

Jerger, Jürgen; Lings, Jörg

Article — Published Version

Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jerger, Jürgen; Lings, Jörg (2004) : Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 1, pp. 26-31

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42395>

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.

Jürgen Jerger, Jörg Lingens

Abgaben und Umlagen im dualen Ausbildungssystem

Seit Jahren wird in der Politik bei einem Lehrstellenmangel die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe diskutiert. Welche ökonomischen Argumente sprechen für und welche gegen eine Ausbildungsplatzumlage? Wie ist der jüngste Parteitagbeschluss der SPD zur Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe zu beurteilen?

Spiegelbildlich zum Arbeitsmarkt ist die derzeitige Stellensituation im dualen Ausbildungssystem prekär. Per Ende Oktober 2003 meldet die Bundesanstalt für Arbeit, dass 37 800 noch nicht vermittelten Bewerbern nur 13 800 noch unbesetzte Ausbildungsplätze gegenüberstehen¹. Dabei sind all diejenigen Ausbildungsplatzsuchenden, die sich bereits anderweitig orientierten (Arbeit oder Aufnahme einer berufsbildenden Maßnahme außerhalb einer Lehre), noch nicht einmal mitgezählt.

Auf der politischen Ebene herrscht Einigkeit darüber, dass diese Situation ein gesellschaftliches Problem ersten Ranges darstellt: Jugendliche, die bereits zum gewünschten Beginn ihres Erwerbslebens keinen Anschluss finden, werden nicht nur in jedem Fall später und/oder schlechter qualifiziert in das Arbeitsleben integriert. Diese Gruppe wird auch mit höherer Wahrscheinlichkeit früher oder später eines der staatlichen Leistungssysteme in Anspruch nehmen, sei es in der Aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch in der Sozialhilfe. Jeder misslungene Start in das Erwerbsleben verursacht mithin hohe private aber auch gesamtgesellschaftliche Kosten.

Forderungen aus der Politik

Vor diesem Hintergrund wird in der Politik schon seit langem über die Wünschbarkeit einer Ausbildungsplatzabgabe bzw. -umlage diskutiert. Zweck einer solchen Maßnahme soll es sein, auch diejenigen Betriebe, die keine oder nur eine unzureichende Zahl von Ausbildungsplätzen zur Verfügung stellen, an den Kosten der dualen Ausbildung zu beteiligen. Teile der derzeitigen Regierungskoalition streben diese Lösung schon seit längerem an, und so enthielt die Regierungserklärung zur Agenda 2010 vom März 2003 bereits eine recht unverhüllte Drohung an die Arbeit-

geber, dieses Instrument gegebenenfalls zu aktivieren. Auf dem SPD-Bundestag im November 2003 wurde dann vor dem Hintergrund einer unzureichenden Zahl von Ausbildungsplätzen beschlossen, eine Gesetzesvorlage für eine Ausbildungsplatzumlage in den Bundestag einzubringen.

Sowohl die Oppositionsparteien im Bundestag als auch die Arbeitgeberverbände lehnen dieses Instrument strikt ab. Dies gilt auch für die Arbeitsgemeinschaft der Selbständigen in der SPD. Diese Gruppierung kann sich allenfalls für brancheninterne und freiwillige Umlagesysteme erwärmen, wie sie derzeit in der Baubranche aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarung bestehen. So sind die Gewerkschaften die wichtigste gesellschaftliche Gruppierung, die dem Instrument der Ausbildungsplatzumlage uneingeschränkt positiv gegenübersteht.

In diesem Beitrag erfolgt eine Auflistung und Abschätzung der Plausibilität der ökonomischen Argumente für und wider eine Ausbildungsplatzabgabe. Insbesondere soll dabei der konkrete Vorschlag im Parteitagbeschluss der SPD einer Analyse unterzogen werden. Zu diesem Zweck wird zunächst ein kurzer Blick auf die wichtigsten Fakten des Ausbildungsmarktes geworfen werden. Die Vorzüge und Probleme einer Ausbildungsplatzabgabe werden anschließend behandelt. Es folgen eine Analyse des konkreten Vorschlags der SPD und ein kurzes Fazit.

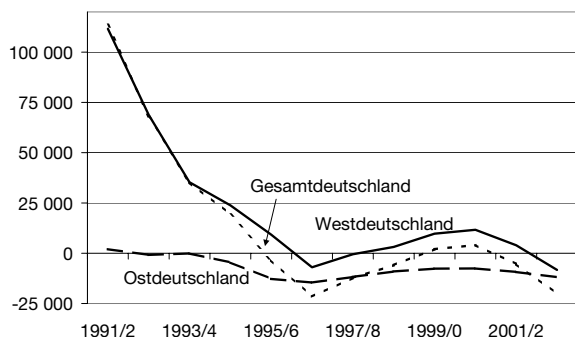
Die Situation auf dem dualen Ausbildungsmarkt

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Stellen- bzw. Bewerberüberhangs auf dem Markt für die duale Ausbildung jeweils für West- und Ostdeutschland. Die Abbildung macht zum einen deutlich, dass es auch auf diesem Arbeitsmarktsegment ein eklatantes West-Ost-Gefälle gibt. Während es in Westdeutschland „nur“ in drei der zwölf Ausbildungsjahrgänge einen negativen Saldo von Ausbildungsstellen und Bewerbern gegeben hat, ist in Ostdeutschland bisher

Prof. Dr. Jürgen Jerger, 38, ist Direktor des Lehrstuhls für Internationale und Monetäre Ökonomik an der Universität Regensburg; Dr. Jörg Lingens, 29, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an diesem Institut.

¹ Bundesanstalt für Arbeit: Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht, Oktober 2003.

Abbildung 1
Stellen- bzw. Bewerberüberhang im dualen Ausbildungssystem



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit. Die Zahlen geben die Differenz zwischen unbesetzten Berufsausbildungsstellen und noch nicht vermittelten Bewerbern jeweils zum Ende eines Ausbildungsjahrgangs an.

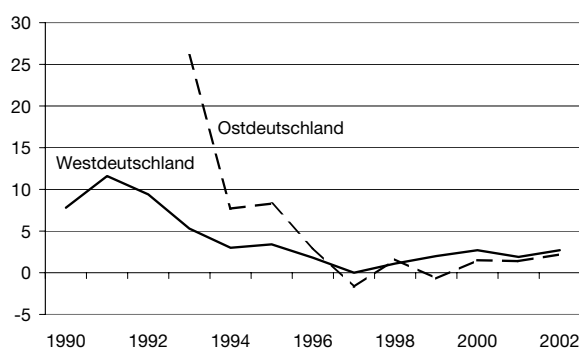
erst ein einziger Jahrgang (1991/2) mit einem positiven Saldo zu verzeichnen. Auch wenn die starke zyklische Komponente in Abbildung 1 unverkennbar ist, so lässt sich doch sagen, dass in jüngerer Zeit systematisch zu wenig Lehrstellen angeboten werden. Ein Handlungsbedarf in diesem Bereich ist mithin nicht von der Hand zu weisen.

Der in Abbildung 1 deutlich erkennbare regionale Mismatch kann prinzipiell durch den Abbau von Mobilitätshemmnissen ausgeglichen werden – was insbesondere durch die Bereitschaft ostdeutscher Jugendlicher, in Westdeutschland eine Lehrstelle anzunehmen auch bereits in erheblichem Umfang geschieht. Die Zahlen zeigen aber deutlich, dass in den neuen Bundesländern nach wie vor immens große Strukturprobleme vorherrschen.

Neben dem regionalen Mismatch gibt es auch teilweise erhebliche Inkongruenzen bei den einzelnen Ausbildungen. So sind die Ausbildungsgänge beispielsweise zum Systemelektroniker, Kfz-Mechaniker oder zum Einzelhandelskaufmann hoffnungslos überlaufen, während Stellen in verschiedenen Nahrungsmittelhandwerken (Bäcker, Metzger, Fachverkäufer) und Bauberufen trotz eines im Aggregat starken Bewerberüberhangs oft nicht besetzt werden können. Trotzdem muss man konstatieren, dass ein Fehlen von Ausbildungsplätzen im Aggregat ein erhebliches Problem darstellt, das weder durch eine stärkere Förderung der Mobilität der Jugendlichen noch durch den Hinweis auf das wählerische Verhalten der Ausbildungsplatzsuchenden zu lösen bzw. zu erklären ist.

Eine denkbare treibende Kraft hinter dem Ausbildungsplatzmangel könnten hohe Kosten aus Sicht der Ausbildungsbetriebe sein. Obgleich die Ausbildungsvergütungen nur ca. 50% der gesamten Bruttoaus-

Abbildung 2
Jährliche Wachstumsraten der durchschnittlichen Ausbildungsvergütungen



Quelle: http://www.bibb.de/dokumente/pdf/a21_bav_entwicklung.pdf (Bundesinstitut für Berufsbildung).

bildungskosten² aus Unternehmersicht ausmachen, lohnt hier ein Blick auf die Daten in Abbildung 2.

Es wird deutlich, dass zu Beginn der 1990er Jahre eine signifikante Erhöhung der Ausbildungsvergütungen stattgefunden hat. In Westdeutschland beträgt die Gesamtsteigerung in den Jahren 1990-1993 immerhin knapp 39%! Im Zuge der Anpassung ostdeutscher Ausbildungsvergütungen stiegen diese in den Jahren 1993-1995 um insgesamt 47%. Diese Steigerungsraten lagen sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern deutlich über den Lohnsteigerungen in der übrigen Volkswirtschaft. Bei Lohnerhöhungen in dieser Größenordnung ist davon auszugehen, dass die in Abbildung 1 zu sehende rapide Verschlechterung auf diesem Markt dadurch zumindest mit verursacht wurde, also kein rein konjunkturelles Phänomen ist.

Externe Effekte der dualen Ausbildung

Die in der Einleitung bereits angesprochenen auch gesellschaftlichen Kosten eines hohen Bewerberüberhangs auf dem Ausbildungsmarkt legen den Gedanken nahe, dass ein erfolgreiches Ausbildungsverhältnis zusätzlich zum privaten Nutzen für Unternehmen und Auszubildende auch einen sozialen Nutzen aufweist. Anders gesagt: Mit (erfolgreichen) Ausbildungsverhältnissen könnte eine positive Externalität verbunden sein, deren Existenz – wie immer – einen lenkenden Eingriff generell begründen könnte. Diese Externalität würde eine Subvention von Ausbildungsplätzen rechtfertigen, da bzw. insoweit diese in Abwesenheit einer Subvention in nur unzureichendem Maß zustande kämen. Positive Externalitäten können hierbei auf zwei Ebenen auftreten:

² <http://www.bibb.de/redaktion/schaubilder/schaubil/ab0310.pdf> (Bundesinstitut für Berufsbildung).

- Zum einen kann argumentiert werden, dass Ausbildung externe Effekte für die Volkswirtschaft insgesamt hat. Ausbildung erhöht den Humankapitalbestand mit der Konsequenz, dass z.B. die Adaption neuer Technologien einfacher vonstatten gehen kann, womit dann wieder positive langfristige Wachstumswirkungen verbunden wären³. Zudem erhöht eine Ausbildung die individuelle Wahrscheinlichkeit einen Arbeitsplatz zu finden oder zu behalten, und verhindert damit potentielle Belastung der sozialen Sicherungssysteme; in Kategorien der modernen Arbeitsmarkttheorie würde dies mit einer Verminderung der langfristig gleichgewichtigen Arbeitslosenquote einhergehen können⁴.
- Weiterhin schafft ein Ausbildungsunternehmen einen Pool an ausgebildeten Arbeitskräften, von dem auch Unternehmen profitieren können, die sich an den Kosten der Ausbildung nicht beteiligen. Dieses Phänomen wird unter dem Stichwort „poaching“ diskutiert⁵. Betriebliche Ausbildung kann also nicht nur einen positiven externen Effekt für die Gesellschaft als Ganzes haben, sondern konkreter für andere Unternehmen, die einen Bedarf an ausgebildeten Fachkräften haben.

Die Unterscheidung dieser beiden Phänomene ist unmittelbar politikrelevant: Während der erste Effekt für eine Finanzierung einer Lehrstellensubvention aus dem allgemeinen Steueraufkommen spräche, würde die zweite Art eher eine Umlage zwischen den Unternehmen wünschbar erscheinen lassen.

Unabhängig von der Finanzierung werden mit der Ausbildungsplatzlage zwei Dinge erreicht: Zum einen sinken die Grenzkosten der Ausbildung für die auszubildenden Betriebe, da diese qua Umlage eine Subvention erhalten. Zum anderen steigen aus der Sicht des Unternehmens die impliziten Grenzerträge der Ausbildung, da eine andernfalls zu bezahlende Ausbildungsplatzabgabe vermieden werden kann. Könnte man die Externalitäten exakt beziffern, so ließe sich prinzipiell eine aus Effizienzgesichtspunkten optimale Umlage

³ Dieses Argument der Wirkung von Humankapital wurde schon 1966 von Richard Nelson und Edmund Phelps festgestellt. Siehe Richard Nelson, Edmund Phelps: Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth, in: American Economic Review, 56, 1966, S. 69-75.

⁴ Eine Übersicht über diese Gleichgewichtskonzepte bietet Jürgen Jäger: NAIKU: Theorie, Empirie und Politik, in: Arne Heise, Eckhard Hein, Achim Truger (Hrsg.): Neuklassischer Liberalismus – Der neue wirtschaftspolitische mainstream, Marburg 2003, S. 55-84.

⁵ Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt einer der wenigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zum Thema Ausbildungsabgabe. Vgl. Dorothea Alewell, Julia Richter: Die Ausbildungsplatzabgabe als Instrument zur Internalisierung externer Effekte. Bestandsaufnahme und Entwicklung eines alternativen Lösungsansatzes, in: Robert K. von Weizsäcker (Hrsg.): Bildung und Beschäftigung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 284, 2001, S. 139-177.

errechnen. Es verdient jedoch festgehalten zu werden, dass diese Effizienz nicht notwendigerweise impliziert, dass allen Ausbildungssuchenden auch wirklich ein Ausbildungsplatz angeboten wird.

Wie bedeutsam ist die Externalität?

Zur Abschätzung eines eventuellen Handlungsbedarfs aus dem im letzten Abschnitt gemachten Argument heraus, ist es notwendig, die Größenordnung des Problems zu kennen oder wenigstens einzugrenzen. Hierzu muss die Frage gestellt werden, wie hoch die Kosten der dualen Berufsausbildung wirklich sind und wer diese derzeit trägt. Erst daran kann sich ein Nachdenken über eine Neuverteilung der Lasten vernünftigerweise anschließen. Vier Gruppen kommen als Träger der Ausbildungskosten in Frage:

- die Unternehmen,
- die Unternehmensverbände,
- die Gesellschaft,
- die Auszubildenden.

Unternehmen tragen zum einen die Kosten der Ausbildungsvergütung der Jugendlichen und stellen zum anderen betriebliche Ausbildungsleistungen zur Verfügung. Unternehmensverbände tragen teilweise zu überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen bei. Die Gesellschaft beteiligt sich vor allem durch die Bereitstellung der Berufsschuleinrichtungen an den Kosten der dualen Ausbildung. Und schließlich könnten auch die Auszubildenden selbst einen Teil der Kosten übernehmen, indem sie während ihrer Ausbildung für die Unternehmen mehr Erträge erwirtschaften als sie dafür an Ausbildungsvergütung erhalten.

Da der Engpass bei der Bereitstellung der Ausbildungsplätze durch die Unternehmen liegt, soll deren Kosten- und Ertragssituation kurz erläutert werden. Das Bundesinstitut für Berufsbildung berechnet für das Jahr 2000 jährliche Bruttokosten einer Ausbildung für Unternehmen im Durchschnitt über die verschiedenen Branchen von 16 535 Euro, wovon etwa die Hälfte für die Ausbildungsvergütung aufzubringen ist. Diesen Bruttokosten stehen Erträge in Höhe von 7730 Euro durch die Mitarbeit des Auszubildenden im Betrieb gegenüber. Damit belaufen sich die jährlichen betrieblichen Nettokosten eines Ausbildungsplatzes auf durchschnittlich 8705 Euro. Daraus lässt sich zunächst ableiten, dass sich die Größenordnungen von Ausbildungsvergütungen und erwirtschafteten Erträgen in etwa entsprechen, so dass die Auszubildenden derzeit faktisch nicht an der Finanzierung ihrer Ausbildung beteiligt werden. Im Umkehrschluss heißt dies, dass die Bereitstellung eines Ausbildungsplatzes für die Unternehmen eine Investition darstellt, die sich

erst nach Beendigung des Ausbildungsverhältnisses amortisieren könnte.

Einsparpotenziale für ausbildende Unternehmen ergeben sich insbesondere bei den Rekrutierungskosten für qualifizierte Mitarbeiter. In einer empirischen Studie werden diese Einsparungen auf ca. 5800 Euro beziffert, wobei diese Zahl zwischen verschiedenen Branchen erheblich variiert⁶. Dies allein würde eine Ausbildungsentscheidung noch nicht zu einer rationalen Entscheidung von Unternehmen machen. Aus der Unternehmenssicht scheint daher die bessere und eventuell betriebspezifische Qualifikation teilweise deutlich mehr wert zu sein als die gesparten Rekrutierungskosten. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang ein Umfrageergebnis unter Ausbildungsbetrieben. Immerhin 72% dieser Betriebe sind der Meinung, dass eine eigene Ausbildung den Geschäftswert des Unternehmens durch gut qualifizierte Mitarbeiter steigert. Von daher liegt es also nahe, dass nicht unmittelbar beobachtbare und quantifizierbare Nutzenkategorien bzw. Kosteneinsparungspotenziale durch eine eigene betriebliche Ausbildung aus Sicht der Unternehmer existieren.

Dennoch sind Nettoausbildungskosten in Höhe von ca. 26 000 Euro über drei Ausbildungsjahre ein massiver Kostenfaktor, so dass eine Senkung der Ausbildungskosten aus Unternehmenssicht plausiblerweise zu einer Erhöhung des Angebots an Ausbildungsplätzen führen sollte. Damit stellt sich die Frage, ob eine Ausbildungsplatzabgabe oder -umlage ein geeignetes Mittel ist, diese Kosten neu zu verteilen.

Probleme einer Ausbildungsplatzabgabe

Ein entscheidendes Problem der Ausbildungsplatzumlage ist deren konkrete Festlegung. Zwei Komponenten sind hier relevant: Zum einen muss ein so genanntes „Auslösekriterium“ definiert werden, bei dessen Eintreten das Instrument überhaupt erst zur Anwendung gelangt. Zum anderen muss im Fall der Anwendung die konkrete Festlegung der Abgabe bzw. der Leistungen aus der Umlage auf die betriebliche Ebene heruntergebrochen werden.

Für die Festlegung der Abgabe auf betrieblicher Ebene sind verschiedene Vorschläge gemacht worden. So schlugen Bündnis 90/Die Grünen und PDS vor, eine Erfolgs- bzw. Wertschöpfungskennzahl als Bemessungsgrundlage zu benutzen; weiterhin könnte anhand von Beschäftigtenzahlen und durchschnittlichen bzw. gewünschten Ausbildungsplatzrelationen ein „Ausbildungssoll“ errechnet werden, wobei dann jeder nicht besetzte Ausbildungsplatz mit einem

einheitlichen Betrag „bestraft“ wird⁷. Die erste Vorgehensweise hätte den Vorteil, dass auf die betriebliche Situation Rücksicht genommen wird und Unternehmen, die z.B. nicht ausbilden, weil die wirtschaftliche Situation so schlecht ist, nicht auch noch durch eine Ausbildungsplatzabgabe belastet werden. Problematisch bei dieser Vorgehensweise ist jedoch, dass die Ausbildungsplatzabgabe dadurch den Charakter einer zusätzlichen Gewinnsteuer hätte. Nimmt man an, dass die Höhe des Gewinns eines Unternehmens nichts mit der Höhe des externen Effektes der Ausbildung zu tun hat – was sehr realistisch ist –, dann geht der Zusammenhang zwischen Abgabe und Internalisierung des externen Effekts vollkommen verloren. Mithin kann eine Gewinnsteuer nicht als Umsetzung einer Pigou-Steuer auf „Nichtausbildung“ angesehen werden.

Zieht man hingegen die Beschäftigungsmenge als Bemessungsgrundlage heran, so wirkt die Ausbildungsplatzabgabe letztlich wie eine zusätzliche Belastung des Faktors Arbeit und hätte damit adverse Arbeitsmarktwirkungen⁸. Vor diesem Hintergrund ist auch die oft geäußerte Position zu verstehen, dass es nicht mehr, sondern weniger Abgaben in diesem Bereich braucht. Ein weiteres Umsetzungsproblem entsteht durch die Heterogenität der Betriebe und Branchen. Kann man beispielsweise von Branchen oder mehr noch von einzelnen Betrieben eine Abgabe erheben, wenn diese ihre ausgeschriebenen Stellen nicht besetzen können, selbst wenn im Aggregat zu wenig Ausbildungsstellen zur Verfügung stehen? Da man eine solche Regelung plausiblerweise nicht durchsetzen kann, entsteht natürlich auch ein Anreiz zu Scheinausschreibungen, für die dann eben kein passender Bewerber gefunden werden kann. Ein weiteres Heterogenitätsmerkmal betrifft die verschiedenen Ausbildungen. Sollten beispielsweise Unternehmen in schrumpfenden Branchen wirklich dafür bestraft werden, dass sie junge Leute nicht auf das falsche Gleis setzen? Sollten Unternehmen einbezogen werden, die gar nicht ausbildungsberechtigt sind, die aber genau deswegen jedenfalls teilweise umso mehr von den Ausbildungsaktivitäten anderer profitieren? Weiterhin müsste eine Ausbildungsplatzabgabe auch die unterschiedlichen Kosten und vor allem betriebliche Nutzen berücksichtigen, die eine bestimmte Lehre mit sich bringt. Eine einheitliche Ausbildungsplatzabgabe könnte zu einem vermehrten, aber gesellschaftlich ineffizienten Angebot an weniger kostenintensiven und qualitativ minderwertigen Lehrstellen führen.

⁷ Zu den verschiedenen Vorschlägen vgl. Dorothea Alewell, Julia Richter, a.a.O..

⁸ Zu diesem Punkt siehe auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1997/98, Tz. 367.

⁶ Günter Walden, Hermann Hergert: Nutzen der betrieblichen Ausbildung für Betriebe – erste Ergebnisse einer empirischen Erhebung, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 6/2002, S. 32-37.

Ein unzutreffendes Argument soll hier auch noch genannt werden: Arbeitgebervertreter argumentieren gegen jegliche Art von Ausbildungsplatzumlagen unter anderem auch damit, dass dadurch erst die Möglichkeit entstünde, dass einzelne Betriebe ihre Ausbildungsaktivitäten völlig einstellen, d.h. sich von ihrer Ausbildungsverpflichtung „freikaufen“. Dies würde aber voraussetzen, dass sie bislang gegen ihr eigenes Interesse ausgebildet haben. Denn wie auch immer man eine Abgabe bzw. Umlage ausgestaltet: Ausbilden wird relativ zu Nicht-Ausbilden günstiger.

Die bisher genannten Probleme betrafen in erster Linie die Erhebung der Ausbildungsplatzabgabe. Üblicherweise wird jedoch mit der Einführung der Abgabe sogleich deren zweckgebundene Verwendung vorgeschlagen und damit letztlich eine Umlage intendiert. Dabei gibt es wiederum zwei Möglichkeiten: Die direkte Subvention bestehender Ausbildungsplätze oder aber die Schaffung von außerbetrieblichen Einrichtungen. Auch damit ist das Problem weiterer Verzerrungen und Fehlanreize verbunden, da die relative Attraktivität verschiedener Ausbildungen sowohl aus der Sicht der Unternehmen als auch aus der Sicht der Jugendlichen dadurch verändert werden kann. Hebelt man diesen Allokationsmechanismus aus, kann es passieren, dass zwar mehr Ausbildungsstellen angeboten werden und mehr Jugendliche einen Ausbildungsplatz finden, diese Ausbildung aber am zukünftigen Bedarf vorbei geht.

Ein weiteres Problem der Zahlung einer Umlage ergibt sich aus den damit verbundenen Mitnahmeeffekten. Immerhin wurden in Deutschland 2002 gut 568 000 Ausbildungsverträge geschlossen. Da eine Identifikation und damit eine gezielte Subvention „zusätzlicher“ Ausbildungsstellen nicht möglich ist, wären die Mitnahmeeffekte in einer Größenordnung von 95%, selbst wenn eine völlige Schließung der Lücke zwischen Bewerbern und Stellenangeboten erreicht würde⁹. Die Nebenwirkungen wären also beträchtlich: Es würde ein weiterer Verschiebepark von Finanzmitteln und Verantwortlichkeiten eingerichtet werden.

Der aktuelle Vorschlag der SPD

Im Folgenden wollen wir kurz auf den Vorschlag einer Ausbildungsplatzumlage eingehen, der auf dem SPD-Bundesparteitag vom 11.11.2003 in Bochum verabschiedet wurde. Darin ist die Schaffung eines Ausbildungsfonds auf Bundesebene vorgesehen, wenn zu einem Stichtag festgestellt wird, dass insgesamt zu wenig Ausbildungsstellen zur Verfügung

stehen. Gespeist wird der Fonds durch Beiträge von den Betrieben, die zu wenig ausbilden. Die Verwendung der Fondsmittel wird auf zwei Arten erfolgen: Zum einen werden Betriebe, die überdurchschnittlich viel ausbilden, subventioniert, zum anderen sollen zusätzliche (gegebenenfalls auch außerbetriebliche) Ausbildungsplätze geschaffen werden.

Der erste Kritikpunkt betrifft das Auslösekriterium, d.h. die Maßzahl, die angibt, wann der Fonds überhaupt eingerichtet werden soll. Im Vorschlag heißt es dazu, dass Unternehmen zur Zahlung einer Ausbildungsplatzumlage herangezogen werden sollen, wenn per 30.9. eines jeden Jahres kein auswahlfähiges Angebot vorliegt. Unter „auswahlfähigem Angebot“ wird im Allgemeinen verstanden, dass es einen Lehrstellenüberhang von 12,5% geben sollte, um den Jugendlichen eine echte Wahlmöglichkeit einzuräumen – was reichlich ambitioniert erscheint¹⁰. Ein Problem dabei ist natürlich auch die Verhaltensanpassung der Jugendlichen. Diese werden rationalerwiesener wählerischer werden, wodurch die Allokationsfunktion des Marktes eingeschränkt würde.

Die Abgabepflicht eines einzelnen Unternehmens wird im SPD-Vorschlag an die Relation von Auszubildenden und insgesamt Beschäftigten geknüpft. Wie hoch der genaue Schwellenwert für diese Ausbildungsleistung sein muss, wird jedoch genauso wenig gesagt, wie es eine konkrete Handhabe für die Berechnung der Höhe der Umlage gibt. Zwei Dinge sind dabei sehr kritisch zu sehen: Erstens werden die Größen jedes Jahr neu festgelegt, was zu mangelnder Planungssicherheit für Unternehmen führt, die sich jedes Jahr an ein „moving target“ anpassen müssen. Zweitens führt die Einbeziehung der gesamten betrieblichen Beschäftigung zu höheren (Grenz-) Kosten der Beschäftigung. Damit wird aber die (dringend benötigte) Schaffung zusätzlicher Stellen bestraft.

Der letzte Problemkreis betrifft die Verwendung der Fondsmittel. Wie bereits erwähnt, sollen diese als Subvention an die Betriebe ausgezahlt werden, die überdurchschnittlich viel ausbilden. Stützt man sich in der ökonomischen Argumentation auf das Vorliegen von externen Effekten bei der Ausbildung, dann ist dies durchaus positiv zu bewerten. Ein Problem dabei ist jedoch die Frage nach der Aufteilung der Fondsmittel auf diese Unternehmen, da nicht davon auszugehen ist, dass die Externalität über die Branchen hinweg ähnlich groß ist. Die Verwendung der Fondsmittel zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze

⁹ Diese Zahl errechnet sich wie folgt: Eine Ausweitung der geschlossenen Ausbildungsverträge um 5% würde absolut eine Zahl von ca. 28 000 Stellen bedeuten. Dies hätte ausgereicht, um aus dem gleich zu Beginn erwähnten Stellendefizit in Höhe von ca. 24 000 einen leichten Stellenüberhang zu machen.

¹⁰ Diese Zahl geht zurück auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.12.1980, wird aber in der politischen Diskussion immer wieder zitiert, so in einem aktuellen Beschluss zur Ausbildungssituation des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom Oktober 2003, der unter http://www.dgb.de/homepage_kurztexte/ausbildungsoffensive/nachzulesen ist.

im Rahmen von Ausbildungsverbänden ist ebenfalls mit erheblichen Problemen behaftet. So stellt sich natürlich die Frage, welche Ausbildungsplätze geschaffen werden sollen. Bestimmen ausschließlich die Unternehmen welche Ausbildungsplätze angeboten werden, dann kann dies erhebliche Mitnahmeeffekte auslösen, da diese den Anreiz haben, „reguläre“ gegen „zusätzliche“ Ausbildungsplätze im Rahmen einer über- bzw. außerbetrieblichen Lösung zu substituieren und anschließend erst die fertig ausgebildeten Kräfte einzustellen. Entscheidet man sich für eine reine staatliche Lösung, dann ist zu befürchten, dass am Markt vorbei ausgebildet wird.

Fazit

Das derzeitige Defizit an Lehrstellen stellt ein massives Problem sowohl für die betroffenen Jugendlichen als auch für die Gesellschaft insgesamt dar. Letzteres könnte die Existenz positiver externer Effekte von Ausbildung – und damit die Wünschbarkeit einer Ausbildungsplatzabgabe bzw. -umlage könnte im Prinzip genau dieses leisten, d.h. den externen Effekt internalisieren.

Jedoch ist die konkrete Ausgestaltung dieses Instrumentes mit gravierenden Schwierigkeiten verbunden. Diese betreffen vor allem die Nebenwirkungen, die bei den denkbaren Varianten einer Abgabe entstehen. Insgesamt erscheinen die Probleme der Ausbildungsplatzabgabe größer zu sein als deren Nutzen. Zur Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes sollten andere Mittel in Erwägung gezogen werden. So wäre z.B. eine denkbare (wenn auch politisch unpopuläre) Alternative, dass die Ausbildungsvergütung sinkt. Damit würden die Auszubildenden an den Kosten ihrer Humankapitalakkumulation beteiligt und die Zahl der Ausbildungsplätze würde steigen. Es würde dadurch auch die massive Anhebung der Ausbildungsvergütungen Anfang der 1990er Jahre teilweise rückgängig gemacht werden können.

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Umlagelösung innerhalb eines Unternehmensverbundes, die bestimmte Gemeinkosten der Ausbildung (z.B. der Unterhalt von Lehrwerkstätten usw.) abdecken könnte. Auch dies würde zu einem Sinken der marginalen Ausbildungskosten und damit zu einem vermehrten Ausbildungsplatzangebot führen. Man muss bei diesen Vorschlägen konstatieren, dass diese Maßnahmen zwar zu mehr Ausbildungsplätzen führen, der externe Effekt zumindest auf gesellschaftlicher Ebene aber nicht internalisiert wird. Dennoch sind die Durchführungsprobleme und die mit diesen verbundenen Anreizprobleme und Mitnahmeeffekte einer Ausbildungsplatzumlage so gravierend, dass bestenfalls eine Substitution von Marktversagen durch Staatsversagen erwartet werden kann.

Die neue Springer-Website

Schnell, intelligent, aktuell

- ▶ Einfache Navigation und schnelle Suchergebnisse.
- ▶ Bücher und Zeitschriften auf einen Blick.
- ▶ Ständig neue Online-Angebote.

Unsere neue Website – Ihr Wissensvorsprung



springer.de

Die interaktive Website für alle
Bücher und Zeitschriften von Springer

010331x



Springer