

Philipp, Dieter et al.

Article

Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Philipp, Dieter et al. (2004) : Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 06, pp. 3-20

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164031>

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.

Die Bundesregierung wird – trotz Widerspruch aus den eigenen Reihen – voraussichtlich noch im Laufe der nächsten Wochen den Gesetzesentwurf für eine Ausbildungsabgabe in den Bundestag einbringen. Kann diese Maßnahme das Lehrstellenangebot erhöhen?

Ausbildungsplatzabgabe: Absolut kontraproduktiv

Die Ausbildungsplatzabgabe wird zu einer »unendlichen Geschichte«. Längst sagen alle Experten, verantwortliche Politiker, ja selbst die, die sie auf den Podien fordern, zumindest im vertraulichen Gespräch, dass eine Ausbildungsplatzabgabe absolut kontraproduktiv ist und eher weniger als mehr Jugendliche in betriebliche Ausbildung bringt.

Warum tauchen dann aber immer wieder die Matadore der Kampfrhetorik mit ihren wilden Behauptungen in den Schlagzeilen auf? Da werden Zahlen – natürlich aus der offiziellen Statistik der Bundesagentur für Arbeit – in die Welt gesetzt, die sämtliche Alarmsirenen schrillen lassen. Manchem Handwerksmeister kommen die Tränen der Wut, wenn er hört, wie DGB und IG Metall ihm und seinen Unternehmerkollegen vorwerfen, dass sie einen ganzen Jahrgang hängen lassen, hunderttausende Jugendliche ohne Ausbildung zu verantworten haben.

Hier werden Zahlen nicht sachgerecht als Kampfmittel eingesetzt, Behauptungen wider besseres Wissen aufgestellt und allein die Arbeitgeber für eine Ausbildungsplatzsituation verantwortlich gemacht, die viele, sehr differenzierte Gründe hat.

Das Handwerk selbst hat 2003 ein unglaubliches Engagement gezeigt und mit über 170 000 Lehrstellen nur knapp das Vorjahresergebnis verfehlt. Das ist deswegen bemerkenswert, weil wir nach Jahren der Rezession mit Betriebsschließungen und Insolvenzen weniger Betriebe haben, nach Mitarbeiterverlusten in Millionenhöhe kleinere Betriebe zählen und aufgrund der weiter negativen Auftragslage immer mehr Betriebe mit ungewisser Zukunft haben. Die Organisation hat unermüdlich in ihren Reihen für mehr Ausbildungsplätze auch in strukturschwachen

Regionen geworben – mit Lehrstellenaktionen, mit Ausbildungskooperationen, mit Lehrstellenentwicklern, mit runden Tischen für Ausbildung usw. So ist denn das Ergebnis, dass trotz Umsatz- und Beschäftigungsverluste die Ausbildungsleistung des Handwerks bei konstant 10% liegt. Das heißt: Jeder zehnte Mitarbeiter in einem Handwerksbetrieb ist Lehrling, heute genauso wie vor zehn Jahren.

Für alle Handwerksmeister mit diesem großen Engagement war es bereits ein Tiefschlag zu sehen, dass 2003 bei der Diskussion um eine Handwerksnovelle von Seiten der Bundesregierung erst im letzten Moment auch dem Argument der Ausbildungsleistung des Handwerks Beachtung geschenkt wurde. Jetzt sehen sie, dass mit den Plänen für eine Ausbildungsplatzabgabe ihr freiwilliges, außergewöhnliches Engagement mit Füßen getreten wird. Handwerk, Handel, ja der ganze Mittelstand sollen dafür bestraft werden, dass sie sich auch im schlimmsten Konjunkturtief gesellschaftlich einbringen und sogar Jugendliche ausbilden, die gemeinhin als nicht ausbildungsfähig und -willig bezeichnet werden.

In dieser Situation gilt es ganz besonders kühlen Kopf zu bewahren und mit Argumenten gegenzuhalten, wenn Politiker und Gewerkschafter nur um die aufgebrauchten eigenen Reihen zu befrieden, wieder einmal für die unsinnige Ausbildungsplatzabgabe kämpfen.

Fakt ist: Die ungünstige gesamtwirtschaftliche Situation seit 2001 kann nicht ohne Einfluss auf die Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze bleiben: Hohe Kosten und Steuerbelastungen, eingetrübte Ertragsperspektiven und in der Folge ein massiver Arbeitsplatzverlust im Handwerk, aber auch in den übrigen Teilen der Wirtschaft haben zu einem Rück-



Dieter Philipp*

* Dieter Philipp ist Präsident des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks.

gang der jeweils jährlich neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge von 631 000 im Jahr 1999 auf 560 000 im Jahr 2003 geführt.

Dass trotz eines insgesamt sehr schwierigen gesamtwirtschaftlichen Umfelds auch im Jahr 2003 560 000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen werden konnten, zeigt den unbestritten hohen Stellenwert, den die betriebliche Ausbildung für die Unternehmen in Deutschland hat. Dahinter steht natürlich auch die Sicherung des eigenen Fachkräftebedarfs. Das ist nicht nur legitim, das gehört geradezu zu den Stärken unseres dualen Systems der Berufsausbildung. Das Eigeninteresse der Betriebe für die Ausbildung sorgt nämlich für Praxisnähe und dafür, dass marktgerecht ausgebildet wird.

Insbesondere mittelständische Unternehmen im Handwerk bilden jedoch deutlich über den eigenen Fachkräftebedarf hinaus aus. Das belegt ihr gesamtgesellschaftliches Verantwortungsbewusstsein für die berufliche Ausbildung der heranwachsenden Generation.

Trotz dieses umfänglichen Engagements der Unternehmen ist die Lage auf dem Ausbildungsmarkt in den vergangenen Jahren angespannt. Die tiefgreifenden Umbrüche und die unerwartet großen Probleme beim Aufbau neuer, leistungsfähiger Wirtschaftsstrukturen haben im Osten sogar dazu geführt, dass es trotz umfänglicher außerbetrieblicher Ausbildungseinrichtungen fast in jedem Jahr einen deutlichen Nachfrageüberhang nach Ausbildungsplätzen gegeben hat.

Eine Ausbildungsabgabe, wie sie in Zeiten eines angespannten Ausbildungsstellenmarktes immer wieder gefordert wird, kann jedoch keinen Beitrag zur verstärkten betrieblichen Facharbeiterausbildung leisten. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung führt hierzu in aller Deutlichkeit aus: »Eine derartige Abgabe wirft mannigfaltige Probleme hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf, etwa was die adäquate Bemessungsgrundlage oder die Behandlung von Betrieben ohne Ausbildungsberechtigung angeht, und zu befürchten sind neben einer teuren Bürokratisierung der Ausbildung erhebliche Mitnahmeeffekte auf der einen und das Loskaufen vom Zwang zur Ausbildung auf der anderen Seite. Ein Mehr an Ausbildungsplätzen und eine Stärkung der Berufsausbildung werden dadurch nicht erreicht.«

Tatsächlich würde eine solche Abgabe angesichts der vom Sachverständigenrat skizzierten Probleme sogar zu weniger Ausbildungsplätzen führen, verbunden mit einem massiven Qualitätsverlust der beruflichen Ausbildung.

Denn eine Ausbildungsabgabe setzt eindimensional nur an einem vordergründigen, kurzfristigen Kostenkalkül an und

wird damit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht; sie wäre eine Strafsteuer auch für Unternehmen, die gar nicht ausbilden oder die ihre Ausbildungsplätze nicht besetzen können; sie würde zusätzliche Bürokratisierung bewirken und hätte massive Fehllenkungswirkungen zur Folge.

Selbst die auf einzelne Branchen bezogenen und tarifvertraglich geregelten Umlagelösungen – etwa in der Bauwirtschaft – zeigen, dass die Zahl der Ausbildungsplätze keineswegs steigt. Im Gegenteil: Im Baugewerbe hat sich die Zahl der Ausbildungsverhältnisse seit 1995 von 100 000 auf 40 000 mehr als halbiert – und das bei dramatisch steigenden Kosten für die Betriebe (von anfänglich 0,5% der Bruttolohn- und -gehaltssumme auf derzeit 1,3%).

Die spezifischen Erträge, die den Unternehmen aus der Ausbildung erwachsen können, bleiben in der Diskussion oft unberücksichtigt. Natürlich führt die betriebliche Ausbildung in den Unternehmen zu Kosten: Nach aktuellen Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) beliefen sich die Bruttokosten im Durchschnitt aller Branchen im Jahr 2000 auf 16 535 €, von denen die Hälfte auf die Ausbildungsvergütung entfielen. Diesen Bruttokosten standen jedoch durch die Mitarbeit der Auszubildenden in den Unternehmen Erträge in Höhe von 7 730 € gegenüber. Die Nettokosten beliefen sich damit auf durchschnittlich 8 705 €.

Die betriebliche Ausbildung ist, wie sich aber bereits aus diesen Daten zeigt, eine Investition, die sich zumeist erst nach Beendigung der Ausbildung amortisieren kann: Ausbildungsbetriebe sparen Kosten für die andernfalls notwendige Rekrutierung qualifizierter Mitarbeiter. Diese Rekrutierungskosten werden in der Fachliteratur mit durchschnittlich 5 800 € beziffert. Zudem steigern im eigenen Unternehmen gutausgebildete Fachkräfte, die daher über hohe unternehmensspezifische Kenntnisse und Qualifikationen verfügen, den unternehmerischen Geschäftswert.

Nur dann, wenn diese spezifischen Ertragsfaktoren betrieblicher Ausbildung unberücksichtigt bleiben, kann der Eindruck entstehen, die betriebliche Ausbildung stelle grundsätzlich eine Belastung für die Unternehmen und damit insbesondere für mittelständische Unternehmen dar, die daher durch ein Umlagesystem zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben ausgeglichen werden muss.

Auch die betriebliche Ausbildung ist eine unternehmerische Investition. Bereits hieran wird die Widersinnigkeit einer Ausbildungsabgabe sofort augenscheinlich: Geradezu grotesk ist die Vorstellung, Unternehmen dadurch zu solchen Investitionen anreizen zu können, dass man ihnen bei Unterlassung eine Strafsteuer auferlegt! Unternehmen investieren – auch in die Berufsausbildung – dann, wenn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und auch die Ertragsperspektiven stimmen. Eine Ausbildungsabgabe würde statt-

dessen sowohl die Rahmenbedingungen als auch die Ertragsperspektiven – weiter – verschlechtern.

Die in den vergangenen Jahren deutlich angestiegenen Insolvenzzahlen geben einen Hinweis darauf, wie viele Unternehmen nicht nur keinen zusätzlichen Personalbedarf haben, sondern in massiven wirtschaftlichen Problemen bis hin zu drohender Insolvenz stecken. Dass in Unternehmen in akuten wirtschaftlichen Problemen i.d.R. keine Ausbildungsplätze – mehr – angeboten werden, liegt auch im Interesse von Ausbildungsplatzbewerbern: Was nutzt es ihnen, ein Ausbildungsverhältnis in einem solchen Unternehmen zu beginnen, das absehbar nicht zu Ende geführt werden kann?

Ein weiterer Aspekt wird oft vergessen. Eine betriebliche Ausbildung im hier diskutierten – formalrechtlichen – Sinne ist nur dann möglich, wenn es eine entsprechende Ausbildungsordnung gibt. Trotz vieler neuer Berufsbilder gibt es weiterhin eine Vielzahl von Tätigkeiten, für die in den Unternehmen zwar Fertigkeiten und Kenntnisse vermittelt werden können, die jedoch im Sinne des Berufsbildungsgesetzes nicht als Berufsausbildung gewertet werden. Ein Unternehmen, das fachlich nur mit solchen Tätigkeiten befasst ist, kann hierfür dann auch keine Ausbildungsplätze bereit stellen und müsste ggf. eine Ausbildungsabgabe zahlen.

Dazu kommt, dass viele angebotene Ausbildungsplätze nicht oder nur sehr mühsam besetzt werden können, weil Bewerber angesichts offenkundiger Wissens- und Kompetenzdefizite für eine betriebliche Ausbildung nicht geeignet sind. Auch das spezifische Nachfrageverhalten der Jugendlichen ist ein Problem: Auf der einen Seite gibt es einige wenige »Modeberufe«, bei denen es für die Unternehmen keinerlei Probleme gibt, diesbezügliche Ausbildungsplätze zu besetzen. Bei nicht im Trend liegenden Berufsausbildungen haben die Unternehmen gleichzeitig die größten Schwierigkeiten, hierfür überhaupt Bewerber zu finden.

Eine generelle Ausbildungsabgabe würde auch Unternehmen der drei letztgenannten Kategorien betreffen – das kann keiner wollen. Eine Vielzahl von Ausnahme- und Befreiungstatbeständen wären die Folge. Die ohnehin bürokratieintensive Sonderabgabe würde auf diese Weise noch verwaltungsaufwendiger.

Die Ausbildungsabgabe wäre als Sonderabgabe im Übrigen an hohe verfassungsrechtliche Bedingungen geknüpft ist. Eine dieser Bedingungen lautet, dass es sich nicht um eine auf Dauer angelegte Abgabe handeln darf und dass ihre faktische Rechtfertigung regelmäßig überprüft werden muss. Sobald die spezifische Begründung für diese Abgabe nicht mehr gegeben ist, muss sie wieder abgeschafft werden.

Diese verfassungsrechtliche Grenze steht jedoch in krassem Widerspruch zu den verwaltungsspezifischen Vorausset-

zungen einer Ausbildungsabgabe: Die Erhebung dieser Abgabe wie auch die Verwendung des Mittelaufkommens erfordert eine eigene öffentliche Verwaltungsinstanz. Es ist schwerlich vorzustellen, dass immer jährlich darüber zu entscheiden ist, ob sie errichtet oder wieder aufgelöst wird – je nachdem, ob ein Ausbildungsplatzdefizit besteht oder nicht. Bürokratie erhält sich und vermehrt sich – wer anderes behauptet, ist ein Schwindler.

Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland steht deshalb für Qualität, weil die Ausbildung direkt in der betrieblichen Praxis statt findet. Diese betriebliche Praxis kann in außerbetrieblichen Ausbildungszentren allenfalls ansatzweise nachempfunden werden. Damit würde also eine wichtige Erfahrungs- und Lerndimension für die Auszubildenden verloren gehen. Auch die Einbeziehung von Betriebspraktika könnte diesen Mangel nicht ausgleichen.

Die enge Verzahnung zwischen betrieblicher Ausbildung und Arbeitsmarkt hat in Deutschland auch zu einer verhältnismäßig geringen Jugendarbeitslosigkeit beigetragen. In anderen europäischen Nachbarländern mit staatlichen Ausbildungssystemen ist die Jugendarbeitslosigkeit weitaus höher, zum Teil sogar doppelt so hoch. Würden sich die Betriebe in Folge der Ausbildungsplatzumlage vermehrt aus der Ausbildung zurückziehen, ginge ein weiterer Vorteil der dualen Ausbildung, die Verzahnung mit dem Arbeitsmarkt, verloren. Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit wäre damit eine weitere unmittelbare Konsequenz aus der Einführung einer Ausbildungsabgabe.

Tatsächlich gilt es politisch ein ganz anderes Problem anzugehen: Was geschieht mit den rund 90 000 Jugendlichen, die alljährlich die Schule verlassen, ohne für eine Berufsausbildung gerüstet zu sein? Dieses Problem der schulischen Ausbildung kann nicht auf die Betriebe verlagert werden. Es sollte auch endlich Schluss damit sein, diese Zahlen als Speerspitze im ideologischen Kampf gegen die Arbeitgeber einzusetzen. Hier entsteht ein gesellschaftliches Problem, das nur gemeinsam gelöst werden kann.

Das Handwerk hat stets auch Jugendlichen die Hand gereicht, die eher praktisch begabt sind. Dies wollen wir auch weiterhin tun und verdienen hier die Unterstützung von Politik und Tarifpartnern, etwa was neue Ausbildungsordnungen angeht, die ihr Schwergewicht auf die Praxis legen.

Die Argumente noch einmal in Stichworten:

Eine Ausbildungsabgabe würde dazu führen,

- dass das Angebot an Ausbildungsplätzen zu Lasten der Jugendlichen zurückgehen und dass die hohe Qualität der Berufsausbildung in Deutschland Schaden nehmen würde.

- Eine Ausbildungsabgabe würde eindimensional nur an einem vordergründigen, kurzfristigen Kostenkalkül ansetzen und damit den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht.
- Eine Ausbildungsabgabe würde zu prozyklischer, zusätzlicher Kostenbelastung der Wirtschaft führen: Leiden die Unternehmen unter wirtschaftlichen Problemen, kann dies nicht ohne Folgen für ihre Möglichkeit bleiben, Ausbildungsplätze bereit zu stellen. Der Logik einer Ausbildungsabgabe zufolge müssten sie deswegen dann jedoch eine zusätzliche Strafsteuer bezahlen.
- Eine Ausbildungsabgabe würde auch diejenigen Unternehmen mit zusätzlichen Kosten belasten, die z.B. die von ihnen angebotenen Ausbildungsplätze nicht besetzen können, weil sie keine geeigneten Auszubildenden finden.
- Eine Ausbildungsabgabe wäre mittelstandsfeindlich, nicht zuletzt, weil kleine und mittlere Unternehmen in besonderem Maße mit zusätzlichem administrativem Aufwand belastet würden.
- Eine Ausbildungsabgabe würde zu zusätzlicher Bürokratisierung führen, da kostenträchtige Verwaltungskapazitäten aufgebaut und zahlreiche Ausnahmetatbestände berücksichtigt werden müssten.
- Eine Ausbildungsabgabe hätte massive Fehllenkungswirkungen zur Folge, da die öffentliche Hand massiv in die Struktur des Ausbildungsplatzangebotes eingreifen würde, die damit ihren unmittelbaren Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt verlieren würde.
- Eine Ausbildungsabgabe könnte nicht so ausgestaltet werden, dass die intendierten Lenkungswirkungen tatsächlich einsetzen könnten.

Es wäre schwer vorstellbar, dass eine auf einem so brüchigen Fundament erhobene Sonderabgabe einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten könnte. Aus diesen Gründen wendet sich das Handwerk – gemeinsam übrigens mit den in der Arbeitsgemeinschaft Mittelstand zusammenarbeitenden Verbänden, die 1,6 Mill. Betriebe und 12,5 Mill. Beschäftigte repräsentieren, mit allem Nachdruck gegen das Vorhaben der Bundestagsfraktionen der SPD und von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, ein Ausbildungsabgaben-Gesetz auf den Weg zu bringen.



Dorothea Alewell*

Deregulierung statt weiterer Regulierung: Rückzahlungsklauseln statt Ausbildungsplatzabgaben

Ausgangspunkt: Internalisierung externer Effekte als Auslöser der Unterinvestitionen

In der derzeit laufenden intensiven Auseinandersetzung um Höhe und Struktur des Ausbildungsplatzangebotes und dessen Zusammenhang mit der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung wird wieder einmal beabsichtigt, eine Ausbildungsplatzabgabe einzuführen. Neben diversen Zielen – wie der Förderung innovativer Modellvorhaben, der regionale Ausgleich der für die Ausbildung zur Verfügung stehenden Mittel oder die Anhebung der Qualität der Berufsausbildung insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben – tauchen an zentraler Stelle häufig zwei Argumente auf:

Erstens wird gefordert, dass das Finanzierungssystem ein regional und fachlich auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsplätzen von 112,5% der Nachfrage sichern solle. Diese Vorstellung läuft darauf hinaus, das betriebliche Ausbildungsplatzangebot im dualen System jeweils auf der Höhe der Nachfrage künstlich festzuschreiben und damit also – unabhängig vom zukünftigen betrieblichen Qualifikationsbedarf und seiner Struktur sowie den Kosten- und Ertragsstrukturen der Ausbildung – an demographischen Größen zu orientieren. Damit kann man, wenn überhaupt, bestenfalls sicherstellen, dass Schulabgänger eine Ausbildung erhalten, nicht aber, dass später auch für die so ausgebildeten Personen Bedarf am Arbeitsmarkt besteht. Diese offensichtlich unvernünftige Forderung wird hier nicht weiter diskutiert.

Zweitens wird jedoch argumentiert, dass einige Betriebe ausgebildete Fachkräfte auf Kosten von Ausbildungsbe-

* Prof. Dr. Dorothea Alewell ist Inhaberin des Lehrstuhls für ABWL, insbesondere Personalwirtschaft und Organisation, an der Universität Jena.

trieben in einem Umfang einsetzen, der ihrem eigenen Ausbildungsanteil nicht entspricht. Dies werde durch das einzelbetriebliche Finanzierungssystem möglich, in welchem nur ausbildende Betriebe Ausbildungskosten tragen, und zwar unabhängig davon, wer später ausgebildete Fachkräfte nutzt. Dadurch träten »ungleiche Lastenverteilungen« auf, welche die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen insgesamt senkten. Aus ökonomischer Sicht ist hiermit die *mangelnde Internalisierung externer Effekte mit der Folge einer Unterinvestition* angesprochen: Der ausbildende Betrieb trägt Nettokosten der betrieblichen Ausbildung, kann sich aber das resultierende Humankapital nicht aneignen, weil er im Lohnwettbewerb um generelles Humankapital bei Zahlung von Grenzproduktivitätslöhnen aufgrund der Übernahme der Ausbildungskosten gegenüber nicht ausbildenden Betrieben unterliegt. Bei Abwerbung durch andere Betriebe entsteht bei diesen ein nicht internalisierter positiver externer Effekt, dessen Antizipation bei den potentiellen Ausbildungsbetrieben zum Unterlassen der Ausbildung führt. Im Folgenden wird untersucht, ob die Ausbildungsplatzabgabe im Vergleich zu einem anderen Instrument ein geeignetes Instrument zur Internalisierung dieses externen Effektes darstellt.

Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte

Ein Finanzierungssystem, welches externe Effekte internalisieren und damit Unterinvestition in Berufsausbildung verhindern soll, muss u.a. operationalisieren, wie viel ein Betrieb zur Deckung des eigenen Fachkräftebedarfs ausbilden müsste (Soll-Ausbildungsleistung), wie viel er tatsächlich ausbildet (Ist-Ausbildungsleistung), welche Zahlungsströme durch positive und negative Differenzen dieser beiden Größen ausgelöst werden sollen und ob überhaupt positive Nettokosten der Ausbildung bestehen.

Diese Festlegungen bzw. Erfassungen sind extrem transaktionskostenträchtig und von einer zentralen Institution nicht exakt und ohne neue Verzerrungen durchzuführen. Schon die Bestimmung der Soll-Ausbildungsleistung der einzelnen Betriebe ist ein schwieriges Unterfangen. Viele Unternehmen betreiben allenfalls eine kurzfristige Personalplanung und verzichten – offenbar aufgrund der Unsicherheit der Umwelt und der eigenen Produktionspläne sowie des wahrgenommenen Defizits an leistungsfähigen Planungsmethoden – auf die systematische Bestimmung des mittelfristigen Fachkräftebedarfs. Zudem kann je nach betrieblicher Personalstrategie die Zahl der zukünftig benötigten Fachkräfte nicht immer direkt in die Zahl der Auszubildenden übersetzt werden. Beispielsweise können Betriebe die Ausbildungsphase als »verlängerte Probezeit« mit extensiven Möglichkeiten zur Erprobung der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer, insbesondere auch ihrer Fähigkeiten zum Erwerb neu-

er Qualifikationsbestandteile¹, nutzen. Nach der Ausbildungsphase kann eine Bestenselektion vorgenommen werden, welche aufgrund der befristeten Ausbildungsverträge weder mit Kündigungskosten belastet ist noch im Konflikt zu langfristigen Beschäftigungszusagen in anderen Segmenten des betrieblichen Beschäftigungssystems stehen muss. Zudem gibt es je nach betrieblicher Arbeitsorganisation und Ausbildungsberuf Unterschiede in der Höhe der Ausbildungserträge und -kosten. Bei positiven Nettoerträgen der Ausbildung kann die Ausbildung über den eigenen Fachkräftebedarf hinaus über das Motiv begründet werden, mit den Auszubildenden günstige Arbeitskräfte im Betrieb zu beschäftigen (vgl. Neubäumer 1991, 13). In solchen Fällen ist eine Ausbildung über den Fachkräftebedarf ein systematisches Ergebnis der betrieblichen Personalstrategien und kein zu korrigierendes Marktergebnis eines einzelbetrieblichen Finanzierungssystems.

Die Alternative zur einzelbetrieblichen Festlegung der Soll-Ausbildungsleistung, nämlich z.B. allen Betrieben einen bestimmten Prozentsatz der Gesamtbelegschaft als Soll-Ausbildungsleistung vorzuschreiben, wird den Unterschieden in den betrieblichen Qualifikationsstrukturen und dem daraus resultierenden Fachkräftebedarf, den unterschiedlich hohen Ausbildungskosten sowie den unterschiedlich gewichteten Selektions- und Erprobungsinteressen verschiedener Betriebe nicht gerecht und verursacht daher neue Verzerrungen zwischen Betrieben. Ähnliche Probleme treten bei der Erfassung der Ist-Ausbildungsleistung von Betrieben sowie den Nettokosten der betrieblichen Ausbildung auf; sie sollen jedoch aus Platzgründen nicht weiter thematisiert werden.²

Schließlich muss festgelegt werden, wie die Mittel aus der Abgabe verwendet werden sollen. In den verschiedenen Vorschlägen steht in der Regel der Zukauf von betrieblichen Ausbildungsplätzen vor Ausbildungsplätzen in Verbünden oder außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen an erster Stelle. Teilweise wird gefordert, die Ausbildungsplätze insbesondere bei solchen Unternehmen zu kaufen, die ihre Soll-Ausbildungsleistung in der Vergangenheit erbracht haben, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden. Ob hierdurch jedoch in den jeweiligen Bereichen – gemessen an den jeweiligen betrieblichen Grenzerträgen und Grenzkosten – Überinvestitionen ausgelöst werden und wie bei dieser Vorgehensweise eine Abstimmung zwischen der Struktur des Ausbildungsplatzangebotes und des späteren Fachkräftebedarfs der Betriebe vorgenommen werden kann, wird nicht hinterfragt. Ein zentrales Problem besteht auch darin, dass die Behandlung bzw. der Ausgleich der Ausbildungsleistungen von solchen Betrieben, die bei positiven Nettokosten regelmäßig über ihren eigenen Fachkräftebedarf hinaus ausbilden

¹ Vgl. zu diesem Argument auch Sadowski (1980), Harhoff und Kane (1997) sowie Acemoglu und Pischke (1998).

² Vgl. aber die diversen Stellungnahmen zur Ausbildungsplatzabgabe, z.B. DIHK (2004).

oder aber regelmäßig Fachkräfte an andere Betriebe durch Abwerbung abgeben müssen, im Vergleich zu den Abgaben von Betrieben, die unter ihrem eigenen Fachkräftebedarf ausbilden, in den Vorschlägen bisher nicht ausführlich berücksichtigt wurde. Gerade die Kompensation dieser Ausbildungsleistungen würde aber für die Internalisierung der externen Effekte eine wichtige Rolle spielen.

Fasst man diese Überlegungen zusammen, so ergibt sich, dass externe Effekte über eine Ausbildungsplatzabgabe nicht genau genug und nur unter sehr hohen Transaktionskosten internalisiert werden können. Es gibt jedoch ein leistungsfähigeres, bisher auf politischer Ebene kaum diskutiertes Instrument³, um dieses Ziel zu erreichen, nämlich die Zulassung von Rückzahlungsklauseln in der betrieblichen Berufsausbildung.

Rückzahlungsklauseln als besseres Instrument zur Internalisierung externer Effekte

Im Kontext der betrieblichen Ausbildung sind Rückzahlungsklauseln Vertragsbestandteile in einem Ausbildungsvertrag, nach denen der Auszubildende zunächst vom Arbeitgeber getragene Ausbildungskosten dann an den Arbeitgeber ganz oder anteilig zurückzuzahlen hat, wenn er innerhalb eines bestimmten Zeitraums nach Abschluss der Bildungsmaßnahme das Unternehmen des Arbeitgebers auf eigenen Wunsch hin verlässt. Diese Klauseln ordnen die Kosten einer Humankapitalinvestition bei einem gegen den Willen des ausbildenden Arbeitgebers zustande kommenden Arbeitgeberwechsel immer genau dem Arbeitsverhältnis zu, in welchem auch deren Erträge anfallen (können). Da sie nur bei einer arbeitnehmerseitigen Abwanderungsentscheidung greifen, nicht aber, wenn der Arbeitgeber das Arbeitsverhältnis auflöst bzw. keine Weiterbeschäftigung anbietet, zielen sie genau auf den Poaching-Fall, in dem andere Unternehmen ausgebildete Arbeitnehmer aus den Ausbildungsbetrieben abwerben, indem sie ihnen attraktivere Arbeitsbedingungen bieten. Unter einer Rückzahlungsklausel wird die Abwanderung des Arbeitnehmers nur dann zustande kommen, wenn das Konkurrenzangebot auch unter Berücksichtigung der zum Abwanderungszeitpunkt noch nicht amortisierten Ausbildungskosten attraktiv ist. In diesem Fall bestehen offensichtlich in dem abwerbenden Unternehmen lohnendere Einsatzmöglichkeiten für den Ausgebildeten, so dass der Wechsel des Arbeitnehmers in das andere Unternehmen effizient ist. Rückzahlungsklauseln greifen somit dann und nur dann, wenn nach einer generellen Ausbildungsinvestition ein positiver externer Effekt und Internalisierungsbedarf besteht.

Rückzahlungsklauseln führen dazu, dass Arbeitgeber, die nicht selbst ausgebildete Fachkräfte innerhalb des Amorti-

sationszeitraums der Ausbildungsmaßnahme einstellen, mit der potentiellen Rückzahlungsverpflichtung des ausgebildeten Arbeitnehmers konfrontiert werden. Sie können entweder eine direkte Kostenerstattung an den ausbildenden Arbeitgeber leisten oder aber das gesamte Vertragsangebot so attraktiv gestalten, dass der Arbeitnehmer die Kostenerstattung daraus leisten kann. Durch eine Rückzahlungsklausel wird somit keineswegs automatisch eine Übertragung von Ausbildungskosten auf den Arbeitnehmer verursacht, weil die Verpflichtung zur Rückzahlung der Kosten in den Vertragsverhandlungen mit dem neuen Arbeitgeber eine Rolle spielt.

Rückzahlungsklauseln internalisieren externe Effekte viel genauer als eine Ausbildungsplatzabgabe und lösen deutlich geringere Transaktionskosten aus: Eine zentrale Institution wird zur Umsetzung des Vorschlages nicht benötigt. Die Klauseln setzen direkt an den Wanderungsbewegungen der Ausbildungsabsolventen zwischen Betrieben an. Sie greifen im Wesentlichen dann, wenn tatsächlich ein zu internalisierender externer Effekt entsteht: Abwanderungen, die ohne ein Weiterbeschäftigungsangebot der Ausbildungsbetriebe erfolgen und z.B. auf Selektionsstrategien der Betriebe oder Einsatz der Auszubildenden als günstige Arbeitskräfte zurückzuführen sind, bleiben unberührt. Eine transaktionskostenträchtige Bestimmung der Soll- und Ist-Ausbildungsleistungen von Betrieben wird nicht notwendig. Schließlich wird die Kompensation der Betriebe, welche die Abwerbung von Ausbildungsabsolventen zu beklagen haben, zugleich mit der Rückzahlung geregelt.

Die Ausgestaltung von Rückzahlungsklauseln kann jedoch im Detail sehr unterschiedlich erfolgen und damit auch sehr unterschiedliche Wirkungen haben. Insbesondere ist die Ausgestaltung der Tatbestände, die eine Rückzahlungspflicht wirksam auslösen können, die Ausgestaltung des Zeitraums, über den nach dem Abschluss der Ausbildung die Rückzahlungspflicht ausgelöst werden kann, sowie die Ausgestaltung von Obergrenzen für die Höhe zulässiger Rückzahlungsbeträge sorgfältig zu bedenken. Vorschläge hierzu sowie eine ausführliche Diskussion der möglichen Wirkungen haben wir bereits vor einigen Jahren vorgelegt (vgl. Alewell und Richter 1999; 2000).

Die Verwendung von Rückzahlungsklauseln in der Berufsausbildung ist derzeit nach § 5 des Berufsbildungsgesetzes unzulässig. Der juristische Zweck dieser Norm ist der Schutz der Entschlussfreiheit der Ausgebildeten. Sie sollen nach Abschluss der Ausbildung ohne finanzielle Belastung frei über ihre berufliche Zukunft entscheiden können (vgl. Schlachter 1998, 619). Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch fraglich, ob dieser Schutzzweck erreicht wird. Soweit erstens diese Norm dazu beiträgt, dass aufgrund der mangelnden Internalisierung externer Effekte eine arbeitgeberseitige Unterinvestition auftritt, wird der Schutz der Entschlussfreiheit der Ausbildungsabsolventen mit einer Einschränkung der Ent-

³ Vgl. aber aus der wissenschaftlichen Literatur Alewell und Richter (1999; 2000) mit weiteren Angaben.

schlussfreiheit der Ausbildungsplatzsuchenden erkaufte. Zweitens stellt sich auch innerhalb der juristischen Überlegungen die Frage, ob eine zu verhindernde Einschränkung der Entschlussfreiheit überhaupt auftritt: Die Rückzahlungsklausel schränkt die Entschlussfreiheit nicht per Verbot ein, sondern ordnet den Entscheidungen der ausgebildeten Fachkräfte über den Einsatz ihres neu entstandenen Humankapitals die Kosten der Humankapitalinvestition zu und vervollständigt somit nur das Entscheidungskalkül.

Fazit: Änderung des BBiG

Hinsichtlich der Internalisierungsmöglichkeiten für externe Effekte sollte statt der Einführung einer Arbeitsplatzabgabe die Zulässigkeit der Vereinbarung von Rückzahlungsklauseln im BBiG geregelt werden. Dabei sollte der Gesetzgeber ein höchstmögliches Maß an Rechtssicherheit gewährleisten. Die Rechtsprechung zu Rückzahlungsklauseln nach Weiterbildungsmaßnahmen zeigt nämlich, dass die juristische Abwägung zwischen dem Grundrecht des Arbeitgebers an seinem Eigentum, hier der Humankapitalinvestition, und dem Grundrecht des Arbeitnehmers auf freie Berufswahl zu schwer prognostizierbaren Ergebnissen der Gerichtsprozesse führt (vgl. Hanau und Stoffels 1992, 52). Sind jedoch die Rückzahlungen bzw. die Durchsetzung eines Rückzahlungsanspruches vor Gericht unsicher und mit Kosten belastet, so werden externe Effekte nicht vollständig internalisiert, was wiederum zu Unterinvestitionen beitragen kann.

Literatur

- Acemoglu, D. und J.-S. Pischke (1998), »Why Do Firms Train? Theory and Evidence«, *The Quarterly Journal of Economics* (February), 79–119.
- Alewel, D. und J. Richter (1999), »Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung in der Diskussion – Ausbildungsplatzabgaben versus Rückzahlungsklauseln«, in D. Beer, B. Frick und W. Sesselmeier (1999), *Die wirtschaftlichen Folgen von Aus- und Weiterbildung*, München, 43–68.
- Alewel, D. und J. Richter (2000), »Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte. Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes«, in R. von Weizsäcker (2000), *Bildung und Beschäftigung*, Berlin, 139–178.
- Dietrich, H., S. Koch und M. Stops (2004), »Ausbildung muss sich lohnen – auch für die Betriebe«, *IAB-Kurzbericht* (6).
- DIHK (2004), *Für Ausbildungsplätze – gegen Ausbildungsplatzabgaben*, Berlin.
- Hanau, P. und M. Stoffels (1992), *Beteiligung von Arbeitnehmern an den Kosten der beruflichen Fortbildung: Zulässigkeit und Grenzen; dargestellt am Beispiel der Flugkapitäne*, Stuttgart.
- Harhoff, D. und T.J. Kane (1997), »Is the German Apprenticeship System a Panacea for the U.S. Labour Market?«, *Journal of Population Economics* 10, 171–196.
- Sadowski, D. (1980), *Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget*, Stuttgart.
- Schlachter, M. (1998), »Berufsbildungsgesetz«, in T. Dieterich, P. Hanau und G. Schaub (Hrsg.), *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht*, München, 614–649.



Michael Knipper*

Die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe wäre bildungs- und sozialpolitisch verfehlt

Brauchen wir die Ausbildungsplatzabgabe? Alle Jahre wieder und diesmal im Frühling beschäftigt sich die deutsche Politik auf allen Ebenen mit Symbolthemen: Vermögen- und Erbschaftsteuer, Ladenschluss, Tempolimit auf Autobahnen, um nur einige zu nennen. Diesmal geht es um das Thema Ausbildungsplatzabgabe. Ideologen und Weltverbesserer sind wieder einmal angetreten, »Gutes zu tun« und dabei gleichzeitig die eigenen Reihen hinter sich zu scharen. Die Ausbildungsplatzabgabe, so heißt es, sei ein Beitrag für ein Mehr an Ausbildung und damit für mehr Gerechtigkeit. Sie nütze dem Standort Deutschland.

Wenn man das Für und Wider der Ausbildungsplatzabgabe beleuchtet und dazu die in der Öffentlichkeit abgegebenen Stellungnahmen zusammenfasst, gewinnt man leicht den Eindruck, dass in Deutschland nur noch mit Symbolik Politik betrieben wird. Anstatt sich auf den bereits in wenigen Jahren zu erwartenden Wettbewerb um die besten Köpfe einzustellen, wird ein Instrument der Mangelverwaltung empfohlen.

Um es klar zu sagen: Wir brauchen keine Ausbildungsplatzabgabe. Im Gegenteil: Die Einführung einer gesetzlichen Ausbildungsplatzabgabe mit oder ohne Branchenlösungen wäre bildungs- und sozialpolitisch verfehlt. Sie wäre kontraproduktiv, weil sie das freiwillige Engagement vieler in keiner Weise berücksichtigten würde und im Gegenteil ein Großteil der vorhandenen Engagements in der Ausbildung gefährdete.

Die Bauwirtschaft hat seit Mitte der siebziger Jahre ein tarifvertraglich ausgestaltetes Ausbildungssystem. Dies hat

* RA Michael Knipper ist Hauptgeschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie.

gute Gründe in einem Wirtschaftszweig der »wandernden Fabriken« und in einer Branche mit überwiegend handwerklich organisierten Unternehmen. Die Ausbildung findet zu einem beachtlichen Teil in überbetrieblichen Ausbildungszentren statt. Ausbildungsvergütungen und Ausbildungskosten werden Unternehmen, die ausbilden, überwiegend erstattet. Es werden also diejenigen entlastet, die tatsächlich ausbilden.

Eine gesetzliche Ausbildungsplatzabgabe bestraft diejenigen, die nicht ausbilden. Der Fokus wird also dann auf die Frage gelenkt, bilde ich aus oder zahle ich die Strafsteuer »Ausbildungsplatzabgabe«. Die Frage, warum ich ausbilde und dass ich damit die Zukunft für das Unternehmen sichere, wird überhaupt nicht mehr gestellt. In der Bauwirtschaft, in der auch die Ausbildungsvergütungen traditionell hoch sind, wird über das tarifvertragliche Berufsbildungssystem ein Ausgleich zwischen den Unternehmen geschaffen, die ausbilden, und denjenigen, die nicht ausbilden. Im ersten, zweiten und dritten Ausbildungsjahr werden zehn, sechs bzw. eine Ausbildungsvergütung erstattet. Das System beruht auf einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag, damit alle Unternehmen der Branche erfasst werden (das zum Hinweis einzelner »Tarifrechtsexperten«, die die Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung fordern). Zusätzlich werden Unterbringungskosten und Reisekosten im Rahmen der überbetrieblichen Ausbildung der Auszubildenden erstattet, wenn diese, um ein hohes Niveau der Ausbildung zu gewährleisten, in Ausbildungszentren große Teile ihrer Grundausbildung erhalten. Die Finanzierung erfolgt über die Verpflichtung aller Bauunternehmen, zurzeit 1,2% der Bruttolohnsumme als Beitrag für das Berufsbildungsverfahren an die Sozialkassen der Bauwirtschaft abzuführen, die die o.g. Erstattungen an die Bauunternehmen auf Nachweis vornimmt.

Wozu würde die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe führen?

Zunächst einmal würde ohne die Berücksichtigung von Branchenlösungen das bewährte System der Berufsbildung am Bau untergehen. Hier kann ich entschiedenen Widerstand aller drei Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft ankündigen. Denn das wäre ein weiteres Beispiel zum Thema »Subsidiarität fordern, Zentralisierung betreiben«. Sofern eine gesetzliche Ausbildungsplatzabgabe Platz für tarifliche Branchenlösungen ließe, wäre diese dennoch betroffen, denn natürlich würden die Unternehmen darauf schauen, welche Vor- und Nachteile die beiden Systeme nebeneinandergestellt bieten würden. Dieses müsste das tarifvertragliche bewährte System beispielsweise allein wegen eines unterschiedlichen Beitragssatzes teilweise in Frage stellen, was nicht gewollt sein kann. Auch wäre dieses ein ständiger Prozess, da die Tarifvertragsparteien der Bauwirtschaft den Bei-

trag jährlich anpassen, je nach dem erforderlichen Finanzierungsaufwand.

Zusammengefasst heißt das: Selbst bei der Ermöglichung von tarifvertraglichen Branchenlösungen führt eine Ausbildungsplatzabgabe notgedrungen zu der Gefahr, dass Bewährtes nicht mehr erhalten werden kann. Die Erfolgsgeschichte des Tarifmodells am Bau zeigt sich daran, dass trotz enormer Arbeitsplatzverluste seit Beginn der Baukrise im Jahre 1995 das Verhältnis zwischen Facharbeitern und Auszubildenden insoweit stabil ist, dass auf 10 Facharbeiter 10 Auszubildende kommen. Dieses ist im Vergleich zu anderen Branchen eine sehr hohe Ausbildungsquote, die trotz des starken Personalabbaus gehalten werden konnte. Daher appelliere ich an die Politik, die Finger von dem Symbolthema Ausbildungsplatzabgabe zu lassen.



Bernhard Nagel*



Roman Jaich**

Fonds für die Berufsausbildung

Ausgangspunkt: Unterinvestition und Fehlinvestitionen der Unternehmen

In den achtziger Jahren waren die privaten Unternehmen in den alten Bundesländern noch in der Lage, jährlich über 700 000 Ausbildungsplätze bereitzustellen. Im Jahre 2003 waren es in ganz Deutschland gerade einmal 560 000. Untersucht man die Ausbildungsquoten, zeigt sich, dass sich Betriebe aller Größenklassen aus der Ausbildung zurückziehen (vgl. BMBF 2003, 114). Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn die Entwicklung der Ausbildungsquote (Zahl der Beschäftigten insgesamt im Verhältnis zur Zahl der Auszubildenden) betrachtet wird. Diese lag in den alten Bundesländern im Jahre 1990 bei 7,1%. Sie sank im Jahre 1998 auf 5,7% und im Jahre 1999 auf 5,6%, stieg im Jahre 2000 auf 5,75 leicht an und fiel im Jahre 2001 wieder auf 5,6%.¹ Kompensiert wird die mangelnde Bereitschaft der privaten Betriebe, in Ausbildung zu investieren, zumindest teilweise durch die öffentliche Hand. In den neuen Bundesländern werden über die Hälfte der Ausbildungsplätze staatlich subventioniert, oder die Ausbildung findet überhaupt in außerbetrieblichen Einrichtungen statt (vgl. von Bardeleben 2001, 78). Die Fehlentwicklung besteht gegenwärtig aber nicht nur darin, dass von Unternehmensseite aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig in die berufliche Ausbildung investiert wird (Unterinvestition), sondern auch, dass »falsch« ausgebildet wird (Fehlinvestition), d.h., Ausbildungsplätze werden nicht in den Bereichen angeboten, in denen langfristig Fachar-

beiterbedarf besteht. Dies zeigen die Untersuchungen von Neubäumer für die neunziger Jahre (vgl. Neubäumer 1998, 103). Hieraus folgt einerseits ein Facharbeitermangel trotz umfangreicher Ausbildungsaktivitäten. Zum anderen werden aus gesamtgesellschaftlicher Sicht Ressourcen verschwendet, wenn in die Qualifikation der Arbeitnehmer investiert wird, aber kein Bedarf an diesen Qualifikationen besteht.²

Erklärung: Gefangenendilemma

Die mangelnde Ausbildungsbereitschaft der Betriebe kann spieltheoretisch als Gefangenendilemma erklärt werden.³ Vereinfacht wird dieses Spiel als Zwei-Personen-Modell konzipiert.⁴ Beide Betriebe verfügen über zwei Strategien, eine kooperative Strategie, d.h. ein Betrieb bildet aus, und eine defekte Strategie, d.h. ein Betrieb bildet nicht aus. Die Auszahlungen⁵, die aus den Strategien resultieren, werden in der folgenden Matrix dargestellt:

Berufsausbildung und Gefangenendilemma

		Betrieb 1	
		kooperative Strategie	defekte Strategie
Betrieb 2	kooperative Strategie	3 3	4 1
	defekte Strategie	1 4	2 2

Quelle: Darstellung der Autoren.

Bei den Zahlen in der Matrix handelt es sich um die Auszahlungen, die aus der jeweiligen Strategie, in Abhängigkeit vom Verhalten des jeweils Anderen, resultieren. Diese sind ordinalskaliert mit $4 > 3 > 2 > 1$.

* Prof. Dr. Bernhard Nagel lehrt an der Universität Kassel Wirtschaftsrecht.

** Dr. Roman Jaich ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Expertenkommission »Lebenslanges Lernen« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

¹ Vgl. BMBF (2003, 115). Diese Entwicklung ist in den neuen Bundesländern etwas günstiger. Sowohl die Ausbildungsbetriebsquote als auch die Ausbildungsquote ist von 1990 bis 1999 leicht angestiegen. Bis 2001 ist allerdings auch hier ein leichter Rückgang festzustellen.

² Nicht berücksichtigt wird hier das Problem der beruflichen Ausbildung in den Gesundheitsberufen, d.h. die Zahlung von Schulgeld. Hierfür muss eine gesonderte Lösung entwickelt werden, indem die öffentliche Hand diese Bereiche stärker fördert. Ist eine solche Lösung gefunden, lässt sich der Bereich in das Fondsmodell integrieren. Weiterhin wird hier nicht das Finanzierungsproblem des schulischen Teils der dualen Berufsausbildung diskutiert. Hierbei handelt es sich um ein »klassisches« Unterfinanzierungsproblem. Neue Finanzierungsmodelle können daher allenfalls marginale Verbesserungen bringen.

³ Vgl. allgemein zu spieltheoretischen Modellen Weise et al. (2002, 95 ff.); Alewell und Richter (1999) bezeichnen dies als Poaching-Effekt.

⁴ In der Realität steht natürlich eine große Anzahl von Betrieben vor der Alternative »ausbilden« oder »nicht ausbilden«. Würde man ein Modell mit mehreren Betrieben konzipieren, so wird dieses komplizierter; an den hier relevanten Aussagen ändert sich jedoch nichts. Darüber hinaus haben wir eine statische Betrachtungsweise gewählt. Der Vorteil besteht ebenfalls darin, dass die Argumentation einfacher nachzuvollziehen ist. Eine dynamische Betrachtungsweise ist dem Problem zwar angemessener, am prinzipiellen Ergebnis ändert sich jedoch nichts.

⁵ Mit Auszahlung wird in der Spieltheorie der Gewinn eines Spielers bezeichnet. Hier kann die Auszahlung als Unternehmensgewinn interpretiert werden.

Der Modellierung liegen die Annahmen zugrunde, dass erstens die langfristigen Erträge der Ausbildung größer sind als die Nettoteilkosten, da ansonsten für die Betriebe kein Anreiz besteht, auszubilden, und zweitens, dass die Erträge der defekten Strategie (nicht auszubilden) größer sind als die langfristigen Erträge.⁶

Wählen beide Betriebe die kooperative Strategie, so verursacht dies Ausbildungskosten in beiden Betrieben. Sie verfügen dann aber über den notwendigen Fachkräftebedarf (Auszahlung 3,3⁷ in Abbildung). Bildet Betrieb 1 aus, nicht jedoch Betrieb 2, so entstehen Ausbildungskosten in Betrieb 1, aber nicht in Betrieb 2. Werden die ausgebildeten Fachkräfte von Betrieb 2 abgeworben, so erhält Betrieb 2 die höchste Auszahlung (4), da ihm keine Ausbildungskosten, aber qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Demgegenüber erhält Betrieb 1 die schlechteste Auszahlung (1). Ihm entstehen Ausbildungskosten; er kann aber nicht von dem ausgebildeten Personal profitieren. Bildet Betrieb 2 aus, nicht jedoch Betrieb 1, so erhält Betrieb 1 die beste Auszahlung (4) und Betrieb 2 die schlechteste (1). Bilden beide Betriebe nicht aus, so vermeiden sie Ausbildungskosten, verfügen aber nicht über qualifiziertes Personal. Für beide resultiert die zweitschlechteste Auszahlung (Auszahlung 2,2 in Abbildung).

Die defekte Strategie (nicht auszubilden) ist für beide Betriebe die dominante Strategie. Unabhängig von der Strategie des Anderen resultiert immer eine höhere Auszahlung, wenn ein Betrieb defekt spielt: 4 statt 3, wenn der andere Betrieb ausbildet, und 2 statt 1, wenn der andere Betrieb nicht ausbildet. Verhalten sich beide Betriebe individuell rational, so resultiert ein Gleichgewicht, bei dem beide einen Anreiz haben, nicht auszubilden. Sie könnten sich aber besser stellen, wenn sie ausbilden würden: 3 statt 2.

Dieses Ergebnis dürfte insbesondere dann zu erwarten sein, wenn die Ausbildungsgänge weitgehend normiert und die erworbenen Qualifikationen gut dokumentiert sind, wie es bei der dualen Berufsausbildung in Deutschland der Fall ist. Hierdurch sinken die Abwanderungskosten der Arbeitnehmer; ein potentieller Arbeitgeber kann sich zu relativ geringen Informationskosten einen Überblick über die vorhandenen Fähigkeiten der Bewerber verschaffen.

Wenn dieses Modell eine adäquate Beschreibung der beruflichen Bildung darstellt, dann fragt sich, warum das duale System der Berufsausbildung über lange Jahre relativ gut funktioniert hat. Erklärt werden kann dies mit verschiedenen Ursachen: Verträge, Gesetze, informelle Normen, Mo-

ral, Vertrauen sowie kollektive Lösungen. Explizite Verträge und Gesetze scheiden aus. Es gibt sie nicht. Von besonderer Bedeutung dürfte die moralische Verpflichtung auszubilden gewesen sein. Weiterhin ist davon auszugehen, dass informelle Sanktionsmechanismen innerhalb der Kammern lange Zeit die defekte Strategie verhindern konnten. Veränderungen können sich ergeben, wenn der kurzfristige Unternehmenswert für eine Unternehmensleitung an Bedeutung gewinnt; die moralische Verpflichtung wird zurückgedrängt. Informelle Sanktionsmechanismen verlieren an Bedeutung, wenn gesellschaftliche Interaktionen anonymer werden.

Vergleich mit Systemen der dualen Berufsausbildung im Ausland

Die duale Berufsausbildung als dominante Form der Berufsausbildung besteht nicht nur in Deutschland. In Dänemark, Österreich und der Schweiz haben sich ähnliche Modelle herausgebildet. Die Finanzierung des schulischen Teils erfolgt hier durch die öffentliche Hand. Vorbildlich ist die Einführung einer weitgehenden Schulautonomie in Dänemark. Die Finanzierung des betrieblichen Teils erfolgt weitgehend durch die Betriebe. Auffällig ist die Schweiz, in der die betriebliche Ausbildung ausschließlich durch die Betriebe erfolgt, während in den anderen Ländern teilweise Zuschüsse der öffentlichen Hand bestehen. Vorbildlich ist wiederum die Fondsfinanzierung in Dänemark, welche die Ausbildungsbereitschaft erhöht. Das dänische System der Berufsausbildung, mit Berufsfeldern und einer Reduzierung auf wenige Berufe, ermöglicht eine schnelle und flexible Anpassung an veränderte Umweltbedingungen.

Die Berufsausbildungsumlage nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG)

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) von 1976 enthielt die Möglichkeit der finanziellen Förderung der beruflichen Bildung durch eine von den Arbeitgebern zu erhebende Abgabe (Umlage). Die Abgabe musste erhoben werden, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen in unterschiedlich definierten Referenzbezirken die Nachfrage um mindestens 12,5% überstieg. Mit Entscheidung vom 10. Dezember 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)⁸ das APIFG für mit dem Grundgesetz unvereinbar, weil es Verwaltungsverfahren regle und deshalb der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Obwohl die Finanzierungsregelung des APIFG vom BVerfG unbeanstandet geblieben war, wurde sie in dessen Nachfolgegesetz nicht mehr übernommen. Aufgrund des sich immer weiter verschlechternden Ausbildungsplatzangebots wird von der

⁶ Die zweite Annahme ist nicht zwingend erforderlich. Können die Ausbildungsbetriebe sich nicht sicher sein, die langfristigen Erträge aus der Ausbildung zu realisieren, so werden sie diese mit null bewerten.

⁷ Die erste Zahl gibt immer die Auszahlung für Betrieb 2, die zweite Zahl die Auszahlung für Betrieb 1 an.

⁸ NJW 81, 329.

Regierungskoalition seit Ende des Jahres 2003 wieder die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage erwogen. Die Einzelheiten sind noch nicht geklärt.

Problematisch ist, dass an erster Stelle der Zukauf von betrieblichen Ausbildungsplätzen, von Ausbildungsplätzen in Verbünden oder außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen steht. Fraglich ist, ob die hierdurch induzierte Schaffung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen zu einer gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverbesserung führt. Einerseits ist denkbar, dass hierdurch Überinvestitionen ausgelöst werden. Andererseits ist unklar, ob das zusätzliche Ausbildungsplatzangebot in den gesellschaftlich wünschenswerten Bereichen geschaffen wird, die qualifizierte Beschäftigungen für die Ausgebildeten ermöglicht. Zusätzliche Ausbildungsplätze würden dort geschaffen, wo es für Betriebe günstiger ist auszubilden, als eine Abgabe zu leisten. Dies ist nicht notwendig in den Branchen gegeben, die zukünftig einen hohen Facharbeiterbedarf haben.⁹

Zudem handelt es sich bei der Berufsausbildungsumlage um ein relativ verwaltungsintensives Instrument. Es müssen Ausbildungsplatzdefizit und Betriebe, die zu wenig ausbilden, ermittelt werden und dies gegebenenfalls unter Berücksichtigung regionenspezifischer Besonderheiten. Weiterhin greift eine Umlage immer erst ex post, d.h. wenn bereits zu wenig Ausbildungsplätze bereitgestellt werden. Sie kann daher allenfalls zeitverzögert wirken.

Eine Berufsausbildungsumlage, die alle Betriebe mit einer Abgabe belegt, welche nicht oder in zu geringem Umfang ausbilden, kann voraussichtlich das Ausbildungsangebot erhöhen. Die Grenzbetriebe, die bisher nicht ausbilden, sind bereit auszubilden, weil dies für sie vergleichsweise günstiger wird. Es werden jedoch keine zusätzlichen Anreize geschaffen, in den Bereichen auszubilden, in denen zukünftig Fachkräfte benötigt werden. Eine Berufsausbildungsumlage stellt daher allenfalls eine Second-Best-Lösung dar, die hohe Transaktionskosten verursacht, zeitverzögert wirkt und daher nur eingeschränkt in der Lage ist, die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen.

Ein Fondsmodell

Zum einen ziehen sich die privaten Unternehmen aus der Finanzierung der beruflichen Ausbildung zurück, d.h. sie bilden zu wenig aus. Zum anderen bilden die Unternehmen nicht gemäß den gesellschaftlichen Bedürfnissen aus. Es gibt Branchen, die über den Bedarf hinaus ausbilden, da die

Ausbildungskosten relativ gering sind und die Auszubildenden bereits während der Ausbildung einen Nettoertrag für den Betrieb erwirtschaften. Es gibt Branchen, die unter Bedarf ausbilden, da die Ausbildungskosten höher sind als die kurzfristigen Erträge, welche die Auszubildenden für die Betriebe erwirtschaften.

Eine Lösung für diese beiden Probleme kann der Übergang von einer individuellen Ausbildungsfinanzierung zu einer kollektiven Finanzierung durch Fonds darstellen.¹⁰ Es sind unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar, die sich nach Zentralisierungsgrad und Gruppierungskriterien unterscheiden lassen (vgl. Timmermann 2000). Zentralfonds belegen alle Unternehmen unabhängig von der Branche oder Region mit einer Abgabe und finanzieren damit vollständig oder teilweise die Ausbildung in den Betrieben und die überbetrieblichen Einrichtungen. Bei Partialfonds werden unterschiedliche Fonds für verschiedene Ausbildungsbereiche, Berufsgruppen oder Regionen eingerichtet. Mit den Fonds ist es möglich, eine einheitliche Finanzierung für die berufliche Erstausbildung zu realisieren.

Fonds können dazu führen, dass das Angebot an Ausbildungsplätzen am zukünftigen Bedarf orientiert ist und nicht an den kurzfristigen Kosten der Betriebe, da jeder Betrieb die Kosten der Ausbildung unabhängig von seinem tatsächlichen Ausbildenverhalten tragen muss. Bildet der Betrieb nicht aus, so muss er in den Berufsbildungsfonds einzahlen; bildet er aus, so zahlt er entweder weniger in den Fonds ein, oder er erhält die Ausbildungskosten aus dem Fonds erstattet.¹¹

Fonds können auch zur Lösung des Problems beitragen, dass in einigen Branchen zu viel und in anderen Branchen zu wenig ausgebildet wird. Wie oben beschrieben, resultiert das Problem aus hohen Ausbildungskosten in einigen Branchen, die eine Gefangenendilemma-Situation auslösen können. Die Betriebe, die nicht ausbilden, werben Facharbeiter aus den Betrieben ab, die diese ausgebildet haben. Da es sich bei Fonds um eine kollektive Finanzierungsform handelt, entsteht das Gefangenendilemma nicht. Berufsausbildungsfonds stellen daher aus theoretischer Sicht eine bessere Lösung als die Berufsausbildungsumlage dar; sie lösen die Probleme »zu wenig Ausbildung« und »Fehl-ausbildung«, während die Berufsausbildungsumlage nur das

⁹ Bei Vorschlägen, bei denen die branchenspezifischen Ausbildungskosten bei der Ermittlung der Bemessungsgrundlage berücksichtigt werden, ist das Problem etwas entschärft. Es bleibt aber auch hier das Problem bestehen, dass innerhalb einer Branche kostengünstige Ausbildungsplätze geschaffen werden, die keine zukunftsfähigen Qualifikationen schaffen.

¹⁰ Die Einführung von Fonds zur Finanzierung der Berufsausbildung wurde in Deutschland bereits von der Edding-Kommission im Jahre 1977 empfohlen. Eine begriffliche Unterscheidung zwischen Fonds und Umlagen könnte wie folgt lauten: Umlagen können als kollektive Erhebungsform der finanziellen Mittel bezeichnet werden und Fonds als die Verwaltungseinheiten für diese Mittel. Der Unterschied zu den oben beschriebenen Umlagefinanzierungsmodellen besteht darin, dass bei den Fonds eine Umlage nicht nur dann erhoben wird, wenn festgestellt wird, dass zu wenig ausgebildet wird, sondern die Unternehmen generell verpflichtet sind, in einen Fonds einzuzahlen. Gegebenenfalls könnten sie getätigte Bildungsinvestitionen gegen rechnen.

¹¹ Dies ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung der Fonds.

Problem »zu wenig Ausbildung« lösen kann, dies allerdings nur unter idealen Bedingungen, d.h. die Arbeitgeber verhalten sich rational¹² und verfügen über die relevanten Informationen, um den zukünftigen Fachkräftebedarf korrekt zu ermitteln. Sind diese Bedingungen nicht gegeben, kann eine staatliche Beteiligung an den Fonds der öffentlichen Hand Einflussmöglichkeiten eröffnen, um einer gesellschaftlich unerwünschten Fehlentwicklung entgegenzuwirken.

Bestehende tarifvertragliche Fonds in Deutschland

Fonds zur Finanzierung der beruflichen Erstausbildung bestehen in Deutschland auf tarifvertraglicher Basis in den Branchen Baugewerbe, Steinmetz- und Steinhauerhandwerk, Dachdeckerhandwerk sowie Gerüstbaugewerbe (vgl. Hummelsheim und Timmermann 1999, 34 ff.). Solche tarifvertraglichen Regelungen sind in der Regel vor dem Hintergrund spezifischer Rahmenbedingungen zustande gekommen. So beträgt die durchschnittliche Dauer der überbetrieblichen Ausbildung über alle Wirtschaftsbereiche sechs bis sieben Wochen. Die Ausbildungsordnungen im Baugewerbe sehen dagegen einen überbetrieblichen Ausbildungsanteil von 31 bis 37 Wochen vor, davon allein im ersten Ausbildungsjahr 16 bis 20 Wochen. Unter diesen Bedingungen finden sich kaum Betriebe bereit, Auszubildende einzustellen und die damit verbundenen hohen Kosten individuell zu übernehmen. Von Bedeutung für die Entstehung der Fondslösung dürfte auch die Überschaubarkeit der Branchen sein. Je größer und heterogener eine Branche, um so unwahrscheinlicher ist es, dass eine für alle Betroffenen positive Regelung auf freiwilliger Basis zustande kommt.

Die Finanzierung erfolgt in der Regel, indem ein bestimmter Prozentsatz der Bruttolohn- und Gehaltssumme als Umlage an die Fonds abgeführt wird und diese die Ausbildungskosten tragen.

Kombinationstherapie: Tarifverträge und gesetzliche Auffanglösung

Wir halten ein Fondsmodell für geeignet, die beiden oben angesprochenen Probleme der beruflichen Ausbildung (zu wenig Ausbildung und Fehl Ausbildung) zu korrigieren.¹³ Sinnvoll erscheint uns, dass der Staat eine gesetzliche Verpflichtung für die Tarifparteien schafft, Fonds für die Berufsausbildung einzurichten. Können sich die Tarifparteien nicht

einigen, sollte eine gesetzliche Auffanglösung greifen. Durch diese Regelungen werden die Tarifparteien angeregt, eine auf die spezifischen Bedürfnisse der Branche zugeschnittene Ausgestaltung, die gesetzlichen Mindestanforderungen entspricht, auszuhandeln. Die gesetzliche Auffanglösung sollte auch für nichttarifgebundene Unternehmen greifen. Die Verwaltung der Fonds sollte paritätisch durch die Tarifparteien erfolgen, hierzu können z.B. Tarifagenturen ähnlich der Weiterbildungsagentur in Baden-Württemberg eingerichtet werden.

Aufgrund der Heterogenität der Branchen, die zu unterschiedlichen Ausbildungskosten führt, ermöglichen Branchenfonds für die Branchen effiziente Lösungen. Es werden jeweils an den spezifischen Bedürfnissen der Branche und – wenn tarifvertraglich regionenspezifische Lösungen ausgehandelt werden – der Region angepasste Regelungen verwirklicht. Allerdings führt die Ausgestaltung der Fonds als Partialfonds auch zu Problemen. Relevant sind vor allem zwei Problembereiche:

- Werden die Fonds auf regionaler Branchenebene angesiedelt, ist es notwendig, einen Strukturausgleich vorzusehen, um auch in strukturschwachen Regionen eine angemessene Anzahl von Ausbildungsplätzen sicherzustellen.
- Die Branchenorientierung kann problematisch sein, wenn in einzelnen Betrieben branchentypische Ausbildungsberufe nachgefragt werden. Überschneidungen und Zuständigkeitsprobleme können die Folge sein. Notwendig ist dann eine zusätzliche Koordinationsstelle auf regionaler Ebene zwischen den Branchen.

Sinnvoll erscheint es daher, einen »Dachfonds« einzurichten. Ihm würde die Aufgabe zukommen, Umverteilungen zwischen den Branchenfonds vorzunehmen. Dies würde allerdings die Organisations- und Transaktionskosten eines solchen Modells erhöhen.

Ein bundesweit einheitlicher Prozentsatz von der Bemessungsgrundlage erscheint aufgrund unterschiedlicher Ausbildungskosten in den Branchen nicht sinnvoll. Ob als Bemessungsgrundlage der Umsatz, die Beschäftigtenzahl oder die Lohnsumme eines Betriebes gewählt wird, muss noch geprüft werden.

Werden als Bemessungsgrundlage die Lohnsumme bzw. die Lohnkosten eines Betriebes zugrunde gelegt, so steigt hierdurch das Lohnniveau an. Die Folge ist eine Reduzierung der Nachfrage nach Arbeit, wenn sich der Betrieb bei seinem Beschäftigungsniveau am Wertgrenzprodukt der Arbeit orientiert: Die Beschäftigung wird solange ausgeweitet, bis der zuletzt Eingestellte einen zusätzlichen produktiven Beitrag für den Betrieb gerade in Höhe der zusätzlichen Lohnkosten leistet. Im Idealfall wird dies voll-

¹² Rationales Verhalten meint hier, dass Neid, Missgunst und Ähnliches sich nicht auf Unternehmensentscheidungen auswirken.

¹³ Ein Fondsmodell für die Berufsausbildung wurde auch von Timmermann (1997) vorgeschlagen.

ständig kompensiert, da keine Ausbildungsvergütungen zu zahlen sind.¹⁴

Wird demgegenüber als Bemessungsgrundlage der Umsatz gewählt, so hat dies keine negativen Auswirkung auf das Lohnniveau. Vielmehr sinkt das Lohnniveau, da die Ausbildungsvergütung aus dem Fonds finanziert wird. Die Folge ist eine Ausweitung der Beschäftigung. Allerdings besteht kein logischer Zusammenhang zwischen dem Ausbildungsbedarf eines Unternehmens und seinem Umsatz.

Als pragmatische Lösung könnten wir uns vorstellen, als Bemessungsgrundlage ein Mix aus Lohnsumme und Umsatz zu entwickeln. Die Höhe der Abgabe sollte sich an den durchschnittlichen branchenspezifischen Kosten der Ausbildung orientieren.

Fonds sollten nach unserer Auffassung nicht nur zur Finanzierung eines zusätzlichen Lehrstellenangebots, wie bei den diskutierten Modellen zur Ausbildungsplatzumlage, herangezogen werden. Vielmehr empfehlen wir, mit Ausbildungsfonds die Finanzierung der beruflichen Bildung generell zu regeln. Das heißt einerseits, Fonds nicht nur dort einzusetzen, wo das Ausbildungsangebot zu gering ist, und andererseits, nicht nur bei der beruflichen Erstausbildung einzusetzen, sondern ein übergreifendes Modell zu entwickeln, das auch die berufliche Weiterbildung einbezieht.¹⁵ Die Fonds sollen zur Finanzierung der Ausbildungsvergütung, der überbetrieblichen Bildungseinrichtungen und der Modernisierungshilfen für Ausbildungsbetriebe dienen. Betriebliche Lehrwerkstätten könnten aus Fonds finanziert werden, wenn diese im Rahmen einer Verbundfinanzierung von mehreren Betrieben genutzt werden.

Ein Engagement der öffentlichen Hand an der Finanzierung der beruflichen Ausbildung sollte weiterhin bestehen. Die Gesellschaft insgesamt profitiert von gut ausgebildeten Beschäftigten; Berufsbildung trägt zur Sicherung der Wirtschaftskraft und damit des Wirtschaftsstandorts bei. Es bestehen positive externe Effekte der Berufsausbildung; diese legitimieren eine anteilige öffentliche Finanzierung der Berufsausbildung. Wir halten es aber für sinnvoll, dass der Staat sich nur in geringem Umfang direkt an der Finanzierung der Fonds zu beteiligt. Dies könnte einerseits dadurch erfolgen, dass der Staat die Einrichtungen zur Fondsverwaltung unterstützt, da diese einen öffentlichen Auftrag wahrnehmen. Zum anderen mögen in Einzelfällen öffentliche Finanzmittel in die

betrieblichen Fonds sinnvoll sein, etwa bei Modernisierungsmaßnahmen, Innovationsförderung und Verbundmodellen. Es sollte sich dabei aber um Einzelfälle handeln, die zeitlich zu begrenzen sind. Hauptsächlich sollte der Staat sich aber auf die Finanzierung des schulischen Teils der Berufsausbildung und auf die Bereitstellung eines eigenen Angebots außerhalb der Fonds konzentrieren. Indem dieser eigene attraktive Ausbildungsangebote bereitstellt, konkurriert er um Ausbildungsplatznachfrager mit den betrieblichen Anbietern.

Literatur

- Alewell, D. und J. Richter (1999), »Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte in der betrieblichen Berufsausbildung. Kritische Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes«, Jena: *Diskussionspapier Reihe A* Nr. 99/2 der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Bardeleben, R. v., U. Beicht und K. Fehér (1994), »Bildungsökonomische Betrachtung der betrieblichen Berufsausbildung«, in Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), *Perspektiven der dualen Berufsausbildung*, Bertelsmann, Bielefeld, 43–62.
- Bardeleben, R. v., U. Beicht und K. Fehér (1997), *Was kostet die betriebliche Ausbildung? Fortschreibung der Ergebnisse 1991 auf den Stand 1995*, Bertelsmann, Bielefeld.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. (2003), *Berufsbildungsbericht 2003*, Bonn.
- GEW (2000), *Perspektiven der Weiterentwicklung des Berufsbildungssystems in Deutschland*, Positionspapier der GEW, Frankfurt/M.
- Hummelsheim, St. und D. Timmermann (1999), *Finanzierung der Berufsbildung in Deutschland*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg.
- Nagel, B. und R. Jaich (2002), *Berufsausbildung in Deutschland, Analyse und Gestaltungsvorschläge*, Frankfurt/M.
- Neubäumer, R. (1998), »Ausbildung über oder unter Bedarf und die Finanzierung der Dualen Ausbildung. Theoretische Erklärungen, empirische Ergebnisse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen«, in R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*, Duncker & Humblot, Berlin, 101–156.
- Reibold, D.K. (1998), *Die Berufsausbildung in Europa – ein internationaler Vergleich. Ein Kurzüberblick über die allgemeine und berufliche Bildung in über 25 Staaten Europas*, expert verlag, Renningen, Malmshelm.
- Schmidt, H. (1998), »Dualisierung des Bildungssystems: Vollzogene und anvisierte Einschränkungen des Staatsmonopols«, in R.K. von Weizsäcker (Hrsg.), *Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens*, Duncker & Humblot, Berlin, 81–100.
- Timmermann, D. (1997), »Die Krise der beruflichen Bildung und Wege einer gerechten Finanzierung«, in W. Böttcher, H. Weishaupt und M. Weiß (Hrsg.), *Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten*, Juventa, Weinheim, München, 314–341.
- Timmermann, R. (2001), »Unternehmen auf dem Rückzug aus der Ausbildungsfinanzierung«, in G. Herzberg, I. Kunkel-Weber, R. Timmermann, F. Tremel und F. Werneke (Hrsg.), *Bildung schafft Zukunft. Über die Perspektiven von Bildung, Beruf und Beschäftigung*, VSA-Verlag, Hamburg, 83–88.

¹⁴ Die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage birgt auch die Gefahr in sich, dass Unternehmen ihre Beschäftigtenzahl reduzieren, um die Bemessungsgrundlage zu verringern. Dies hätte unerwünschte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zur Folge.

¹⁵ Allerdings sollten das Finanzaufkommen für die Ausbildung und die Weiterbildung getrennt erhoben und verwaltet werden. Hierbei könnte man sich an dem französischen Fondsmodell – vgl. hierzu Kapitel 6 Weiterbildung – orientieren. Die Unternehmen haben dort für verschiedene Zwecke unterschiedliche Beiträge an Fonds abzuführen.



Gerhard Bosch*

Die Krise der Selbstverpflichtung

Weltweit werden wir um unser duales Ausbildungssystem beneidet, das fast zwei Drittel aller Jugendlichen durchlaufen. Die Kombination von praktischem und theoretischem Lernen erleichtert die Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Die Erstausbildung ist durch zahlreiche anerkannte Fortbildungsabschlüsse (z.B. Meister, Fachwirte) nach oben hin durchlässig. In mehreren international vergleichenden Studien konnte gezeigt werden, dass die exzellente fachliche Basis der Beschäftigten die Einführung von autonomer Teamarbeit in Deutschland erleichtert (z.B. Wagner und Finegold 1997). Zudem können die Unternehmen ihr mittleres Führungspersonal von unten rekrutieren und müssen es nicht, wie die romanischen oder angelsächsischen Länder mit Akademikern besetzen. Letzteres ist nicht nur teuer, sondern oft auch ineffektiv, da die Akademiker auf diesen Positionen wegen ihres hohen theoretischen Wissens überqualifiziert, zugleich aber wegen ihres unzureichenden praktischen Wissens unterqualifiziert sind. Eine geringere Akademikerquote als Länder mit rein schulischen Ausbildungssystemen ist mit dem dualen System kein Wettbewerbsnachteil.

Bei der Finanzierung dieses Systems hat man bislang auf die Selbstverpflichtung der Unternehmen gesetzt, die im Übrigen von den Unternehmen und ihren Verbänden immer vehement reklamiert wurde. Diese Selbstverpflichtung hat auch lange getragen. In der Ausbildungskrise Anfang der achtziger Jahre konnte die damalige Bundesregierung den Unternehmerverbänden das Versprechen abringen, jedem Jugendlichen einen Ausbildungsplatz anzubieten. Dieses Versprechen wurde – wenn auch nicht ohne staatliche Unterstützung – eingehalten. Ausländische Wirtschaftswissenschaftler haben immer wieder verwundert gefragt, wie

diese Selbstverpflichtung eigentlich funktionierte. Aus der ökonomischen Theorie schlussfolgerten sie, dass es für Betriebe günstiger sei, nicht selbst auszubilden, sondern fertig Ausgebildete vom Nachbarbetrieb abzuwerben (poaching). Wie konnte etwas gelingen, was in der ökonomischen Theorie eigentlich nicht vorgesehen war? Dafür gab es ökonomische und politische Gründe. Die ökonomischen Gründe lassen sich so zusammenfassen: Erstens übersteigen bei der in Deutschland üblichen langen Betriebszugehörigkeit die Erträge die Kosten der Ausbildung; zweitens haben in einem Land mit beruflich strukturierten Arbeitsmärkten ausbildende Betriebe wegen ihres guten Images auf dem Arbeitsmarkt bessere Chancen, sich ihren Nachwuchs selbst auszusuchen; drittens war der Bedarf an neuen Arbeitskräften in einer wachsenden Wirtschaft absehbar. Neben diesen ökonomischen Gründen spielte zum anderen sicherlich der schwer messbare Faktor einer moralischen Verantwortung der Unternehmen für die Jugend eine große Rolle. In ihren eng gewebten Verbandsstrukturen und aus dem gesellschaftlichen Umfeld entstand auch ein moralischer Druck auf alle Unternehmen, hier einen Beitrag zu leisten und nicht Auszubildende vom Konkurrenten abzuwerben.

Die Krise der Selbstverpflichtung ist heute nicht mehr zu übersehen. Während 1990 noch 28,7% der Betriebe ausbildeten, waren es 2001 nur noch 23,8% (BMBF 2003, 114). Die Ausbildungsquote ist im gleichen Zeitraum von 7,1 auf 5,6% gesunken (BMBF 2003, 115). Zwar wird die Ausbildungsbereitschaft wieder zunehmen, wenn die Wirtschaft wächst, aber aufgrund struktureller Veränderungen werden die Ausbildungsquoten früherer Jahre vermutlich nicht mehr erreicht werden. Dies liegt an dem abnehmenden Planungshorizont vieler Unternehmen. Die Gründe hierfür reichen von der Deregulierung von Märkten, der Privatisierung von ausbildungsintensiven Staatsbetrieben, einer veränderten Vergabepolitik, in der allein der Preis dominiert und eine anteilige Umlage von Ausbildungskosten nur noch schwer durchsetzbar ist, bis zu einer Zunahme von nicht ausbildenden Minibetrieben sowie einer wachsenden Verbreitung kurzfristiger Shareholder-Value-Strategien. Zudem bröckelt der politisch-moralische Überbau des dualen Systems. Die Verpflichtungsfähigkeit der Unternehmensverbände hat abgenommen. Sie unterschreiben zwar noch Erklärungen, dass jedem Jugendlichen ein Ausbildungsplatz garantiert wird, sind aber längst Papiertiger, die ihre Unternehmen nicht mehr zur Einhaltung dieser Deklarationen bewegen können.

Die Kurzfristigkeit des Marktgeschehens und die Krise der Unternehmensverbände und spiegelbildlich der Gewerkschaften sind die »Achillesfersen« des dualen Systems. Bei kurzfristigem Planungshorizont erscheint Ausbildung vor allem als Kostenposten. Die Nettokosten einer Ausbildung (Bruttokosten minus Erträge durch produktive Arbeit) liegen nach Berechnungen des Bundesinstituts für berufliche

* Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Vizepräsident des Instituts Arbeit und Technik im Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen.

Bildung im Durchschnitt bei 2 448 € pro Jahr (BMBF 2004). Nur wenn man die Auszubildenden noch einige Jahre nach der Ausbildung beschäftigt und damit Personalbeschaffungskosten spart, rechnet sich eine Ausbildung für den Betrieb.

Alternativen zur schleichenden Verstaatlichung des dualen Systems

Diese Strukturveränderungen wären kein Problem, wenn die Zahl der Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz suchen, wegen der demographischen Entwicklung rückgängig wäre. Bis 2008 wird sie allerdings in Westdeutschland steigen und dann noch bis über 2015 hinaus stabil bleiben. Das Ausbildungsstellungsproblem kann also nicht ausgesessen werden. Wenn man nicht die Zukunftschancen einer Generation verspielen will, muss gehandelt werden.

Längst ist der Staat in die Lücke gesprungen und ist zum Ausfallbürgen geworden. Was ursprünglich als Hilfe für unversorgte Jugendliche gedacht war, hat unerwünschte Nebeneffekte. Die Bereitschaft der Unternehmen, selbst die Kosten für die Ausbildung zu tragen, wird auf Dauer untergraben, wenn sie hierfür Subventionen kassieren können. Außerdem leidet die Qualität der Ausbildung, da in betriebsferner Ersatzausbildung die eigentliche Stärke des Systems, nämlich die Kombination von Theorie und Praxis, verloren geht. Die schleichende Verstaatlichung des dualen Systems ist somit kein adäquates Mittel, dem dualen System wieder auf die Beine zu verhelfen. Hält man sich an die Verlautbarungen aller Akteure, ist die Entwicklung, in der wir uns gerade befinden, von niemandem gewollt. In einer solchen Situation sollte man vorurteilsfrei alle Alternativen prüfen.

Zu den denkbaren Alternativen zählt eine Revitalisierung der Selbstverpflichtung. Dies wird in der chemischen Industrie versucht, in der die Tarifpartner konkrete Zielgrößen für die Ausbildung vereinbart haben. Es wäre ideal, wenn andere Branchen nachziehen würden. Leider ist dies nicht zu erwarten. Die chemische Industrie ist hochkonzentriert und die Zahl der Akteure überschaubar, was nicht für andere Branchen gilt. Das Chemiemodell wäre nur mit erheblichem politischen Rückenwind für die Stärkung der Sozialpartnerschaft übertragbar, etwa indem entsprechende Tarifvereinbarungen in anderen Branchen für allgemeinverbindlich erklärt würden. Diese Lösung wird aber vermutlich ebenso erbittert wie eine Umlage bekämpft. Eine zweite Alternative wäre es, die Nettokosten der Ausbildung zu senken. Man kann die Ausbildungsvergütungen absenken, was teilweise schon geschehen ist. Hier sind aber Grenzen absehbar, da die Betriebe ja auch Anreize für die Jugendlichen setzen wollen. Weitere Kostensenkungen sind über Verbundausbildungen möglich. Nicht zu übersehen ist aber der Zielkonflikt zwischen Kostensenkung und Qualität der Ausbildung,

so dass wir auf diesem Wege einige Schritte gehen können, aber nicht sehr weit kommen.

Gute Erfahrungen mit Ausbildungsplatzabgaben im Aus- und Inland

Eine dritte Alternative ist eine Internalisierung eines Teils der Kosten der Ausbildung in die Wirtschaft über eine Umlage. Welche Wirkungen man von einem Fonds erwarten kann, hängt von seiner Konstruktion ab. Generelle Aussagen über die Wirkung von Umlagesystemen verbieten sich, da ihre Architektur sehr unterschiedlich sein kann (Gasskow 2002). Schauen wir uns kurz vier Beispiele an:

1. In Dänemark wird seit 1989 eine Abgabe von allen Unternehmen zur Finanzierung der Erstausbildung erhoben. Die Unternehmen, die ausbilden, erhalten die Ausbildungsvergütungen während der Berufsschulstage erstattet. Außerdem werden aus dem Fonds zusätzliche Ausbildungsplätze finanziert, wenn die Unternehmen kein ausreichendes Angebot bereitstellen. Zusätzlich werden Auslandsaufenthalte von Auszubildenden und die regionale Mobilität von Auszubildenden gefördert. Jedes Jahr wird die Abgabe in Abhängigkeit der Ausgaben festgelegt; die Höhe variiert je nach Konjunkturlage. Sie lag zum Beispiel 1999 bei rund 150 € pro Beschäftigten pro Jahr. Der Fonds wird von den Sozialpartnern verwaltet. Die Reform war mit einem grundlegenden Umbau des dualen Systems verbunden, wozu auch eine starke Reduzierung der Zahl der Berufe und eine vorgeschaltete und staatlich finanzierte Grundausbildung gehört, an der die Jugendlichen je nach Ausgangsvoraussetzungen zwischen 10 und 60 Wochen teilnehmen (Gade 2001; Danish Ministry of Education 2000).
2. Im deutschen Bauhauptgewerbe haben die Sozialpartner einen Tarifvertrag mit einer Umlage von 1,6% der Lohnsumme vereinbart, der für allgemeinverbindlich erklärt wurde. Die Abgabe wird an eine der beiden Sozialkassen des Baugewerbes abgeführt. Die Betriebe erhalten im ersten Jahr das Zehnfache, im zweiten das Sechsfache und im dritten das Einfache einer monatlichen Ausbildungsvergütung erstattet. Zusätzlich werden die Ausbildungskosten der überbetrieblichen Ausbildungsstätten überwiesen (Bosch und Zühlke 2000, Kapitel 6). Auch hier war die Einführung der Umlagefinanzierung im Jahre 1975 mit einer umfassenden Reform der Ausbildung verbunden. Die Ausbildung beginnt mit einer berufsübergreifenden Grundausbildung und ein Drittel der Ausbildung wurde in überbetriebliche Ausbildungsstätten verlegt. Die starke Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe erhöhte die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe. Die Ausbildungsquote, die vor der Reform auf den Tiefpunkt von 1,8% gesunken war, konnte deutlich erhöht werden. Selbst in der Baukrise der letzten Jahre, in

der die Branche mehr als ein Drittel ihrer Beschäftigten verlor, lag die Ausbildungsquote mit 7,9% in Westdeutschland (7,0% Ost) noch erheblich über dem Durchschnitt von 4,6% (Ost 6,2%) (BMBF 2003, 109).

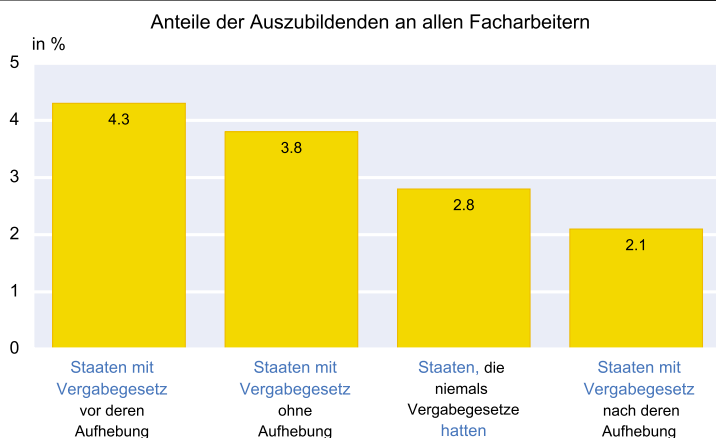
3. In der US-amerikanischen Bauwirtschaft haben Gewerkschaften und Arbeitgeber tarifvertraglich eine Abgabe für Ausbildungsprogramme vereinbart, die sie gemeinsam organisieren und die betrieblich und überbetrieblich durchgeführt werden. Rund 80% der Auszubildenden in der Bauwirtschaft werden in solchen gemeinsamen Programmen ausgebildet. Der tariflich nicht gebundene Teil der Bauwirtschaft beschäftigt zwar 70% der Arbeitskräfte, bildet aber nur 18% der Lehrlinge aus. Vor allem bildet er weitgehend nur Elektriker und Klempner aus, da hier der Markteintritt an eine Qualifizierung gebunden ist. In den USA kann der Effekt von Umlagen auf das Ausbildungsverhalten an Hand von Realexperimenten überprüft werden. In rund 60% der US-Staaten gelten für öffentliche Bauaufträge Tariftreuegesetze. Sie besagen, dass die Angebote bei Ausschreibungen von öffentlichen Aufträgen mit den jeweiligen ortsüblichen Löhnen der Bauwirtschaft kalkuliert werden müssen. Gilt kein Vergabegesetz, muss man sich nicht an der Umlage beteiligen. Die Gründe für die Einführung von Vergabegesetzen waren nicht nur sozialpolitischer Natur. Die Baubranche sollte auch das Image einer Niedriglohnbranche verlieren und auch Ausbildung und Investitionen in technische Neuerungen finanzieren können. In den letzten Jahrzehnten sind die Vergabegesetze in einigen Staaten abgeschafft und zum Teil nach enttäuschenden Erfahrungen (Steigerungen der Baukosten wegen unzureichender Innovation) wieder eingeführt worden. In Staaten mit einem Vergabegesetz liegt die Ausbildungsquote erheblich höher als in Staaten ohne Vergabegesetz. In Staaten, die ihr Vergabegesetz aufgehoben haben, hat sich die Ausbildungsquote mehr als halbiert (vgl. Abbildung). Dass die Unterschiede zwischen den Staaten nicht noch deut-

licher sind, liegt daran, dass auch in Staaten ohne Vergabegesetze Teile der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst werden. Die Aufhebung von Vergabegesetzen und die Flucht aus den Tarifverträgen und der Umlagefinanzierung haben in der amerikanischen Bauwirtschaft zu einem besorgniserregenden Fachkräftemangel geführt. Der Business Roundtable, eine Organisation großer Firmen, die Bauleistungen nachfragen, schrieb 1997: »Die Bauunternehmen haben inzwischen einen erheblichen Fachkräftemangel, der sich in steigenden Kosten und kostspieligen Verzögerungen bei der Fertigstellung von Bauwerken niederschlägt Der tariflich gebundene Sektor hat durch die gemeinsamen Ausbildungsprogramme immer für eine exzellente Ausbildung von Fachkräften gesorgt. Der nicht gebundene Sektor hat nicht in dem nötigen Maß in Ausbildung investiert. Er hat erfolgreich Arbeitskräfte aus dem tarifgebundenen Bereich abgeworben ... Da diese Quelle nun austrocknet, erschöpfen sich diese Möglichkeiten. Deshalb ist über die letzten Jahre das Thema Finanzierung immer wieder hochgekommen« (Philips 2003).

4. In Frankreich wurden Anfang der siebziger Jahre Umlagen zur Finanzierung der Weiterbildung eingeführt. In der jüngsten Reform des Systems einigten sich Sozialpartner und Staat einvernehmlich auf eine Heraufsetzung der Umlage. Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten müssen 1,6% ihrer Bruttolohnsumme für Weiterbildung aufwenden. 1,0% entfallen auf den betrieblichen Weiterbildungsplan und werden nur dann an einen von den Sozialpartnern verwalteten Branchenfonds abgeführt, wenn die nachweisbaren Aufwendungen des Betriebes für Weiterbildung unterhalb dieser Grenze bleiben. Dabei haben die Betriebe die Möglichkeit eines Nachweises über mehrere Jahre. Die restlichen 0,6% werden für individuellen Bildungsurlaub und Integrationsmaßnahmen für Jugendliche an einen Fonds gezahlt. Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten müssen 0,45% (ab 2005

0,55%) der Lohnsumme vollständig an einen Fonds abführen. Die meisten Betriebe investieren erheblich mehr in Weiterbildung als für den betrieblichen Weiterbildungsplan gefordert, und sind von dieser Abgabe befreit. In einigen Branchen organisieren die Betriebe über den Fonds ihre Weiterbildung gemeinsam auf überbetrieblicher Ebene. Die umfangreiche französische Forschung ist sich einig, dass das Umlagesystem in Frankreich zu einer Erhöhung der Weiterbildungsinvestitionen und -beteiligung geführt hat (Bosch 2003; Drexel 2003). Mit der letzten Reform Ende 2003 wurde nicht nur die Umlage erhöht, sondern auch ein individueller Anspruch auf berufliche Bildung von 20 Stunden pro Jahr für jeden Beschäftigten vereinbart, der sich in fünf Jahren bis auf

Ausbildungsquote nach unterschiedlicher Politik der USA-Staaten



Quelle: Philipps (2003).

100 Stunden addieren und bei Entlassungen aus ökonomischen Gründen auch in andere Betriebe mitgenommen werden kann. Solche weitreichenden Beschlüsse konnten ohne die deutsche Aufgeregtheit bei diesem Thema gefasst werden, da sich die Unterzeichner einig waren, dass sich die französische Wirtschaft im internationalen Wettbewerb nur behaupten kann, wenn sie mehr in berufliche Bildung investiert und, dass Appelle an freiwillige Verpflichtungen alleine nicht fruchten.

Die Erfahrungen dieser und anderer internationaler Beispiele erschüttern einige Glaubenssätze der deutschen Debatte:

Unternehmen kaufen sich in Umlagesystemen keineswegs von der Ausbildung frei. In den genannten Beispielen sind die Anreize so gesetzt, dass die ökonomischen Antriebe zur Aus- und Weiterbildung für die Betriebe erhöht werden. Die Betriebe handeln ökonomisch rational und reagieren auf diese Anreize. Die in Deutschland üblichen Vergleiche mit der Schwerbehindertenabgabe, von der sich in der Tat viele Betriebe freikaufen, greifen nicht, da es sich bei betrieblichen Bildungsinvestitionen um Investitionen im eigenen Interesse handelt. Die Gegner einer Ausbildungsplatzabgabe – darunter auch viele ausgebildete Ökonomen – unterstellen fälschlicherweise, dass die Betriebe aus Trotz gegenüber einer unerwünschten politischen Rahmensetzungen nicht mehr im eigenen Interesse handeln.

Das dänische und das französische Modell enthalten neben den unmittelbaren Anreizen für die Unternehmen auch Abgaben für überbetriebliche Maßnahmen. Im Unterschied zu allgemeinen Steuern fließen diese Mittel aber nicht dem Staatshaushalt zu, sondern werden gezielt für Bildung verwendet und von den Sozialpartnern gestaltet. Die Dänen haben den Handlungsspielraum der Sozialpartner dabei noch erheblich erweitert und sogar die Berufsschulen teilweise in ihre Hände gegeben (Gade 2001). Die Entstaatlichung wurde zur Stärkung der Sozialpartner genutzt.

Das Bürokratieargument, das häufig angeführt wird, ist zwar nicht gänzlich von der Hand zu weisen, es kann aber gezeigt werden, dass Fonds sehr effektiv organisiert sein können. In Frankreich sind die Verwaltungskosten z.B. auf 5% beschränkt, und die Sozialkassen des deutschen Baugewerbes sind für ihre geringen Verwaltungskosten bekannt.

Eine Reform der Finanzierung ist in den meisten Fällen mit einer Reform des Gesamtsystems verbunden, da es nicht allein um die Ausbildungsquoten, sondern vor allem auch um die Qualität geht. Nur durch eine verbesserte Qualität der Ausbildung steigt die Produktivität und rechnet sich eine Bildungsinvestition für die Betriebe. Wenn die Produktivität steigt, sinken die Lohnstückkosten und das Argument höherer Lohnnebenkosten ist hinfällig.

Eine Ausbildungsplatzumlage in Deutschland

Eine Ausbildungsplatzabgabe nach dem dänischen Vorbild wäre für Deutschland eine kluge Lösung. Durch die Erstattung der Ausbildungsvergütung während der Berufsschultage würden die Nettokosten für die Betriebe deutlich gesenkt und Ausbildung für den einzelnen Betrieb rentabel. Die Trittbrettfahrer müssten einen eigenen Beitrag leisten. Die Betriebe würden individuell auf diese Anreize reagieren und in ihrer Gesamtheit von einem gut ausgebildeten Nachwuchs profitieren. In Krisenzeiten würde nicht der Staat, sondern die Wirtschaft, die Ausfallbürgschaft in eigener Regie übernehmen. Der anfängliche Widerstand gegen eine solche Lösung würde sich wegen der positiven Wirkungen auf die Wirtschaft auf Dauer legen.

Eine solche vernünftige Lösung scheint aus politischen Gründen blockiert. Die Eckpunkte der SPD-Fraktion zur Ausbildungsfinanzierung sind vor allem durch die Suche nach einer Lösung geprägt, die nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf. Solche Kompromisslösungen können nicht die gleiche logische Geschlossenheit, wie im Konsens entwickelte Systeme haben. Vorgeschlagen wird ein Fonds auf Bundesebene (SPD-Bundestagsfraktion 2003). Die Umlage für den Fonds soll erhoben werden, wenn zu einem Stichtag nicht ausreichend Ausbildungsplätze bereit stehen. Nur Unternehmen, die nicht oder zuwenig ausbilden, zahlen. Freiwillige tarifliche Lösungen sollen Vorrang haben. Ausnahmeregelungen für kleine und neu gegründete Betriebe sind geplant. Die Fondsmittel sollen vor allem für die Schaffung neuer Ausbildungsplätze etwa in Ausbildungsverbünden genutzt werden. Die Steuerung der Mittel soll durch die Sozialpartner erfolgen.

Die Schwäche dieses Vorschlags ist, dass er für die Einzelbetriebe keine finanzielle Unterstützung bei der Ausbildung vorsieht. Nicht ausbildende Betriebe werden eher die Umlage abwarten, als präventiv zu reagieren. Die Stärke ist, dass die ausbildenden Betriebe nicht zur Finanzierung herangezogen werden und dass freiwillige unter Umständen bessere Lösungen, wie in der Bauwirtschaft, unberührt bleiben. Die offene Frage ist, wie man vermeiden kann, dass ausbildungsbereite Betriebe den Stichtag abwarten, um dann die Unterstützung des Fonds zu erhalten. Eine weitere Schwäche des Vorschlags ist, dass er nicht in eine Reform des dualen Systems eingebunden ist. Viele Unternehmen werden zu Recht einwenden, dass sie keine geeigneten Jugendlichen gefunden haben und dafür bestraft werden. Die Dänen haben solche Einwände ernst genommen und durch ihre neue an den individuellen Voraussetzungen anknüpfende Grundausbildung die Ausbildungsfähigkeit der Jugendlichen gestärkt.

Der SPD-Vorschlag hat Schwächen, die vor allem aber Folge der politischen Konstellationen sind. Es wäre sicher güns-

tiger gewesen, ein großes Reformpaket in einem Bündnis für Arbeit auszuhandeln, in das die Regierung mit klaren Zielen und Verhandlungsmasse hineingegangen wäre. Die ökonomischen Gegenargumente überzeugen nicht. Angesichts des vehementen politischen Widerstands kann es allerdings politische Überlegungen geben, auf einer Umlage zu verzichten. Dem politischen Beobachter ist bisher auch nicht deutlich geworden, ob der SPD-Vorschlag wirklich ernst gemeint ist. Leere Versprechungen können aber nicht die Alternative zu diesem Vorschlag sein. Die Folgen unzureichender Ausbildung werden wir alle mit geringerem Wachstum und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bezahlen müssen.

Literatur

- Bosch, G. (2003), »Lebenslanges Lernen« als »freiwillige Pflicht«: Fonds zur Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich«, *IAT-Report* (8).
- Bosch, G. und K. Zühlke-Robinet (2000), *Der Bauarbeitsmarkt: Soziologie und Ökonomie einer Branche*, Campus-Verlag, Frankfurt.
- BMBF (2003), *Berufsbildungsbericht*, Berlin.
- BMBF (2004), *Infopaket Ausbildung, Ausgewählte Aspekte der Ausbildungssituation im dualen System*, Berlin.
- Drexel, I. (2003), *Das System der Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Frankreich – Analyse und Schlussfolgerungen*, ein Gutachten im Auftrag von IG Metall und ver.di, München.
- Gade, H.H. (2001), »Reform der beruflichen Bildung und lebenslanges Lernen«, in Herzberg et al. (Hrsg.), *Bildung schafft Zukunft*, Hamburg.
- Gasskow, V. (2002), »Financing enterprise training by payroll levies«, in: D. Dohmen und B.A. Cleuvers (Hrsg.), *Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen*, Dokumentation der Konferenz des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie am 8. und 9. April in Köln, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2.
- Danish Ministry of Education, Hrsg. (2000), *New structure of the Danish Vocational Education and Training system*.
<http://www.uvm.dk/pub/2000/newstructure/>.
- Philipps, P. (2003), »The US: A tale of two cities«, in: G. Bosch und P. Philipps (Hrsg.), *Building chaos: an international comparison of deregulation in the construction industry*, Routledge, London.
- SPD-Bundestagsfraktion (2003), *Eckpunkte Ausbildungsfinanzierung – Eine gute Zukunft für alle*, Berlin.
- Wagner, K. und D. Finegold (1997), »Der Einfluß der Aus- und Weiterbildung auf die Arbeitsorganisation – Eine Untersuchung in der Fertigung US-amerikanischer Maschinenbauunternehmen«, in: A. Clermont und W. Schmeisser (Hrsg.), *Internationales Personalmanagement*, München.