

van Lith, Ulrich

**Article — Digitized Version**

## Finanzierung der Berufsausbildung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* van Lith, Ulrich (1997) : Finanzierung der Berufsausbildung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 7, pp. 400-407

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137502>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Ulrich van Lith

## Finanzierung der Berufsausbildung

*Auch in diesem Jahr werden voraussichtlich viele Ausbildungsplätze fehlen. Die Unternehmen sehen vor allem in den Kosten der Ausbildung die Ursache für das zu geringe Angebot an Ausbildungsplätzen. Wie wirkt sich das System der einzelbetrieblichen Finanzierung auf die Ausbildungssituation aus? Was könnten alternative Umlagesysteme, die gegenwärtig diskutiert werden, leisten?*

Die Finanzierung der Berufsausbildung ist in Deutschland und Europa<sup>1</sup> immer wieder ein Problem. Neuerdings spitzt sich dieses wieder zu, und zwar aus zwei Gründen: zum einen, weil davon auszugehen ist, daß der volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Schaden wartender, unausgebildeter, arbeitsloser Jugendlicher größer ist als die Übernahme zusätzlicher Kosten für die rechtzeitige Bereitstellung von Ausbildungsplätzen – ganz zu schweigen von dem negativen Bild, das junge Menschen von der Gesellschaft, in der sie aufgewachsen sind, gewinnen, wenn sie an der Schwelle ihres beruflichen Lebens erfahren müssen, wie wenig sie bzw. ihr Leistungsbeitrag gewünscht sind.

Zum anderen werden neue Anforderungen an das Berufsausbildungssystem gestellt. Seit der sprunghaften Zunahme der Globalisierung der Wirtschaft, die nicht nur die Waren- und Dienstleistungsmärkte, sondern auch die Kapital- und Arbeitsmärkte erfaßt hat und die Unternehmen im internationalen Wettbewerb zu einer permanenten Suche nach kostengünstigen Beschaffungs- und Produktionsverlagerungen und zur Einstellung kostengünstiger Arbeitskräfte zwingt, hat die Bedeutung des Bildungssystems und des Berufsausbildungssystems besonders für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland erheblich zugenommen. Mehr als je zuvor wird der Wettbewerbsvorteil der deutschen Wirtschaft in der Leistungsstärke, der Reaktionsgeschwindigkeit, Flexibilität und Innovationskraft des Systems der beruflichen Bildung liegen, weniger dagegen im vorhandenen Bestand an Humanvermögen bzw. qualifizierten Arbeitskräften. Dieser Bestand unterliegt heute einer beschleunigten Abwertung<sup>2</sup>.

Die genannten erforderlichen Eigenschaften des Systems hängen entscheidend von seiner Finanzierung und seinen Rahmenbedingungen ab. Im folgenden soll deshalb geprüft werden, wie dieses System, das im Gegensatz zur Schnellebigkeit der Produkte und Dienstleistungen einen langfristigen, von Wettbewerbern nicht leicht aufholbaren Vorsprung verschafft, zukunftsfruchtig fortentwickelt und ausgebaut werden kann. Um dieser Frage nachzugehen, ist es nützlich, sich zunächst die Eigenschaften des dualen Systems und das, was es von anderen Teilen des Bildungssystems der Bundesrepublik unterscheidet und seine spezielle Problematik ausmacht, zu vergegenwärtigen.

### Besonderheiten des dualen Systems

Das bestehende duale System der Berufsausbildung mit einzelbetrieblicher Finanzierung richtet sich mit seinem betrieblichen Angebot (Ausbildungsplätze) im Gegensatz zum allgemeinbildenden Schul- und Hochschulsystem nicht nach der Nachfrage nach Bildung oder Ausbildung, sondern primär nach dem Bedarf von Wirtschaft und Verwaltung an ausgebildeten Fachkräften. Entsprechend diesem Bedarf werden Ausbildungsplätze bereitgestellt<sup>3</sup>. Anders als im allgemeinbildenden Schulsystem, in dem ein Rechtsanspruch auf einen Schulplatz besteht, existiert dieser

<sup>1</sup> Europäische Kommission: Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung, Brüssel 1995, Kom(95)590; dies.: Grünbuch zur Innovation, Kom(95)686; dies. (GD XXII): Rapport du Groupe de réflexion sur l'éducation et la formation, Dezember 1996.

<sup>2</sup> Siehe hierzu ausführlicher Ulrich van Lith: Entwicklungspotentiale der deutschen Wirtschaft und die Rolle der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Wirtschaftspolitik nach der deutschen Vereinigung, Festakademie aus Anlaß des 65. Geburtstages von Christian Watrin, Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn 1995, S. 74 ff.

<sup>3</sup> Gegebenenfalls werden mehr Ausbildungsplätze geschaffen, um eine ausreichende Auswahl der für eine spätere Einstellung im Betrieb Geeigneten zu gewährleisten; und sofern die Erträge der Ausbildung die betrieblichen Kosten übersteigen, auch deshalb, weil die Kosten- Ertragssituation des Unternehmens dadurch günstiger beeinflusst wird als durch die Einstellung anderer Arbeitskräfte.

*Prof. Dr. Ulrich van Lith, 59, lehrt Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln und ist Leiter des Rhein-Ruhr-Institut für Wirtschaftspolitik in Mülheim an der Ruhr.*

Rechtsanspruch auf einen betrieblichen Ausbildungsplatz nicht. Die Betriebe sind frei, Ausbildungsplätze anzubieten oder nicht (Ausbildungsvertragsfreiheit). Diese Freiheit zu gewähren ist ordnungspolitisch sinnvoll. Andernfalls könnte unter Umständen zwar „wunschgemäß“ ausgebildet werden, aber die Ausbildung ginge am Bedarf vorbei und könnte größtenteils nicht produktiv eingesetzt werden.

Aus der Freiheit des Ausbildungsplatzangebotes folgt jedoch ein Konflikt. Denn Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen werden in ihrer Größenordnung durch unterschiedliche Faktoren beeinflusst und fallen allenfalls rein zufällig größenmäßig zusammen: Das Angebot wird durch den erwarteten mittel- bis langfristigen Bedarf an qualifizierten Fachkräften bestimmt, die Nachfrage von der demographischen Entwicklung, der Struktur des Bildungssystems und den mit ihr zusammenhängenden Bildungsalternativen sowie den persönlichen Präferenzen der Menschen.

Der Konflikt ist deshalb nur dann auflösbar, wenn ein Regelungssystem existiert, das Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen zum Ausgleich bringt. Auch muß der Ausgleich so erfolgen, daß sich auf freiwilliger Basis das Angebot an Ausbildungsplätzen erhöht und die Nachfrage durch Wahrnehmung anderer geeigneter Alternativen (Kurzausbildungen, zertifizierte Ausbildung für Teilfunktionen, Einarbeitung, Schulbildung u. ä.) sich ebenfalls anpaßt. Maßstab für das, was wir „richtige“ Anpassung nennen, ist die bestmögliche Verwendung der persönlichen Anlagen und Fähigkeiten des einzelnen für produktive Aufgaben und die möglichst effiziente Durchführung der dazu notwendigen Ausbildungsmaßnahmen. Ein derartiger Regelungsmechanismus besteht aber nicht. Er müßte die erwarteten Kosten und Nutzen (Erträge) der Ausbildung für Unternehmen und Auszubildende berücksichtigen und möglichst korrekt zum Ausgleich bringen.

### **Möglichkeiten zum Ausgleich**

Da die Erwartungen über die Quantitäten und Qualitäten des zukünftigen Fachkräftebedarfs durch die Entwicklung der Wirtschaft gegeben sind, kann der Ausgleichsmechanismus bei dem aktuellen Nachfrageüberhang nach Ausbildungsplätzen nur durch Senkung der Ausbildungskosten bzw. durch Erhöhung der Erträge während der Ausbildung und – gewichtet mit der Wahrscheinlichkeit der Übernahme nach Abschluß der Ausbildung – danach auf das Ausbildungsplatzangebot begrenzt expansiven Einfluß ausüben.

Wichtige Kostengrößen, die hier zu nennen sind, sind die Kosten der Auszubildendenvergütung, der Ausbilder, der sachlichen Ausstattung des Ausbildungsplatzes sowie die Dauer der Ausbildung. Bei den Ertragsgrößen sind dies die natürlichen Fähigkeiten und Begabungen der Auszubildenden, die schulische Vorbildung, die Willigkeit (Motivation) der Auszubildenden sowie die im Betrieb verbrachte Ausbildungszeit und die Gesamtdauer der Ausbildung. Die Höhe der Auszubildendenvergütung wird durch die Tarifpartner bestimmt, die Kosten für die personellen und sachlichen Anforderungen an den Ausbildungsplatz, die Ausbildungszeit und -dauer durch das Berufsbildungsgesetz und die Berufsordnungen sowie die Bestimmungen zum Besuch der Berufsschule. Die Höhe der Erträge wird bei gegebenen natürlichen Anlagen und Begabungen der Auszubildenden durch deren schulischen Bildungsleistungen, die Selektion der Auszubildenden und durch die im Betrieb verbrachte Ausbildungszeit und die Ausbildungsdauer beeinflusst.

Auf der Nachfrageseite läßt sich ein Ausgleich durch Senkung der Nachfrage freiwillig nur erzielen, wenn sie die Erwartungen über den Nutzen bzw. die Vorteilhaftigkeit einer Ausbildung im Vergleich zu tatsächlich bestehenden Alternativen verschlechtern. Dabei stehen Erwartungen über die geeignete zukünftige berufliche Tätigkeit mit ihren pekuniären und immateriellen Aspekten im Vordergrund. Diese Erwartungen sind aber wiederum vom Ausbildungsmarkt weitestgehend unabhängig und werden durch die Bedarfe und Anforderungen der Wirtschaft und Verwaltung an Qualifikationen vorgegeben. Die Kosten der Ausbildung in Form von persönlicher Mühe und Verzicht auf (lukrativere oder angenehmere) Alternativen spielen zwar eine Rolle, sie stehen aber in der Regel nicht im Vordergrund. Entscheidend ist vielmehr, daß der einzelne durch Ausbildung in die berufliche Position und Verwendung gelangt, in der er bestmögliches für sich und die Gesellschaft leistet.

Aus dem Gesagten wird deutlich: Maßgebend für den Ausbildungsmarkt sind die wirtschaftlichen Erwartungen der Unternehmen und die subjektiven Vorstellungen der Auszubildenden über zukünftige berufliche Verwendungen. Der Ausgleichsmechanismus des Ausbildungsmarktes hat nur begrenzte Möglichkeiten, einen Ausgleich zu schaffen. Trotzdem sollen sich die folgenden Ausführungen auf das System der beruflichen Bildung beschränken, und es soll danach gefragt werden, was alternative Finanzierungsverfahren leisten könnten, um den Ausgleichsmechanismus möglichst funktionstüchtig zu machen.

### Einzelbetriebliche Finanzierung

Das derzeit geltende System der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsausbildung ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen sind im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes und der arbeitsrechtlichen Vorschriften frei.
- Die Kosten der betrieblichen (außerschulischen) Ausbildung trägt das ausbildende Unternehmen; diesem fallen zumindest während der Ausbildungszeit auch die Erträge der Ausbildung zu.
- Übersteigen die Kosten der betrieblichen Berufsausbildung deren Erträge, ist eine Kompensation über den Preis (gesetzlich) nicht möglich.
- Die Ausbildungsvergütung (10 § BerBiG) wird in der Regel tarifvertraglich vereinbart.

Unter diesen Bedingungen ist das Ausbildungsplatzangebot Ausfluß der langfristigen Unternehmens- und Personalpolitik mit dem Ziel, sich als Betrieb oder Unternehmen im Wettbewerb am Gütermarkt behaupten und entfalten zu können. Ein unmittelbares betriebs- oder unternehmenspolitisches Interesse, Ausbildungsleistungen kostendeckend oder gewinnbringend anzubieten, um individuelle Ausbildungswünsche zu erfüllen, besteht nicht.

Dieser Sachverhalt ist auf der Grundlage des vorher Gesagten positiv zu bewerten. Stärke dieses Systems ist die dezentrale, kompetitive Erwartungsbildung der einzelnen Betriebe und Unternehmen über ihre zukünftigen Qualifikationsbedarfe, die schnelle und – im Rahmen der rechtlichen Bedingungen (Ausbildungsordnungen) – flexible Umsetzung ihrer Erwartungen in Ausbildungsentscheidungen sowie der geringe Verwaltungsaufwand. Seine Schwäche ist es, insbesondere bei großen demographisch bedingten Ausschlägen der Ausbildungsplatznachfrage dieser nicht oder nicht rechtzeitig gerecht zu werden, konjunkturabhängig zu sein, die Lasten der Ausbildung

<sup>4</sup> Siehe hierzu speziell die Ausführungen von Ulrich van Lith: Wirkungen der Einführung einer Umlagefinanzierung der beruflichen Bildung auf Landesebene am Beispiel Berlin, Beiträge 1, Institut für Wirtschaftspolitik, Zittau 1992, S. 12 f.

<sup>5</sup> Industriegewerkschaft Metall: Finanzierung der beruflichen Bildung, Schriftenreihe der IG Metall 98, Frankfurt am Main 1983.

<sup>6</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund: Eckwerte für ein Bundesgesetz zur solidarischen Ausbildungsfinanzierung, Ergebnis der Arbeitsgruppe „Umlagefinanzierung“ beim DGB-Bundesvorstand, Düsseldorf 1995. Dieser Vorschlag greift die jüngsten Vorstellungen der IG Metall auf.

<sup>7</sup> Siehe Folkmar Kath: Finanzierung der Berufsausbildung im dualen System, Probleme und Lösungsansätze, Berlin 1995.

ungleichmäßig zu verteilen (Trittbrettfahrer) und deshalb generell zu wenig auszubilden.

Diese Schwächen sind zum größten Teil auf das Fehlen eines Anpassungsmechanismus zurückzuführen. So ist vor allem das Argument der ungleichen Lastenverteilung, soweit es auf dem Argument beruht, Auszubildende wanderten zu nicht ausbildenden Betrieben ab, die höhere Löhne zahlen könnten, kein ausreichender Grund, die einzelbetriebliche Finanzierung aufzugeben und eine Umlage zu fordern, die die nicht ausbildenden Betriebe an den Kosten der Ausbildung beteiligt. Bei entsprechender Anpassung von Kosten und Erträgen der betrieblichen Ausbildung über einen Ausgleichsmechanismus (u. a. die Ausbildungsvergütung, die Dauer der Ausbildung und die Verweilzeit im Betrieb) lassen sich Nettokosten wie auch Nettoerträge vermeiden, ohne daß dazu ein Fonds mit seinem Verwaltungsapparat aufgebaut werden müßte<sup>4</sup>.

Als Alternativen der einzelbetrieblichen Finanzierung kommen gesetzliche Umlagen auf Bundes- und Landesebene, freiwillige und tarifvertragliche Regelungen, Kammer-, Innungs- und Verbandsumlagen, steuerliche Erleichterungen, aber auch eine Verbesserung der Bedingungen einzelbetrieblicher Finanzierung mit subsidiären Hilfen des Staates in Betracht. Langfristig sind auch solche Finanzierungslösungen zu erwägen, die die Wahl zwischen verschiedenen Bildungsalternativen (Ausbildung, Schule, Hochschule) erleichtern und Verzerrungen zwischen Bildungssektoren vermindern.

### Gesetzliche Umlagefinanzierung

Die gesetzliche Umlagefinanzierung beruht auf dem Grundgedanken, das Prinzip der Freiwilligkeit der Übernahme von Ausbildungskosten aufzuheben, nicht dagegen – zumindest zunächst nicht – die Freiheit, Ausbildungsplätze anzubieten. Sämtliche Betriebe und Unternehmen (gegebenenfalls mit Ausnahmen für Kleinbetriebe, Existenzgründer) haben sich an den Kosten der betrieblichen Berufsausbildung, unter Umständen, unter Anrechnung eigener Ausbildungskosten zu beteiligen. Ziel ist es, die gesamte Nachfrage nach Ausbildungsplätzen durch Bereitstellung qualitativ geeigneter, zukunftsträchtiger und auswahlfähiger Ausbildungsplätze zu sichern (z.B. Vorschläge der IG Metall<sup>5</sup> bzw. des DGB<sup>6</sup>, existierende Umlagefonds in Dänemark und Frankreich<sup>7</sup>).

Dieses System der Umlagefinanzierung setzt je nach Modell die planerische Erfassung der Zahl der zukünftig Auszubildenden und ihrer Ausbildungs-

präferenzen, des Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft und Verwaltung, eine Bewertung der Zukunftsfähigkeit der einzelnen Ausbildungen und ihrer Inhalte sowie der zu erwartenden Kosten der betrieblichen Ausbildung voraus. Gesetzliche Umlagefonds benötigen dazu einen entsprechenden Verwaltungsapparat, eine Prognoseeinrichtung und ein System kollektiver Entscheidungsregeln, nach denen über die Kosten der Ausbildung, das Fondsaufkommen, die Bemessungsgrundlagen der Umlage, die qualitativen und quantitativen Kriterien der Mittelzuteilung u. a. entschieden wird.

Im Unterschied zur einzelbetrieblichen Finanzierung kehren sie die Anpassung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen um: Maßgebend ist nicht mehr das bedarfsorientierte Angebot der Wirtschaft und Verwaltung an Ausbildungsplätzen, sondern vielmehr die Nachfrage nach diesen. Die Zahl der Ausbildungsplätze hat sich nach der Nachfrage zu richten und diese zu übertreffen, um die Auswahlmöglichkeit zu gewährleisten, so z. B. um 12,5% nach den Vorstellungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes<sup>8</sup>.

### Nicht tragfähige Kostenerhöhung

Der Vorteil dieses Systems liegt auf den ersten Blick in der stärkeren Sicherung des Rechtes auf Ausbildung und in der mit ihm verbundenen Ausbildungsplatzgarantie – analog der Garantie eines Schulplatzes im System allgemeinbildender Schulen während der allgemeinen Schulpflicht. So positiv dies auch zu bewerten wäre, durch die gesetzliche Verpflichtung würde der intendierte wohlgemeinte Zweck mehr oder weniger konterkariert: Die durch die Umlage gestiegenen Ausbildungskosten verringern das Ausbildungsplatzangebot<sup>9</sup>. Sie erhöhen unter sonst gleichen Bedingungen die Personalkosten, lassen die Gewinne schrumpfen und beeinflussen die für die langfristige Unternehmenspolitik und Personalentwicklung so wichtigen Gewinnerwartungen ungünstig. Der Effekt der Verteuerung des Faktors Arbeit kann lediglich durch eine entsprechende Senkung der Lohnkosten oder durch einen Verzicht auf Lohn erhöhungen bei eventuellen Produktivitätsgewinnen kompensiert werden. Damit ist aber in einer Situation, in der die Arbeitnehmer zum großen Teil bereits schrumpfende verfügbare Einkommen hinnehmen und weitere Belastungen ihrer Einkommen erwarten müssen, kaum zu rechnen.

Auch läßt die Situation, in der sich die deutsche Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung befindet, weitere Kostenschübe, wie sie durch die Erhebung ei-

ner Umlage ausgelöst werden, in den meisten Fällen nicht zu. Bei Einführung einer gesetzlichen Umlage, sei es auf Bundes- oder Landesebene, müßte deshalb mit einem Rückgang der Ausbildungsplätze und der Zahl der ausbildungsbereiten Betriebe gerechnet werden. Zwar ist zu berücksichtigen, daß durch die gesetzliche Verpflichtung aller Betriebe, sich an den Kosten der betrieblichen Ausbildung zu beteiligen, auch Betriebe und Unternehmen kostenmäßig belastet würden, die bisher nicht ausgebildet haben. Für die ausbildenden Betriebe und Unternehmen würden dadurch mit hoher Wahrscheinlichkeit die zu finanzierenden Kosten sinken, denn die insgesamt durch das Umlagesystem gestiegenen Kosten würden gleichmäßiger verteilt. Für die Ausbildungsbetriebe könnte sich hieraus ein positiver Effekt ergeben, der – für sich genommen – die Ausbildungsbereitschaft bei diesen Betrieben und einigen anderen erhöhen würde; nämlich bei denjenigen, die erwarten, daß sich unter diesen Bedingungen die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen lohnt.

### Fehlende Planbarkeit

Diesem Argument ist aber entgegenzuhalten, daß durch die Umlage andere Betriebe kostenmäßig stärker belastet und als Ausbildungsbetriebe oder überhaupt wegen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit ausfallen würden. Dieser Effekt ist nicht zu vernachlässigen, da bei einzelbetrieblicher Finanzierung nur die Betriebe Ausbildungsplätze anbieten, die dies – weil freiwillig – auch verkraften können. Die gesetzliche Umlage würde aber auch die belasten, die mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit hart zu kämpfen haben. Das dürfte heutzutage eine relativ große Zahl sein, so daß der Effekt vermutlich überwiegt.

Dies ist aber nicht der alleinige und auch nicht der entscheidende Punkt. Als wichtiger zu bewerten ist, daß die gesetzliche Umlagefinanzierung wesentliche, effizienzfördernde Eigenschaften des Systems der einzelbetrieblichen Finanzierung in Frage stellt bzw. außer Kraft setzt: Die Unternehmen und Betriebe werden auf die Umstellung der Finanzierung von der einzelbetrieblichen auf die Umlagefinanzierung reagieren und ihre eigene Personalentwicklung von den Ausbildungsaktivitäten entkoppeln. Das tun sie, weil sie nun die Ausbildungskosten ganz oder teilweise ersetzt bekommen. Die betriebliche Ausbildung wird tendenziell mehr für den Markt erfolgen als für den

<sup>8</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund, a.a.O., S. 3; ebenso Ausbildungsplatzförderungsgesetz § 2 (1).

<sup>9</sup> Die Lohnsummenbezogene Kostenbelastung zur Finanzierung der Umlage beträgt nach dem Modell des DGB 2 bis 3 %.

eigenen Nachwuchs. Sie wird ferner mehr und unter unmittelbaren Kosten- und Ertragsgesichtspunkten stehen, d.h., Ausbildungsabteilungen werden unternehmerischer Selbstzweck und unter Gewinngesichtspunkten betrieben. Zwar bleibt die Selektionsfunktion für den eigenen betrieblichen Fachkräftenachwuchs erhalten, aber die bei vollständiger Einzelfinanzierung der beruflichen Bildung vorgenommene sorgfältige Prüfung der eigenen Bedarfe und die damit verbundene Information über Erwartungen zukünftiger Fachkräftebedarfe unterbleibt oder wird so unscharf, daß die bisherige Lenkungsfunktion der Ausbildungsströme verlorengeht. Neben der öffentlichen Berufsschule entstehen betriebliche Ausbildungseinheiten, die allenfalls recht und schlecht die Ausbildungsgarantie erfüllen. Die Steuerung der Ausbildungsströme wird aber nach den Anforderungen von Wirtschaft und Verwaltung zeitlich hinausgezögert und auf die nach der Erstausbildung folgende Stufe verlagert. Auf dieser findet dann der Prozeß statt, der sich im bestehenden dualen System mit einzelbetrieblicher Finanzierung unmittelbar nach dem Verlassen des allgemeinbildenden Schulsystems vollzieht und nun entsprechende Korrekturen in einem vorangeschrittenen Alter erfordert. Die in Frankreich und Dänemark zu beobachtenden ungünstigen Ergebnisse der dort praktizierten gesetzlichen Umlagesysteme dürften darin ihre Ursache haben.

Zu diesem effizienzmindernden Effekt kommen keinesfalls als gering einzuschätzende Fremdeinflüsse auf Inhalte, Methoden, organisatorische und personelle Bedingungen sowie auf die Ablaufprozesse der betrieblichen Ausbildung durch den Fonds und seinen Verwaltungsapparat. Die Notwendigkeit der einigermaßen zutreffenden Erfassung der in den Betrieben und Unternehmen entstehenden Ausbildungskosten, verbunden mit der Frage, was ein qualitativ geeigneter Ausbildungsplatz und was ein zukunftssträchtiger Ausbildungsplatz ist und wie dementsprechend die Mittel (Fondsaufkommen) zu bemessen sind, geben dazu zahlreiche und berechtigte Anlässe. Letztendlich würde ein solches Vorgehen die Dispositionsmöglichkeiten der Unternehmen beschneiden, ihre Handlungsfähigkeit mindern und damit in eine Richtung führen, die den Bemühungen um Deregulierung der deutschen Wirtschaft entgegensteht. Zusammen mit den zu erwartenden langen Entscheidungsprozessen drohen hier erhebliche, wenn auch nicht auf Heller und Pfennig zu bestimmende einzelwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten.

Die Nachteile des Systems liegen also vor allem in dem planerischen Ansatz, den Schwierigkeiten der

Prognose, dem fehlenden Wettbewerb bzw. dem Quasimonopol in der Erwartungsbildung über Ausbildungsbedarfe und -qualitäten, das die Risiken der Fehlsteuerung erhöht, in der Umsetzung mehrheitlich festgestellter Bedarfe und Qualitäten und den mit dem Verwaltungsapparat verbundenen höheren Verwaltungskosten – insgesamt also in einem Verlust an Steuerungseffizienz und Flexibilität. Ob konjunkturelle, regionale und strukturelle Ungleichgewichte eher ausgeglichen werden, ist zu vermuten, aber keineswegs sicher. Das erfordert konjunkturreine Bemessungsgrößen oder eine Rücklagenbildung. Gleichzeitig müssen die Fondsgremien zwischen Gegenwarts- und Zukunftsausbildungsplätzen mehrheitlich so entscheiden, daß eine Verstetigung der Finanzierung und Bereitstellung von Ausbildungsplätzen eintritt. Bei großen strukturellen und regional konzentrierten Veränderungen (z. B. neue Bundesländer) wird darüber hinaus die Finanzierung des Fonds und die Bereitstellung der Ausbildungsplätze in Frage gestellt, es sei denn, staatliche subsidiäre Hilfen werden gewährt.

Die bisherigen Ausführungen gelten nicht nur für eine bundesgesetzliche Regelung der Umlagefinanzierung. Auch eine landesgesetzliche Regelung steht vor den gleichen beschriebenen Problemen. Lediglich die Größenordnungen sind geringer und die Handhabung derselben entsprechend leichter. Eine landesgesetzliche Regelung stünde außerdem im Wettbewerb mit alternativen Lösungen in den übrigen Bundesländern. Eine Ausbildungsplatzgarantie in einem Land würde Sogeffekte auf Auszubildende in anderen Ländern ausüben. Ist die Mobilitätsbereitschaft der Auszubildenden groß, wären administrative Beschränkungen notwendig oder die Garantie könnte nicht aufrechterhalten werden.

#### **Tarifvertragliche und innerverbandliche Umlagen**

Tarifvertragliche oder innerverbandliche Umlagen, z. B. von einzelnen Kammern oder Innungen, beruhen im Gegensatz zu gesetzlich verordneten auf der Freiwilligkeit der Vertragspartner. Das macht einen wesentlichen Unterschied aus. Sie entstehen als subsidiäre Finanzierungsinstrumente dort, wo eine Verlagerung des betrieblichen Teils der Berufsausbildung aus Kostengründen oder aufgrund der Eigenart der betrieblichen Leistungsprozesse (z. B. Bauwirtschaft) erforderlich ist, und decken den überbetrieblichen Teil der Berufsausbildung einschließlich der während die-

<sup>10</sup> Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen von Jürgen Placzek sowie die Übersicht in Ulrich van Lith: Wirkungen der Einführung einer Umlagefinanzierung der beruflichen Bildung auf Landesebene am Beispiel Berlin, a.a.O., Anhang 8, S. 52-54.

ser Ausbildung gezahlten Ausbildungsvergütung ab<sup>10</sup>. Trotz der ungünstigen Begleiterscheinungen (isolierte Lernsituation, geringere Identifikation mit dem ausbildenden Betrieb, geringeres Interesse des Betriebes am Auszubildenden) überwiegen nach Einschätzung der Beteiligten die Vorteile (Teilbarkeit der Ausbildungsplatzkosten, höhere Ausbildungsproduktivität, weiterhin bestehende Gestaltungsfreiheit der Betriebe in der betrieblichen Ausbildung, relativ geringe Verwaltungskosten).

Während Tariffonds eine Einigung nicht nur zwischen Mitgliedern eines Verbandes sondern auch zwischen den Tarifpartnern erfordern, würde eine solche Einigung im Fall der Kammer- bzw. Verbandsumlage entfallen. Bei letzterer ist insofern der Einigungs- und Abstimmungsprozeß leichter. Auch läßt die Kammer- bzw. Innungsumlage eine stärkere regionale Differenzierung und ein flexibles Reagieren auf Sonderbedarfe zu: Kammerbezirke und Innungen treten mit der Lösung ihrer Nachwuchsprobleme und den Finanzierungsverfahren miteinander in Wettbewerb. Ob sich dabei Umlagen als Finanzierungsverfahren gegenüber der einzelbetrieblichen Finanzierung durchsetzen und spontan ausbreiten, ist aber fraglich.

Für Kammerumlagen stellen sich die gleichen Probleme, die mit jedem Fonds verbunden sind, der sich aus Umlagen der beteiligten Betriebe und Unternehmen speist und die Mittel nach bestimmten Kriterien verteilt. Allerdings sind die Probleme wesentlich geringer, da die Zahl der Beteiligten deutlich kleiner, in der Tendenz eine homogenere Interessenlage

vorhanden ist und das Prinzip der Freiwilligkeit, wenn auch auf satzungsgemäßen Mehrheitsentscheidungen beruhend, eher zu besseren Lösungen führt als andere, größere, freiwillige oder gar gesetzliche Fonds. Ihre Entstehung macht deutlich, daß sie sich auf die Finanzierung bestimmter, betriebsexterner Tatbestände beschränken und in Wirtschaftszweigen entstanden sind, in denen praktische Schulungen aus technischen und Kostengründen in überbetrieblichen Ausbildungsstätten notwendig sind.

Diese Beobachtung läßt vermuten, daß offenbar der Nutzenentgang für die Unternehmen und Betriebe dann am größten ist, wenn in die unternehmerische Dispositionsfreiheit und die betriebsinternen Prozesse eingegriffen wird oder der Arbeitgeber solche Eingriffe mit höherer Wahrscheinlichkeit erwartet. Die Ungleichheiten, die in der Finanzierung zwischen den Kammerbezirken und Innungen möglicherweise entstehen, würden Wanderungen von Auszubildenden über die Bezirksgrenzen hinweg induzieren. Welche Größenordnung sie hätten, ist schwer zu sagen: Die tarifvertraglich fixierte Ausbildungsvergütung bliebe gleich; lediglich die unterschiedliche Chance, einen gewünschten Ausbildungsplatz zu erhalten, könnte die Migration von Auszubildenden über die Bezirksgrenzen hinweg über das hinaus steigern, was bisher an Wanderungen zu beobachten ist. Wahrscheinlich würden lediglich im Nahbereich, der ein tägliches Pendeln möglich macht, Wanderungs- und Sogeffekte hervorgerufen. Diese ließen sich aber relativ leicht nach dem Wohnortprinzip eindämmen.

Peter Sester

## **Treupflichtverletzung bei Widerspruch und Zustimmungsverweigerung im Recht der Personenhandelsgesellschaften**

Eine rechtsfolgenorientierte Untersuchung zur Bedeutung der gesellschaftlichen Treupflicht bei der Willensbildung innerhalb der Personenhandelsgesellschaften.

1996, 184 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-4239-0  
(Nomos Universitätschriften – Recht, Bd. 215)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

### Freiwillige Lösungen?

Statt einheitliche, aber generell niedrigere Chancen, einen gewünschten Arbeitsplatz zu erhalten, dürften höhere Chancen, wenn auch in ungleicher räumlicher Verteilung, mit einer freiwilligen Kammerumlage verbunden sein. Eine Tendenz zur Koordinierung derartiger Fonds wäre spontan, d. h. ohne staatliche Intervention<sup>11</sup>, nur möglich, wenn sie für die Ausbildung bzw. für bestimmte Ausbildungszwecke oder Teilzwecke erkennbare Nettovorteile für die Unternehmen und ihre langfristige Nachwuchsförderung brächten, z.B. höhere Auswahlfähigkeit. Die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen bliebe bedarfsgerichtet, würde sich aber nicht mehr mit der gleichen Schärfe am eigenen Bedarf orientieren, wie dies bei der einzelbetrieblichen Finanzierung der Fall ist. Vielmehr würde diese Umlage es erlauben, unabhängiger von der aktuellen Kostensituation eine eher optimistische, positive Entscheidung für Nachwuchsbildung zu treffen, ohne daß sachfremde Eingriffe in die unternehmerischen Dispositionen und betrieblichen Angelegenheiten zu befürchten wären, wie dies bei gesetzlichen, zentralen Umlagefonds zu erwarten ist.

Allerdings würden im Gegensatz zu einem moralischen Appell und Verbandsaufruf zur freiwilligen zusätzlichen Bereitstellung von Ausbildungsplätzen nicht diejenigen Unternehmen und Betriebe zusätzliche Ausbildungsplätze schaffen, die dies kostengünstig und finanziell am ehesten verkraften können, sondern die, die dies nur mit Hilfe der Unternehmen und Betriebe können, die durch die Verbandsumlage zusätzlich belastet werden. Damit werden solche Unternehmen tendenziell eher mehr Ausbildungsplätze schaffen, die sich bei der einzelbetrieblichen Finanzierung aus aktuellen Kosten- und Finanzierungsgründen gegen die zusätzliche Bereitstellung von Ausbildungsplätzen entscheiden müssen.

Gegen eine Kammer- oder Verbandsumlage spricht allerdings, daß es Alternativen gibt, die zum gleichen Erfolg führen, ohne daß sie die Nachteile einer Kammerumlage aufweisen. Solche Möglichkeiten liegen in der Stärkung des Ausgleichsmechanismus bei einzelbetrieblicher Finanzierung. Gegen die Durchsetzung einer Kammerumlage spricht aber auch die derzeitige Schwierigkeit mancher Kammern, die Erhebung von Mitgliedsbeiträgen auf der Basis der Zwangsmitgliedschaft durch entsprechende Gegenleistungen

<sup>11</sup> Der Beschluß der SPD-Landtagsfraktion vom 2. 5. 1996 sieht eine freiwillige Lösung des Ausbildungsplatzproblems durch die Wirtschaft und ihre Kammern innerhalb von zwei Jahren vor. Andernfalls soll gesetzlicher Zwang ausgeübt werden, Kammerumlagen flächendeckend einzuführen.

zu rechtfertigen. Die Kammern müssen daher mit entsprechender Vorsicht und Zurückhaltung der Einführung einer Kammerumlage für Ausbildungsplätze begegnen.

Tarifvertragliche Umlagen schaffen im Gegensatz zur Kammerumlage Lösungen für ganze Wirtschaftszweige und befördern den Wettbewerb in der Nachwuchsförderung unter diesen. Ausbildungsplätze gleicher Berufe in verschiedenen Wirtschaftszweigen werden innerhalb eines Tarifgebietes unterschiedlich finanziert. Tarifvertragliche Umlagen stehen aufgrund des zweistufigen Einigungsprozesses (intern und mit dem Tarifpartner) über Art und Höhe der Umlage sowie aufgrund der Größe der Fonds, der unterschiedlichen Einschätzung der geschäftlichen Entwicklung und wirtschaftlichen Lage durch die einzelnen Verbandsmitglieder vor entsprechend schwierigen Abstimmungs-, Prognose- und administrativen Problemen.

### Staatliche Finanzierungshilfen

Indirekte (steuerliche Anreize) und direkte (Maßnahmenprogramme) Finanzierungshilfen des Staates ergänzen die einzelbetriebliche Finanzierung. Sie setzen die Steuerung über den Markt nicht außer Kraft, sondern korrigieren diese in der Regel. Die Hilfen zielen auf Senkung der Kosten der betrieblichen Berufsausbildung durch Sonder- sowie Sofortabschreibungen, Rückstellungen, Sozialabgabenvergünstigungen, Rück- und Zulagen bzw. auf Beseitigung konkreter Schwächen der betrieblichen Ausbildung (Qualitäts-, Innovationsschwächen, besondere regionale und strukturelle Situationen) und auf die gezielte Förderung von Problemgruppen (Behinderte, Ausländer etc.).

Die steuerlichen Anreize sind zum Teil nur wirksam, wenn die Unternehmen Gewinne erzielen. Sie sind z.B. kaum eine Hilfe für die meist mittelständischen Unternehmen in den neuen Bundesländern. Teils stoßen sie auf rechtliche Schwierigkeiten und erhöhen die Verwaltungskosten. Direkte Hilfen des Staates in Form von Maßnahmenprogrammen zur Finanzierung der Ausbildung von Mitgliedern der Problemgruppen sowie punktuell zur Finanzierung der Ausbildung in Problemregionen und -sektoren der Wirtschaft sind notwendige Hilfen und Ergänzungen.

Ökonomisch sind sie nichts anderes als ein Kauf oder Zukauf von Teilen von Ausbildungsplätzen für Behinderte oder Auszubildende, die kaum Ausbildungschancen haben. Man muß sich aber auch darüber im klaren sein, daß der Staat Gefahr läuft, durch diese Hilfen Defizite im Angebot und in der Angebotsstruktur auszugleichen, die durch einen schlecht funktionierenden Ausgleichsmechanismus auf dem Ausbildungs-



markt herbeigeführt werden. Die Erwartungen der Unternehmen und Auszubildenden über Kosten und Nutzen der Ausbildung sollten über den Ausgleichsmechanismus die Möglichkeit haben, sich möglichst schnell anzupassen, etwa durch eine angemessene Flexibilität der Ausbildungsvergütung. Trotzdem wird es eine subsidiäre Aufgabe des Staates sein, vor allem denjenigen mit den geringsten Aussichten auf einen Ausbildungsplatz zur Hilfe zu kommen oder Schwachstellen des Marktes zu beseitigen, der nie perfekt sein kann. Denn das aus geschäftspolitischem Interesse abgeleitete und aus sozialer Verantwortung freiwillig bereitgestellte Angebot an Ausbildungsplätzen reicht nicht aus, um die Ausbildungsplatznachfrage dieser Problemgruppe hinreichend zu befriedigen.

### Reformoptionen

Reformen der Berufsausbildung und ihrer Finanzierung sollten die dezentrale Steuerung der Qualifikationen über den Markt aus den angeführten Gründen nicht außer Kraft setzen. Sie sollten auch nicht die klare Verantwortlichkeit der Wirtschaft als Träger der betrieblichen Berufsausbildung in Frage stellen. Vielmehr sollte neben einer Wirtschaftspolitik, die die Zukunftserwartungen der Unternehmen und Betriebe positiv beeinflusst und ihre Wettbewerbsfähigkeit stärkt, der Ausgleichsmechanismus zwischen Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage verbessert werden. Maßnahmen, die sich dazu eignen, sind auf der Ertragsseite vor allem die Ausweitung der betrieblichen Anwesenheitszeit und/oder der Ausbildungsdauer ebenso wie Maßnahmen zur Verbesserung der schulischen Vorbildung<sup>12</sup>, die schnellere Entwicklung neuer Berufsbilder und deren flexiblere Handhabung. Auf der Kostenseite gehören dazu u. a. die Entkopplung von Tarifvertrag und Ausbildungsvergütung, je nach Situation die Reduzierung derselben und gegebenenfalls ihrer Nebenkosten, kostensenkende Maßnahmen der Deregulierung der Ausbildungsvorschriften, Verstärkung der subsidiären Hilfen des Staates, Mobilitätshilfen, Zukauf von Ausbildungsplätzen im Falle großer demographischer Ausschläge.

<sup>12</sup> Ungeachtet, ob nun die von Freytag behauptete Abnahme der Leistungsergebnisse der Ausbildungsplatzbewerber (Schulabsolventen) zutrifft oder nicht, haben die von den Schulen erbrachten Bildungsleistungen Einfluß auf die Chancen der Bewerber, einen Ausbildungsplatz zu erhalten; Hans-Peter Freytag: Höhere Anforderungen – schwindende Voraussetzungen, in: *Wirtschaft und Beruf*, 11/1995, S. 328-331.

<sup>13</sup> Ökonomisch sind die meisten Maßnahmenprogramme des Bundes und der Länder zur Förderung von Ausbildungsplätzen nichts anderes als ein staatlich finanziertes Lehrgeld.

<sup>14</sup> Siehe Ulrich van Lith: Markt, persönliche Freiheit und die Ordnung des Bildungswesens, Vorträge und Aufsätze Nr. 90, Walter Eucken Institut, Tübingen 1983, letzter Abschnitt; ders.: Der Markt als Ordnungsprinzip des Bildungsbereichs, München 1985.

Die Wirtschaft sollte je nach Bedarf spontan eigenverantwortlich selbst dezentrale Fonds zur Finanzierung der betrieblichen, speziell der überbetrieblichen Maßnahmen der Ausbildung schaffen – das aber nicht aus Gründen des Lastenausgleichs, sondern vielmehr, um Sondersituationen und Einflüsse, die die von den einzelnen Betrieben gewünschte Nachwuchsbildung aus eindeutig kurzfristigen Kostenerwägungen und Finanzierungsengpässen unterbrechen, zu bewältigen. Der Staat muß aber auch klar und eindeutig Sanktionen ergreifen, wenn die Wirtschaft aus zu enger einzelwirtschaftlicher Sicht die Wartezeit auf Ausbildung oder geeignete Alternativen zu sehr ausdehnt und der Gesellschaft – und nicht zuletzt sich selbst – langfristig Schaden zufügt. Das setzt allerdings voraus, daß der Staat durch Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Verbesserung der Funktionsweise des Ausgleichsmechanismus beiträgt und Problemgruppen durch Zukauf<sup>13</sup> von Ausbildungsplätzen auch bei geringer werdendem Verteilungs- und Subventionsspielraum unterstützt.

### Sozialpartnerunabhängige Fondslösung?

Langfristig wäre zu überlegen, ob nicht in Fällen, in denen die Kosten einer betrieblichen Ausbildung aus Sicht der Unternehmen die Erträge übersteigen (Nettokosten), Auszubildende ein individuelles Ziehungsrecht auf einen Fonds haben, der nicht durch eine Umlage der Betriebe gespeist wird, sondern sich aus für die Berufsausbildung angesparten Mitteln der Berechtigten bzw. ihrer Eltern und aus Zuschüssen des Staates zusammensetzt. Die Mittel können alternativ zur Finanzierung eventueller Kosten der betrieblichen Berufsausbildung, der Meisterausbildung, der Ausbildung an Berufsakademien, Fachhochschulen und Universitäten verwendet werden<sup>14</sup>. Wollen wir die Ausbildung der nachfolgenden Generationen besser sichern und Freizügigkeit in der Wahl von schulischer Bildung, praktischer und theoretischer Aus- und Weiterbildung – auch für ganz Europa! – und damit mehr Wettbewerb zwischen den Bildungs- und Ausbildungsalternativen und den sie anbietenden Schulen, Hochschulen und Unternehmen herstellen, so würde das auf diesem Wege vermutlich am ehesten möglich sein. Da der einzelne Ausgebildete das volle Verfügungsrecht über die erworbene Berufsausbildung besitzt, ein Ausweis der von den Unternehmen getätigten Ausbildungsinvestitionen als Bilanzaktiva deshalb nicht möglich ist und der Ausgebildete nach der Ausbildung die Arbeitsstätte frei wählen kann (Art. 1, Art. 12 Abs. 1 GG), wäre ein solcher Fonds aus privaten und aus Steuermitteln finanziert, eine systemadäquate Lösung.