. Transitionssysteme können definiert werden als „the relatively enduring features of [each] country’s institutional and structural arrangements which shape transition processes and outcomes“ (Smyth, Gangl u. a. 2001, S. 19; zit. nach Raffe 2013, S. 177).

Das Ziel einer Transitionstypologie – wie auch des gegenständlichen Berichts – ist eine inhaltlich beschreib- und interpretierbare Reduktion der faktischen Komplexität individueller Transitionsprozesse sowie nationaler Transitionssysteme, um makrostrukturelle Zusammenhänge sichtbar zu machen. Die Klassifikation bezieht sich auf historisch gewachsene, gesellschaftliche Regulationen und Gefüge, die sich durch Maßnahmen und Umstrukturierungen auch ändern können. Die Forschung diskutiert als relevante Dimensionen einer Transitionstypologie die Berufsspezifität der Bildungssysteme und die Signalwirkung von Bildungszertifikaten, beides ist in engem Zusammenhang mit der Organisation von Arbeitsmärkten und ihrer Regulierung zu betrachten. Raffe (2013) nennt zudem wohlfahrtsstaatliche Arbeits- und Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche, Berufsberatung und -bildung, familiäre und kulturelle Faktoren, Militär- bzw. Zivildienst und wirtschaftliche Faktoren, wie die Stärke von informeller Beschäftigung, Familienbetrieben und die Konjunktur als relevante Dimensionen der Übergangsstrukturen von Bildung in Beschäftigung.

### 2.3.2 Arbeitsmarktstrukturen

Folgt man der international vergleichenden Transitionsforschung (Müller und Gangl 2003a; Gangl 2003; Saar, Unt und Kogan 2008; Kogan, Noelke u. a. 2011a; Wolbers 2007; Brzinsky-Fay 2007; Marsden 1999), sind zunächst zwei Cluster zu unterscheiden: Länder mit Internal Labour Markets (ILM) und solche mit Occupational Labour Markets (OLM). Dies bezieht sich auf die dominante Form der nationalen Arbeitsmarktorganisation (Raffe 2008), welche mit der „prototypischen Praxis“ der Besetzung von Berufspositionen korrespondiert (Gangl 2003).

OLM-Länder weisen eine starke Berufsspezifität des Bildungssystems auf, der Arbeitsmarkt fordert Bildungsabschlüsse und vertraut auf diese (Raffe 2008). Spezialisierte Berufsausbildungen münden in formale Bildungszertifikate mit starker Signalwirkung (Breen 2005), die bei Personalentscheidungen als Qualifikation gelten. Die Bildungseffekte auf den Erwerbsstatus und die Erwerbsposition sind entsprechend hoch.

In ILM-Ländern hingegen dominieren allgemeinbildende Schulsysteme. Berufsrelevante Qualifikationen werden im Beruf, und nicht in der Schule erworben. Entsprechend hoch sind die Erfahrungseffekte auf Berufschancen und -positionen. Offene Stellen werden daher eher aus dem (firmen-)intern ausgebildeten Arbeitskräftepotenzial besetzt – daher auch der Begriff Internal Labour Market (Gangl 2003). Das Konzept von Internal und

Occupational Labour Markets (Marsden 1999) wird auch mit den Begrifflichkeiten organisationsorientierte und qualifikationsorientierte Räume (organisational vs. qualification spaces; vgl. Maurice, Sellier u. a. 1986; Müller und Shavit 1998; zit. nach Saar, Unt und Kogan 2008) diskutiert. In qualifikationsorientierten Räumen (OLM) sind Arbeitsmärkte vor allem nach Profession segmentiert, während sie in organisationsorientierten Räumen (ILM) stärker nach Unternehmen stratifiziert sind. Ob junge Menschen also gute Chancen für einen gelingenden Übergang von Bildung in Beschäftigung haben bzw. wie hoch ihr NEET-Risiko ist, liegt demnach u. a. an der Arbeitsmarktorganisation.

Anzunehmen ist, dass dies auch für frühe SchulabgängerInnen gilt. In Bezug auf diese werden zuweilen auch Pullfaktoren des Arbeitsmarkts diskutiert. So konzipieren etwa manche Autoren die *relativen Beschäftigungschancen* von Geringgebildeten als Pullfaktor des Arbeitsmarktes für frühen Schulabgang (vgl. Steiner 2013; Steiner und Wagner 2007, S. 19; Kritikos und Ching 2005, S. 66). Das Argument lautet dann: Die Zahl der frühen SchulabgängerInnen ist hoch, *weil* sich deren Beschäftigungschancen im Vergleich zu Personen, die weiter in die Schule gehen, zumindest *relativ* gut ist, kurz: weil der Arbeitsmarkt in der Lage ist, eine größere Zahl früher SchulabgängerInnen zu absorbieren.

Allerdings kann es zu hohen relativen Beschäftigungschancen von frühen SchulabgängerInnen im Vergleich zu Höhergebildeten auch kommen, wenn *niemand* gute Beschäftigungschancen hat – weder frühe SchulabgängerInnen, noch Höhergebildete. Dies ist z. B. in den südeuropäischen Staaten der Fall. Hohe relative Beschäftigungschancen von frühen SchulabgängerInnen können somit dem Arbeitsmarkt (vergleichsweise viele Jobs für Geringgebildete) ebenso zugeschrieben werden wie dem Bildungssystem (z. B. wenig berufsspezifische Bildung, keine Zertifikate mit Signalwirkung für den Arbeitsmarkt auf der Sekundarstufe II).

Teilweise werden auch die osteuropäische Staaten als Beispiel für die Wirkung des beschriebenen Pullfaktors herangezogen, wo die niedrigen ESL-Raten auf die schlechten Beschäftigungschancen für Niedriggebildete zurückgeführt werden (Steiner und Wagner 2007). Gegen diese Hypothese spricht allerdings, dass die Beschäftigungschancen für Niedriggebildete in vielen osteuropäischen Staaten im vergangenen Jahrzehnt einer beträchtlichen Variation unterworfen waren, während die ESL-Raten konstant die niedrigsten in ganz Europa blieben. In der gegenständlichen Arbeit wird darum auch hier eine alternative Erklärungshypothese angeboten. Die Höhe der ESL-Raten wird anhand der Verfasstheit der Bildungssysteme und ihrer Arbeitsmarktkopplung erklärt. Insbesondere die Ausgestaltung der schulischen Regelungsstrukturen könnte eine Ursache für die niedrigen osteuropäischen ESL-Raten sein.<sup>5</sup> Der Versuch, die Höhe von NEET- und ESL-Raten über Pull-Faktoren (relative Beschäftigungschancen von Geringgebildeten) zu erklären, wird hingegen in der vorliegenden Untersuchung nicht weiterverfolgt. Ein Teil der Erklärungskraft dieses Ansatzes geht nichtsdestotrotz in Form der Transitionsysteme in das Modell ein.

---

<sup>5</sup> Eine nähere Erklärung des Konzepts der Regelungsstruktur erfolgt ab Kapitel 3 auf Seite 59.

### 2.3.3 Berufsspezifität von Bildung auf der Sekundarstufe II

Die Bedeutung von Berufsbildung im Allgemeinen und Lehre im Speziellen wird in der Literatur als zentraler Katalysator einer reibungslosen Erwerbseinbindung junger Menschen diskutiert (vgl. EC 2013, 2012; Kogan, Noelke u. a. 2011a; Saar, Unt und Kogan 2008; Gangl, Müller u. a. 2003). Grundsätzlich existieren berufsorientierte Bildungswege in allen Ländern, die im Rahmen dieser Studie betrachtet werden (EU27, Schweiz, Norwegen, Türkei, Mazedonien, Kroatien und Island). Die Varianz hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer institutionellen Gestaltung ist jedoch beträchtlich. Ausbildungszweige können in der Schule oder/und im Betrieb angesiedelt sein. Ausbildungsdauer, Verhältnis der Bildungszeit in Betrieb und Schule sowie die Rolle der AkteurInnen variieren stark, ebenso wie die zu erwerbenden Abschlüsse und Qualifikationen. Der Bericht „Learning for Jobs“ (OECD 2010a) beschäftigt sich mit Berufsbildungssystemen in den OECD-Ländern, unterstreicht die Effektivität von Lernen am Arbeitsplatz und betont die integrative Kraft des dualen Systems hinsichtlich des Arbeitsmarkteinstiegs. Am Arbeitsplatz können hard- und soft-skills im konkreten technischen und betrieblichen Umfeld trainiert werden. Allerdings bedarf es dabei auch Mechanismen der Qualitätssicherung, damit Lernende nicht als billige Arbeitskräfte ohne Qualifizierungserfolge eingesetzt werden bzw. nur firmenspezifische Kompetenzen angelernt werden (ebd.).

Berufsausbildung auf der Sekundarstufe II wird vom European Centre for the Development of Vocational Training (Cedefop 2012) als „medium-level vocational education and training“ bezeichnet – im Unterschied zu einer Berufsausbildung auf tertiärem Niveau, wo in den letzten Jahren und Jahrzehnten, gestützt durch den Bologna-Prozess, eine starke Expansion und Diversifikation stattfand und -findet. Auch in den neuen Mitgliedstaaten spielt post-sekundäre Berufsausbildung, teils auch durch private Bildungsanbieter, eine immer stärkere Rolle (Noelke 2011). Für die in dieser Studie relevante Gruppe der frühen SchulabgängerInnen ist jedoch primär das beruflich orientierte Bildungsangebot auf Sekundarstufe II von Interesse zu dem hier auch die Lehrausbildung gezählt wird. Dieses ermöglicht Personen, die lieber praktisch arbeiten und lernen, die schlechte Erfahrungen mit dem Schulsystem gemacht haben oder deren Interessen und Fähigkeiten nicht in den von allgemeinbildenden Schulen oder Universitäten angebotenen Bereichen liegen, einen qualifizierten Bildungsabschluss auf mittlerem Niveau (Lauterbach und Sacher 2001). Berufliche Bildung schafft so gute Voraussetzungen für gelingende School-to-work-Transitionen.

In der Abbildung auf der nächsten Seite ist der Anteil der SchülerInnen auf ISCED 3 Level in berufsbildenden Zweigen dargestellt, sortiert nach den Anteilen im Jahr 2011. Die Punkte stehen für den Anteilswert im Jahr 2004, aus der Differenz sind Entwicklungen der letzten Jahre ablesbar. Österreich hat mit 76 Prozent den höchsten Anteil an SchülerInnen in Berufsbildung (2011: 76,1 Prozent). Deutlich zu sehen ist außerdem, dass Berufsbildung in OLM-Ländern (grün) eine viel stärkere Rolle spielt als in ILM-Ländern (blau). Hingewiesen werden soll aber auch auf die Abweichungen von dieser Regel – manche prototypische ILM-Länder (z. B. GB) weisen recht hohe Anteile auf, während diese andererseits in manchen Ländern, in denen die Lehre eine zentrale Rolle spielt (z. B. Deutschland oder Dänemark) relativ niedrige VET-Anteile aufweisen.

### 2.3 Dimensionen von Transitionsstrukturen

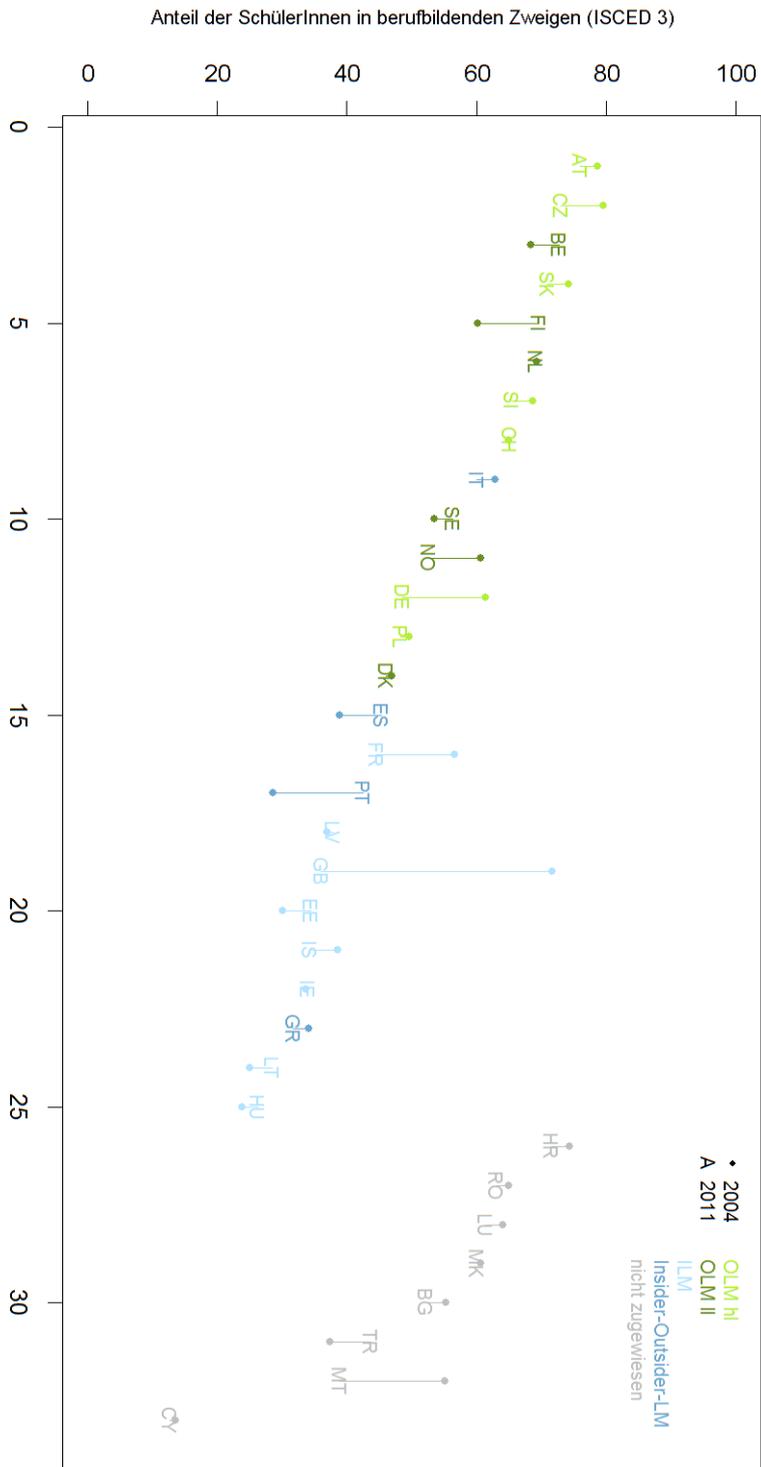


Abbildung 2.1: Anteil 15- bis 24-Jähriger in Berufsbildung (ISCED 3) 2004 und 2011

Quelle: EUROSTAT, LFS 2004 und 2011; ICKB

Steedman (2010) verweist darauf, dass nicht nur der Anteil der Berufsbildung, sondern auch die Beschaffenheit dieses Angebots – Akteure, Lehrplan, Abschlüsse, etc. – essentiell für die Ausbildungschancen (mit Blick auf die ESL-Raten) und Erwebschancen (hinsichtlich NEET) junger Menschen sind. Die Datenbasis für eine in dieser Weise standardisierte internationale Betrachtung von Berufsbildung ist allerdings trotz der zunehmenden Diskussion im EU-Kontext immer noch dünn. Die dargestellten Informationen aus dem LFS (EUROSTAT: LFS 2002-2011) entsprechen denen der etwas detaillierteren, von UNESCO, OECD und EUROSTAT erstellten UOE-Bildungsdatenbank (UNESCO, OECD u. a. 2010). Hier werden SchülerInnenzahlen auch nach Merkmalen der berufsbildenden Bildungswege aufgeschlüsselt. Unterschieden werden Vollzeit- und Teilzeitausbildungen sowie berufsbildende und berufsvorbereitende Angebote („prevocational“). Letztere bereiten auf Berufsbildung bzw. die Arbeitswelt nur vor, sind aber nicht auf das Erwerben von Berufsqualifikationen ausgerichtet. Hierunter fallen auch Programme für Personen mit speziellen Bildungsbedürfnissen und Brückenprogramme. Eine besonders große Rolle spielen Berufsvorbereitungsschulzweige in Irland, wo sie von 38 Prozent der SchülerInnen auf ISCED 3 besucht werden – gleichzeitig sind nur fünf Prozent in Berufsbildung (ebd.). In Ungarn sind zehn Prozent in Berufsvorbereitungszweigen und 15 Prozent in Berufsbildung.

Teilzeitprogramme spielen vor allem in Belgien und Malta eine wichtige Rolle (ebd.). In Belgien absolvieren 34 Prozent der ISCED 3 SchülerInnen Vollzeitberufsbildung und 39 Prozent Teilzeitberufsbildung. In Malta sind 8 Prozent im Vollzeitweig und 40 Prozent im Teilzeitweig. In Spanien, Schweden, Island, Slowenien sind jeweils gut 10 Prozent der Auszubildenden auf ISCED 3 Level in Teilzeitprogrammen, bei unterschiedlichen VET-Anteilen (Slowenien 65, Schweden 56, Spanien 44 und Island 34 Prozent).

Das duale System betrieblicher Ausbildung mit seiner engen Verschränkung von Bildung und Unternehmen beweist sich in Hinblick auf eine krisensichere Erwerbseingliederung junger Menschen und erfährt gerade entsprechende politische Aufmerksamkeit (vgl. EC 2012; Mascherini, Salvatore u. a. 2012; Westphal 2012; Cedefop 2012). Der aktuelle Bericht zu „Apprenticeship supply in the Member States of the European Union“ (EC 2012) spricht von Lehre, wenn mehr als 50 Prozent der Ausbildung am Arbeitsplatz stattfindet. In 24 der 27 EU Mitgliedstaaten existieren solche Ausbildungswege.

Cedefop (2012) orientiert sich an der Unterscheidung des LFS-ad-hoc Moduls zum Arbeitsmarkteinstieg junger Menschen, wo Schulformen als allgemeinbildend verstanden werden, wenn weniger als 25 Prozent des Curriculums berufsorientiert sind. Bildungszweige, in denen mindestens 25 Prozent des Lehrinhalts auf einen spezifischen Beruf bzw. ein Berufsfeld abzielen, gelten als beruflich. Diese werden in schulische (mindestens 75 Prozent der Lehrzeit in der Schule), betriebliche (mindestens 75 Prozent der Lehrzeit am Arbeitsplatz) und kombinierte Zweige unterschieden. Die Heterogenität von Ausbildungsprogrammen und Klassifizierungen macht die Datenlage in Bezug auf eine internationale Vergleichbarkeit der Lehrlingszahlen schwierig. Besonders deutschsprachige Länder, mit ihren regulierten Arbeitsmärkten (vgl. Noelke 2011; OECD 2010a), sind für ihre extensiven dualen Systeme bekannt. Duale Systeme spielen ebenso in Dänemark, den Niederlanden, Belgien oder Norwegen eine zentrale Rolle. Die Datenlage zu Lehrsystemen ist mangelhaft, das macht einen sinnvollen Vergleich schwierig.

Duale Ausbildungssysteme können hinsichtlich der Reduktion der Gruppe früher SchulabgängerInnen und Personen mit NEET-Status Vor- und Nachteile haben.<sup>6</sup> Einerseits ist der sehr heterogene Lehrbereich grundsätzlich allen PflichtschulabgängerInnen offen und ermöglicht auch auf Basis eines niedrigeren Schulwissens eine höhere Qualifizierung (Beicht, Granato u. a. 2011). Dies widerspiegelt sich auch in Busemanns Analyse, der für Österreich und die Schweiz – klassische „collective skill formation regime“ – eine relativ moderate sozio-ökonomische Ungleichheit konstatiert.<sup>7</sup> Andererseits re-/produzieren Systeme mit früher Selektion, die gerade im deutschsprachigen Raum eng der Lehre verknüpft sind, Bildungsungleichheit (ebd.), das heißt der familiäre Hintergrund beeinflusst Bildungskarrieren hier stärker.

Zudem wirken Schließungstendenzen gegenüber AußenseiterInnengruppen, die im stärker institutionalisierten Rahmen der schulischen Weiterbildung besser ausgeglichen werden – dies belegen empirische Ergebnisse aus Österreich (vgl. W. Moser 2011; W. Moser, Lindinger u. a. 2014) und Deutschland (vgl. Ulrich 2012; Beicht, Granato u. a. 2011; Kaas und Manger 2010). Die AutorInnen konstatieren, dass rechtswidrige Diskriminierung entlang ethnischer Merkmale beim Einstellverhalten von Lehrbetrieben in Deutschland eine Rolle spielt. Als Erklärungsansatz spricht Ulrich (2012) die betriebliche Personalselektion an.<sup>8</sup>

### 2.3.4 Signalwirkung von Berufsbildungsabschlüssen

Die Bedeutung von Berufsausbildung hängt vom Ineinandergreifen von Wirtschaft und Bildungsinstitutionen ab. Dabei obliegt dem Staat als Mittler eine zentrale Aufgabe. Eine klare Rechtsbasis und eine starke sozialpartnerschaftliche Kooperation zwischen Wirtschafts- und Bildungssystem sind wesentliche Qualitätsfaktoren von betrieblichen Ausbildungssystemen. Wo ArbeitgeberInnen in die Entwicklung und Aktualisierung von Lehrplänen und Qualitätsstandards eingebunden sind, haben auch die Zertifikate hohes Ansehen. Wesentlich ist, dass im Zuge der Ausbildung „transferable skills“ erworben werden – Wissen und Fähigkeiten die den aktuellen Anforderungen einer Profession entsprechen und nicht nur firmenspezifisch einsetzbar sind (Steedman 2010).

<sup>6</sup> Zu Durchlässigkeit und der schulischen bzw. betrieblichen Verfasstheit von Berufsbildungssystemen sh. die Fallstudien ab Seite 95

<sup>7</sup> Busemeyer und Iversen (2012) stellen hinsichtlich sozio-ökonomischer Ungleichheiten und der Verfasstheit von Berufsbildungssystem zudem fest: „public investments in VET do [Hervorhebung im Original] in fact reduce wage inequality, but not youth unemployment. Vice versa, a strong involvement of employers in training (i.e. a higher share of students in workplace-based forms of apprenticeship training) reduces youth unemployment, but has no significant effect on inequality.“

<sup>8</sup> Ein System das versucht, diese Ungleichheiten bei der Personalselektion auszugleichen, gibt es in der Schweiz. Dort ist es möglich, eine Lehre in unterschiedlichen Betrieben, die gemeinsam einen Lehrbetriebsverbund bilden, zu absolvieren (sh. die Fallstudie zur Schweiz ab Seite 110). Die Auswahl der Lehrlinge wird von Leitbetrieben oder Leitorganisationen übernommen, von denen einige den expliziten staatlichen Auftrag haben, benachteiligte (vielfach abgelehnte) Jugendliche in den Lehrstellenmarkt einzugliedern. Zudem begleiten sie die Ausbildung, moderieren zwischen Lehrling, Betrieb und Schule und intervenieren bei Problemen. Evaluierungen zeigen, dass dieses Prinzip Aufwand und Risiko für Unternehmen senkt, neue Lehrstellenpotentiale erschließt und Diskriminierungen entgegenwirkt, da die Lehrlingsselektion von übergeordneten Stellen im Sinne einer *sozialen und wirtschaftlichen Logik* praktiziert wird (Imdorf und Leemann 2011).

Für die aktuelle Forschungsfrage ist besonders relevant, welche Einmündungschancen ein ISCED-3-lang-Abschluss (= Sekundarstufe II) in den Arbeitsmarkt ergibt, weil dieser die kritische Schwelle zu frühem Schulabgang darstellt. Aus diesem Grund wird in der gegenständlichen Studie auf dieses Bildungsniveau fokussiert, während weiterführende tertiäre Berufsbildungen ausgeblendet bleiben. Ein Indikator für die Transitionswirkung einer Ausbildung ist die Dauer des Zeitraumes zwischen Ausbildungsende und dem ersten stabilen Beschäftigungsverhältnis. Die Verkürzung der Zeit, die z. B. ein ISCED-3-Abschluss gegenüber einem Pflichtschulabschluss mit sich bringt – quasi die Beschleunigung der Erwerbsintegration – kann als Maß für die Wertigkeit des erreichten formalen Zertifikats am Arbeitsmarkt verstanden werden. Im restlichen Bericht wird in diesem Zusammenhang von *Signalwirkung* gesprochen.

In der Abbildung auf der nächsten Seite werden europäische Staaten verglichen hinsichtlich der Beschleunigung der Erwerbsintegration, die formale Zertifikate auf ISCED-3/4-Ebene mit sich bringen. Die Länge der Linien steht für die Stärke der Beschleunigung. Als Erwerbsintegration wird hierbei ein Beschäftigungsverhältnis gewertet, das mindestens drei Monate besteht.<sup>9</sup>

Wesentlich im Sinne der ILM-OLM-Theorie ist, wie Matching-Prozesse ablaufen und welchen Einfluss Bildungszertifikate auf Arbeitsmarktchancen haben. Wie in Abbildung 2.3.4 auf der nächsten Seite zu sehen ist, sinkt die Transitionsdauer mit der Höhe des Bildungsabschlusses in *allen Ländern*.

Allerdings zeigt sich zwischen den Staaten eine beträchtliche Varianz. In Tschechien, Österreich, der Slowakei, Polen und Slowenien liegt einerseits das Niveau der Transitionszeit etwas höher, d. h. die Jugendlichen benötigen in diesen Staaten etwas länger, um stabile Jobs zu finden. Andererseits aber bringt ein ISCED 3/4-Abschluss in diesen Staaten eine *deutlich* stärkere Verkürzung der Transitionszeit in ein stabiles Anstellungsverhältnis mit sich. Das bedeutet, dass die Signalwirkung der formalen Zertifikate in diesen Staaten sehr hoch ist.

In der bereits vorher dargelegten ILM-OLM-Theorie wären die genannten Staaten mit ihren berufsspezifischen Bildungssystemen, dualen Ausbildungswegen und der starken sozialpartnerschaftlichen Rolle klar der OLM-Gruppe zuzuordnen. Es gibt aber auch OLM-Staaten in denen die Bildungszertifikate eine wesentlich schwächere Signalwirkung aufweisen: die Niederlande, Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen und Belgien.

Die beschriebene Teilung der Staaten des OLM-Clusters korrespondiert gut mit der Klassifikation von Busemeyer (2014). Die Staaten, in denen Bildungszertifikate eine *hohe Signalwirkung* aufweisen, sind Busemeyers „collective skill formation regimes“ zuzuordnen, in denen Betriebe, Sozialpartner und Staat wesentliche Beiträge für die Entwicklung der dualen Ausbildung geleistet haben. Diese wurde durch klassenübergreifende Koalitionen

<sup>9</sup> ISCED 3 lang und ISCED 4 sind in den von EUROSTAT zur Verfügung gestellten Daten zusammengefasst. ISCED 3 kurz fällt entsprechend der Definition von frühem Schulabgang nicht in diese Kategorie. Bildungsangebote auf ISCED 4 Level sind in den meisten europäischen Ländern ausschließlich berufsbildend. Die Ausnahmen sind die Schweiz (39 Prozent der SchülerInnen auf ISCED 4 besuchen berufsbildende Zweige), Tschechien (53 Prozent), Slowenien (61 Prozent), Frankreich (63 Prozent), Deutschland (75 Prozent), Schweden (84 Prozent) und Norwegen (89 Prozent).

### 2.3 Dimensionen von Transitionsstrukturen

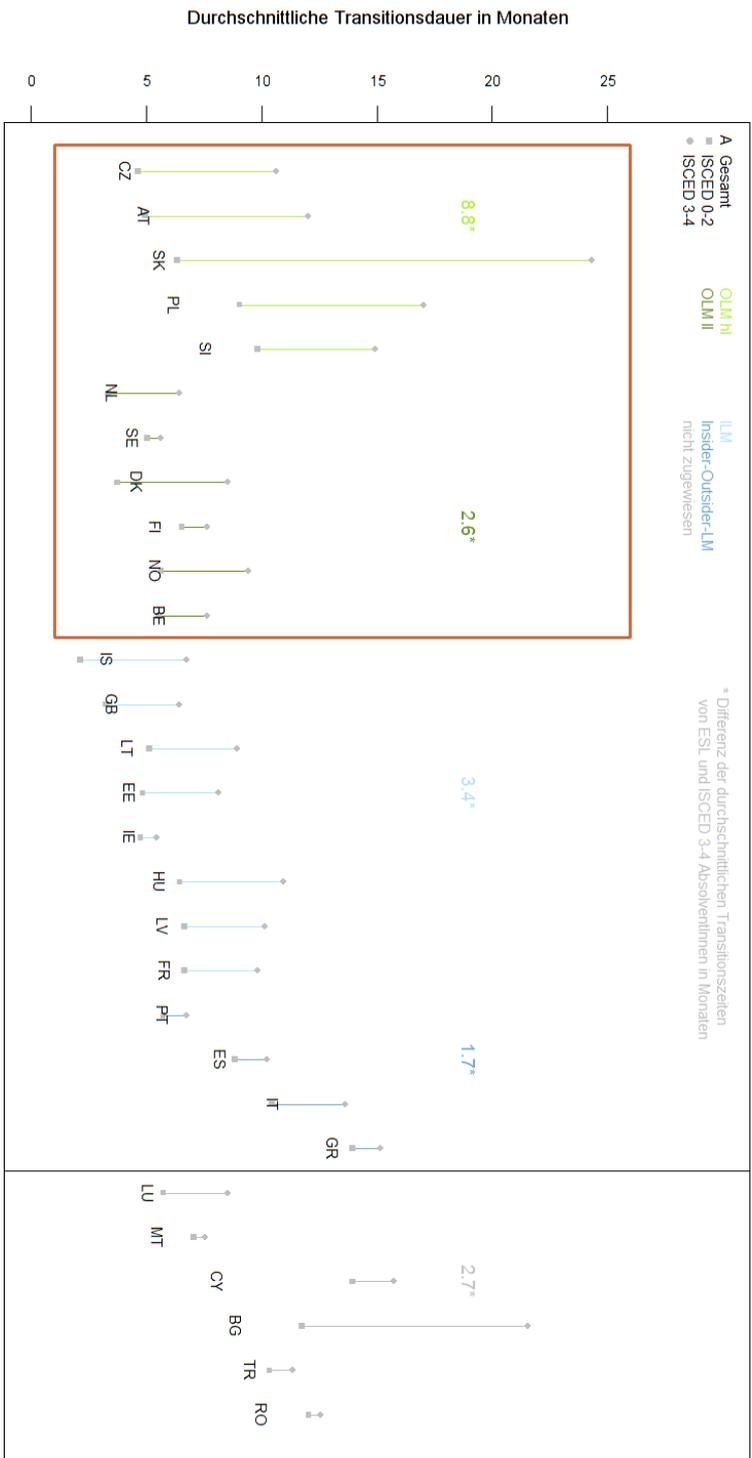


Abbildung 2.2: Signalwirkung formaler Bildungszertifikate auf ISCED-3/4-Niveau

Auf der y-Achse abgebildet ist die Zeit, die zwischen (a) einem Pflichtschulabschluss bzw. (b) einem ISCED-3/4-Abschluss einerseits und dem ersten stabilen Beschäftigungsverhältnis andererseits vergeht (Transitionszeit). Die Länge der Linien steht für die Differenz zwischen (a) und (b) und ist somit ein Ausdruck für die Signalwirkung von ISCED-3/4-Abschlüssen (=Signalwirkung). Lesbeispiel: In Österreich vergehen zwischen einem Pflichtschulabschluss und dem ersten, mindestens dreimonatigen Anstellungsverhältnis rund 11 Monate, ein ISCED-3/4-Abschluss verkürzt diese Zeit auf rund 5 Monate. Datenbasis bilden 15- bis 34-Jährige, die zwischen 2004 und 2009 ihre Ausbildung abgeschlossen bzw. verlassen haben; EUROSTAT, LFS adhoc 2009; ICKEB

nen begünstigt und ermöglicht.<sup>10</sup> Busemeyer (2014) unterstreicht die Rolle der christlich-demokratischen Parteien in der Entstehung und Bewahrung dieser korporatistischen Politiken. (ebd., S. 3, 11, 14). In dieser Arbeit wird aufgrund der hohen Signalwirkung von „OLM-high-linkage-Staaten“ gesprochen.<sup>11</sup>

Die restlichen Staaten der OLM-Gruppe, in denen Berufsbildung eine weniger wichtige Rolle spielt, sind in Busemeyers Terminologie hingegen zu den „statist skill formation regimes“ zu rechnen. Hier war die historische Entwicklung eine andere: „In a classical ‚battle of the sexes‘ game, employers agreed to the promotion of VET via schools: They would have liked a more firm-centred system, but still preferred school-based VET over general, non-vocational types of education. [...] Employers, in particular large firms, adjusted their hiring practices, relying on relatively broad vocational training skills provided in the school system and topping these up with firm-specific training for internal labour markets.“ (Lundahl 1997; zit. nach Busemeyer 2014). Diese zweite Gruppe wird hier wegen der niedrigeren Signalwirkung als OLM-low-linkage Typus bezeichnet bezeichnet.

Die hohe Wertigkeit von Berufsbildungsabschlüssen in OLM-high-linkage-Ländern – zu denen auch Österreich gehört – bedeutet auch, dass in diesen die Formalisierung von Qualifikationen durch Bildungszertifikate besonders wichtig ist.<sup>12</sup> Hier liegt auch ein wichtiger Grund dafür, dass „Nachbildung“ *außerhalb* des formalen Bildungswesens in diesem Transitions-Kontext am Arbeitsmarkt weniger zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beiträgt.<sup>13</sup>

### 2.3.5 Arbeitsmarktregulation

Als Einflussfaktoren auf Dauer und Verlauf von Transitionsprozessen werden auch die Flexibilität des Arbeitsmarktes bzw. Stärke und Gestaltung der Arbeitnehmerschutzgesetze diskutiert. Hinsichtlich des Einflusses der Arbeitsmarktregulation auf den Übergang von Bildung in Beschäftigung werden unterschiedliche, teilweise sogar antagonistische Ergebnisse berichtet. Es ist daher anzunehmen, dass ArbeitnehmerInnenschutzgesetze auf die NEET-Raten in Interaktion mit anderen institutionellen Rahmenbedingungen wirken.

Flexiblere Arbeitsgesetzgebungen führen zu flexibleren Arbeitsverträgen und Gehältern, befristeten Anstellungen und niedrigen Entlassungskosten für Unternehmen. In

<sup>10</sup> in Österreich betrifft das die erste große Koalition vor 1966.

<sup>11</sup> Die osteuropäischen Staaten, die wir hier auch zum OLM-Cluster rechnen, werden von Busemeyer allerdings nicht besprochen. Die von uns getroffene Zuordnung ist dennoch rechtfertigen, sh. dazu die Begründung der Zuordnung ab Seite 43.

<sup>12</sup> Für Deutschland und die Schweiz sind im LFS ad hoc Modul 2009 keine Zahlen enthalten, die Signalwirkung von ISCED3/4 Abschlüssen kann also nicht im direkten Vergleich berichtet werden. Aufgrund (bildungs)institutioneller Analogien, z. B. hinsichtlich des Lehrsystems, sowie entsprechender Referenzen (vgl. für die Schweiz Regula Leemans Ausführungen ab Seite 111 und für Deutschland u. a. Lauterbach und Sacher 2001), ist ein ähnlich gelagerter Zusammenhang wie in Österreich anzunehmen.

<sup>13</sup> In dieser Arbeit kann freilich nicht auf die ebenfalls wichtige Frage eingegangen werden, inwieweit die Signalwirkung formaler Bildungszertifikaten auch den tatsächlich erworbenen Kompetenzen der AbsolventInnen entspricht.

der Logik von Insider-Outsider-Theorien erhöht dies aufgrund der niedrigeren Mobilitätskosten für Unternehmen die Jobchancen junger Menschen – in Folge aber auch das Risiko den Job wieder zu verlassen bzw. verlassen zu müssen (vgl. zu Insider-Outsider-Theorien im Kontext der School-to-work-Transition in West- bzw Südeuropa Wolbers 2007; für Zentral und Osteuropa Saar, Unt und Kogan 2008). Eine starke Arbeitsgesetzgebung produziert in diesem Denkraum Arbeitsmärkte mit geringer Mobilität. Outsider – Menschen ohne Anstellung, auch unerfahrene Junge – fällt der Einstieg in den Arbeitsmarkt schwerer, weil weniger Jobs frei werden und die potentiellen Kosten eines Mismatches für Unternehmen höher sind. Das ist besonders in Ländern mit Internal Labour Markets (ILM) problematisch, wo Matching typischerweise über Mobilität erreicht wird. Laut Gangl (2003) trifft dies auf Griechenland, Italien oder Portugal zu, wo strenge ArbeitnehmerInnenschutzgesetze Jugendlichen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erschweren.<sup>14</sup>

Breen (2005) belegt den Zusammenhang von ArbeitnehmerInnenschutzgesetzen und den Erwerbchancen von ArbeitsmarkteinsteigerInnen. Jedoch handelt es sich um einen Interaktionseffekt, der in Wechselwirkung mit der Struktur des Bildungssystems die Transitionssysteme beeinflusst. Systeme mit hoher Berufsspezifität nivellieren negative Effekte, weil Matching nicht am Arbeitsmarkt stattfindet, sondern noch im Bildungssystem – und auch der Lehrlingsarbeitsmarkt ist gut geschützt. Eine hohe Mobilität ist somit weniger wichtig. Faktisch ist Österreich ja durch eine starke Arbeitnehmerschutzgesetzgebung (für Lehrlinge) gekennzeichnet. Das bedeutet starke Arbeitnehmerschutzgesetze wirken sich in OLM-Ländern anders aus, gegebenfalls sogar positiv,<sup>15</sup> während sie in ILM-Ländern die Matchingprozesse am Beginn der Erwerbsphase behindern und tendenziell negative Folgen haben.

In eine ähnliche Richtung sind auch die Ergebnisse einer aktuellen NEET-Studie von Mascherini, Salvatore u. a. (2012) zu interpretieren, in der einerseits zwar darauf verwiesen wird, dass eine stärkere Regulierung temporärer Arbeitsverhältnisse und höhere Mindestlöhne zu höheren NEET-Raten führen, andererseits aber auch, dass die NEET-Raten umso niedriger sind, je stärker die Partnerschaft von Gewerkschaften, ArbeitgeberInnen und Staat bei Kollektivvertragsverhandlungen ist (ebd.). Auch diese Ergebnisse legen die Annahme nahe, dass die Wirkung von Arbeitsschutzgesetzen auf NEET ebenso wie auf die Jugendarbeitslosigkeit kontextabhängig ist und dass Arbeitnehmerschutzgesetze in ILM- und OLM Systemen unterschiedlich wirken.

Noelke (2011) prüft den Einfluss von Arbeitnehmerschutzgesetzen auf den Jugendarbeitsmarkt unter strenger Kontrolle endogener Länderunterschiede und konstatiert, dass es sich bei den Einflüssen der ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen auf die Beschäftigungschancen bzw. das Arbeitslosigkeitsrisiko von Jugendlichen um Artefakte handelt. Ausreißer, Multikollinearitäten sowie kritisierbare Vergleichsgruppen würden die

<sup>14</sup> Vgl. auch die Ausführungen von Veloso und Estevinha (2013) zur Asymmetrie zwischen Insidern und OutsiderInnen in kontinentalen/konservativen und südlichen Wohlfahrtsregimen. In beiden ist der ArbeitnehmerInnenschutz stark, die Wohlfahrtsstrukturen letzterer moderieren diesen Insider-Outsider-Konflikt jedoch anders bzw. weniger.

<sup>15</sup> Z. B. diagnostiziert Wolbers (2007) einen positiven Einfluss von Arbeitnehmerschutzgesetzen auf den Jugendarbeitsmarkt für Niedrig-Gebildete.

Ergebnisse verzerren. Er unterstreicht, dass Kollektivverträge, starke Gewerkschaften und Arbeitsmarktregulierungen die langfristigen Lernchancen junger Menschen befördern können, da die Deregulierung von Arbeitsverhältnissen sich besonders stark auf junge ArbeitnehmerInnen auswirkt (sh. das Fallbeispiel Slowenien ab Seite 115, wo nach ExpertInnenmeinung prekäre Arbeitsverträge die Transition deutlich erschweren und verzögern.). Die „ein Job ist besser als kein Job-Logik“ ist besonders im Jugendkontext zu hinterfragen, da von der Qualität eines Jobs schließlich abhängt, welche Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung junge Menschen haben (OECD 2010a).

### 2.3.6 Jugendarbeitsmarktpolitik

Für Jugendliche, die nach dem Ausstieg aus dem Bildungssystem keinen (stabilen) Platz in der Arbeitswelt finden, existieren in allen untersuchten Staaten arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (LMP-Maßnahmen), die eine weitere Dimension von Transitionsstrukturen darstellen. Im Rahmen der vorliegenden internationalen Vergleichsstudie wurde ihre Verfasstheit mit Fokus auf NEET näher untersucht.

#### Datenbasis der Analyse

Die von EUROSTAT betreute und von MinisteriumsmitarbeiterInnen der einzelnen Länder befüllte Labour Market Policy Database erfasst „staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die auf [dessen] effizientes Funktionieren [...] abzielen und Ungleichgewichte korrigieren. Diese unterscheiden sich von anderen, allgemeinen beschäftigungspolitischen Eingriffen darin, dass sie selektiv auf bestimmte Zielgruppen [...] ausgerichtet sind.“ (EC und Eurostat 2006, S. 8), nämlich auf Personen mit Problemen am Arbeitsmarkt: Arbeitslose, Beschäftigte, denen unfreiwillige Arbeitslosigkeit droht und Nicht-Erwerbspersonen, die in den Arbeitsmarkt eintreten wollen.

Als Indikatoren werden von EUROSTAT anhand administrativer Quellen laufend öffentliche Ausgaben für diese Eingriffe (in Form tatsächlicher Zahlungen oder entgangener Einnahmen) sowie die Anzahl der TeilnehmerInnen (Bestand, Zugänge und Abgänge) ermittelt und validiert. Ergänzt werden diese Informationen durch qualitative Berichte über Funktionsweisen und zentrale Zielgruppen der Maßnahmen. Für unter 25-Jährige – die Zielgruppe der vorliegenden Studie – wird leider nur die Anzahl der TeilnehmerInnen ausgewiesen, nicht jedoch die Höhe der öffentlichen Ausgaben.

Unterschieden werden neun Interventionsarten in den Untergruppen Dienstleistungen, Maßnahmen und Unterstützungen (sh. folgende Übersicht). In Klammer angegeben ist der Anteil der europaweit vom jeweiligen Maßnahmentyp unterstützten unter 25-Jährigen (100 Prozent: Alle in der Datenbank erfassten unter-25-Jährigen):

### A. Dienstleistungen

1. ADL: Dienstleistungen und Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung

### B. Maßnahmen

1. AWE: Aus- und Weiterbildung (32 Prozent)
2. AJS: Arbeitsplatztausch und Job-Sharing (<1 Prozent)
3. BEA: Beschäftigungsanreize (11 Prozent)
4. REH: Geförderte Beschäftigung und Rehabilitation (3 Prozent)
5. SAP: Direkte Schaffung von Arbeitsplätzen (5 Prozent)
6. GRU: Gründungsinitiativen (1 Prozent)

### C. Unterstützungen

1. ALU: Entschädigung von Einzelpersonen für Lohn- und Gehaltsausfall, Arbeitslosenunterstützung (48 Prozent)
2. VOR: Erleichterung des Vorruhestands (VOR)

Der Bereich „Dienstleistungen“ (A) wird aus der Analyse ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose auf Arbeitsuche im allerweitesten Sinne, deren Inanspruchnahme keinen Einfluss auf den Arbeitsmarktstatus der betreffenden Person hat – anders als im Bereich „Maßnahmen“ (B), deren TeilnehmerInnen nicht mehr zu den Arbeitssuchenden zählen. Zudem werden unter Maßnahmen der Kategorie A Interventionen subsummiert, die in keinem direkten Zusammenhang mit den Begünstigten stehen (Placements, Administration, Overhead). Ebenfalls ausgeschlossen wird der Bereich „Vorruhestand“, der bei unter 25-Jährigen international keine Rolle spielt.<sup>16</sup>

Die verbleibenden sieben Kategorien sind sehr ungleich verteilt. Am wichtigsten sind die Kategorien „Arbeitslosenunterstützung“ (48 Prozent), „Aus- und Weiterbildung“ (32 Prozent), sowie – bereits mit einigem Abstand – „Beschäftigungsanreize“ (11 Prozent) und die „direkte Schaffung von Arbeitsplätzen“ (5 Prozent). 95 Prozent aller begünstigten Personen unter 25 Jahren sind durch diese vier Maßnahmenbereiche erfasst. Die Analysen wurden daher auf diese beschränkt.<sup>17</sup>

Bei fehlenden Werten oder auffälligen Zeitreihenbrüchen im Bereich der untersuchten vier Maßnahmenkategorien wurden die Verantwortlichen der Staaten kontaktiert und um Klärung bzw. Nachreichung von Daten gebeten. Dadurch konnte die Datenbasis für Frankreich, Schweden, Litauen, Dänemark, Großbritannien und Montenegro vervollständigt, bereinigt bzw. validiert werden. Vereinzelt verbleibende fehlende Werte wurden mit Hilfe von Regressionsmethoden interpoliert. Länder, deren LMP-Datenbasis auch durch die Nachrecherchen nicht vervollständigt werden konnte (Niederlande, Tschechien) oder die auch auf Nachfrage nicht zu einer Stellungnahme bereit waren (Zypern, Spanien, Italien), sowie Datensätze für Einzeljahre, bei denen aufgrund einer unzureichenden Datenbasis nicht statistisch interpoliert werden konnte, wurden aus den Analy-

<sup>16</sup> Österreich ist europaweit das einzige Land, in dem man auch in diesem Alter in den Vorruhestand gehen kann, jährlich werden rund 150 Fälle registriert.

<sup>17</sup> Für diese Beschränkung spricht weiters, dass die schwächer besetzten Maßnahmenbereiche sehr viele fehlende Werte aufweisen, deren Ursachen im Rahmen der Studie nicht geklärt werden konnten.

sen ausgeklammert. Untersucht wurden LMP-Daten der Jahre 2003 bis 2011. Bei aller bestehenden Kritik an den LMP-Daten kann dem auf diese Weise erstellten, letztlich analysierten Datenbestand eine hohe Qualität attestiert werden.

### Struktur der LMP-Maßnahmen

Ziel dieses Berichts ist die Beleuchtung der institutionellen Strukturen, in die der Übergang zwischen Schule und Beruf in europäischen Staaten eingebettet ist. Im Folgenden wird untersucht, welche Schwerpunkte die Jugendarbeitsmarktpolitiken der untersuchten Staaten aufweisen und ob deren Strukturen im Lichte einer ILM-OLM-Logik betrachtet werden können.

In ILM-Systemen sind Transitionen wenig institutionalisiert, die Berufsspezifität der Schulsysteme ist niedrig und Berufsausbildung erfolgt häufig firmenintern (daher auch der Begriff „Internal Labour Markets“). Im Normalfall ist die Phase des Übergangs zwischen Schule und Beschäftigung somit durch Zurückhaltung des Staates gekennzeichnet. Hieran schließt sich die Frage, ob sich das auch im Falle schwieriger Übergänge so verhält. In OLM-Staaten sind die Übergänge zwischen Schule und Arbeitsmarkt stark institutionalisiert: In berufsspezifischen Schulsystemen existieren sozialpartnerschaftlich abgestimmte Berufsbildungsinhalte und -angebote. In diesem Fall interessiert, ob diese „Institutionalisierung des Übergangs“ sich auch in der Gestaltung der jugendarbeitsmarktpolitischen Maßnahmen niederschlägt.

Der beschriebene Unterschied sei exemplarisch anhand von zwei Staaten mit sehr unterschiedlichen Transitionsregimen verdeutlicht: Großbritannien wird in der Literatur als prototypischer ILM-Staat verhandelt, Österreich ist mit seinem berufsspezifischen Bildungssystem und seiner dualen Ausbildung ein idealtypischer Repräsentant der OLM-Gruppe. Die Strukturen der jugendarbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der beiden Staaten lassen sich durch eine Gegenüberstellung von LMP-Profilen<sup>18</sup> herausarbeiten (vgl. Tabelle 2.1 auf der nächsten Seite). Der Vergleich offenbart Interventionsstrukturen, die unterschiedlicher kaum sein könnten: In Großbritannien beschränken sich LMP-Maßnahmen für Jugendliche in schwierigen Übergangssituationen beinahe ausschließlich auf Arbeitslosenunterstützung ( $ALU=0.96$ ). In Österreich fällt das Gewicht dieser Maßnahmenkategorie deutlich schwächer aus ( $ALU=0.36$ ), der Schwerpunkt liegt hierzulande in der Aus- und Weiterbildung der Betroffenen ( $AWE=0.59$ ) – ein Bereich, der in Großbritannien nur eine marginale Rolle spielt ( $AWE=0.02!$ ).

Die Gegenüberstellung Österreich-Großbritannien liefert einen überdeutlichen Beleg für die strukturelle Bedingtheit von Arbeitsmarktpolitik: Diese variiert im europäischen Kontext ganz beträchtlich und sollte darum im Lichte der ILM-OLM-Theorie betrachtet werden. Das vorgestellte Vergleichspaar wurde freilich mit dem Ziel einer idealtypischen

<sup>18</sup> Profile sind wie Prozentwerte zu interpretieren. Ein Profilelement bezieht sich auf einen konkreten Staat in einem konkreten Jahr. Es ist ein Maß für den Anteil von unter-25-jährigen Begünstigten in einer bestimmten Maßnahme an allen analysierten Begünstigten dieses Alters. Ein Profilelementwert von  $ALU=0.96$  bedeutet, dass 96 Prozent der analysierten Jugendlichen Arbeitslosenunterstützung beziehen. Durch diese Art der Indexbildung wird der Fokus auf die politischen Schwerpunktsetzungen der Förderstrukturen im Jugendarbeitsmarkt gelegt.

Staat	Jahr	ALU	AWE	BEA	SEP
Großbritannien	2009	0.96	0.02	0.00	0.02
Österreich	2010	0.36	0.59	0.03	0.02
Polen	2010	0.22	0.04	0.72	0.02

Tabelle 2.1: Exemplarische LMP-Profile von Großbritannien, Österreich und Polen

Gegenüberstellung möglichst unterschiedlicher Staaten ausgewählt. Dass die dargestellten Befunde auch einer breiteren Überprüfung standhalten, zeigt die simultane (multivariate) Analyse aller verfügbaren LMP-Profile mittels Korrespondenzanalyse. In der resultierenden Grafik können nicht nur beliebige Profile einzelner Staaten miteinander verglichen werden. Es besteht auch die Möglichkeit, mehrere Profile gleichzeitig in den Blick zu nehmen. Dadurch können nationale Arbeitsmarktpolitiken und deren Variation im europäischen Kontext eingeordnet und beurteilt werden. In die untenstehende Analyse sind 139 LMP-Profile europäischer Staaten der Jahre 2003 bis 2011 eingeflossen.

### Interpretationsanleitung zum Korrespondenzanalyseplot

Aus Gründen der Übersichtlichkeit, sowie aus methodischen Erwägungen, sind die Profilpositionen des Jahres 2009 deutlich größer dargestellt.<sup>19</sup> Die kleineren Länderkürzel stehen für die Profile 2003 bis 2011 (mit Ausnahme 2009), die Hinweise auf das Erhebungsjahr wurden aber aus Lesbarkeitsgründen weggelassen. Die Distanz zweier Profile zueinander ist ein Maß für die Ähnlichkeit bzw. Unähnlichkeit der arbeitsmarktpolitischen Strukturen zweier Staaten (nahe Punkte stehen für ähnliche Strukturen). Aus der Verteilung der Profile eines Staates kann somit auf die Varianz der arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzungen im vergangenen Jahrzehnt geschlossen werden: Je größer der Raum, den die Punkte einnehmen, umso stärker die Variation der Maßnahmen.

Die fettgedruckten Kürzel ALU, AWE, BEA und SAP stehen für die untersuchten arbeitsmarktpolitischen Kategorien. SAP ist in einem hellen Grau gesetzt, weil diese Maßnahmen nicht auf den Achsen eins und zwei abgebildet werden.<sup>20</sup> Je näher ein Staatenprofil an einem der durch die LMP-Kürzel beschriebenen Eckpunkte zu liegen kommt, umso stärker ist es auf die betreffende Kategorie konzentriert. Im Extremfall - wenn

<sup>19</sup>Der methodische Hintergrund für diese Darstellung ist: Im Fall von Zeitreihen schlägt die Literatur zur Korrespondenzanalyse vor, das erste oder das letzte Jahr als Referenzrahmen (aktive Variablen) zu wählen. In diesem Fall wurde von diesem Vorschlag abgewichen. Als Referenzjahr wurde das Jahr 2009 gewählt, weil zum Zeitpunkt der Analyse für die Jahre 2011 und 2010 die Profile für wichtige Staaten noch fehlten. Auch für das Jahr 2003 existieren nur für eine kleinere Zahl von Staaten Profile. Würden die Jahre 2010 oder 2011 als aktive Variablen verwendet, ergäbe sich eine methodisch nicht zu rechtfertigende Verzerrung des Plots. Für die Jahre 2003 bis 2009 hingegen ergibt sich die im letztlich verwendeten Plot dargestellte inhaltliche Trennung in aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken auf Achse eins und in bildungs- und beschäftigungsorientierte Arbeitsmarktpolitiken auf Achse zwei.

<sup>20</sup>Zudem ist der durch die Kategorie SAP erklärte Teil der Gesamtvarianz sehr gering und deshalb für den vorliegenden internationalen Vergleich nicht von Interesse.



ein LMP-Profil genau auf dem Kategorienkürzel zu liegen käme – wäre die Arbeitsmarktpolitik gänzlich auf den betreffenden Bereich konzentriert (die Profile der Staaten Großbritannien und Estland kommen dem sehr nahe).<sup>21</sup> Profile nahe am roten Kreuz (etwa in der Mitte des Plots) repräsentieren im Gegensatz dazu LMP-Strukturen, die im europäischen Kontext als „durchschnittlich“ zu bezeichnen sind. Insgesamt kann man das Dreieck, das durch die LMP-Bereiche ALU, AWE und BEA umschrieben wird, als „arbeitsmarktpolitischen Möglichkeitsraum“ bezeichnen, denn ein Profil kann nicht außerhalb des Dreiecks zu liegen kommen.

In den Plot wurden zudem Zusatzinformationen aus anderen Quellen eingearbeitet. Erstens wurden die Staaten gemäß ihrer Zugehörigkeit zu den Transitionskategorien eingefärbt: Hellgrün steht für high-linkage OLM-Staaten, dunkelgrün für low-linkage OLM-Staaten, hellblau für ILM-Staaten und dunkelblau für die südeuropäischen Insider-Outsider-Arbeitsmärkte und grau für nicht zugeordnete Staaten. Zweitens ist die Höhe der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Jahr 2009 (wo verfügbar) durch quadratische Flächen repräsentiert. Als Basis der Bewertung diente der Anteil der Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen je Prozentpunkt der Arbeitslosenquote am Bruttoinlandsprodukt (BMASK 2012). Die Ausgabenhöhe ist somit auf die Wirtschaftsleistung und Arbeitslosenquote eines Staates standardisiert. Da für Maßnahmen am Jugendarbeitsmarkt keine international vergleichbaren Budget-Informationen existieren, beziehen sich die Zahlen auf sämtliche LMP-Maßnahmen. Die Größe der Quadrate repräsentiert somit die unterschiedlichen Wertigkeiten von Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen.

### Analyse der LMP-Strukturen

Die Korrespondenzanalyse ergibt, dass die Varianz der Arbeitsmarktpolitiken zum größten Teil (89 Prozent) durch nur zwei Dimensionen erklärt werden kann und dass LMP-Strukturen mit der ILM-OLM-Logik in einem engen Zusammenhang stehen. Ein Zusammenhang mit dem Wert der Arbeitsmarktpolitik (standardisierte LMP-Ausgaben) ist ebenfalls sichtbar, aber weniger deutlich.

**Dimension 1 *Passive versus aktive Arbeitsmarktpolitik*:** Die erste inhaltliche Dimension – der Gegensatz zwischen passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitiken – erklärt 56 Prozent der Varianz des Modells. Mehr als die Hälfte der Unterschiede zwischen den Staaten kann also durch diese Dichotomie ausgedrückt werden. Passive Arbeitsmarktpolitiken setzen stark auf die Auszahlung von Arbeitslosengeld (ALU). Diese monetäre Strategie wird typischerweise von ILM-Staaten wie Großbritannien, Irland, Estland oder Lettland gewählt, wo wenig Geld für Arbeitsmarktpoli-

<sup>21</sup> Achtung: Distanzen zwischen Profilen und Angelpunkten dürfen nur im Fall von asymmetrischen Plots (wie in der Abbildung auf Seite 34 dargestellt) interpretiert werden. Im Regelfall (auch in anderen, in diesem Bericht gezeigten Abbildungen) werden jedoch symmetrische Plots gezeigt. Das wird notwendig, wenn aufgrund der bei sozialwissenschaftlichen Fragestellungen üblichen geringen Varianzen die Profildimensionen aufgrund des Overplotting nicht mehr ablesbar sind. In symmetrischen Plots dürfen Distanzen zwischen Profilelementen und Eckpunkten (Positionen der Kategorienkürzel) jedoch nicht interpretiert werden.

tik ausgegeben wird. OLM-high-linkage-Staaten mit starker Koppelung zwischen Bildungssystem und Arbeitsmarkt betreiben hingegen sehr aktive Arbeitsmarktpolitiken (bildungs- oder beschäftigungsorientiert) – ein Schwerpunkt, der sich in den letzten Jahren noch verstärkt hat.<sup>22</sup> Gleichzeitig wird in diesen Staaten für LMP-Maßnahmen ein deutlich höherer Teil des BIP aufgewendet.

Dimension 2 *Ausbildungs vs. Beschäftigungsorientierung*: Durch die zweite Dimension werden die aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen ausdifferenziert, wodurch weitere 33 Prozent der Varianz erklärt werden können. In Slowenien, Österreich und Deutschland haben Bildungsmaßnahmen (AWE) ein sehr hohes Gewicht. Die Slowakei und Polen betreiben hingegen aktive Arbeitsmarktpolitik, indem (aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit) stärker als in anderen Staaten Beschäftigungsanreize (BEA) gesetzt werden.<sup>23</sup> Wie stark diese unterschiedliche Gewichtung entlang der zweiten Dimension ist, zeigt der Vergleich von Polen und Österreich, zweier OLM-Staaten: In Österreich haben bildungsorientierte Maßnahmen ein viel höheres Gewicht als in Polen (AWE=0.59:0.03), bei den Beschäftigungsanreizen ist es hingegen genau umgekehrt, diese spielen in Österreich fast keine, in Polen hingegen eine überragende Rolle (BEA=0.03:0.72, sh. Tabelle 2.1 auf Seite 33). Passive Maßnahmen haben allerdings in allen fünf vorgenannten OLM-Staaten ein niedriges Gewicht.

Die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitiken von OLM-low-linkage-Staaten liegt zwischen jener von ILM- und OLM-hl-Staaten, d. h. sie tendieren weder extrem in die eine (aktive) oder in die andere (passive) Richtung. Die Ausgaben dafür liegen aber im europäischen Vergleich relativ hoch. Die Abbildung zeigt, dass die Beneluxstaaten im internationalen Vergleich den höchsten Anteil des BIP zur Bekämpfung der allgemeinen Arbeitslosigkeit einsetzen. Österreich liegt mit 0,177 Prozent des BIP pro Prozentpunkt der Arbeitslosenquote auf Platz vier. Im Sinne von Esping-Andersen (1998) ist dies als das starke wohlfahrtsstaatliche Engagement konservativer Regime interpretierbar, zudem entspricht es dem von Scruggs und Allan (2008) explizierten Befund, dass sich diese – und unter ihnen gerade Österreich, in den letzten Jahren stärker in Richtung universalistische Wohlfahrtsstrukturen entwickeln.

Mit Blick auf die Transitionstypologie kann zusammengefasst werden: Prototypische ILM-Länder betreiben eine eher zurückhaltende, stark auf passive Maßnahmen konzentrierte Jugendarbeitsmarktpolitik, OLM-high-linkage-Staaten setzen auf sehr aktive Ar-

<sup>22</sup> Eine Analyse der historischen Entwicklung zeigt, dass die Arbeitsmarktpolitiken in Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark im Untersuchungszeitraum aktiver geworden sind. Betrachtet man die Maßnahmenentwicklung der letzten Jahre, fallen Dänemark und Norwegen auf. Während in Dänemark 2003 ein größerer Anteil der Teilnehmenden in beschäftigungsorientierten Maßnahmen waren, waren 2010 mehr Unter-25-Jährige in Aus- und Weiterbildungen. Norwegen entwickelte sich in die entgegengesetzte Richtung, 2003 zeigt sich eher eine Bildungsorientierung der Leistungen, 2010 tendiert das Land eher in Richtung Beschäftigungsanreize und direkte Schaffung von Arbeitsplätzen.

<sup>23</sup> Das bedeutet freilich nicht, dass in den einzelnen Ländern keine anderen Maßnahmen gesetzt werden. So gibt es beispielsweise in allen betrachteten Ländern Formen von Arbeitslosengeld.

beitsmarktpolitiken und investieren dafür auch deutlich mehr Geld.<sup>24</sup> Die Struktur der LMP-Maßnahmen in OLM-low-linkage-Staaten liegt zwischen diesen beiden Extremen, Arbeitsmarktpolitik hat dort im europäischen Vergleich aber einen sehr hohen (finanziellen) Stellenwert. Die Annahme eines Zusammenhangs zwischen Transitionssystem und der Ausgestaltung von Arbeitsmarktpolitik kann somit als bestätigt betrachtet werden.<sup>25</sup>

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

### 2.4.1 Einleitung

Eine Transitionstypologie liefert theoriegeleitete Erklärungsansätze für das Niveau der ESL- und NEET-Raten. Nationale Bildungs- und Jugendarbeitsmarktstrukturen, staatliche Interventionen und Politiken sowie die institutionelle Kopplung von Bildung und Wirtschaft liefern Einflussbündel, die in ihrer Wechselwirkung die Übergangsbedingungen junger Menschen prägen. Transitionstypologien berücksichtigen Multidimensionalität und Interaktionseffekte von Übergangsregimen und machen sie durch Komplexitätsreduktion auf inhaltlich beschreibbare Typen bzw. Cluster besser erfassbar. Dadurch können erfolgreiche Maßnahmen und Politiken in ihrem Vergleichskontext identifiziert, und die Logik des eigenen Systems im Kontext relevanter, ähnlicher anderer Systeme besser verstanden werden.

Für die Transitionstypologie wurden bestehende Typologien aufgearbeitet (Gangl 2003; Buchmann und Kriesi 2011; Brzinsky-Fay 2007; Busemeyer 2014; Esping-Andersen 1998; Müller und Shavit 1998; Marsden 1999), auf Basis empirischer und theoretischer Befunden zu Transitionen, Berufsspezifität der Bildungssysteme, dualen Ausbildungssystemen und ArbeitnehmerInnenschutzgesetzgebungen für das Forschungsthema NEET und ESL spezifiziert (EC 2012; Mascherini, Salvatore u. a. 2012; Kogan, Noelke u. a. 2011a; Noelke 2011; Gebel und Noelke 2011; Matkovic 2011; Zelenka, Koucký u. a. 2011; Ivančić, Ignjatović u. a. 2011; Saar, Unt und Kogan 2008; Baranowska 2011; Saar und Unt 2011)<sup>26</sup> und um die zentral- und osteuropäischen Länder erweitert.

Saar, Unt und Kogan (2008), sowie das von Kogan, Noelke u. a. (2011b) herausgegebene Buch „Making the Transition“ versuchen eine Verortung der Übergänge von Bildung in Beschäftigung in den ehemaligen Ostblockstaaten, teilweise auch in Relation zu den Transitionstrukturen mittel- und westeuropäischer Staaten. Von einer gemeinsamen Betrachtung wurde vor allem aufgrund des wirtschaftlichen Transformationsprozesses

<sup>24</sup> Ausnahme von dieser Regel sind die aktiven Arbeitsmarktpolitiken in Frankreich und Ungarn – zwei Staaten, die auch in der Literatur zu Transitionssystemen immer wieder als „Clusterausreisser“ beschrieben werden (für Frankreich vgl. Raffe 2013; für Ungarn Saar, Unt und Kogan 2008).

<sup>25</sup> Über die südeuropäischen Insider-Outsider-Transitionssysteme (dunkelblau) können aufgrund der fehlenden Daten aus Griechenland, Italien und Spanien keine verallgemeinerbaren Erkenntnisse gewonnen werden.

<sup>26</sup> Datenquellen: EUROSTAT: LFS 2003-2012, EUROSTAT LFS adhoc module 2009; UOE Data Collection (UNESCO, OECD u. a. 2010); Employment Protection Index 2009 und 2013 (Venn 2009); Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Invention and Social Pacts 2009 (Visser 2009).

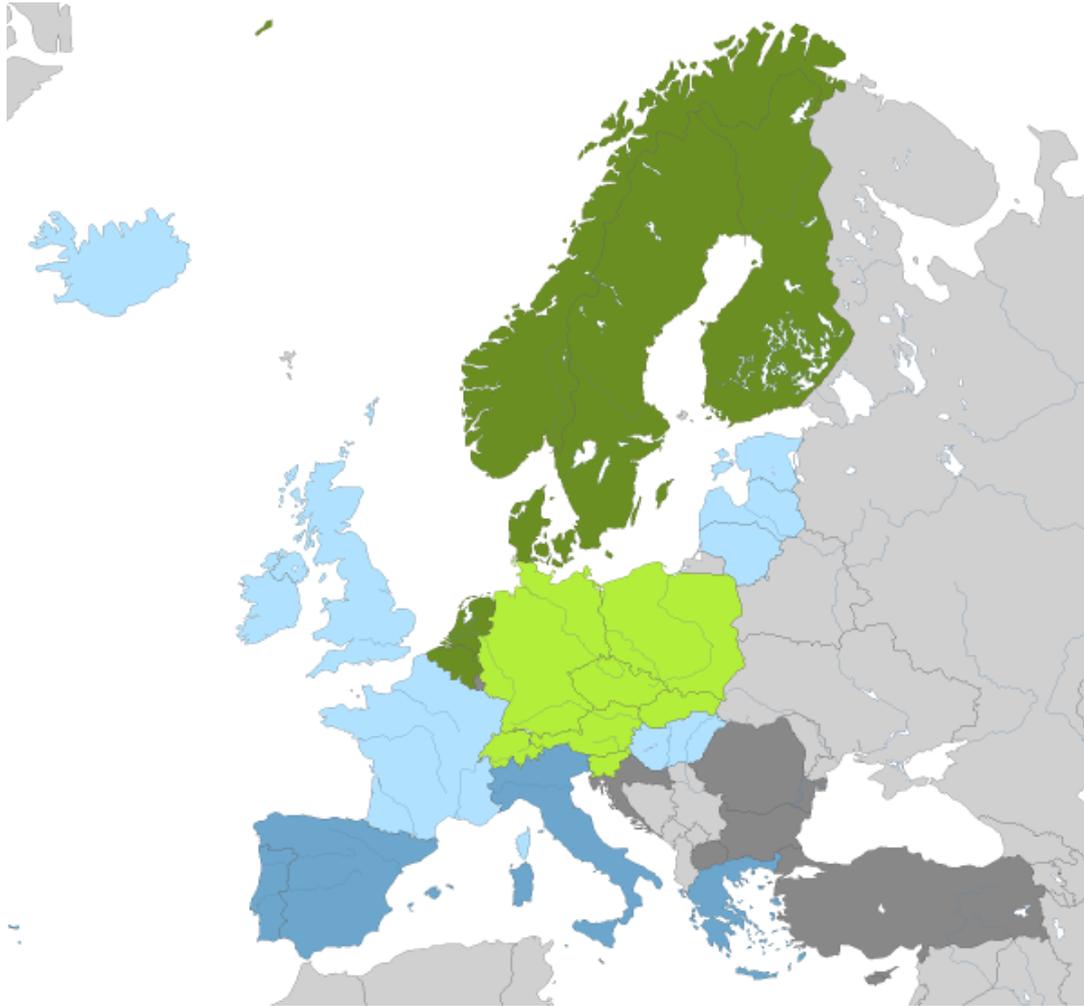


Abbildung 2.4: Transitionstypologie europäischer Staaten (IKEB)

ses bisher Abstand genommen. Aufgrund der niedrigen ESL-Raten sind aber die ehemals sozialistisch regierten Nachbarländer Österreichs für das Forschungsthema besonders relevant. Fokussiert man den Blick auf institutionelle Strukturen anstatt auf wirtschaftliche Outcomes, erscheint auf Basis bestehender Forschung eine vorsichtige Eingliederung einiger Staaten, die wie Slowenien oder Tschechien im Beobachtungszeitraum zudem geringe Schwankungsbreiten hinsichtlich zentraler Indikatoren aufweisen, gerechtfertigt. Die hier auf Basis der dargelegten Dimensionen entwickelte Transitionstypologie europäischer Länder umfasst daher, anders als die Referenzklassifikationen, auch ost- und westeuropäische Länder.

Die Transitionstypologie soll Transitionsprozesse und dabei beobachtbare Länderunterschiede funktional beschreibend vereinfachen. Übergänge von Bildung in Beschäftigung können mit Raffé (2008) auf vier Ebenen analysiert werden: (a) individuelle Prozes-

se und Positionen (Mikroebene), (b) nationalstaatliche Muster (Aggregatebene), (c) institutionelle und strukturelle Dimensionen von Transitionsregimen und (d) Typologien, welche die Ergebnisse der Ebene zwei und drei zusammenziehen. Auf Basis von Literaturanalysen und empirischer Auswertungen von EUROSTAT-, OECD- und Cedefop-Daten wurde – unter Bedachtnahme auf die auf den vorigen Seiten vorgestellten empirischen Ergebnisse – die in der Karte in der Abbildung auf der vorherigen Seite dargestellte Typologie von School-to-work-Transitions und ihren strukturellen und institutionellen Rahmenbedingungen entwickelt. Tabelle 2.2 auf der nächsten Seite zeigt zusammenfassend die referenzierten Transitionstypologien sowie die Länderzuordnungen im Rahmen dieser Studie.

Diese Typologie dient als analytischer Rahmen der Bildungs- und Beschäftigungspolitiken für Jugendliche. Sie wird bei der Modellbildung (sh. die logistischen Regressionen ab Seite 84) zur Kontrolle des Einflusses der Regelungsstrukturen verwendet. Zudem erfolgte die Auswahl der Länder für die Fallstudien auf Basis der hier explizierten Ähnlichkeiten zu Österreich und interessanter „Ausreißer“.

### **Zusammenfassung: Eigenschaften der Cluster**

**OLM high-linkage Staaten** Ein Großteil der SchülerInnen auf der Sekundarstufe 2 besucht berufsorientierte Zweige, die duale Ausbildung spielt oder spielte historisch eine wesentliche Rolle. Matchingprozesse finden stärker im Bildungssystem statt und die Signalwirkung von ISCED-3-Abschlüssen für den Arbeitsmarkt ist hoch. Die Staaten verfolgen aktive Arbeitsmarktpolitiken und es gibt starke Sozialpartnerschaften. Zu dieser Gruppe werden gerechnet: Österreich, Slowenien, die Schweiz, die Slowakei, Tschechien, Deutschland und Polen.

**OLM low-linkage Staaten** Ein Großteil der SchülerInnen auf der Sekundarstufe 2 besucht berufsorientierte Zweige. Die Signalwirkung formaler Bildungsabschlüsse auf der Sekundarstufe 2 für den Arbeitsmarkt ist deutlich geringer als in OLM-hl-Ländern. Die Staaten verfolgen tendenziell aktive, finanziell sehr gut ausgestattete Arbeitsmarktpolitiken. Zu diesen Staaten zählen wir Belgien, die Niederlande, Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen.

**ILM Staaten** In diesen spielt Allgemeinbildung auf der Sekundarstufe 2 eine wichtige Rolle. Die Signalwirkung formaler Bildungszertifikate (ISCED 3) ist schwach. Matching findet eher in Beschäftigung als in Bildung statt. Prototypisch werden passivere Arbeitsmarktpolitiken verfolgt. Zu diesen Staaten zählen wir Frankreich, Großbritannien, Irland, Island, Ungarn, Estland, Lettland und Litauen.

**Insider-Outsider-Labour-Markets** Das sind die südeuropäischen Staaten mit starken Insider-Outsider-Arbeitsmärkten, also Portugal, Spanien, Italien und Griechenland.

Die Staaten Luxemburg, Kroatien, Rumänien, Bulgarien, Zypern, Malta und die Türkei wurden nicht zugeordnet, teils aus Mangel an Informationen und weil sehr kleine Staaten aus methodischen Erwägungen nicht in die Berechnung der Regressionsglei-

## 2 Makrostruktureller Erklärungsrahmen I: Transitionsregime

Esping-Andersen (1998)			
konservatives Wohlfahrtsregime AT, DE, FR, IT	sozialdemokratisches Wohlfahrtsregime NO, SE, FI, (DK)	liberales Wohlfahrtsregime GB, CH, (DK)	
Buchmann und Kriesi (2011)			
konservatives Wohlfahrtsregime AT, DE, NL, BE	sozialdemokratisches Wohlfahrtsregime NO, SE, FI	liberales Wohlfahrtsregime GB, IE	südeuropäisches Wohlfahrtsregime ES, GR, IT, PT
Brzinsky-Fay (2007)			
Occupational Labor Markets DE, SE, DK, NL		Internal Labor Markets FR, GB, IE	
Extensive Vocational Training DE, SE, FI, NL, DK		General qualifications FR, GB, IE, BE	Lower educational attainment ES, GR, IT, PT
Gangl (2003)			
OLM betriebliche Berufsbildung AT, DE	OLM schulische Berufsbildung NL, DK	ILM hohe Mobilität FR, GB, IE, BE, ES	ILM niedr. Mobilität Insider-Outsider-LM GR, IT, PT
Busemeyer (2014)			
collective skill formation AT, DE, CH, DK	static skill formation NO, SE, FI, BE, NL, FR	liberal skill formation GB, IE, GR, IT	
Moser und Lindinger (2014)			
OLM high-linkage AT, DE, CH, CZ, SI, SK, PL	OLM low-linkage NO, SE, FI, BE, NL, DK	ILM hohe Mobilität FR, GB, IE, EE, HU, IS, LV, LT	Insider-Outsider-LM ES, GR, IT, PT

Tabelle 2.2: Transitionstypologien: Referenzen und eigene Zuordnung

chungen einbezogen wurden.

### 2.4.2 Zuordnung der west-, mittel- und nordeuropäischen Staaten

Die Zuordnung der Länder zu Transitions- und Wohlfahrtsregimen ist über die Studien hinweg nicht immer kongruent und abhängig von der gewählten Forschungsperspektive. Irland und Großbritannien gelten als idealtypische ILM-Länder: niedrige Partizipationsraten in Berufsbildungswegen, flexible Arbeitsmarktgesetze, hohe Mobilität am Beginn des Erwerbslebens. Deutschland, Österreich und die Schweiz andererseits gelten als idealtypische OLM-Länder: viele junge Menschen wählen berufsorientierte Bildungswege, das betriebliche Ausbildungssystem ist gut ausgebaut und wird stark nachgefragt, die Signalwirkung der Zertifikate ist hoch, die Kopplung von Bildung und Wirtschaft ist stark institutionell verankert und die Arbeitnehmerschutzregelungen sind vergleichsweise restriktiv. Die genannten OLM- bzw. ILM- Klassifikationen sind über fast alle Studien hinweg stabil (Raffe 2008).

Andere Länder liegen zwischen diesen Extremen bzw. verfolgen andere, im Sinne der Typisierung antagonistische, Politiken. Belgien beispielsweise wird von Gangl (2003) trotz des hohen Stellenwerts der Berufsbildung und der restriktiven Arbeitnehmerschutzgesetzgebung dem ILM-Cluster zugeordnet (OECD 2013) OECD2013a. Da im Zusammenhang mit den NEET und ESL-Raten die Berufsbildungswege eine besondere Rolle spielen und in Belgien rund 71 Prozent der SchülerInnen auf ISCED 3 Level solche Zweige besuchen (EUROSTAT: LFS 2002-2011; vgl. EC 2012) folgen wir hier nicht Gangls Klassifikation, sondern ordnen Belgien in Übereinstimmung mit den Wohlfahrtsregimen von Buchmann und Kriesi (2011) gemeinsam mit den Niederlanden dem OLM-Cluster zu. Belgien ist zudem ein Beispiel für das, was Raffe (2008) als das Problem der „internen Heterogenität“ beschreibt, welche in Transitionstypologien unterbelichtet wird und das z. B. auch Deutschland und die Schweiz betrifft.<sup>27</sup> Im stark föderalistisch organisierten Belgien unterscheiden sich die Partizipationsraten in berufliche Bildungswege stark nach Region. Während im flämischen Teil auf ISCED 3 Level fast 80 Prozent berufsbildende Zweige besuchen, sind es im französischen Teil „nur“ etwas über 60 Prozent, im internationalen Vergleich ist das gleichwohl immer noch überdurchschnittlich.

Aufgrund der hohen Bedeutung von berufsorientierten Ausbildungszweigen werden auch die skandinavischen Länder sowie die Beneluxstaaten meist als OLM-Länder bezeichnet. Saar, Unt und Kogan (2008) argumentieren mit Bukodi, Ebralidze u. a. (2006), dass in diesen Staaten – anders als in den klassischen ILM-Ländern und ähnlich wie in den OLM-Ländern – starke Politiken zum Schutz von Arbeit und Einkommen in Kraft sind. Gangl (2003) schlägt auf Basis einer Längsschnittanalyse von School-to-work-Transitionen in zwölf europäischen Ländern vor, den OLM-Cluster in die Länder des deutschsprachigen Raums und die Beneluxstaaten (skandinavische Länder wurden in

---

<sup>27</sup> „National labour markets may include segments that are organised as OLM and other segments organised as ILM, standardisation may vary across different levels or sectors of education, and linkage between education and the labour market may vary across occupational sectors and educational programmes within a country.“ (Raffe 2008, S. 287)

seiner Studien nicht berücksichtigt) zu trennen.<sup>28</sup> Er erklärt den empirischen Unterschied zwischen den Transitionssystemen in Österreich und Deutschland (OLM-Cluster 1) im Vergleich zu Dänemark und den Niederlanden (OLM-Cluster 2) mit der Ausrichtung der Berufsausbildung. Seiner Meinung nach sind die Berufsbildungssysteme Dänemarks und der Niederlande stärker schulisch ausgerichtet, während in Österreich und Deutschland die betriebliche Ausbildung eine stärkere Rolle spielt.

Aktuelle deskriptive Studien (EC 2012; Kogan, Noelke u. a. 2011a) zu Berufsbildung in Europa stützen diese Hypothese nicht. Gerade in den Niederlanden oder Dänemark spielt betriebliche Ausbildung auch im Vergleich zu anderen OLM-Ländern eine große Rolle. Die Dichotomie betrieblich-schulisch unterschätzt zudem die Diversität an Ausbildungsangeboten und Kooperationsformen zwischen Schule und Arbeitswelt (vgl. die Fallstudien ab Seite 95). Die Gruppierung der Länder in Gangls Analysen, ebenso wie die hier vorgestellte Klassifikation, entspricht nichtsdestoweniger der von Busemeyer als „statist vs. collectiv skill formation regime“ beschriebenen Unterscheidung von Bildungspolitiken und sozialpartnerschaftlichem Engagement in der Berufsbildung. Daher übernehmen wir die Unterscheidung zwischen zwei OLM-Clustern.

Abgesehen von Großbritannien und Irland weist der ILM-Cluster über verschiedene Studien hinweg die größte Heterogenität auf (Raffe 2008). Besonders die Zuordnung Frankreichs ist uneindeutig. Frankreich hat zwar einerseits wie andere ILM-Staaten ein stark allgemeinbildendes Schulsystem, hat aber gleichzeitig eine ILM-untypisch starke Arbeitnehmerschutzgesetzgebung. Buchmann und Kriesi (2011) ordnen es wie die deutschsprachigen Länder und die Beneluxstaaten den konservativen Wohlfahrtsregimen zu, weisen aber explizit auf die sich deutlich von den anderen Ländern dieses Regimes unterscheidenden Transitionsprozesse hin. Wir übernehmen daher die ILM-Klassifikation von Gangl (2003) für Frankreich.

Die südlichen Mittelmeerstaaten werden von Marsden (1999), Brzinsky-Fay (2007) und Gangl (2003) als Insider-Outsider-Regime bezeichnet. Hier fällt SchulabgängerInnen der Einstieg in den Arbeitsmarkt besonders schwer – ein Faktum, das schon Jahrzehnte vor der aktuellen Krise zu konstatieren war. Erklärt wird dies mit restriktiven Arbeitsgesetzgebungen, auch über familienbezogene Faktoren wird diskutiert (Raffe 2008; Gangl 2003). Aufgrund der liberaleren Arbeitnehmerschutzgesetzgebung ordnet Gangl Spanien zu den mittel- und nordeuropäischen Ländern seines liberalen ILM-Cluster. Diese Einschätzung kann auf Basis des Employment Protection Index 2012 (OECD 2013) nicht nachvollzogen werden. Da auch andere Typologien (Buchmann und Kriesi 2011; Brzinsky-Fay 2007) die Ähnlichkeit des spanischen Transitionssystems mit denen Portugals, Italiens und Griechenlands betonen, folgen wir Gangls Argumentation hier nicht und gruppieren Spanien in den südlichen Insider-Outsider-Cluster. Die Dynamiken der Transitionsprozesse der südlichen Mittelmeerländer sollen an dieser Stelle nicht weiter diskutiert werden, da aus österreichischer Perspektive vor allem Länder mit ähnlichen institutionellen Rahmenbedingungen interessant sind, also Länder mit stark ausgebauter,

---

<sup>28</sup> Im Rahmen des CATEWE-Projekts wurden School-to-work-Transitions in westeuropäischen Ländern untersucht. Anhand von Informationen des Labour-Force-Survey 1992-1997 wurden die Länder nach Arbeitsmarktstruktur, Struktur der Arbeitslosigkeit, Struktur des Arbeitsmarkts für unqualifizierte Tätigkeit und Struktur der Berufsstatusverteilung (ISEI) gruppiert.

stratifizierter Berufsausbildung und segmentierten Arbeitsmärkten (OLM).

Zu Luxemburg, Malta und Zypern gibt es in den referenzierten Transitionstypologien keine Informationen. Es handelt sich um sehr kleine Länder, die als Spezialfälle betrachtet werden können. Die gerade in kleinen Ländern wichtige Bildungs- und Arbeitsmigration junger Menschen wird in dieser auf Nationalstaaten basierenden Transitionstypologie zudem nicht berücksichtigt. Von einer Zuordnung dieser drei kleinen Staaten in die ILM-OLM-Typologie wird daher abgesehen.

### 2.4.3 Zuordnung der zentral- und osteuropäischen Staaten

Für die Zuordnung der neuen Mitgliedstaaten sowie der Türkei und Mazedoniens gibt es aus rezenten Studien wenige Hinweise und Ergebnisse. Gerade die ost- und zentral-europäischen Länder sind aber als Referenzländer für Österreich interessant: Erstens aufgrund ihrer sehr niedrigen Anteile früher SchulabgängerInnen, zweitens, weil die Schulsysteme im Zuge der gesellschaftlichen Umbrüche massiv reformiert worden sind und drittens, weil in einigen Ländern Osteuropas ausgeprägte Lehrsysteme etabliert sind. Daher wurden die CEE-Länder soweit möglich der für Westeuropa etablierten Transitionstypologie zugeordnet.

Saar, Unt und Kogan (2008) resümieren die Verfasstheit der Bildungssysteme sowie der Arbeitnehmerschutzgesetzgebungen in Estland, Lettland, Litauen, Slowenien, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Polen. In ihrer Hypothesenbildung zu den School-to-work-Transitions in den ehemals kommunistischen Staaten explizieren sie Bildungs- und Arbeitsmarktfaktoren hinsichtlich einer Transitionstypologie. Die planwirtschaftlichen Bildungssysteme hatten allgemein- und berufsbildende Zweige, waren stark zentralisiert und staatlich kontrolliert. Auch die Transition – Lehrstellenvergabe bzw. Arbeitsplatzallokation – war staatlich organisiert. Die staatlichen Großbetriebe waren große Lehrstellenanbieter. Mit ihrer Privatisierung rückte die Berufsausbildung zunehmend in den schulischen Bereich, die tertiäre Bildung gewann an Bedeutung und die sehr enge Kooperation zwischen Schule und Betrieb erodierte. Durch den Modernisierungsschub verloren die Curricula an Aktualität und Relevanz für den Arbeitsmarkt (Noelke 2011).

Empirische Ergebnisse über die Transitionen von AbsolventInnen berufsbildender Zweige nach der Wende indizieren gleichwohl, dass die Signalwirkung der Abschlüsse auch in den transformierten Arbeitsmärkten sehr hoch und die Nachfrage nach qualifizierten SchulabgängerInnen seitens des sich erholenden Industriesektors groß ist (Kogan, Noelke u. a. 2011a). Dies bestätigen auch die Ergebnisse der gegenständlichen Studie (vgl. die Abbildung auf Seite 27). Die sozialistischen Bildungssysteme waren im unteren Sekundarlevel von Gesamtschulsystemen geprägt, die Ungleichheiten nivelliert haben. Die Sekundarstufe II war hingegen bei niedriger Durchlässigkeit hoch stratifiziert und in allgemeinbildende, mittlere und höhere berufsbildende Zweige organisiert. Duale Systeme ähnlich dem deutschen Prinzip spielten eine große Rolle (Gebel und Noelke 2011).

Individuelle Präferenzen vielfach ausblendend war die starke Kopplung zwischen Bildung und Arbeitswelt planwirtschaftlich gesteuert. Bei Inkaufnahme fehlender Passung (Mismatch) zwischen Arbeitsplatz und ArbeitnehmerIn war Jugendarbeitslosigkeit kein Thema. Seit Einführung der Marktwirtschaft liegt die Entscheidungen über Einstellung,

Kündigung und Entlohnung von ArbeitnehmerInnen wieder bei (privaten) Unternehmen. Armuts- und Arbeitslosigkeitsrisiken verschoben sich weitgehend zurück auf die individuelle Ebene (Noelke 2011). Die Signalwirkung von ISCED-3-Bildungszertifikaten ist aber in vielen Ländern immer noch hoch, wie diese und andere Analysen zeigen (vgl. Baranowska 2011; Ivančič, Ignjatović u. a. 2011; Kogan, Noelke u. a. 2011a; Noelke 2011; Zelenka, Koucký u. a. 2011).

Betriebe zu motivieren, Ausbildungsplätze anzubieten und sich in der Berufsbildung zu engagieren ist ein wichtiger Teil staatlicher Arbeitsmarktpolitiken in neuen EU-Ländern. Im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Transformationen wurden verschiedene Bildungsreformen durchgeführt – neue Lehrpläne, neue Bildungswege und Schulformen, mehr tertiäre Ausbildung, private AnbieterInnen. Die Staaten gingen dabei unterschiedliche Wege. Besonders in Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn und der Slowakei ist berufliche Ausbildung traditionell von großer Bedeutung und auch heute sind Abschlüsse aus berufsbildenden Zweigen auf ISCED-3-Level für die Transitionschancen und den Status des Arbeitsplatzes junger Menschen von großer Relevanz (vgl. die Ergebnisse zur Signalwirkung ab Seite 25, sowie Kogan, Noelke u. a. 2011a).

Slowenien stellt in mehrfacher Hinsicht einen besonderen Fall dar. Der Transformationsprozess verlief schnell und relativ stabil. Noelke (2011, S. 12) vermutet: „corporate actors may have been in a position to counteract the decline in training provision.“ Slowenien konnte das duale System relativ schnell konsolidieren, wenngleich direkt nach der Wende der Trend von der beruflichen Bildung weg führte. Slowenien hat die Lehre erst abgeschafft, dann wieder eingeführt und erst 2006 das schulische und duale Berufsbildungssystem reformiert (vgl. die Fallstudien ab Seite 95 in diesem Bericht, sowie Saar, Unt und Kogan 2008; EC 2012). Tschechien, Polen und die Slowakei haben das duale Lehrprinzip der kommunistischen Zeit zumindest in Teilen erhalten. Wie in Slowenien ist auch hier die Bedeutung von Berufsbildung auf Sekundarstufe II nach wie vor hoch, wenngleich der wirtschaftliche Transformationsprozess unterschiedlich bzw. weniger reibungslos verlief bzw. verläuft. Die Partizipationszahlen in berufsbildenden Zweigen liegen im Schnitt zwischen 2004 und 2011 in Tschechien bei 75, in der Slowakei bei 72 und in Polen bei 46 Prozent. Sie sind in diesen 10 Jahren tendenziell gesunken. Besonders stark ist dieser Trend in Tschechien (von 79 auf 73 Prozent). Aufgrund dieser Ergebnisse werden Polen, Slowenien, Tschechien und die Slowakei als high linkage OLM klassifiziert.<sup>29</sup>

Auch in Ungarn wurde das duale System erst abgeschafft und dann wieder eingeführt. Wie in Tschechien wurde im Zuge des Transformationsprozesses nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus auf der Sekundarstufe eins wieder ein Tracking eingeführt. Anders als in Tschechien, wo rund drei Viertel der ISCED 3 SchülerInnen berufsbildende Zweige besuchen, spielt Berufsbildung in Ungarn eine marginale Rolle (vgl. auch Saar, Unt und Kogan 2008; Erzsébet und Róbert 2012). Nur rund ein Viertel besuchen berufsbildende Schulen oder absolvieren eine Lehre (EUROSTAT: LFS 2004-2011). Laut dem

---

<sup>29</sup> Dies fügt sich weitgehend auch in die Zuordnung der osteuropäischen Länder zur Typologie der Wohlfahrtsregime (Pedroso 2008; Potuček 2007; zit n. Veloso und Estevinha 2013), die Slowenien, Tschechien sowie tendenziell auch Polen und Ungarn zu den korporatistischen Wohlfahrtsregimen zählt.

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

Bericht zu Lehre in Europa (EC 2012) verfolgt Ungarn derzeit Politiken zur Stärkung berufsorientierter Bildung und Maßnahmen, um die Lehre zu promoten.

Auch die Bildungssysteme Estlands, Lettlands und Litauen sind auf der Sekundarstufe II stark auf Allgemeinbildung ausgerichtet, die Kopplung von Bildung und Arbeitsplatz ist schwach und Lehre spielt wenig bis keine Rolle (vgl. Saar, Unt und Kogan 2008, Euostat: LFS 2002-2011; sowie; EC 2012; UNESCO, OECD u. a. 2010). Wir folgen hier den Analysen von Saar, Unt und Kogan (2008) und klassifizieren Ungarn sowie die baltischen Länder als ILM.<sup>30</sup>

In Rumänien und Bulgarien besuchen laut Europäischer Kommission (EC 2012) und Cedefop (2012) zwischen 50 und 60 Prozent der SchülerInnen auf ISCED 3 Level berufsorientierte Zweige, die vor allem schulisch organisiert sind. Auch in Kroatien absolvieren viele Jugendliche berufliche Ausbildungszweige, vor allem berufsbildende Schulen ohne betriebliche Anbindung werden nachgefragt, wenngleich ein duales Lehrsystem besteht bzw. in den letzten Jahrzehnten aufgebaut wurde (Matkovic 2011). Allerdings sind für Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, Rumänien und die Türkei aufgrund ihres Nicht-Mitgliedstatus in der EU wenig Vergleichsinformationen für eine Transitionsklassifikation vorhanden. In den Analysen stellen sie vielfach Ausreißer dar. Zudem unterlagen diese Staaten im letzten Jahrzehnt einem starken Wandel. Aus diesen Gründen wurde von einer Zuordnung abgesehen.

### 2.4.4 Transitionstypologie im ESL- und NEET-Kontext

#### Transitionstypologie und ESL

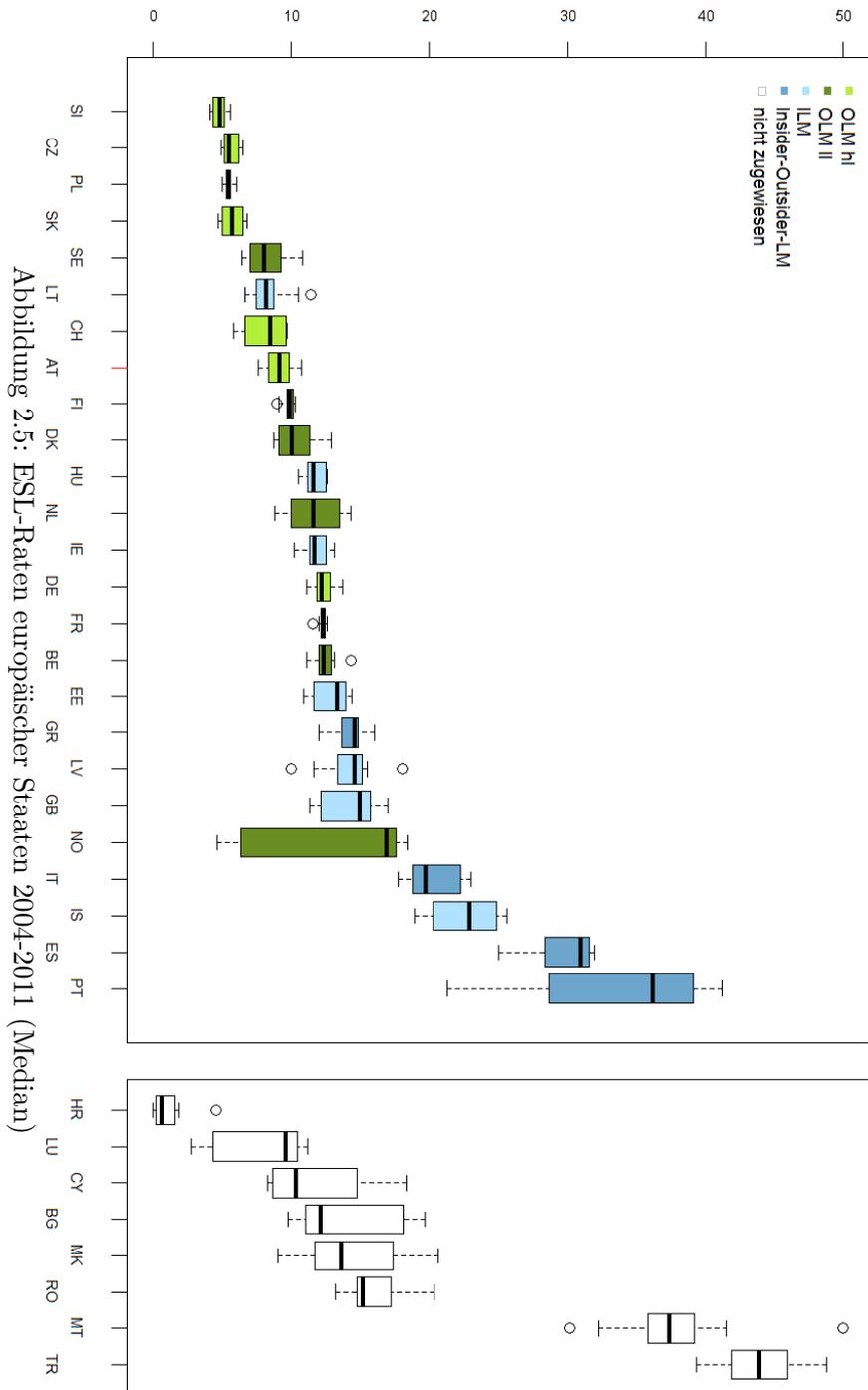
Österreich ist sowohl hinsichtlich der NEET auch der ESL Problematik ein Land, das im europäischen Vergleich seine Jugend überdurchschnittlich gut in Bildung halten und in Beschäftigung vermitteln kann. Die österreichischen ESL-Raten lagen 2004 bis 2011 zwischen 7,6 und 10,7 Prozent (Tendenz sinkend). Das ist im europäischen Vergleich niedrig, im Vergleich mit den anderen Ländern des OLM high-linkage Cluster, dem Österreich zugeordnet wird, allerdings relativ hoch. In Bezug auf frühen Schulabgang stellt sich die Frage, ob es Bildungssystemen gelingt, jungen Menschen adäquate und erfolgversprechende Angebote zu machen.

Die Abbildung auf der nächsten Seite zeigt, dass die ESL-Raten sich entlang der typisierten Verfasstheit nationaler Transitionsregime, also die Strukturierungsmechanismen des Übergangs von Bildung und Arbeitsmarkt, gruppieren. Sie sind in den von allgemeinbildenden Schulzweigen dominierten ILM Ländern höher als in den OLM-Ländern und im high-linkage OLM-Cluster niedriger als im low linkage OLM-Cluster.

Gründe hierfür liegen u. a. in der Struktur der Bildungssysteme auf Sekundarstufe II sowie der Verschränkung von Bildungs- und Arbeitswelt, die in Österreich stark institutionell gekoppelt und staatlich gestützt ist.<sup>31</sup> Wie die vorangehenden Erläuterungen

<sup>30</sup>Die baltischen Länder, die Slowakei und auch Ungarn weisen hinsichtlich der Theorie der Wohlfahrtsregime (Pedroso 2008; Potuček 2007; zit n. Veloso und Estevinha 2013) zudem eher Charakteristika liberaler Regime auf.

<sup>31</sup>Der zweite Teil dieses Berichts zum Thema Regelungsstrukturen befasst sich mit weiteren dem Bildungssystem immanenten Faktoren für frühen Schulabgang.



Quelle: EUROSTAT, LFS 2004 und 2011; IKER

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

zeigen, fällt Österreich ebenso wie Deutschland, Polen, Slowenien, Tschechien, die Slowakei und die Schweiz in die Gruppe der OLM high-linkage Länder. Das sind korporatistische Wohlfahrtsregime (Esping-Andersen 1998), deren tendenziell als „collective skill formation regime“ (Busemeyer 214) zu bezeichnende Bildungssysteme ein hohes Maß an Berufsspezifität aufweisen. Das heißt, dass auf Sekundarstufe II ein breites Angebot an Berufsbildung existiert und auch nachgefragt wird. Das heißt auch, dass sich Staat, Sozialpartner und Betriebe aktiv in der Berufsbildung engagieren und die Matchingprozesse daher bereits im Rahmen des Bildungssystems stattfinden.

Im Unterschied zum OLM low-linkage Cluster, dem eher Staaten mit sozialdemokratischen Wohlfahrtregimen und „statist skill formation regimes“ zugeschrieben werden (Schweden, Finnland, Norwegen, Dänemark, Belgien und die Niederlande), sind bzw. waren Schulsysteme in OLM-hl-Ländern weniger stark auf soziale Mobilität bzw. Bildungsgleichheit ausgerichtet.<sup>32</sup> Die starke Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt, die oft zusammenhängt mit Bildungssystemen, in denen Lehre und frühe Selektion eine konstituierende Rolle spielen, zeigt sich auch in der besonders hohen Signalwirkung von Bildungszertifikaten der Sekundarstufe II. In high-linkage OLM-Ländern beschleunigt ein ISCED 3/4 Zertifikat den Arbeitsmarkteinstieg viel stärker als in ILM und auch in low-linkage OLM Systemen. Ein mittlerer Berufsbildungsabschluss ist für einen Jugendlichen in einem OLM-hl System folglich von höherem Wert als in einem ILM- oder OLM-ll System.

### Transitionstypologie und NEET

Die vorher genannten Zusammenhänge beeinflussen auch die in der nächsten Abbildung (Seite 48) dargestellte Varianz der NEET-Raten in Europa. Die österreichischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger lagen 2004 bis 2011 zwischen 6,5 und 8,6 Prozent (Tendenz sinkend) und damit unter den niedrigsten Europas. Das heißt, dass der Übergang von Schule in Beschäftigung in Österreich weniger oft krisenhaft ist, und weniger von Phasen der Inaktivität, des Bildungsausstiegs und der Erwerbslosigkeit gekennzeichnet ist.

Die vergleichende Betrachtung der NEET-Raten zeigt, dass sich die Risiken von Jugendlichen, nach der Pflichtschule keine Ausbildung zu absolvieren bzw. in Phasen ihrer Jugend weder einer Ausbildung noch einer Beschäftigung nachzugehen, ebenfalls deutlich nach Übergangsklustern unterscheiden. In den der OLM-Gruppe zugeordneten Ländern sind die NEET-Raten besonders niedrig, während Berufseinstiege in ILM-Ländern viel häufiger von Phasen der Arbeitslosigkeit geprägt sind.

Ob ein Arbeitsplatz gefunden wird und dieser eine längerfristige Anstellung bedeutet, hängt im Sinne der Job-Matching-Theory vom Grad der Arbeitsplatzpassung, also der Entsprechung von angebotenen und nachgefragten Kompetenzen ab. Diese beeinflusst auch wesentlich Produktivität und Einkommen (Wolbers 2003). Während in Occupatio-

<sup>32</sup> Es wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass die Typologie makrostrukturellen Tendenzen folgt und die Vielfalt von Berufsbildungswegen und Kooperationsformen nicht abdeckt. Die Fallstudien im dritten Teil des Berichts beschäftigen sich näher mit dieser Diversität und den Reformen, die in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten – gerade in den östlichen Nachbarländern Österreichs – mit dem Bestreben durchgeführt wurden, die horizontale und vertikale Mobilität von Ausbildungsbranchen zu erhöhen.

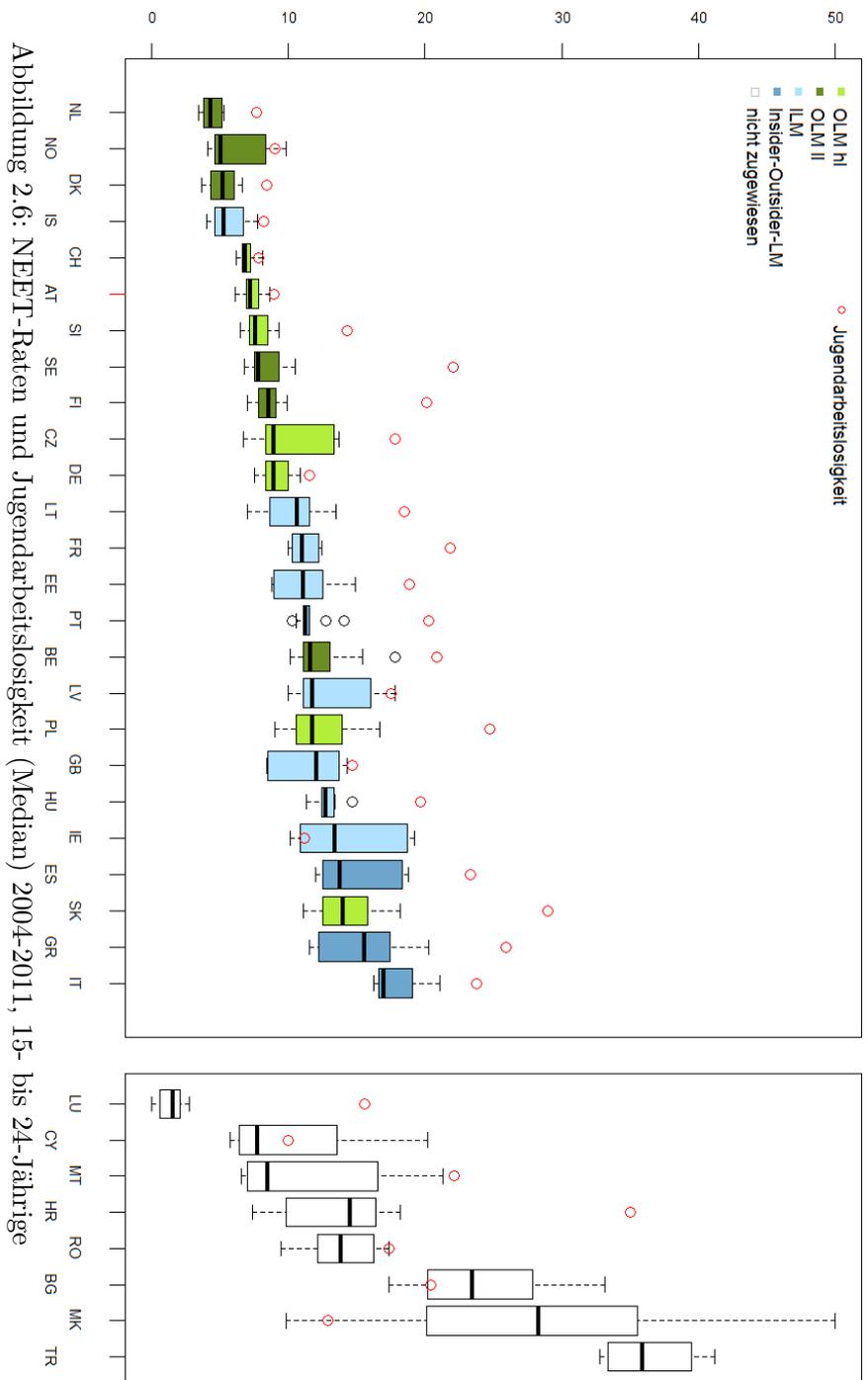


Abbildung 2.6: NEET-Raten und Jugendarbeitslosigkeit (Median) 2004-2011, 15- bis 24-Jährige

Quelle: EUROSTAT, LFS 2004-2011; Die Information zur Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz bezieht sich nur auf das Jahr 2010 und ist der Schweizer Arbeitskräfteerhebung entnommen (SAKE: Erwerbslosenquote 15- bis 24-Jährige); IKERB

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

nal Labour Markets, also stark segmentierten Arbeitsmärkten mit stark reglementierten Professionen, die Berufswahl und der Erwerb von Kompetenzen vielfach im Zuge der Ausbildung stattfinden, werden Berufqualifikationen im Internal Labour Markets „on the job“ erworben. Berufsspezifische Ausbildungssysteme senken dadurch die Risiken und Ausbildungskosten von ArbeitgeberInnen und steigern die Chancen junger Menschen, direkt nach der Schule in qualifizierte und stabilere Berufspositionen einzusteigen (Wolbers 2007).

In ILM-Regimen sind (viel) weniger ISCED 3 AbsolventInnen für spezifische Arbeitsbereiche ausgebildet. Das Risiko eines Mismatches aufgrund von Kompetenzabweichungen (Über- bzw. Unterqualifikation) oder falschem Berufsfeld ist für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen daher größer. Die Passung, weniger institutionell moderiert als in OLM-Regimen, wird vor allem über eine erhöhte Mobilität erreicht. Entsprechend sind die Transitionsphasen von BerufseinsteigerInnen in ILM-Systemen von häufigeren Arbeitsstellenwechseln sowie Phasen der Arbeitslosigkeit und Inaktivität gekennzeichnet.

Eine verlaufsorientierte Betrachtung der Übergangsphase ist folglich ratsam, um Differenzen richtig einschätzen zu können (Brzinsky-Fay 2007). Die Transitionsforschung hat sich bisher intensiver mit der Jugendarbeitslosigkeit beschäftigt als mit NEET. Gangl (2003) hat mit Blick auf Jugendarbeitslosigkeit gezeigt, dass sich die anfänglich sehr großen Unterschiede zwischen OLM- und ILM-Ländern mit zunehmender Konsolidierung der Berufspositionen verlaufen. Die Jugendarbeitslosigkeitsquoten zwischen ILM- und OLM-Cluster gleichen sich seinen Berechnungen nach in den ersten zehn Jahren nach dem Schulausstieg an. Für die NEET-Raten wurden solche Berechnungen allerdings nicht angestellt.

An dieser Stelle sei nochmal auf den grundlegenden Unterschied zwischen den Indikatoren Jugendarbeitslosigkeit und NEET-Rate hingewiesen. Die Jugendarbeitslosigkeit ist das Verhältnis von arbeitslosen Jugendlichen gegenüber gleichaltrigen Erwerbstätigen. Jugendliche, die (offiziell) keine Arbeit suchen, weil sie zur Schule gehen, weil sie Pflegeaufgaben erfüllen, weil sie auf Ausbildungsplätze warten, weil sie sich nicht als arbeitssuchend gemeldet haben und noch nie gearbeitet haben oder auch, weil sie von Arbeitssuche bzw. Lehrstellensuche demotiviert sind, fallen nicht in die Grundgesamtheit.

Die NEET-Rate hingegen gibt an, welcher Anteil an allen Jugendlichen der betrachteten Altersgruppe arbeitslos sind bzw. inaktiv am Arbeitsmarkt und sich in keiner Ausbildung und keiner Trainingsmaßnahme befinden (Mascherini, Salvatore u. a. 2012). Ein Vorteil des NEET-Indikators ist somit, dass er umfassender auf Bildungs- und Erwerbsinaktivität fokussiert (ISW 2013), wenngleich nicht vergessen werden darf, dass die bemessene Gruppe sowohl hinsichtlich der Gründe ihres NEET-Status und auch hinsichtlich ihrer Handlungsressourcen sehr heterogen sein kann (Furlong 2007).

Eine Schwierigkeit ist, dass Jugendliche, die innerhalb der letzten vier Wochen Schul-, Kurs-, oder Trainingsstunden absolviert haben, nicht in die NEET-Gruppe fallen. Eine Schulausbildung ist allerdings nicht mit einem kurzfristigen oder informellen Bildungsangebot zu vergleichen. Das gilt ganz besonders in OLM-Kontexten wie in Österreich.

## Der Zusammenhang von ESL und NEET

In OLM-hl-Ländern orientiert sich der Jugendarbeitsmarkt stark an formalen Bildungszertifikaten. Hier sind die Transitionsbedingungen für frühe SchulabgängerInnen besonders schwierig. Das heißt, in Österreich ist die Gruppe der NEET – auch im europäischen Vergleich – überproportional stark durch die Gruppe der frühen SchulabgängerInnen geprägt. Umgekehrt ausgedrückt: Früher Schulabgang führt in Österreich viel häufiger zu einem NEET-Status als in den meisten anderen europäischen Ländern.

Abbildung 34 auf der nächsten Seite belegt, dass der Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET in OLM-Ländern stärker ist als in ILM-Ländern. In Deutschland beispielsweise haben 15- bis 19-jährige frühe SchulabgängerInnen ein gegenüber Nicht-ESLs 70-fach erhöhtes Risiko NEET zu sein. Auch in den anderen OLM-Ländern ist dieses relative Risiko, mit Werten zwischen 20 (Schweden) und 40 (Niederlande) deutlich höher als in ILM-Ländern, die großteils relative Risiken zwischen zehn (Griechenland, Großbritannien) und 20 (Irland, Estland) aufweisen. Frankreich (30) und Ungarn (50) sind Ausreißer dieses Clusters.

In allen Ländern sinkt der Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET-Status mit dem Alter. Bei 15- bis 19-Jährigen sind relative Risiken zwischen 130 in Island bis zu 9,2 in Griechenland zu beobachten. Das NEET-Risiko von 20- bis 24-Jährigen ohne weiterführende Ausbildung gegenüber denen mit mind. ISCED 3 lang Abschluss ist hingegen „nur“ mehr zwischen siebenmal (Niederlande) und zweimal (Griechenland) so hoch. Die extreme internationale Varianz der Risikorelationen gleicht sich also mit dem Alter an, was auch durch die steigende Heterogenität der NEET-Gruppe bedingt ist. Die Schulpflicht ist dann jedenfalls zu Ende und die Gründe für einen NEET-Status werden vielfältiger. Nichtsdestotrotz sind frühe SchulabgängerInnen auch in der Altersgruppe der 20- bis 24-Jährigen noch viel stärker von einem NEET-Status bedroht als andere. Dies gilt besonders für Österreich. Sortiert man die Länder nach dem relativen Risiko für frühe SchulabgängerInnen, NEET zu sein, und vergleicht man Österreich mit den anderen OLM-Ländern, verschlechtert sich die Rangposition Österreichs. Das heißt, früher Schulabgang ist in Österreich vergleichsweise langfristig ein Arbeitsmarktausgrenzungsrisiko.

Es ist also von Interesse, welche Rahmenbedingungen und Maßnahmen die Einstiegschancen früher SchulabgängerInnen verbessern. Länder mit ähnlichen Charakteristika, also OLM-high-linkage-Länder mit einer starken Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt, sind neben Deutschland und der Schweiz auch die osteuropäischen Staaten Polen, Slowenien, Tschechien und die Slowakei. Für den internationalen Vergleich bedeutet dies, dass die Situation von Jugendlichen in einem prototypischen OLM-Land wie Österreich zuallererst mit der von Jugendlichen in anderen high-linkage OLM-Ländern zu vergleichen ist.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> „It is ironic that Germany and the USA have represented the extreme poles of many continua or typologies of transition systems. Both countries have often been seen as sources of policy learning and even as models to be copied. If policy lessons are more transferable between countries with similar systems, we would expect countries at either extreme of the continuum to be less commonly chosen as sources of policy learning.“ (Raffe 2008, S. 293)



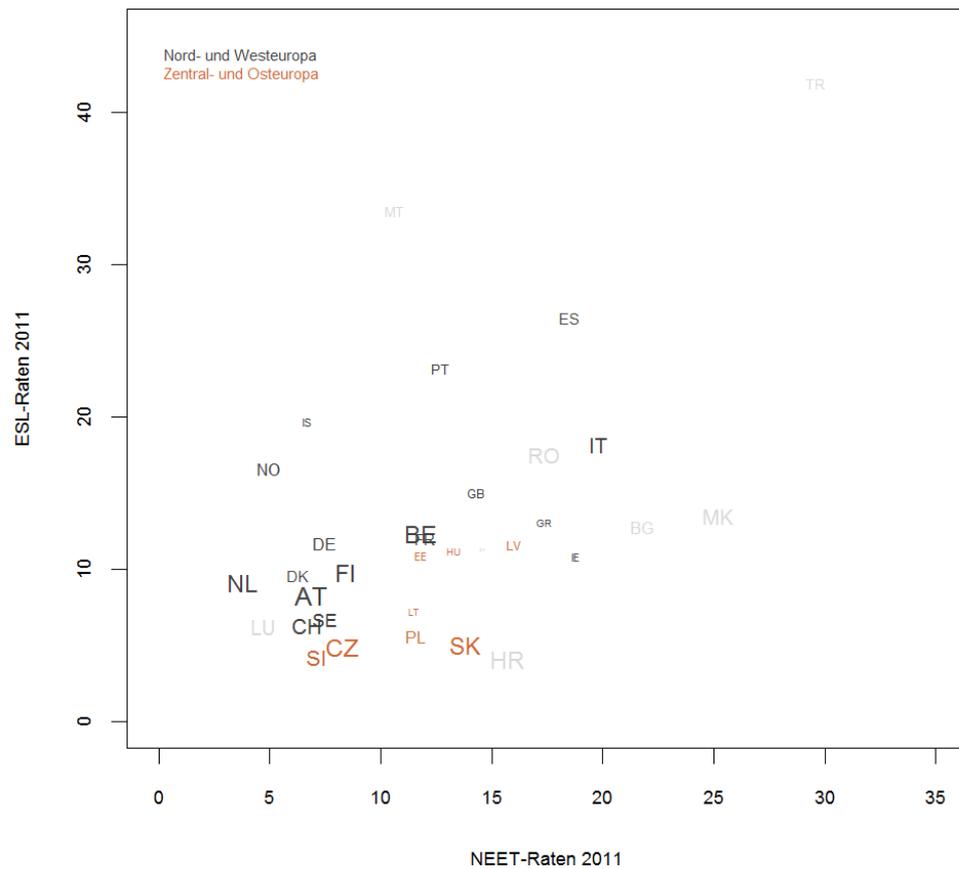


Abbildung 2.8: ESL- und NEET-Raten 2011 nach geografischer Lage und Anteil der SchülerInnen in Berufsbildung auf ISCED 3

Quelle: EUROSTAT, LFS 2004 und 2011; IKEB. Die Größe der Länderkürzel entspricht dem Anteil der SchülerInnen in berufsbildenden Zweigen (ISCED 3)

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

Die Abbildung auf der vorherigen Seite zeigt, dass die ESL-Raten der osteuropäischen OLM-Länder die niedrigsten unter den genannten Vergleichsländern sind. In Polen, Slowenien, Tschechien und der Slowakei verlassen anteilmäßig weniger Jugendliche mit maximal Pflichtschulabschluss die Schule als in Skandinavien oder dem deutschsprachigen Raum – Regionen die oft als Best-Practice Referenzen für Schul- bzw. Berufsbildungssysteme diskutiert werden. Einerseits sind die NEET-Zahlen in Polen, Tschechien und der Slowakei in den letzten 10 Jahren um jeweils knapp fünf Prozentpunkte gesunken, andererseits liegt das Niveau der ESL-Raten seit Beginn des neuen Jahrtausends in Slowenien, Tschechien, Polen und der Slowakei nur wenig über dem vier-Prozent-Niveau. Dieser Umstand legt es nahe, einen lernenden und forschenden Blick nach Osten zu richten.

Im Zuge des Transformationsprozesses wurden dort verschiedene Bildungsreformen implementiert. Das Kapitel zu den schulischen Regelungsstrukturen in diesem Bericht geht genauer auf strukturelle Besonderheiten von Bildungssystemen ein, durch die die niedrigen ESL-Raten in den zentral- und osteuropäischen Ländern zum Teil erklärt werden können (ab Seite 59). Slowenien und Tschechien werden zudem im Kapitel zu den Fallstudien (Seite 95) näher beleuchtet.

Interessant ist auch der Vergleich der beiden OLM-Cluster, besonders dann, wenn man mit Raffé (2008) die erfolgreiche Erwerbsintegration als Ziel formuliert: „From a policy perspective, the particular type of linkage is less important than the extent to which (for example) it facilitates clear signals and communications between education and labour market – in other words, the extent to which it contributes to a particular generic condition for success“ (ebd., S. 291).

Im Streudiagramm der NEET- und ESL-Raten 2011 nach Transitionstypologie (Abbildung 35 auf der nächsten Seite) liegen die blauen ILM-Länder rechts oben (höhere Raten), während sich die grünen OLM-Länder eher links unten gruppieren (niedrigere Raten). Im Vergleich OLM-low-linkage- und OLM-high-linkage-Länder, liegt der OLM-l-Cluster etwas höher und weiter links. Das bedeutet, im Clusterdurchschnitt sind die NEET-Raten niedriger, aber die ESL-Raten höher. Die Signalwirkung von Berufsbildungszertifikaten auf ISCED 3 Level ist in den low-linkage Staaten im Schnitt zwar niedriger, allerdings ist die Varianz in der Gruppe auch recht groß. In Dänemark und Norwegen halbiert sich die Transitionsdauer, während sie sich in Schweden kaum verbessert (zur Relevanz dualer Ausbildungswege sh. die Fallstudien zu Dänemark und Norwegen auf den Seiten 96 bzw. 104). Im Vergleich zum OLM-hl-Cluster sind die NEET-Raten sowohl in der Gruppe der 15- bis 19-Jährigen als auch unter den 20- bis 24-Jährigen niedriger. In den Fallstudien werden daher die Transitionssysteme von Dänemark und Norwegen genauer betrachtet.

### Schlussfolgerungen für Österreich

Mit Blick auf die österreichische Jugendarbeitsmarktpolitik kann konkludiert werden, dass in Österreich die Gruppe der 20- bis 24-Jährigen NEET besondere Aufmerksamkeit erfordert. Grundsätzlich sind die Ursachen für den NEET-Status in diesem Altersbereich diverser als bei den Jüngeren, und nicht für alle ist die Versorgung bzw. Eingliederung

## 2 Makrostruktureller Erklärungsrahmen I: Transitionsregime

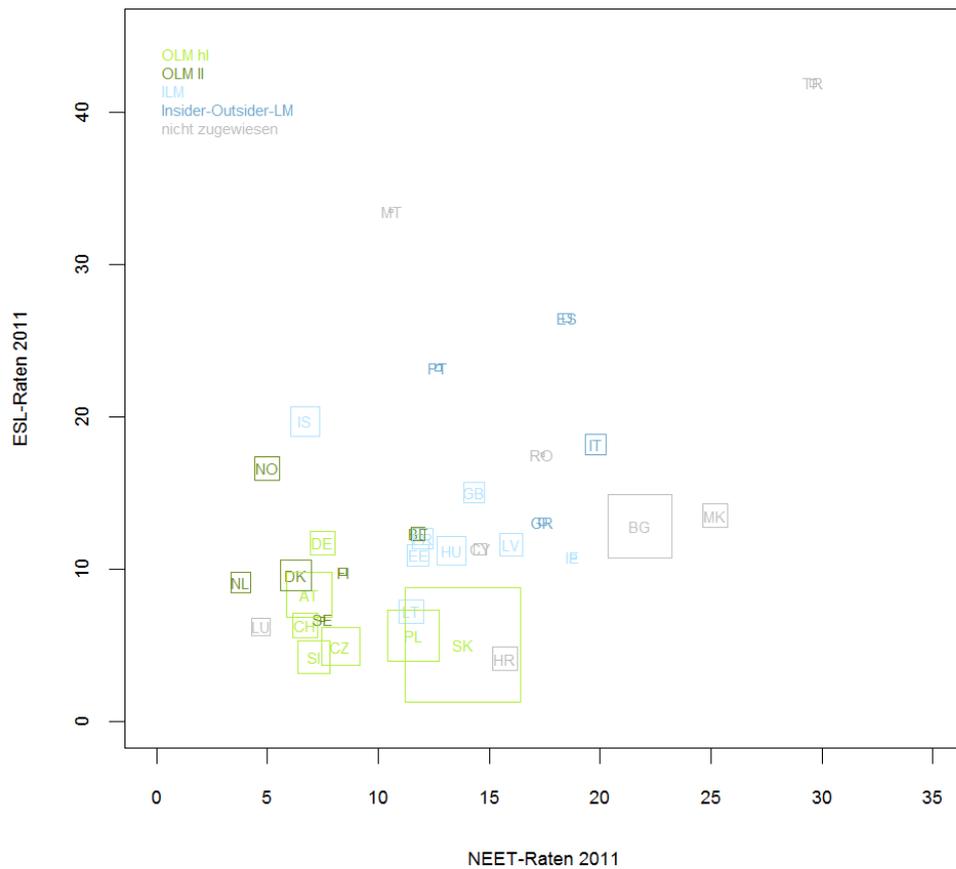


Abbildung 2.9: ESL- und NEET-Raten 2011 nach Transitionstypologie

Quelle: EUROSTAT, LFS 2011; IKEB. Die Größe der Vierecke um die Länderkürzel entspricht der Beschleunigung der Transitionsdauer zwischen ISCED 0-2 und ISCED 3/4 Abschluss

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

in den Arbeitsmarkt als problematisch zu beurteilen: Rund jeder Achte befindet sich in Wartestellung auf eine Anstellung oder Ausbildung, rund 60 Prozent konnten eine formale weiterführende Ausbildung absolvieren, manche befinden in der privilegierten Situation eines selbstgewählten NEET-Status (Furlong 2007, S. 104).

Für andere hingegen ist der (Wieder-)Einstieg durch multiple Faktoren erschwert: Rund jeder Vierte hat Kinder und damit Betreuungspflichten (vgl. die Abbildung auf Seite 57), gleichzeitig aber kein aufrechtes Dienstverhältnis, rund 40 Prozent haben nur die Pflichtschule absolviert. Dies indizieren auch die unterdurchschnittlichen Chancen eines langfristig erfolgreichen NEET Ausstiegs für junge Mütter (ISW 2013). Die Analysen des relativen Risikos liefern Hinweise dafür, dass die derzeitigen Arbeitsmarktmaßnahmen für Jugendliche zwar bei 15- bis 19-Jährigen wirken, sich jedoch im Altersbereich der 20- bis 24-Jährigen wieder verflüchtigen.

Die österreichische Jugendarbeitsmarktpolitik fokussiert stark auf Aus- und Weiterbildung. Aktuell erhalten über 30.000 unter 25-Jährige Beihilfen zu Kurskosten und zur Deckung des Lebensunterhalts während der Zeit einer Ausbildung, über 20.000 nehmen an AMS-Schulungen teil, rund 10.000 erhalten in ÜBAs die Möglichkeit, eine überbetriebliche Lehre abzuschließen und 7.000 Personen erhalten andere Förderungen im Zuge der Lehrausbildung. In Summe profitieren jährlich fast 50.000 Jugendliche von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen (Tendenz seit 2009 sinkend).<sup>34</sup> Im Vergleich dazu profitieren wenige Jugendliche von beschäftigungsorientierten Leistungen wie Eingliederungsbeihilfe (1.400 Begünstigte), Entfernungsbeihilfe (800 Begünstigte), Kinderbetreuungsbeihilfe (364 Begünstigte), Kinderbetreuungseinrichtungen (51 Begünstigte) oder Arbeitsplätzen in Sozialökonomischen Betrieben (1.200 Begünstigte).<sup>35</sup>

Betrachtet man diese Schwerpunktsetzung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik vor dem Hintergrund der hierzulande überaus hohen Signalwirkung formaler Bildungszertifikate und dem im europäischen Vergleich sehr niedrigen Ausbildungsniveau der NEET-Gruppe, ergeben sich zwei Problematiken:

1. Im prototypischen OLM-high-linkage-Staat Österreich haben ISCED-3-Abschlüsse (Schule oder Lehre) einen sehr hohen Wert. ArbeitgeberInnen bringen den betreffenden formalen Bildungszertifikaten hierzulande ein (zumindest vergleichsweise) großes Vertrauen entgegen, weil diese die zugrunde liegenden standardisierten Qualifikationen relativ gut anzeigen (Signalwirkung): Unternehmen wissen (zumindest vergleichsweise) genau, welche Kompetenzen zu erwarten sind, wenn sie eine Autogenschweißerin mit Lehrabschluss, einen Hotelfachmann mit BMS-Abschluss oder eine Maschinenbauerin mit HTL-Matura anstellen. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt der österreichischen Jugendarbeitsmarktpolitik auf Nach- und Weiterbildung. Gerade in einem so sehr auf standardisierte Zertifikate ausgerichteten Transitionsregime ist die Verfasstheit von Weiterbildungsmaßnahmen und der Wert der dadurch erreichbaren Zertifikate in enger Relation zum formalen Schul- und Lehrssystem zu beurteilen. Es bedarf einer Auseinandersetzung mit der Frage, wie

<sup>34</sup> Die Summe der genannten Unterkategorien liegt aufgrund von Doppelzählungen über 50.000.

<sup>35</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/labour\\_market\\_policy/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/labour_market_policy/database). Die referierten Größenordnungen stammen aus dem Jahr 2012.

bzw. ob informelle Aus- und Weiterbildungen im gegebenen Kontext am Arbeitsmarkt verwertbar sind, und welche Stigmatisierungsprozesse sich im Fahrwasser von „Nachbildungszertifikaten“ deren Förderwirkung entgegenstellen (zum Thema Durchlässigkeit und Brückenprogramme sh. auch die Fallstudien ab Seite 95).

2. Beschäftigungsorientierte Leistungen sind in der österreichischen Jugendarbeitsmarktpolitik schwach ausgeprägt, vor allem mangelt es an Maßnahmen für NEET mit Betreuungspflichten. Unter 22- bis 24-jährigen NEET liegt der Anteil der Personen mit Betreuungspflichten für Kinder über 30 Prozent, insgesamt sind österreichweit rund 17.000 15- bis 24-jährige NEET betroffen, rund die Hälfte von diesen verfügt nur über einen Pflichtschul-Abschluss. Diesen hohen Zahlen stehen nur einige hundert Begünstigte gegenüber, die von entsprechenden LMP-Maßnahmen profitieren (sh. die Abbildung auf Seite auf der nächsten Seite).<sup>36</sup> Im Gegensatz zu Bacher, Tamesberger u. a. (2014, S. 110) werden Jugendliche in Karenz in der vorliegenden Studie NICHT zur Gruppe der NEET gerechnet, da sich diese ja in einem aufrechten Dienstverhältnis befinden. Die oben angesprochenen Jugendlichen mit Betreuungsverpflichtungen beziehen zwar zum Teil Kinderbetreuungsgeld, befinden sich aber dezidiert nicht in Karenz.

Angesichts des im Vergleich zur entsprechenden Altersgruppe erhöhten Anteils junger Eltern unter den NEET erscheint die Entwicklung von „Work & Care“ sowie – besonders im österreichischen LMP-Kontext – „Learn & Care“ Angeboten angebracht, denn es ist davon auszugehen, dass junge Menschen ohne arbeitsmarktrelevante Qualifikationen, deren Ressourcen mit Betreuungsaufgaben gebunden sind, besonders stark von einer nachhaltigen Ausgrenzung bedroht sind. Aus den Ergebnissen ist ableitbar, dass die Arbeitsmarktmaßnahmen in der Altersgruppe ausgebaut werden sollten und dass dabei das hohe Gewicht formaler Bildungszertifikate in Österreich berücksichtigt werden muss.

---

<sup>36</sup> Um zu einer ausreichenden Stichprobengröße für die Berechnung zu kommen, wurden die Daten der Arbeitskräfteerhebung 2004 bis 2011 gepoolt. Die Zahlen in der Tabelle sind ein Durchschnittswert für diesen Zeitraum. Eine Auswertung nach Erhebungsjahren ergab keine starken Entwicklungstendenzen in die eine oder andere Richtung, die Anteile sind somit über die Jahre hinweg stabil.

## 2.4 Transitionstypologie: Zusammenfassung der Staatenzuordnung

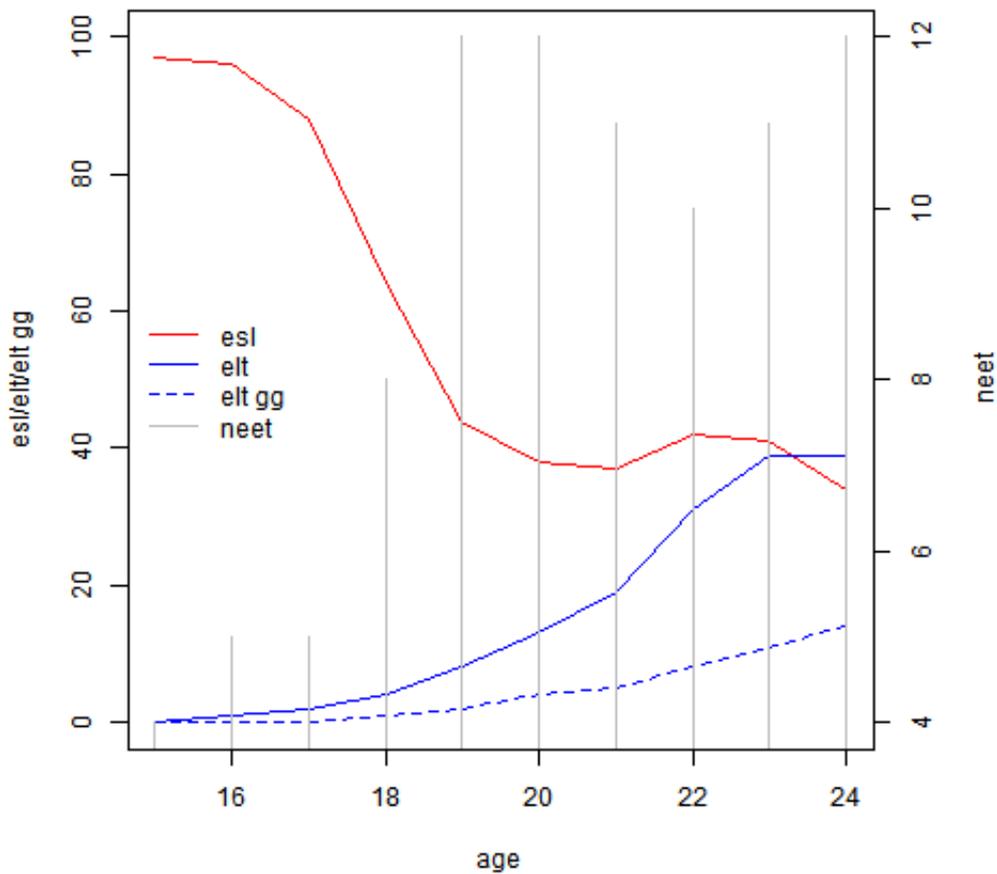


Abbildung 2.10: Anteile früher SchulabgängerInnen und junger Eltern unter der NEET-Gruppe nach Einzeljahren

Quelle: LFS 2004-2011; Berechnungen: IKEB. Lesebeispiel: Unter den 18-Jährigen beträgt der NEET-Anteil rund 8 Prozent (graue Linien, rechte Achse). 17-jährige NEET sind zu rund 90 Prozent frühe Schulabgänger (rote Linie, linke Achse). Rund 40 Prozent der 24-jährigen NEET haben Kinder (blaue durchgezogene Linie, linke Achse), etwa 20 Prozent der 24-jährigen NEET haben Kinder und sind *gleichzeitig* frühe SchulabgängerInnen (blau gestrichelte Linie, linke Achse).



# 3 Makrostruktureller Erklärungsrahmen II: Schulische Regelungsstrukturen

## 3.1 Einleitung

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit schulischen Regelungsstrukturen im europäischen Kontext. Es werden aktuelle Diskurse und historische Entwicklungen vor allem aus Perspektive der Educational-Governance theoretisch aufgearbeitet. Darauf aufbauend wird unter Berücksichtigung der Transitionsstrukturen empirisch geprüft, welche Dimensionen schulischer Regelungsstrukturen Einfluss auf frühen Schulabgang nehmen und wie diese Zusammenhänge gestaltet sind. Im Blickpunkt stehen also die Prozesse nationaler Bildungssysteme – von der Legislative bis in den Schulalltag – und ihre Verantwortung für ESL. Die Auseinandersetzung gliedert sich in drei Teile:

1. Im theoretischen Teil wird herausgearbeitet, (a) warum im *Educational-Governance-Diskurs* der Begriff der „Steuerung“ durch „Regelungsstruktur“ ersetzt wird, (b) welche AkteurInnen mit welchen Verfügungsrechten in welchen Handlungsfeldern die Regelungsstruktur eines Bildungssystems konstituieren, (c) wie sich nationale Bildungssysteme anhand ihrer Regelungsstrukturen theoretisch klassifizieren lassen und (d) wie zwei wichtige regelungsstrukturelle Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte – Autonomie und evaluationsbasierte Steuerung – in diesem Licht beurteilt werden.
2. Das theoretisch aufbereitete Konstrukt der Regelungsstruktur wird danach auf seinen empirischen Gehalt überprüft. Zuerst wird anhand von Daten aus den PISA-Studien seit dem Jahr 2000 geklärt, welche Dimensionen von Regelungsstrukturen im europäischen Kontext empirisch vorzufinden sind und wie Österreich darin zu verorten ist. Wir konzentrieren uns mit dieser explorativen Vorgehensweise – wie von Lange und Schimank (2004) eingefordert – auf *empirisch sichtbare* Umgestaltungen (und Unterschiede) von Regelungsstrukturen in europäischen Staaten (zit. nach Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 658).
3. Danach wird ein weiteres zentrales Anliegen der Governanceforschung aufgegriffen, nämlich die Frage, wie sich eine Veränderung in der Regelungsstruktur auf den Anteil früher SchulabgängerInnen auswirkt – ein wichtiges Leistungsstrukturelement im Mehrebenensystem Schule (vgl. Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2173; Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1589). Wichtig ist uns der Hinweis, dass ESL in dieser Studie nicht als individuelles Defizit konzeptualisiert wird, sondern als Qualitätsmerkmal eines Schulsystems. In der Studie wird also „Schulversagen“

tatsächlich als Versagen der Schule verstanden und nicht als Versagen von SchülerInnen. In einer aktuellen Publikation der OECD (2012b) wird das so ausgedrückt: „The idea that students fail because of their own personal shortcomings (academic or otherwise) is being superseded by the idea of school failure. The cause of – and responsibility for – students’ failure is now seen increasingly as a deficient or inadequate provision of education by schools, and by extension, school systems [...]. It is the failure of schools to provide education appropriate to different needs that leads students to fail. [...] From a systematic perspective, school failure occurs when an education system fails to provide fair and inclusive education services that lead to enriching student learning. At the school level, school failure can be defined as the incapacity of a school to provide fair and inclusive education and an adequate environment for students to achieve outcomes worthy of their effort and ability.“ Dieser dezidiert makrostrukturelle Ansatz der Studie ist auch im Kontext der relativ starken Fokussierung auf individuelle Defizite im österreichischen Diskurs zu sehen.

## 3.2 Theoretische Überlegungen zu Regelungsstrukturen

### 3.2.1 Begriffsklärung

#### Regelung versus Steuerung

Der Begriff *Regelungsstruktur* gehört zur Begriffswelt der *Educational Governance*, die international seit längerem verwendet wird und in den letzten Jahren auch in den deutschsprachigen Raum Einzug gehalten hat. Educational Governance beschäftigt sich mit der Frage, wie man Bildungsorganisationen gezielt gestalten kann, wenn gleichzeitig gilt, dass AkteurInnen Leistungen *nur in Interdependenz* mit anderen erbringen können. Aufgrund des Mehrebenencharakters des Schulsystems arbeiten „SpezialistInnen“ auf unterschiedlichsten Ebenen am „kollektiven Gut Schule“: SchülerInnen, Eltern, LehrerInnen, die Schulleitung, die Schulverwaltung, die Schulinspektion, externe BeraterInnen und schließlich die Bildungspolitik. Brüsemeister, Göppert u. a. (2008, Pos. 2137) merken an, dass es „[i]n der klassischen Sicht von Steuerung [...] eine herausgehobene AkteurIn [gibt], der die Beliebigkeit der Handlung anderer AkteurInnen einzuschränken sucht, [während] Governance von vornherein mit der Selbsttätigkeit [der] AkteurInnen [rechnet]“ – zurecht, denn aus systemtheoretischer Perspektive ist die Schule nach Wacker, Rohlf s u. a. (2013, S. 120) „[...] eine lose gekoppelte, technologiarme und nur schwer von außen zu steuernde Organisation [...], wobei die Beziehungen zwischen den einzelnen [hierarchisch gegliederten] Ebenen [...] als eher schwach [charakterisiert werden]. Für die Implementation von Innovationen bedeutet dies, dass Veränderungsabsichten nicht bruchlos realisiert werden können und linear strukturierte Wirkmodelle nur eine begrenzte Gültigkeit besitzen.“ Etwas deutlicher werden Czada und Schimank (2000) (zit. nach Kussau und Brüsemeister 2007a, Pos. 193): „Für politische Akteure ist die Gestaltbarkeit sozialer Ordnungsstrukturen eine *notwendige Fiktion*. [Hervorhebung im Original]“

#### Die AkteurInnen im Regelungssystem

Damit sind auch die wichtigsten AkteurInnen an den entgegengesetzten Enden des hierarchisch organisierten Spektrums benannt, auf die sich die vorliegende Analyse konzentriert: LehrerInnen bzw. Schulleitung als VertreterInnen der Schule einerseits sowie die hierarchisch übergeordneten Ebenen lokaler, regionaler und nationaler Behörden als VertreterInnen des Staates andererseits (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2114f). Diese beiden Ebenen erzeugen und beeinflussen in einer antagonistischen Kooperation als ungleiche, aber gleichrangige und zwangsverbundene AkteurInnen die Regelungsstruktur eines Schulsystems (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 84).

Aufgrund ihrer (zumindest theoretisch) wichtigen Rolle bei der Vermittlung allfälliger Evaluationsergebnisse wäre eine gesonderte Untersuchung intermediärer Institutionen (Schulinspektion, Schulaufsicht) ebenfalls spannend. Da die Studie aufgrund ihres internationalen Fokus auf vergleichbare Daten angewiesen ist, bleibt die Analyse aber dennoch auf die oben genannte Dichotomie Schule versus überschulische Ebene(n) beschränkt.

Neben den genannten AkteurInnen sind übrigens auch SchülerInnen an der „Herstellung von Schule“ beteiligt – wobei sie freilich eine Sonderstellung haben, weil sie als Schulpflichtige zum Schulbesuch gezwungen sind (ebd., Pos. 1601). Die Antwort auf die Frage, wieviele Jugendliche das Schulsystem bei erster Gelegenheit verlassen (gleichsam: „die Flucht ergreifen“), kann deshalb als grundlegendes Leistungsmerkmal eines Schulsystems begriffen werden.

#### Handlungsfelder im Regelungssystem

Die AkteurInnen handeln in unterschiedlichen schulorganisatorischen Feldern. Grundsätzlich lassen sich primäre und sekundäre Handlungsvollzüge unterscheiden. Die *primären Handlungsvollzüge* betreffen die Leistungserstellung: die Organisation des Lernens und des Unterrichts (Leistungsbewertung, Disziplinarmaßnahmen, Lehrplan, Fächerangebot, Lehrmittel). Die *sekundären Handlungsvollzüge* beziehen sich auf den Bereich der Schulorganisation (Finanzen, Ausstattung, Personal). Diese beiden Bereiche sind nach Rürup (2007, Pos. 1301) „[...] eine allgemeingültige und policy-unabhängige Differenzierung von Entscheidungsfeldern der Organisation von Schule.“<sup>1</sup> Im selben Referenzrahmen bewegen sich demgemäß auch viele internationale Untersuchungen zum Thema Bildung – etwa die PISA-, INES- oder TALIS-Erhebungen (OECD 2012a, S. 510, 2009, S. 37, 2004, S. 423–438).

#### Verfügungsrechte und -möglichkeiten im Regelungssystem

Obwohl zwischen Schulbehörden und LehrerInnenschaft faktisch ein hierarchisches Gefälle besteht,<sup>2</sup> sind in schulischen Mehrebenensystemen die „Verfügungsrechte“ zum Treffen von Entscheidungen in den verschiedenen Handlungsfeldern *zweiseitig asymmetrisch*

<sup>1</sup> Der erste Bereich wird im Bericht auch als „pädagogische Autonomie“ bezeichnet, der zweite als „Ressourcenautonomie“ oder „organisatorische Autonomie.“

<sup>2</sup> Kussau und Brüsemeister (2007b, S. 99) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „Principal-Agent-Beziehung“.

verteilt: Einerseits hat der Staat *normative Verfügungsrechte*, weil er als Akteur der Bildungspolitik legitimiert und berechtigt ist, Lehrkräften Handlungsanweisungen zu geben. Andererseits kann der Staat nicht selbst unterrichten, wodurch den Lehrkräften die *faktische Verfügungsgewalt* zukommt, weil sie die Handlungsanweisungen des Staates unterlaufen können, indem sie ihre exklusiven pädagogischen Vermittlungsfähigkeiten ausspielen und die staatliche Kontrollschwäche ausnützen (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2170; vgl. auch den Begriff der „Interdependenzunterbrechung“ und weitere Hinweise bei Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1850, 1903, 2992). Es sind also Verfügungsrechte von Verfügungsmöglichkeiten zu unterscheiden!<sup>3</sup>

#### 3.2.2 Idealtypische Formen von Regelungsstrukturen

Aus den theoretisch möglichen Kombinationen von AkteurInnen (Schule versus Schulbehörde) mit Verfügungsmöglichkeiten in den genannten Handlungsfeldern (primäre versus sekundäre Handlungsvollzüge) lassen sich drei idealtypische Dimensionen von Regelungsstrukturen ableiten (dargestellt in der Abbildung auf der nächsten Seite):

1. Die erste Dimension ist durch den Gegensatz zwischen zentralistischen und autonomen Bildungssystemen gekennzeichnet – in beiden liegen primäre und sekundäre Handlungsvollzüge in den Händen ein und desselben Akteurs bzw. ein und derselben Akteurin. Entweder wird in Fragen der primären *und* der sekundären Handlungsvollzüge (d. h. sowohl Lehrplan, Disziplinarmaßnahmen, Leistungsbeurteilung, als auch Personalagenden, Mittelbereitstellung und -verwendung) von (a) einer zentralen Bildungsbehörde (*Bürokratisches Modell*) oder (b) auf Ebene einer autonomen Schule (*Professionsmodell*<sup>4</sup>) entschieden, wobei auf die Grenzen der Steuerbarkeit bereits eingangs hingewiesen wurde: Einerseits verfügt der Staat nicht über die Ressourcen, selbst zu unterrichten (Kussau und Brüsemeister 2007a, Pos. 306), andererseits ist das Verhältnis zwischen LehrerInnen und Staat legitimatorisch und regulativ asymmetrisch zugunsten der Politik ausgebildet (Kussau 2007, Pos. 1675). Durch die beiden hellgrauen Häkchen ist deshalb in der Tabelle symbolisiert, dass aufgrund der doppelseitigen Asymmetrie in den betreffenden Feldern AkteurInnen nicht ohneeinander agieren können.
2. Die zweite Dimension beschreibt Konstellationen in denen die Verfügungsrechte für primäre und sekundäre Handlungsvollzüge bei unterschiedlichen AkteurInnen liegen. Es ergeben sich wiederum zwei gegensätzliche Typen: Im einen Fall (*Diskrepanztyp A*) liegt die Unterrichtsorganisation bei den Lehrenden und die Schulorganisation bei den Schulbehörden, im anderen Fall (*Diskrepanztyp B*) ist es genau

<sup>3</sup> Wenn im Folgenden der Begriff Verfügungsrechte verwendet wird, dann beziehen wir uns – um eine internationale Vergleichbarkeit zu gewährleisten – immer auf die im Rahmen der PISA-Studie bei DirektorInnen erfragten Verfügungsrechte in ganz spezifischen Handlungsfeldern im Bereich der primären oder sekundären Handlungsvollzüge. Freilich kann dadurch die Situation in einem Staat nicht in seiner ganzen Komplexität wiedergegeben werden.

<sup>4</sup> Die Bezeichnung „Professionsmodell“ wurde gewählt, weil weitreichende autonome Gestaltungsmöglichkeiten in der Regel mit dem Bestehen einer starken LehrerInnen-Profession einher gehen. Näheres dazu wird ab Seite 67 beschrieben.

### 3.2 Theoretische Überlegungen zu Regelungsstrukturen

<p>(a)</p> <p>Bürokratisches Modell</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sch.</td> <td style="text-align: center;">Bür.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">↔</td> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td></td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> </table>		Sch.	Bür.					Unterricht	✓	✓	↔	Unterricht	✓		Organisation		✓		Organisation	✓	✓	<p>(b)</p> <p>Professionsmodell</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sch.</td> <td style="text-align: center;">Bür.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td></td> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td></td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> </table>		Sch.	Bür.					Unterricht	✓			Unterricht	✓		Organisation		✓		Organisation	✓	✓	<p>} Dim. 1</p>
	Sch.	Bür.																																										
Unterricht	✓	✓	↔	Unterricht	✓																																							
Organisation		✓		Organisation	✓	✓																																						
	Sch.	Bür.																																										
Unterricht	✓			Unterricht	✓																																							
Organisation		✓		Organisation	✓	✓																																						
<p>(c)</p> <p>Diskrepanztyp A</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sch.</td> <td style="text-align: center;">Bür.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">↔</td> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td></td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> </table>		Sch.	Bür.					Unterricht	✓		↔	Unterricht	✓	✓	Organisation		✓		Organisation	✓	✓	<p>(d)</p> <p>Diskrepanztyp B</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sch.</td> <td style="text-align: center;">Bür.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">↔</td> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td></td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> </table>		Sch.	Bür.					Unterricht	✓		↔	Unterricht	✓	✓	Organisation		✓		Organisation	✓	✓	<p>} Dim. 2</p>
	Sch.	Bür.																																										
Unterricht	✓		↔	Unterricht	✓	✓																																						
Organisation		✓		Organisation	✓	✓																																						
	Sch.	Bür.																																										
Unterricht	✓		↔	Unterricht	✓	✓																																						
Organisation		✓		Organisation	✓	✓																																						
				<p>(e)</p> <p>Mehrebenenkooperation</p> <table style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tr> <td></td> <td style="text-align: center;">Sch.</td> <td style="text-align: center;">Bür.</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Unterricht</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td></td> <td style="text-align: center;">Organisation</td> <td style="text-align: center;">✓</td> <td style="text-align: center;">✓</td> </tr> </table>		Sch.	Bür.					Unterricht	✓	✓		Unterricht	✓	✓	Organisation	✓	✓		Organisation	✓	✓	<p>} Dim. 3</p>																		
	Sch.	Bür.																																										
Unterricht	✓	✓		Unterricht	✓	✓																																						
Organisation	✓	✓		Organisation	✓	✓																																						

Tabelle 3.1: Idealtypische Regelungsstrukturen

umgekehrt. Beispiele für beide Typen sind leicht vorstellbar: In Schulsystemen des Diskrepanztyps A haben pädagogisch autonome LehrerInnen wenig Einfluss darauf, welche neuen LehrerInnen in der Schule angestellt werden. In Schulsystemen des Diskrepanztyps B müssen selbstbestimmte PädagogInnen-Teams ihren Unterricht aber an der Erfüllung zentraler Bildungsstandards ausrichten.

3. Entscheidend für die dritte Regelungsstruktur-Dimension ist die Zahl der AkteurInnen mit Verfügungsrechten in einzelnen Handlungsfeldern. Bei einer höheren Zahl an AkteurInnen ergeben sich potenziell (nicht unbedingt faktisch!) mehr Möglichkeiten zur (sozialen) Interaktion über die unterschiedlichen Ebenen des Schulsystems hinweg, aus diesem Grund wird diese Regelungsstruktur-Dimension – die freilich eine erhöhte Komplexität aufweist – als *Mehrebenenkooperation* bezeichnet.

Nachfolgend werden theoretische und empirische Befunde aus der internationalen und deutschsprachigen Forschungslandschaft zu den angeführten Dimensionen von Regelungsstrukturen besprochen. Es wird ausführlich auf die Bereiche *Autonomie und (evaluative) Kontrolle* eingegangen. Hier sind in den letzten Jahren deutliche Veränderungen zu verzeichnen. Die in den untersuchten nationalen Schulsystemen unterschiedlich hohen und unterschiedlich gelagerten schulischen Freiheitsgrade werden hier entlang der Achse Autonomie versus Zentralismus verhandelt (die erste Regelungsstruktur-Dimension). Anmerkungen zu der im letzten Jahrzehnt europaweit stark ausgebauten evaluativen Kontrolle von Schulleistungen werden hingegen unter dem Aspekt einer (potenziellen)

Mehrebenenkooperation diskutiert (dritte Dimension, Seite 72).

### 3.2.3 Schulautonomie: Bürokratie versus Profession

#### Einleitung

Schulautonomie hat in Europa – mit Ausnahme Belgiens und der Niederlande – keine Tradition. Sie wurde erst in den 1980er-Jahren von einigen Staaten forciert – zuerst von Spanien (!),<sup>5</sup> Frankreich und Großbritannien, dann von den skandinavischen Staaten. Eine weitere Verbreitung erfolgte in den 90er-Jahren – der Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang dieses Jahrzehnts war für viele ostmitteleuropäische Staaten der Startpunkt für Reformen, die dort mit starkem politischen Willen vorangetrieben wurden (Coghlan und Desurmont 2007, S. 10–11, 50). Ziel dieser Umgestaltungen war es, den Schulen ein größeres Maß an Autonomie über einen weiten Bereich institutioneller Maßnahmen zu geben – etwa durch Lockerung von Vorgaben für die Verwendung von Finanzmitteln oder die Gestaltung von Unterrichtsprozessen.

Die skizzierte Entwicklung ist – mit einiger Verspätung – auch für Österreich zu verzeichnen. Hierzulande wurden Schritte in Richtung mehr Schulautonomie ab 1993 (wenig nachhaltig) umgesetzt. Der Reformprozess wurde schon nach wenigen Jahren zugunsten der Entwicklung outputorientierter und evaluationsbasierter Steuerungsmethoden (Bildungsstandards, Zentralmatura) gestoppt – ein Schritt, der verschiedentlich problematisiert wird (vgl. z. B. Schratz und Hartmann 2009, S. 323, 329).<sup>6</sup>

Es haben sich unterschiedliche, teils konkurrierende, teils auch ineinander greifende Diskurse und Zielsetzungen des Autonomiebegriffes entwickelt, die nach Rürup (2007) folgendermaßen systematisiert werden können (zit. nach Schratz und Hartmann 2009, S. 323):

1. „Schulautonomie“ verstanden als „pädagogische Reform der Organisation des Lehren und Lernens, bei der die Stärkung der Professionalität der LehrerInnenschaft im Mittelpunkt steht“: Hier finden sich Schlagwörter wie Schul- und Unterrichtsentwicklung, Mikropolitik, Qualität, Schul- und Unterrichtseffektivität.
2. „Schulautonomie“ als Versuch, „den Bürgern direktere Teilhabe an der konkreten Gestaltung des sozialen Miteinanders [...] zu ermöglichen“: Hierzu gehören Bewegungen zur Öffnung der Schule, zur Community School, zur Demokratieerziehung, aber auch die Förderung des Privatschulwesens.

<sup>5</sup> Die Tatsache, dass Spanien zu den ersten Ländern gehört, die in Europa Schulautonomie-Reformen umgesetzt haben, ist deshalb interessant, weil Spanien als südeuropäischer Staat in der Tradition zentralistischer Bildungsverwaltungen steht (Coghlan und Desurmont 2007, S. 50).

<sup>6</sup> Aktuell, nach Bekanntwerden der ersten Ergebnisse der Bildungsstandard-Untersuchungen und der Tests zur Einführung der Zentralmatura, wendet sich die öffentliche Aufmerksamkeit interessanterweise wieder der Schulautonomie zu. Vgl. z. B. den Artikel „Mehr Geld, mehr Motivation – mehr Kontrolle“ in der Presse vom 5. November 2013 oder die Veranstaltung „Schulautonomie als Chance“ der Wirtschaftskammer am 21. November 2013 oder die Enquete „Arme Schulen – reiche Schulen. Mehr Mittel für Schulstandorte mit einer hohen Zahl an benachteiligten Schüler/innen“ der Arbeiterkammer Wien am 6. Mai 2014, bei der das Thema Autonomie im Zusammenhang mit einer möglichen, auf sozialen Parametern basierenden Mittelverteilung für Schulen intensiv diskutiert wurde.

### 3.2 Theoretische Überlegungen zu Regelungsstrukturen

3. „Schulautonomie“ als „Anwendung allgemeiner Organisationsreformen der öffentlichen Verwaltung auf Schule – mit stark betriebswirtschaftlich-effizienzorientierten Bezügen“: In dieser Diskursgruppe finden sich Begriffe wie Optimierung des Mitteleinsatzes, Steigerung der Produktivität, Ausschöpfung von Reserven, New Public Management, Neue Steuerung.<sup>7</sup>
4. „Schulautonomie“ als Vorschlag einer generellen Neugewichtung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien von Schule [...], bei der über eine dezentrale Verantwortungserweiterung die emotional-kognitive Einbindung der EinzelakteurInnen in die Interessen und Zwecke der Gesamtorganisation optimiert werden soll. Die zugehörigen Begriffe sind Deregulierung, Dezentralisierung, Outputorientierung, Standardisierung und New Educational Governance, aber auch Liberalisierung bzw. Neoliberalismus.

Von diesen Diskurssträngen werden in der vorliegenden Studie zwei näher behandelt, weil von den in ihnen aufgearbeiteten Mechanismen ein direkter Einfluss auf die Leistungsstrukturen von Schulsystemen (in Form niedriger oder hoher ESL-Anteile) zu erwarten ist, nämlich: Autonomie als pädagogische Reform der Organisation des Lehrens und Lernens (Punkt eins) und Autonomie als (eine) Ausprägung der Neugestaltung bildungspolitischer Gestaltungsstrategien (Punkt vier, im Kapitel Mehrebenenkooperation ab Seite 72).

#### Schulautonomie aus pädagogischer Perspektive

Hinter der Erweiterung des Handlungsspielraums von Schulen steht aus pädagogischer Perspektive die zentrale Überlegung, dass die Institution Schule am besten funktioniert, wenn den involvierten LehrerInnen bedarfsorientiertes Handeln ermöglicht wird.<sup>8</sup> Aufgrund des asymmetrischen Zugangs (OECD 2009, S. 36) zu bildungsprozessrelevanten Informationen, bietet ein bürokratisch verwaltetes „one best system“ hierfür keine idealen Rahmenbedingungen (Tyack 1974; zit. nach Mehta 2013, S. 5). Mehta spricht in diesem Zusammenhang von einem „factory model“, das er im schulischen Kontext für unangemessen hält. Schulautonomie wird hier also direkt mit der Entwicklung effektiverer, besserer Unterrichtsformen in Zusammenhang gebracht.

Dieser Zusammenhang ist nicht unhinterfragt. Nikolai und Helbig (2013) etwa haben für Deutschland mittels eines Mehrebenenmodells untersucht, ob Unterschiede in der Nutzung von erweiterten Entscheidungsbefugnissen auf Ebene der Einzelschulen einen

<sup>7</sup> Siehe z. B. die Analysen der OECD (2012a, S. 500). In dieser Lesart wird Autonomie durch Schulkonkurrenz stimuliert, wie es sie international in einer Reihe von Staaten gibt (OECD 2010b, S. 74, 2011, S. 45, 48; Nikolai und Helbig 2013). Dieser Ansatz wird hier nicht weiterverfolgt, weil Schulkonkurrenz in Europa nur in Belgien und den Niederlanden eine wesentliche Rolle spielt (aufgrund des hohen Anteils an Privatschulen) und weil zur Vorsicht gemahnt wird, was marktformige, auf Wettbewerb und Konkurrenz basierende Mechanismen der Schulsystementwicklung anbelangt: überzeugende Wirksamkeitsbeweise für den Einsatz von Wettbewerb im Schulbereich stehen bislang noch aus (Schratz und Hartmann 2009, S. 336).

<sup>8</sup> Aus Educational-Governance-Perspektive müsste ergänzt werden : „[...] ohne dass dafür erst ‚staatliche Kontrollschwächen‘ ausgenützt werden müssen.“

Einfluss auf die Kompetenzen der in PISA getesteten SchülerInnen haben. Auf Basis ihrer Analysen stellen sie einen Zusammenhang zwischen Schulautonomie und Schulleistungen gänzlich in Abrede, sogar bei Ergebnisverantwortlichkeit durch Evaluation.

Andererseits konkludieren Untersuchungen, dass eine hohe Schulautonomie eine wichtige Bedingung für gute SchülerInnenleistungen ist: Kein Land mit niedrigen Schulautonomiegraden zählt zu den PISA-Top-Performern. Eine Garantie bietet Schulautonomie dennoch nicht, denn Länder wie Dänemark oder die USA weisen trotz autonomer Schulen keine überdurchschnittlichen SchülerInnenleistungen auf. (Schratz und Hartmann 2009, S. 335).<sup>9</sup>

Zu erklären sind die differierenden Ergebnisse durch die Tatsache, dass in den Studien unterschiedliche hierarchische Ebenen betrachtet werden: Die OECD vergleicht Staaten, während Nikolai und Helbig (2013) sich mit Schulen in Deutschland befassen. Um einer Erklärung der Divergenzen näher zu kommen, muss man sich also die Frage stellen, was denn der Unterschied ist zwischen (a) einem gesamtgesellschaftlich hohen schulischen Autonomiegrad (wie etwa in Großbritannien oder den Niederlanden, wo Schulautonomie eine lange Tradition hat) und (b) einer *Einzel*schule, die einen hohen Grad an Autonomie genießt, sich aber in einem Staat mit niedriger Schulautonomie befindet, also in einem *Umfeld*, in dem Schulen nur wenig Handlungsfreiheit haben (wie z. B. in Deutschland, Österreich oder den südeuropäischen Staaten).<sup>10</sup>

Hohe Autonomie einer *einzelnen Schule* innerhalb eines Settings gesamtstaatlich geringer Schulautonomie ist ein Hinweis auf einen wie auch immer beschaffenen Sonderstatus der betreffenden Schule. Sehr autonom wären beispielsweise Privatschulen, die in einem Umfeld öffentlicher Schulen einen sehr spezifischen Status genießen, oder auch andere, spezielle Schultypen. Schratz und Hartmann (2009, S. 330) haben für Österreich gezeigt, dass Hauptschulen die Möglichkeiten autonomer Unterrichtsgestaltung viel intensiver genutzt haben als höhere Schulen. Der Grund dafür ist, dass in Schulsystemen mit früher Selektion für höhere Schulen kaum Anreize bestehen, die Möglichkeiten einer autonomen Unterrichtsgestaltung auch tatsächlich zu ergreifen, weil schwächere SchülerInnen in die niedrigeren Schulformen (die Hauptschulen) abgeschoben werden können. Wenn aber Schulen mit hoher Schulautonomie in der Regel von schwächeren Lernenden besucht werden – wie das in Österreich (und vielleicht auch in Deutschland) der Fall ist – besteht eine starke Konfundierung, durch die es zu erheblichen Verzerrungen der Modellergebnisse kommen kann (zum Begriff der Konfundierung und dessen Effekten vgl. J. Cohen, P. Cohen u. a. 2003).<sup>11</sup> Bei Betrachtung ganzer Staaten hingegen gilt, dass

<sup>9</sup> Sonderfälle, wie die USA, werden teils durch die mangelnde zentrale Outcome-Messung und Curriculumsgestaltung erklärt (OECD 2011, S. 42; Schratz und Hartmann 2009, S. 335). Aktuellere Publikationen der OECD (2012a, S. 500), die sich mit der Frage befassen, wer in Schulsystemen wichtige Entscheidungen fällt, zeigen allerdings, dass die Autonomie auf Schulebene wegen des starken Einflusses lokaler Autoritäten ungewöhnlich niedrig ist (geringer als in Österreich oder Deutschland). Demnach wäre die USA hier gar nicht als Ausnahmeerscheinung anzuführen.

<sup>10</sup> Aus Educational-Governance-Perspektive wäre hier wiederum zu ergänzen: „[...] wenig *legale* Handlungsfreiheit.“

<sup>11</sup> Von Konfundierung spricht man, wenn ein betrachtetes Merkmal A (in diesem Fall die Schulform) mit einem (häufig nicht betrachteten) eigentlich wirksamen Merkmal B (in diesem Fall: der Bildungshintergrund der SchülerInnen in Hauptschulen) hoch korreliert. Für Merkmal A ist in einer solchen Situation

Schulautonomie nicht isoliert besteht, sondern mit einem breiteren Bündel von Systemfaktoren kovariiert. In den Publikationen der OECD wird z. B. darauf verwiesen, dass Schulautonomie international mit niedrigen Transferraten und einer späten Selektivität gekoppelt ist.

Die Hypothese ist, dass Autonomie *erst in dieser Kombination* die Entwicklung kreativer Unterrichtsformen fördert. Die erweiterten Möglichkeiten, Kursangebot, Lehrmaterial und den Modus der Leistungsbewertung zu bestimmen, *müssen* dann eigentlich genutzt werden, um der größeren Heterogenität im Klassenzimmer Rechnung zu tragen, anstatt SchülerInnen mit niedrigen Leistungen oder Verhaltensauffälligkeiten in andere Schultypen abzuschieben (OECD 2010b, S. 38, 2011, S. 48; Ikeda 2011).

#### Schulautonomie und soziologische Professionstheorien

Im Zusammenhang mit den pädagogischen Implikationen von Schulautonomie (Punkt 1 auf Seite 64) bringt Rürup (2007) diese auch mit Professionalisierung (im Sinne soziologischer Professionstheorien) in Zusammenhang. Eine hohe aggregierte Schulautonomie verweist demnach auf eine LehrerInnenschaft, die ein starkes Professionsverständnis herausgebildet hat. Eine Profession ist – soziologisch betrachtet – ein akademischer Beruf mit hohem Prestige, eigener Berufsethik und einer starken Standesorganisation, der wegen der Herausforderung der Aufgabe ausgeübt wird (Hesse 1968; Daheim 1992; Kurtz 2005). Mit Parsons (1964, S. 39) folgen Mitglieder einer Profession einer universalistischen und nicht einer partikularen Interessen verpflichteten, einer (rollen)spezifischen im Gegensatz zu einer diffusen, einer neutralen und nicht affektiv aufgeladenen und einer leistungs- statt statusbezogenen Handlungslogik (zit. nach Schrittmesser 2011, S. 96).

Allerdings bedeutet Professionalisierung *nicht* professionelle Kompetenz; vielmehr be-fassen sich „[...] soziologische Professionstheorien und deren Übersetzung in bildungs- bzw. erziehungswissenschaftliche Denkfiguren [...] mit Fragen der Bestimmung von Professionalität bzw. im engeren Sinne von pädagogischer Professionalität, *weniger mit daran anschließenden Kompetenzvorstellungen* [Hervorhebung durch den Verfasser], die ihrerseits an die Bestimmung eines Proprium von Professionalität anschlussfähig wären. Die Diskussion um die Frage, was eine Profession im Kern ausmacht und ob pädagogische Berufe als Professionen zu betrachten sind, hat jedenfalls nach wie vor Konjunktur. Allerdings ist man in letzter Zeit zunehmend davon abgegangen von ‘Semi-Professionen’ zu sprechen, sondern argumentiert entweder, dass die Professionalisierung in pädagogischen Bereichen noch nicht abgeschlossen bzw. dass sie auch auf Grund bestimmter Rahmenbedingungen nicht abschließbar sei oder dass es sich im Fall der pädagogischen Berufe zwar um eine von den klassischen Professionen differierende, dennoch aber um eine Profession handle.“ (ebd., S. 95).

Nach Mehta (2013, S. 23, 124) weisen stark professionalisierte Berufsfelder – wie etwa der Hochschulbereich – Kennzeichen auf, die der US-LehrerInnenschaft fehlen: (a) Un-

---

zwar ein statistischer Effekt zu beobachten, der eigentlich dem Merkmal B zuzuschreiben ist. In diesem Fall spricht man von einer Konfundierung des Merkmals A. Konfundierungseffekte ergeben sich häufig auch in Untersuchungen zum Einfluss des Migrationshintergrunds, weil dieser stark mit einem nachteiligen Bildungshintergrund korreliert (aber nicht mit einem solchen ident ist).

qualifizierte BerufsanwärterInnen können an der Berufsausübung gehindert werden („social closure“, in Zeiten des LehrerInnenmangels nicht ohne weiteres vorstellbar), (b) auf Basis kooperativer Weiterentwicklung schaffen und definieren die PraktikerInnen *selbst* die fachspezifischen Wissensbestände („well developed knowledge base“). (c) Die PraktikerInnen setzen *sich selbst* durch geeignete Verfahren hohe Qualitätsstandards, z. B. durch Peer-Review-Prozesse, und (d) das für die Berufsausübung vorausgesetzte Fachwissen muss in einer längeren, standardisierten Ausbildung erworben werden. Letztlich führen diese Merkmale (e) zur öffentlichen Anerkennung der Profession – nicht nur in rechtlicher Hinsicht, sondern im Sinne von öffentlichem Respekt und Vertrauen. In der Folge wird z. B. den Universitäten im Gegensatz zu den Schulen ein beträchtliches Maß an institutioneller Autonomie eingeräumt. Accountability-Maßnahmen werden in diesem Fall weniger im Auftrag einer Ministerialbürokratie entwickelt, sondern von den Universitäten selbst. Eine gesamtstaatlich (nicht schulspezifisch!) hohe Schulautonomie kann somit als Hinweis auf eine starke berufliche und gesellschaftliche<sup>12</sup> Position der Lehrendenschaft gewertet werden, denn LehrerInnen, in die eine Gesellschaft kein Vertrauen setzt, stattet man nicht mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen aus.

Schulautonomie und  
Profession: ein  
empirisches Beispiel

Ein empirischer Beleg für den engen Zusammenhang zwischen Schulautonomie und pädagogischer Professionsbildung lässt sich auf Basis der TALIS-Daten (OECD 2009, 2010c) finden. TALIS untersucht in international vergleichender Perspektive Bedingungen des Lehrens und Lernens, u. a. mit der Frage, wie stark der Alltag von LehrerInnen in einem Staat durch verschiedene Elemente professioneller Zusammenarbeit geprägt ist: Wie oft gibt es Team-Unterricht, Team-Supervision, gegenseitige Unterrichts-Beobachtung mit Feedback, gemeinsame Aktivitäten mit LehrerInnen aus anderen Klassen mit unterschiedlichen Altersgruppen (Projekte) oder Koordination von Hausarbeiten über verschiedene Fächer hinweg (OECD 2010c, S. 199).<sup>13</sup> Zwei wichtigen Elemente professionalisierter Berufsfelder, so wie sie von Mehta (2013, S. 23, 124) definiert wurden, werden in TALIS also operationalisiert: Durch die angeführten Elemente entstehen fachspezifische Wissensbestände auf Basis kooperativer Weiterentwicklung und werden Qualitätsstandards durch Peer-Prozesse sichergestellt (sh. die Punkte b und c).

Ein Aggregatvergleich des Ausmaßes professioneller Zusammenarbeit (TALIS 2008) mit Informationen über den Autonomiegrad der LehrerInnen in einem Land (PISA 2009, sh. Tabelle 3.2 auf Seite 77) zeigt nun in der Abbildung auf der nächsten Seite einen außerordentlich starken Zusammenhang ( $R^2 = 0.548$ ): Niedrige Autonomiegrade (in Irland, den südeuropäischen Staaten Portugal, Spanien und Italien sowie Österreich) gehen mit einer schwach ausgeprägten professionellen Zusammenarbeit der LehrerInnen einher.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Nicht gemeint ist damit allerdings die berufliche Interessenspolitik: Die LehrerInnen in den USA konnten sich *trotz* ihrer starken gewerkschaftlichen Position, *trotz* vehementen fachlichen und gewerkschaftlichen Widerstandes, nicht gegen die „Rationalisierung“ ihres Berufsfeldes durch das „accountability movement“ wehren. Als Grund betrachtet Mehta (2013, S. 13, 17) den niedrigen Professionalisierungsgrad der LehrerInnenschaft, der zur Folge hatte, dass die Einwände und Forderungen der LehrerInnen gesellschaftlich nicht als legitim betrachtet wurden. Die Parallelen zur Situation in Österreich augenfällig.

<sup>13</sup> Der Index TCCOLLAB fasst die Variablen BTG30H bis BTG30L zusammen.

<sup>14</sup> Entsprechende Reformansätze wurden in Österreich im Rahmen der Novellierung des § 18 Bundes-Schulaufsichtsgesetzes initialisiert, die am 1. September 2012 in Kraft getreten ist (SQA-Initiative). Eine Evaluierung liegt freilich nach diesem kurzen Geltungszeitraum noch nicht vor.

### 3.2 Theoretische Überlegungen zu Regelungstrukturen

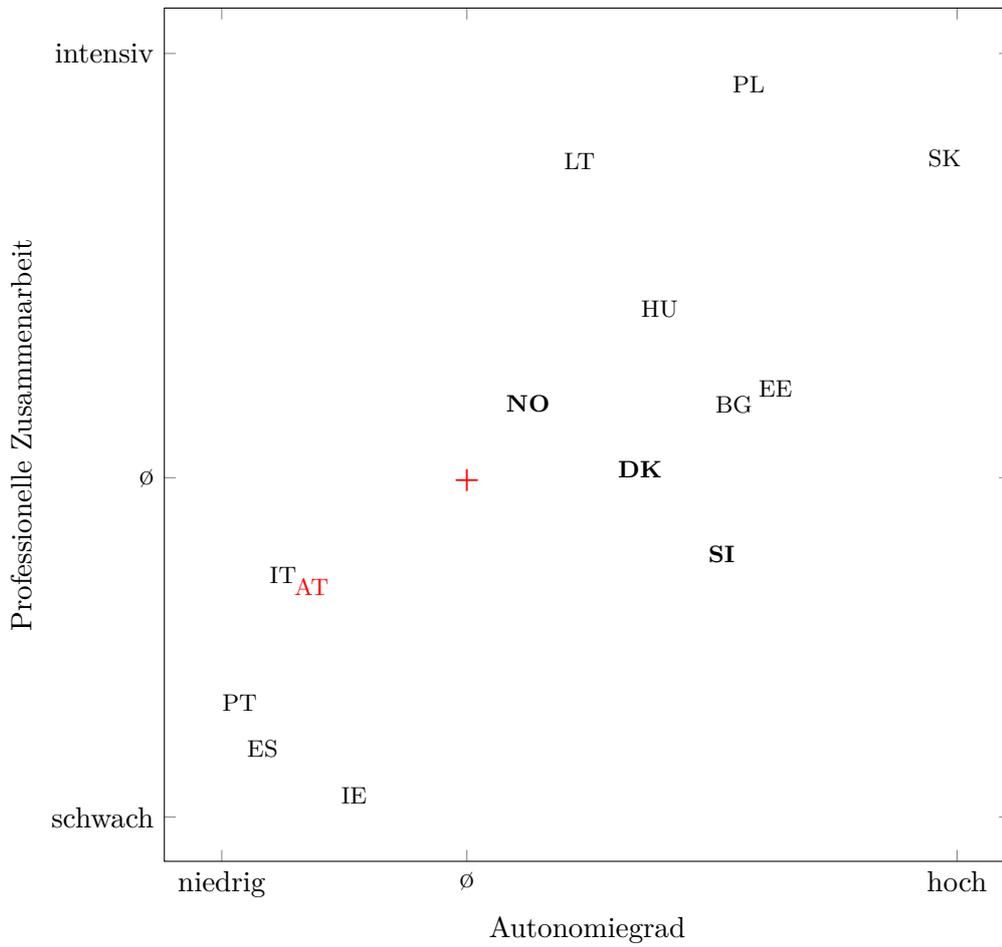


Abbildung 3.1: Schulautonomie und professionelle Zusammenarbeit

Je höher der Autonomiegrad in einem Staat ist, umso enger arbeiten die LehrerInnen auch zusammen. Drei der für Fallstudien ausgewählten Länder (Norwegen, Dänemark und Slowenien<sup>15</sup>) finden sich in der Ländergruppe mit höherem Autonomiegrad und stärkerer professioneller Zusammenarbeit, die sich deutlich von der Gruppe der Staaten mit zentralistischen Bildungsverwaltungen absetzt.

Hier liegt vielleicht ein weiterer Grund, warum bei internationalen Vergleichen Zusammenhänge zwischen Schulautonomie und Schulleistungen gefunden werden, bei Vergleichen von Schulen innerhalb eines Staates aber nicht. Nur auf Makroebene verweist eine hohe Schulautonomie auf einen hohen Professionalisierungsgrad der LehrerInnenschaft, der gemäß der oben referierten professionalisierungstheoretischen Annahmen dazu führt, dass auf der Mikroebene der Klasse Qualitätsstandards gesichert werden (z. B. durch Peer-Review-Prozesse, Fachdiskurse etc.), was einen besseren Unterricht und ein geringeres Risiko für einen frühen Schulabgang mit sich bringt. Im Fall eines Vergleiches des Autonomiegrades von Schulen innerhalb eines Staates kann hingegen von einer solchen Annahme nicht ausgegangen werden, weil eine starke Profession sich nicht in einer einzelnen Schule bilden kann. Freilich ist dadurch noch nichts darüber gesagt, ob und wie durch Schulautonomie (oder durch andere Maßnahmen) eine stärkere Professionalisierung der gesamten LehrerInnenschaft erreicht werden kann, denn die Kausalitätsrichtung bleibt hier unbestimmt. Ein hoher Autonomiegrad kann sowohl Ursache als auch Folge einer starken Profession sein.

Den Anteil früher SchulabgängerInnen durch eine (mit Schulautonomie verbundene), stärkere Professionalisierung der LehrerInnenschaft zu erklären, ist hierzulande aus mehreren Gründen interessant. Trotz der Autonomie-Reformen der 1990er-Jahre, die Altrichter und Heinrich (2007, Pos. 841) als „Nachwehe einer *professionalistischen Reformstrategie* [Hervorhebung im Original, A.d.V]“ bezeichnen, sind österreichische Schulen derzeit im internationalen Vergleich *wenig autonom*, vor allem in organisatorischer Hinsicht. Die professionalistische Reform hat somit nicht weit geführt. Das ist ein Hinweis auf den geringen Professionalisierungsgrad der österreichischen LehrerInnenschaft und verweist auf fehlende kooperative, innerprofessionell geregelte Evaluations- und Unterrichtsentwicklungsstandards (belegt auch durch die TALIS-Studie). Nach dem Ende dieser Reform begann man in Österreich, Standards zur Bewertung von Bildungsergebnissen nach internationalen Vorbildern zu entwickeln (Bildungsstandards, Zentralmatura). Dadurch ist es zu einer „Hybridisierung“, oder „institutionellen Rekombination“ von Regelungsstrukturen (Quack 2005, S. 349; zit. nach Altrichter und Heinrich 2007, Pos. 405) gekommen, die angesichts der derzeitigen Verhältnisse als „Kontrolle ohne Autonomie“ zu umschreiben wäre.

#### **Schulautonomie: Bestehende empirische Befunde**

Die INES-Erhebung (OECD 2012a, S. 503) bietet eine Datenbasis um pädagogische und organisatorische Bereiche von Schulautonomie im internationalen Vergleich zu untersuchen. Dabei zeigt sich, dass ein hohes Maß an pädagogischer Autonomie international

<sup>15</sup> Für Tschechien und die Schweiz sind keine TALIS-Daten vorhanden.

eigentlich die Regel ist. In allen OECD-Ländern – mit Ausnahme von Griechenland, Luxemburg und Norwegen<sup>16</sup> – werden Entscheidungen über die Unterrichtsorganisation hauptsächlich auf Ebene der Schule getroffen. Eine hohe Autonomie im Bereich des Personal-, Struktur-, und Ressourcenmanagements kommt im Durchschnitt seltener vor und weist gleichzeitig international eine beträchtliche Variabilität auf (ebd., S. 504). Ressourcenautonomie eignet sich somit methodisch besser für internationale Vergleiche, weil sich (a) durch diese hohe Variabilität die eigentlichen Unterschiede zwischen Staaten gut operationalisieren lassen, weil sie (b) auf einen hohen Professionalisierungsgrad hinweist (sh. Kapitel 49 auf Seite 67), der zudem (c) mit einer intensiven pädagogischen Kooperation der LehrerInnenschaft in Zusammenhang steht. Zu guter Letzt muss sie (d) als Grundlage für pädagogische Autonomie verstanden werden, wenn man den Hinweisen von Schratz und Hartmann (2009) auf die inkonsistente Schulautonomiepolitik in Österreich folgt (sh. Seite 71).

Dennoch werden in den aktuellen OECD-Publikationen eher die Zusammenhänge zwischen der pädagogischen Autonomie und anderen Variablen herausgearbeitet, z. B. mit der Transferrate (OECD 2011, S. 48, 2010b, S. 38; Ikeda 2011), mit wettbewerbsähnlichen Formen der Schulorganisation (OECD 2010b, S. 74), mit Ergebnisverantwortlichkeit, oder mit den Schulleistungen (OECD 2011, S. 42). Eine Ausnahme bilden Auswertungen der TALIS-Erhebung, die sich im Gegensatz zu den vorgenannten Publikationen gänzlich auf den schulorganisatorischen Bereich konzentrieren, diesen jedoch nicht im Zusammenhang mit anderen Faktoren betrachten (OECD 2009, S. 37). Der vorliegende Bericht nimmt sich im empirischen Teil dieser Forschungslücke an.

#### 3.2.4 Diskrepante Verfügungsrechte

Die Herausforderungen diskrepanter Verteilungen von Verfügungsrechten zwischen AkteurInnen werden in der Literatur nur vereinzelt diskutiert, sind allerdings für Österreich besonders interessant. Schratz und Hartmann (2009, S. 329) verweisen auf eine inkonsistente Schulautonomiepolitik in Österreich, indem sie anmerken, dass „insgesamt gesehen [...] österreichische Schulen in den letzten Jahren vor allem autonomere Entscheidungsmöglichkeiten in den primären Handlungsvollzügen (Lern- und Unterrichtsorganisation) erhalten [haben], die sekundären Handlungsvollzüge (Finanz-, Ausstattungs- und Personalorganisation) [jedoch] noch entscheidend auf übergeordneten Ebenen (Bezirk, Land, Bund) geregelt [werden]. Diese Diskrepanz führt vielfach zu schul- und unterrichtsentwicklerischen Aktivitäten, die auf der schulorganisatorischen Ebene nicht abgesichert sind (z. B. Personaleinsatz, Unterstützung durch Ressourcen) [...]. Gemessen an den Entscheidungsfreiheiten der Mittelbewirtschaftung (z. B. Einstellung und Entlassung von

<sup>16</sup>Das Beispiel Norwegen ist einerseits interessant, weil dessen insgesamt gesehen niedrige Schulautonomie einen starken Kontrast zum restlichen Skandinavien bildet und es dort gleichzeitig einen ungewöhnlich hohen Anteil früher SchulabgängerInnen gibt. Laut INES-Survey ist die Schulautonomie in Norwegen sogar niedriger als in Österreich, Deutschland oder Spanien (OECD 2012a, S. 500). Andererseits genießen laut TALIS norwegische Schulen eine vergleichsweise hohe Ressourcenautonomie (OECD 2009, S. 37), was eigentlich einen niedrigeren ESL-Anteil erwarten ließe. Die Gründe für hohen ESL-Raten Norwegens liegen maßgeblich in der Verfasstheit des Berufsbildungssystem begründet. Dies wird im Rahmen der Fallstudie auf Seite 4.3 auf Seite 104 näher ausgeführt.

Lehrkräften, Festlegung der Anfangsgehälter, Entscheidung über Beförderung bzw. Höhergruppierung von Lehrpersonen) [...] gibt es noch deutliches Entwicklungspotenzial.“ Das selbe gilt für Deutschland, Kussau und Brüsemeister (2007b, Pos. 894, 1194) weisen darauf hin, dass dort Autonomie niemals wirklich eingeführt wurde.

### 3.2.5 Gemeinsame Verfügungsrechte und Mehrebenenkooperation

Spätestens seit den 1990er-Jahren sind im Bereich der schulischen Regelungsstrukturen *europaweit* deutliche Verwerfungen zu verzeichnen. Im Rahmen des „New Public Management“ kam es – ursprünglich wohl aus effizienzorientierten, betriebswirtschaftlichen und weniger pädagogischen Beweggründen – zu einer (annähernd) gleichzeitigen<sup>17</sup> Begrenzung und Erweiterung staatlicher Aufgaben. Die Begrenzung wurde im vorigen Kapitel behandelt: Im Zuge von Schulautonomiereformen überließen Staaten (jedenfalls ihrem eigenen Selbstverständnis nach) die Zielerfüllung immer stärker den Schulen selbst. Dieser Rückbau der Detailsteuerung bewirkte aber keinen Rückgang von Steuerung an sich (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1454; OECD 2012a, S. 500 f.), denn staatliche Bildungsverwaltungen engagierten sich im Auftrag der Politik jetzt stärker für strategische bildungspolitische Ziele. Forciert wurde die Entwicklung von dezidiert „an messbaren Ergebnissen“ ausgerichteten Interventionen – zu Lasten älterer, „inputorientierter“ Maßnahmen (wie etwa der Lehrpläne), deren Effektivität schon seit Längerem diskutiert und durch verschiedene Studien in Frage gestellt wurde (Schober, Klug u. a. 2012, S. 112).<sup>18</sup>

Legitimiert durch eine (empirisch, diskursiv oder gar demokratisch kaum abgesicherte) „Förderung des öffentlichen Wohls“ wurden dann mittels flächendeckender Evaluationen, SchülerInnenleistungstests, zentraler Abschlussprüfungen und neuer Schulinspektionen vielerorts neue Bildungsstandards etabliert, die von den nunmehr „ergebnisverantwortlichen“ Schulen in methodischer und operativer Autonomie erfüllt werden sollen (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2119). Man begann, Lehrkräfte durch Evaluationsmaßnahmen auf bestimmte Maßnahmen zur Kompetenzsteigerung von SchülerInnen verpflichten zu wollen (ebd., Pos. 2155). Die neue Ergebnisverantwortlichkeit der Schulen („accountability“) wurde gleichsam als „Preis“ für die neu verordnete(!)<sup>19</sup> Unabhängigkeit (OECD 2010b, S. 68, 2012a, S. 500; Nikolai und Helbig 2013) herausgestellt.

Mit der neuen evaluationsbasierten Steuerung wollte man dem relativen Eigenleben

<sup>17</sup> Faktisch erfolgte die Entwicklung leicht zeitversetzt und nicht immer ganz konsistent. Alle Staaten mit einem hohen Grad an Autonomie haben Rechenschaftspflichten in variierendem Ausmaß entwickelt. In Staaten die Autonomiereformen erst kürzlich umgesetzt haben, gibt es hingegen in der Regel noch keine strukturierten Evaluationsmodelle. Nur in Großbritannien wurden Accountability-Maßnahmen *gemeinsam und in Abstimmung* mit Autonomie-Maßnahmen eingeführt (Coghlan und Desurmont 2007, S. 50). Etwas anders liest sich das allerdings bei Arnott (2000), die den Zeitraum Mitte der 1980er Jahre (seit Thatcher) bis Ende der 1990er Jahre mit der Kernaussage resümiert, dass die Regierungen von England und Schottland die bestehende professionelle Autonomie der Lehrkräfte durch die Einführung von markt- und managementorientierten Methoden zu brechen suchte (zit. nach Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 513).

<sup>18</sup> Zentral definierte Bildungsstandards werden von Kussau und Brüsemeister (2007a) übrigens ebenso als „Inputmaßnahme“ bezeichnet.

<sup>19</sup> Die Autonomiereformen der europäischen Staaten sind im Grunde von oben verordnete Maßnahmen.

### 3.2 Theoretische Überlegungen zu Regelungsstrukturen

der Schulen – z. B. dem intransparenten Habitus der Lehrkräfte – bildungspolitisch entgegenwirken. Dem zugrunde liegt die Idee, die Beziehung zwischen Schule und Politik unter Verzicht auf soziale Ressourcen wie etwa Vertrauen „technologisieren“ zu können. Ob sich dadurch engere Beziehungen zwischen den Ebenen des Schulsystems werden herstellen lassen, ist freilich fraglich (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2216; Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 114).

Zudem wird die Wirksamkeit der Accountability-Maßnahmen empirisch widersprüchlich beurteilt (OECD 2011, S. 42; kritisch: Nikolai und Helbig 2013) und ist aufgrund der zweiseitig asymmetrisch verteilten Verfügungsrechte im Schulsystem (Seite 61) auch aus theoretischen Überlegungen fraglich. Nicht nur staatliche Kontrollschwäche lässt die Top-Down-Implementierung von Neuerungen im hierarchisch strukturierten Bildungssystem scheitern, sondern auch der für zentralistische Schulsysteme typische Mangel an „change agents“ (Gräsel, Jäger u. a. 2006; zit. nach Wacker, Rohlf s u. a. 2013, S. 121), der zu einer beträchtlichen Innovationsträgheit führt. Angesichts all dessen stellt sich die Frage, wie pädagogische Innovationen dann *überhaupt* implementiert werden können.

Aus Educational-Governance-Perspektive könnte der Ausweg darin liegen, von einem multikausal erzeugten Schulsystem auszugehen, in dem Schule durch pädagogische *und* administrative Beiträge entsteht: Der Staat kann zwar nur begrenzt verordnen oder gar „durchregieren“, aber Politik und Bürokratie sind nicht per se sachunkundig, und Schule ist weniger gegängelt als sie selbst sich sieht (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 110). Hier werden Schulsysteme gezeichnet, die anstelle von Top-Down-Verordnungen „symbiotische Strategien“ verfolgen, in denen „[...] AkteurInnen unterschiedlicher Systemebenen und mit differenten Expertisen an der Umsetzung pädagogischer Innovationen [arbeiten]“<sup>20</sup> (Gräsel 2004; Gräsel, Jäger u. a. 2006; zit. nach Wacker, Rohlf s u. a. 2013, S. 121), wodurch „große Entwürfe“ konventionell steuernder AkteurInnen ebenso bedeutsam werden wie „kleinste“ Einzelaktivitäten in den Klassenzimmern (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 110).

Entscheidend für die Möglichkeit eines solchen Denkrahmens sind die *Interaktionen* zwischen den Beteiligten (ebd., Pos. 1426). Es ist zu beobachten, dass neben die großkalibrigen Leistungsuntersuchungen zunehmend ein Umbau der Regelungsstruktur tritt, der sich besonders auf (a) die Organisation der intermediären Ebene richtet, die mit einer schulnahen, interaktiven Beobachtung in Form externer Evaluation betraut wird und (b) auf die Ausstattung der LehrerInnen mit *legitimen* Verfügungsrechten zur Regelung ihrer Angelegenheiten im Schulhaus (Methodenfreiheit, professionelle Unterrichtsinteraktion, Organisationsentwicklung) – Verfügungsrechte, die sie sich bisher selektiv *genommen* haben. Ob nun absichtsvoll oder nicht, in einer solchen Situation entsteht Koordinationsbedarf. Denn mit den externen Evaluationsagenturen treten neue AkteurInnen in die Regelungsstruktur ein und die LehrerInnen sollen nicht mehr nur regelge-

<sup>20</sup> Angesichts der bei einer ernsthaften Veränderung von Regelungsstrukturen anstehenden Auseinandersetzungen zwischen Staat und LehrerInnen möchte man dem Symbiosebegriff seine sozialromantische Konnotation vorwerfen und mit Kussau und Brüsemeister (2007b, Pos. 84) weniger verblümt von einer „antagonistischen Kooperation“ sprechen, in der Staat und Schule als ungleiche, aber gleichrangige, *zwangsverbundene* AkteurInnen gemeinsam und teilweise auch gegeneinander die Regelungsstruktur des Schulsystems erzeugen (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2173).

bundene institutionelle AkteurInnen sein, sondern eigene, legitimierte Verfügungsrechte beanspruchen. Wenn aber mehr AkteurInnen mit Mitspracherechten sich in der Regelungsstruktur tummeln, wird selbst hierarchische Koordination aktiver und kooperativer (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1840). Die Abgabe von Macht (sei es von lokalen bzw. nationalen Behörden oder sei es von den LehrerInnen) führt zwangsläufig zu den notwendigen Abstimmungsprozessen und einem höheren Stellenwert von Argumenten (vgl. ebd., Pos. 933). Deshalb ist bei einer Erweiterung der Verfügungsrechte im Bereich der primären und sekundären Handlungsvollzüge die Entstehung von *Mehrebenenkooperation* zu erwarten – wenn auch nicht immer freiwillig oder konfliktfrei. Ob dieses neue Setting funktional im Sinne einer Reduktion der Zahl früher SchulabgängerInnen sein kann, bleibt empirisch noch zu zeigen.

## 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

### 3.3.1 Einleitung

In diesem Abschnitt erfolgt die Überprüfung des empirischen Gehalts der vorher theoretisch hergeleiteten, idealtypischen Regelungsstrukturen (vgl. die Abbildung auf Seite 63) durch eine explorative Analyse von Daten aus den PISA-DirektorInnenbefragungen seit dem Jahr 2000. Diese Analyse wird über empirisch sichtbare Unterschiede und Umgestaltungen von Regelungsstrukturen Aufschluss geben, die im internationalen Kontext im letzten Jahrzehnt zu beobachten waren und liefert somit einen Beitrag zu einer offenen Frage der Bildungsforschung (ebd., Pos. 658). Die Analyse berücksichtigt folgende methodischen Vorüberlegungen:

1. Die Beurteilung schulischer Regelungsstrukturen auf Basis der Antworten von SchulleiterInnen birgt im Gegensatz zu einer Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen zwar die Gefahr der Subjektivität, hat aber den Vorteil, dass nicht der vom Gesetzgeber formal gewährte Entscheidungsspielraum abgefragt wird, sondern der faktisch von den Schulen wahrgenommene (Nikolai und Helbig 2013).<sup>21</sup>
2. Eine einfache (summarische) Indexbildung, so wie sie in der analysierten Literatur zum Thema in der Regel erfolgt (OECD 2009, 2010b, 2011, 2012a, S. 510; Nikolai und Helbig 2013) hat einen gravierenden Nachteil: Durch die Gleichgewichtung der verschiedenen Bereiche gehen Items, die sich nicht gut für eine Unterscheidung von Staaten eignen (z. B. bestimmte pädagogische Handlungsfelder, die in allen Staaten relativ autonom geregelt sind), mit dem selben Gewicht in die Indexbildung

<sup>21</sup> Ein möglicher Nachteil der Verwendung der PISA-Daten ist im Falle von Österreich die Tatsache, dass in PISA Schulen entsprechend ihres Anteils unter 15-jähriger SchülerInnen gesampelt werden. Aus diesem Grund sind hierzulande Hauptschulen im PISA-Sample unterrepräsentiert, also genau ein Schultyp, in dem die verfügbaren Möglichkeiten einer autonomen Unterrichtsgestaltung im intrastaatlichen Vergleich überdurchschnittlich häufig wahrgenommen werden (vgl. Schratz und Hartmann 2009, S. 330). Dadurch könnte es sein, dass auf Basis der PISA-Daten die Regelungsstrukturen in Österreich als weniger autonom dargestellt werden als sie eigentlich sind. Im Großen und Ganzen stimmen die im Rahmen der Korrespondenzanalyse errechneten Staatenpositionen der Staaten jedoch mit der in Education at a Glance berichteten Klassifizierung überein (OECD 2012a, S. 500).

### 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

ein wie Items, die auf außergewöhnliche gestaltete Regelungsstrukturen hinweisen (z. B. bestimmte schulorganisatorische Handlungsfelder). Allenfalls bestehende Zusammenhänge können dadurch leicht verwischt werden. Weil in der vorliegenden Studie die Indexbildung mittels Korrespondenzanalyse<sup>22</sup> erfolgt, werden solche Nachteile vermieden.<sup>23</sup>

3. Die Hinweise von Schratz und Hartmann (2009, S. 329) auf die inkonsistente österreichische Schulautonomiepolitik (vgl. Unterabschnitt 3.2.4 auf Seite 71) sowie die häufig auf die primären Handlungsvollzüge konzentrierten Analysen der OECD lassen es angezeigt erscheinen, pädagogische und organisatorische Regelungsbereiche *gleichzeitig und in ihrer Wechselwirkung* zu untersuchen. Auf diese Weise können allfällige Konsequenzen einer inkonsistenten Autonomie-Politik beleuchtet werden (Ergebnisse dazu finden sich im Unterabschnitt 3.3.3 auf Seite 80).
4. Ein weiterer (großer) Nachteil der oben angeführten einfachen Summation von Verfügungsrechten in schulischen Handlungsfeldern („summarische Indexbildung“) ist die Vernachlässigung der Möglichkeit geteilter Verfügungsrechte: Es macht einen bedeutenden Unterschied, ob eine Schule ihre Verfügungsrechte in einem bestimmten Handlungsfeld *alleine* ausüben kann, oder ob Abstimmungsprozesse mit anderen (lokalen, staatlichen) Entscheidungsträgern notwendig sind, die Mehrebenenkooperation möglich und wahrscheinlich machen (näheres dazu im Unterabschnitt 3.2.5 auf Seite 72, bzw. die Anmerkungen zum „locus of decision making“ in OECD 2005, S. 65–69, 2012a, S. 500–518). Da es den DirektorInnen in den PISA-Erhebungen möglich ist, für jedes Handlungsfeld mehrere Entscheidungsverantwortliche zu benennen, können diese Informationen in der vorliegenden Untersuchung für die Analyse verwendet werden<sup>24</sup> (Ergebnisse dazu finden sich im Unterabschnitt 3.3.4 auf Seite 81).
5. Die Daten zu den Regelungsstrukturen werden mittels Korrespondenzanalyse einer Dimensionsreduktion unterzogen. Diese ist notwendig, weil (a) die in den DirektorInnen-Fragebögen erhobenen Regelungsbereiche sehr vielfältig sind. Bei entsprechender Datenstruktur kann eine Korrespondenzanalyse einige wenige Dimensionen erbringen, durch die bereits ein großer Teil der Gesamtvarianz der Autonomie-Einschätzungen erklärt wird und somit einen guten *Überblick* über die zugrunde liegenden Strukturen liefern. Außerdem ist (b) damit zu rechnen, dass die Items stark miteinander korrelieren, wodurch sich ihre direkte Verwendung

---

<sup>22</sup> Die Korrespondenzanalyse ist ein dimensionsreduzierendes, multivariates statistisches Verfahren zur Analyse und graphischen Darstellung von Tabellendaten. Eine Interpretationsanleitung für Korrespondenzanalyseplots befindet sich auf Seite 33, im Arbeitsmarktkapitel. Eine Beschreibung der dimensionsreduzierenden Eigenschaften der Korrespondenzanalyse (und warum diese hier benötigt werden) erfolgt weiter unten, in Punkt 5 dieser Aufzählung.

<sup>23</sup> Für eine methodische Beschreibung des Vorgehens vgl. Blasius (2001, S. 346–348).

<sup>24</sup> Auf Basis der PISA-Daten kann allerdings nicht näher auf die Form der Mehrebenenkooperation eingegangen werden. Näheres dazu wurde z. B. im Rahmen des TALIS-Survey im Jahr 2011 erhoben (OECD 2012a, S. 507).

im Rahmen von Regressionsanalysen verbietet. Die Dimensionen der Korrespondenzanalyse sind hingegen miteinander praktisch unkorreliert und bilden somit gut voneinander zu unterscheidende, inhaltliche Dimensionen des Konstrukts „Regelungsstrukturen im Schulsystem“ ab, die als erklärende Variablen in Regressionsanalysen einfließen können.

Die PISA-Fragen zu den Regelungsstrukturen haben folgende Form: Die Schuldirektoren wurden gebeten, für zwölf verschiedene Handlungsfelder bis zu fünf Verfügungsberechtigte zu benennen (Mehrfachantworten waren möglich). Die zwölf Handlungsfelder wurden in allen vier untersuchten PISA-Wellen konsistent abgefragt und können inhaltlich entweder dem schulorganisatorischen (Buchstaben a–f der Tabelle 3.2 auf der nächsten Seite) oder dem pädagogischen Bereich (Buchstaben g–l) zugeordnet werden. In Bezug auf die Verfügungsberechtigten gab es hingegen über die verschiedenen Erhebungen hinweg leichte Veränderungen, eine durchgängige Differenzierung zwischen Schule und überschulischen Ebenen ist aber dennoch möglich.<sup>25</sup>

Es wurden Daten aus 32 Staaten<sup>26</sup> analysiert, soweit diese seit 2000 an den PISA-Erhebungen teilgenommen haben. Auf diese Weise konnten die Angaben von 22.974 DirektorInnen in die Analyse einfließen. Für Österreich stehen Antworten von 877 DirektorInnen zur Verfügung (die PISA-Erhebungen der Jahre 2000 bis 2006 erfolgten jeweils an rund 200 Schulen, die PISA-Erhebung 2009 an 275 Schulen). Die analysierten Verantwortungsbereiche und VerantwortungsträgerInnen sind in Tabelle 3.2 auf der nächsten Seite zusammengefasst, die zugehörigen Korrespondenzanalyseplots befinden sich auf den Seiten 78 und 83.

#### 3.3.2 Dimension 1: Autonomie versus Zentralismus

Der Plot ist folgendermaßen zu interpretieren: Die Codes cn– und dn– ganz außen im rechten *unteren* Quadranten des Plots stehen für organisatorische Entscheidungsbereiche und bedeuten, dass Einstiegsgehälter und Lohnerhöhungen dezidiert *nicht* auf überschulischen Ebenen geregelt werden – sei das nun ein Schulgemeinschaftsausschuss, oder seien es regionale, lokale oder nationale Behörden. Eine solche Situation dürfte europaweit nur in (wenigen) Privatschulen bestehen. Umgekehrt bedeuten die Codes hs– und js– ganz außen im linken unteren Quadranten, dass über Leistungsbewertung und Unterrichtsinhalte dezidiert *nicht* auf Ebene der Schule entschieden wird.

Der Staat bestimmt *nicht* über Strukturen, die Schule *nicht* über Pädagogik: Das sind die Extrembeispiele. Eine genauere Analyse der Lage der Items zeigt, dass Bereiche,

<sup>25</sup> Den beiden Ebenen nicht ganz eindeutig zuordenbar ist der Schulgemeinschaftsausschuss („school governing board“). In dieser Untersuchung erfolgte eine Zuordnung zur überschulischen Ebene. Die Gesamtergebnisse veränderten sich jedoch auch bei einer probeweisen Zuordnung zur Schulebene nicht wesentlich. Offenbar werden zu wenige wichtige Entscheidungen auf Ebene der Schulgemeinschaftsausschüsse getroffen, um einen Einfluss auf die Positionierung eines Staates zu bewirken.

<sup>26</sup> AL, AT, BE, BG, **CZ**, **DK**, FI, FR, DE, GR, HU, IE, IT, LV, LI, LU, NL, PT, ES SE, **CH**, GB, **NO**, PL, SK, HR, EE, LT, ME, RO, RS, **SI**. Nicht alle Staaten haben an allen vier Wellen teilgenommen. Für die Regressionsanalysen wurden alle verfügbaren Daten verwendet, im Folgenden werden jedoch nur die aktuellsten Positionen berichtet (in der Regel 2009). Für eine Beschreibung der Staatencodes siehe Tabelle 6.1 auf Seite 141. Fett gedruckt sind die Staaten, für die Fallstudien vorliegen.

### 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

*Handlungsfelder:*

(a) Einstellung von LehrerInnen	}	organisatorischer Bereich (a–f)
(b) Kündigung von LehrerInnen		
(c) Einstiegsgehälter festlegen		
(d) Lohnerhöhungen festlegen		
(e) Schulbudget formulieren		
(f) Budgetzuweisung in der Schule		
(g) Regelung von Disziplinarmaßnahmen	}	pädagogischer Bereich (g–l)
(h) Regelung der Leistungsbewertung		
(i) Aufnahme von SchülerInnen		
(j) Lehrbücher		
(k) Lehrplan für einzelne Fächer		
(l) Fächerangebot		

	PISA-Welle				
	'00	'03	'06	'09	
(a) DirektorIn	✓	✓		✓	} Schule (s)
(b) LehrerIn	✓	✓	✓	✓	
(c) AbteilungsleiterIn	✓	✓			
(d) Schulgemeinschaftsausschuss	✓	✓	✓	✓	} nicht Schule (n)
(e) keine Verantwortung der Schule	✓	✓			
(f) lokale oder regionale Behörde			✓	✓	
(g) nationale Behörde			✓	✓	

Tabelle 3.2: PISA: Verfügungsrechte von AkteurInnen im Schulsystem

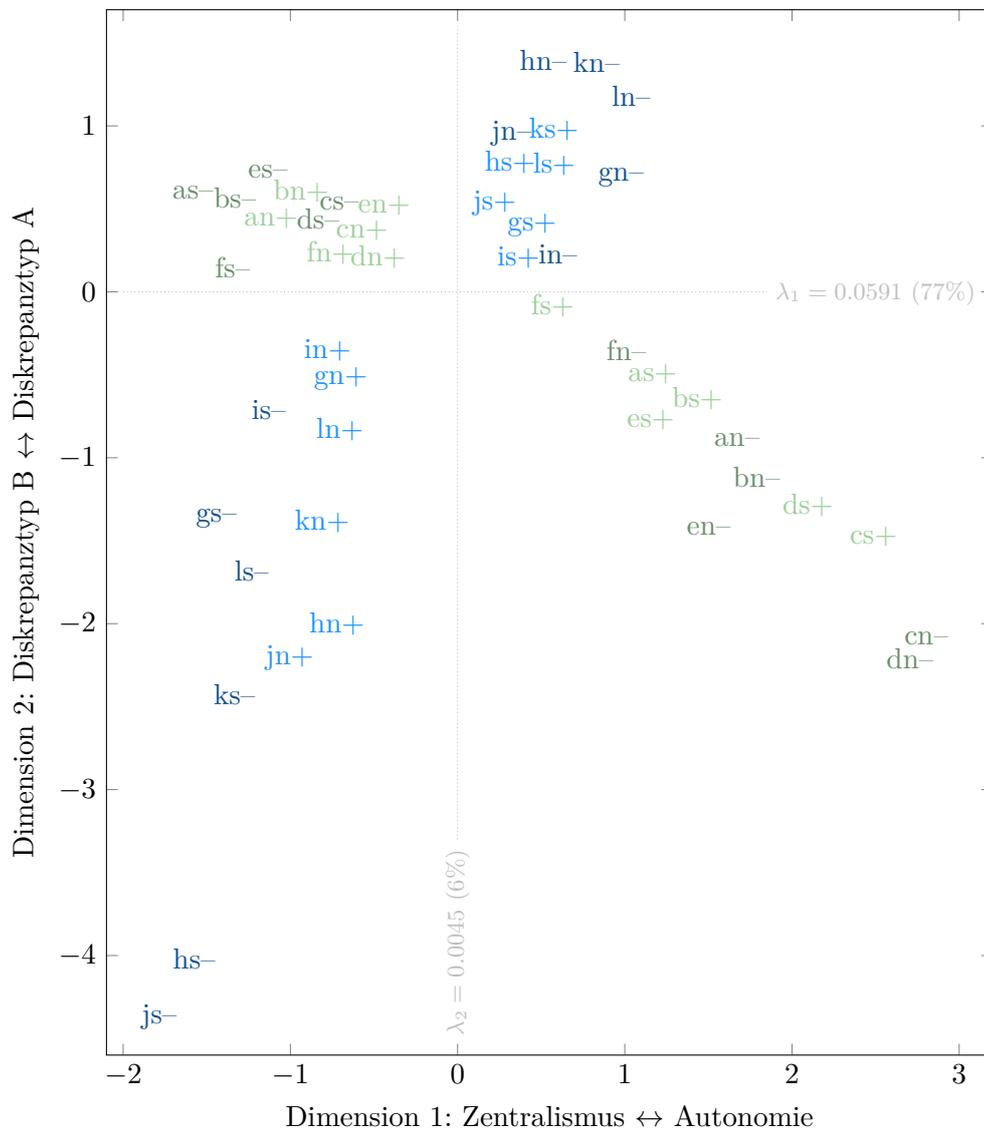


Abbildung 3.2: Korrespondenzanalyse schulischer Regelungsstrukturen (Dim. 1 u. 2)

Die Punkte in diesem Plot sind wie folgt codiert: Die erste Stelle steht für den Verantwortungsbereich (a-l), die zweite Stelle steht für die Entscheidungsebene (s/n für „Schulebene“ und „nicht Schulebene“) und die dritte Stelle kennzeichnet, ob für den betreffenden Bereich auf der angegebenen Ebene entschieden wird (+/-).

### 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

die auf eine exzeptionell hohe oder niedrige Autonomie hinweisen, sehr weit außen zu liegen kommen, während eine Lage weiter innen (in Richtung des roten Kreuzes) hingegen den Autonomiegrad schwächer bestimmt. So bedeuten z. B. die Codes ds+ und cs+ dass die Schule Einfluss auf Einstiegsgehälter und Lohnerhöhungen nimmt, aber nicht unbedingt *alleine*, so wie im Falle der vorher beschriebenen Codes dn– und cn–. Demgemäß liegen sie auch etwas näher beim Achsenkreuz. Einige Codes liegen sogar *sehr* nahe beim Mittelpunkt: fs+ bedeutet z. B., dass Budgetzuweisungen *innerhalb* einer Schule auf Schulebene selbst geregelt werden. Dieses Faktum weist zwar auf einen gewissen Gestaltungsspielraum der Schule hin (der Code liegt rechts vom roten Kreuz), aber nicht auf einen besonders starken, weil diese Art von Autonomie entweder ohnehin ziemlich weit verbreitet ist, oder weil es diesbezüglich zwischen den Staaten keine gravierenden Unterschiede gibt. Ein hypothetischer Staat, in dem *nur schulinterne Budgetzuweisungen* auf Schulebene geregelt würden, käme aus diesem Grund auf der ersten Achse weniger weit rechts zu liegen als ein Staat, in dem eine Schule *nur über Einstiegsgehälter* entscheiden dürfte. Insgesamt ergibt sich die Position eines Staates aus der faktischen Kombination von Entscheidungsbereichen und EntscheidungsträgerInnen. Genau dieser Umstand ist der Grund dafür, dass die unter Punkt 2 auf Seite 74 beschriebenen Nachteile einer summarischen Indexbildung vermieden werden, wenn man die Lage eines Staates auf der ersten (horizontalen) Achse als Indexwert verwendet.

In dieser Weise könnten sämtliche Einzelitems analysiert werden, davon wird an dieser Stelle jedoch abgesehen. Aus dem oben Gesagten geht die Bedeutung der ersten Dimension der Korrespondenzanalyse (der horizontale Achse) hervor: Sie steht für den Autonomiegrad einer Schule, und – wenn man die Antworten aller Schulen eines Staates zusammenfasst – für den Autonomiegrad eines Staates. Diese Dimension erklärt den bei weitem größten Teil der Varianz der Antworten (rund 77 Prozent)..<sup>27</sup> Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird nur mehr auf den so konstruierten Index zum Grad der Schulautonomie rekurriert. Sieht man sich die Lage der untersuchten Staaten entlang der ersten Achse näher an, zeigen sich vier Gruppen<sup>28</sup> (vgl. die Abbildung auf der nächsten Seite):

1. Zur Gruppe mit der europaweit niedrigsten Schulautonomie gehören Griechenland, Rumänien und Albanien. In diesen Staaten werden die Schulen von zentralistischen Bildungsverwaltungen gesteuert.
2. Österreich und Deutschland sind mit den restlichen südeuropäischen Staaten, Frankreich und weiteren Staaten zur zweiten Gruppe zu zählen, in der Schulen noch immer vergleichsweise wenige Verfügungsrechte in schulischen Handlungsfeldern

<sup>27</sup>Methodische Anmerkung: Es wurde eine multiple Korrespondenzanalyse auf Basis der Indikatormatrix berechnet. Diese ergibt zwar einen strukturell korrekten Plot, allerdings wird die erklärte Varianz der Antworten deutlich unterschätzt. Daher erfolgte eine Anpassung auf Basis der Angaben von Greenacre (2007, S. 141, 149)

<sup>28</sup>Die Abgrenzung der Gruppen erfolgte nach dem Augenschein. Berücksichtigt wurden einerseits sichtbare Lücken (wie z. B. zwischen Estland und der Slowakei) und andererseits starke Häufungen (wie z. B. die Häufung der Staaten rund um Österreich). Nicht immer sind ganz eindeutige Zuordnungen möglich, wie im Fall von Albanien (Gruppe eins oder zwei).

### 3 Makrostruktureller Erklärungsrahmen II: Schulische Regulationsstrukturen

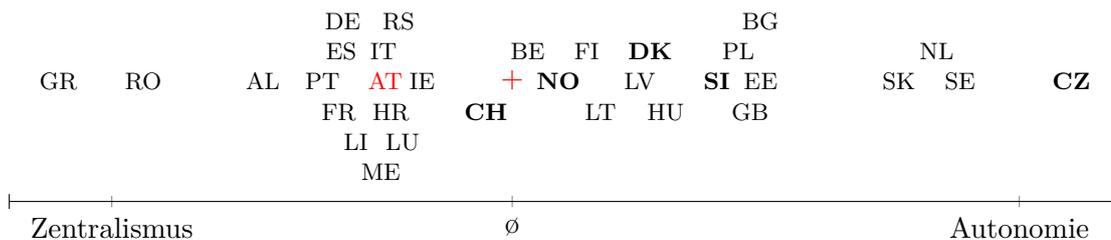


Abbildung 3.3: Internationaler Vergleich 1: Grad der Schulautonomie

haben.

3. In der dritten Gruppe, zu der hauptsächlich nord- und osteuropäische Staaten, aber auch die Schweiz gehören, liegt der Grad der Schulautonomie im europäischen Durchschnitt oder etwas darüber.
4. Schließlich gibt es noch eine Spitzengruppe, in der die Schulautonomie deutlich höher ist als im restlichen Europa. In diese Gruppe fallen die Slowakei, Tschechien, Schweden und die Niederlande.

#### 3.3.3 Dimension 2: Diskrepanz von Verfügungsrechten

Die vertikale Achse von der Abbildung auf Seite 78 steht für die zweite Dimension der Korrespondenzanalyse, die weitere 6 Prozent der Gesamtvarianz der Antworten erklärt. Um ihre Bedeutung festzulegen, bedarf es einer weiteren Analyse der Lage der Items. Ein näherer Blick auf die Grafik zeigt, dass sich vier inhaltlich konsistente Cluster bilden:

1. Rechts unten: Hohe organisatorische Autonomie
2. Rechts oben: Hohe pädagogische Autonomie
3. Links unten: Niedrige pädagogische Autonomie
4. Links oben: Niedrige organisatorische Autonomie

Bei genauerem Hinsehen fällt auf, dass der pädagogische Bereich eine Linie von links unten (niedrige pädagogische Autonomie) nach rechts oben (hohe pädagogische Autonomie) beschreibt und der organisatorische Bereich eine Linie von links oben (niedrige organisatorische Autonomie) nach rechts unten (hohe organisatorische Autonomie). Damit wäre eine Schule, die im *unteren* Bereich der Grafik zu liegen kommt, durch eine hohe organisatorische Autonomie gekennzeichnet, gleichzeitig aber durch eine niedrige pädagogische Autonomie (Diskrepanztyp B). Im oberen Bereich der Grafik ist es umgekehrt, hier geht eine hohe pädagogische Autonomie einher mit einer niedrigen organisatorischen Autonomie (Diskrepanztyp A). Die zweite Dimension misst somit, wie diskrepanz Verfügungsrechte zwischen Einzelschulen und Bildungsverwaltung verteilt sind (vgl. Punkt 3.2.4 auf Seite 71). In diesem Fall sind drei Gruppen zu unterscheiden:

### 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

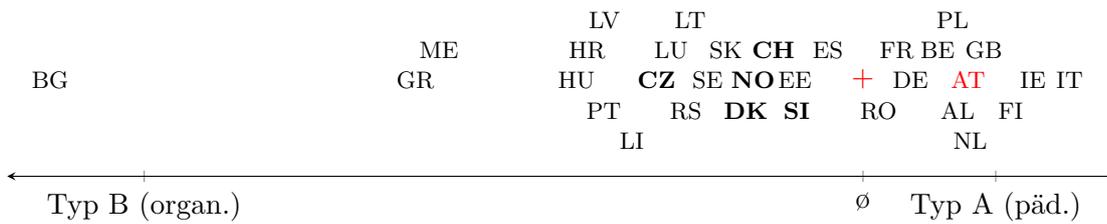


Abbildung 3.4: Internationaler Vergleich 2: Diskrepanz der Verfügungsrechte

1. In Montenegro, Griechenland und Bulgarien besteht für Schulen ein außerordentlich hohes Maß an organisatorischer Autonomie bei gleichzeitig geringer pädagogischer Autonomie. Diese drei Länder (besonders Bulgarien) setzen sich deutlich von den restlichen europäischen Staaten ab.
2. In der zweiten Gruppe tendiert die Diskrepanz ebenfalls zu den organisatorischen Autonomiebereichen, sie ist aber nicht so stark ausgeprägt. Zu dieser Gruppe zählen die meisten europäischen Staaten und auch alle Staaten, für die in dieser Untersuchung Einzelfallstudien angestellt wurden (Schweiz, Slowenien, Tschechien, Dänemark, Norwegen).
3. In der dritten Gruppe schließlich dominiert die Autonomie in pädagogischen Entscheidungsbereichen. Zu dieser Gruppe gehört Österreich, aber auch Deutschland.

Der Hinweis von Schratz und Hartmann (2009, S. 329) über die inkonsistente Autonomiepolitik in Österreich wird hier empirisch belegt und zudem kann gezeigt werden, dass in den meisten europäischen Staaten das Verhältnis zwischen Verfügungsrechten in schulorganisatorischen und pädagogischen Handlungsfeldern eigentlich genau umgekehrt ist: Schulautonomie ist dort eher durch einen Überhang von Verfügungsrechten im schulorganisatorischen Bereich geprägt.

#### 3.3.4 Dimension 3: gemeinsame Verfügungsrechte

Durch die *dritte Dimension* der Korrespondenzanalyse wird abgebildet, wie stark schulische und überschulische AkteurInnen sich Verfügungsrechte in einzelnen Handlungsfeldern teilen (müssen). Die Lage eines Staates entlang dieser Dimension gibt somit Aufschluss darüber, wie stark die Notwendigkeit zu Mehrebenenkooperation besteht (vgl. Seite 72). Diese Dimension erklärt zwar nur mehr rund zwei Prozent der Gesamtvarianz der Antworten, scheint also auf den ersten Blick in Bezug auf eine Beschreibung der Unterschiede nationaler Regelungsstrukturen wenig wichtig zu sein, es bleibt jedoch noch zu klären, welchen Einfluss diese Dimension auf die Bildungsergebnisse hat. Eine Analyse der Abbildung auf Seite 83 zeigt, auf welche Weise dieses latente Konstrukt zustande kommt, das in der Grafik auf der vertikalen Achse abgebildet ist. Der gesamte obere Bereich des Plots ist durch zustimmende Antworten definiert (markiert durch das „+“

an der dritten Stelle der Kürzel), der untere Bereich hingegen durch ablehnende Antworten (markiert durch das „-“). Je weiter also eine Schule im positiven Bereich der dritten Dimension zu liegen kommt, umso *mehr* Instanzen sind insgesamt an Entscheidungen beteiligt. Schon diese Tatsache führt zu einem erhöhten Bedarf an Abstimmungsprozessen (vgl. Unterabschnitt 58 auf Seite 74).

Es können jedoch noch weitere Strukturierungsprinzipien gefunden werden: Der rechte obere Quadrant repräsentiert die Entscheidungen der Schule. Mit Ausnahme der Festlegung von Einstiegsgehältern und Lohnerhöhungen (cs+, ds+) finden sich alle Codes, die darauf verweisen, dass die Schule im organisatorischen Bereich (mit-)entscheidet (also: die „ungewöhnlichen Fälle“: Einstellung und Kündigung von LehrerInnen, die Formulierung und Zuweisung von Budgets), im *oberen Bereich* dieses Quadranten. Das verweist darauf, dass diese Variablen sehr gut geeignet sind, um Staaten mit starker von solchen mit schwacher Mehrebenenkooperation zu unterscheiden. Die Codes, die zur pädagogischen Entscheidungsautonomie gehören (gs+ bis ls+) befinden sich zwar auch im selben Quadranten, aber *näher der Mitte*. Das bedeutet: Diese Fälle sind weniger starke Hinweise auf Entscheidungsstrukturen, in denen Mehrebenenkooperation eine wichtige Rolle spielt. Die Struktur im linken oberen Quadranten ist genau gegengleich: Im oberen Bereich liegen pädagogische Bereiche (jn+, hn+, kn+, ln+), in denen der Staat grundsätzlich eher selten mitbestimmt. Die organisatorischen Autonomiekategorien (an+ bis fn+) liegen ebenfalls in diesem Quadranten, aber deutlich näher der Mitte. Kommt eine Schule aufgrund ihrer Antworten also sehr weit im positiven Bereich der dritten Achse zu liegen, so wird damit auf eine Situation verwiesen, in der intensive Abstimmungsprozesse nötig sind, weil der Staat im pädagogischen Bereich *mitentscheidet*, und die Schule im organisatorischen Bereich.

Diese Strukturierungsprinzipien der beiden oberen Quadranten werden im unteren Teil des Plots wiederum komplett gespiegelt, d. h.: Im ganz unteren Bereich finden sich die ungewöhnlichen Merkmale der Kategorien „Schule entscheidet *nicht* im pädagogischen Bereich“ (gs-, is-, hs-, ls-) sowie „überschulische Ebene entscheidet *nicht* im organisatorischen Bereich“ (dn-, cn-, en-), die weniger ungewöhnlichen Merkmale der Kategorien „Schule entscheidet *nicht* im organisatorischen Bereich“ und „Staat entscheidet *nicht* im pädagogischen Bereich“ liegen hingegen wiederum tendenziell näher der Mitte.

**Fazit** Entlang der dritten Dimension bildet sich somit ein latentes Konstrukt ab, das metrisch interpretiert werden kann: Je weiter eine Schule im positiven Bereich zu liegen kommt, umso stärker müssen die AkteurInnen auf der Mikro-, Meso- und Makroebene zusammenwirken und sich abstimmen, weil sie *gemeinsame* Verfügungsrechte über pädagogische und organisatorische Handlungsbereiche haben. Gemeinsame Verfügungsrechte kommen zustande, wenn Schulen im organisatorischen Bereich *mitentscheiden*, dessen Regelung traditionell eher überschulischen Ebenen vorbehalten ist, welche umgekehrt wiederum – etwa durch Rahmengesetzgebungen oder intermediäre Organisationen wie Schulinspektionen u. ä. – im pädagogischen Bereich gestaltend *mitwirkt*. Je stärker hingegen eine Schule im negativen Bereich liegt, umso weniger Instanzen sind an Entscheidungen beteiligt, entweder weil der Staat *keine* Gestaltungsfunktion wahr-

### 3.3 Explorative Analyse schulischer Regelungsstrukturen

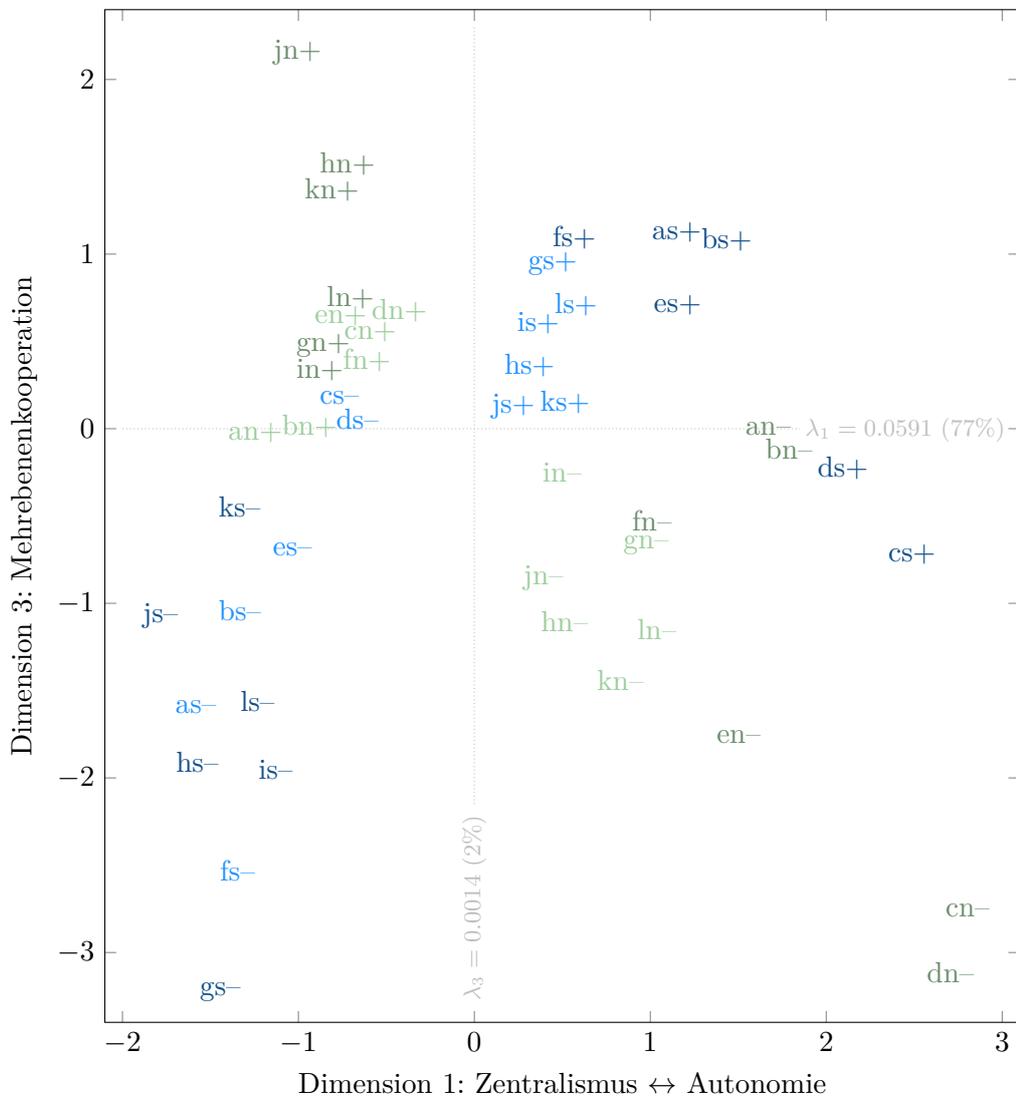


Abbildung 3.5: Korrespondenzanalyse schulischer Regelungsstrukturen (Dim. 1 u. 3)



Abbildung 3.6: Internationaler Vergleich 3: Ausmaß geteilter Verfügungsrechte

nimmt (autonome Systeme) oder weil Entscheidungen weitgehend ohne Einbeziehung der Mikro- und Mesoebenen fallen (zentralistische Systeme). Die Abbildung auf dieser Seite zeigt die Verteilung der untersuchten Staaten entlang der Dimension der Mehrebenenkooperation.

1. Links des Mittelpunkts finden sich wie erwartet Staaten, deren Bildungssysteme entweder sehr zentralistisch (AL, RO, IT, FR, GR, PT, ES) oder sehr autonom (CZ, NL, tendenziell auch BG) verwaltet werden. In diesen Staaten kann Mehrebenenkooperation schon per definitionem nur in geringem Ausmaß vorkommen.
2. Österreich liegt gemeinsam mit vier weiteren Staaten (FI, LI, NO und HR) rechts des Mittelpunktes. D.h. Mehrebenenkooperation ist in geringem Ausmaß vorhanden.
3. Für die restlichen 16 Staaten kann ein vergleichsweise hohes Ausmaß an Mehrebenenkooperation konstatiert werden. In dieser Spitzengruppe liegen drei der fünf Staaten, zu denen in diesem Bericht Fallstudien vorliegen (CH, SI, DK). Ein weiterer interessanter Befund ist, dass alle Vergleichsstaaten mit Ausnahme Tschechiens ein höheres Ausmaß an Mehrebenenkooperation aufweisen als Österreich.

## 3.4 Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge

### 3.4.1 Einleitung

Die nun folgende Aufarbeitung struktureller Einflussfaktoren auf frühen Schulabgang im internationalen Vergleich verknüpft die vorher angestellten bildungssoziologischen Überlegungen zu schulischen Regelungsstrukturen aus dem Bereich der Educational Governance mit den theoretischen Überlegungen zu Transitionssystemen aus dem ersten Teil dieses Berichts. Diese Verknüpfung ist notwendig, weil sich aus *beiden* Teilen starke Hypothesen zum Einfluss auf das ESL-Risiko ergeben, wobei allerdings die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Transitionssystem nicht unbedingt die Verfasstheit der Regelungsstrukturen bestimmt (schwache Korrelation dieser unabhängigen Variablen). Konkret bedeutet das: Zwei Staaten könnten wegen ganz unterschiedlicher Ursachen ähnliche

### 3.4 Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge

ESL-Raten aufweisen und wären dann trotz der Ähnlichkeit ihrer ESL-Raten nicht vergleichbar. Umgekehrt könnten die ESL-Anteile zweier Bildungssysteme selbst bei ähnlich gestalteten Regelungsstrukturen ganz beträchtlich differieren, z. B. *wenn* die beiden Staaten unterschiedlichen Transitionsregime zuzuordnen sind. Berücksichtigt man diese Zugehörigkeit nicht mit, würde das genannte Beispiel einen Zusammenhang zwischen schulischen Regelungsstrukturen und ESL-Rate zwar *scheinbar* widerlegen, tatsächlich käme in diesem Fall die Differenz der ESL-Raten aber durch die Zugehörigkeit zu den unterschiedlichen Transitionssystemen zustande. Wie noch zu zeigen sein wird, ist das ein entscheidender Grund dafür, dass die ESL-Rate in Österreich *trotz* der vielen häufig geäußerten Kritikpunkte an unserem Schulsystem vergleichsweise niedrig ist.

Durch ein Modell, in das *beide* Erklärungsfaktoren eingehen, kann somit beurteilt werden, ob Transitionssysteme einen von den Regelungsstrukturen unabhängigen Effekt auf die ESL-Rate aufweisen, bzw. umgekehrt, ob – unabhängig vom Transitionssystem – bestimmte Regelungsstrukturen frühen Schulabgang besser verhindern als andere. Regelungsstrukturen können als bildungssystemeigene *Push-Faktoren* bezeichnet werden, d. h. es wird die Frage beantwortet, wie stark durch spezifisch gestaltete Regelungsstrukturen Jugendliche aus dem Schulsystem *hinausgedrängt* werden.

#### 3.4.2 Formulierung der Forschungshypothesen

Vor der Modellbildung werden nun, auf Basis der Literaturanalyse und der explorativen empirischen Ergebnisse, konkrete Forschungshypothesen formuliert, die einer konfirmatorischen Überprüfung unterzogen werden können. Konzeptualisiert werden Hypothesen zu den Auswirkungen europäischer Transitionssysteme (sh. Abschnitt 2.4.1 auf Seite 37), sowie zu den Auswirkungen der Regelungsstrukturen in Schulsystemen, diese werden anschließend mittels multivariater Mehrebenenmodelle überprüft.

**Hypothese T1** Das Ausmaß einer nationalen ESL-Rate ist durch das Transitionssystem eines Staates maßgeblich mitbestimmt. Die niedrigsten ESL-Raten finden sich in *OLM-high-linkage-Systemen*, in denen die hohe Berufsspezifität des Bildungssystems und staatlich regulierte, betriebliche Ausbildungsplätze einen „weichen“ Übergang zwischen Schule und Arbeitsmarkt ermöglichen, der zu weiten Teilen noch im Rahmen des Bildungssystems selbst erfolgen kann. Möglich wird das, weil sich diese Systeme durch eine starke sozialpartnerschaftliche Verlinkung von Schule und Arbeitsmarkt auszeichnen (etwa, indem die Zahl der Schulplätze oder die angebotenen Lehrausbildungen sozialpartnerschaftlich abgestimmt werden), wodurch sich eine besonders starke Interdependenz von Bildungssystem und Jugendarbeitsmarkt ergibt („Linkage“) – der Übergang zwischen Schule und Beschäftigung wird also durch eine institutionalisierte Kooperation zwischen schulischen und nicht-schulischen AkteurInnen organisiert. Die negativen Folgekosten eines frühen Schulabgangs sind in diesen Systemen vergleichsweise hoch, weil frühe SchulabgängerInnen durch die hohe Signalwirkung der Bildungszertifikate am Arbeitsmarkt relativ geringe Chancen haben.

**Hypothese T2** In *OLM-low-linkage-Systemen* sind die ESL-Raten höher als in *OLM-high-linkage-Systemen*. Zuerst einmal weisen die Bildungssysteme der betreffenden Staaten eine geringere Berufsspezifität auf. Die schwächere bzw. informellere sozialpartnerschaftliche Kooperation zwischen Ausbildungssystem und Wirtschaft geht mit einer schlechteren Abstimmung zwischen Schule und Wirtschaft einher sowie mit einem geringeren Angebot an betrieblichen Ausbildungsalternativen. Damit gibt es innerhalb des Bildungssystems weniger Optionen für einen weichen Übergang auf den Arbeitsmarkt und auch eine geringere Signalwirkung von Bildungszertifikaten. Früher Schulabgang hat somit geringere negative Folgekosten.

**Hypothese T3** In liberalen ILM-Systemen ist wiederum ein gegenüber OLM-Systemen erhöhter ESL-Anteil zu erwarten, zum einen, weil der Arbeitsmarkt insofern eine Pull-Wirkung ausübt, als berufliche Ausbildungen in ILM-Systemen firmen*intern*,<sup>29</sup> im Rahmen regulärer Anstellungsverhältnisse stattfinden, während das Bildungssystem selbst vornehmlich Allgemeinbildung vermittelt, was eine im Vergleich zu OLM-Systemen verminderte Signalwirkung von Bildungszertifikaten und vergleichsweise gute relative Beschäftigungschancen von frühen SchulabgängerInnen nach sich zieht. Ein früher Schulabgang hat in ILM-Systemen geringere negative Folgekosten als in OLM-Systemen, weil die Matching-Prozesse vom Bildungssystem in den Arbeitsmarkt hinein verschoben sind.

**Hypothese T4** Schwer zu hypothetisieren ist, ob Insider-Outsider-Systeme (die südeuropäischen Staaten, die von einigen AutorInnen nicht zu den ILM-Staaten gerechnet werden) gegenüber liberalen ILM-Systemen erhöhte oder verminderte ESL-Raten aufweisen. In diesen Staaten besteht traditionell eine starke Arbeitsschutzgesetzgebung, die Insider mit bestehenden Jobs schützt, die aber den Zugang für Outsider (zu denen NeueinsteigerInnen zählen) erschweren (vgl. Müller und Gangl 2003a). Dieser Umstand führt zu einer hohen Jugendarbeitslosigkeit, würde aber auch für *verminderte* ESL-Raten sprechen, weil eine Verlängerung der Ausbildung angesichts der geschlossenen Arbeitsmärkte als die bessere biographische Option erscheinen könnte.

*Gegen* diese Hypothese sprechen allerdings jüngere Forschungsergebnisse, die die oben postulierte Wirkung der Arbeitsschutzgesetzgebung in Frage stellen. Wolbers (2007, S. 197) verweist etwa darauf, dass die Arbeitsschutzgesetzgebung für gering qualifizierte SchulabgängerInnen sogar positive Auswirkungen hat, wodurch sich negative Folgekosten für diese verringern. Aktuellere Arbeiten stellen überhaupt jeglichen Zusammenhang zwischen Arbeitsschutzgesetzgebung und Jugendarbeitsmarkt in Abrede. Noelke (2011, S. 26) etwa konstatiert, dass der Grad der Deregulierung *überhaupt keine* Auswirkung auf die Jugendarbeitslosigkeit habe. Von daher relativiert sich die oben getroffene Annahme negativer Folgekosten für frühe SchulabgängerInnen.

Dazu kommt noch die empirische Beobachtung, dass Bildungszertifikate in den

<sup>29</sup> Daher kommt der Begriff „internal labor markets“.

### 3.4 Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge

südeuropäischen Insider-Outsider-Arbeitsmärkten europaweit die geringste Signalwirkung aufweisen und dass somit frühe SchulabgängerInnen gegenüber Personen mit einer Ausbildung auf der Sekundarstufe II beim Arbeitsmarkteinstieg nur geringe Nachteile haben, woraus wiederum geringe negative Folgekosten eines frühen Schulabgangs resultieren. Auf Basis dieser Überlegungen könnte wiederum davon ausgegangen werden, dass die ESL-Raten in Insider-Outsider-Transitionssystemen sehr hoch sind. Eine klarere Hypothesisierung ist hier nicht möglich, allerdings spielen diese Systeme aufgrund ihrer großen Unterschiede zu high-linkage OLM-Systemen für den Vergleich mit Österreich ohnehin keine wesentliche Rolle.

**Zusammenfassung** Der hier verfolgte Erklärungsansatz bringt die ESL-Rate mit einem Bündel von interdependenten Faktoren in Zusammenhang. Zu diesen zählen relative Beschäftigungschancen (vgl. Steiner 2013) und die Signalwirkung von Zertifikaten genauso wie die Berufsspezifität des Bildungssystems, die Fragen, wo Matchingprozesse stattfinden, wie stark diese institutionell gestützt sind, sowie die Art und Weise, in der Einsteigerarbeitsmärkte prototypisch organisiert sind und wie die Jugendarbeitsmarktpolitik gestaltet wird. Diese Faktorenbündel wurden in Kapitel zu einer Transitionstypologie verdichtet, auf Basis derer unterschiedliche Niveaus von ESL-Raten hypothesiert werden. Angenommen wird, dass die Transitionssysteme aufgrund ihrer Eigenschaften entlang ihres ESL-Niveaus folgendermaßen gereiht werden können: OLM-high-linkage < OLML-low-linkage < ILM-liberal. Für die Insider-Outsider-Arbeitsmärkte ist keine klare Hypothese möglich.

Die weitere Untersuchung der Varianz der ESL-Raten erfolgt unter Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu einer der vier beschriebenen Transitionssysteme, weil innerhalb dieser Gruppen die Übergänge zwischen Schule und Beruf in vergleichbaren Settings erfolgen. Betrachtet man z. B. die Gruppe der high-linkage OLM-Staaten, zu der Österreich gehört (gemeinsam mit Deutschland, der Schweiz, Slowenien, Tschechien, Polen und der Slowakei), so zeigt sich z. B., dass die ESL-Raten in Österreich, Deutschland und der Schweiz deutlich höher liegen als in den osteuropäischen Staaten. Im nächsten Schritt muss also nach Faktoren gesucht werden, die für die Unterschiede innerhalb dieser Gruppe(n) verantwortlich sein könnten. Dafür ist es notwendig, Faktoren zu finden, die diese Abweichungen unabhängig vom Transitionssystem erklären. Hier kommen die Regelungsstrukturen der nationalen Bildungssysteme ins Spiel. Auf Basis der ausgeführten Theorie können drei Hypothesen formuliert werden: Die Professionalisierungshypothese (R1), die Diskrepanzhypothese (R2) und die Kooperationshypothese (R3).<sup>30</sup>

**Professionalisierungshypothese R1** Staaten mit Bildungssystemen, deren Regelungsstrukturen durch weitreichende Verfügungsrechte der Schulen gekennzeichnet sind („Schulautonomie“) weisen eine geringere ESL-Rate auf. Dafür gibt es zwei Er-

<sup>30</sup> Diese Hypothesen sind nicht als konkurrierend zu betrachten. Es kann jede der Hypothesen für sich angenommen oder abgelehnt werden, weil ja drei Dimensionen angesprochen sind, die unabhängig voneinander variieren können. Zum Beispiel kann in einem Staat die Schulautonomie hoch sein, die Mehrebenenkooperation aber niedrig, während in einem anderen Staat mit hoher Schulautonomie auch die Mehrebenenkooperation hoch ist.

klärungen: Einerseits könnte es sein, dass autonome Schulen zu höhere Schulleistungen führen, weil LehrerInnen durch Schulautonomie ihren Unterricht adäquat anpassen können. Gegen diese Hypothese sprechen aber teils aktuelle empirische Befunde (Nikolai und Helbig 2013) sowie die theoretische Überlegung, dass die LehrerInnen aufgrund des zweiseitig asymmetrischen Machtgefälles (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2170) quasi *jedenfalls* guten Unterricht anbieten könnten, ob sie nun behördlich dazu ermächtigt sind oder nicht (vgl. dazu auch den Begriff der „Interdependenzunterbrechung“ sowie weitere Hinweise bei Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1850, 1903, 2992). Die zweite, konkurrierende Erklärung ist: Der Grad an Schulautonomie verweist auf ein Kollektivphänomen, das das Handeln aller oder vieler LehrerInnen sozial reguliert (vgl. Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 247), nämlich auf das Bestehen einer Profession, die durch ihre spezifische Art der Generierung und Sicherung beruflicher Wissensbestände (Peer-Review-Prozesse, Weiterentwicklung durch professionellen Diskurs etc.) in der Lage ist, auf der Mikroebene der Klasse Qualitätsstandards adäquat zu sichern. Dadurch wird ein qualitativ besserer Unterricht sichergestellt, der in weiterer Folge zu einem geringeren Risiko für einen frühen Schulabgang führt.

**Diskrepanzhypothese R2** Es wird erwartet, dass schulische Verfügungsrechte zugunsten pädagogischer Verfügungsbereiche (Diskrepanztyp A) mit höheren ESL-Raten einhergehen als schulische Verfügungsrechte zugunsten organisatorischer Verfügungsbereiche (Diskrepanztyp B, vgl. die Abbildung auf Seite 78). Diese Hypothese geht von der Beobachtung aus, dass autonome Entscheidungsmöglichkeiten im pädagogischen Bereich nicht zur Geltung kommen können, wenn sie nicht durch Autonomie im organisatorischen Bereich abgesichert werden können (vgl. Schratz und Hartmann 2009, S. 329). Umgekehrt ist von einer hohen Autonomie im organisatorischen Bereich aufgrund der „Interdependenzunterbrechung“ (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1850) bzw. aufgrund des „zweiseitig asymmetrischen Machtverhältnisses zwischen LehrerInnen und Staat“ (Brüsemeister, Göppert u. a. 2008, Pos. 2170) auch dann positive pädagogische Wirkungen zu erwarten sind, wenn sie *nicht* durch Autonomie im pädagogischen Bereich ergänzt wird.

**Kooperationshypothese R3** Es ist davon auszugehen, dass der Output eines Schulsystems multikausal erzeugt wird, und dass somit administrative *und* pädagogische Beiträge, aber auch SchülerInnen, Eltern, etc. eine Rolle spielen. In dieser Studie wird jedoch das Zusammenspiel von Schule und Schulverwaltung beleuchtet. Systeme, in denen AkteurInnen auf unterschiedlichen Systemebenen mit unterschiedlichen Expertisen an der Umsetzung pädagogischer Innovationen arbeiten, verfolgen „symbiotische Strategien“ und zeichnen sich durch eine geringere Innovationsträgheit aus (Gräsel 2004; Gräsel, Jäger u. a. 2006; zit. nach Wacker, Rohlf u. a. 2013, S. 121). Eine entscheidende Rolle spielen dabei die Interaktionen der beteiligten AkteurInnen (Kussau und Brüsemeister 2007b, Pos. 1426). Durch gemeinsame Verfügungsrechte über schulische Handlungsfelder (z. B. weil der Staat durch die Vorgabe von Bildungsstandards stärker in die pädagogischen Belange der Schule

### 3.4 Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge

eingreift, oder wenn autonome Schulen Mitspracherechte in personellen Belangen bekommen) kommt es zu einer Intensivierung der Interaktionen, weil dieses Setting verstärkte Interaktionen zwischen den bestehenden AkteurInnen (und eine gestärkte intermediäre Ebene). Dadurch entsteht zusätzlicher Koordinationsbedarf, von dem erwartet wird, dass er selbst hierarchische Koordination von Schulsystemen aktiver und kooperativer macht (ebd., S. 1840). Da Schulsysteme dadurch realitätsnäher gesteuert werden können und pädagogische Innovationen eine höhere Durchsetzungschance haben, wird von einer solchen „Mehrebenenkooperation“ eine positive Wirkung auf die Zahl der frühen SchulabgängerInnen erwartet.

#### 3.4.3 Untersuchungsdesign: Daten, verwendete Variablen, Methodik

**Die abhängige Variable** Die abhängige Variable der nun folgenden Regressionsanalysen bilden die für vier Erhebungsperioden (2003, 2006, 2009, 2012) berechneten Logits der durchschnittlichen nationalen Anteile von frühen SchulabgängerInnen („Early School Leavers“). Diese sind definiert als 18- bis 24-Jährige, deren Bildungsniveau ISCED 3c-kurz (eine maximal zweijährige mittlere Berufsbildung) nicht übersteigt und die in den vier Wochen vor der Befragung weder eine formale, noch eine non-formale Weiterbildung besucht haben.<sup>31</sup> Eine Schwierigkeit bei der Modellierung ist, dass der ESL-Anteil eine Variable mit begrenzter Spannbreite ist. Diesem methodischen Problem wurde mit entsprechenden statistischen Transformationen begegnet.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Dazu wird immer wieder kritisch angemerkt, dass unter non-formale Weiterbildungen auch Kurse fallen, die (besonders in den zertifikatorientierten OLM-Systemen) nur wenig wahrscheinlich zu einem am Arbeitsmarkt verwertbaren, höheren formalen Ausbildungsniveau führen (z. B. Töpferkurse) (W. Moser, Lindinger u. a. 2014; Steiner 2009; Martin und Grubb 2001). Umgekehrt muss aber auch darauf hingewiesen werden, dass viele non-formale Ausbildungsgänge sehr wohl zu formalen Abschlüssen führen (Maturaschulen u. ä.). Solche Ausbildungswege spielen vor allem für Early School Leavers eine wichtige Rolle, wodurch die Inklusion non-formaler Weiterbildung durchaus zu rechtfertigen ist. Überdies darf vermutet werden, dass in den LFS-Daten die Unterscheidung zwischen formalen und non-formalen Ausbildungen ohnehin sehr verwaschen ist, weil die verfügbaren Informationen auf Selbstauskünften (und Proxy-Antworten!) beruhen, und nicht auf Administrativdaten. Einen Hinweis darauf liefern z. B. die extrem diskrepanten Schätzungen der Zahl von frühen SchulabgängerInnen im Mikrozensus (2012: rd. 75.000 15- bis 24-Jährige) und BibEr (2011: rd. 154.000 15- bis 24-Jährige!) (Steiner 2014). Eine Einschränkung auf Personen in *formalen* Bildungsgängen muss in der vorliegenden Studie jedoch ohnedies unterbleiben, weil die notwendige Alterseinschränkung (18 bis 24 Jahre) mit den von EUROSTAT gelieferten Daten nicht reproduzierbar ist (das Alter wird aus Gründen des Datenschutzes nur in Fünf-Jahres-Schritten geliefert).

<sup>32</sup> Diese sogenannten „restricted range variables“ (vgl. J. Cohen, P. Cohen u. a. 2003, Pos. 7817) weisen bei sehr niedrigen und sehr hohen Prozentsätzen eine vergleichsweise niedrige Varianz auf. Ein Beispiel: Für Spanien, das über viele Jahre ESL-Raten um die 30 Prozent aufwies, ist eine Reduktion um fünf Prozentpunkte durchaus möglich, für Tschechien hingegen, dessen ESL-Niveau langjährig ungefähr bei fünf Prozent liegt, wäre eine Veränderung im selben Ausmaß eine Sensation. Dadurch werden bei Verwendung untransformierter ESL-Anteile eine ganze Reihe von Regressionsvoraussetzungen verletzt: (a) Der Zusammenhang zwischen abhängiger und unabhängiger Variable ist S-förmig, nicht linear (ebd., Pos. 4375), (b) die Residuen weisen keine konstante Varianz auf (Heteroskedastizität) (ebd., Pos. 4506) und (c) die Residuen sind nicht normalverteilt (ebd., Pos. 4227, 4642). Durch eine Logit-Transformation verbessert sich diese Situation deutlich, allerdings sind bei der Interpretation einer solchen Regression zwei Besonderheiten zu berücksichtigen: (a) Da durch das Modell die Logits der Prozentwerte geschätzt werden, und nicht die Prozentwerte selbst, kann  $R^2$  nicht wie gewohnt interpretiert werden, weil es sich auf die

**Unabhängige Variablen** Die untersuchten Staaten wurden gemäß der Darstellung im ersten Kapitel dieser Arbeit jeweils einem von vier Transitionssystemen zugeordnet: OLM-high-linkage, OLM-low-linkage, ILM und Insider-Outsider-Arbeitsmärkte (vgl. die Zuordnung auf Seite 37). Informationen über die Regelungsstrukturen der Bildungssysteme wurden aus den DirektorInnen-Erhebungen im Rahmen der PISA-Wellen der Jahre 2000, 2003, 2006 und 2009 generiert, in deren Rahmen europaweit rund 23.000 SchuldirektorInnen angegeben haben, auf welcher schulischen bzw. überschulischen Ebene Entscheidungen in zwölf pädagogischen und organisatorischen Regelungsfeldern aus dem Schulbereich *faktisch* getroffen werden. Die Antworten wurden mittels Korrespondenzanalyse in die drei ab Seite 76 beschriebenen Konstruktdimensionen zerlegt: (a) Die Schule kann in vielen versus wenigen Bereichen faktisch mitentscheiden (Autonomie-dimension 1, 77 Prozent der Varianz), (b) die Schule kann überwiegend in *einem* der beiden Regelungsbereiche (pädagogisch versus organisatorisch) mitentscheiden (Diskrepanzdimension 2, 6 Prozent der Varianz) und (c) Entscheidungen werden von der Schule gemeinsam mit überschulischen Ebenen getroffen versus Entscheidungen werden nur auf einer der beiden Ebenen (autonom oder zentral) entschieden (Kooperationsdimension 3, zwei Prozent der Varianz). Insgesamt kann mit diesen drei Dimensionen der überwiegende Teil der Gesamtvarianz (rund 85 Prozent) abgebildet werden. Diese drei Dimensionen fließen als unabhängige Variablen in die Regressionsmodelle ein.

Es ist davon auszugehen, dass sich eine messbare Wirksamkeit unterschiedlicher Regelungsstrukturen erst nach einigen Jahren zeigt. Es wurde ein Zeitabstand von drei Jahren gewählt, d. h. der Position eines Staates entlang der Regelungsstrukturachsen zum Zeitpunkt  $t$  wurde die ESL-Rate zum Zeitpunkt  $t + 3$  zugeordnet. Zudem wurden Hauptkoordinaten aus der Korrespondenzanalyse linear reskaliert, um eine bessere Interpretierbarkeit der Regressionsparameter zu erreichen. Der Mittelwert der reskalierten Skalen beträgt null, d. h. ein Wert von null steht für eine im europäischen Vergleich mittlere Autonomie, für ein mittleres Maß an Regelungsinkonsistenz bzw. für einen mittleren Grad an Mehrebenenkooperation. Dadurch kann auch der Intercept sinnvoll interpretiert werden: Dieser steht im präsentierten Modell für einen (hypothetischen) high-linkage OLM-Staat, dessen Schulsystem einen mittleren Autonomiegrad, ein mittleres Maß an Regelungsinkonsistenz und ein mittleres Ausmaß an Mehrebenenkooperation aufweist. Eine Einheit von eins steht für die durchschnittliche Entwicklung in Richtung des hypothetisierten Zusammenhangs (in Richtung Verminderung der ESL-Rate). D. h. eine Erhöhung des Autonomiegrades um eine Einheit steht für eine Erhöhung in einem Ausmaß, das von den europäischen Staaten durchschnittlich in einem Zeitraum von drei Jahren erreicht wird. Analoges gilt für die anderen beiden Regelungsstrukturdimensionen.

Regelungsstrukturen:  
Reskalierung

---

transformierten Werte bezieht. Darum wurde ein *Pseudo R*<sup>2</sup> auf Basis der retransformierten Schätzwerte berechnet, das in der Tabelle angegeben ist. (b) Auch die Parameter sind nicht wie in einem Modell mit untransformierter abhängiger Variable interpretierbar, in dem der Parameter für den Prozentanteil stehen würde, der mit einer Veränderung der unabhängigen Variable um eine Einheit einher geht (zur Definition einer „Einheit“ sh. Seite 90. In unserem Fall erfolgt die Interpretation hingegen wie in einer logistischen Regression: Die Parameter sind Logit-Effekte, erst durch Exponentialisierung erhält man die besser interpretierbaren Odds-Ratios, die als relative Veränderung interpretierbar sind: Werte über eins stehen für eine relative Erhöhung, Werte unter eins für eine relative Verminderung des ESL-Anteils.

nen.

Die Daten wurden mittels Mehrebenenregression analysiert, weil eine OLS-Regression die Effektparameter möglicherweise falsch einschätzt (i. d. R. kommt es in der OLS-Regression bei einer solchen Datenstruktur zu einer meist deutlichen Überschätzung der Signifikanz). In der OLS-Regression fließen 81 Fälle in die Signifikanztests ein (24 Staaten mit Mehrfachmessungen). Faktisch korrelieren aber die Mehrfachmessungen eines Staates sehr hoch. Die Signifikanztests der Mehrebenenregression berücksichtigen das Faktum, dass die 81 verarbeiteten Datenzeilen nur von 24 verschiedenen Staaten stammen. Die Verwendung der Mehrebenenregression dient somit der konservativen statistischen Absicherung der Ergebnisse.<sup>33</sup>

Mehrebenenregression

Außerdem verringert die Mehrebenenregression die Wahrscheinlichkeit eines ökologischen Fehlschlusses. Es könnte sein, dass sich bei einer Gegenüberstellung von ESL- und Autonomieniveaus verschiedener Staaten ein positiver Zusammenhang zeigt (höhere Autonomieniveaus gehen mit höheren ESL-Raten einher), *obwohl* dieser Zusammenhang auf intrastaatlicher Ebene nicht oder sogar umgekehrt besteht (wenn innerstaatlich eine Erhöhung der Autonomiegrade mit einer Verringerung der ESL-Rate einher geht). Die Möglichkeit einer solchen Fehlbeurteilung wird durch die Mehrebenenregression vermieden, weil intrastaatliche Entwicklungen in das Modell einbezogen werden.<sup>34</sup>

#### 3.4.4 Interpretation des Modells

Tabelle 3.3 auf der nächsten Seite zeigt die Einflüsse von Transitionssystemen und Regelungsstrukturen auf die ESL-Raten in gesonderten Modellen. Erstens zeigt sich der starke Einfluss des Übergangssystems: High-linkage-OLM-Systeme weisen die niedrigsten ESL-Raten auf, jene von low-linkage-OLM-Staaten sind demgegenüber (signifikant) um rund 58 Prozent erhöht, jene von liberalen ILM-Staaten (sehr signifikant) um über 80 Prozent und jene der südeuropäischen Insider-Outsider-Systeme (hoch signifikant) um das 2,8-Fache (M2). Die Zusammenhänge verlaufen allesamt in der erwarteten Richtung, allein durch die Zuordnung der Transitionssysteme können über 60 Prozent der Varianz der ESL-Raten aufgeklärt werden (M1a). Insgesamt kann somit die Transitionssystemhypothese als bestätigt betrachtet werden, allerdings sind die Unterschiede zwischen einzelnen Gruppen teils weniger stark als erwartet: Die Effekte von low-linkage OLM-Staaten und liberalen ILM-Staaten unterscheiden sich nicht signifikant und jene zwischen liberalen ILM-Staaten und Insider-Outsider-Systemen nur auf dem Zehn-Prozent-Niveau.<sup>35</sup>

Auch mittels der Regelungsstrukturdimensionen allein ließe sich ein großer Teil der

<sup>33</sup> Ein Vergleich der Signifikanzwerte der Parameter von OLS- und Mehrebenenregression (nicht berichtet) bestätigt diese Annahme größtenteils: In der OLS-Regression sind die Effekte *aller* Transitionssystemparameter sowie der Effekt Autonomiedimension auf dem 99,9%-Niveau abgesichert; in der Mehrebenenregression bleiben diese Effekte zwar signifikant, allerdings auf (teils deutlich) niedrigeren Niveaus.

<sup>34</sup> Konkret zeigen sich diese Auswirkungen bei Betrachtung der Dimensionen Regelungsstruktur-Diskrepanz und Mehrebenenkooperation. Der Effekt der Regelungsstruktur-Diskrepanz verläuft *nur* in der Mehrebenenregression in der erwarteten Richtung, und der Effekt der Mehrebenenkooperation ist mit der Mehrebenenanalyse statistisch sehr gut abzusichern, während er im OLS-Modell nur auf dem 10-Prozent-Niveau signifikant ist.

<sup>35</sup> Die Signifikanzberechnungen stammen aus reformulierten Modellen, die hier nicht berichtet werden.

	M1a		M1b		M2	
	B	exp(B)	B	exp(B)	B	exp(B)
<i>Übergangssystem (R: OLM-hl)</i>						
OLM-ll	0,52	1,68*			0,46	1,58*
ILM-lib	0,58	1,79**			0,61	1,83**
Insider-Outsider	1,41	4,09***			1,02	2,78***
<i>Regelungsstruktur</i>						
Autonomiegrad			-0,06	0,94**	-0,06	0,95**
Regelungsstruktur-Diskrepanz			-0,02	0,98	-0,03	0,97*
Mehrebenenkooperation			-0,05	0,95**	-0,04	0,96***
Konstante	-2,60	0,07***	-2,06	0,13***	-2,50	0,08***
AIC		29,96		34,84		26,36
Pseudo R <sup>2</sup>		0,627		0,497		0,686

*Methode* Mehrebenenregression mit 81 Beobachtungen und 24 Gruppen (=Staaten)

*Abkürzungen* Signifikanzcodes: 0 \*\*\* 0,001 \*\* 0,01 \* 0,05 · 0,1; OLM: organisational labor market, ILM: internal labor market, ll: low-linkage, hl: high-linkage, lib: liberal

*Pseudo R<sup>2</sup>* Die auf Basis der Modellparameter für die Erklärung der *interstaatlichen* Varianz (Ebene 1) geschätzten Logits der nationalen ESL-Anteile wurden in Prozentwerte retransformiert und den beobachteten Werten gegenübergestellt. Ausgewiesen ist die quadrierte Korrelation, dieser Wert entspricht etwa dem R<sup>2</sup> einer OLS-Regression.

*Konstante* Durch die Zentrierung der Regelungsstrukturvariablen ist der Wert der Konstante interpretierbar. Er steht für einen Staat, in dem alle Parameter auf Null gesetzt sind. In diesem Fall ist das ein OLM-high-linkage Staat, in dem Autonomiegrad, Regelungsstruktur-Diskrepanz und Mehrebenenkooperation im europäischen Kontext durchschnittlich stark ausgeprägt sind.

Tabelle 3.3: Die Auswirkungen von Übergangssystemen und Regelungsstrukturen nationaler Bildungssysteme auf die ESL-Raten

### 3.4 Konfirmatorische Überprüfung der Zusammenhänge

europaweiten ESL-Varianz erklären, wenngleich der Anteil etwas niedriger liegt als im Falle der Transitionssysteme (50:63 Prozent). Die gefundenen Zusammenhänge liegen in der erwarteten Richtung, d. h. ein höheres Ausmaß von Autonomie und ein höheres Ausmaß von Mehrebenenkooperation, sowie ein geringeres Ausmaß von diskrepanten Regelungsstrukturen zugunsten pädagogischer Verfügungsbereiche führen allesamt zu niedrigeren ESL-Raten, allerdings wird bei der separaten Überprüfung (M1b) der Einfluss der Diskrepanz-Dimension nicht signifikant.

Bei einer gemeinsamen Überprüfung der Einflüsse von Übergangssystem *und* Regelungsstruktur (M2) zeigt sich: (a) Der an sich schon hohe Erklärungswert der Transitionssysteme wird durch Hinzunahme der Informationen zur Regelungsstruktur noch einmal deutlich erhöht (63:69 Prozent), d. h. die tatsächlichen ESL-Anteile werden besser geschätzt; (b) das Akaike Informations-Kriterium (AIC) liegt bei Modell M2 deutlich niedriger als bei den Modellen M1a und M1b, d. h. die erhöhte Modell-Komplexität erscheint aus dieser Sicht gerechtfertigt<sup>36</sup>; (c) der Effekt der Regelungsinkonsistenz erhöht sich leicht und wird dadurch signifikant<sup>37</sup>; (d) die Modell-Parameter bleiben durch die Modellerweiterung (und auch im Vergleich zur nicht berichteten OLS-Regression) weitgehend stabil, Konfundierung besteht nur im Fall der Gruppe der südeuropäischen Insider-Outsider-Systeme. Der Effekt der Insider-Outsider-Systeme wird im erweiterten Modell deutlich schwächer (Odds-Ratios 4,1:2,7). Konfundierung bedeutet in diesem Fall, dass offenbar in *allen* südeuropäischen Staaten ungünstig gestaltete schulische Regelungsstrukturen vorzufinden sind, sodass ein guter Teil der hohen ESL-Anteile in diesen Staaten auf diesen Umstand zurückgeführt werden kann. Diese Tatsache ist interessant, weil in der Literatur genau bei diesen Staaten Unsicherheiten hinsichtlich der Zuordnung zu Transitionssystemen bestehen und sie daher vielfach in eine eigene, geographisch statt inhaltlich definierte Gruppe gefasst werden (vgl. Buchmann und Kriesi 2011; Gangl 2003).

Es kann somit zusammengefasst werden, dass das Transitionsmodell zur Erklärung der ESL-Raten durch die Informationen zu den Regelungsstrukturen der nationalen Bildungssysteme sinnvoll erweitert werden kann (und erweitert werden sollte). Modell M2 liefert empirische Hinweise für die Gültigkeit aller drei Regelstrukturhypothesen, einschränkend angemerkt werden muss allerdings, dass die Ergebnisse zur Diskrepanz-Dimension nicht in allen gerechneten Modellen signifikant sind.<sup>38</sup>

<sup>36</sup>Mit dem Akaike Informations-Kriterium berücksichtigt man die zusätzliche Komplexität, die durch Aufnahme weiterer Variablen ins Modell entsteht. Solange sich bei Aufnahme zusätzlicher Variablen ein niedrigerer AIC-Wert ergibt, kann die zusätzliche Komplexität als statistisch gerechtfertigt betrachtet werden. In der Regel deutet ein sinkender AIC-Wert auch auf signifikante Unterschiede zwischen den verglichenen Modellen hin.

<sup>37</sup>Dieses Ergebnis ist allerdings über mehrere Berechnungen hinweg betrachtet nicht stabil. Es wurde bereits angemerkt, dass der Effekt in der OLS-Regression gegenläufig ist.

<sup>38</sup>Zusätzlich wurde ein Modell gerechnet, in dem die Werte für Portugal der Jahre 2003 und 2006 aus der Analyse ausgeschieden wurden, weil diese im Vergleich zu den restlichen Werten sehr extreme Ausprägungen aufweisen (ESL-Raten um die 40 Prozent). Die Auswirkungen dieser Maßnahme auf das Modell sind aber nur gering: Die Modellparameter für die Transitionssysteme verstärken sich leicht, während die Parameter für die Regelungsstruktur sich leicht abschwächen, der Parameter für Regelungsstruktur-Diskrepanz verliert dadurch seine Signifikanz. Grund: Der starke Rückgang der ESL-Rate in Portugal korreliert mit starken Änderungen der Regelungsstruktur – konkret ist in Portugal die starke Verminde-

Unter Berücksichtigung der weiter oben beschriebenen Reskalierung der Regelungsstrukturvariablen können die Odds-Ratios folgendermaßen interpretiert werden: Eine Erhöhung des Autonomiegrades um eine Einheit – d. h. in einem Ausmaß, das von europäischen Staaten *faktisch* in einem Zeitraum von drei Jahren erreicht werden kann – führt zu einer Reduktion der ESL-Rate um rund fünf Prozent (nicht Prozentpunkte!), eine Verschiebung der Regelungsstruktur-Diskrepanz in Richtung der schulorganisatorischen Regelungsbereiche um eine Einheit führt zu einer Verminderung der ESL-Rate um drei Prozent (nicht Prozentpunkte!), durch eine Intensivierung der Mehrebenenkooperation um eine Einheit kann die ESL-Rate um vier Prozent (nicht Prozentpunkte!) vermindert werden. Österreich liegt mit seiner aktuellen ESL-Rate in Höhe von 7,3 Prozent (2013) etwa im Durchschnitt der high-linkage OLM-Staaten.

Auf Basis dieser Parameter kann berechnet werden, wie stark sich die österreichische ESL-Rate vermindern würde, wenn sich die schulischen Regelungsstrukturen in einem (im europäischen Kontext) durchschnittlichen Ausmaß weiterentwickeln (in der vorher definierten, günstigen Richtung): Im Jahr 2013 betrug die ESL-Rate 7,3 Prozent, bis zum Jahr 2020 bleiben von da an noch sechs Jahre. Eine Veränderung der drei Dimensionen von Regelungsstrukturen um jeweils eine Einheit in der gewünschten Richtung kann definitionsgemäß in einem Zeitraum von drei Jahren erreicht werden. Unter diesen Annahmen ist der ESL-Anteil im Jahr 2020 bei durchschnittlicher Modernisierungsgeschwindigkeit mit folgender Formel zu errechnen (da nicht davon auszugehen ist, dass sich die Zugehörigkeit zum OLM-high-linkage-Cluster verändern wird, kann dieser Teil des Modells hier vernachlässigt werden):

$$7.3 \times e^{(-0.06-0.03-0.04) \times \frac{6}{3}} = 5.6 \quad (3.1)$$

Gemäß der Strategie zum lebensbegleitenden Lernen hat man sich das Ziel gesetzt, den ESL-Anteil bis 2020 auf maximal 6 Prozent zu senken. Auf Grundlage des Modells lässt sich somit sagen, dass das gesteckte Ziel sehr realistisch gewählt wurde und schon bei einer nur durchschnittlichen Weiterentwicklung der schulischen Regelungsstrukturen erreicht werden kann.

---

rung der ESL-Rate mit einer im Europavergleich exzeptionellen Intensivierung der Mehrebenenkooperation einher gegangen.

## 4 Fallstudien

### 4.1 Einleitung

Die vorliegende explorative ESL- und NEET-Studie hat zum Ziel, den Einfluss von bildungs- und jugendarbeitsmarktpolitischen Strukturen im erweiterten EU-Raum auf ihre Relevanz für School-to-work-Transitionen junger Menschen zu analysieren. Basis der bisher dargestellten Ergebnisse sind international standardisierte Datensätze. Ausgehend von diesen Ergebnissen wurden fünf Länder ausgewählt, deren nationale Kontexte mit den im Allgemeinen guten Transitionsbedingungen in Österreich vergleichbar sind. Dänemark, Norwegen, Slowenien, Tschechien und die Schweiz sind Länder mit im europäischen Vergleich unterdurchschnittlichen Raten früher SchulabgängerInnen und Jugendlicher, die weder einer Bildung noch einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Beobachtungszeitraum lagen die ESL-Raten in Slowenien und Tschechien und die NEET-Raten in Dänemark und Norwegen deutlich unter denen Österreichs. (Duale) Berufsbildung und eine enge Kooperation der Sozialpartner in dieser Hinsicht spielt in allen Ländern eine maßgebliche Rolle (vgl. die Zusammenfassung in Abschnitt 2.4.1 auf Seite 37). Gleichwohl sind die jungen Erwachsenen am Übergang von Bildung ins Erwerbsleben in den fünf Ländern mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Von einer vertiefenden Analyse dieser nationalen Kontexte sind daher interessante Alternativen bzw. Entwicklungsverläufe zu erwarten, die ggf. Anreize zum Politiktransfer bieten.

Bohlinger (2014) weist im Zusammenhang mit Politiktransfer in der Berufsbildung auf die zentrale Bedeutung der nationalen Kontexte und Logiken hin. Sie sieht unterschiedliche Terminologien, abweichende Definitionen bzw. die Bestimmung relevanter Analyseeinheiten oder fehlerhafte Annahmen über die entscheidenden Faktoren von Wirkungszusammenhängen als häufige Stolpersteine für erfolgreiches Policy Learning. Vergleicht man Systeme nach Outputs (z. B. ESL- und NEET-Raten), sieht Steiner-Khamisi (2012) (zit. nach Bohlinger 2014) zwei problematische Szenarien: Ähnliche Systeme mit unterschiedlichen Outputs, die deshalb nicht als Vergleichsländer erkannt werden sowie unterschiedliche Systeme, die aufgrund ähnlicher Outputs für vergleichbar gehalten werden, was besonders problematisch ist. In der vorliegenden Studie wurden die Länder daher über theoretische ebenso wie empirische Dimensionen klassifiziert. Eine Validierung outputbasierter standardisierter Ergebnisse aus nationaler Perspektive, wie sie im Rahmen der Fallstudien durchgeführt wird, ist allerdings jedenfalls angezeigt.

Basis der vertiefenden Länderanalysen zu frühem Schulabgang und NEET sind insgesamt 25 mündlich und schriftlich geführte Interviews (vgl. Meuser und Nagel 1991) über nationale Strukturen und Politiken im Bereich Bildung und Jugendarbeitsmarkt mit nationalen ExpertInnen aus Forschung, Bildungssteuerung und Schule (die Liste der Befragten ExpertInnen befindet sich im Anhang auf Seite 142). Diese dienen der Validierung

der Ergebnisse aus den quantitativen Analysen. Bildungs- und Jugendarbeitsmarktpolitiken sowie in geringerem Ausmaß auch Bildungssysteme selbst sind einem Wandel unterworfen. In den letzten Jahren, teilweise befördert durch EU-Politiken, haben sich die Rahmenbedingungen für den Übergang von Bildung in Erwerbstätigkeit verändert. Es wurde daher versucht, GesprächspartnerInnen zu finden, die (a) die Phänomene von unterschiedlichen Seiten beleuchten können und (b) einen Überblick über die aktuelle Situation und die Entwicklung im letzten Jahrzehnt berichten können.

Als Gesprächsimpuls wurde den ExpertInnen eine Kurzzusammenfassung der Studienergebnisse ergänzt durch eine länderspezifische Auswertung übermittelt. Es wurden allgemeine und länderspezifische Fragen formuliert. Die Interviews wurden aufgezeichnet, transkribiert und themenanalytisch ausgewertet. In einigen Fällen baten die ExpertInnen, vor allem aufgrund von Sprachunsicherheiten, um eine schriftliche Antwortmöglichkeit. Auch wurde von den GesprächspartnerInnen fallweise vertiefendes Material zur Verfügung gestellt. Zudem flossen in die vertiefenden Länderanalysen Beobachtungen und Interviews ein, die während eines Forschungsaufenthalts in Prag im Mai 2014 gemacht wurden. Neben den länderspezifischen Fragen fungierten folgende allgemeinen Forschungsfragen als Interviewimpulse:

1. Können Sie unsere Ergebnisse nachvollziehen bzw. welche Ergebnisse sind in ihrem nationalen Kontext interessant, überraschend oder kontroversiell?
2. Welche (ergänzenden) Erklärungen sind aus Ihrer Kenntnis der Bildungs- und Transitionspraxis in Land X bzw. Stadt Y für die dargestellten Verhältnisse und Entwicklungen wesentlich?
3. Welche größere Maßnahmenversuche bzw. Best-Practice-Projekte zu aktuellen Politiken und Entwicklungen gibt es in Land X bzw. Stadt Y?

Festzuhalten ist, dass die hier berichteten Analysen auf den ExpertInnenaussagen beruhen. Die berufliche Position, von der aus die ExpertInnen sprechen, wird im Text eingeführt und ist im Anhang nachzulesen. Es wurde auf eine sorgfältige Darstellung der Widersprüche geachtet. Eine Prüfung konstatiertes Sachverhalte konnte hier nur punktuell erfolgen, einerseits weil entscheidende Dokumente vielfach nur in Landessprache verfügbar sind, andererseits weil der Aufwand das Maß des Forschungsauftrags überstiegen hätte. Auf eine methodisch vielleicht angezeigte Darstellung der Aussagen im Konjunktiv wurde zugunsten der Lesbarkeit verzichtet. Einführend werden jeweils die länderrelevanten Ergebnisse dieser Studie zusammenfasst, dann werden die spezifischen Voraussetzungen und Schwierigkeiten der nationalen Transitionkontexte auf Basis der Interviews expliziert.

## 4.2 Dänemark

### 4.2.1 Einleitung

Dänemark wird zu den low-linkage OLM-Staaten gezählt, ist allerdings ähnlich wie Norwegen ein Grenzfall Richtung der high-linkage OLM-Gruppe. Die dänischen ESL-Raten

liegen seit 2004 zwischen 8,7 und 12,9 Prozent (Tendenz bis 2007 steigend, danach sinkend) und damit etwa im Mittelfeld der low-linkage OLM-Staaten. Die Schulautonomie in Dänemark ist im Gruppenvergleich etwa durchschnittlich stark ausgeprägt, ebenso das Ausmaß an professioneller Zusammenarbeit. Sehr stark (sowohl im europäischen Vergleich als auch im Intragruppenvergleich) ist hingegen die Kooperation zwischen Einzelschulen und Bildungsadministration.

Seit 2004 liegen die dänischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger zwischen 3,6 und 6,6 Prozent und sind damit im Vergleich zu den anderen Ländern in der OLM-Gruppe sehr niedrig. Die Tendenz ist seit 2006 steigend, auch die Distanz zum Gruppenmittelwert wurde in den letzten Jahren geringer. Arbeitsmarktpolitisch hat man mit einer Schwerpunktverschiebung in Richtung bildungsorientierter Maßnahmen reagiert. Ein dänisches Spezifikum ist, dass 35 Prozent der Lehrlinge über 25 Jahre alt sind (Steedman 2010). Die ausgesprochen niedrige NEET-Rate korrespondiert mit einem im Vergleich zu Österreich niedrigeren Anteil von SchülerInnen in berufsbildenden Zweigen auf der Sekundarstufe II (2011: AT 76 Prozent, DK 46 Prozent). Dänemark ist ein Ausreißer der OLM-low-linkage-Gruppe: unterdurchschnittliche Partizipationsraten in beruflicher (d. h. in Dänemark: dualer) Bildung (47 Prozent), jedoch eine überdurchschnittliche Signalwirkung von ISCED-3-Bildungszertifikaten.

Der Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET-Status ist in Dänemark, wie im gesamten OLM-Cluster recht hoch. Zwischen 2004 und 2011 war das Risiko für einen NEET-Status 15- bis 19-jähriger früher SchulabgängerInnen 37,6-mal höher als das von Nicht-ESLs. Für 20- bis 24-jährige ESLs reduziert sich dieses relative Risiko auf 4,6. Dieser Rückgang ist viel stärker als z. B. in Österreich.

#### 4.2.2 Voraussetzungen und Schwierigkeiten der School-to-work-Transition

Die nationalen ExpertInnen beschreiben das dänische Bildungssystem als dezentralisiert. Traditionellerweise sind die Schulen autonom, jedoch nationalen Rahmenbedingungen verpflichtet. „The logic of the curriculum of the danish educational system is [...] more like an outcome controlled. So the schools and the teachers have to meet some specific outcomes, meaning that when the students finish, they need to be able to do this and this. But the ways they get there are more open for interpretation.“ (Arnt Vestergaard Louw, Universität Kopenhagen). Das heißt, mit den Worten Ulla Højmark Jensens (Universität Kopenhagen): „The Schools are allowed to be quite different.“ Monetäre Ressourcen erhalten die Schulen nach Anzahl der SchülerInnen. Für spezifische Schwerpunkte, wie die Drop-out-Prävention gibt es zusätzliche Mittel. Sie werden vom Ministerium auf Basis der von den Schulen erstellten Berichte und Aktionspläne zugewiesen.

Das dänische Berufsbildungssystem folgt einem streng dualen Duktus. Anders als in Österreich und ähnlich wie in Norwegen sieht der dänische Standardweg eine 20- bis 60-wöchige schulische Grundausbildung („basic programme“) in einer von 12 Fachrichtungen vor (Rolls 2012). Hierfür gibt es keine Aufnahmekriterien. Eingangs wird ein „Assessment of Prior Learning and Competences“ durchgeführt, auf Basis dessen individuelle Lernpläne erstellt werden. Bei entsprechenden beruflichen Vorerfahrungen kann z. B. die Grundausbildung verkürzt werden. JedeR kann eine Lehre beginnen. Für über

25-Jährige gibt es außerdem einen separaten Lehrweg im Rahmen des Erwachsenenbildungssystems. Nach der Grundausbildung in der Schule spezialisiert man sich auf einen der 109 Ausbildungszweige („main programme“). Dafür ist der Abschluss eines Lehrvertrages notwendig. Findet man keinen Lehrbetrieb, gibt es die Möglichkeit in einem der Trainingszentren einen Ausbildungsplatz zu bekommen, oder man beginnt eine zweite Grundausbildung. Unterstützung für die Lehrstellensuche kommt von der Berufsschule. Erst wenn man sich entscheidet arbeiten zu gehen, fällt man in die Zuständigkeit des Arbeitsmarktservices.

### 4.2.3 Lehrstellenmangel als zentrale Ursache für frühen Schulabgang

Dänemark hat eine der niedrigsten NEET-Raten Europas (zwischen 2004 und 2011 im Durchschnitt 4,9 Prozent). Die ESL-Rate ist mit durchschnittlich 10,5 Prozent hingegen höher als in Österreich. Dass so viele junge Menschen ohne einen Abschluss auf der Sekundarstufe-II aus dem dänischen Bildungssystem aussteigen bzw. nicht mehr weiter machen können, liegt wesentlich an der Verfasstheit des Berufsbildungssystems. Nur 54 Prozent derer, die eine Berufsbildung beginnen, beenden diese auch. In den allgemeinbildenden Zweigen sind es im Vergleich dazu 86 Prozent, wobei ein Trend zum Wechsel aus allgemeinbildenden in berufsbildende Zweige zu beobachten ist (Rolls 2012).

Die wichtige Schwelle liegt in Dänemark nicht (wie in Österreich oder Deutschland) zwischen Sekundarstufe I und II, sondern zwischen der schulischen beruflichen Grundausbildung und dem im Betrieb stattfindenden Ausbildungsteil der Lehre, also zwischen basic und main programme. Nach Jan Jørgensen, im dänischen Bildungsministerium zuständig für Berufsbildung, fallen über die Hälfte der insgesamt 46 Prozent Drop-outs in berufsbildenden Zweigen an dieser Schwelle aus dem Bildungssystem. Für Personen in Berufsbildung mit laufendem Lehrvertrag ist das Drop-out-Risiko nur wenig höher als in anderen Bildungswegen.<sup>1</sup> Für die Problematik des Übergangs in der Sekundarstufe II werden in den Interviews zwei zentrale Gründe genannt. Die ExpertInnen sprechen einerseits von einem Mangel an Lehrstellen. Andererseits werden Bildungsdefizite der bisherigen Schullaufbahn als Selektionskriterium wirksam. Personen, denen in der Sekundarstufe I keine ausreichenden Kompetenzen in Dänisch, Mathematik, etc. vermittelt werden konnten, die mit den Herausforderungen weiterer Bildungswege also überfordert sind bzw. die den Anforderungen von Lehrbetrieben schwer gerecht werden, haben zwar keine Probleme beim Einstieg in die Sekundarstufe II, dafür jedoch große Schwierigkeiten beim Abschluss eines Lehrvertrages, der Voraussetzung für eine betriebliche Lehre ist.

Die Bildungsforscherin Ulla Højmark Jensen betont, dass SchülerInnen nicht aufhören, weil sie nicht fertig machen wollen, sondern weil es diese strukturelle Hürde im Berufsbildungssystem gibt. Bildungskarrieren mit mehreren unvollendeten Ausbildungen sind nicht ungewöhnlich. Viele haben zwei oder mehr „basic programmes“ abgeschlossen, bevor sie eine Lehrstelle finden und ihre Ausbildung abschließen können. Für den Mangel an

---

<sup>1</sup> Bei den leicht erhöhten Raten der letzten Jahre hätten auch Lehrstellenverluste durch Unternehmenskonkurrenzen aufgrund der Krise eine Rolle gespielt.

Lehrstellen sehen die InterviewpartnerInnen auch die Krise der letzten Jahre verantwortlich. Ab 2007 gab es daher monetäre Bonuszahlungen für Unternehmen – 10.000 Kronen für jeden neuen Lehrvertrag. Dies ist von den Sozialpartnern, die im dänischen Berufsbildungssystem eine zentrale Rolle spielen, finanziert worden. In Dänemark zahlen alle Betriebe in einen Fonds ein, mit dem Lehrbetriebe für die Zeit, die ihre Lehrlinge in der Schule verbringen, entschädigt werden. Der monetäre Anreiz für neue Lehrstellen ist laut Jørgensen<sup>2</sup> ohne nennenswerten Erfolg geblieben und daher wieder eingestellt worden. Das Geld fließt nun stattdessen in schulische Lehrplätze, also in die von Berufsschulen betriebenen Trainingszentren.

#### 4.2.4 Schulische Lehrplätze als Alternative

Trainingszentren<sup>3</sup> bieten Lehrlingen, sprich BerufsbildungsschülerInnen mit abgeschlossener Grundausbildung, die keine Lehrstelle für das „main programme“ bekommen, die Möglichkeit, ihre Lehre an der Berufsschule fertig zu machen. 2011 wurde in Dänemark die Ausbildungsgarantie verabschiedet. Seither wird das Angebot an Lehrplätzen in Trainingszentren ausgebaut. Zuvor seien es laut Jørgensen sehr wenige Plätze gewesen, weil man nicht riskieren wollte, viele Personen in Bereichen ohne Nachfrage, wo Ausbildung also oft nicht zu Anstellung führe, auszubilden. In einigen Lehrberufen (etwa FriseurIn, FotografIn, FitnesstrainerIn) ist der Zugang grundsätzlich reglementiert, da mehr junge Menschen den Ausbildungsweg wählen wollen als der Nachfrage des Arbeitsmarktes entsprechend (Rolls, 2012). Jørgensen erklärt, seit 2012 sind 50 Trainingcenter gegründet worden, sie bieten Ausbildungsplätze für die meisten der 109 Lehrberufe. Ausnahmen sind kleine Branchen, z. B. RauchfangkehrerIn. 2013 wurden rund 8000 Lehrlinge in Trainingsplätzen unterrichtet, das entspricht 10 Prozent aller Lehrlinge. Für die individuellen Trainingspläne des dänischen Systems wird die Zeit in Trainingszentren gleichwertig der in Betrieben angerechnet, die Abschlusszertifikate sind ident. Die Trainingszentren befinden sich teilweise in der Schule, teilweise an anderen Standorten – um das Gefühl richtiger Arbeitsplätze zu vermitteln.

Die befragten ExpertInnen sind über Wirkung und Stellung der Trainingszentren geteilter Meinung. Jan Jørgensen spricht von bisher relativ guten Erfahrungen. Beobachtet wird zwar eine stärkere Konzentration bestimmter Gruppen und etwas niedrigere Erwerbsquoten als bei Lehrlingen aus Betrieben, die Abschlussquoten würden sich jedoch fast entsprechen. Bis zu zwei Drittel der Lehrlinge in den Trainingszentren schaffen es später einen Lehrvertrag in einem Betrieb zu bekommen. Ein Drittel macht das gesamte Programm im schulischen Trainingcenter. Andere schaffen es einen oder auch mehrere kürzere Teilzeitlehrverträge bei Firmen zu bekommen (z. B. für ein halbes Jahr). Viele erhalten also auch Training am tatsächlichen Arbeitsmarkt.

Ulla Højmark Jensen bestätigt die vielversprechenden Erwerbsquoten,<sup>4</sup> weist aller-

<sup>2</sup> Jørgensen beruft sich hier u. a. auf die Studie der Europäischen Kommission (2012) zu Lehrsystemen in Europa.

<sup>3</sup> Das System orientiert sich an den Schweizer „Pratique Centres“.

<sup>4</sup> Laut Arnt Vestergaard Louw seien sie teilweise sogar besser als jene von Lehrlingen in Betrieben. Der Bildungsexperte ist gespannt, wie sich die öffentliche Meinung über die Trainingszentren entwickelt.

dings darauf hin, dass die schulischen Ausbildungsplätze nicht so prestigeträchtig und daher für Jugendliche weniger attraktiv sind. Es gibt Vorbehalte. Viele wollen betriebliche Lehrstellenplätze, weil, wie Vestergaard Louw erklärt, sie dort das richtige Arbeitsleben kennenlernen würden – Deadlines, ökonomischer Druck, Stress etc. Was die Ausbildungsqualität betrifft, variere das Erreichen der Standards, die beherrscht werden müssen, nach Betrieb. In den Trainingszentren läge der Fokus auf der Ausbildung. Es könne mehr Gewicht auf individuelle Lernprozesse gelegt werden. In gewisser Weise könnten sie dort mehr oder besser lernen, auch weil sie mehr Zeit hätten.

Es herrscht jedoch auch ein Mangel an Lehrstellen in Trainingszentren. Für manche Ausbildungen muss man weiter weg, z. B. in eine andere Stadt, oft gibt es Wartelisten. Wer keine betriebliche oder schulische Lehrstelle findet, wird in der schulischen Berufs- und Bildungsberatung hinsichtlich eines Wechsels in ein anderes Feld, wo die Möglichkeiten evtl. besser sind, beraten.

#### 4.2.5 Generationenkonflikt in der Berufsbildung

Jeder dritte Lehrling in Dänemark ist über 25 Jahre alt (Steeman 2010). Das ist außergewöhnlich in Europa. Das Durchschnittsalter von LehrlingInnen lag 2010 bei 21 Jahren (in Österreich bei 16 Jahren). Später eine Lehre anzufangen, ist nicht nur für frühe SchulabgängerInnen interessant, sondern auch für Personen mit abgeschlossener beruflicher oder akademischer Bildung (Ulla Højmark Jensen). Nirgendwo in der EU ist die Partizipation in Erwachsenenbildung so hoch wie in Dänemark (Rolls 2012). 2011 waren 30 Prozent der 24- bis 34-Jährigen und jedeR Achte der 24- bis 64-Jährigen in formalen Aus- und Weiterbildungen. In Österreich galt dies für 13 Prozent der ersten Altersgruppe und 5,9 Prozent der zweiten (EUROSTAT).

Personen mit einschlägiger Arbeitserfahrung können mittels Lehre ihre Qualifikationen weiterentwickeln und zertifizieren, allerdings verstärkt die große Nachfrage seitens Älterer die Lehrstellenknappheit für Jüngere (Jørgensen). Betriebe nehmen lieber ältere (reifere, erwachsenere) Personen, die sich bereits ans Arbeitsleben gewöhnt haben und Arbeitserfahrung mitbringen. Dieser Generationenkonkurrenz um betriebliche Lehrplätze begegnet man nun mit, teils 2014 implementierten, Reformen des Lehrsystems. Die Sozialpartner wollen stärker auf altersgruppenspezifische Angebote setzen. Für über 25-Jährige bietet auch das dänische Erwachsenenbildungsprogramm Berufsbildungswege an. Personen, die genug Arbeitserfahrung haben, brauchen keinen Lehrvertrag. Sofern sie die nötigen Kompetenzen dokumentieren können und validieren lassen, müssen sie nur den schulischen Ausbildungsteil absolvieren bzw. es verkürzt sich die praktische Ausbildungszeit entsprechend. Das abschließende Zertifikat ist das gleiche. Derzeit wird dieser Teil des Erwachsenenbildungssystems weiter ausgebaut, um ihn als Standardweg für über 25-Jährige zu etablieren. So sollen mehr Lehrplätze für die unter-25-Jährigen bleiben. Durch aktuelle Reformbestrebungen soll garantiert werden, dass eine einmal aufgenommene Ausbildung auch beendet werden kann, was bisher eben nicht immer der Fall war (Højmark Jensen).

Es besteht das Recht auf Zugang zu Erwachsenenbildung. Laut Arnt Vestergaard Louw wurde in Dänemark ein gutes Schulsystem für Erwachsenenbildung aufgebaut. Die Adult

Educational Centres (VUC) sind formale Schulen, keine NGOs, und flächendeckend in erreichbarer Distanz für alle. Sie bieten Programme auf allen Bildungsniveaus, die man auch nachmittags oder abends besuchen kann. Jørgensen bezeichnet die Erwachsenenbildungsangebote als sehr kostengünstig, insbesondere solche, die Pflichtschulabschlüsse ermöglichen. Die von ihm als symbolisch bezeichneten Beiträge finanziert für Erwerbstätige oft der Arbeitgeber, für Arbeitslose das Arbeitsmarktservice. Seit 2007 ist es auch unter 18-Jährigen gesetzlich erlaubt, diese Schulen zu besuchen. Højmark Jensen berichtet, dass die SchülerInnen in den letzten Jahren immer jünger werden. Als das gegenwärtige Erwachsenenbildungssystem implementiert wurde, handelte es sich um Schulen des 2. Bildungswegs für Personen, die bereits länger am Arbeitsmarkt tätig waren und sich weiterbilden wollten. Heute werden die Angebote hingegen immer stärker von ESL und NEET in Anspruch genommen, die früher in ihrer Biografie entscheiden, Abschlüsse auf diesem Weg nachzuholen bzw. zu erreichen.

Vestergaard Louw betont, in den letzten Jahren werde verstärkt Wert darauf gelegt, dass TeilnehmerInnen die Kurse tatsächlich abschließen und die notwendigen Prüfungen erhalten. Der dänische Arbeitsmarkt ist, wie berichtet, stark zertifikatsorientiert. Daher ist nicht nur der Bildungsprozess als solcher, sondern vor allem auch seine Nachweisbarkeit relevant. Das Bewusstsein für das Problem des frühen Schulabgangs hat sich in Dänemark in den letzten Jahren gewandelt. Das Ziel einer Reduktion frühen Schulabgangs ist schon lange formuliert. Der Plan, dass maximal fünf Prozent einer Kohorte weniger als ISCED 3 Level abschließen („95-Prozent-Zielsetzung“) existiert seit gut 20 Jahren. Jetzt macht es für Vestergaard Louw allerdings den Eindruck, dass alle Stakeholder, auch die Jugend selbst, an Bord sind. Von LehrerInnen hört man kaum mehr, dass gewisse SchülerInnen nicht in ihre Klassen gehören würden. Entsprechend dieses gesellschaftlichen Konsens und der Ausbildungsgarantie, sind weitere Reformen geplant bzw. in Umsetzung befindlich. Jørgensen führt aus, dass der Zugang zur Berufsausbildung reglementiert werden soll. Über Notenvoraussetzungen oder längere Grundausbildungen soll sichergestellt werden, dass Personen den Anforderungen des Arbeitsmarktes bzw. der Lehrestellen gerecht werden können. Junge Menschen, die noch nicht im normalen Versicherungssystem sind, riskieren mit einem Bildungsausstieg den Verlust von Unterstützungsleistungen. Die neuen Reformen erhöhen den gesellschaftliche Druck, das ist auch ein Grund für die vielen neuen Programme. Es gibt viele Personen, die gewissermaßen „gezwungen“ sind, an Programmen teilzunehmen, die also bedingt motiviert sind und denen es oft an Kompetenzen mangelt. Daher ist es wichtig, ihnen die richtigen Bildungsangebote, Vorbereitungskurse, Produktionsschulen etc. zu machen, um sie sinnvoll einzubinden.

### 4.2.6 Bedeutung der Berufsschulen

Eine besondere Bedeutung kommt im dänischen Bildungssystem den rund 100 Berufsschulen zu. Hier findet die berufliche Grundausbildung statt. Seit 2012 sind sie auch stärker für Lehrverträge und -stellensuche verantwortlich, erklärt Jørgensen. Zuvor war das eher eine individuelle Aufgabe der SchülerInnen, jetzt sind die Schulen stärker in-

volviert.<sup>5</sup>

Seit 2010 wird laut Jørgensen versucht, mehr Flexibilität ins Lehrsystem zu bringen, z. B. durch Teilzeit-Lehrverträge. Dadurch können Betriebe Lehrlinge für einen Teil der Ausbildungszeit aufnehmen. Dies soll mehr Betrieben, z. B. Kleinunternehmen, ermöglichen, Lehrstellen anzubieten, weil sie z. B. wissen, dass die Auftragslage für das Folgejahr gut ist, sich aber nicht längerfristig festlegen können. Die Schule fungiert hier als zentrale Anlaufstelle, was eine entsprechende (Mehr-)Arbeit der Schule erfordert. Denn man muss den Lehrlingen in einem solchen System eine Basis anbieten, zu der sie zurückkehren können. Die Erfahrung mit Ausbildungen mit kürzeren Arbeitszeitperioden zeigt, dass manche zwei, drei, manchmal sogar vier „Teilzeitverträge“ im Laufe ihrer Lehrzeit abschließen.

Im Unterschied zu Österreich sind auch für die Trainingszentren die Berufsschulen verantwortlich. Programme, die ESL und NEET auf auf Berufsbildungswege vorbereiten, werden nicht nur, aber oft, von Berufsschulen angeboten. Jørgensen berichtet von drei bis vier großen nationalen Programmen in diesem Bereich. Kopenhagen z. B. bietet kommunale Programme für diese Zielgruppen in Berufsschulen an. Typischerweise gibt es an jeder Berufsschule eine für ESL und NEET zuständige Person.

Neben der dualen Berufsausbildung und Schwerpunktmaßnahmen sind auch allgemeinbildende Schulzweige mit berufsbildenden Schwerpunkten an den Berufsschulen angesiedelt. Damit ist einerseits das EUX-Programm gemeint, ein 2010 eingeführter, fünfjähriger Schulzweig, der den Berufsbildenden Höheren Schulen in Österreich entspricht und sowohl mit allgemeinbildenden sowie berufsbildenden Sekundarstufe-II-Zertifikaten abschließt.<sup>6</sup> Andererseits fallen darunter zwei der vier konventionellen, meist dreijährigen allgemeinbildenden Oberstufenformen, die einen direkten Zugang zu tertiärer Bildung ermöglichen. Nach Jørgensen Aussage handelt es sich um Zweige mit starker Berufsorientierung: HTX und HHX bieten berufliche (Vor-)Bildung im technischen bzw. wirtschaftlichen Bereich. Mit ihrem Abschluss werden allerdings keine Berufsqualifikationen erworben, weswegen sie in den Klassifizierungen von UNESCO, OECD und EUROSTAT nicht zur Berufsbildung gezählt werden (Rolls 2012). Auch ist kein Lernen am Arbeitsplatz vorgesehen. Dass in Dänemark schulische Berufsbildung eine marginale Rolle spielt, wie dies LFS und UOE-Daten signalisieren, erfasse für Jan Jørgensen jedenfalls nicht die Bandbreite des Angebots. Er sieht in der Klassifikation von HTX- und HHX-Programmen als allgemeinbildend eine Erklärung für die im Vergleich zu den anderen OLM-Staaten niedrigen Partizipationsraten in Berufsbildung auf ISCED 3 Level.

Im Bezug auf die Regelungsstrukturen ist festzuhalten, dass Berufsschulen in ihren Personalentscheidungen autonom sind. Rolls (2012) unterscheidet LehrerInnen für allgemeinbildende Fächer (mit pädagogischer Ausbildung) und für berufsbildende Fächer, die in erster Linie berufliche Kompetenz und Erfahrung mitbringen müssen (meist mindestens fünf Jahre). Seit 2010 ist zur Sicherung bzw. Verbesserung der Unterrichtsqualität für NeueinsteigerInnen in diesem Bereich auch eine pädagogische Weiterbildung im

<sup>5</sup> Das Ministerium hat kürzlich zudem eine Internetplattform zur Lehrstellenvermittlung installiert und entsprechende Kampagnen gestartet.

<sup>6</sup> Vestergaard Louw betont, dass die Wege, die allgemein- und berufsbildenden Zweige verbinden, besonders interessant sind. Sie sind teilweise von der Schweizer Berufsmaturität inspiriert.

Umfang eines einjährigen Vollzeitstudiums verpflichtend (60 ECTS-Punkte). Sie kann berufsbegleitend absolviert werden, muss innerhalb eines Jahres nach Einstellung begonnen und innerhalb von sechs Jahren abgeschlossen werden. Lehrlingsbetreuende in den Betrieben müssen keine pädagogischen Voraussetzungen erfüllen. (ebd.)

#### 4.2.7 Pläne, Monitoring und früher Schulabgang

Planung hat den Ausführungen der ExpertInnen zu Folge eine zentrale Bedeutung für die dänischen Schulen. Berufsschulen müssen jährlich planen, wie sie frühen Schulabgang verhindern. Dafür gibt es Beauftragte an den Schulen. Jede Schule hat ihren eigenen regionalen und fachlichen Kontext, meint Jørgensen, daher entwickeln sie eigene Strategien. Die Ergebnisse müssen ans Ministerium berichtet werden. Rückgespielt werden Informationen zur Gesamteinschätzung ihrer Situation, auch im Vergleich zu anderen und zum Durchschnitt. Neben thematischen Erhebungen besucht derzeit auch eine ministerielle Kommission alle Berufsschulen, um sich ein Bild der Aktivitäten zu machen.

Auch auf individueller Ebene spielen Bildungspläne und Monitoring eine große Rolle. Für SchülerInnen werden durch Berufsschule und Betrieb individuelle Lernpläne erstellt. Ulla Højmark Jensen hält die integrierten Anerkennungsmechanismen für frühere Lern- und Berufsleistungen durch das „Assessment of Prior Learning and Competences“ für einen großen Vorteil des dänischen Systems. Wenn man eine Berufsausbildung beginnt, würden die Kompetenzen z. B. durch ein Probemonat beurteilt. Auf Basis der gezeigten Leistungen wird Ausbildungszeit und -umfang in den spezifischen Fächern bemessen. Nach Ansicht der Bildungsforscherin ist dies für viele Drop-outs und NEET von Vorteil, da sich Bildungsprozesse verkürzen könnten.

Als besonders wichtig für den Rückgang der ESL-Rate in den letzten Jahren, erachtet Højmark Jensen die Guidance und Counselling Reform im Jahr 2007. Heute könne keiner unter 19 Jahren aus dem Bildungssystem aussteigen ohne innerhalb weniger Monate, meist sogar Wochen von einer BeraterIn kontaktiert zu werden. Die Reform fokussierte auf ESL, Drop-outs und NEET. Bis 25 Jahre habe man einen persönlichen Guidance Counsellor, der oder die bei der Bildungsplanung hilft. „You have to have a plan until you are 25, anyway – how to get an education and further get a job“ (Ulla Højmark Jensen).

Auch wenn man sich z. B. mit 16 Jahren entscheidet, arbeiten zu gehen, ist man verpflichtet einen Plan mit einer BeraterIn bzw. einem Berater zu machen. In Dänemark sind Personendaten detaillierter vorhanden und zugänglicher als in anderen Ländern. „We really keep track of everyone“ (Ulla Højmark Jensen). Auch daher sei es ziemlich schwierig für jemand wirklich rauszufallen, ohne gesehen zu werden.

#### 4.2.8 Fazit

Die hohen ESL-Raten in Dänemark erklären sich wesentlich durch die Bildungsanstiege im Berufsbildungssystem an der Schwelle zwischen schulischer Grund- und betrieblicher Berufsausbildung. Der Mangel an Lehrplätzen führt dazu, dass besonders leistungsschwache Jugendliche keine betrieblichen Ausbildungsplätze finden. Sie absolvieren oft mehre-

re berufliche Grundbildungen ohne ihre Ausbildung abzuschließen bzw. steigen aus. Im Rahmen der Ausbildungsgarantie wird derzeit das Angebot an schulischen Lehrplätzen in Trainingszentren ausgebaut. Möglich sind auch Teilzeitlehrverträge, die ebenso wie die Trainingszentren von den Berufsschulen koordiniert und organisiert werden. Auch die mit Hochschulreife abschließenden Oberstufenschulzweige sowie Programme für ESL und NEET sind an Berufsschulen angesiedelt. Die Berufsschulen spielen zudem eine wesentliche Rolle in der Unterstützung der Transition, auch mit entsprechender Berufs- und Bildungsberatung. Ein großer Teil der dänischen Lehrlinge ist über 25 Jahre alt. Zur Entschärfung der Konkurrenz um Lehrplätze zwischen Älteren und Jüngeren wird derzeit das Angebot an Erwachsenenbildungsprogrammen reformiert. Wichtige Instrumente, um Personen adäquate Bildungsangebote zu machen, sind in Dänemark das am Anfang der Berufsbildung stehende „Assessment of Prior Learning and Competences“ und die individuellen Lehrpläne.

### 4.3 Norwegen

#### 4.3.1 Einleitung

Norwegen wird zu den low-linkage OLM-Staaten gezählt, stellt allerdings, ähnlich wie Dänemark, einen Grenzfall Richtung high-linkage OLM dar. Die ESL- und NEET-Raten können aufgrund einer Umstellung des Erhebungsprozesses erst ab 2006 analysiert werden. In jenem Jahr betrug die ESL-Rate 18 Prozent. Sie bewegt sich seit damals bei leicht sinkender Tendenz auf diesem Niveau. Die ESL-Raten liegen damit deutlich über dem Mittelwert der low linkage OLM-Staaten. Die Schulautonomie in Norwegen ist im Intra-Gruppenvergleich etwa durchschnittlich stark ausgeprägt, dasselbe gilt für das Ausmaß an professioneller Zusammenarbeit. Die Situation ist ähnlich wie in Dänemark. Die Mehrebenenkooperation zwischen Einzelschulen und Bildungsverwaltung ist jedoch – anders als in Dänemark – nur durchschnittlich stark.

Seit 2006 liegen die norwegischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger zwischen 4,6 und 5,2 Prozent und damit im Vergleich zu den anderen Ländern in der OLM-Gruppe sehr niedrig. Die im Vergleich zu anderen low-linkage OLM-Staaten niedrige NEET-Rate korrespondiert untypischer Weise mit einer für die Gruppe unterdurchschnittlichen Partizipation in Berufsbildung auf Sekundarstufe II. Der Anteil der SchülerInnen in berufsbildenden Zweigen ist bis 2011 kontinuierlich auf 52 Prozent gesunken. Auffallend ist, dass die Signalwirkung von ISCED-3-Bildungszertifikaten trotzdem überdurchschnittlich hoch ist. Norwegen ist diesbezüglich ein Extremfall der low-linkage OLM-Gruppe und auch im OLM-Cluster-Vergleich auffallend: Hohe ESL-Raten, niedrige NEET-Raten und das relative Risiko von ESL, NEET zu sein (im Vergleich zu Nicht-ESL), ist niedriger als in den anderen Ländern. Der Schwerpunkt der jugendarbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat sich von einer starken Bildungsorientierung am Beginn des Beobachtungszeitraums (2003) in Richtung beschäftigungsorientierter Maßnahmen verschoben (z. B. Schaffung von Arbeitsplätzen).

### 4.3.2 Voraussetzungen und Schwierigkeiten der School-to-work-Transition

Für die zehn Jahre dauernde Pflichtschulbildung – sieben Grundschul- und drei Unterstufenjahre – sind in Norwegen die Gemeinden zuständig. Beide Stufen werden als Gesamtschulsystem geführt. Für die Sekundarstufe II sind die Länder zuständig. In der meist dreijährigen High School gibt es verschiedene akademische Zweige, Sprachen und Wirtschaft, Naturwissenschaften, Sport etc. sowie berufsbildende Zweige. Diese beinhalten mindestens ein betriebliches Ausbildungsjahr. Personen, die berufsbildende Schulen besucht haben, können über ein Zusatzprogramm die allgemeine Hochschulreife erlangen. Außerdem gibt es ein duales Lehrsystem. (EadP,<sup>7</sup> Eurydice 2013)

Schulen bekommen Geld entsprechend der SchülerInnenanzahl. Im Rahmen von Programmen werden z. B. für RisikoschülerInnen vom Ministerium zusätzliche Mittel ausbezahlt. Aus der schulischen Praxis, berichtet EadP, eingeschränkte Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Verwendung monetärer Mittel. Das Geld hätte immer ein Mascherl und das Mascherl sei zentral gesteuert, ob man also das Lehrendenzimmer neu einrichte oder lieber das SchülerInnenklo endlich saniere, läge nicht im Entscheidungsspielraum der Schule. Arneberg, vom norwegischen Bildungsministerium bestätigt: „It is correct that autonomy for schools is limited. Most of the autonomy is delegated to the municipalities. They may delegate to schools if they wish to do so“ (Marie Wenstøp Arneberg).

Grundsätzlich stehe viel Geld für Fördermaßnahmen zur Verfügung, so EadP's Eindruck – man müsse es sich nur abholen. Aus dem Mund einer engagierten Bildungsberaterin heißt das: Entsprechende Initiativen und Programme in der Schule (entwickeln und) umsetzen. Diese Ressourcen werden von unterschiedlichen Verwaltungsebenen zur Verfügung gestellt. Von Seiten des Staates gibt es beispielsweise Geld für Maßnahmen gegen Drop-Outs<sup>8</sup> und zur Förderung der Muttersprachen. Regionen stellen Mittel für SchülerInnen mit besonderen Bedürfnissen zur Verfügung. EadP stellt im Zusammenhang mit projektabhängigen Mitteln die Arbeit ihrer Schule immer wieder in Relation zu der der Nachbarschule – es gäbe durchaus Konkurrenz um die Projektgelder. Gute Projektideen würden nicht unbedingt geteilt werden, gute Projekte, also Good Practices schon. Die Kontrolle funktioniert über Berichte und Arbeitsunterlagen. Die Bildungsberaterin äußert Bedenken, was mit den Dokumenten tatsächlich passiert. Kaja Reegård, Berufsbildungsforscherin bei Fafo, Institute for Labour and Social Research, kommentiert

<sup>7</sup> Eine Expertin, die als Bildungs- und Berufsberaterin an einer berufsbildenden High School in der Erwachsenen- und Lehrendenbildung tätig ist und in Schwerpunktprojekte auf Länder- und Schulebene involviert ist, bat um Anonymisierung. Sie wird daher im Folgenden mit EadP Expertin aus der Praxis, abgekürzt.

<sup>8</sup> Die norwegischen ExpertInnen sprechen öfter von Drop-Out als von frühem Schulabgang. Vielfach werden die beiden Begriffe synonym verwendet, wenngleich sie, wie EadP und auch Reegård betonen, nicht dasselbe meinen, weil als Drop-Outs in Norwegen auch Personen gezählt werden, die zwischen Bildungsprogrammen wechseln. Reegård unterstreicht im Zusammenhang mit der Messung von frühem Schulabgang inter- sowie intranationale Unterschiede. In Bezug auf Norwegen hält sie fest: „ESL are commonly measured by not achieving the required formal competence after five years. We do however distinguish between those who drop out and those who fail one or more subjects. Because we use a five year limit for measuring ESL, young people who complete upper secondary after five years are not here accounted for. Furthermore, a substantial number of people complete upper secondary as adults, in particular the trade certificate“ (Kaja Reegård).

auf die Studienergebnisse zu Schulautonomie und Mehrebenenkooperation in Norwegen: „Yes, there is a great deal of local freedom for each school, but I am not sure whether the schools agree with the statement of poor cooperation between schools and education authorities. There is vast amounts of monitoring, report schemes, centralized curricula and so forth“ (Kaja Reegård).

Erik Sandvik, im norwegischen Bildungsministerium u. a. zuständig für Programme gegen frühen Schulabgang, erklärt die Kooperation zwischen Schulen und Ministerium in Bezug auf die Förderung von Schulabgangsgefährdeten wie folgt: Die Bundesländer konsultieren den Betreuungsservice der Schule (PädagogInnen, SchulpsychologInnen, BildungsberaterInnen). Diese identifizieren Probleme. Die Lehrenden melden, wenn jemand aufgrund von mangelnden Leistungen oder anderer Problem gefährdet ist, nicht abzuschließen (dass jemand z. B. in drei Monaten „versagen“ wird). Auf Basis dieser Zahlen bekommen sie extra Finanzierung vom Ministerium. Diese zusätzlichen Mittel sind kein nationales Recht, sondern problemspezifisch, für tatsächliche Risikofälle.

#### 4.3.3 Das Recht Bildung: offene Strukturen oder „It’s all about points“

„Das Recht auf . . .“ ist eine Formulierung die in den Gesprächen mit den norwegischen ExpertInnen oft auftaucht. Personen, die die Primärstufe und die untere Sekundärstufe abgeschlossen, also zehn Jahre Pflichtschulzeit, „geleistet“ haben, haben das Recht auf drei Jahre Oberstufenbildung, die entweder zu einer Berufsqualifikation oder zu einer Studienzulassung führt, einzige Bedingung, man muss spätestens im Alter von 24 Jahren beginnen und bis 28 fertig sein.<sup>9</sup> Erik Sandvik formuliert es von der anderen Seite, die 19 norwegischen Bundesländer, welche für die Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II verantwortlich sind, haben die Pflicht, entsprechende Bildungsplätze zur Verfügung zu stellen. SchülerInnen nennen in Laufe der zehnten Schulstufe drei von ihnen angestrebte weitere Bildungswege, z. B. Gymnasium, MechanikerIn oder FriseurIn, es liegt in der Pflicht des Landes, eine dieser Optionen zu ermöglichen. Dies passiert entweder über in der Schule ausgeteilte Formulare oder via Internet. Um begehrte Plätze herrscht Wettbewerb. Das Norwegische Schulsystem funktioniert über Punkte, die man im Laufe seiner Schulkarriere sammelt. Studien und Schulzweige haben Punktezahlen und teilweise auch gewisse Fächer zur Voraussetzung. In der High School kann man bis zu fünf Punkte erwerben, Extrapunkte gibt es für Militärdienst, Kinderbetreuung, Arbeitserfahrung, oder alternative Bildungseinrichtungen wie die „Folk High School“.<sup>10</sup> Über das Sammeln von Punkten ist auch ein späterer „Quereinstieg“ möglich.<sup>11</sup> EadP unterrichtet auch in der Lehrendenausbildung, wo viele Personen teilnehmen, die Arbeitserfahrung, aber keine wissenschaftliche (Schreib)-Vorkenntnisse mitbringen. Das bringe natürlich Herausforderungen für Lehrende und Lernende mit sich. Sandvik bestätigt die konstituierende

<sup>9</sup> In der Schule von EadP sind jetzt z. B. vier 20-Jährige in der ersten Klasse.

<sup>10</sup> Die Folk High Schools bieten nach der Sekundarstufe II ein selbstbestimmtes Bildungsjahr. Die SchülerInnen leben gemeinsam im Internat und bestimmen Ziele und Prioritäten ihres Lernens selbst. Die Schule ist praktisch orientiert – Lernen durch Erfahrung und es gibt Stipendien dafür. Das Konzept stammt aus Dänemark. Es gibt in jedem Bundesland mindestens eine, insgesamt 77.

<sup>11</sup> Manche Studien z. B. Medizin haben grundsätzlich 6.5 Punkte zur Voraussetzung. Das heißt eine gute SchülerIn zu sein reicht per se nicht – ein Sammeln zusätzlicher Punkte ist notwendig.

Bedeutung des Punktesystems für das norwegische Bildungssystem und dessen Durchlässigkeit. Er fügt hinzu, dass es zusehends auch mehr politischen Konsens darüber gibt, dass nicht jede Schülerin bzw. jeder Schüler Mainstream ist, dass ein Bildungssystem Flexibilität braucht und nicht jede Person in dieselbe Box zu packen sei.

Alternativ zur normalen High School bzw. für über 24-Jährige gibt es die Möglichkeit, einen High School Abschluss im Rahmen einer „private examination“ (EadP), also mittels einer externen Prüfung, zu erlangen. Hierfür gibt es entsprechende Kurse in Schulen, die Lehrenden werden nach Aussage von EadP, die auch in diesem Rahmen unterrichtet, von den Kommunen sehr gut bezahlt. Reegård konstatiert, dass die Anzahl von Erwachsenen in ISCED-3-Bildungswegen in den Berufssparten stark variiert. Bildungszeit und -umfang bemessen sich entsprechend der relevanten Vorerfahrungen. Je nach „recognition of prior non-formal learning and work experience“ kann sich die praktische Lehrzeit für ein vollwertiges Zertifikat verkürzen oder wegfallen. Wer z. B. mindestens fünf Jahre umfassende Arbeitserfahrung nachweisen kann, darf ohne Lehre zur Gewerbeprüfung antreten. 2012 bis 2013 legten 25.503 Personen diese ab, 15.367 im ersten Bildungsweg und 7.396 Erwachsene („praksiskandidat“, Arneberg).<sup>12</sup>

#### 4.3.4 Früher Schulabgang – ein Problem der Berufsbildung

Fünf Jahre nach Ausbildungsbeginn der im Normalfall dreijährigen berufsbildenden Sekundarstufe-II-Zweige haben nur 55 Prozent einen Abschluss erreicht. 25 Prozent haben die Ausbildung verlassen und der Rest ist entweder noch in Ausbildung oder hat sie ohne vollständigen Abschluss beendet (Berge, Reegård u. a. 2012). Auch Sandvik unterstreicht, während in allgemeinbildenden Programmen rund 90 Prozent abschließen und weitere Bildungswege einschlagen können, brechen in berufsbildenden Zweigen bis zu 50 Prozent ab. Die Berufsbildungsforscherin Reegård spricht sogar davon, dass nur ein Drittel der BerufsbildungsschülerInnen innerhalb von fünf Jahren abschließen würden, im Vergleich zu 80 Prozent derer in allgemeinbildenden Zweigen.

Das Problem des frühen Schulabgangs ist in Norwegen also sehr stark im berufsbildenden Bereich konzentriert. Der Anteil an SchülerInnen in berufsbildenden Zweigen lag 2006 bei 60 und sank bis 2011 kontinuierlich auf 52 Prozent. Es gibt insgesamt 14 VET-Programme. Im ersten Jahr ist der Lehrplan allgemeiner, im zweiten spezifischer gestaltet. Diese beiden Stufen werden in der Schule unterrichtet. Das dritte Jahr findet in einem vom Staat zertifizierten Betrieb statt, wobei ersterer den Lohn zahlt. Abgeschlossen wird mit Diplom bzw. Lehrzeugnis („craft or journeyman’s certificate“). Manche Programme sind vierjährig. Durch ein zusätzliches Ausbildungsjahr kann auf dem schulischen Berufsbildungsweg auch die Hochschulreife erlangt werden.

Ein alternativer Berufsbildungsweg ist das duale Berufsbildungssystem der Lehre (auch 2+2-System genannt). EadPs Ansicht nach sei es allerdings nicht sehr beliebt bzw. leide an mangelndem Prestige – mit 16 arbeiten zu gehen würde nicht den Bildungserwartungen entsprechen. Der Weg wird vor allem von jenen eingeschlagen, die die Voraussetzungen für andere Wege nicht erfüllen. Das heißt in Norwegen nicht genügend Punkte

<sup>12</sup> „The health care sector has in particular invested in this kind of training of adults. It is crucial that the employer is on-board and facilitates this kind of training“ (Kaja Reegård).

zu haben. Die Berufsberaterin streicht hervor, dass die wichtigste Bildungsentscheidung, welche den späteren Karriereweg meist maßgeblich bestimmt, mit 16 getroffen wird. Ihrer Erfahrung nach sind viele dafür in diesem Alter noch nicht bereit – jeder bzw. jede sei zu einer anderen Zeit bereit.

Sandvik führt aus, dass in Norwegen alle ein Abschlusszeugnis der Sekundarstufe I erhalten. Wenn man Fächer nicht schafft, steht dort eine Eins, das ist die schlechtesteste Note und bedeutet ungenügend. Man hat aber trotzdem das Recht auf einen Schulplatz in der Oberstufe. Ein Wiederholen der zehnten Schulstufe und damit ein Verbessern der Startbedingungen in die Oberstufe ist in Norwegen im Gegensatz zu Dänemark nicht möglich, wie EsdP bedauert.

Sandvik sieht mangelnde Lernerfolge und Leistungen aus der Unterstufe als zentrale Ursache für frühen Schulabgang. Reegård erklärt: „The vocational paths suffer from disparity of esteem compared to academic preparatory tracks. The grades needed to enter the vocational tracks are lower than for academic tracks. Vocational tracks have the tendency of attracting youths viewing themselves as tired of school, wanting something ‚practical‘ and work-related. It is difficult to distinguish selection INTO the vocational tracks, regarding socio-economic status and class and push-factors WITHIN the vocational tracks“ (Kaja Reegård). Auch Arneberg sieht die Ursache der hohen Abbruchzahlen in Berufsbildung bereits im Selektionsprozess in diese Ausbildungszweige. Große nationale Projekte gegen frühen Schulabgang setzen daher bereits in der Unterstufe an: Sandvik arbeitet seit drei Jahren für das Bildungsministerium am „New- Possibilities“-Projekt, das zwei zentrale Aktionsfelder hat. Eines widmet sich der Erleichterung des Übergangs von der Unter- in die Oberstufe. Daher wurde intensiv in die Lehrendenweiterbildung investiert, um diesen beizubringen, besser auf die Leistungen der SchülerInnen ihrer Klasse zu reagieren. Sandvik bezieht sich auf eine OECD-Einschätzung, die besagt, dass die Erwartungen der LehrerInnen der Sekundarstufe I an ihre SchülerInnen zu niedrig seien. Man habe also Maßnahmen gesetzt um die Lehrenden darauf vorzubereiten, in der zehnten Schulstufe besser zu lehren, ihre SchülerInnen besser zu motivieren und praxisorientierter zu unterrichten, sodass diese besser vorbereitet sind, wenn sie in die Oberstufe kommen. Der Zugang zu einem Oberstufenplatz ist zwar gesichert, manche kommen allerdings im ersten Jahr nicht mit den höheren Anforderungen zurecht oder schaffen den Aufstieg ins zweite nicht, wo sie sich für Spezialisierungen bewerben. Danach sollten sie einen betrieblichen Ausbildungsplatz finden bzw. einen entsprechenden Platz in einem vom Land zur Verfügung gestellten Trainingszentrum erhalten. Sandvik betont, dass besonders in den ländlichen Gebieten<sup>13</sup> ein Mangel an Lehrplätzen herrscht. Das zweite große Problem im Zusammenhang mit frühem Schulabgang ist laut dem Bildungsbeauftragten, dass es kein Recht auf einen solchen Platz gibt. Das heißt, SchülerInnen gehen zwei Jahre zur Schule, bewerben sich für den praktischen Ausbildungsteil bzw. für eine Lehre und es gibt nicht ausreichend Plätze für sie. Besonders junge Männer brechen dann oft ab. Arnegard spricht im Zusammenhang mit frühem Schulabgang von

<sup>13</sup>Das Drop-Out-Risiko ist in den drei nördlichsten Bundesländern besonders hoch, dort fehlen laut Sandvik die Ausbildungsplätze. In den beiden größten Städten Oslo und Bergen ist die Drop-Out-Rate hingegen gering.

Maßnahmen zur besseren Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt, sie sieht auch die kurzen Lehrzeiten als Problem.

Reegård und Arneberg sprechen auch das Phänomen des „academic drift“ an, das heißt die Gruppe der WechslerInnen aus berufsbildenden in akademische Zweige an. Da das Lehrzertifikat, nicht für eine höhere Ausbildung qualifiziert, steigen sie in akademische Pfade um und besuchen das anspruchsvolle zusätzliche und höher qualifizierende Bildungsjahr.

#### 4.3.5 Bildungspolitik und Arbeitsmarkt

„In Norway, we talk about a paradox: On the one hand, the drop out rate is quite high [...] on the other hand, the NEET rates are low and the productivity in the labour market is high“ (Kaja Reegård).

Die ExpertInnen sind sich einig, dass der wesentliche Erklärungsfaktor für die niedrigen NEET-Raten die Möglichkeiten am Arbeitsmarkt sind. Es sei leicht einen Job zu finden (Arneberg) auch für Unqualifizierte (Sandvik) und Niedriggebildete – z. B. in der Fischerei (EadP). Sandvik geht davon aus, dass dies aber in Zukunft schwieriger wird, weil der Arbeitsmarkt immer mehr qualifizierte ArbeiterInnen braucht. Reegård weist auf die Integrationswirkung des Arbeitsmarktes hin: „ESLs are mainly integrated into a labour market which may provide opportunities for workplace learning and further education. The Norwegian society is greatly coordinated and regulated with a strong and institutionalized cooperation between state and the social partners“ (Kaja Reegård). Arneberg unterstreicht allerdings, dass wenngleich viele ESL Arbeit finden, sie trotz allem in sämtlichen negativen Sozialindikatoren überrepräsentiert sind. Dass die guten Arbeitsmarktchancen einen Grund für frühen Schulabgang darstellen würden, sei kolportiert, von aktuellen Studien jedoch widerlegt worden. Die Bildungsexpertin nennt als weiteren Grund für die niedrigen NEET-Raten die Offenheit des tertiären Sektors: „The government has actively used the higher education sector to absorb youth during recessions (in a big recession following Norway’s bank crisis in the early 1990ies and following the global financial crisis in 2008).“

Junge NorwegerInnen, die keinen Schul- und keinen Arbeitsplatz haben, bekommen von den Sozialhilfezentren monetäre Unterstützungsleistungen (Sandvik). Es gibt auch Weiterbildungsmaßnahmen und Kurse. EadP fragt sich jedoch, welchen Sinn inhaltlich ansprechende Kurse haben, wenn viele AbsolventInnen danach keinen Job bekommen. Jedenfalls sei der Staat verpflichtet, NEET im Alter von 16 bis 21 Jahren einen „Follow-Up-Service“ zu Verfügung zu stellen. Diese Unterstützungsstruktur für die Rückkehr ins Bildungssystem bzw. den Einstieg in den Arbeitsmarkt stellt den zweiten Aktionsbereich des bereits angesprochenen New-possibilities-Projekts dar.

Bildungs- und Berufsberatung ist laut EadP stark ins Schulsystem integriert. An der Schule der Expertin gibt es drei BerufsberaterInnen für 300 SchülerInnen.<sup>14</sup> Ihre Arbeit beginnt mit 13-jährigen SchülerInnen im Zuge von Kooperationen mit Unterstufen. Im

<sup>14</sup> Meist arbeitet EadP alleine in ihrem Zimmer, kooperiert jedoch viel. 80 Prozent ihrer Zeit berät sie SchülerInnen, 20 Prozent berät sie neue LehrerInnen, im Rahmen eines von ihr akquirierten überschulischen Projekts. Schulsozialarbeit ist Teil ihres Jobs.

## 4 Fallstudien

ersten Jahr der High School findet Gruppenarbeit, im zweiten individuelle Beratung und Planung statt. Zum Beraten brauche man: „trust, skills, knowledge and resources“ (EadP) sowie eine Zusatzqualifikation für „guidance“. Derzeit werde diese Aufgabe oft von Lehrenden, die auch unterrichten, übernommen, meint Sandvik. Derzeit werde allerdings ein Master in Career Guidance eingerichtet.

### 4.3.6 Fazit

Das norwegische Bildungssystem ist über Punkte organisiert. Eine gewisse Punktezahl ist u. a. Voraussetzung für weitere Bildungswege. Punkte werden auch für Arbeitserfahrung, Kinderbetreuung, alternative Bildungsprogramme, Militärdienst etc. gegeben. SchülerInnen mit hoher Punktezahl wählen am Übergang zwischen Sekundarstufe I und II eher allgemeinbildende Zweige. Es findet also eine Selektion nach Leistung statt. Ähnlich wie in Dänemark ist die kritische Bildungstransition nicht zwischen Unter- und Oberstufe, sondern innerhalb der Berufsbildung. Der Zugang zu einem Oberstufenplatz muss vom Bundesland sichergestellt werden, nicht jedoch der Zugang zu einem betrieblichen Lehrplatz, an dem eine begonnene Berufsbildung abgeschlossen werden kann. Besonders in ländlichen Gegenden führt der Mangel an Lehrplätzen in Folge zu hohen Abgangszahlen. Der norwegische Arbeitsmarkt bietet auch frühen SchulabgängerInnen gute Chancen, daher ist die NEET-Rate trotz einer hohen ESL-Rate gering.

## 4.4 Schweiz

### 4.4.1 Einleitung

Die Schweiz wird zu den high-linkage OLM-Staaten gezählt. Die schweizerischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger liegen seit 2004 zwischen 6,2 und 8,1 Prozent (Tendenz schwankend) und damit im Vergleich zu den anderen Ländern der Gruppe sehr niedrig – auch etwas niedriger als in Österreich. Der Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET-Status ist in der Schweiz, wie im gesamten OLM-Cluster, recht hoch. Das Risiko 15- bis 19-jähriger ESL NEET zu sein, war zwischen 2004 und 2011 34-mal höher als das von Nicht-ESL. Für 20- bis 24-jährige ESL reduziert sich dieses relative Risiko auf das Vierfache. Dieser Rückgang ist viel stärker als in Österreich.

Die ESL-Raten bewegen sich seit 2004 zwischen 5,8 und 9,7 Prozent (Tendenz sinkend). Sie liegen somit über dem Durchschnitt der high-linkage OLM-Staaten. Der Grad an professioneller Zusammenarbeit von Schweizer LehrerInnen kann mangels Teilnahme an der TALIS-Studie nicht im Vergleich zu den übrigen Staaten beurteilt werden. Die geringe Schulautonomie deutet aber auf schwach ausgeprägte Professionsstrukturen und damit auf einen geringen Grad an professioneller Zusammenarbeit der schweizerischen LehrerInnenschaft hin. Vergleichsweise eng ist hingegen die Kooperation zwischen Einzelschulen und übergeordneten Bildungsverwaltungen (Mehrebenenkooperation). Dies wird möglicherweise durch die kantonal bzw. kommunal strukturierte Bildungslandschaft befördert (vgl. Büeler 2007). Die Berufsbildungssysteme von Österreich und der Schweiz weisen einige Ähnlichkeiten auf (Berufsspezifität, geringe Schulautonomie). Die Mehrebe-

nenkooperation ist jedoch in der Schweiz stärker ausgeprägt. Der Anteil an SchülerInnen im berufsbildenden Schulwesen auf der Sekundarstufe II liegt mit rund zwei Drittel im Gruppenmittelfeld. Zudem absolvieren neun von zehn BerufsbildungsschülerInnen in der Schweiz eine duale Ausbildung, während dieser Anteil in Österreich deutlich niedriger liegt.<sup>15</sup> Diese Faktoren begünstigen niedrigere ESL-Raten und tatsächlich liegt diese in der Schweiz langfristig niedriger als in Österreich.

#### 4.4.2 Voraussetzungen und Schwierigkeiten der School-to-work-Transition

Eine Ausbildung auf der Sekundarstufe II absolviert zu haben, sind sich die ExpertInnen einig, ist in der Schweiz zentral für individuelle Arbeitsmarktchancen und langfristige Arbeitsmarktintegration. Auf Basis der TREE-Wellen<sup>16</sup> 2000 bis 2010, berichtet Leeman, dass sich ein NEET-Status im Allgemeinen nicht verfestigt, Personen zwischen 19 und 23 Jahren nicht mehrmals hintereinander in die Gruppe der NEET fallen. Fritschi weist in diesem Zusammenhang aber auch auf die gesellschaftlichen Kosten von ESL hin, die dem Staat durch niedrigere Steuerzahlungen und zusätzliche Transferkosten entstehen. Das sind für eine ausbildungslose Person ab 25 Jahren jährlich bis zu 11.000 Schweizer Franken.

Das Bildungssystem der Schweiz ist stark föderal strukturiert. Hinsichtlich Berufsbildung präzisiert Regula Julia Leeman, Professorin für Bildungssoziologie an der Pädagogischen Hochschule Basel: „Die Berufsbildung in der Schweiz wird vom Bund, den kantonalen Berufsbildungsämtern und den Organisationen der Arbeitswelt (Berufsverbände, Wirtschaftsverbände) gesteuert, ist deshalb bezüglich Mehrebenenkooperation auf alle Fälle als hoch einzustufen.“ Tobias Fritschi, Bildungsökonom an der Fachhochschule Bern, verweist auf die partizipative Ausgestaltung des Schulsystems, Aufsichtsfunktionen über die Schulleitung und strategische Ausrichtungen werden im Ehrenamt geleistet – oft von Eltern, zum Teil aber auch als politisches Amt. Alexander Gerling, Fachreferent der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren unterstreicht, dass die kantonalen Bildungssysteme sich sehr stark unterscheiden. Ein Grund dafür sind auch die verschiedenen Sprachregionen. Einen einheitlichen Lehrplan für die obligatorische Schule (Pflichtschule) gibt es bisher beispielsweise nicht. Gerlings Ansicht nach sei Mehrebenenkooperation in der Schweiz Tagesgeschäft – horizontal zwischen den Kantonen (z. B. im Rahmen der Erziehungsdirektorenkonferenz), und vertikal zwischen den verschiedenen Ebenen und dem Bund. Gemeinsam festgelegt werden laut dem Mitarbeiter der Erziehungsdirektorenkonferenz z. B. die Mindestanforderungen an die Lehrendenbildung und die Akkreditierung der Studiengänge der pädagogischen Hochschulen.

Im französischsprachigen Teil der Schweiz gibt es (wie im ILM-Land Frankreich) tendenziell mehr allgemeinbildende Bildungsgänge, führt Fritschi aus, während im deutschsprachigen Teil der Ostschweiz (wie in den OLM-Ländern Österreich und Deutschland) auf der Sekundarstufe II die Lehre eine besonders große Rolle spielt. Der Bildungsökonom

<sup>15</sup> Rund 40 Prozent der SchülerInnen in der zehnten Schulstufe sind in einer Lehre (Dornmayer und Nowak 2012).

<sup>16</sup> TREE: Transition from Education to Employment ist eine Längsschnittbefragung der Bildungs- und Erwerbsverläufe der PISA-Kohorte 2000, angesiedelt an der Universität Basel <https://tree.unibas.ch>

weist auch auf Ost-West-Unterschiede hinsichtlich der Verfassheit der Berufsbildung hin. Vollschnulische Zweige sind in der franz6sischsprachigen Westschweiz st4rker vertreten.

Berufsbildung wird gesetzlich vom Bund geregelt und von den Kantonen sowie den Organisationen der Arbeitswelt durchgef6hrt. Gerling spricht von Verbundaufgabe, das hei6t, dass die einzelnen Berufsverb4nde und nicht das Ministerium im Wesentlichen f6r die Inhalte der Ausbildung und die Voraussetzungen f6r die Zeugnisse (Fritschi) zust4ndig sind. Fritschi f6hrt zudem aus, dass rund ein Drittel der Inhalte in der Berufsschule, ein Drittel im Betrieb und ein Drittel in 6berbetrieblichen Kursen („Verbundveranstaltungen“) vermittelt werden. Lehrlinge schlie6en Ausbildungsvertr4ge mit ihren Lehrbetrieben ab. Ein Teil der schweizer Lehrlinge schlie6t zus4tzlich zum eidest4ttlichen F4higkeitszeugnis mit Berufsmaturit4t (Bundesamt f6r Statistik 2011) ab, welche den Zugang zu terti4rer Bildung erm6glicht bzw. „einen profilgesteuerten pr6fungsfreien Eintritt an die Fachhochschule erlaubt“ (Regula Leeman). Die Berufsmaturit4t wurde laut Gerling vor 20 Jahren eingef6hrt, kann entweder parallel zur Lehre oder im Anschluss daran in einem einj4hrigen Programm, das ebenfalls an der Berufsschule angesiedelt ist, absolviert werden. Diese vertikale Durchl4ssigkeit der Berufsbildung ist dem Bildungsexperten zufolge ein wichtiger Faktor ihres Erfolges. Monet4re Unterst6tzung f6r Jugendliche aus finanzschwachen Familien gibt es im Rahmen des allgemeinen Stipendienprogramms auch f6r die Sekundarstufe. Die Berufsmaturit4tsquote, der Anteil an Personen, die in einem bestimmten Jahr ein Berufsmaturit4tszeugnis erworben haben, gemessen an der 21-j4hrigen Wohnbev6lkerung (Durchschnittsalter der BerufsmaturantInnen), stieg 2004 bis 2011 von 11,4 auf 13,1 Prozent (Staatssekretariat f6r Bildung 2014).

#### 4.4.3 Vielf4ltige Angebote f6r den Einstieg in Berufsbildung

Leeman sieht die ausgepr4gte Institutionalisierung des dualen Berufsbildungsweges als wesentlichsten Faktor f6r die tiefen ESL und NEET-Raten in der Schweiz. Sie weist jedoch ebenso wie Fritschi auf das Problem hin, dass es f6r schulleistungsschwache Jugendliche schwer sein kann, einen Ausbildungsplatz auf Sekundarstufe II zu finden. Problemgruppen hinsichtlich des Zugangs zur Berufslehre sind zudem junge Frauen und Jugendliche mit Migrationshintergrund, wobei sich Herkunftskontexte unterschiedlich auswirken (vgl. (Hupka-Brunner, Sacchi u. a. 2010; Keller und U. Moser 2013)). Die Bildungswissenschaftlerin berichtet, auf Basis von Analysen (Buchholz, Imdorf u. a. 2012) des TREE-Datensatzes davon, dass neben der guten Wirtschaftslage in der Schweiz auch die Betriebsstruktur f6r die Bildungseinbindung von Jugendlichen eine Rolle spielt. 4hnlich wie in 6sterreich, anders als in Deutschland, sind in der Schweiz viele Mikro- und Kleinbetriebe in der dualen Ausbildung engagiert. Die Rekrutierungsprozesse in KMUs sind weniger an Leistungen orientiert als in Gro6betrieben, wo standardisierte Verfahren eingesetzt werden, um den BewerberInnenandrang zu bew4ltigen, wo auch die Ausbildungsnettokosten h6her sind und entsprechend die Motivation „Fehlinvestitionen“ zu vermeiden, st4rker ist. Daher steht die Pers6nlichkeit der Jugendlichen in Kleinbetrieben mehr im Fokus und Jugendliche mit geringeren Kompetenzen haben hier bessere Chancen. Je h6her der KMU-Anteil in einem Kanton, desto besser sind Schulleistungsschwache

in die Berufslehre integriert. Ihre Chancen auf einen vollwertigen Ausbildungsplatz sind in der Schweiz deutlich besser als in Deutschland (75 im Vergleich zu 50 Prozent, Buchholz, Imdorf u. a. (ebd.). Andererseits können in „familiären“ Settings Vorurteile auch leichter diskriminierend wirksam werden (Imdorf und Leemann 2011).

Im schweizerischen Lehrsystem ist durch die Lehrbetriebsverbände eine rotierende Berufslehre, die in mehreren Betrieben stattfindet, möglich. So können Kleinbetriebe, die sonst nicht ausbilden können, weil sie zu spezialisiert sind, keine Betreuungskapazitäten oder Ausbildungsbewilligung haben, sich in der beruflichen Ausbildung beteiligen. Laut Gerling war der Grund für die Einführung des Systems der Lehrstellenmangel Anfang der Jahrtausendwende. Die Verantwortung für den Lehrling trägt die Leitorganisation. Sie unterstützt Lehrlinge auch bei Problemen in der Ausbildung. Teilweise mit staatlichem Auftrag an die Leitorganisation fördert dieses Prinzip die Integration von leistungsschwachen und sozial diskriminierten Jugendlichen, so Leeman.

Mehrfach hingewiesen wird auf die integrierende Funktion der Brückenangebote, wie Vorlehren bzw. das eidgenössische Berufsattest, welches über zwei Jahre eine niederschwellige Ausbildung anbietet (Fritschi). Sie sind sinnvoller als „geschützte Werkstätten“, stellt Leeman mit Verweis auf Buchmann und Kriesi (2011) fest. Einem Großteil der SchülerInnen gelinge nach spätestens zwei Jahren der Einstieg in eine vollwertige berufliche Grundausbildung.

Leeman nennt weitere Wege die zu einem Berufsabschluss für Erwachsene führen: (1) eine Lehre mit individueller Verkürzung um maximal ein Jahr – entsprechend bestehender Berufserfahrung; (2) eine verkürzte Lehre, die dauert zwei Jahre und ist für Menschen ab 22 Jahren mit mindestens zwei Jahren Berufserfahrung zugänglich; (3) eine Nachholbildung, das heißt eine individuelle Vorbereitung auf die Lehrabschlussprüfung oder (4) eine Validierung, in der Bildungsleistungen und Berufserfahrungen anerkannt und wenn nötig durch Zusatzbildung ergänzt werden. Die letzten beiden setzen fünf Jahre Berufserfahrung, zumindest zwei bis vier im angestrebten Beruf, voraus. Das Verfahren der Validierung von Bildungsleistungen ist mit dem neuen Berufsbildungsgesetz 2002 in Kraft getreten. Dieses Instrument richtet sich, Fritschis Aussage nach, tendenziell an Personen über 30, die erworbene Kompetenzen über diesen Portfolioansatz nachweisen und ein Fähigkeitszeugnis erwerben können. Das Verfahren wurde in den Kantonen sehr unterschiedlich umgesetzt. Hier zeigt sich wieder eine Ost-West-Differenz. In der französischsprachigen Schweiz sind die Validierungsansätze stärker ausgebaut.

Zudem gibt es seitens der Arbeitsmarktbehörden, sprich der Arbeitslosenversicherung, immer noch Nachbildungsmaßnahmen. Über-18-jährige Arbeitslose bekommen nicht nur Arbeitslosenentgelt ausgezahlt, sondern gerade Junge versucht man, wie Gerling erläutert, über verschiedene Maßnahmen in Ausbildungen zu bringen, z. B. durch das Motivationssemester.

#### **4.4.4 Umgestaltung der Bildungstransition zwischen Sekundarstufe I und II**

Durch einen Volksabstimmungsentscheid 2006 über die Bildungsartikel in der Verfassung wurden die Behörden aufgefordert eine bundesweite Harmonisierung der Rahmenbedingungen voranzutreiben, z. B. der Dauer von Primar- und Sekundarstufe I. Derzeit gibt

es noch sechs/drei sowie fünf/vier Modelle. Fritschi berichtet vom Lehrplan 21, der derzeit als erster bundesweiter Lehrplan für die erste bis neunte Schulstufe entwickelt wird. Dieser legt seiner Meinung nach einen Schwerpunkt auf Dimensionen professioneller Kooperation. Der Bildungsökonom schätzt, wie auch die Ergebnisse dieser Studie nahe legen, die kollegiale Zusammenarbeit und professionelle Kooperation der Lehrendenschaft in der Schweiz ähnlich niedrig ein wie in Österreich. Er beschreibt, es gibt zwar eine Menge an Speziallehrkräften, z. B. für Deutsch als Zweitsprache oder Integrations- und Stützangebote, klassischerweise stehen Lehrende jedoch ziemlich isoliert von anderen KollegInnen in der Klasse. Gerling meint, Teamteaching und Co seien in der Schweiz keine Fremdworte mehr, die Durchsetzung neuer Unterrichtsprinzipien in die Praxis gehe allerdings langsam voran. Er hinterfragt, inwiefern die professionelle Kooperation auf der Sekundarstufe I direkt in Bezug zur ESL Rate zu setzen sei, bestätigt aber, dass aktuelle Reformen, im Zuge des Lehrplans 21 oder der Umgestaltung der neunten Schulstufe, stärker in diese Richtung gehen. Das sieht auch Fritschi so. Der neue Lehrplan stellt, seiner Ansicht nach, dabei den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, der Entwicklungen festschreibt, die aus den Kantonen kommen und daher vielfach schon umgesetzt sind.

Die Umgestaltung der neunten Schulstufe und in Folge auch der Transition zwischen Sekundarstufe I und Sekundarstufe II ist eine der wichtigsten Maßnahmen zur Prävention von frühem Schulabgang. Fritschi beschreibt den schulischen Schwerpunkt (38 Stunden im Semester) zur Vorbereitung einer erfolgreichen Übergangsbewältigung als Kooperation des schulischen PädagoInnen- und SonderpädagogInnentteams. Gerling erklärt, auf Basis eines Stärken-Schwächen-Profiles werde in der Schule spezifisch gearbeitet und der Unterricht werde entsprechend individualisiert und bedürfnisorientiert auf SchülerInnen zugeschnitten. Zusätzlich arbeite die Schule mit dem Case Management zusammen. Von den ExpertInnen wiederholt genannt wird in diesem Zusammenhang die Vorreiterrolle Zürichs bei der Umgestaltung der neunten Schulstufe<sup>17</sup> und des Projekts „Optimierung der Nahtstelle obligatorische Schule – Sekundarstufe II“, kurz „Nahtstelle“<sup>18</sup> von der Erziehungsdirektorenkonferenz. Eine Maßnahme dieses Projekts ist das Case Management Berufsbildung,<sup>19</sup> welches mittlerweile bundesweit implementiert ist.

Diese staatlich finanzierten und den kantonalen Bildungsbehörden zugehörigen Stellen koordinieren zwischen Bildungseinrichtungen, Arbeitsmarktservice und Lehrbetrieben, um ein „Weiterschieben“ von Problemfällen zwischen Sozialamt, Berufsberatung, Arbeitsmarktmaßnahme, etc. und eine sich für den Jugendlichen wiederholende Konfrontation mit neuen, über den bisherigen Bildungsweg nicht aufgeklärten BeraterInnen zu vermeiden. „Ziel der ganzen Übung ist wirklich, dass man die gefährdeten Jugendlichen eben in eine Sekundarstufe II – Ausbildung bringt [ . . . ] sie dort hält bis zum erfolgreichen Abschluss“ (Alexander Gerling). Der Bildungsexperte betont die Begleitung bis zum Abschluss, denn auch Lehrabbruch ist ein Thema, das immer stärker ins Bewusstsein rückt. Die Auswertung der TREE-Welle 2007, das heißt der damals 23-Jährigen, zeigte laut Fritschi, dass im ersten Ausbildungsjahr die Hälfte aller Abbrüche stattfinden, im

<sup>17</sup>[http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb\\_und\\_unterricht/projekte/neugestaltung\\_3\\_sek.html](http://www.vsa.zh.ch/internet/bildungsdirektion/vsa/de/schulbetrieb_und_unterricht/projekte/neugestaltung_3_sek.html)

<sup>18</sup><http://www.edk.ch/dyn/24187.php>

<sup>19</sup>In Österreich wird mit dem Jugend- und Lehrlingscoaching eine ähnliche Politik verfolgt.

zweiten rund 40 Prozent und im letzten Ausbildungsjahr etwa zehn. Insgesamt brechen rund 5 Prozent der Lehrlinge ab. Sie machen etwa die Hälfte der frühen SchulabgängerInnen aus. Bei einer ESL-Rate von 10 Prozent sind im Alter von 25 etwa vier bis fünf Prozent eines Jahrganges aufgrund eines Lehrabbruchs ausbildungslos. Das Risiko für einen Abbruch variiert Fritschi zufolge stark nach familiärem Hintergrund und je später ein Abbruch erfolgt, desto eher führt er tatsächlich zu frühem Schulabgang (im dritten Lehrjahr viermal so oft wie im ersten). Der Bildungsökonom sieht frühe AussteigerInnen eher als UmsteigerInnen. Wer später abbricht, habe vielleicht mit größerem Stigmata bei neuen Betrieben zu rechnen, sei weniger flexibel, enttäuschter vom Matching oder habe weniger Energie für Neuanfang und Suche, nennt er als Erklärungshypothesen.

Fritschi sieht in der Umgestaltung der Sekundarstufe I und dem Case Management Berufsbildung zwei wesentliche Faktoren für den Rückgang der ESL-Rate von zehn auf sechs Prozent zwischen 2004 und 2011. Die Bildungstransition wird seiner Meinung nach dadurch stärker vom Staat strukturiert als von den Lehrbetrieben und daher besser unterstützt.

### 4.4.5 Fazit

Der Standardweg der Berufsbildung ist in der Schweiz die duale Ausbildung. Zusätzlich zum eidestattlichen Fähigkeitszeugnis kann man über zwei verschiedene Wege die Berufsmaturität und damit Zugang zum tertiären Bereich erlangen. Vollschulische Berufsausbildung spielt eine sehr untergeordnete Rolle, wenngleich hier wie in anderen Bildungsbereichen starke Unterschiede zwischen der französischsprachigen Westschweiz und der deutschsprachigen Ostschweiz zu finden sind. Im Westen spielen schulische Bildungswege ebenso wie die Validierung von Bildungsleistungen und Arbeitserfahrung eine stärkere Rolle. Der Übergang von Sekundarstufe I in die berufliche Bildung wird stark vom Staat unterstützt. Brückenangebote für Leistungsschwache, Lehrlingsbetreuung von Risikogruppen durch nichtbetriebliche Organisationen im Rahmen der Lehrbetriebsverbände oder gebündelte Unterstützung für Gefährdete im Rahmen des Case Management Berufsbildung tragen zur erfolgreichen Bewältigung des Übergangs bei. Die Gestaltung der Berufsbildung liegt maßgeblich bei den Organisationen der Arbeitswelt. Grundsätzlich ist das Bildungssystem stark föderalistisch, mit dem neuen Lehrplan 21 für die obligatorische Schule (Pflichtschule) wird aber derzeit gerade ein bundesweiter Lehrplan, der in der Sekundarstufe I stark auf Prävention von frühem Schulabgang abzielt, umgesetzt.

## 4.5 Slowenien

### 4.5.1 Einleitung

Slowenien wird zu den high-linkage OLM-Staaten gerechnet. Die ESL-Raten liegen in Slowenien seit 2004 zwischen 4,1 und 5,6 Prozent (Tendenz schwankend) und zählen damit zu den niedrigsten in der Gruppe der high-linkage OLM-Staaten und damit zu den niedrigsten Europas. Das slowenische Schulwesen weist einen mittleren Grad an

Schulautonomie und relativ schwach ausgeprägte Strukturen professioneller Zusammenarbeit auf. Allerdings gibt es eine im europäischen Vergleich sehr intensive Kooperation zwischen Einzelschulen und der Bildungsverwaltung.

Die slowenischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger liegen seit 2004 zwischen 6,5 und 9,3 Prozent (Tendenz schwankend). Sie sind damit im Vergleich zu den anderen Ländern in der Gruppe eher niedrig und nur geringfügig höher als in Österreich. Der Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oszillierte im letzten Jahrzehnt zwischen Bildungs- und Beschäftigungsorientierung. Der Anteil von SchülerInnen in berufsbildenden Zweigen ist von 2003 bis 2011 um fünf Prozentpunkte auf 65 Prozent gefallen. Dieser Wert liegt im Mittelfeld der high-linkage OLM-Staaten. Die Signalwirkung von ISCED-3-Bildungszertifikaten ist im Gruppenvergleich eher schwach. Eine Besonderheit des slowenischen Bildungssystems sind die weitreichenden Reformen der jüngsten Vergangenheit.

#### 4.5.2 Voraussetzungen und Schwierigkeiten der School-to-work-Transition

In den letzten 20 Jahren gab es mehrere grundlegende Reformen des slowenischen Berufsbildungssystems. Das traditionell dual aufgebaute Lehrsystem wurde 1981 abgeschafft (Ivančič et al. 2011) und 1996 wieder eingeführt (Saar, Unt und Kogan 2008). Im Zuge der Reform der 90er-Jahre wurde die Schulpflicht um ein Jahr auf neun Jahre verlängert und die Bildungswegentscheidung zwischen allgemein- und berufsbildendem Pfad im Alter von 15 Jahren reimplementiert (Ivančič, Ignjatović u. a. 2011). Die neunjährige Grundschulbildung ist als durchgängiges Gesamtschulsystem organisiert. Mit der Einführung des neuen Gesetzes für Berufsbildung und Training 2006 wurde der Lehrlingsstatus abgeschafft, duale und schulische Ausbildung wurden in eine Form zusammengefasst, wobei betriebliche Lehrzeiten in den Curricula der Schulzweige unterschiedlich stark vorgesehen sind. Die Mittlere Technische Bildung (ISCED 3B) dauert vier Jahre und muss mindestens vier Wochen Praxis umfassen. Schulwege der mittleren beruflichen Bildung (ISCED 3C) dauern drei Jahre mit mindestens 24 Wochen praktischer Ausbildungszeit. Im Anschluss kann eine zweijährige mittlere beruflich-technische Bildung (3B) absolviert werden. (EC 2012) Zwischen 2004 und 2011 waren zwischen 68,6 und 64,3 Prozent (Tendenz fallend) der SchülerInnen auf ISCED 3 Level in Berufsbildung. Laut Lehrbericht der EC (ebd.) verteilen sich diese zu relativ gleichen Teilen auf mittlere berufliche und technische Bildungszweige.

Nach Ansicht der Bildungsforscherin Angela Ivančič, lange Zeit tätig am Institut für Erwachsenenbildung und der Fakultät für Sozialwissenschaften an der Universität Ljubljana, ist das slowenische Bildungssystem relativ zentral gesteuert: „The school governance is more or less in hands of the education ministry. School masters cannot be appointed without an agreement by the education ministry. National curricula are formulated and adopted within national school administration structures. Schools are mostly places of implementation of decisions taken by the education ministry and its administrative bodies“ (Angela Ivančič). Die Rahmenbedingungen für Schule und Unterricht werden vom Bildungsministerium festgelegt. Eigene staatliche Institutionen (z. B. Institute für Education, Centre for VET) sind für Innovation und Weiterentwicklung von Curricu-

la, Lehrmethoden und- formen zuständig. Ivančič berichtet von Ad-hoc-ExpertInnen-Arbeitsgruppen, die von EntscheidungsträgerInnen gerne initiiert werden und zu denen auch Lehrende eingeladen sind. Die Bildungsforscherin hat in letzter Zeit einen Zugewinn an professioneller Autonomie durch die Schulen beobachtet, der auch zu einer stärkeren Verantwortlichkeit für die Qualität schulischer Leistungen auf Schulseite führe. Berufsbildende Schulen sind nun verpflichtet Arbeitspläne für Drop-out-Gefährdete zu erstellen, Schlagwörter sind dabei die Verantwortung der KlassenlehrerInnen, ihre Zusammenarbeit untereinander und mit dem nicht pädagogischen Betreuungspersonal sowie die Elterneinbindung.

### 4.5.3 Die Durchlässigkeit des Bildungssystems

Die Durchlässigkeit des slowenischen Bildungssystems trägt wesentlich zu den niedrigen ESL-Raten bei, sind sich die ExpertInnen Angela Ivančič und Tanja Čelebič vom Institut für Makroökonomische Analysen und Entwicklung, sowie Maša Vidmar vom Institut für Bildungsforschung einig. Mit Durchlässigkeit meinen sie vor allem zwei Qualitäten: (1) die Möglichkeit zwischen verschiedenen Schulzweigen zu wechseln und (2) Bildungsprogramme mit „Brückenfunktion“, die einen Einstieg in weitere Bildung ermöglichen, wenn die nötigen Voraussetzungen im eingeschlagenen Weg nicht erreicht wurden. SchülerInnen haben das Recht, die Schule zu wechseln. Auch ein Wechsel aus Berufs- in Allgemeinbildung ist möglich, sofern man die Voraussetzungen erfüllt – „have enough points“ (Maša Vidmar). Programme, die eine nachträgliche Umorientierung bzw. Weiterqualifikation für einen anderen Bildungsweg ermöglichen, werden zu unterschiedlichen Zeitpunkten der Bildungsbiografie angeboten. Ivančič erklärt, Personen ohne Grundschulabschluss können ab 15 auf die Grundschule für Erwachsene wechseln. 2013 haben nach Vidmar 141.008 Erwachsene an diesen von öffentlichen Erwachsenenbildungseinrichtungen und Grundschulen („public basic schools“) angebotenen Programmen teilgenommen. Wer einen Großteil<sup>20</sup> der neun Grundschuljahre absolviert, kann eine vorbereitende zweijährige VET-Ausbildung machen, die den Zugang zu mittleren beruflichen Bildungswegen ermöglicht. Wer einen dieser ISCED-3C-Abschlüsse absolviert hat, kann anschließend die oben genannte mittlere beruflich-technische Bildung besuchen und eine Berufsmaturität erlangen. Diese ermöglicht den Zugang zum tertiären Bereich. Wer eine allgemeinbildende Oberstufenform gewählt hat, kann in einer einjährigen Ausbildung nachträglich die Berufsmaturität erlangen. Čelebič spezifiziert, dass hierfür nur der Abschluss des vierjährigen Gymnasiums, nicht das Bestehen der zentral gesteuerten Matura notwendig ist. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten besuchen in Slowenien überdurchschnittliche zehn Prozent der SchülerInnen auf ISCED-3 -Level Teilzeitberufsbildungswege (UNESCO et al. 2010). Vidmars unterstreicht, dass Teilzeitbildungsangebote, die auch neben Beruf oder Betreuungspflichten in Anspruch genommen werden können, gerade für Personen, die sich nach- und weiterbilden wollen, interessant sind. Čelebič konstatiert, dass die Partizipationsraten der 15- bis 24-

<sup>20</sup> Ivančič spricht von sechs Schuljahren. Čelebič sagt, laut Berufsbildungsgesetz seien kurze berufsbildende ISCED-3-Ausbildungen für Personen offen, welche die Pflichtschulzeit und die siebte Schulstufe abgeschlossen hätten.

Jährigen in Teilzeitbildungsangeboten auf Grundschulbildungsniveau niedrig sind, auf der Sekundarstufe-II-Level sowie im tertiären Bereich sind sie höher. Sie konkludiert, in Slowenien sind die ESL-Zahlen niedrig, weil es ein breites Angebot an Berufsbildung auf Sekundarstufe II gibt und SchülerInnen diese auch abschließen.

„From the perspective of the VET (..) a key factor in reducing the rate of ESL [is] the availability of alternative ways of achieving vocational qualification as well as the opportunity for vertical and horizontal transition between VET programs,“ kann man mit Angela Ivančič zusammenfassen.

#### 4.5.4 Kooperationen zwischen Bildung und Arbeitsmarkt

Im Vergleich zu den Ländern des high-linkage OLM-Clusters ist die Transitionsdauer von Bildung in Beruf in Slowenien mit durchschnittlich 7,6 Monaten relativ lang. Ein ISCED 3 Abschluss verkürzt im Vergleich zu ESL die Wartezeit auf einen stabilen Job auch nur unterdurchschnittlich. Frühe SchulabgängerInnen finden in Slowenien im Durchschnitt nach 14,9 Monaten einen Job, den sie mindestens drei Monate behalten, Personen mit ISCED 3 oder 4 Abschluss brauchen immerhin noch 10 Monate. In Österreich sind es 12 im Vergleich zu 5 Monaten. Erst bei ISCED 5 und 6 AbsolventInnen gleichen sich die slowenischen Mittelwerte denen der anderen Staaten an (SI: 4,6; AT: 3,7)<sup>21</sup> Diese Ergebnisse lassen eine schwächere Kopplung von Berufsbildung und Arbeitsmarkt auf Sekundarstufe II bzw. auf eine geringere Signalwirkung von ISCED-3-Zertifikaten am slowenischen Arbeitsmarkt vermuten.

Über die Kooperation von Sekundarstufe-II-Ausbildungen und Arbeitsmarkt sowie über den Wert entsprechender Bildungszertifikate äußern sich befragten ExpertInnen unterschiedlich. Maša Vidmar meint über die 2006 wieder abgeschaffte duale Lehre: „Employers were unable to carry the burdens of the dual system“. Die UnternehmerInnenseite habe die eigenen Investitionen, z. B. in Weiterbildung für die LehrlingsmentorInnen, beklagt. Auch die Unsicherheit, ausgebildete Arbeitskräfte im Betrieb halten zu können und die Lehrlingsentschädigungen seien problematisiert worden. Ziel der Reform 2006 sei die Entlastung der Unternehmen gewesen. Die Verpflichtung für Schulen, mit Betrieben in der Gestaltung der beruflichen Bildung zu kooperieren, sei jedoch geblieben. „It preserved the positive experience of the dual system derived from the integration of education and work, but abolished the option of special employment relationship of apprentices“ (Maša Vidmar).

<sup>21</sup> Die Transitionszeiten beziehen sich auf das Jahr 2009, erhoben im entsprechenden Ad-hoc-Modul des LFS. In diesem Jahr hatten in Slowenien 30 und in Österreich 21 Prozent der 25- bis 34-Jährigen einen ISCED 5 oder 6 Abschluss. Tanja Čelebič schreibt darüber aus anderer Perspektive: „NEET rate for Slovenia is low due to the high level of participation of young people in upper secondary and tertiary education. The participation of the 20-24 age group in tertiary education in Slovenia is one of the highest in the EU. In school year 2012/2013 it was 46.8%. The high participation of young people in tertiary education is a result of: (i) a high percentage of students enrolled in upper secondary education programmes and programmes for continuing education at the tertiary level, (ii) a high number of study places available in relation to the number of applicants, (iii) absence of tuition fees for full-time level 1 and 2 studies and (iv) benefits of student status.“ Sie referenziert auf den Development Report 2013 (IMAD 2013).

Diese Kooperation gestaltet sich heute unterschiedlich. Teilweise findet der praktische Ausbildungsteil in Unternehmen statt, andererseits gibt es das System der Inter-Company-Training-Centers (ICTC). Diese schulischen Einrichtungen kooperieren mit regionalen Betrieben und sind so auch mit dem Arbeitsmarkt verflochten, erklärt Vidmar. Sie sind unterschiedlich gestaltet und lokal ausgerichtet, koordinieren betriebliche Trainingszeit und bieten selbst praktisches Training in Bereichen an, die von Unternehmen (z. B. kleinen Betrieben) nicht abgedeckt werden könnten. Manchmal bieten sie auch Weiterbildungen für lokale Betriebe an. Unternehmen haben zudem eine aktive Rolle in der Gestaltung von neuen Ausbildungszweigen, sie können diese vorschlagen und sind in den Gremien vertreten, die letztlich über eine Einführung entscheiden. Maximal 20 Prozent der Schulzeit sind zudem „open curriculum“ (Vidmar) und können von den Schulen an die Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarktes angepasst werden. Der Anteil an open curriculum variiert deutlich nach Ausbildungszweig.

Nach Einschätzung von Angela Ivančič sehen Betriebe die Zertifikate aus ISCED 3B Ausbildungen dennoch nicht als Signale professioneller Qualifikationen für spezielle Berufsfelder. Diese Abschlüsse gelten eher als Kriterium für das bewältigbare Level an Arbeitskomplexität bzw. die Größenordnung des Gehalts und weniger als direktes Qualifikationsprofil – auch wenn Ausbildungen und Zertifikate in intensiver Kooperation mit Sozialpartnern vergeben werden. Ivančič beobachtet einen Fachkräftemangel am slowenischen Arbeitsmarkt in Bereichen, die typischer Weise über die dreijährigen Ausbildungswege der mittleren beruflichen Bildung ausgebildet werden. Sie führt dies auch auf die starke Nachfrage nach Zweigen mit Berufsmaturität zurück. Gerade im Bereich administrativ und wirtschaftlich ausgerichteter ISCED-3B-Ausbildungen gibt es viel mehr AbsolventInnen als Arbeitsplätze. Allerdings korrespondieren die Bildungsentscheidungen auf ISCED-3-Level mit der Bildungsexpansion im tertiären Bereich.

Studierende als Arbeitskräfte würden ihrer Ansicht nach am slowenischen Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle spielen, weil sie billig und flexibel sind. Sie stellen daher für Personen, die nach stabilen Beschäftigungsverhältnissen suchen bzw. für benachteiligte Gruppen wie frühe SchulabgängerInnen eine Konkurrenz dar, so Ivančič. Vesna Leskošek, vom Institut für Soziale Arbeit der Universität Ljubljana, erwähnt auch die Anhebung des Pensionsalters, die wirtschaftliche Krise in Slowenien und die Beschäftigungssperre im öffentlichen Sektor – diese Faktoren hätten die Konkurrenz am Arbeitsmarkt für BerufseinsteigerInnen verschärft. Die Professorin ist besser mit der Situation von StudienabsolventInnen vertraut und berichtet, dass die staatlichen Mittel für Praktika und Lehrzeiten,<sup>22</sup> die im Anschluss an die Ausbildung Betrieben zur Verfügung standen, in den letzten Jahren gestrichen wurden. Der Arbeitseinstieg junger Personen wäre durch befristete Beschäftigung, Wartezeiten und prekäre Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet. Ihrer Ansicht nach sei das vordringliche Problem in Slowenien nicht der frühe Schulabgang, sondern der Übergang von Bildung in Beschäftigung. Angela Ivančič reüsiert: „Considering the extremely disturbed functioning of the labor market in Slovenia

<sup>22</sup> Früher hätte es nach Ansicht der Expertin ein gutes System gegeben, das nach Verlassen der Schule eine Art Lehrzeit am Arbeitsplatz vorgesehen hätte, gefolgt von einer Berufsprüfung. Diese vom Staat subventionierte Übergangszeit für den tertiären, aber auch den sekundären Bereich sei gestrichen worden.

(high structural disparities combining with high level of employment protection of permanent employees on one hand and extensive use of the secondary labor force on the other) makes it difficult to talk about the signaling value of school certificates to employers.“

#### 4.5.5 Arbeitsmarktmaßnahmen

Hinsichtlich der NEET-Rate ist die Bedeutung der Erwachsenenbildungsprogramme zu unterstreichen, meint Ivančič. Sie nennt u. a. das Mitte der 90er-Jahre ins Leben gerufene Programm „5.000/10.000“ – dieses bietet Qualifikationsmöglichkeiten für junge Arbeitslose ohne ISCED-3B-Abschluss oder mit Qualifikationen, die am Arbeitsmarkt nicht gebraucht werden. Das Projekt „Learning for Young Adults“ (PLYA) richtet sich an 15- bis 25-Jährige ohne berufliche Qualifikationen, die von sozialer Ausgrenzung betroffen sind und denen es an Unterstützung durch ihr Umfeld mangelt. Die Maßnahme gilt als erfolgreiche Unterstützungsstruktur, um frühen SchulabgängerInnen die Rückkehr ins Schulsystem zu ermöglichen oder um Beschäftigung zu finden. 2013 haben 14.197<sup>23</sup> Personen daran teilgenommen, berichtet Vidmar. „The evaluation study on PLYA program states that 83% of the participants regard their participation in the program as the reason for (positive) changes in their lives. This is also the opinion of three quarters of mentors. More than 98% of the participants reported the experience in the PLYA program essentially different than the one in the formal education. Three quarters report to be more successful in re-entering school education because of knowledge they acquired in PLYA program“ (Maša Vidmar).

Diese Programme tragen zur niedrigen NEET-Rate bei. Allerdings, so Ivančič, hat sich die Situation durch die ökonomische Krise verändert, mehr Personen müssen Sozialleistungen in Anspruch nehmen, die Gelder für (Weiter-)Bildung und Training wurden gekürzt. Dadurch haben sich auch die Nach- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Benachteiligte, um ihre Chancen auf Arbeitsmarktintegration zu verbessern, verschlechtert. Diese Einschätzung teilt Leskošek. Interessant sind ihrer Meinung nach die Angebote für NEET und ESL, die sich im Bereich des Social Business entwickeln. Dabei handle es sich um Unternehmen, die selbstständig und selbsterhaltend wirtschaften würden, sich jedoch explizit auch sozialen und nicht vorrangig ökonomischen Werten verpflichtet sehen und daher weniger wettbewerbsorientiert agieren.

#### 4.5.6 Fazit

Die slowenischen ESL-Raten sind die niedrigsten Europas. Dies ist laut Aussage der ExpertInnen zentral in der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit des Bildungssystems begründet. Offene Zugänge und Brückenprogramme ermöglichen Umorientierung, Umstieg und Nachqualifikation zu verschiedensten Zeiten der Bildungsbiografie. Schwie-

<sup>23</sup> Um ein Gefühl für die Größenordnung der Zahl im slowenischen Kontext zu erhalten: 2013 zählte das Statistical Office of the Republic of Slovenia rund 216.000 15 bis 24-Jährige. Überschlägt man dies mit den zur Verfügung stehenden ESL- und NEET-Raten aus 2012, wären das ca. 9.500 ESL (4,4 Prozent) und 20.100 NEET.

rig gestaltet sich für junge Menschen hingegen oft der Übergang von Bildung in den Beruf. Die Signalwirkung von Berufsbildungszertifikaten ist vergleichsweise niedrig. Berufsbildung ist vor allem schulisch organisiert, UnternehmerInnenvertretungen sind in die Schaffung neuer Ausbildungszweige eingebunden, maximal ein Fünftel des Lehrplanes wird kooperativ mit dem lokalen Arbeitsmarktangebot gestaltet. Betriebe sehen Bildungsabschlüsse eher als allgemeines Signal für die Leistungsfähigkeit einer Person, denn als Berufsqualifikation.

## 4.6 Tschechien

### 4.6.1 Einleitung

Tschechien wird zu den high-linkage OLM-Staaten gezählt. Die ESL-Raten liegen in Tschechien seit 2004 zwischen 4,9 und 6,3 Prozent (Tendenz sinkend). Das Land liegt damit im Spitzenfeld der high-linkage OLM-Staaten. Die Raten sind nur geringfügig höher als in Slowenien, wo der Anteil an frühen SchulabgängerInnen im Ländervergleich am niedrigsten ist. Das tschechische Schulwesen weist einen im europäischen Vergleich exzeptionell hohen Grad an Schulautonomie auf. Schwach ausgeprägt ist dabei die Mehrebenenkooperation. In Tschechien operieren also Schulen im europäischen Vergleich überdurchschnittlich autonom und arbeiten nur wenig mit übergeordneten Behörden zusammen.

Die tschechischen NEET-Raten 15- bis 24-Jähriger lagen 2004 bis 2011 zwischen 6,7 und 13,7 Prozent (Tendenz zuerst stark sinkend, dann leicht steigend) und damit im Mittelfeld der high-linkage OLM-Staaten. Die Berufsspezifität des tschechischen Bildungswesens ist wie die des österreichischen sehr hoch. Die Signalwirkung der Abschlüsse ist im Gruppenvergleich hingegen eher schwach. Das tschechische Berufsbildungssystem sieht keine Lehre vor. Die beiden Berufsbildungswege höherer und mittlerer Bildung sind durchwegs schulisch organisiert. AbsolventInnen mittlerer Berufsbildung haben keine Möglichkeit, in tertiäre Bildungswege überzutreten (Europäische Kommission 2012).

### 4.6.2 Voraussetzungen und Schwierigkeiten der School-to-work-Transition

Früher Schulabgang ist in Tschechien laut Auskunft von Pavlína Štastnová, am Nationalen Institut für Bildung befasst mit lebensbegleitendem Lernen und ESL, kein großes Thema. Die Gründe für die niedrigen ESL-Raten sieht sie (1) in der hohen Bedeutung von Berufsbildung (auch bei den Eltern) und (2) der horizontalen und vertikalen Durchlässigkeit des Bildungssystems. Die großen ImmigrantInnengruppen der SlowakInnen, UkrainerInnen und VietnamesInnen sind von keinem erhöhten ESL-Risiko betroffen. Allerdings werden die ESL-Raten von Gruppen, die von sozialer Exklusion betroffen sind (besonders der Roma) auf 30 bis 50 Prozent geschätzt.

### 4.6.3 Berufsbildung als zentraler Bildungsweg

2004 besuchten 79 Prozent der SchülerInnen auf ISCED-3-Level berufsbildende Zweige. Die Partizipationsrate sank bis 2011 auf 73 Prozent, gehört aber dennoch zu den höchsten in Europa (EUROSTAT, LFS). Zwischen 65 und 70 Prozent der BerufsbildungsschülerInnen besuchen Ausbildungszweige, die mit einer Matura abschließen und damit auch Zugang zum tertiären Bildungssektor ermöglichen, so Štastnová. Der andere Berufsbildungsweg schließt mit einem Lehrzertifikat ab. Ein duales Lehrsystem, wie in Österreich und der Schweiz oder auch Norwegen und Dänemark existiert nicht. Zwar werden Schulzweige, die mit Lehrzertifikaten abschließen, von den ExpertInnen teilweise als „apprenticeships“ bezeichnet und beinhalten praktische Bildungszeit in Betrieben, doch die Auszubildenden schließen keine individuellen Lehrverträge mit Betrieben ab. Sie sind keine Lehrlinge des Betriebes, sondern SchülerInnen einer Schule. Diese schließt Verträge mit Betrieben ab. Ob und wie mit Unternehmen kooperiert wird, obliegt den SchuldirektorInnen. Jaroslava Simonová, Bildungsforscherin am unabhängigen SCIO-Institut, sagt, es gäbe Bestrebungen wieder zu einem dualen Lehrsystem zurückzukehren. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften kritisieren die Qualität der derzeitigen Berufsausbildung, da Schulen keine adäquate Ausrüstung für berufliche Bildung am Stand des Wissens und der Produktionstechnik hätten. Štastnová berichtet von einer aktuellen Initiative, Unternehmen stärker in den schulischen Unterricht einzubinden.

### 4.6.4 Durchlässigkeit der Bildungswege

„In the Czech Republic, vocational education and training enjoy a very long tradition (we can say that vocational training has been valued ever since the late 19th Century when many families sent their children for apprenticeships). Presently, families still strive to get their kids into apprenticeships *in the very least*, to acquire at least level ISCED 3B. It is considered the minimum. There is a considerable social pressure on children to complete the compulsory education system“ (Pavĺina Štastnová).

Die Passage beschreibt, den historisch gefestigten Wert von Berufsbildung in Tschechien. Gleichzeitig zeigt sie auch, das ein Lehrabschluss „das Mindeste“ ist, was von tschechischen Jugendlichen erwartet wird. Dass der Lehrabschluss eine kritische Schwelle darstellt, zeigt auch der Blick auf die Arbeitsmarktchancen: 2013 betrug die tschechische Arbeitslosenquote sieben Prozent, für Personen mit max. Sekundarstufe-I-Abschluss lag sie bei 25,7 Prozent, für solche mit Lehrabschluss bei 8,4 Prozent (Matura: 5,3 Prozent; Universität: 2,8 Prozent), argumentiert Štastnová.

Die Bildungsforscherin betont, dass gerade in Systemen, in denen Berufsbildung eine wesentliche Rolle spielt, die Durchlässigkeit zwischen Bildungszweigen und ein offener Zugang zu tertiärer Bildung wesentlich ist. Gerade auch, weil praktisch orientierte Berufsbildung ein Bildungsangebot für Jugendliche sei, die zu dieser Zeit in ihrem Leben wenig Interesse am Lernen hätten, was sich aber wie vieles in dieser Lebensphase noch ändern könne. Štastnová berichtet von Anschlussprogrammen für AbgängerInnen mit Lehrzeugnis, die einen Abschluss mit Matura in zwei Jahren ermöglichen.<sup>24</sup> Ihren Aus-

<sup>24</sup> Simonová ist der Meinung, dass der mittlere berufsbildende Pfad ohne Matura, dennoch für viele ein

sagen zufolge ist ein (auch mehrere) Wechsel zwischen Schulen oder Schultypen in alle Richtungen möglich. Die Verantwortung für die Zulassung und Einstufung der SchülerInnen liegt bei der Schulleitung. Die Möglichkeit, auf diese Weise den passenden Bildungsweg zu finden bzw. mehrmals von vorne zu beginnen, verursacht zwar Kosten, trägt aber zur niedrigen Rate früher SchulabgängerInnen bei.

#### 4.6.5 Schulen mit hoher Autonomie

Nirgendwo in Europa haben Schulen so viele Handlungskompetenzen wie in Tschechien, berichten die PISA-Daten. Die ExpertInneninterviews bestätigen dies. Auswahl von LehrerInnen, Ausmaß und Form von Kooperationen mit Betrieben und anderen Einrichtungen, Aufnahme und Einstufung von SchülerInnen und SchulwechslerInnen, Lehrplan und Schulverwaltung, bis hin zur Reinigung – sind Sache der Schulleitung. DirektorInnen sind daher direkt verantwortlich für die Leistung ihrer Schule und ihrer SchülerInnen.

Dass Schulen, auch berufsbildende Schulen, ihre Lehrkräfte selbst auswählen können und die Zusammenarbeit mit betrieblichen PartnerInnen in ihrer Verantwortung liegt, trägt, nach Meinung von Štastnová, zu sehr verschiedenen Schulprofilen bei. Die Verschiedenheit der Schulen führt allerdings auch zu Schulkonkurrenz, merkt Simonová an. Monetäre Ressourcen werden nach Anzahl der SchülerInnen vergeben, andere Bedarfs- oder Förderstrukturen spielen keine Rolle. Die Forscherin berichtet von ungleicher Chancenverteilung nach sozio-ökonomischen Hintergrund bereits im Grundschulalter. Bildungs- und einkommensstärkere Eltern würden die Schulen gezielter aussuchen und könnten ihre Kinder bei den Zugangstests besser unterstützen. Das führe zu einer Konzentration von Gruppen mit mehr institutionellem Förderbedarf in gewissen Schulen, kritisiert Simonová. Štastnovás Aussagen zufolge, gibt es zur Zeit keine signifikanten Reformbestrebungen, da das sehr autonome Bildungssystem im Wesentlichen funktioniert.

Eine wichtige Rolle spielen im tschechischen Schulsystem Bildungstests. Štěpán Pudlák, ebenfalls vom unabhängigen Forschungsinstitut SCIO, erklärt, dass Leistungstests für Schulen nicht verpflichtend aber sehr populär sind. High Schools führen ebenso wie Universitäten Aufnahmetests durch. Leistungsevaluation und -transparenz ist auf Schulle wie auch auf SchülerInnenseite ein gängiges Prinzip. Welche Tests verwendet werden, entscheiden die Schulen selbst, oft werden sie zugekauft. Das Forschungsinstitut SCIO etwa bietet seit rund 20 Jahren Aufnahme- und Leistungstests an. Der Vorteil am SCIO-Test ist für Schulen, dass mit dem Test auch die Vergleichsbasis eingekauft wird, also die Information, wie eine Schule im Vergleich zu anderen, die mit SCIO testen, da steht. Das Institut entwickelt seine Tests unter Einbeziehung fachspezifischer ExpertInnen. Das Angebot reicht von (spielerischen) Schultests für den Primär- und Sekundarbereich, über Leistungstests bis hin zu Aufnahmeprüfungen für High Schools und Universitäten. Eine formale Zertifizierung durch das Ministerium ist nicht notwendig, vielmehr gibt es (umgekehrt!) Überlegungen seitens des Ministeriums, den Zugang zu den Universitäten mittels adaptierter SCIO-Tests zu regeln. Zur Vorbereitung auf Zulassungstests bietet

---

„Dead End“ sei.

das Institut<sup>25</sup> SCIO-Camps an, das sind kostenpflichtige Intensiv-Lern-Wochen.

#### 4.6.6 Arbeitsmarktmaßnahmen auf Projektbasis

Der Anteil der Jugendlichen mit einem NEET-Status ist in Tschechien zwischen 2006 und 2011 mit durchschnittlich acht Prozent ebenfalls relativ niedrig. Štastnová sieht die Schwankungen der NEET-Rate in Zusammenhang mit der ökonomischen Situation des Landes. Sie nennt drei Gruppen junger Menschen, deren Chancen und Risiken besonders stark von der wirtschaftlichen Situation abhängen: Frühe SchulabgängerInnen, junge Mütter<sup>26</sup> und Personen mit Lehrabschluss, die nach ihrer ISCED-3B-Ausbildung einen Job suchen und diesen meist auch innerhalb eines halben Jahres fänden. Im Rahmen der Jugendgarantie gäbe es hier Bestrebungen AbsolventInnen beim Einstieg in den Arbeitsmarkt bzw. beim Sammeln erster Berufserfahrungen zu unterstützen.

Im Rahmen eines Forschungsaufenthalts in Prag wurden Arbeitsmarktmaßnahmen besucht, die sich oft an die oben genannte Zielgruppen, insbesondere junge Mütter richten. Ein von SCIO gemeinsam mit dänischen Partnern durchgeführtes „strength-based“-Projekt zur Unterstützung des Arbeitsmarkt(wieder)einstiegs richtet sich an Mütter nach der Karenz, Jugendliche und junge Erwachsene sowie Langzeitarbeitslose und Menschen mit mangelnden Kenntnissen der tschechischen Sprache. Die European Contact Group bietet kreative, offene und begleitende Angebote für junge Mütter und Zugewanderte. Das Centrum Kompetencí hat basierend auf dem Schweizer Qualifikationsplan und dänischen Kompetenzmatrizen ein den Wiedereinstieg erleichterndes Projekt zur Erstellung und non-formalen Validierung individueller Kompetenzportfolios gestartet. Derzeit nehmen daran vor allem junge, oft alleinerziehende Mütter teil. Sie sind vielfach hochqualifiziert, würden ihre Arbeitsmarktqualitäten jedoch unterschätzen, so eine der Initiatorinnen, Silvie Pýchová. Lucie Cizkova, aus dem SCIO-Projekt, sieht das Problem darin, dass das tschechische Bildungssystem eine sehr leistungsorientierte Tradition aufweist und es vielen KlientInnen an Bewusstsein für die eigenen Stärken mangle. Sie wünscht sich eine stärkere Fokussierung auf die eigenen Kompetenzen bereits in der Prävention, wie der schulischen Bildungsberatung. Alice Müllerová und Kateřina Hašková von Euroguidance, die auch im National Guidance Forum vertreten sind, erörtern, dass es in Tschechien innerhalb und außerhalb der Schule keine ProfessionistInnen für Lebenslanges Lernen gibt. Bildungsberatung wird gemeinsam mit anderen, oft defizitorientierten Aufgaben erfüllt. Das Bildungsministerium stellt in Schulen Berufsberatung und ggf. SchulpsychologInnen zur Verfügung. Es gibt oft keine personelle Trennung zwischen LehrerIn und BerufberaterIn. Auch in Fächern, in denen Bildungs- und Berufsorientierung stattfindet (z. B. „Man and the Field of his Work“), sind die Unterrichtenden daher zuerst Lehrende und nicht BeraterInnen. Allerdings läuft derzeit ein Prozess, der die Standardisierung von Qualifikation für Berufsbildung und -beratung festschreiben soll.

Für das Arbeitsmarktservices und seine Aktivitäten in Berufsinformation und Bera-

<sup>25</sup> Bildungstests sind das Gründungs- und Kerngeschäft von SCIO. Das Institut ist auch in ESF-Projekten, z. B. zu alternativer Leistungsbeurteilung, bildungsorientierten Arbeitsmarktmaßnahmen etc. sowie im Bereich der Lernspiel- und Lehrmittelentwicklung aktiv.

<sup>26</sup> Die Karenzzeit beträgt in Tschechien drei Jahre.

tung (z. B. Job Clubs) ist das Sozial- und Arbeitsministerium verantwortlich. Laut Alice Müllerová und Kateřina Hašková geht der Trend in Richtung Standardisierung und Outsourcing von Services. Sie beobachten, dass NGOs oft auf spezifische Gruppen von Benachteiligten fokussieren würden, was als defizitorientiert kritisiert wird. Für private AnbieterInnen, NGOs etc. spielt die Finanzierung über ESF-Mittel eine große Rolle. Sehr kritisch ist für viele Projekte und Maßnahmen die Implementierung nach Auslaufen der EU-Finanzierung. Diese Einschätzung teilt auch Pýchová und Cizkova. Viel Innovationspotential, Arbeit und Angebot gehen verloren, wenn Projekte nach ihrer Entwicklung und Pilotphase im Sand verlaufen.

### 4.6.7 Fazit

Schulen in Tschechien sind außerordentlich autonom. SchulleiterInnen haben großen Handlungsspielraum, entscheiden auch die Einstellung von Lehrenden und die Aufnahme von SchülerInnen. Bildungstests, die die Leistungen der Schule sowie der SchülerInnen transparent machen, sind weit verbreitet. Privatwirtschaftliche Angebote spielen dabei eine große Rolle. Schulen kaufen Aufnahme- und Leistungstests zu oder gestalten diese selbst, eine Zertifizierung durch das Ministerium ist nicht notwendig. Berufsbildung ist schulisch organisiert, wenngleich betriebliche Ausbildungszeiten in einigen Schulformen eine wichtige Rolle spielen (bis zu 24 Wochen verbringen BerufsbildungsschülerInnen in Unternehmen). Allerdings werden keine individuellen Lehrverträge abgeschlossen, sondern Form und Ausmaß der Kooperation mit Unternehmen von den Schulen verhandelt und gestaltet.



## 5 Fazit

### 5.1 Ein kritischer Blick auf individualisierende Erklärungsstrategien

Früher Schulabgang und Beschäftigungslosigkeit Jugendlicher bzw. junger Erwachsener werden häufig unter einem individualisierenden Blickwinkel betrachtet, der im Bereich der persönlichen Eigenschaften und Hintergründe der betroffenen Jugendlichen nach Ursachen sucht: Faktoren wie Bildungsarmut in der Familie, individuelle Motivationslosigkeit, geringe Sprachkenntnisse, ein später Einstieg in das österreichische Bildungssystem, der fehlende Kindergartenbesuch oder auch ein (i. d. R. nur verschwommen definierter) „Migrationshintergrund“ werden dann herangezogen, um zu erklären „warum“ es zu frühem Schulabgang und Erwerbslosigkeit kommt.

Diese starke Fokussierung auf die individuelle Ebene hat natürlich in der konkreten (pädagogischen) Situation, in der Bildungs- und Berufsberatung, im Klassenzimmer oder Jugendzentrum – eben im individuellen Kontext – ihre Berechtigung. Von daher ist es selbstverständlich geboten, für ganz spezifische, wohldefinierte Zielgruppen spezifische kompensatorische Maßnahmen zu entwickeln. Allerdings ist der individuelle Blickwinkel nicht der einzig mögliche Blickwinkel, und er greift vor allem dann zu kurz, wenn die ESL- und NEET-Problematik auf *Systemebene* adressiert werden soll, z. B. wenn es um Maßnahmenentwicklung oder die Planung struktureller Änderungen auf staatlicher Ebene geht, also um Prozesse, in denen „vergleichendes Lernen“ – und so auch der Vergleich der ESL- und NEET-Raten unterschiedlicher Staaten – eine wesentliche Rolle spielt.

Aus der Makroperspektive ist schon die Annahme, Bildungsarmut sei durch kompensatorische Bildungsangebote wieder aufhebbar (z. B. BMUKK 2012, S. 11) – also durch Maßnahmen, die an den individuellen Bildungsdefiziten der betreffenden Jugendlichen ansetzen – allzu optimistisch und dürfte empirisch nur schwer zu halten sein. Steiner (2014) hat etwa in einem aktuellen Vortrag darauf hingewiesen, dass Ausbildungen der zweiten Chance nur zu einem sehr geringen Teil („bestenfalls ein Fünftel“) von frühen SchulabgängerInnen genutzt werden. Sehr deutlich sind Martin und Grubb (2001, S. 25): „The most dismal picture emerged with respect to out-of-school youths: almost no training programme worked for them.“ Auch erste Ergebnisse einer aktuellen Untersuchung des IKEB weisen darauf hin, dass eine nach der Grundschulausbildung abgebrochene Schullaufbahn *nicht* im jungen Erwachsenenalter nachgeholt wird – wenn überhaupt, dann erst deutlich später. Dies wirft die Frage nach der Verfügbarkeit passender Bildungsangebote sowie Wiedereinstiegs- und Umstiegsmöglichkeiten auf (Stichwort horizontale und vertikale Durchlässigkeit des Bildungssystems, ein Thema dessen Relevanz von den ExpertInnen, mit denen im Rahmen der Fallstudien gesprochen wiederholt un-

terstrichen wurde).

Kritisch zu beurteilen sind individualisierende Erklärungsstrategien besonders im Bereich der öffentlichen Kommunikation, weil sich hier besonders leicht eine defizitorientierte Sicht auf die betroffenen Jugendlichen, oder gar auf spezifische soziale Gruppen entwickelt. Etwa werden im öffentlichen Diskurs dem Migrationshintergrund (teils auch von staatlichen AkteurInnen) Defizite zugeschrieben, die eingehenderen empirischen Überprüfungen kaum standhalten dürften. In einer detaillierten Analyse, die demnächst in der Österreichischen Zeitschrift für Soziologie veröffentlicht wird, konnten die AutorInnen dieser Untersuchung zeigen, dass der Migrationshintergrund als Analyseinstrument für die Beurteilung von Bildungsausstiegsrisiken (a) viel zu grob ist, (b) andere, wichtigere Einflussfaktoren (Bildungshintergrund, soziale Situation, Quereinstieg in's österreichische Bildungssystem) überdeckt und (c) massiv überbewertet wird (W. Moser, Lindinger u. a. 2014). Auf eine weiterführende Darstellung dieser Argumentationskette wurde daher in diesem Bericht verzichtet.<sup>1</sup> Das erste wichtige Fazit aus der genannten Teiluntersuchung ist, dass eine Operationalisierung des Migrationshintergrunds als Erklärungsfaktor sehr vorsichtig erfolgen sollte. Häufig sind die Grundvoraussetzungen für solche Analysen gar nicht gegeben.

Darüber hinaus konnte in der genannten Arbeit gezeigt werden, dass der Effekt, den ein Migrationshintergrund auf das Schulabbruchsrisiko hat, in signifikanter Weise mit dem Anteil interagiert, den die Lehrausbildung am gesamten Sekundarstufe-II-Ausbildungsangebot eines Bundeslandes hat. In Bundesländern, in denen die Lehrausbildung eine wichtige Rolle spielt, sind Personen mit Migrationshintergrund deutlich stärker benachteiligt sind als in Bundesländern, in denen in der Oberstufe stärker schulisch ausgebildet wird. Das ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich ohne den Blick auf die makrostrukturellen Voraussetzungen für die Transition zwischen Schule und Beruf trügerische Befunde ergeben können. Ein genauer Blick auf die Struktur der Institutionen ist somit unabdingbar.

## 5.2 Eine makroskopische Sichtweise auf ESL und NEET

SchülerInnen haben nach dem Ende ihrer Schulpflicht das erste Mal in ihrem Leben die Möglichkeit, *selbst* über den weiteren Verbleib im Schulsystem zu entscheiden. Unter diesem Blickwinkel muss der Anteil der Jugendlichen, die das Schulsystem bei erster Gelegenheit verlassen (gleichsam: „die Flucht ergreifen“) als (Leistungs-)Merkmal eines Schulsystems begriffen werden. Die Studienliteratur zum Thema ESL und NEET fokussiert aber, wie oben ausgeführt, stark auf die Individualebene, sowie auch auf strukturelle Gegebenheiten, die ausschließlich im Bereich des Jugendarbeitsmarktes oder sogar der institutionellen Kinderbetreuung liegen. Aufgrund dessen entsteht zuweilen der Eindruck, als würde zwar „rund um das Schulsystem herum“ nach Ursachen und Lösungen gesucht, aber nicht im Schulsystem selbst. Der Blick auf strukturelle Faktoren, die einerseits direkt mit dem Schulsystem verbunden sind, und die andererseits die europaweit sehr

---

<sup>1</sup> Die Beschäftigung mit der Bemessung von Zuwanderungs- und Integrationspolitiken im europäischen Vergleich ist im Zwischenbericht dieser Studie nachzulesen.

unterschiedlichen ESL- und NEET-Raten erklären können, war aus diesem Grund ein besonderes Anliegen und Ziel dieser Studie. Die auf einer umfangreichen Literaturanalyse sowie Sekundärauswertungen von Labour-Force-Survey-, PISA- und TALIS-Daten des letzten Jahrzehnts basierende explorative Untersuchung ergab, dass die Höhe nationaler ESL- und NEET-Raten maßgeblich durch *Transitionsysteme* und *schulische Regelungsstrukturen* beeinflusst wird.

### 5.2.1 Transitionssysteme

Niedrige ESL-Raten ergeben sich durch eine hohe Bildungsinclusion auf der Sekundarstufe II, niedrige NEET-Raten entstehen durch gelingende (d. h. rasche) Übergänge von Bildung in stabile Beschäftigung. Diese Untersuchung zeigt, dass die Verläufe solcher *Transitionen* nicht nur auf mikro- und mesostrukturellen Voraussetzungen (Schulnoten, Bildungsaffinität, familiärer Hintergrund etc.) beruhen, sondern dass ganz wesentlich durch das makrostrukturelle Gefüge von Arbeitsmarkt und Bildungssystem vorstrukturiert sind: Aus dem Wechselspiel der Berufsspezifität eines Bildungssystems, der Signalwirkung seiner Bildungszertifikate, der Transferierbarkeit von Qualifikationen in Beschäftigung, der (z. B. sozialpartnerschaftlich vermittelten) Koppelung von Bildung und Arbeitswelt und der damit korrelierenden jugendarbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzungen (aktive vs. passive Arbeitsmarktpolitik) ergeben sich nationalstaatliche Übergangsstrukturen, die in Occupational und Internal Labor Markets (OLM vs. ILM) unterschieden werden können (Marsden 1999; Gangl 2003; Brzinsky-Fay 2007; Buchmann und Kriesi 2011; Raffe 2008).

In (v. a. mittel- und osteuropäischen, aber auch skandinavischen) OLM-Staaten erwerben Personen in der Schule und in standardisierten Lehrberufen spezialisierte, transferierbare und zertifizierte Kompetenzen. Das institutionell (z. B. durch Sozialpartnerschaft oder duale Ausbildung) gestützte, hohe Vertrauen seitens der stark segmentierten Arbeitsmärkte in die Bildungszertifikate macht direkte Einstiege in spezifische Erwerbspositionen möglich. Die School-to-Work-Transition wird zusätzlich durch bildungs- und beschäftigungsorientierte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unterstützt. Matching ist Teil des Bildungsprozesses, entsprechend geringer ist die berufliche Mobilität in der Berufseinstiegsphase. Dies begünstigt niedrige NEET-Raten. Auch hat früher Schulabgang in diesen Systemen außerordentlich hohe negative Folgekosten. Empirisch zeigt sich: Die ESL- und NEET-Raten von OLM-Staaten seit 2004 liegen mehrheitlich unter 10 Prozent (vgl. Abbildungen 2.4.4 auf Seite 46 und 34 auf Seite 48, grüne Balken).

Bildungssysteme in (v. a. west- und nordeuropäischen, aber auch baltischen) ILM-Staaten sind hingegen stark allgemeinbildend, die Signalwirkung von ISCED-3-Bildungszertifikaten am Arbeitsmarkt ist gering. Früher Schulabgang ist häufiger; die negativen Folgekosten geringer, weil berufsrelevante Qualifikationen erst in der Berufseinstiegsphase erworben werden (können). Die Suche nach dem passenden Beruf (Matching) erfordert mehr Mobilität in der Berufseinstiegsphase und wird tendenziell eher durch passive Arbeitsmarktmaßnahmen begleitet (in erster Linie Auszahlung von Arbeitslosenentgelt). Das korrespondiert mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit für NEET-Phasen: In ILM-Staaten überschreiten sowohl ESL- als auch NEET-Raten seit 2004 typischerweise (und

teils deutlich) die 10-Prozent-Marke (vgl. die Abbildung auf Seite 48, blaue Balken). Wo eine höhere Mobilität durch die Verfasstheit des Arbeitsmarktes erschwert ist, wie in dem als Insider-Outsider-Arbeitsmarkt beschriebenen südlichen Ländercluster, verschärft sich die Situation besonders.

Die Art und Weise, wie die Transition zwischen Schule und Beruf gesellschaftlich organisiert ist, beeinflusst also das *Grundniveau* der nationalen ESL- und NEET-Raten ganz entscheidend. Es ist wichtig, sich vor Augen zu halten, dass die Verfasstheit der Transitionssysteme sich im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Regime (Esping-Andersen 1998) entwickelt hat, in den vergangenen Jahrzehnten *stabil* geblieben ist und auch starke konjunkturelle Schwankungen überdauert hat (z. B. das Krisenjahr 2009). Der Grund dafür ist, dass sich diese entlang historisch ganz spezifischer, parteipolitischer Machtverhältnisse und ideologischer Besonderheiten der ersten Nachkriegsjahrzehnte herausgebildet haben – einem Zeitraum, der konstitutiv für die späteren bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen der europäischen Staaten war. Busemeyer (2014, S. 3, 11, 14) zeigt, dass die Entwicklung des OLM-Typus durch klassenübergreifende Koalitionen begünstigt und ermöglicht wurde (in Österreich betrifft das die erste große Koalition vor 1966). Der ILM-Typus mit seiner Konzentration auf ein allgemeinbildendes (und auch stärker akademisiertes) Bildungswesen hingegen entwickelte sich eher in Staaten mit liberalen Wohlfahrtsregimen, in denen weder ein sozialdemokratischer Konsens die gesellschaftliche Verantwortung zur gleichberechtigten Bildungsintegration aller StaatsbürgerInnen und entsprechende Politiken forcierte (OLM-II), noch ein korporatistisches Wohlfahrtsverständnis, befördert durch die Präsenz christdemokratischer Parteien, eine Bildungskoooperation zwischen Staat und der AkteurInnen der Arbeitswelt formte (OLM-III). Die Berufsspezifität des Bildungssystems (ILM vs. OLM) und die Stärke der Zertifikatsorientierung am Arbeitsmarkt („high-linkage“ vs. „low-linkage“) stellen dabei wichtige Ordnungskriterien von Übergangssystemen dar. Aufgrund der historischen Einzigartigkeit dieser Faktoren ist davon auszugehen, dass die Zugehörigkeit zu einem der Transitionssysteme nur langsam und mit entsprechend einschneidenden Politiken veränderlich ist.

Der Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET gestaltet sich in den Transitionssystemen deutlich anders. Das Risiko einer 15 bis 24 Jahre alten Person, die mit weniger als einem ISCED-3-lang Abschluss ihre Bildung abgeschlossen hat, NEET zu sein, ist in OLM-Ländern deutlich höher als in ILM-Ländern. 2011 war das Risiko von frühen SchulabgängerInnen in OLM-Systemen zehn Mal so hoch wie das von Personen mit weiterführendem Schulabschluss. In ILM-Ländern erhöhte es sich im Mittel um das Sechsfache. Dieser Zusammenhang zwischen frühem Schulabgang und NEET-Risiko nach Transitionssystem ist in der Altersgruppe der 15- bis 19-Jährigen um ein vielfaches stärker. Für Österreich liegt das relative Risiko dieser Gruppe bei 34, während es in der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen bei fünf liegt (vgl. die Abbildung auf Seite 51). Dieser Rückgang ist zwar sehr stark ausgeprägt, im Vergleich mit den anderen OLM-Systemen und mit Blick auf die Analysen der Jugendarbeitsmarktpolitiken wird jedoch deutlich, dass es gerade für ältere NEET – hierunter fällt auch die große Gruppe derer ohne weiterführenden Schulabschluss und mit Betreuungspflichten (junge Mütter) – an adäquaten Maßnahmen der Erwerbsintegration und der Unterstützung von Weiterbildung mangelt.

Ausgehend von den strukturell unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Übergänge von Bildung in Erwerbstätigkeit ist die Analyse des Einflusses weiterer Eigenschaften der Bildungssysteme (z. B. Regelungsstrukturen, sh. unten) oder ein Vergleich der ESL- oder NEET-Raten nur unter Berücksichtigung der Zugehörigkeit zu den Transitionssystemen sinnvoll. Berücksichtigt man diese z. B. bei Gegenüberstellungen der ESL-Raten verschiedener Staaten mit, dann relativiert sich die vermeintlich niedrige österreichische ESL-Rate: Im Kontext der vergleichbaren OLM-Staaten liegt die österreichische Rate nämlich nur auf durchschnittlichem Niveau. Die Gründe dafür werden im Folgenden erklärt.

### 5.2.2 Regelungsstrukturen im Bildungssystem

Das ESL-Risiko wird ganz wesentlich durch alltägliche Bildungsprozesse im Unterricht mitbestimmt. Wiederum richtet sich der makroskopische Blick der Studie auf historisch gewachsene, politische Steuerungsstrukturen. Eine zentrale Erkenntnis aus dem Educational Governance Diskurs ist, dass schulische Bildungsprozesse auch in hierarchisch verfassten Bildungssystemen nicht per Verordnung (top-down) steuerbar sind, weil viele interdependente AkteurInnen mit unterschiedlichen Verfügungsrechten und -möglichkeiten *Schule machen*. Die daraus resultierenden schulischen *Regelungsstrukturen* bilden den Rahmen für alltägliche Bildungsprozesse (Altrichter et al. 2007, Kussau 2007, Mehta 2013).

Auf Basis der Angaben von rund 22.000 SchuldirektorInnen im Rahmen der vier PISA-Erhebungen der Jahre 2000 bis 2009 wurde untersucht, welche schulischen Regelungsbereiche (Personalfragen, Gehälter, Lehrplan, Disziplinarmaßnahmen etc.) am Schulstandort, welche von übergeordneten Bildungsbehörden und welche von den Ebenen gemeinsam gesteuert werden. Durch einen Vergleich mit LFS-Daten wurde geprüft, ob die Regelungsstrukturen in einem Zusammenhang mit den jeweiligen ESL-Raten stehen. Die gewonnenen Informationen wurden außerdem mit Befunden zur professionellen Zusammenarbeit aus der TALIS-Studie kontrastiert und durch eine Literaturanalyse ergänzt. Daraus ergibt sich zum einen, dass mit einer niedrigen ESL-Rate dann zu rechnen ist, wenn eine breit verstandene Schulautonomie zielgruppenspezifischen Unterricht ermöglicht, und wenn gleichzeitig dessen Qualität durch professionsinterne Kooperationsformen und Kontrollmechanismen sichergestellt wird. Schulautonomie ist hier breit zu verstehen und umfasst sowohl die Weiterentwicklung von Unterricht, als auch die Modernisierung der Schulorganisation.

Außerdem erbrachte die explorative Analyse eine weitere wichtige Dimension der Regelungsstruktur: die Stärke der *Mehrebenenkooperation*. Damit gemeint ist, in welchem Ausmaß AkteurInnen auf unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems (LehrerInnen, Direktion, intermediäre Schulverwaltung, Ministerium) gemeinsam für schulische Regelungsbereiche verantwortlich sind, z. B. indem der Schulstandort bei Personalfragen mitentscheidet, oder wenn übergeordnete Instanzen der Bildungsadministration via Evaluation den pädagogischen Alltag mitbestimmen. Findet intensivere Mehrebenenkommunikation statt, kommt es durch die notwendigen Abstimmungsprozesse zu einer intensiveren Kommunikation, einer realitätsnäheren, weniger innovationsträgen Schulsteue-

rung und einer Schule, die weniger frühe SchulabgängerInnen hervorbringt. Empirisch ist nachweisbar, dass mit einer intensiveren Mehrebenenkooperation signifikant niedrigere ESL-Raten einhergehen, auch unter Kontrolle der weiter oben beschriebenen Transitionssysteme.

Betrachtet man das österreichische Schulsystem innerhalb dieses konzeptuellen Rahmens, zeigt sich Folgendes: Das hiesige Schulwesen ist im europäischen Kontext vergleichsweise stark zentralisiert,<sup>2</sup> professionsinterne Kooperationsformen und Kontrollmechanismen der LehrerInnenschaft sind hingegen sehr schwach ausgeprägt: Team-Unterricht, Team-Supervision, gegenseitige Unterrichts-Beobachtung mit Feedback, gemeinsame Aktivitäten mit LehrerInnen aus anderen Klassen mit unterschiedlichen Altersgruppen (Projekte) oder Koordination von Hausarbeiten über verschiedene Fächer hinweg – all diese Formen professioneller Kooperation gibt es in Österreich seltener als in vielen anderen europäischen Staaten – ein Umstand, der auf eine schwach konstituierte LehrerInnen-Profession schließen lässt.

Zwar haben LehrerInnen – ein Nachhall der Autonomiereformen der 90er-Jahre – auch im europäischen Vergleich weitreichende Entscheidungsbefugnisse in Bezug auf die Organisation des Lernens und des Unterrichts (Leistungsbewertung, Disziplinarmaßnahmen, Lehrplan, Fächerangebot, Lehrmittel), im Bereich der Schulorganisation (Finanzen, Ausstattung und insbesondere Personal) sind die Handlungsmöglichkeiten hingegen sehr stark eingeschränkt. Daraus ergibt sich eine ungünstige „Diskrepanz“ der Regelungsstrukturen, weil unterrichtsentwicklerische Aktivitäten auf der schulorganisatorischen Ebene nicht abgesichert sind (z. B. Personaleinsatz, Unterstützung durch Ressourcen).

Im Bereich der Mehrebenenkooperation schließlich liegt Österreich etwa im Mittelfeld der europäischen Staaten, d. h. „geteilte Verfügungsrechte“, die eine verstärkte Interaktion von zentraler Bildungsverwaltung und Schulebene erwarten ließe, gibt es in einem mittleren Ausmaß.

Legt man die vorgestellten Befunde zugrunde, so wäre das Ziel einer Reduktion der ESL-Raten (und damit: Reduktion der NEET-Raten) am besten durch eine Ausweitung der *organisatorischen* Autonomie an den Schulen zu erreichen. Das bedeutet vor allem, dass Schulen in Fragen der Mittelbewirtschaftung (z. B. Einstellung und Entlassung von Lehrkräften, Festlegung der Anfangsgehälter,<sup>3</sup> Entscheidung über Beförderung bzw. Höhergruppierung von Lehrpersonen) deutlich mehr mitreden können als das momentan der Fall ist. Genau in diesem Bereich gibt es das deutlichste Entwicklungspotenzial und genau hier sind im österreichischen Kontext die stärksten Impulse für eine positive Veränderung der schulischen Regelungsstrukturen zu erwarten – und damit positive Auswirkungen auf die Zahl der frühen SchulabgängerInnen und Jugendlicher, die nach dem Bildungsaustieg keiner Erwerbstätigkeit nachgehen.

Man würde durch eine Ausweitung der organisatorischen Autonomie an Schulen eine Reihe von Fliegen mit einer Klappe schlagen, weil man so (a) den ohnehin ungewöhnlich niedrigen Autonomiegrad an österreichischen Schulen entscheidend erhöht und gleich-

<sup>2</sup> Dieser Befund gälte wohlgermerkt auch (oder sogar: besonders) im Falle einer stärkeren Verlagerung der Verantwortlichkeit für das Schulwesen an die Länder.

<sup>3</sup> In Österreich sind die LehrerInnengehälter im Lehrendienstrecht geregelt.

zeitig (b) die ungünstige Diskrepanz der Regelungsstrukturen zugunsten pädagogischer Regelungsbereiche vermindert. Außerdem würde sich (c) durch ein Mitspracherecht in Personalfragen (Einstellung, Einstiegsgehälter, Gehaltserhöhungen, Kündigungen) die Mehrebenenkooperation erhöhen, weil im Falle von Personalentscheidungen eine Auseinandersetzung mit Schulleitung und LehrerInnenkollegium notwendig wird. Personalautonomie bedeutet, dass Schulen eine eigene Personalpolitik und Personalentwicklung betreiben können, die sich an institutionellen Aufgabenprofilen wie an individuellen Leistungen orientiert. Insbesondere interessant ist ein solches Szenario darum (d) im Zusammenhang mit den Bildungsstandards. Hier wird in der nächsten Zeit stärker als bisher die Frage gestellt werden müssen, welche Lehren denn nun aus den vielen produzierten Ergebnissen zu ziehen sind. Eine ernsthafte Einbindung der LehrerInnenschaft ist hier unabdingbar, weil letztlich eine breitflächige Beobachtung und Evaluation von Schulen, so wie sie in den letzten Jahren ausgebaut wurde, wenig sinnvoll ist, wenn die Schulen selbst gar nicht dazu ermächtigt sind, auf allfällige schlechte Ergebnisse mit personellen oder strukturellen Maßnahmen wirkungsvoll zu reagieren. Pointiert könnte man auch sagen: In der momentanen Lage evaluiert der Staat mit den Bildungsstandards nur seine eigene Personalpolitik. Zu guter Letzt ist wohl (e) damit zu rechnen, dass eine verstärkte organisatorische Autonomie der Schulen die Entwicklung kooperativer Unterrichtsformen fördert, sowie selbstevaluative Qualitätssicherungsprozesse, die mit Sicherheit näher am pädagogischen Alltag der LehrerInnen angesiedelt wären als die derzeit praktizierten Top-Down-Evaluationen. Das bedeutet, dass eine verstärkte organisatorische Autonomie ein Impulsgeber für Professionsbildungsprozesse wäre.

Abgesehen davon würde sich eine solche Entwicklung unzweifelhaft positiv auf die ESL- und NEET-Raten auswirken. Durch die beschriebenen strukturellen Reformen der österreichischen Schulsteuerung könnte schon *unter sonst gleichen Umständen*<sup>4</sup> bis 2020 eine ESL-Rate von unter 6 Prozent erreicht werden (vgl. die Berechnung auf Seite 94). Notwendig wäre dafür allerdings eine Modernisierung der Schulsteuerung mit dem Ziel einer verbesserten Mehrebenenkooperation. In diesem Bereich besteht hierzulande zweifelsohne viel Raum für Entwicklung.

### 5.3 Transitionsstrukturen in systemverwandten Ländern

Ziel der Fallstudien war es, ein besseres Verständnis für die Übergänge von Bildung und Beschäftigung in für Österreich relevanten Ländern zu bekommen. Anders gesagt, fragten wir ExpertInnen aus Forschung, Bildungssteuerung und Praxis nach den „Stolpersteinen“ und den erfolgreichen „Rutschen“ in Transitionssystemen, die dem österreichischen ähnlich sind und gleichzeitig niedrigere ESL- und/oder NEET-Raten aufweisen.

<sup>4</sup> Wichtige Abweichungen von der ceteris-paribus-Annahme sind: Es werden bereits derzeit umfassende Individual-Maßnahmen gesetzt, mit denen die ESL- und NEET-Raten möglicherweise gesenkt werden, etwa das Jugend- und Lehrlingscoaching. Abgesehen davon wirken langfristige Bildungsexpansionsprozesse in Richtung einer sukzessiven Verminderung der ESL-Rate – diese hat sich seit dem Ende des zweiten Weltkrieges jährlich(!) um rund ein halbes Prozent vermindert. Eine Reform, deren langfristige Auswirkungen auf die ESL-Rate schwer abzuschätzen ist, stellt die Einführung der Zentralmatura dar – ein (kurzfristiges) Steigen der Raten scheint möglich.

Die Schweiz weist ein sehr stark föderalistisch organisiertes Schulsystem auf, in dem duale Ausbildungswege „in Klein- und Mittelbetrieben“ eine zentrale Rolle spielen. Tschechien und Slowenien, ebenfalls als OLM-I-I klassifiziert, weisen die niedrigsten ESL-Raten Europas auf, ihre Berufsbildungssysteme wurden in den letzten Jahrzehnten grundlegend reformiert und weisen trotz hoher Berufsspezifität eine stärker auf soziale Mobilität und Bildungsgerechtigkeit orientiertes „Gesamtschulwesen“ auf. Zudem unterscheidet sich die Schulsteuerung, die Schulen (besonders in Tschechien) sind deutlich autonomer als in Österreich und die Mehrebenenkooperation ist (teils) intensiver. In Norwegen und besonders in Dänemark sind duale Ausbildungswege etablierte und stark nachgefragte Ausbildungszweige. Während die NEET-Raten unter denen Österreichs liegen, sind die ESL-Raten, gerade in Norwegen, höher. Die beiden Länder werden immer wieder als Grenzfälle des OLM-II-Clusters beschrieben und die hohe Signalwirkung von mittleren Bildungszertifikaten weist auf eine enge Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt hin, was sie aus österreichischer Perspektive interessant macht.

Die dualen Ausbildungswege in den beiden nordeuropäischen Ländern beginnen im Allgemeinen mit einer schulischen Grundausbildung, der Zugang hierzu ist leicht bzw. in Norwegen sogar gesetzlich gesichert. Für den betrieblichen Ausbildungsteil, muss jedoch eine Lehrstelle gefunden werden – gelingt dies nicht, erfolgt meist ein Umstieg in ein anderes Berufsbildungsprogramm oder ein Bildungsausstieg. In Dänemark und in den ländlichen Regionen Norwegens ist der Lehrstellenmangel ein großes Problem. Die hohen Raten früher SchulabgängerInnen, insbesondere der „Drop-Outs“ aus berufsbildenden Zweigen, erklären sich hier aus der Verfasstheit dieser Berufsbildungszweige, in denen die kritische Schwelle, an der eine Selektion auch nach im Rahmen der Unterstufe erworbenen Bildungsleistung stattfindet, nicht am Zugang sondern innerhalb der Ausbildung stattfindet. In Dänemark ist die Lehre auch ein beliebter Weg des „Wiedereinstiegs“ ins Bildungssystem bzw. eine gute Möglichkeit, bereits im Rahmen der Berufserfahrung erlernte Kompetenzen zertifizieren zu lassen. Dies verkleinert das Lehrstellenangebot für Junge zusätzlich. Der Lehrstellenmangel und Bildungsdefizite aus der Pflichtschule sind die zentralen Gründe für frühen Schulabgang in Dänemark. Derzeit werden daher die altergruppenspezifischen Angebote des Erwachsenenbildungssystems reformiert. Zudem wird das Angebot an schulischen Lehrplätzen in Trainingszentren ausgebaut. Im Unterschied zu den österreichischen ÜBAs sind diese jedoch an den Berufsschulen angesiedelt.

Zusammenfassend und mit Blick auf die Situation in Österreich ergeben sich aus einer Zusammenschau der theoretischen und empirischen Studienergebnisse, sowie der Fallstudien folgende zentrale Hinweise: Man sollte ESL- und NEET-Gefährdeten durch ein Zusammenwirken verschiedener Maßnahmenbereiche das Nachholen bzw. das Erreichen formaler Abschlüsse im *Bildungssystem selbst* ermöglichen, anstatt sie im (teilweise stigmatisierenden) Rahmen von Arbeitsmarktservices „nachzubilden“. Dazu braucht es (a) aktive, handlungsfähige Schulen, (b) ein flexibles, durchlässiges Bildungssystem, (c) Monitoring und Ergebnisverantwortlichkeit sowie (d) eine aktive Gestaltung von Bildungsübergängen durch schulische und assoziierte AkteurInnen.

### 5.3.1 Aktive, handlungsfähige Schulen

Tschechien und Slowenien haben gegenüber den Vergleichsländern und gegenüber Österreich die „handlungsmächtigsten“ Schulen und auch die niedrigsten ESL-Raten. Das Kapitel zu den Regelungsstrukturen des Bildungssystems belegt den positiven Zusammenhang von autonomen Schulen und niedrigen ESL-Raten, insbesondere wenn die Autonomie organisatorische Bereiche und nicht vor allem den pädagogischen Bereich (wie in Österreich) umfasst. In tschechischen Schulen entscheidet die Schulleitung über Personal, Ausmaß und Form der Kooperationen mit Betrieben in Bezug auf die praktischen Ausbildungsteile, Aufnahme und Einstufung von SchülerInnen, Lehrplan, Schulverwaltung, etc. Bildungstests werden von Schulen selbst als Evaluierungsinstrument und zur Darstellung ihrer Qualität nach Außen genutzt. In den anderen vier Ländern bestimmen höhere Verwaltungsebenen (Land, Bund) Gestaltung und Ressourcennutzung im Schulalltag stärker mit.

In Dänemark, wo Schulen ähnlich autonom sind wie Slowenien, spielen den ExpertInnen zufolge die Berufsschulen im Bereich der ESL-Prävention eine aktive Rolle. Die kritische Schwelle liegt in Dänemark, wie oben beschrieben, innerhalb der Sek-II-Ausbildungszeit, weil erst in deren Verlauf eine betriebliche Lehrstelle gefunden werden muss (und nicht davor, wie in Österreich). Hierfür ist nunmehr immer stärker auch die Schule verantwortlich (und nicht wie bisher vor allem die SchülerInnen). Die Lehrstellensuche wird gewissermaßen entindividualisiert und „verschult“.

Personalentscheidungen treffen die Berufsschulen selbst. Eine rezente Reform der Lehrendenweiterbildung für FachexpertInnen soll die Qualität des Unterrichts und die Vorbereitung der Lehrenden auf didaktisch anspruchsvolle SchülerInnen sicherstellen. Die Berufsschulen agieren in Dänemark zudem in mehreren Bereichen als Anlaufstelle bzw. Basis für Gruppen, deren Schullaufbahn nicht nach dem „Standardweg“ verläuft. So sind in Dänemark die Berufsschulen für das Bereitstellen schulischer oder überbetrieblicher Lehrplätze verantwortlich, und nicht – wie in Österreich – das Arbeitsmarktservice. Lehrlinge die ihre praktische Ausbildungszeit in diesen Trainingszentren absolvieren, kommen folglich mit der Arbeitsvermittlung gar nicht in Kontakt, sondern führen ihren Bildungsweg in der Schule fort.

Auch Maßnahmen für NEET und ESL werden von oder in Berufsschulen angeboten. Verstärkt wurden in den letzten Jahren Maßnahmen zur Flexibilisierung des Lehrsystems gesetzt, z. B. wurde der Abschluss von Teilzeitlehrverträgen ermöglicht, die auch kleinen Betrieben die Aufnahme von Lehrlingen für ein paar Monate oder ein Jahr ermöglichen. In diesem System spielen die Schulen als konstante Bildungsverantwortliche eine notwendige Rolle. Auch in Tschechien sind die Schulen dafür verantwortlich, Lehrverträge bereit zu stellen. Das Lehrlingszeugnis wird dann im Rahmen der Berufsbildung erworben, zwei von drei BerufsschülerInnen schließen zudem mit Matura ab. Die Lehrverträge werden jedoch nicht von den einzelnen SchülerInnen, sondern *von den Schulen* mit den Betrieben abgeschlossen. Die Form der Zusammenarbeit variiert stark und wird von manchen ExpertInnen auch kritisiert.

Dänische ExpertInnen betonen, dass auch die Erwachsenenbildung in formalen Schulen organisiert ist und einen hohen Stellenwert hat. Das dänische Erwachsenenbildungsange-

bot wird im internationalen Vergleich überdurchschnittlich stark nachgefragt, in letzter Zeit auch immer häufiger von ESL und NEET – beobachtet die Bildungsforscherin Højmark. Auch die norwegische Expertin aus der Praxis (EadP) spricht vom hohen Ansehen der Erwachsenenbildung. Sie spricht aus der Position einer Lehrenden, die gerade in diesem Bereich besonders gut bezahlt wird.

Ein Beispiel dafür, dass Schulen auch erweiterte kommunale Aufgaben übernehmen, sind die Inter-Company-Training-Centers der slowenischen Berufsschulen. Sie bieten neben praktischem Training für Lehrlinge auch Weiterbildungen für lokale Betriebe an und übernehmen damit eine aktive kommunale Rolle.

### 5.3.2 Flexible, durchlässige Bildungssysteme

In durchlässigen Bildungssystemen gibt es viele Möglichkeiten, eingeschlagene Bildungspfade wieder zu verändern oder nach einem frühen Schulabgang wieder ins formale Bildungssystem zurück zu kehren. Durchlässigkeit ist gerade in Systemen mit starkem Berufsbildungsanteil, also stark stratifizierten Bildungssystemen, essentiell zur Verhinderung von ESL (und NEET), betont die tschechische Bildungsforscherin Štastnová. Der norwegische Bildungsexperte Sandvik und sein dänischer Kollege Jørgensen unterstreichen, dass unterschiedliche Menschen unterschiedliche Angebote brauchen. Lernwege, -bedürfnisse und -geschwindigkeiten sind individuell verschieden. Zudem ist die Jugend eine Zeit des Wandels. Bildungssysteme müssen flexibel genug sein, um darauf reagieren und junge Menschen immer wieder integrieren zu können. Die Bildungsforscherin Vidmar erachtet die Durchlässigkeit des slowenischen Bildungssystems als maßgeblich für die niedrigen ESL-Raten (die niedrigsten ESL-Raten in Europa!). In Slowenien besuchen überdurchschnittlich viele Jugendliche Teilzeitbildungswege, rund die Hälfte der BerufsschülerInnen schließt auch mit Matura ab.

Ein besonderes Beispiel für offene Bildungsstrukturen ist Norwegen. In den Interviews wird der Eindruck vermittelt, im norwegischen Bildungssystem gehe es um Rechte und um Punkte. Beispielsweise gibt es in Norwegen ein Recht auf drei Jahre High School. Das Bundesland ist dafür verantwortlich, jeder bzw. jedem diese Schulzeit zu sichern. So sitzen teilweise 24-Jährige mit 16-Jährigen in der ersten Klasse. Problematisch sehen die ExpertInnen das fehlende Recht auf einen Lehrplatz, weil das angesichts der Verfasstheit des norwegischen Berufsbildungssystems zu vielen Abbrüchen im Laufe der Sek-II-Ausbildung führt.

Punkte sind das zentrale Voraussetzungskriterium für Bildungszugänge. Das heißt, begehrte Sekundarstufe II Bildungsplätze gehen im Normalfall an die Personen mit der höheren Punktezahl. Teilweise bedauern norwegische ExpertInnen das Fehlen einer Möglichkeit, das letzte Pflichtschuljahr zu wiederholen, um so eine höhere Punktezahl zu erreichen (in Dänemark ist das hingegen sehr wohl möglich). Interessant ist, dass auch durch alternative Bildungsleistungen – soziale Aufgaben, Kinderbetreuung, ehrenamtliche Arbeit, u. s. w. möglich. Eine Expertin weist darauf hin, dass Quereinstiege gleichwohl eine Herausforderung für Lehrende darstellen.

ExpertInnen aus allen Ländern betonen, dass Brückenangebote eine wichtige Rolle für die Bildungsintegration spielen. Gemeint sind Bildungsangebote, die auf weitere Bil-

ungswege vorbereiten, wenn die Voraussetzungen dafür (Zertifikat oder Kompetenz) im bisherigen Bildungsverlauf noch nicht erlangt wurden. Hierunter fallen die in allen Vergleichsländern existierende Möglichkeiten für das Erreichen der Berufsmaturität bzw. der Hochschulreife im Anschluss an berufsbildende Ausbildungen, die ohne einen solchen Abschluss enden. Die Bandbreite reicht hier von mehrjährigen Vorbereitungsprogrammen bis hin zu punktuellen, individuellen Vorbereitungen auf spezifische Prüfungen. Besonders hervorgehoben wird jedoch auch die Bedeutung etablierter (CH, SI) oder derzeit entwickelter Vorbildungsprogramme (DK, NO), in denen die für ein erfolgreiches Absolvieren von Berufsbildungszweigen notwendigen Kompetenzen ausgebaut werden, wenn sie im Rahmen der Pflichtschulzeit nicht ausreichend entwickelt werden konnten.

Hinsichtlich der flexiblen Verfasstheit von Berufsbildung wurden in den Fallstudien weitere Beispiele gefunden: Teilzeitlehrverträge (DK), rotierende Lehre (CH), die mehrfach genannte Möglichkeit Schule und Schulzweige auf Sekundarstufe II zu wechseln (CZ, SI). Relevant erscheinen hier die Möglichkeiten, bei einem Wechsel der Bildungsgänge bereits erworbene Kompetenzen mitzunehmen. In Dänemark steht am Anfang einer Berufsbildung ein individuelles „Assessment of Prior Learning and Competences“ auf dessen Basis individuelle Ausbildungspläne erstellt werden. Interessant ist, dass in Dänemark – wo die Attraktivität der Lehre für Ältere zu einer Generationenkonkurrenz um Lehrplätze führt – die Einführung von Aufnahmevoraussetzungen zur Diskussion steht. Dadurch sollen Personen stärker zu den passenden bzw. maßgeschneiderten Angeboten hingeführt werden (Erwachsenenbildungssystem für Ältere, vorbereitende Bildungsangebote für Leistungsschwache). Im Bereich der Erwachsenenbildung ist es auch üblich, dass die Bildungszeit je nach Vorkenntnissen angepasst bzw. validiert wird (CH, NO).

#### 5.3.3 Bedarfsorientierte Budgets und Monitoring

In Dänemark und Norwegen erhalten Schulen für RisikoschülerInnen zusätzliche monetäre Mittel. Die Kommunikation erfolgt über Berichte, verfasst vom Betreuungspersonal der Schule (BildungsberaterInnen, Lehrenden, etc.). Schulen nennen Kopfszahlen und erhalten entsprechend Geld. Eine norwegische Bildungsberaterin (EadP) weist in dem Zusammenhang darauf hin, dass SchülerInnen in diesem Prozess mitunter auch zu RisikoschülerInnen „gemacht“ werden. In Dänemark müssen Berufsschulen ESL- und NEET-Bbeauftragte ernennen. Zudem müssen sie jährlich Pläne zur Senkung der Abbruchzahlen entwickeln und dem Ministerium vorgelegen. Auch die Veränderungen müssen berichtet werden. Die vergleichenden Ergebnisse werden der Schule rückgespielt. Ziel ist es unter anderem, die Verantwortung für frühen Schulabgang stärker an die Schulen zu verlagern.

In Tschechien, wo Schulen überdurchschnittlich autonom sind, sind und sehen sich diese direkt verantwortlich für die Leistungen der SchülerInnen und der Schule, so die ExpertInnen. Im Unterschied zu den österreichischen Bildungsstandards sind die Tests in Tschechien nicht verpflichtend, werden aber stark nachgefragt. Die Tests müssen nicht einmal vom Ministerium zertifiziert werden. Sie werden von den Schulen selbst oder (privaten) Instituten durchgeführt. Letztlich kauft man mit dem Test auch die Vergleichsmöglichkeit mit anderen Schulen. Da in Tschechien die Schulleitung einen Großteil der Entscheidungen eigenmächtig trifft und sich auch selbst für eine der Evaluierungen

entscheidet, dienen diese tatsächlich als Handlungsgrundlage und erlauben eine Positionsbestimmung der Schule im Schulvergleich – nach Ansicht der ExpertInnen spielt in Tschechien Schulkonkurrenz durchaus eine Rolle.

### 5.3.4 Aktive Gestaltung von Bildungsübergängen

Ein besonderes Augenmerk wird von den interviewten ExpertInnen auf die aktive Gestaltung von Bildungsübergängen gelegt. Gerade in OLM high-linkage Systemen, in denen Matching zu großen Teilen durch Bildungszertifikate vermittelt wird, ist ein erfolgreicher Übergang von der Sekundarstufe I in die Oberstufe bzw. von der Schule in die Lehre wesentlich. Hervorgehoben wird die Bedeutung von verschiedenen AkteurInnen, z. B. PädagogInnen, von schulischen und außerschulischen Berufs- und BildungsberaterInnen, sowie von Angeboten, die auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen angepasst sind. Jørgensen meint beispielsweise in Bezug auf die dänische Ausbildungspflicht: Wer Personen zu Bildung verpflichtet, muss auch entsprechend motivierende Angebote bereitstellen. Die beschriebenen Programme werden von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik gesteuert. Die ExpertInnen weisen besonders auf die präventiven Schritte hin, durch die gefährdete Jugendliche bereits im Bildungssystem unterstützt werden. Einerseits wird versucht, die Übergänge von der Pflichtschule in die Sekundarstufe II bereits im Rahmen der Schule besser vorzubereiten, andererseits werden diese durch individuelle Betreuung (auch durch außerschulisches Personal) besser begleitet.

In den stark föderal organisierten Bildungssystemen der Schweiz entsteht derzeit der Lehrplan 21, der erste Pflichtschullehrplan mit bundesweiter Gültigkeit. Viele in einzelnen Kantonen bereits umgesetzte Maßnahmen werden darin festgeschrieben. Ein Schwerpunkt liegt auf der professionellen Kooperation Lehrender sowie der Individualisierung der neunten Schulstufe. 38 Wochenstunden werden auf Basis eines individuellen Stärken-Schwächen-Profiles der Vorbereitung der SchülerInnen auf angestrebte weitere Bildungswege gewidmet. Auch das große norwegische New-Possibilities-Projekt zur Verhinderung von frühem Schulabgang arbeitet an der Verbesserung der Unterrichtsqualität im letzten Pflichtschuljahr. Ein zentraler Arbeits- und Maßnahmenbereich befasst sich mit der Lehrendenbildung. Neu ist auch ein eigener Masterstudiengang für Bildungs- und Berufsberatung. Bisher wird diese Aufgabe meist von Lehrenden mit einer allgemeinen Coachingzusatzausbildung übernommen.

Auch Brücken- bzw. Vorbildungsprogramme, wie die Schweizer Vorlehre oder das Berufsattest, welche SchülerInnen auf weitere Bildungswege vorbereiten, um Überforderung und potentiell Scheitern zu verhindern, werden z. B. von Leeman, Fritschi (CH) und Vidmar (SI) als erfolgreiche Maßnahmen beschrieben, die nachhaltiger sind als „geschützte Werkstätten“ (Leeman). Förderlich für die Integration leistungsschwacher Auszubildender ist, dass der Schweizer Arbeitsmarkt stark von KMUs geprägt ist, wo der persönliche Eindruck schwächere schulische Leistungen öfter ausgleiche. Für gesellschaftlich diskriminierte Gruppen kann sich dies gleichwohl nachteilig auswirken. Im System der rotierenden Lehre – mehrere Lehrbetriebe und eine Leitorganisation, die gemeinsam einen vollwertigen Lehrplatz anbieten – arbeiten auch staatlich beauftragte Leitorganisationen durch aktive Vermittlung und Begleitung an der Integration von Risikopersonen.

### 5.3 *Transitionsstrukturen in systemverwandten Ländern*

Ein weiteres Aktionsfeld ist die individuelle Begleitung. In Dänemark findet sie durch individuelle Lernpläne und Bildungsberatung vor allem in der Schule statt. In der Schweiz wurde mit dem in den Bildungsressorts der Kantone angesiedelten „Case Management Berufsbildung“ eine Struktur aufgebaut, die Lehrlinge von der Pflichtschule bis zum Lehrabschluss begleitet. Ziel ist es, ein demotivierendes Weiterschieben von Personen durch verschiedene Einrichtungen zu verhindern. Vom Arbeitsmarktservice wird für junge KlientInnen ein Motivationssemester, keine Bildungsgänge, angeboten. In Dänemark und Norwegen wurden bzw. werden Follow-Up-Services für NEET entwickelt. Außerdem gibt es in Norwegen, wo die Arbeitsmarktchancen für Geringqualifizierte relativ gut sind, Maßnahmen für eine bessere Kopplung von Bildung und Arbeitsmarkt. Dies wünschen sich auch die slowenischen ExpertInnen, wo die Signalwirkung von Berufsbildungszertifikaten am Arbeitsmarkt unterdurchschnittlich ist (im OLM-high-linkage-Kontext!) und die Transition von Bildung in Arbeit die größte Herausforderung für Politik und Jugend darstellt.

Positive Ergebnisse werden hier über das Programm „Learning for Young Adults“ berichtet. Ein Erfolgsfaktor der Maßnahme zu (Re-)Integration von Jugendlichen in Bildung oder Arbeitsmarkt ist, dass sie andere – positive und motivierende – Bildungserfahrungen ermögliche als das Regelbildungssystem. Die Finanzierung von transitionsunterstützenden Projekten stellt nach Ansicht der ExpertInnen in Slowenien derzeit ein großes Problem dar. Intensiv wird an den Möglichkeiten für Arbeitsmarktmaßnahmen im Bereich Social Business geforscht. Die mangelnde Finanzierung und Implementierung guter, vor allem auf Stärken von Personen fokussierender Pilotprojekte wird auch von den tschechischen KollegInnen kritisiert.

Wiederholt wird in den Interviews darauf hingewiesen, dass mit einem Einstieg in eine weiterführende Bildung nach der Pflichtschule der Abschluss keinesfalls sichergestellt ist. In der Schweiz begleitet das „Case Management Berufsbildung“ Lehrlinge bei Bedarf bis zum Abschluss. Denn gerade späte Abbrüche haben oft einen endgültigen Charakter, während frühere Abbrüche oft einen Ausbildungswechsel nach sich ziehen. Das allgemeine schweizerische Stipendiensystem für benachteiligte SchülerInnen greift auch auf Sekundarstufe II.

Last but not least soll auf einen Umstand hingewiesen werden, der uns zur Selbstverständlichkeit werden sollte: Die Entwicklung von individuellen Maßnahmen zur Senkung der ESL- und NEET-Raten sollte unter Einbindung der betroffenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen erfolgen. Der dänische Bildungsforscher Arnt Vestergard Louw weist in seinen Ausführungen zu den rezenten Erfolgen der dänischen Politik und Maßnahmenentwicklung darauf hin, dass es dort nach Jahren endlich zu gelingen scheint, alle wesentlichen AkteurInnengruppen zu involvieren – auch die Jugend selbst arbeitet mit.



## 6 Annex

---

AL	Albanien	EE	Estland	IE	Irland	<b>NO</b>	<b>Norwegen</b>
<b>AT</b>	<b>Österreich</b>	ES	Spanien	IT	Italien	PL	Polen
BE	Belgien	FI	Finnland	LI	Liechtenstein	PT	Portugal
BG	Bulgarien	FR	Frankreich	LT	Litauen	RO	Rumänien
<b>CH</b>	<b>Schweiz</b>	GB	Großbritannien	LU	Luxemburg	RS	Serbien
<b>CZ</b>	<b>Tschechien</b>	GR	Griechenland	LV	Lettland	SE	Schweden
DE	Deutschland	HR	Kroatien	ME	Montenegro	<b>SI</b>	<b>Slowenien</b>
<b>DK</b>	<b>Dänemark</b>	HU	Ungarn	NL	Niederlande	SK	Slowakei

---

Tabelle 6.1: Staatencodes

<i>Dänemark:</i>		
Ulla Højmark Jensen	Aalborg University Kopenhagen	18. Juni 2014
Jan Reitz Jørgensen	Danish Ministry of Educaton	11. Juli 2014
Peter Bach Lauritzen	Bøgholt-Aarhus Commune	23. Mai 2014
Arnt Vestergaard Louw	Aalborg University Kopenhagen	18. Juni 2014
<i>Norwegen:</i>		
Expertin aus der Praxis	Berufsbildende Hochschule für Erwachsenen und Lehrendenbildung	23. Mai 2014
Marie Arneberg Wenstøp	Norwegian Ministry of Education and Research	28. Mai 2014
Kaja Reegård	Fafo Institute for Applied International Studies	26. Mai 2014
Erik Sandvik	Norwegian Ministry of Education and Research	18. Juni 2014
<i>Schweiz:</i>		
Tobias Fritschi	Fachhochschule Bern	27. Mai 2014
Alexander Gerling	Konferenz der Erziehungsdirektoren	2. Juni 2014
Regula Leeman	Pädagogische Hochschule Basel	30. Juni 2014
<i>Slowenien:</i>		
Tanja Čelebič	University of Ljubljana	16. Juni 2014
Angela Ivančič	Instititute for Developmental and Strategic Analysis	7. Juli 2014
Vesna Leskošek	University of Ljubljana	30. Mai 2014
Milko Postrak	University of Ljubljana	19. Juni 2014
Maša Vidmar	University of Ljubljana	13. Juni 2014
<i>Tschechien:</i>		
Lucie Cizkova	SCIO – Educational Assessment and Research	23. Mai 2014
Expertin aus der Praxis	European Contact Group	23. Mai 2014
Kateřina Hašková	Euroguidance	20. Mai 2014
Alice Müllerová	Euroguidance	20. Mai 2014
Silvie Pýchová	Centrum kompetencí	20. Mai 2014
Jaroslava Simonová	SCIO – Educational Assessment and Research	21. Mai 2014
Pavlına Štastnová	National Institute for Education	18. Juni 2014
Andrea Šváchová	Ta Kavárna	22. Mai 2014
Štěpán Pudlák	SCIO – Educational Assessment and Research	19. Mai 2014

Tabelle 6.2: Liste der ExpertInnen

---

NEET	Not In Education, Employment or Training
ESL	frühe SchulabgängerInnen (Early School Leavers)
ILM	Internal Labour Markets
OLM	Occupational Labour Markets
ISCED	International Standard Classification of Education
LFS	Labour Force Survey
BibEr	Bildungsbezogenes Erwerbskarrierenmonitoring
OLS	Ordinary Least Squares
HTX	højere teknisk eksamen (Higher Technical Examination)
HHX	højere handelseksamen (Higher Commercial Examination)
NGO	Non-Governmental Organisation
VUC	voksenuddannelsescenter (Adult Educational Center)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
OECD	Organisation für Economic Co-operation and Development
UOE	Online Education Database
ECTS	European Credit Transfer System
EadP	Expertin aus der Praxis
Fafo	Norwegian Institute for Labour and Social Research
VET	Vocational Education and Training
ICTC	Inter-Company-Training-Centers
PLYA	Project Learning for Young Adults
TALIS	Teaching and Learning International Survey
PISA	Programme for International Student Assessment
INES	Indicators of Education Systems
TREE	Transition from Education to Employment
SBFI	Schweizer Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SBFI	Europäischer Sozialfonds
A. d. V.	Anmerkung der VerfasserInnen

---

Tabelle 6.3: Abkürzungsverzeichnis



# Literatur

- Altrichter, Herbert, Thomas Brüsemeister u. a., Hrsg. (2007). *Educational Governance*. E-Book. VS-Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, Herbert und Martin Heinrich (2007). „Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich“. In: *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Hrsg. von Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister u. a. E-Book. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 536–1047 (siehe S. 70).
- Arnott, Margaret A. (2000). „Restructuring the governance of schools. The impact of ‚managerialism‘ on schools in Scotland and England“. In: *The Governance of Schooling. Comparative studies of devolved management*. Hrsg. von Margaret Arnott und Charles D. Raab. Routledge, S. 52–76 (siehe S. 72).
- Bacher, Johann, Dennis Tamesberger u. a. (2014). „NEET-Jugendliche: Eine neue arbeitsmarktpolitische Zielgruppe in Österreich“. In: *WISO* 36.4, S. 104–131 (siehe S. 56).
- Baranowska, Anna (2011). „Does Horizontal Differentiation Make Any Difference? Heterogeneity of Educational Degrees and Labor Market Entry in Poland. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 216–239 (siehe S. 37, 44).
- Beicht, Ursula, Mona Granato u. a. (2011). „Mindert die Berufsausbildung die soziale Ungleichheit von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund?“ In: *Migration als Chance. Ein Beitrag der beruflichen Bildung*. Hrsg. von Mona Granato, Dieter Münk u. a. Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz, S. 177–207 (siehe S. 25).
- Berge, Øyvind, Kaja Reegård u. a. (2012). *Norway: ERM Comparative Analytical Report on Recent Policy Developments Related to those Not in Employment, Education and Training (NEET)* (siehe S. 107).
- Blasius, Jörg (2001). *Korrespondenzanalyse*. Oldenbourg (siehe S. 75).
- Bohlinger, Sandra (2014). *Politiktransfer in der beruflichen Bildung: Borrowing, Lending, Learning or just Cherry Picking?* Vortrag im Rahmen der Österreichischen Konferenz für Berufsbildung. (siehe S. 95).
- Breen, Richard (2005). „Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment. Market and Institutional Factors“. In: *European Sociological Review* 21.2, S. 125–134 (siehe S. 20, 29).
- Brüsemeister, Thomas, Sebastian Göppert u. a. (2008). *Bildungssoziologie*. e-Book. VS Verlag für Sozialwissenschaften (siehe S. 59–62, 72, 73, 88).

## Literatur

- Brzinsky-Fay, Christian (2007). „Lost in Transition? Labour Entry Sequences of School Leavers in Europe“. In: *European Sociological Review* 23, S. 409–422 (siehe S. 12, 17, 18, 20, 37, 40, 42, 49, 129).
- Buchholz, Sandra, Christian Imdorf u. a. (2012). „Sind leistungsschwache Jugendliche tatsächlich nicht ausbildungsfähig? Eine Längsschnittanalyse zur beruflichen Qualifizierung von Jugendlichen mit geringen kognitiven Kompetenzen im Nachbarland Schweiz“. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 64.4, S. 701–727 (siehe S. 112, 113).
- Buchmann, Marlis C. und Irene Kriesi (2011). „Transition to Adulthood in Europe“. In: *Annual Review of Sociology* 37, S. 481–503 (siehe S. 12, 15, 17, 37, 40–42, 93, 113, 129).
- Büeler, Xaver (2007). „School Governance – Die Fallstudie Luzern“. In: *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Hrsg. von Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister u. a. E-Book. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1349–1597 (siehe S. 110).
- Bukodi, Erzsébet, Ellen Ebralidze u. a. (2006). *Increasing Flexibility at Labour Market Entry and in the Early Career. A New Conceptual Framework for the flexCAREER Project*. Working Paper 6 (siehe S. 41).
- Bundesamt für Statistik, Hrsg. (2011). *Bildungsabschlüsse 2010. Sekundarstufe II und Tertiärstufe* (siehe S. 112).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Hrsg. (2012). *Labour Market Policy in Austria* (siehe S. 35).
- Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Hrsg. (2012). *Nationale Strategie zur Verhinderung frühzeitigen (Aus-)Bildungsabbruchs Österreich* (siehe S. 127).
- Busemeyer, Marius R. (2014). *Skills and Inequality. Partisan Politics and the Political Economy of Education Reforms in Western Welfare States*. Im Erscheinen. Cambridge University Press (siehe S. 12, 19, 26, 28, 37, 40, 130).
- Busemeyer, Marius R. und Torben Iversen (2012). „Collective skill systems, wage bargaining, and labor market stratification“. In: *The Political Economy of Collective Skill Formation*. Hrsg. von Marius R. Busemeyer und Christine Trampusch. Oxford University Press (siehe S. 25).
- Cedefop (2012). *From education to working life. The labour market outcomes of vocational education and training* (siehe S. 22, 24, 45).
- Coghlan, Misia und Arnaud Desurmont (2007). *Schulautonomie in Europa*. Hrsg. von Eurydice (siehe S. 64, 72).
- Cohen, Jacob, Patricia Cohen u. a. (2003). *Applied Multiple Regression/Correlation Analysis for the Behavioral Sciences*. 3. Aufl. E-Book. Lawrence Erlbaum Associates (siehe S. 66, 89).
- Czada, Roland und Uwe Schimank (2000). „Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung. Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung“. In: *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*. Hrsg. von Raymund Werle und Uwe Schimank. Frankfurt am Main und New York: Campus (siehe S. 60).
- Daheim, Hansjürgen (1992). „Zum Stand der Professionssoziologie. Rekonstruktion machtheoretischer Modelle der Profession“. In: *Erziehen als Profession. Zur Logik professio-*

- nellen Handelns in pädagogischen Feldern. Hrsg. von Bernd Dewe, Wilfried Ferchhoff u. a. Leske und Budrich, S. 21–35 (siehe S. 67).
- Dornmayer, Helmut und Sabine Nowak (2012). *Lehrlingsausbildung im Überblick 2012. Strukturdaten, Trends und Perspektiven*. ibw-Forschungsbericht Nr. 171 (siehe S. 111).
- Erzsébet, Bukodi und Péter Róbert (2012). „Education and Labor Market Entry in Transition: The Case of Hungary. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 189–215 (siehe S. 44).
- Esping-Andersen, Gøsta (1998). „Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive“. In: *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Hrsg. von Stephan Lessenich und Ilona Ostner. Oxford University Press, S. 19–58 (siehe S. 12, 16, 19, 36, 37, 40, 47, 130).
- European Commission (2012). *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union* (siehe S. 22, 24, 37, 41, 42, 44, 45, 116).
- (2013). *Education and Training in Europe. Responses from the EU Member States* (siehe S. 22).
- European Commission und Eurostat, Hrsg. (2006). *Labour market policy database. Methodology*. Revision of June 2006 (siehe S. 30).
- Furlong, Andy (2007). „The Zone of Precarity and Discourses of Vulnerability. NEET in the UK. Comparative Studies on NEET, Freeter, and Unemployed Youth in Japan and the UK“. In: *The journal of social sciences and humanities. Education (42)*, S. S. 101–121 (siehe S. 49, 55).
- Gangl, Markus (2003). „The Structure of Labour Market Entry in Europe. A Typological Analysis“. In: *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. Hrsg. von Walter Müller und Markus Gangl. Oxford University Press, S. 107–130 (siehe S. 12, 17, 20, 29, 37, 40–42, 49, 93, 129).
- Gangl, Markus, Walter Müller u. a. (2003). *Perspectives on school-to-work transitions* (siehe S. 22).
- Gebel, Michael und Clemens Noelke (2011). „The Transition from School to Work in Central and Eastern Europe. Theory and Methodology. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 29–57 (siehe S. 37, 43).
- Geoff, Hayward (2010). „Vocational Education and Training and the School-to-Work Transition“. In: Bd. 8. Elsevier, S. 306–311 (siehe S. 17).
- Gräsel, Cornelia (2004). „Implementationsforschung – oder: Der steinige Weg, Unterricht zu verändern“. In: *Unterrichtswissenschaft* 32, S. 7–20 (siehe S. 73, 88).
- Gräsel, Cornelia, Michael Jäger u. a. (2006). „Konzeption einer übergreifenden Transferforschung und Einbeziehung des internationalen Forschungsstandes. Expertise II zum Transferforschungsprogramm“. In: *Innovation und Transfer. Expertisen zur Transferforschung*. Hrsg. von Reinhold Nickolaus und Cornelia Gräsel. Schneider, S. 445–566 (siehe S. 73, 88).

## Literatur

- Greenacre, Michael (2007). *Correspondence Analysis in Practice*. Capman & Hall/CRC (siehe S. 79).
- Hesse, Hans Albrecht (1968). *Berufe im Wandel*. Enke (siehe S. 67).
- Hupka-Brunner, Sandra, Stefan Sacchi u. a. (2010). „Social Origin and Access to Upper Secondary Education in Switzerland. A Comparison of Company-based Apprenticeship and Exclusively Schoolbased Programmes“. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 36.1, S. 11–31 (siehe S. 112).
- Ikeda, Miyako (2011). „When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems“. In: *PISA in Focus* 6. Hrsg. von Organisation for Economic Co-operation and Development (siehe S. 67, 71).
- Imdorf, Christian und Regula Leemann (2011). „New models of Apprenticeship and Equal Employment Opportunity. Do Training Networks Enhance Fair Hiring Practices?“. In: *Journal of Vocational Education and Training* 64.1, S. 57–74 (siehe S. 25, 113).
- Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften Linz (ISW), Institut für Berufs- und Erwachsenenbildungsforschung (IBE) u. a., Hrsg. (2013). *Studie zur Unterstützung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppe „NEET“*. Eine Studie im Auftrag des BMASK. Linz (siehe S. 49, 55).
- Ivančič, Angela, Miroljub Ignjatović u. a. (2011). „Better Times? Education and Labor Market Entry in Slovenia After Socialism. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 166–188 (siehe S. 37, 44, 116).
- Kaas, Leo und Christian Manger (2010). *Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market. A Field Experiment*. IZA Discussion Paper Nr. 4741 (siehe S. 25).
- Keller, Florian und Urs Moser (2013). *Schullaufbahnen und Bildungserfolg. Auswirkungen von Schullaufbahn und Schulsystem auf den Übertritt ins Berufsleben*. Zürich und Chur: Rüeegger (Pressemitteilung) (siehe S. 112).
- Kogan, Irena, Clemens Noelke u. a. (2011a). „Comparative Analysis of Social Transformation, Education Systems, and School-to-Work Transitions in Central and Eastern Europe. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 320–351 (siehe S. 20, 22, 37, 42–44).
- Hrsg. (2011b). *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Stanford University Press (siehe S. 37).
- Kritikos, Eliza und Charlene Ching (2005). *Study on Access to Education and Training, Basic Skills and Early School Leavers*. European Commission DG EAC (siehe S. 21).
- Kurtz, Thomas (2005). *Die Berufsform der Gesellschaft*. Velbrück (siehe S. 67).
- Kussau, Jürgen (2007). „Dimensionen der Koordination: Hierarchische Beobachtungen in einer antagonistischen Kooperationsbeziehung“. In: *Governance, Schule und Politik. Zwischen Antagonismus und Kooperation*. eBook. VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1536–2231 (siehe S. 62).

- Kussau, Jürgen und Thomas Brüsemeister (2007a). „Educational Governance: Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule“. In: *Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem*. Hrsg. von Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister u. a. eBook. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 90–526 (siehe S. 60, 62, 72).
- (2007b). *Governance, Schule und Politik*. e-Book. VS Verlag für Sozialwissenschaften (siehe S. 59, 61, 62, 72–74, 88, 89).
- Lange, Stefan und Uwe Schimank (2004). „Einleitung: Governance und gesellschaftliche Integration“. In: *Governance und gesellschaftliche Integration*. Hrsg. von Stefan Lange und Uwe Schimank. VS-Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–44 (siehe S. 59).
- Lauterbach, Wolfgang und Matthias Sacher (2001). „Erwerbseinstieg und erste Erwerbsjahre. Ein Vergleich von vier Geburtskohorten“. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 53.2 (siehe S. 22, 28).
- Lundahl, Lisbeth (1997). „A Common Denominator? Swedish Employers, Trade Unions and Vocational Training“. In: *International Journal of Training and Development* 1.2, S. 91–103 (siehe S. 28).
- Macroeconomic Analysis, Institute of und Development (2013). *Development Report 2013*. Ljubljana (siehe S. 118).
- Marsden, David (1999). *A Theory of Employment Systems. Micro-Foundations of Societal Diversity*. Oxford Press (siehe S. 12, 20, 21, 37, 42, 129).
- Martin, John P. und David Grubb (2001). „What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies“. In: *Swedish Economic Policy Review* 8, S. 9–56 (siehe S. 89, 127).
- Mascherini, Massimiliano, Lidia Salvatore u. a. (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training*. Hrsg. von Eurofound (siehe S. 11, 15, 24, 29, 37, 49).
- Matkovic, Teo (2011). „Screens and Credentials: Education and Labor Market Entry in Croatia in the Early 2000s. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 110–140 (siehe S. 37, 45).
- Maurice, Marc, Francois Sellier u. a. (1986). *The Social Foundations of Industrial Power*. Cambridge: MIT Press (siehe S. 21).
- Mehta, Jal (2013). *The Allure of Order*. Oxford University Press (siehe S. 65, 67, 68).
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel (1991). „ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion“. In: Hrsg. von Detlef Garz und Klaus Kraimer. Opladen: Westdeutscher Verlag (siehe S. 95).
- Moser, Winfried (2011). „Der Übertritt 15- bis 19jähriger mit Migrationshintergrund ins weiterführende betriebliche und schulische Ausbildungssystem im Bundesländervergleich“. In: *Berufsorientierung und Berufseinstieg von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Oberösterreich*. ESF-Projekt im Auftrag der oberösterreichischen Landesregierung, S. 77–97 (siehe S. 25).

## Literatur

- Moser, Winfried, Korinna Lindinger u. a. (2014). „Früher Schulabgang in Österreich – Zur Rolle der Ausbildungsstruktur und des Migrationshintergrundes“. In: *Zeitschrift für Soziologie*. Im Erscheinen (siehe S. 25, 89, 128).
- Müller, Walter und Markus Gangl (2003a). „The transition from school to work: a European perspective“. In: *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. Hrsg. von Walter Müller und Markus Gangl. Oxford University Press, S. 1–20 (siehe S. 20, 86).
- Hrsg. (2003b). *Transitions from Education to Work in Europe*. Oxford University Press.
- Müller, Walter und Yossi Shavit (1998). „The Institutional Embeddedness of the Stratification Process. A Comparative Study of Qualifications and Occupations in Thirteen Countries“. In: *From School to Work. A Comparative Study of Educational Qualifications and Occupational Destinations*. Hrsg. von Yossi Shavit und Walter Müller. Oxford Clarendon Press, S. 1–48 (siehe S. 12, 21, 37).
- Nikolai, Rita und Marcel Helbig (2013). „Schulautonomie als Allheilmittel? Über den Zusammenhang von Schulautonomie und schulischen Kompetenzen der Schüler“. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaften* 16.2 (siehe S. 65, 66, 72–74, 88).
- Noelke, Clemens (2011). *The Consequences of Employment Protection Legislation for the Youth Labour Market*. Working Paper. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (siehe S. 22, 24, 29, 37, 43, 44, 86).
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Hrsg. (2000). *From Initial Education to Working Life: Making Transitions Work*. Paris (siehe S. 18).
- Hrsg. (2004). *Education at a Glance: OECD Indicators 2004*. OECD Publishing (siehe S. 61).
- Hrsg. (2005). *School Factors Related to Quality and Equity*. OECD Publishing (siehe S. 75).
- Hrsg. (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments*. OECD Publishing (siehe S. 61, 65, 68, 71, 74).
- Hrsg. (2010a). *Learning for Jobs* (siehe S. 22, 24, 30).
- Hrsg. (2010b). *PISA 2009 Results: What Makes a School Successful?* Bd. IV. OECD Publishing (siehe S. 65, 67, 71, 72, 74).
- Hrsg. (2010c). *Talis 2008 Technical Report*. OECD Publishing (siehe S. 68).
- Hrsg. (2011). *Strong Performers and Successful Reformers in Education*. OECD Publishing (siehe S. 65–67, 71, 73, 74).
- Hrsg. (2012a). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing (siehe S. 61, 65, 66, 70–72, 74, 75).
- Hrsg. (2012b). *Equity and Quality in Education*. OECD Publishing (siehe S. 60).
- „Protecting Jobs, Enhancing Flexibility: A New Look at Employment Protection Legislation“ (2013). In: *Working Party on Employment*. Hrsg. von Organisation for Economic Co-operation and Development (siehe S. 41, 42).
- Parsons, Talcott (1964). „The Professions and Social Structure“. In: *Essays in Sociological Theory*. Free Press, S. 34–49 (siehe S. 67).
- Pedroso, Paulo (2008). *Modelos de activação dos desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. Lisbon (siehe S. 44, 45).

- Potuček, Martin (2007). „Welfare State transformations in Central and Eastern Europe“. In: *Prague social science studies, public policy and forecasting*. Prague: Faculty of Social Sciences (siehe S. 44, 45).
- Quack, Sigrid (2005). „Zum Werden und Vergehen von Institutionen. Vorschläge für eine dynamische Governanceanalyse“. In: *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Hrsg. von Gunnar Folke Schuppert. nomos, S. 346–370 (siehe S. 70).
- Raffe, David (2008). „The Concept of Transition System“. In: *Journal of Education and Work* 4.21 (siehe S. 18, 20, 38, 41, 42, 50, 53, 129).
- (2013). „Explaining National Differences in Education-work Transition“. In: *European Societies* 16.2, S. 175–193 (siehe S. 17, 20, 37).
- Rolls, Simon (2012). *Denmark. VET in Europe - Country report*. Aarhus (siehe S. 97, 98, 100, 102, 103).
- Rürup, Matthias (2007). *Innovationswege im deutschen Bildungssystem*. VS-Verlag für Sozialwissenschaften (siehe S. 61, 64, 67).
- Saar, Ellu und Marge Unt (2011). „Education and Labor Market Entry in Estonia. Closing Doors for Those Without Tertiary Education“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noeke u. a. Stanford University Press, S. 240–268 (siehe S. 37).
- Saar, Ellu, Marge Unt und Irena Kogan (2008). „Transition from Educational System to Labour Market in the European Union. A Comparison between New and Old Members“. In: *International Journal of Comparative Sociology* 4.49, S. 31–59 (siehe S. 12, 20–22, 29, 37, 41, 43–45, 116).
- Schober, Barbara, Julia Klug u. a. (2012). „Ergebnisorientierte Qualitätsentwicklung von Schule. Spezifische Kompetenzen von Lehrkräften, Schulleiterinnen und Schulleitern“. In: *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2012. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Hrsg. von Barbara Herzog-Punzenberger. Bd. 2. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, S. 111–142 (siehe S. 72).
- Schratz, Michael und Martin Hartmann (2009). „Schulautonomie in Österreich. Bilanz und Perspektiven für eine eigenverantwortliche Schule“. In: *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*. Hrsg. von Werner Specht. Bd. 2. Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, S. 323–340 (siehe S. 64–66, 71, 74, 75, 81, 88).
- Schrittesser, Ilse (2011). „Professionelle Kompetenzen: systematische und empirische Annäherungen“. In: *Pädagogische Professionalität: quer denken - umdenken - neu denken. Impulse für ‚next practice‘ im Lehrerberuf*. Hrsg. von Ilse Schrittesser. facultas, S. 95–122 (siehe S. 67).
- Scruggs, Lyle A. und James P. Allan (2008). „Social Stratification and Welfare Regimes for the Twenty-First Century. Revisiting „The Three Worlds of Welfare Capitalism““. In: *World Politics* 60.4, S. 642–664 (siehe S. 11, 16, 36).
- Smyth, Emer, Markus Gangl u. a. (2001). *A Comparative Analysis of Transitions from Education to Work in Europe (CATEWE)*. Final Report. Dublin (siehe S. 20).
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2014). *Berufsbildung in der Schweiz 2014*. Bern (siehe S. 112).

## Literatur

- Steedman, Hilary (2010). *The State of Apprenticeship in 2010*. Apprenticeship Ambassadors Network (siehe S. 24, 25, 97).
- Steiner, Mario (2009). *Early School Leaving in Österreich*. Institut für Höhere Studien (siehe S. 89).
- (2013). „... und raus bist Du!‘ Ausbildungsarmut Jugendlicher und ihre soziale Ungleichverteilung im österreichischen Bildungssystem“. In: *AMS info* 250/251, S. 1–7 (siehe S. 21, 87).
  - (2014). *Zielgruppe und Integrationswirkung von Ausbildungen der zweiten Chance*. Vortrag im Rahmen der vierten österreichischen Konferenz für Berufsbildungsforschung in Steyr am 3. Juli 2014 (siehe S. 89, 127).
- Steiner, Mario und Elfriede Wagner (2007). *Dropoutstrategie*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur. Institut für Höhere Studien (siehe S. 21).
- Steiner-Khamsi, Gita (2012). „Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies“. In: London und New York: Routledge, S. 3–17 (siehe S. 95).
- Tyack, David B. (1974). *The One Best System*. Harvard University Press (siehe S. 65).
- Ulrich, Joachim Gerd (2012). „Institutionelle Mechanismen der (Re-)Produktion von Bildungsungleichheit an der Schwelle zur dualen Berufsausbildung und ihr Einfluss auf die Qualifizierungschancen von Bewerbern mit Migrationshintergrund“. In: *WISO Diskurs*. Bonn, S. 68–84 (siehe S. 25).
- UNESCO, OECD u. a. (2010). *UOE Data Collection on Education Systems. Manual, Concepts, Definitions and Classifications*. Bd. 1. Montreal, Paris und Luxemburg (siehe S. 24, 37, 45).
- Veloso, Luísa und Sérgio Estevinha (2013). „Differentiation versus homogenisation of education systems in Europe: Political aims and welfare regimes“. In: *International Journal of Educational Research* 60, S. 187–198 (siehe S. 17, 29, 44, 45).
- Venn, Danielle (2009). *Legislation, collective bargaining and enforcement. Updating the OECD employment protection indicators*. [www.oecd.org/els/workingpapers](http://www.oecd.org/els/workingpapers) (siehe S. 37).
- Visser, Jelle (2009). *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Interventions and Social Pacts (ICTWSS) in 34 countries between 1960 and 2007*. Version 2. Amsterdam: Institute for Advanced Labour Studies (AIAS) (siehe S. 37).
- Wacker, Albrecht, Carsten Rohlf s u. a. (2013). „Sind Bildungsstandards Innovationsimpulse für Unterricht und Leistungsbeurteilung? Ein Querschnittvergleich der Einschätzungen von Lehrerinnen und Lehrern zu zwei Messzeitpunkten“. In: *Zeitschrift für Bildungsforschung* 3, S. 119–136 (siehe S. 60, 73, 88).
- Westphal, Christiane (2012). *Apprenticeship supply in the EU - Findings from a comparative survey*. Präsentation am European Business Forum on Vocational Training in Brüssel am 7. und 8. Juni 2012 (siehe S. 24).
- Wolbers, Maarten H. J. (2003). „Job-Mismatches and their Labour-Market-Effects among School-Leavers in Europe“. In: *European Sociological Review* 19.3, S. 249–266 (siehe S. 47).

- (2007). „Patterns of Labor Market Entry. A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries“. In: *Acta Sociologica* 3, S. 189–210 (siehe S. 20, 29, 49, 86).
- Zelenka, Martin, Jan Koucký u. a. (2011). „Education and Labor Market Entry in the Czech Republic. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe“. In: *Making the Transition. Education and Labour Market Entry in Central and Eastern Europe*. Hrsg. von Irena Kogan, Clemens Noelke u. a. Stanford University Press, S. 85–109 (siehe S. 37, 44).