



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.



Bundesministerium für Arbeit,
Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 8. März 2016
GZ 302.732/001-2B1/16

Jugendausbildungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 26. Jänner 2016, GZ: BMASK-433.001/0003-VI/B/1/2016, übermittelten, im Betreff genannten Entwurf und nimmt im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Allgemein

Entsprechend dem Regierungsprogramm soll an die allgemeine Schulpflicht eine Ausbildungspflicht anschließen, um Jugendliche über die allgemeine Schulpflicht hinaus zu qualifizieren. Alle unter 18-Jährigen sollen nach Möglichkeit eine über den Pflichtschulabschluss hinausgehende Ausbildung abschließen.

Kern der geplanten Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels ist die an die allgemeine Schulpflicht anschließende Ausbildungspflicht für Jugendliche, d.h. „die Verpflichtung zu einer Bildung oder Ausbildung für Jugendliche, welche die allgemeine Schulpflicht erfüllt haben und weder eine Schule besuchen noch einer beruflichen Ausbildung nachgehen“ (§ 1 des Ausbildungspflichtgesetz-Entwurfs).

Der RH hat im Bericht „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen im Arbeitsmarktservice Steiermark und Tirol“ (Reihe Bund 2011/10) festgestellt, dass nur rd. 55 % der jungen Arbeitslosen (20- bis 24-Jährige) in diesen beiden Bundesländern über eine Berufsausbildung verfügen. Die Arbeitslosenquote dieses Personenkreises lag im Jahr 2009 mit 9,5 % deutlich über der Gesamtarbeitslosenquote von 7,2 % (TZ 3). Der RH wies darauf hin, dass das hohe Niveau der Jugendarbeitslosigkeit für eine zielgruppenorientierte Betreuung spricht; er wertete „das Modell des AMS Tirol, eigene Jugendberater für die Betreuung von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen zu beschäftigen (...) für positiv.“ (TZ 15). Er empfahl „für die Betreuung der 15- bis 24-Jährigen ein Schulungsangebot für die Berater im Bereich des Service für Arbeitssuchende zu entwickeln, um einen Mindeststandard



der Betreuung zu sichern und den Bedürfnissen dieser Altersgruppe gerecht werden zu können.“ (TZ 16).

In diesem Bericht verwies der RH auch auf den im November 2009 unter der Führung des BMBF gemeinsam mit dem BMASK eingebrachten Vortrag an den Ministerrat zur Verbesserung der Berufsorientierung und Bildungsberatung in den Pflichtschulen. Unter anderem sollte dadurch das Personal der Berufsinformationszentren des AMS aufgestockt werden. Allerdings erreichte das AMS bundesweit nur rd. 19,3 % aller Schüler der siebenten und achten Schulstufe (TZ 19.1). Dennoch anerkannte er „*den ersten Schritt des BMBF und des BMASK, das AMS verstärkt in die Berufsorientierung im Bereich der Schulen einzubinden*“ (TZ 19.2). Die vorgeschlagene Maßnahme 4 zur Erweiterung des Jugendcoachings, Produktionsschulen und anderer SMS-Angebote „*zur Erreichung systemferner Jugendlicher respektive frühzeitiger (Aus-)BildungsabbrecherInnen*“ kann daher grundsätzlich als positiv im Sinn einer Umsetzung dieser Empfehlungen gewertet werden.

Der RH weist jedoch auch auf seine Feststellung im Bericht „Effizienz und Qualität des Berufsschulwesens“ (Reihe Bund 2009/6) hin, wonach im österreichischen Schulsystem der Eintritt in die Berufsschule – nach der allgemeinen Schulpflicht – mit 15 Jahren vorgesehen ist, von den Berufsschulanfängern des Schuljahres 2006/2007 jedoch rund ein Viertel 16 Jahre und ein weiteres Viertel 17 Jahre oder älter waren. Unter der Annahme, dass jeder zweite Späteinsteiger ein zusätzliches Jahr an einer öffentlichen Schule zugebracht hat, ist eine erhöhte Belastung der öffentlichen Haushalte (Bund und Länder) von 67 Mio. EUR entstanden. Darauf aufbauend empfahl der RH dem BMBF, die Berufsorientierung zu verstärken, um eine fundierte Ausbildungsentscheidung am Ende der Schulpflicht (neunte Schulstufe) zu ermöglichen (TZ 4).

Im allgemeinen Teil der Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf wird zwar angeführt, dass u.a. eine verbesserte Information und Beratung durch eine verpflichtende Berufs- und Bildungswegorientierung insbesondere im Rahmen der Schulausbildung erreicht werden soll. Die Berufs- und Bildungswegorientierung wird jedoch weder bei den vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen noch bei den Zielen der WFA angesprochen.

Die genannte Empfehlung wird daher nicht berücksichtigt, weshalb nach Ansicht des RH weiterhin nicht sichergestellt ist, dass Schüler und Schülerinnen bereits frühzeitig über Berufsmöglichkeiten und potenzielle Bildungswege informiert werden, um eine fundierte Ausbildungsentscheidung am Ende der Schulpflicht (neunte Schulstufe) zu ermöglichen und dadurch entsprechende Folgekosten zu vermeiden.

Der RH verkennt nicht, dass sich der Entwurf das Ziel der Erhöhung des Ausbildungsniveaus junger Menschen und damit einer besseren Integrationsmöglichkeit in den Arbeitsmarkt setzt. Der Entwurf setzt sich jedoch nicht mit jenen Mängeln im bisherigen schulischen Verlauf im Rahmen der Pflichtschulausbildung auseinander, die ursächlich für das Ausscheiden der betroffenen BildungsabbrecherInnen aus einem regulären Ausbildungsverlauf sind. Nach Ansicht des RH sollte daher schon aus diesem Grund eine umfangreichere Einbindung des BMBF im Rahmen einer qualitätsvollen Berufs-

GZ 302.732/001-2B1/16



Seite 3 / 5

und Bildungswegorientierung gegen Ende der allgemeinen Schulpflicht (neunte Schulstufe) vorgesehen werden, um entsprechende Folgekosten zu vermeiden.

Dabei sollte ebenfalls vermieden werden, dass es durch eine an einen allfälligen Schulabbruch anschließende „Ausbildungspflicht“ zu einer de-facto Verlängerung der Schulpflicht kommt wobei damit die bestehenden Mängel im Bereich Pflichtschulausbildung nicht im Bereich des BMBF gelöst werden, sondern vielmehr in den Bereich des BMASK bzw. AMS verlagert werden.

2. Behördenzuständigkeit

Der vorliegende Entwurf beabsichtigt die Verankerung einer Ausbildungspflicht Jugendlicher, die an die allgemeine Schulpflicht anknüpft, um Jugendliche über die allgemeine Schulpflicht hinaus zu qualifizieren und richtet sich daher im Wesentlichen an die Gruppe der unter 18-jährigen, die über keine weiterführende Ausbildung verfügen.

Der RH hat bereits mehrfach kritisch auf die infolge der Art. 14 und 14a B-VG zwischen Bund und Ländern zersplitterte Kompetenzrechtslage im Bereich der schulischen Ausbildung hingewiesen, die einerseits zu einem Auseinanderfallen der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung führt und andererseits einer effektiven Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung entgegensteht. Ebenso hat er etwa im Bericht „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von jungen Erwachsenen“, Reihe Bund 2011/10, auf die für die Altersgruppe der 15- bis 19-jährigen festgestellten Mängel in der Kooperation hinsichtlich Betreuung und Beratung zwischen dem BMASK und dem damaligen BMUKK hingewiesen.

Mit dem nun neu vorgeschlagenen Kompetenztatbestand „Ausbildungspflicht Jugendlicher“ wird nun ein weiterer, dem Bereich „Bildung und Ausbildung Jugendlicher“ im weiteren Sinne zuzählender Kompetenztatbestand geschaffen, ohne dass bereits festgestellte Ineffizienzen etwa hinsichtlich einer zielgerichteten Information über mögliche berufliche Ausbildungen an Schulen beseitigt würden. Darüber hinaus soll mit der Vollziehung des Ausbildungspflichtgesetzes das BMASK betraut werden, und somit ein weiteres Ressort im Bereich „Bildung und Ausbildung Jugendlicher“ einbezogen werden. So sieht etwa § 8 des Ausbildungspflichtgesetz-Entwurfes die Zuständigkeit des Sozialministeriumservice (SMS) vor. Dieses hat die erforderlichen institutionellen Maßnahmen zur Umsetzung der Ausbildungspflicht zu setzen sowie die Bürogeschäfte für die Steuerungsgruppe und den Beirat zu führen.

Der RH weist in diesem Zusammenhang kritisch auf die fehlende Einbindung des BMBF hin. Da das BMBF etwa mit der Vollziehung betreffend die Meldeverpflichtungen von Schulen betraut wird (§ 20 Abs. 3 des Ausbildungspflichtgesetz-Entwurfes), werden für die Schulen lediglich unterstützende Kompetenzen (wie auch z.B. den Lehrlingsstellen oder dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger) vorgesehen.

Aus Anlass der Begutachtung weist der RH daher neuerlich auf seine Schlussempfehlung (8) des Berichtes Reihe Bund 2011/10, TZ 19.1 hinsichtlich eines Zusammenwirkens zwischen BMASK und dem (nunmehrigen) BMBF hin, bei dem zur Vertiefung der Berufsorientierung auf quantifizierte Ziel-



setzungen sowie Indikatoren (z.B. über die von den Berufsinformationszentren des AMS zu erreichenden Schülerzahlen im Pflichtschulbereich) hingewirkt werden sollte. Insbesondere im Hinblick auf die im Entwurf vorgesehene Errichtung neuer (Verwaltungs)Strukturen wie etwa

- Einrichtung von Koordinationsstellen „AusBildung bis 18“ (§ 9 des Entwurfs),
- Einrichtung einer Steuerungsgruppe und eines Beirats beim BMASK (§ 10 des Entwurfs) sowie
- Einrichtung eines Systems zur Identifikation und Meldung der betroffenen Jugendlichen (§§ 13 und 15 des Entwurfs)

wäre zu evaluieren, ob diese und die damit verbundenen Kosten allenfalls durch eine erhöhte Qualität im Bereich der Pflichtschulausbildung sowie eine qualitätsvolle Berufs- und Bildungswegorientierung vermieden werden könnten.

3. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F., entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen. Gemäß § 3 Abs. 2 leg. cit. sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen u.a. die Grundsätze der Verständlichkeit und der Nachvollziehbarkeit zu beachten.

Den Erläuterungen zufolge stehen dem Finanzierungsaufwand durch den Bund jeweils auch Erträge durch steigende Lohnsteuereinnahmen, durch den steigenden öffentlichen Konsum im Unterrichtswesen und der Arbeitsmarktpolitik und für die benötigten organisatorischen Infrastrukturen gegenüber. Weitere wesentliche Erträge betreffen das System der Sozialversicherung durch die steigende Beschäftigung. Abzuglich der jeweiligen Erträge ergeben sich durch die Umsetzung der im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen Belastungen für den Bund in Höhe von zwischen rd. 13,9 Mio. EUR im Jahr 2016, 33,5 Mio. EUR im Jahr 2018 und 29,9 Mio. EUR im Jahr 2020.

Die finanziellen Erläuterungen sind zwar rechnerisch nachvollziehbar dargestellt, enthalten jedoch keine Angabe der Quellen bzw. Nebenrechnungen wie beispielsweise die Höhe der steuerlichen Erträge, nach denen die Validität der Zahlen beurteilt werden könnte. Ebenso wird in den Erläuterungen nicht klar dargestellt, welche Leistungen konkret – etwa Beratung, tatsächliche Lehre, Vergütung während der Lehre – erbracht werden sollen, und wie die finanziellen Aufwendungen für diese konkreten Leistungen geschätzt werden.

Letztlich werden auch die in den Erläuterungen angesprochenen langfristigen finanziellen Auswirkungen durch „Senkung der Arbeitslosigkeit“ oder die beabsichtigten positiven finanziellen Auswirkungen der Erhöhung der Ausbildungsqualifikation (etwa Verringerung des Risikos erwerbsfern zu bleiben bzw. Verringerung des Armutsrisikos) in den Erläuterungen entgegen § 9 der WFA-FinAV nicht über den grundsätzlich vorgesehenen Zeitraum von 30 Finanzjahren geschätzt.

GZ 302.732/001–2B1/16



Seite 5 / 5

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus den o.a. Gründen daher nicht den Anforderungen des § 17 Abs. 2 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA-FinAV.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: