

**Klaus Berger (BIBB)**

## **Evaluierung als Zwischenbilanz und Orientierung** am Beispiel der Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost

### **1. Phase: Evaluation der im Zeitraum 1996 – 1999 aufgelegten Bund-Länder-Ausbildungsplatzprogramme Ost**

#### **Evaluationsgegenstand**

Seit den neunziger Jahren sind die Bund-Länder-Programme (Ausbildungsplatzprogramme Ost) zentraler Bestandteil der staatlichen Ausbildungsplatzförderung in Ostdeutschland. Ab 1996 wurden die bislang zentral von der Arbeitsverwaltung durchgeführten Programme dezentral von den Ländern ausgestaltet und durchgeführt. Die bisher nur außerbetrieblich organisierte Ausbildung erhielt erhebliche betriebspraktische Anteile. Die Förderkosten sollten gesenkt und das Berufsangebot stärker auf den Fachkräftebedarf der Wirtschaft ausgerichtet werden.

#### **Wichtige Programmziele:**

- Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze für Jugendliche, die unmittelbar vor Maßnahmebeginn als nicht vermittelte Ausbildungsplatzbewerber gemeldet sind,
- Betriebsnahe Ausbildung vorrangig in anerkannten Ausbildungsberufen unter Berücksichtigung des regionalen Bedarfs der Wirtschaft,
- Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs,
- Landesspezifische Sonderziele: Förderung junger Frauen, Ausbildung in neuen Berufen bzw. IT-Berufen, Förderung der Ausbildung in Kleinbetrieben.

#### **Evaluationsauftrag des BMBF:**

Es sollte eine aussagefähigere Datenbasis für ein abgestimmtes Vorgehen im Bereich der Ausbildungsplatzförderung geschaffen und folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie hat sich die Neukonzeption auf die Ausgestaltung des Bund-Länder-Programms im Zeitraum 1996 – 1999 ausgewirkt?
- Wie wirkt sich das Bund-Länder-Programm auf die landeseigenen Programme zur Ausbildungsplatzförderung aus?
- Wie wirkt sich das Programm auf das Ausbildungsverhalten der Betriebe aus?
- Welche Hinweise gibt es zur Wirksamkeit des Programms?

#### **Datenquellen:**

- Daten und Informationen, die bei der Programmdurchführung anfielen
- Vereinbarungen und Richtlinien zum Förderprogramm
- Expertengespräche (Landesministerien / Durchführungsträger)
- Schriftliche Trägerbefragung zu Verbleibsinformationen
- Jährliche Informationen zum Mittelabfluss im Förderprogramm
- Sekundärstatistische Quellen: Berufsberatungsstatistik, Berufsbildungsstatistik

Die Datenlage war insbesondere dadurch bestimmt, dass zum Zeitpunkt der Implementierung der Förderprogramme noch keine Evaluation vorgesehen war. Finanzielle Mittel für eigene Erhebungen standen nicht zur Verfügung.

#### **Evaluationsprobleme und -ergebnisse**

- Die zur Verfügung stehenden Daten waren mit unterschiedlichen Zielen erstellt worden, die sich nicht unbedingt mit den Fragestellungen der Evaluation deckten.
- Mit der Dezentralisierung des Programms war gleichzeitig eine Dezentralisierung der Berichterstattung zur Programmdurchführung und der Struktur der Berichtsdaten verbunden.
- Erfolgskontrollen auf der Durchführungsebene werden meist mit hoch aggregierten Daten durchgeführt, die für eine Evaluation nur begrenzt geeignet sind.
- Methodisch konzentrierte sich die ex-post-geplante Evaluation im Wesentlichen auf die Recherche, Systematisierung und Analyse prozessgenerierter Daten und Informationen. Durch die Neukonzeption veränderte Strukturen und Entwicklungen des Programms konnten transparenter gemacht werden.
- Gleichzeitig wurde deutlich, dass zur Kontrolle der Programmwirksamkeit eine systematische Berichterstattung erforderlich ist.

### **Auswirkungen der Evaluation auf die weitere Programmgestaltung**

- Die Evaluation führte zur strukturellen Anpassung der Folgeprogramme.
- Die Evaluation überzeugte die Programmgestalter in Bund und Ländern von der Notwendigkeit, auch die Folgeprogramme zu evaluieren.
- Die Berichterstattung zur Programmdurchführung sollte verbessert werden.

## **2. Phase: Evaluation der Ausbildungsplatzprogramme Ost 2002 - 2004**

### **Evaluationsauftrag des BMBF**

- Die Evaluation sollte einen „Überblick über den Erfolg der Neustrukturierung der Programme“ bieten. Hierzu wurden anhand einer Indikatorenliste zur ESF-Förderung Indikatoren für den Maßnahmeerfolg mit Bund und Ländern abgestimmt.

### **Datenquellen:**

- Regelmäßige Trägermeldungen zu Maßnahmeeintritten und Teilnahmeverlauf (Individualdaten)
- Schriftliche Teilnehmer- und Trägerbefragungen
- Telefonische Befragung bei Absolventen des Programms bzw. betrieblicher Ausbildung
- Expertengespräche mit Akteuren auf Durchführungsebene

### *Ergänzende Daten:*

- Statistiken der Berufsberatung, Berufsbildungsstatistiken
- Andere Absolventenbefragungen

### **Durchführungsprobleme:**

- Mit der Verbesserung der Datenlage vergrößert sich auch der Arbeitsaufwand auf der Durchführungsebene des Programms. Die Akzeptanz der Evaluation bei den Akteuren auf der Durchführungsebene ist daher von entscheidender Bedeutung.
- Übermittlungsverzögerungen und äußerst heterogene Datenqualität führen dazu, dass der Anspruch einer programmbegleitenden Evaluation, d.h. insbesondere auch zeitnah Ergebnisse bereitzustellen, nur schwer einlösbar ist.
- Es fehlen zuverlässige Indikatoren für betriebliche Substitutionseffekte. Die Förderquote als alleiniger Indikator ist nur begrenzt aussagefähig.
- Der Vergleich der Erwerbssituation von Programmabsolventen und betrieblich ausgebildeten Referenzgruppen gibt nur begrenzte Aufschlüsse über den Programmterfolg, auch wenn die statistischen Verfahren zur Kontrolle der Heterogenität von Teilnehmer- und Vergleichspopulationen verbessert wurden.

### **Chancen der derzeit durchgeführten Evaluation:**

- Die Diskussion der Evaluationsergebnisse mit den Programmverantwortlichen kann zu einem politischen Reflektionsprozess über Programmziele und Programmgestaltung beitragen, gleichwohl sind Tendenzen der Politik, das Programm mit positiven Einzelergebnissen zu rechtfertigen, nicht auszuschließen.
- Die zu erwartenden Evaluationsergebnisse können eine verbesserte Informationsgrundlage zur Ausgestaltung künftiger Förderprogramme bieten.
- Das evaluierte Programm fördert neue Formen der Ausbildungsorganisation und systemübergreifende Lernortkombinationen. Die Ergebnisse können als Grundlage für Machbarkeitsstudien zur Weiterentwicklung des dualen Ausbildungssystems mit neuen Verbund- und Lernortstrukturen genutzt werden.

### **Zu berücksichtigen bleibt:**

- Mit dem evaluierten Förderprogramm wurde nur ein Teilbereich der heterogenen Förderlandschaft in Ostdeutschland untersucht. Die Heterogenität der Förderlandschaft spiegelt sich auch in der Heterogenität der Evaluationsstudien - ihrer regionalen bzw. programmbezogenen Reichweite und ihren Evaluierungszielen - wider. Politikberatung zur Ausbildungsplatzförderung basiert auf Evaluationsstudien, die letztlich „Patchwork-Charakter“ haben. Für die Politikberatung wäre die Koordination dieser Evaluationsstudien sinnvoll.

### **Allgemeine Thesen zu Evaluation und Politikberatung**

- Damit Evaluation beratungsrelevante Aussagen treffen kann, muss sie Bestandteil der Programmplanung sein.
- Die Ergebnisbewertung und Formulierung von Empfehlungen erfordert transparente Kriterien, Sensibilität und Fairness des Evaluators, die auch die unterschiedlichen Interessenlagen des Auftraggebers (Politikverwaltung) und der Akteure auf der Durchführungsebene berücksichtigen.
- Auftraggeber und Evaluator interpretieren Evaluationsergebnisse häufig aus sehr unterschiedlicher Perspektive. Während Auftraggeber auf kurze komprimierte Darstellungen mit handlungsrelevanten Aussagen und eindeutigen Bewertungen abzielen, stehen beim Evaluator differenzierte Ergebnisdarstellungen und die Problematik der Datenbasis im Vordergrund.
- Evaluationsergebnisse und –empfehlungen können die politische Willensbildung und demokratische Entscheidungsprozesse in der Berufsbildungspolitik nicht ersetzen.