

bbaktuell befragt drei österreichische Experten zur Reform des «Blum-Bonus»

Lehrstellenförderung via Portemonnaie

bbaktuell 212 vom 4. März 2008

Vor rund drei Jahren hat Österreich aufgrund einer akuten Lehrstellenkrise begonnen, Zuschüsse in der Höhe von 8'400 Euro für neue Lehrstellen zu zahlen. Der «Blum-Bonus» hat in den Augen der meisten Beobachter zwar zur Entspannung der Situation beigetragen. Wegen beträchtlicher «Mitnahme-Effekte» soll der Bonus nun aber reformiert werden.

Daniel Fleischmann

Unser östlicher Nachbar Österreich erlebt - nicht unähnlich zu unserem Land - einen Lehrstellenmangel. Bildeten Anfang der 80er Jahre noch rund 24 Prozent der Betriebe Lehrlinge aus, so reduzierte sich dieser Anteil bis 2005 um die Hälfte auf 12 Prozent. Dadurch hat sich die Zahl der Lehrplätze seit Beginn der 80er Jahre um mehr als ein Drittel verringert. 2004 hatten 44'123 Jugendliche (bis 24 Jahre) keine Arbeit.

In dieser angespannten Situation beschloss die Bundesregierung, mit dem «Projekt 06»/Blum-Bonus neue Wege zu gehen. Seit dem 1. September 2005 erhalten Betriebe, die zusätzliche Lehrlinge aufnehmen, im ersten Lehrjahr 400 Euro pro Monat, im zweiten 200 Euro pro Monat und im dritten 100 Euro pro Monat. Über die gesamte Lehrzeit ergeben sich damit Kosten von 8.400 Euro pro Lehrverhältnis.

Reformbedürftiger Bonus

Inzwischen hat sich die Lehrstellensituation in Österreich wieder verbessert. 2004 hatten 35'938

[1] Die Studie wurde im Juli 2007 von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich (Abteilung Wirtschaftspolitik) (AKNÖ) erstellt. Download: www.bbaktuell.ch/pdf/bba4431b.pdf

Jugendliche eine Lehre begonnen, drei Jahre später waren es 41'176. Welchen Beitrag der Blum-Bonus dazu leistete, beurteilen die von bbaktuell schriftlich befragten Fachleute unterschiedlich. Alfred Freundlinger, Referent in der Abteilung für Bildungspolitik der Wirtschaftskammer Österreich ist überzeugt, dass durch die Förderung «ohne Zweifel zusätzliche Lehrstellen entstanden sind». Thomas Mayr, Geschäftsführer des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft, attestiert dem Blum-Bonus, «effektiv» gewesen zu sein. Peter Schlägl, geschäftsführender Institutsleiter des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung, äussert sich skeptischer - er glaubt nur, dass der Bonus «als Symbol» gesehen werden könnte, dass die «Ausbildungsleistung von Unternehmen wahrgenommen und gewürdigt» wird.

Unter Fachleuten ist indes kaum bestritten, dass der Blum-Bonus reformbedürftig ist. Dafür hat nicht zuletzt eine Studie¹ über die «Effizienz des Blum-Bonus» gesorgt, die mit dem für Schweizer Ohren fast schon provokativ deutlichen Titel «Teure neue Lehrstelle» überschrieben ist. Sie kommt zum Schluss, dass der Blum-Bonus zwar einen signifikant positiven Effekt auf den Lehrstellenmarkt gehabt habe. Die Kosten im Verhältnis zum erreichten Effekt seien aufgrund von erheblichen «Mitnahme-Effekten» allerdings sehr hoch. 70,7 Prozent (2005) bzw. 77,8 Prozent (2006) aller geförderten Lehrstellen seien nicht durch den Blum-Bonus entstanden, sondern hätten auch ohne diesen bestanden. Die realen Kosten von 8'400 Euro pro Blum-Förderung kämen damit auf 28'662 Euro (2005) bzw. gar 37'813 Euro (2006) für ein effektiv neues Lehrverhältnis.

Inzwischen hat sich die österreichische Regierung aus Sozialdemokraten (SPÖ) und bürgerlicher

Volkspartei (ÖVP) auf eine Reform der Lehrlingsförderung geeinigt, wie Mitte Januar 2008 bekannt wurde. Neu sollen nicht mehr einfach «zusätzliche» Lehrstellen gefördert werden, da dieses Kriterium zu ungenau, schwer zu überprüfen und auch erschöpft ist. Stattdessen soll eine «differenzierte, bedarfsgerechte Basisförderung» etabliert werden, wie es in einer Vereinbarung der Sozialpartner mit der Bundesregierung heisst.² Dabei handelt es sich um einen Zuschuss an jedes Lehrverhältnis in der Höhe von drei Lehrlingsentschädigungen im 1. Lehrjahr, zwei Lehrlingsentschädigungen im 2. Lehrjahr und einer Lehrlingsentschädigung im 3. und 4. Lehrjahr. Neben dieser Basisförderung soll zudem ein Blum-Bonus II ausgerichtet werden, der an engere Bedingungen als bisher geknüpft ist. So sollen alle neu gegründeten Firmen, die innerhalb der ersten fünf Jahre einen Lehrling einstellen, gefördert werden. Gelder gibt es auch für Unternehmen, deren Lehrlinge sich zur Mitte der Lehrzeit erfolgreich einer Qualitätsprüfung unterziehen. Auch Ausbildungsverbünde sollen finanziell unterstützt werden.

Ob diese Reform des Blum-Bonus sinnvoll ist, beurteilen die angefragten Fachleute unterschiedlich. Alfred Freundlinger begrüßt, dass mit der Basisförderung künftig nicht nur die Schaffung neuer Lehrstellen, sondern auch der Erhalt bestehender Ausbildungsplätze gefördert werden soll. Zugleich kritisiert er, dass der alte Blum-Bonus überhaupt als Kompromiss noch erhalten werde, in der vorgeesehenen Form aber eher der Firmengründungs-Förderung diene. Auch Thomas Mayr unterstützt die eingeschlagene Marschrichtung, namentlich wo sie sich an qualitativen Kriterien orientiere. Mayr lobt: «Durch Anreize für über die normale Ausbildung hinausgehende Massnahmen soll das Augenmerk auf die Förderung besonderer Qualität in der Ausbildung gesetzt werden. So sollen hinkünftig Zusatzausbildungen von Lehrlingen, Ausbildungsverbünden, Weiterbildung von Ausbildern und ähnliche Massnahmen gefördert werden. Für Unternehmen, die das erste Mal ausbilden und für neu gegründete Unternehmen soll es weiterhin eine Förderung pro Lehrvertrag geben.» Am kritischsten kommentiert Peter Schlägl, dass zwar «innovative» Berufe ins Blickfeld genommen würden, aber eine solide Identifikation von regionalem oder überregionalem Bedarf damit nicht in Verbindung gebracht werde. Es bleibe der Fokus auf «Jugendbeschäftigung» anstatt Qualifikation für die Zukunft, so Schlägl. Die geplante Reform soll ab dem



Alfred Freundlinger ist Referent in der Abteilung für Bildungspolitik der Wirtschaftskammer Österreich und dort für den Themenbereich Lehrlingsausbildung zuständig; alfred.freundlinger@wko.at



Thomas Mayr ist Geschäftsführer des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw) mayr@ibw.at



Peter Schlägl ist geschäftsführender Institutsleiter des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung; peter.schloegl@oeibf.at

Ausbildungsjahr 2008/09 umgesetzt werden; die Vorrarbeiten werden laut Planung mit Ende erstes Quartal 2008 abgeschlossen.

Die Experten-Interviews

**Peter Schlägl, geschäftsführender
Institutsleiter des Österreichischen Instituts für
Berufsbildungsforschung**

1. Ist der Blum-Bonus reformbedürftig? Weshalb?

In der Analyse wurden erhebliche Mitnahmeeffekte identifiziert. Auch signalisiert ein pauschaler Bonus, dass Ausbildung jedenfalls Zuschussnotwendigkeiten hat, ohne Berücksichtigung von Merkmalen der Qualität etc.

2. Geht die vorgeschlagene Reform in die richtige Richtung?

Nur sehr partiell, da zwar «innovative» Berufe ins Blickfeld genommen werden, aber eine solide Identifikation von regionalem oder überregionalem Bedarf nicht damit in Verbindung gebracht wird. Es bleibt der Fokus auf «Jugendbeschäftigung» anstatt Qualifikation für die Zukunft.

3. Wo sehen Sie heikle Punkte der vorgeschlagenen Reform des Blum-Bonus?

S.o. zusätzlich hoher administrativer Aufwand (Kontrolle was sind tatsächlich neue Lehrstellen?)

4. Sehen Sie einen wesentlichen Effekt des Blum-Bonus bei der Schaffung von neuen Lehrstellen (oder Erhalt von alten)? Wie wichtig ist der Blum-Bonus?

Es kann - positiv gesehen - als Symbol gesehen werden, dass die Ausbildungsleistung von Unternehmen wahrgenommen und gewürdigt wird.

5. In Österreich kennt man eine «Ausbildungsgarantie». Ist diese sinnvoll?

Grundsätzlich ja, aber sie sollte auch prinzipiell einlösbar sein und zwar in einer Ausbildungsschiene der Wahl (vollschulisch, betrieblich etc.) und idealerweise auch in einer interessengeleiteten Fachentscheidung.

6. Welches sind andere wesentliche Probleme der österreichischen Berufsbildung? (Diese Frage legt uns vielleicht für spätere Themen oder Recherchen Spuren).

Ein grundsätzliches Problem unseres Systems ist die horizontale (etwa zwischen vollschulischer und dualer Ausbildung) und vertikale Durchlässigkeit

Deutschland: Ebenfalls ein Bonus geplant

In der gleichen Woche, in der in Österreich die Reform des Blum-Bonus angekündigt wurde, hiess der deutsche Bundestag eine «Qualifizierungsinitiative» der Bundesregierung gut. Wichtigster Bestandteil der Mitte Januar 2008 angekündigten Initiative ist das Konzept «Jugend - Ausbildung und Arbeit», das unter anderem einen «Bonus für die Schaffung zusätzlicher Lehrstellen» enthält. Er wird Arbeitgebern gewährt, die zusätzliche Ausbildungsplätze für förderbedürftige Altbewerberinnen oder Altbewerber schaffen, die maximal über einen Realschulabschluss verfügen oder bereits seit mehr als zwei Jahren vergeblich nach einem Ausbildungsplatz suchen oder individuell benachteiligt sind. Der Ausbildungsbonus soll nicht zu Lasten anderer Bewerber führen, deshalb ist er an das Merkmal eines zusätzlichen Ausbildungsplatzes geknüpft. Ziel ist es, bis 2010 etwa 100.000 zusätzliche Ausbildungsplätze für Jugendliche und Heranwachsende zu schaffen, die schon seit langerem vergeblich nach einem Ausbildungsplatz suchen

Die Höhe des Bonus richtet sich nach der Höhe der monatlichen Ausbildungsvergütung der Jugendlichen. Er ist ein einmaliger, pauschaler Zuschuss, der in zwei Teilbeträgen ausgezahlt werden soll. Unter 500 Euro monatlicher Vergütung beträgt der Bonus 4'000 Euro, zwischen 500 und 750 Euro 5.000 Euro und über 750 Euro 6'000 Euro. Seine Finanzierung soll aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit (BA) erfolgen. Weitere Massnahmen des Konzepts «Jugend - Ausbildung und Arbeit» sind der Einsatz von Ausbildungspaten, sozialpädagogische Begleitung von Auszubildenden und die Verstärkung der personellen Ausstattung in der Berufsberatung.

Mehr:
http://iab.de/asp/X_chronik/chrTab.asp?Tab=Links&Selektor=27#Ebene

(hin zu den Hochschulen). Formal «alles möglich», faktisch sehr mühsam und oftmals ein Minderheitenprogramm.

Thomas Mayr, Geschäftsführer des Instituts für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw)

1. Ist der Blum-Bonus reformbedürftig? Weshalb?

Der Blum-Bonus hat sich als effektives Instrument erwiesen. Jetzt ist es allerdings an der Zeit, dieses Förderinstrument weiterzuentwickeln. Beim bisherigen Blum-Bonus stand das Kriterium der Zusätzlichkeit im Vordergrund. Eine Lehrstelle in einem Unternehmen wurde dann gefördert, wenn sich die Gesamtzahl der Lehrlinge gegenüber einem bestimmten Stichtag erhöht hat. Diese Art der Förderung hat ihr Ziel erreicht, die Zahl der angebotenen Lehrstellen hat sich tatsächlich deutlich erhöht. Gleichzeitig läuft sich das Kriterium der Zusätzlichkeit nach einiger Zeit natürlich aus und wird in seiner Wirkung schwächer.

2. Geht die vorgeschlagene Reform in die richtige Richtung?

Ja. Nach Jahren der Konzentration auf Quantität, also auf eine Zunahme der Lehrlingszahlen, ist es ein richtiger Schritt, nun auch auf Qualität zu setzen. Wie bisher soll das Förderinstrument einen Ausgleich für die Kosten der Ausbildung bieten und damit das betriebswirtschaftlich kurzfristige Kosten-Nutzenkalkül der Unternehmen zu Gunsten der Lehrlingsausbildung verschieben. Gleichzeitig soll durch Anreize für über die normale Ausbildung hinausgehende Maßnahmen das Augenmerk auf die Förderung besonderer Qualität in der Ausbildung gesetzt werden. So sollen hinkünftig Zusatzausbildungen von Lehrlingen, Ausbildungsverbünde, Weiterbildung von Ausbildern und ähnliche Maßnahmen gefördert werden. Für Unternehmen, die das erste Mal ausbilden und für neu gegründete Unternehmen soll es weiterhin eine Förderung pro Lehrvertrag geben. Das könnte ein wichtiger Schritt zur Etablierung einer Ausbildungskultur in solchen Unternehmen sein. Ob diese Wirkung tatsächlich eintritt, muss sich allerdings erst zeigen.

3. Wo sehen Sie heikle Punkte der vorgeschlagenen Reform des Blum-Bonus?

Die Förderhöhen und -kriterien müssen im Detail erst ausgearbeitet werden. Entscheidend wird sein, ob es gelingt, die Förderkriterien so festzulegen, dass das neue System einfach und transparent ist und leicht administriert werden kann.

4. Sehen Sie einen wesentlichen Effekt des Blum-Bonus bei der Schaffung von neuen Lehrstellen (oder Erhalt von alten)? Wie wichtig ist der Blum-Bonus?

Tatsache ist, dass die Lehrlingszahlen in Österreich in den vergangenen Jahren stark gestiegen sind. Hier hat sicherlich nicht nur der Blum-Bonus sondern auch die gute Konjunktur und der steigende Bedarf der Unternehmen nach Facharbeitern eine Rolle gespielt.

5. In Österreich kennt man eine «Ausbildungsgarantie». Ist diese sinnvoll?

Österreich hat in den vergangenen Jahren eine enorme Bildungsexpansion erlebt. Der Anteil von jungen Menschen, der ohne weiterführenden Bildungsabschluss bleibt, hat sich seit den 80er Jahren halbiert und steht heute bei nur mehr rund 15%. Damit liegt Österreich international im Spitzensfeld. Wesentlicher Träger dieser Bildungsintegration war ohne Zweifel die Lehrlingsausbildung. Das Ziel, diesen Wert noch weiter zu verbes-

sern, ist aufrecht und im Hinblick auf die absehbaren Herausforderungen aufgrund der demographischen Veränderung und des wirtschaftlichen Strukturwandels absolut sinnvoll. Gleichzeitig ist es allerdings so, dass der Lehrstellenmarkt von Angebot und Nachfrage bestimmt ist und die Zahl der abgeschlossenen Lehrverträge eine Marktlösung ist. Das ist im Prinzip von Vorteil, denn dadurch ist Relevanz und Bedarfsorientierung der Ausbildung gesichert. Es kann aber auch dazu führen, dass Jugendliche aufgrund regionaler Besonderheiten oder auch aufgrund bestimmter Vorbildungs-Defizite keine Lehrstelle finden und auch keine schulische Ausbildung durchlaufen wollen oder können. Durch eine gemeinsame Kraftanstrengung und ein besseres Aufeinanderabstimmen von schulischer Ausbildung, Lehrlingsausbildung und den sogenannten selbständigen Ausbildungseinrichtungen des Arbeitsmarktes sollte es tatsächlich möglich sein, jedem Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anbieten zu können.

6. Welches sind andere wesentliche Probleme der österreichischen Berufsbildung? (Diese Frage legt uns vielleicht für spätere Themen oder Recherchen Spuren).

Bei all seinen positiven Ergebnissen steht das österreichische Berufsbildungssystem auch beträchtlichen Herausforderungen gegenüber. Das sind zum einen notwendige Verbesserungen in der Durchlässigkeit zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung auf der einen und zwischen der Sekundar- und Tertiärbene auf der anderen Seite. Weiter muss es gelingen, den «Wert» von österreichischen Abschlüssen im internationalen Vergleich richtig darzustellen. In vielen EU-Ländern findet Berufsbildung primär auf Hochschulebene statt, in Österreich hingegen auf der Sekundarstufe. Obwohl die Lernergebnisse im Sinne konkret vermittelter Kompetenzen in den meisten Fällen vergleichbar sind, kommt es tendenziell zu einer Unterbewertung der österreichischen Abschlüsse.

Alfred Freundlinger, Referent für Bildungspolitik der Wirtschaftskammer Österreich

1. Ist der Blum-Bonus reformbedürftig? Weshalb?

Der sogenannte Blum-Bonus (Förderung zusätzlicher Lehrstellen durch das AMS) ist streng genommen nicht reformbedürftig, weil er von vornherein befristet konzipiert war. Eine derart hohe

Förderung nach dem administrativ sehr schwierigen und unscharfen Zusätzlichkeitskriterium kann nur eine vorübergehende Notmaßnahme sein. Das Kriterium der Zusätzlichkeit erschöpft sich außerdem nach und nach, weil Betriebe, die bereits zusätzliche Lehrlinge aufgenommen haben, kaum noch weitere zusätzliche Lehrlinge sinnvoll beschäftigen können. Grundsätzlich sollten Lehrplätze dann zur Verfügung gestellt werden, wenn dies aus Unternehmenssicht sinnvoll ist.

2. Geht die vorgeschlagene Reform in die richtige Richtung?

Die Reform sieht vor, dass es auf Dauer eine Lehrstellenförderung geben soll. Damit wird aus dem Erfolg des «Blum-Bonus» die Lehre gezogen. Anstatt ausschließlich zusätzliche Lehrplätze zu fördern, soll die neue Förderung grundsätzlich für alle Unternehmen erreichbar sein und damit auch verhindern helfen, dass Lehrplätze verloren gehen. Wichtig ist für die Zukunft die Förderung nach Qualitätskriterien. So können Akzente für eine positive Entwicklung gesetzt werden.

3. Wo sehen Sie heikle Punkte der vorgeschlagenen Reform des Blum-Bonus?

Leider ist - als Kompromiss - der alte «Blum-Bonus» in modifizierter Form weiterhin vorgesehen. Die Reform gerät dadurch halbherzig und inkonsistent. Das Zusätzlichkeitskriterium fällt weg, statt dessen sollen für neu gegründete Unternehmen fünf Jahre lang alle Lehrlinge gefördert werden. Bei neu oder wieder in die Lehrlingsausbildung einsteigenden Unternehmen ist dies für immerhin ein Jahr vorgesehen. Die Förderung gerät damit mehr in die Richtung einer Gründungsförderung. Dadurch werden sehr viele Fördermittel gebunden, die für Qualitätsförderung somit nicht zur Verfügung stehen.

4. Sehen Sie einen wesentlichen Effekt des Blum-Bonus bei der Schaffung von neuen Lehrstellen (oder Erhalt von alten)? Wie wichtig ist der Blum-Bonus?

Zum Erhalt von alten Lehrstellen hat der «Blum-Bonus» sicher nicht beigetragen, hier besteht die

Hoffnung, dass dies mit dem neuen Modell gelingt. Zusätzliche Lehrstellen sind ohne Zweifel durch die Förderung entstanden. Seit Einführung der Förderung steigen die Lehrlingszahlen an, davor war der Trend fallend.

5. In Österreich kennt man eine «Ausbildungsgarantie». Ist diese sinnvoll?

Die «Ausbildungsgarantie» meint, dass für jeden Jugendlichen ein entsprechendes Ausbildungsgesetz vorgesehen werden soll. Die Philosophie der 60er Jahre, wonach für einen bestimmten Anteil der Jugendlichen auch eine Absolvierung der Schulpflicht reicht, ist eindeutig nicht mehr zeitgemäß. Im Gegenteil, vermutlich wird man in Zukunft sogar über eine Ausbildungspflicht bis 18 nachdenken müssen.

6. Welches sind andere wesentliche Probleme der österreichischen Berufsbildung? (Diese Frage legt uns vielleicht für spätere Themen oder Recherchen Spuren).

Für Schüler, die in weiterführende Schulen der Sekundarstufe II wechseln, erfolgt dieser Wechsel nach der 8. Schulstufe. Jugendliche, die eine Lehre machen wollen, müssen vorher noch das letzte Jahr der Schulpflicht absolvieren (Polytechnische Schule, wird oft auch in anderen weiterführenden Schulen «umgangen»). Dadurch entsteht eine problematische Asymmetrie im Bildungssystem. Die Folge sind Schwierigkeiten bei Transparenz und Anrechnungen. Dies wird sich auch bei der Ausarbeitung eines nationalen Qualifikationsrahmens störend auswirken. Die Lehrlingsausbildung ist durch diese Schieflage systematisch benachteiligt. Oft fungiert sie als Auffangbecken für Drop-Outs aus den weiterführenden Schulen.

Ein gravierendes Problem besteht außerdem in der oft unzureichenden Berufsbildungsreife nach der Pflichtschule. Die beispielsweise von der PISA-Studie aufgezeigten Mängel bei den Kultertechniken treten überproportional bei den Lehrstellensuchenden auf.