

Die österreichische LLL-Strategie im Prozess ihrer Umsetzung

„Gut Ding braucht Weile ...“

Aus einer unübersichtlichen Situation um die Jahrtausendwende wurde in einem langwierigen, schrittweisen Prozess eine LLL-Strategie entwickelt, die den größten Teil der Stakeholder in einen kooperativen Bottom-up-Prozess einbezogen hat. Ein wesentliches Strukturierungselement der Strategie sind zehn Aktionslinien, die den gesamten Bereich des LLL von der vorschulischen bis zur nachberuflichen Phase umfassen. Ein zweites Element sind dreizehn (größtenteils quantitative) Zielindikatoren für 2020. Ein Monitoring-Verfahren soll den Entwicklungspfad zur Zielerreichung beobachten und gegebenenfalls Modifizierungen unterstützen. Mangelnde Mittel und die Hindernisse im Bottom-up-Prozess führen zu einem langsamen Anlaufen der Umsetzung.

Der Autor ist in die Entwicklung einer LLL-Strategie in Österreich seit dem Ende der 1990er Jahre in verschiedenen Rollen

und mit wechselndem Erfolg involviert. Der Beginn geht zurück auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (1997), in der umfassende und kohärente Lifelong-Learning (LLL)-Strategien entwickelt werden sollten, gefolgt vom EU-Memorandum 2000. Österreich ist bald eingestiegen und hat, getragen von zwei Ressorts, Arbeit und Bildung, im Rahmen der ESF-Programmplanung (2000-06) einen LLL-Schwerpunkt entwickelt. In den Konsultationen zum Memorandum wurde eine erste Sondierung der Aufgaben und Probleme vorgenommen. Es dauerte aber letztlich bis 2011, länger als ein Jahrzehnt, dass unter dem Namen „LLL:2020“ tatsächlich eine LLL-Strategie von der Bundesregierung verabschiedet wurde (Republik Österreich 2011).

Der Beitrag beschreibt die wesentlichen Elemente der Strategie, und analysiert und reflektiert die wichtigsten Hindernisse im Zustandekommen, und auch die Nachteile, die geblieben sind. Insgesamt handelt es sich um einen bemerkenswerten Prozess, der grundlegende Probleme der LLL-Politik auch weit über Österreich hinaus spiegelt.

Kernelemente der Strategie

Die lange Geschichte reflektiert die Schwierigkeiten der Entwicklung einer umfassenden und kohärenten

LLL-Politik, die zwar in Richtung eines herzeigbaren Resultats überwunden werden konnten, aber mit einem großen Nachteil: Die mehr prosperierenden Zeiten wurden versäumt, die Veröffentlichung der Strategie erfolgte letztlich in der Zeit der „leeren Kassen“, und die Strategie sieht auch keine Mittel vor – diese müssen im Prozess der Umsetzung aufgebracht werden. Die Strategie besteht aus drei wesentlichen Elementen:

- einem komplexen Geflecht von inhaltlichen Spezifizierungen, in dem sowohl bestimmte Aktionsbereiche in Form von zehn Aktionslinien (siehe Abb.1) festgeschrieben sind, als auch eine Reihe von weiteren Grundsätzen spezifiziert werden, die den Aufbau und die Umsetzung betreffen;
- einem Satz von spezifizierten Zielsetzungen in Form von quantitativen Indikatoren (siehe Abb.1), die bis 2020 erreicht werden sollen, und die durch Implementationsziele in den Aktionslinien beziehungsweise Handlungsfeldern unterstützt werden;
- einer LLL-Plattform als einem politischen Governance-System für die Umsetzung, in der die verschiedenen Stakeholder zusammengefasst wurden, und die auch weitere strategische Instrumente (wie Sekretariat, Monitoring) beinhaltet. Die Stakeholder umfassen mehrere Bundesministerien, die Länder, die Sozialpartner, das Arbeitsmarktservice und Organisationen der Erwachsenenbildung. Diese im Prinzip auf Selbstverpflichtung beruhende Plattform überbrückt die Problematik, dass



Autor |
Dr. phil. Lorenz Lassnigg,
Senior Researcher, Leiter
der Forschungsgruppe
„equi: employment-qualifi-
cation-innovation“
(www.equi.at) in der Abtei-
lung Soziologie des IHS.
Forschungsschwerpunkte:
Bildungspolitik- und Finan-
zierung, Berufsbildung,
Erwachsenenbildung,
Governance.

lassnigg@ihs.ac.at

Abb. 1: Zehn Aktionslinien und Zielsetzungen

Aktionslinien

1. Stärkung der vorschulischen Bildung und Erziehung als längerfristige Grundvoraussetzung
2. Grundbildung und Chancengerechtigkeit im Schul- und Erstausbildungswesen
3. Kostenloses Nachholen von grundlegenden Abschlüssen, Grundkompetenzen im Erwachsenenalter (AKTIV, tw. umgesetzt)
4. Ausbau von alternativen Übergangssystemen ins Berufsleben für Jugendliche (AKTIV, am stärksten umgesetzt)
5. Maßnahmen zur Neuorientierung in Bildung und Beruf und Berücksichtigung von Work-Life-Balance (AKTIV, tw. umgesetzt)
6. „Community-Education“ mittels kommunaler Einrichtungen und der organisierten Zivilgesellschaft
7. Förderung lernfreundlicher Arbeitsumgebungen
8. Weiterbildung zur Sicherung der Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit (AKTIV, überwiegend vorbereitend)
9. Bereicherung der Lebensqualität durch Bildung in der nachberuflichen Lebensphase (AKTIV, vorbereitend)
10. Verfahren zur Anerkennung non-formal und informell erworbener Kenntnisse und Kompetenzen

Qualitative Ziele

- Verabschiedung eines Bundesrahmengesetzes für Kindergärten zur Sicherstellung qualitativer Mindeststandards bei der frühen Förderung bis 2014
- Etablierung von Qualitätsstandards für Bildungsangebote und Qualifikation der Trainerinnen und Trainer im Bereich der nachberuflichen Bildungsphase bis 2015
- Implementierung des NQR bis 2012 und Umsetzung einer Validierungsstrategie zur Anerkennung non-formalen und informellen Lernens bis 2015

Quantitative Ziele

- Halbierung des Anteils der Lese-Risikoschülerinnen und -schüler von 28 Prozent laut PISA 2009 auf 14 Prozent (2020)
- Reduktion der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgängerinnen und -abgänger laut EU2020-Indikator von 8,7 Prozent (2009) auf 6 Prozent (2020)
- Steigerung des Anteils an Lehrlingen und Lehrabsolventen, die die Berufsreifeprüfung ablegen, von rund 2 Prozent (2008) auf 10 Prozent (2020)
- Senkung des Anteils der 15- bis 24-Jährigen, die sich weder in Beschäftigung noch in Ausbildung befinden, von 7,8 Prozent (2009) auf 6,4 Prozent (2020)
- Erhöhung der Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen laut EU-Indikator von 41,1 Prozent (2009) auf mindestens 50 Prozent (2020)
- Steigerung der Teilnahmequoten an nicht-formaler Weiterbildung in dünn besiedelten Gebieten von 35,7 Prozent laut AES 2007 auf die Teilnahmequote von Gebieten mittlerer Siedlungsdichte mit mindestens 45 Prozent
- Erhöhung des Anteils der Beschäftigten, die während der Arbeitszeit in den Genuss einer Weiterbildung kommen und lediglich über einen Pflichtschulabschluss als höchste abgeschlossene Ausbildung verfügen, von 5,6 Prozent (2007) laut AES auf mindestens 15 Prozent (2020)
- Der Anteil der 30- bis 34-Jährigen, die ein Hochschulstudium abgeschlossen haben oder über einen gleichwertigen Abschluss verfügen, soll bis 2020 auf 38 Prozent erhöht werden
- Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung gemessen anhand des LLL-Strukturindikators von 13,7 Prozent (2010) auf 20 Prozent (2020)

Budgetziel

- Erhöhung der Ausgaben für Bildung gemäß OECD-Indikator von 5,4 Prozent des BIP (2007) auf 6 Prozent des BIP (2020)

die politischen Zuständigkeiten für das Feld von LLL teilweise unbestimmt und in jedem Fall sehr stark zersplittert sind. Die Arbeitsweise in der Strategie besteht darin, dass jeweils eine bestimmte Gruppe von Stakeholdern die Verantwortung zur Umsetzung von Handlungsfeldern der einzelnen Aktionslinien übernimmt. Die Zielerreichung wird – unterstützt von wissenschaftlichen Instituten – durch ein Monitoring gefördert.

Ansätze und Schwierigkeiten

Im Folgenden werden wichtige Entscheidungen und Weichenstellungen im Entwicklungsprozess dargestellt.

Die Ausgangssituation der österreichischen Erwachsenenbildung in den 1990ern kann dadurch charakterisiert werden, dass drei große Bereiche von Anbieterinnen und Anbietern bestanden:

- die traditionelle Erwachsenenbildung (zum Beispiel Volkshochschulen, religiöse/kirchliche Institutionen), für die der Bund in den 1970ern gesetzliche Förderkriterien, aber keinen Anspruch festgelegt hat, und die in der Konferenz Österreichischer Erwachsenenbildung (KEBÖ) (vgl. http://erwachsenenbildung.at/themen/eb_in_oesterreich/organisation/keboe.php) organisiert ist;

- die berufliche Erwachsenen/Weiterbildung aus den 1960ern, repräsentiert vor allem durch die Anbieterorganisationen der Sozialpartner (Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Wirtschaftsförderungsinstitute, WIFIs; Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer: Berufsförderungsinstitute, BFIs), die gleichzeitig auch Teil der KEBÖ sind;
- vor allem seit den späten 1970ern/1980ern sind Ausbildungsaktivitäten im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gewachsen, die einen gewichtigen Kernbereich der beruflichen Weiterbildung umfassen.

Literatur I

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2007): Chance Bildung. Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie.

http://www.sozialpartner.at/sozialpartner/ChanceBildung_20071003.pdf

BMBWK (2001): Konsultationsprozess zum Memorandum über lebenslanges Lernen der Europäischen Kommission. Dokumentation der Expert/innen tagung am 20. Juni 2001. Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 7/2001 http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2001-7_6351_PDFzuPublD97.pdf

BMUKK (2007): Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des Lebenslangen Lernens in Österreich. Konsultationspapier http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17475/III_konsultationspapier.pdf

Chisholm, L. et al. (2009): Wissen – Chancen – Kompetenzen. Strategie zur Umsetzung des lebensbegleitenden Lernens in Österreich. ExpertInnenbericht zum Konsultationsprozess http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/LLL-Strategie_ExpertInnenbericht.pdf

In dieser Struktur gibt es wenig übergreifende Organisation und viele Überschneidungen, die Finanzierung ist gemischt aus Beiträgen und Förderungen, und es gibt keine Transparenz. In der politischen Rhetorik erfolgt die Bereitstellung marktförmig, de facto ist diese jedoch weitgehend institutionell überformt (echte For-Profit-Anbieter sind eine kleine Minderheit). Die politischen Zuständigkeiten sind verstreut und wenig definiert, mit dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik (AMP) als einer Art regulierter Insellösung, die für einen hohen Anteil der Finanzierung (1/5 bis 1/4 der gesamten EBAufwendungen), und einen etwas kleineren Teil der Teilnehmenden (etwa ein Achtel der EB-Teilnehmenden) zuständig ist. Das Arbeitsministerium hat eine starke Stellung in der EB/WB-Politik. Das Arbeitsmarktservice (AMS) ([vgl. http://www.ams.at/ueber_ams.html](http://www.ams.at/ueber_ams.html)) ist – im Unterschied zum weithin bürokratischen Bildungswesen – nach dem Modell des New Public Management (NPM) organisiert und praktiziert formalisierte quantitative Zielsteuerung. In der traditionellen EB bestehen Zuständigkeiten des Bundes (Bildungsressort) und der Länder.

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung für die EB/WB in Österreich ist die starke berufliche Erstausbildung; daraus wird ein vergleichsweise niedrigerer Bedarf an Weiterbildung gegenüber Ländern mit geringer ausgeprägter Berufsbildung abgeleitet. Nach den gängigen Indikatoren liegt die EB-Beteiligung in Österreich beim EU-Durchschnitt. Von dieser Ausgangssituation können retrospektiv die folgenden wichtigen Phasen und Schritte zusammengefasst werden.

1998-2006: Nationale Aktionspläne (NAPs), LLL-Memorandum und Programmplanung im Europäischen Sozialfonds (ESF): Die LLL-Gesamtstrategie

wurde von der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik (1997) eingebracht, womit Fragen und Konflikte der Zusammenarbeit der zuständigen Ressorts Arbeit und Bildung und ihrer unterschiedlichen politischen Kulturen aufgeworfen wurden (Sozialpartnerschaft und projektorientierte New-Public-Management(NPM)-Kultur in EU und Beschäftigungspolitik mit neuen Maßstäben der Transparenz und statistischen Dokumentation versus budgetorientierte kameralistisch-bürokratische Kultur in der Bildungspolitik). Überdies hat die strategische Gesamtsicht des LLL auch die Gewichtung von Kinder/Jugend- und Erwachsenenbildung aufgeworfen, und Fragen einer systematischen EB-Politik auf die Tagesordnung gesetzt. Grundlagen für eine systematische EB-Politik wurden im Konsultationsprozess zum EU-Memorandum gelegt (BMBWK 2001), wobei die traditionelle EB gegenüber den Neuerungen noch sehr kritisch war – Forderungen nach einer Strategie wurden vor allem vom Interessenverband der Industrie gestellt (Industriellenvereinigung 2004) – und die EB hat auf einen Kampf um zusätzliche Mittel unter diesen Bedingungen verzichtet. Erst im weiteren Verlauf wurde die Förderung der EB-Anbieter seitens des Bundes zunehmend auf Programmförderung im Rahmen des ESF umgestellt (vgl die Unterlagen für die Programmperiode 2007-2013 <http://erwachsenenbildung.at/service/foerderungen/anbieterfoerderungen/anbieterfoerderungen.php>).

2004-2007: Experteninitiative und Vorschlag für ein Strategiepapier: In einem Workshop im September 2004 wurde eine begrenzte, aber doch repräsentative Auswahl aus Vertreterinnen und Vertretern der breiten und diversen EB-Szene damit betraut, in einer politisch entlasteten, moderierten Klausur-Situation mit Erfolgsdruck ein strategisches LLL-Dokument zu erarbeiten. Es wurden die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und Ziele breit aufgemacht (Demografie, Kultur-Interkulturalität, Ökonomie, Politik und Soziales). Ebenso wurden fünf strategische Leitlinien inhaltlicher Natur entwickelt (Lebensphasenorientierung; Lernen in den Mittelpunkt; Life Long Guidance; Kompetenzorientierung; Förderung der Teilnahme). Zudem wurde eine Logik der gemischten öffentlichen und privaten Finanzierung mit Schwerpunkt auf Subjektfinanzierung vorgeschlagen, und eine Steuerungsstruktur nach dem Modell eines gesetzlich fundierten, strategischen und

Expertise-gesteuerten LLL-Rates skizziert. Damit wurde der Konsens gegenüber den Konfliktpositionen in den Vordergrund gerückt. Das Papier enthält vorwiegend konzeptionelle Weichenstellungen, jedoch keine konkreten Forderungen (ExpertInnengruppe 2004). Dennoch wurde es fast drei Jahre bis 2007 auf Eis gelegt, da in der Bildungspolitik um ressourcenintensive Fragen der Erstausbildung gestritten wurde.

2007-2009: Sozialpartner-Konzepte und Konsultationsprozess „Wissen-Chancen-Kompetenzen“: Die – in der österreichischen Politik nach einer rechtskonservativen Periode scharfer rechtsliberaler Angriffe wiedererstarkten – Sozialpartner haben sich auf ein umfassendes bildungspolitisches Programm für das gesamte Bildungswesen („Chance Bildung“) geeinigt, das eine Reform der Schulverwaltung und ein neues Governance-System im Sinne des skizzierten Experten-Papiers forderte (vgl. Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen 2007). Die Erwachsenenbildung spielte jedoch nur eine kleine Rolle in diesem Papier, fokussiert auf die berufliche Weiterbildung und die Arbeitsmarktausbildung. Ein wesentlicher neuer Schritt war der Vorschlag einer Reihe von Zielindikatoren, an denen die Politik gemessen werden sollte. Seitens des Bildungsministeriums wurden die Bildungsakteure in einen Konsultationsprozess auf Basis der strategischen Leitlinien des Expertenpapiers von 2004 einbezogen (BMUKK 2007). Die Aufarbeitung durch eine unabhängige Expertengruppe (Chisholm et al. 2009; vgl. Lassnigg 2010) ergab einen Vorschlag mit drei Kernelementen:

- Zwölf Aktionslinien für die inhaltlichen Ansatzpunkte über den gesamten Bildungsprozesses „von der Wiege bis zur Bahre“,
- Indikatoren und Prioritätensetzungen, die die Sozialpartnervorschläge weiterentwickelten, und
- ein Governance-Modell für die Umsetzung im Sinne eines unabhängigen, Expertise-geleiteten Rates.

Die meisten Stakeholder präferierten jedoch einen freiwilligen Bottom-up Prozess: Sie wollten beitragen, aber kaum jemand wollte Top-down-Elemente in der Strategie befürworten. Die Gestaltung des weiteren Prozesses wurde von der Regierung in Form einer Task Force aus vier mit der Materie befassten Bundesministerien (Arbeit, Unterricht, Wirtschaft, Wissenschaft) wahrgenommen, die die Aufgabe hatte, die Vielfalt der

Stakeholder zusammenzubringen und zur Mitarbeit zu motivieren.

2008-2011: Die Initiative Erwachsenenbildung als unterstützender Ansatz zur Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern: In einem dreijährigen Prozess wurden von Bund und Ländern im Bereich der Basisbildung „Neue Fördermodelle in der Erwachsenenbildung“ entwickelt, die im Prinzip der europäischen Politik nachgebildet sind: Auf Basis eines Programmplanungsdokuments, das die Ziele und Qualitätskriterien formuliert, werden Mittel in gemachter Form von Bund und Ländern veranschlagt. Im außer Streit stehenden Bereich des Nachholens von grundlegenden Bildungsabschlüssen (vor allem Pflichtschule), und der Basisbildung in den elementaren, insbesondere sprachlichen Grundkompetenzen wurde versucht, eine gewisse Transparenz über Fragen des Bedarfs und des Angebotes herzustellen und auch die Förderbedingungen für die Lernenden möglichst bundesweit zu vereinheitlichen (Initiative Erwachsenenbildung: <https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/>; Programmplanungsdokument 2011: https://www.initiative-erwachsenenbildung.at/fileadmin/docs/PPD%202011_09_15_Letzfassung.pdf).

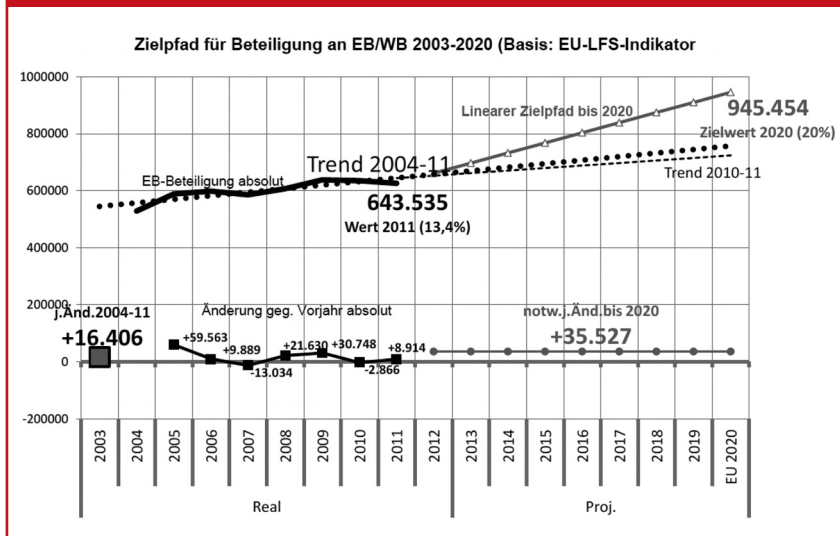
Die LLL: 2020-Strategie seit 2011

Komplexe Struktur und Bottom-up-Umsetzung: Das Regierungspapier für die LLL-Strategie, das von vier Bundesministerinnen und -ministern (Arbeit, Unterricht, Wirtschaft, Wissenschaft) unterzeichnet ist, enthält einen erstaunlich komplexen Ansatz von inhaltlichen Prinzipien, zehn Aktionslinien (AL) von der frühkindlichen bis zur nachberuflichen Phase (konkretisiert in 21 Handlungsfeldern und 71 Maßnahmen-(typen) inklusive breiter qualitativer Umsetzungsziele, also zwei bis drei Handlungsfelder pro Aktionslinie, meistens drei bis fünf Maßnahmen pro Handlungsfeld), dreizehn zumeist quantitativen Zielindikatoren und eine politische Plattform für den Umsetzungsprozess, die eine breite Vielfalt an Stakeholdern umfasst (die beteiligten Ministerien, AMS, Länder, Sozialpartner, EB/WB-Anbieter, Ältere; nur die Zivilgesellschaft ist bisher nicht vertreten).

Die Arbeitsweise der Plattform folgt einem kooperativ gestalteten Bottom-up-Prozess. In politischen Aus-

Fortsetzung Literatur |
ExpertInnengruppe (2004): Leitlinien einer kohärenten LLL-Strategie für Österreich bis 2010. In einer ersten Konsultation abgestimmte Vorschläge einer facheinschlägigen ExpertInnen-gruppe. http://erwachsenenbildung.at/downloads/themen/leitlinien_III-strategie_endversion_2007.PDF
Industriellenvereinigung (2004): Lifelong Learning. Konzepte und strategische Leitlinien der IV zur Forcierung und Umsetzung von Lifelong Learning (LLL) in Österreich. <http://www.stvg.com/weiszbuchLLL.pdf>
Lassnigg, L.: LLL-Strategie in Österreich. Praktische Überlegungen zu Entwicklung und Umsetzung. BMUKK Materialien zur Erwachsenenbildung Nr. 2/2010, http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/materialien-eb_2010_2_LLL-Strategie.pdf
Republik Österreich (2011): LLL:2020. Strategie zum lebensbegleitenden Lernen in Österreich. http://www.bmukk.gv.at/medienpool/20916/IIIarbeitspapier_ebook_gross.pdf; vgl. auch http://erwachsenenbildung.at/themen/lebenslanges_lernen/oesterreichische_strategie/aktuell.php

Abb.2: Illustration des Zielpfades für Indikator Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung



handlungsprozessen wird die Beteiligung von Akteuren an den Aktionslinien und Maßnahmen konsultativ und kooperativ gestaltet, bestimmte Akteure übernehmen die Verantwortung für bestimmte Aktionslinien oder Maßnahmen. Der gesamte Prozess wird einem jährlichen Monitoring unterzogen, das die Fortschritte und die Annäherung an die geplanten Zielsetzungen analysiert, und die Ergebnisse an die Plattform, die Regierung und die Öffentlichkeit berichtet. Das Monitoring wird von zwei Forschungsinstituten, die auch an der Plattform teilnehmen, in Kooperation mit der Task Force durchgeführt.

Umsetzungsstand: Aufgrund des konsultativen und kooperativen Ansatzes obliegt die Umsetzung in hohem Maße den Stakeholdern. Bis 2013 wurden im Monitoring unterschiedliche Stadien der Umsetzung unterschieden. Die Hälfte der Aktionslinien ist noch nicht aktiviert, aber in den meisten Bereichen gab es bereits vor der Strategie Maßnahmen, die hier aber nicht berücksichtigt werden (vgl. Abb.1). Insgesamt sind die Hälfte der zehn Aktionslinien, ein Drittel der 21 Handlungsfelder und ein Viertel der Maßnahmentypen aktiviert. Grob geschätzt, erfolgte in den Maßnahmen der Strategie eine Aufstockung öffentlicher Mittel im Vergleich zu 2009 um etwa 15 Prozent, wobei das AMS ein wichtiger Akteur ist und zu einem beträchtlichen Anteil die Finanzierung trägt. Explizit der Umsetzung

der Strategie zugeordnet werden Maßnahmen in vier Stadien:

- **Umsetzungsstadium A:** Die Handlungseinheiten sind aktiviert und befinden sich im Vorbereitungsstadium; es gibt zuständige Stakeholder. Diese haben begonnen, das Terrain zu sondieren oder zu analysieren beziehungsweise erste Umriss von Aktivitäten entwickelt. In diesem Stadium sind durchgängig die AL 9 zur Lebensqualität in der nachberuflichen Phase, sowie die größeren systembezogenen Maßnahmen der AL 8 zur Entwicklung der Weiterbildung und Erwachsenenbildung (Finanzierung und Förderung der allgemeinen EB und von weiterbildungsaktiven Unternehmen, sowie Qualifikationsbedarfserhebungen), und im Bereich der AL5 zur besseren Neuorientierung und Work-Life-Balance-Maßnahmen zur besseren Vergleichbarkeit und Anerkennung akademischer Abschlüsse.
- **Umsetzungsstadium B:** Es gibt bereits eine Einigung über Konzepte und/oder Arbeitspläne und gegebenenfalls Pilotmaßnahmen, aber noch keine definitiven Schritte in Richtung effektiver Umsetzung. In diesem Stadium sind Maßnahmen aus drei Aktionslinien, verbesserte Bildungs- und Berufsorientierung und nachhaltige Beschäftigungsintegration in der AL 4 zum Ausbau von Übergangssystemen ins Berufsleben sowie Steigerung von berufsbegleitenden Studienplätzen in der AL 5 zur Neuorientierung und Work-Life-Balance und die Entwicklung eines individuellen Bildungskontos in der AL 8 zur Weiter- und Erwachsenenbildung.
- **Umsetzungsstadium C:** Es gibt bereits eine effektive Umsetzung, aber noch keine Ergebnisse. In diesem Stadium sind die Förderung der Basisbildung in der bereits erwähnten „Initiative EB“ (AL 3 zum kostenlosen Nachholen von grundlegenden Abschlüssen oder Grundkompetenzen), weiters ein Berufstätigenstipendium vor Erreichen der Hochschulebene (AL 8 Erwachsenen- und Weiterbildung) sowie die (Selbst-)Verpflichtung der Hochschulen zur Entwicklung von institutionellen LLL-Strategien und Studien für Berufstätige im FH-Bereich (AL 5 zur Neuorientierung und Work-Life-Balance).
- **Umsetzungsstadium D:** Es gibt bereits zumindest einen vollen Umsetzungszyklus bis zu den Ergebnissen, dieses ist noch nicht erreicht.

Monitoring: Das Monitoring der ausgeprägt dezentralen Strategie ist einerseits stark damit befasst, einen Überblick über den Umsetzungsprozess zu gewinnen, andererseits aber auch damit, die Fortschritte einzuschätzen und diese so weit wie möglich zu bemessen, um zur strategischen Steuerung beitragen zu können. Dabei sind die quantitativen Zielsetzungen eine wichtige Richtschnur. In einem ersten Schritt wurden auf Basis verfügbarer Daten zur bisherigen Entwicklung der Indikatoren Zielpfade errechnet, die plausibel angeben, welche Ergebnisse im jährlichen Verlauf bis 2020 erzielt werden müssen, um die Zielwerte zu erreichen. In einigen Bereichen sollte dies nicht allzu schwierig sein (teilweise auch, weil die Ziele nicht sehr ambitioniert gesetzt wurden), vor allem in den Bereichen der Verbesserung der Grundkompetenzen und der Beteiligung an EB sind die Herausforderungen groß. Teilweise sind die Indikatoren so formuliert, dass sie aufgrund der Informationsbasis nicht unmittelbar in einen Zielpfad umgesetzt werden können, beziehungsweise nicht ohne Weiteres jährlich beobachtet werden können (zum Beispiel PISA-Ergebnisse in dreijährigem Abstand, AES noch größerer Abstand).

Abbildung 2 illustriert am Beispiel der EB-Beteiligung die Herangehensweise. Es wird für den Indikator die absolute Entwicklung in der Vergangenheit aufgetragen und der Trend bis zum Zieljahr fortgeschrieben. Der angestrebte Zielwert für 2020 wird in eine absolute Zahl übersetzt, und der nötige Zielpfad aufgetragen, der mit dem Trend verglichen werden kann. Als illustrative Zahl kann die erreichte durchschnittliche jährliche Veränderung in der Vergangenheit mit dem durchschnittlich für die Zielerreichung erforderlichen Wert verglichen werden. Die zuständigen Stakeholder können sehen und einschätzen, welche zusätzlichen Anstrengungen erforderlich sind, und das Monitoring kann bei entsprechender Dokumentation der Maßnahmen ebenfalls die Praxis mit den Zielwerten vergleichen.

Vorteile und Probleme des Ansatzes

Der lange Entwicklungsprozess hat ermöglicht, ausgehend von der zersplitterten, konfliktgeladenen und intransparenten Situation der 1990er auf kooperativem Wege eine umfassende und kohärente LLL-Strategie zu entwickeln, an der sich eine Vielzahl der maßgeblichen Stakeholder – teilweise mit Vorbehalt oder

etwas widerstrebend – beteiligen. Die Strategie sagt, was die Akteure letztlich erreichen wollen, und sie spezifiziert in einigermaßen konkreten Umrissen, wie sie es erreichen wollen.

Eine wesentliche Lücke besteht darin, dass für die Erreichung dieser Ziele – mit Ausnahme eines generellen Indikators zur Steigerung der Bildungsausgaben im Vergleich zum BIP – keine Mittel vorgesehen sind; wenn ein Budget „in Zahlen gegossene Politik“ ist, dann ist die Strategie keine Politik.

Eine weitere Lücke besteht darin, dass das Maßnahmenprogramm bisher noch nicht direkt auf die Zielindikatoren bezogen ist. Die für die Umsetzung zuständigen Stakeholder haben dadurch nur eine sehr indirekte Beziehung zu den Zielsetzungen. Dies reduziert die Verantwortlichkeit, und ist im politischen Feld von den Akteuren im Prinzip erwünscht. Es wird eine Aufgabe des Monitorings sein, diesen Zusammenhang „gegen den Wind“ herzustellen.

Die Breite und Komplexität der Strategie eröffnet viele Möglichkeiten der Aktion, und erfordert eine genaue Beobachtung im Hinblick auf die Zielerreichung. Die Umsetzung auf dem Bottom-up-Weg eröffnet auf der einen Seite viele Möglichkeiten, die Motivationen und Energien der beteiligten Stakeholder freizusetzen; auf der anderen Seite entstehen aber auch, wie in allen Politikfeldern – insbesondere in Bereichen, die durch unterschiedliche Positionen charakterisiert, oder mit Konflikten behaftet sind –, gewisse Risiken der Verzögerung oder nur begrenzten Umsetzung im Hinblick auf die Zielsetzungen. Diese Risiken sind insbesondere auch bei Themen zu erwarten, die neu und innovativ, oder die alt und umkämpft sind. Wenn man den bisherigen operativen Fortschritt mit den festgelegten Aufgaben und Zielsetzungen konfrontiert, so ist die Zeit bis 2020 bereits relativ weit fortgeschritten, und wenn man bedenkt, dass viele der offenen und innovativen Aufgaben noch nicht aktiviert sind, so sind im Hinblick auf die Ergebnisse doch beträchtliche Lücken zu erwarten.

Gegenüber einer pointierten Situationsdefinition aus der Anfangsphase des Prozesses im Jahr 2001, derzufolge die EB-Politik von den Akteuren aufgrund der fehlenden Informationsbasis in einem „Blindflug im Nebel“ als „heiße Kartoffel“ herumgereicht wurde, ist doch nun eine Situation strukturierter Aktivitäten entstanden, die man als strategisch orientiert bezeichnen kann.