

Ausbildungsabgabe

Bürokratie statt Lehrstellen

Der schwierigen Situation am Lehrstellenmarkt zum Trotz bilden in diesem Jahr gut 12 Prozent der Ausbildungsbetriebe in Deutschland mehr Jugendliche aus, als sie selbst an Nachwuchs benötigen. Von den Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten bildet sogar jedes dritte über Bedarf aus. Zwar sieht es bei den weniger als 50 Mitarbeiter zählenden Kleinbetrieben, die zwei Drittel aller Ausbildungsplätze stellen, etwas anders aus – immerhin gut 27 Prozent decken mit ihrem Lehrstellenangebot nicht den Eigenbedarf. Dennoch würde eine Ausbildungsabgabe mehr schaden als nutzen. So brächte sie eine gewaltige bürokratische Belastung mit sich. Angenommen, die erforderliche neue Verwaltungsstelle betriebe einen administrativen Aufwand wie z.B. die Bundesanstalt für Arbeit, dann würde etwa eine Umlage, mit der die Nettokosten der Ausbildung refinanziert werden sollen, allein zu Verwaltungskosten in Höhe von rund 690 Millionen Euro führen. Außerdem würde eine Erstattung der gesamtwirtschaftlichen Durchschnittskosten je Ausbildungsplatz von netto 8.700 Euro an die ausbildenden Betriebe den Wettbewerb verzerren. Im Handwerk beispielsweise kostet eine Lehrstelle im Schnitt nur 7.615 Euro. Ein geförderter Betrieb würde entsprechend an der Ausbildung verdienen – das führt letztlich dazu, dass am Bedarf vorbei ausgebildet wird. Zu den weiteren unerwünschten Nebenwirkungen einer Ausbildungsabgabe gehört, dass die Eignung der Lehrstellenbewerber außer Acht gelassen wird – Unternehmen, die trotz angebotener Stelle keinen geeigneten Kandidaten finden, werden bestraft.

Dirk Werner: Angebotsrückgang am Ausbildungsmarkt – Ursachen und Maßnahmen,
in: iw-trends 2/2003

Gesprächspartner im IW: Dirk Werner, Telefon: (02 21) 49 81-7 49
Dr. Axel Plünnecke, Telefon: (02 21) 49 81-7 01



Ausbildungsabgabe

Bürokratie statt Lehrstellen

In diesem Jahr ist mit einem rückläufigen Lehrstellenangebot zu rechnen – obwohl viele Unternehmen bereits über den eigenen Bedarf hinaus ausbilden. Von einigen Seiten wird daher die alte Forderung nach einer Ausbildungsabgabe laut. Doch mit einer solchen Abgabe wäre nichts gewonnen – im Gegenteil: Sie treibt die Verwaltungskosten nach oben. Erfolg versprechender sind eher weitere Ausbildungsmöglichkeiten für leistungsschwache Jugendliche.*)

Ausbildung ist eine betriebliche Investition in die Zukunft, die kostet. Nach Abzug der von den Lehrlingen erwirtschafteten Erträge betragen die Nettokosten im Durchschnitt über alle Berufe hinweg rund 8.700 Euro pro Azubi und Jahr. Viele Betriebe überlegen es sich aufgrund ihrer schlechten Ertragslage deshalb zweimal, ob sie sich einen Lehrling noch leisten können, ohne eventuell den Bestand der ganzen Firma zu gefährden. Die Kehrseite der Medaille: Nicht alle Jugendlichen finden momentan auf Anhieb ihre Wunsch-Ausbildung, manche sogar überhaupt keinen Ausbildungsplatz. Einige Politiker fordern nun, dass die Unternehmen für mehr künftige Fachkräfte sorgen sollen, als sie selbst benötigen. Das tun viele Betriebe bereits, wie Ergebnisse der IW-Frühjahrsbefragung 2003 zur Ausbildungssituation zeigen (Grafik):

Gemessen an ihrem mittelfristigen Fachkräftebedarf bilden derzeit nach eigenen Angaben gut 12 Prozent der Ausbildungsbetriebe über Bedarf aus.

Vor allem Mittelständler und Großbetriebe legen sich hier ins Zeug. Zwar reduzieren sie ihr Ausbildungsangebot.

Trotzdem bietet jeder dritte Großbetrieb noch mehr Lehrstellen, als für den Eigenbedarf erforderlich.

Doch das macht den Kohl nicht fett. Denn Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern stellen zwei Drittel aller Ausbildungsplätze. Zwar sind sie die Einzigen, die dieses Jahr mehr Lehrstellen als 2002 anbieten. Dennoch scheuen viele von ihnen derzeit das Risiko, über ihren künftigen Bedarf auszubilden.

Wenn die Wirtschaft ihr Ausbildungsengagement aber nicht aus eigenem Antrieb steigert, wollen SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Unternehmen per Gesetz zu einem höheren Lehrstellenangebot zwingen. Sie greifen damit eine alte Forderung der Gewerkschaften auf:

Durch eine Ausbildungsabgabe sollen ausbildende Unternehmen belohnt werden – auf Kosten jener Unternehmen, die nicht in ausreichendem Maße ausbilden.

Aktuell liegen mehrere Konzepte vor, die jedoch viele Fragen offen und handwerklich einiges zu wünschen übrig lassen. Meist bleibt im Dunkeln, wie die Ziele konkret erreicht werden sollen. Die Vorschläge im Einzelnen (Tableau):

Bündnis 90/Die Grünen. Sie präsentieren noch das am umfangreichsten beschriebene Vorhaben – eine Umlage in Abhängigkeit der Lohn- und Gehaltssumme, die von den Betrieben in eine Stiftung eingezahlt und zur Finanzierung der betrieblichen Netto-Ausbildungskosten eingesetzt werden soll.

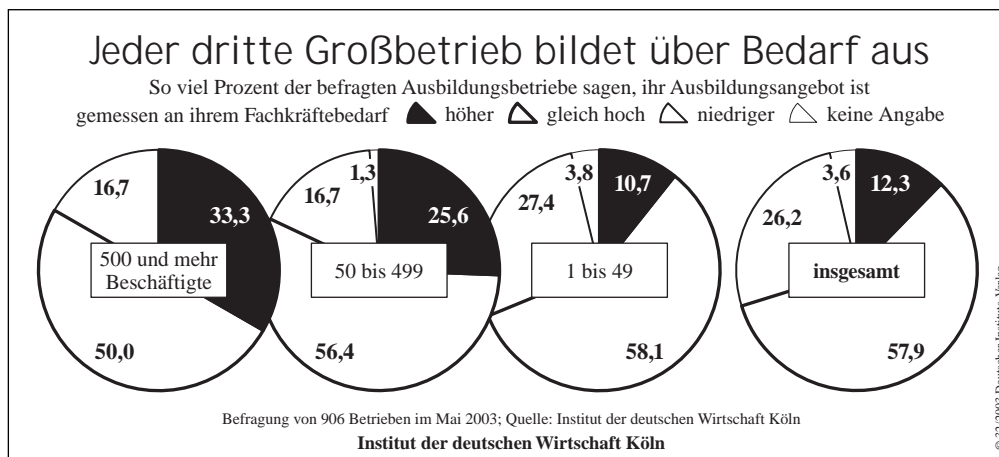
Die gleichzeitig vorgelegte Rechnung von 2,45 Milliarden Euro Umlageumfang für einen „jährlichen Bedarf von 650.000 bis 700.000 Ausbildungsplätzen“ geht allerdings nicht auf. Denn die Ausbildung dauert zwischen 2 und 3,5 Jahren, sodass sich auch die Umlageförderung nicht nur auf die Ausbildungsanfänger, sondern alle Lehrlinge beziehen müsste. Realistisch gesehen heißt das:

Bei etwa 1,65 Millionen Auszubildenden und rund 8.700 Euro Nettokosten pro Auszubildenden und Jahr ergäbe sich ein Umlagevolumen von 14,4 Milliarden Euro.

Unklar bleiben weiterhin die eigentlichen Ziele der Stiftung. Sie scheint als Einstieg in eine umfassende zentrale Planungsstelle für berufliche Bildung gedacht zu sein. Denn in Zukunft soll sie „alle Generationen, Gruppen, Ethnien und beide Geschlechter fördern und fördern“ und dabei „autonom, kreativ und verordnungsfrei“ arbeiten.

Sozialdemokraten. Im Rahmen der Agenda 2010 hat die SPD beschlossen, dass die Wirtschaft bei nicht ausgeglichener Ausbildungsplatzbilanz am 30. September 2003 verbindlich erklären muss, dass sie einen Fonds zur Finanzierung zusätzlicher Lehrstellen einrichtet. Dieser soll es ermöglichen, allen Ausbildungsplatzsuchenden bis zum Ende des Jahres nachprüfbar einen Platz anzubieten.

Die Forderung wird durch die Androhung einer gesetzlichen Ausbildungsabgabe bekräftigt. Diese Abgabe soll von den Kammern erhoben und durch „freiwillige“ Beiträge der nicht in ausreichendem Maß



auszubildenden Unternehmen finanziert werden. Fließen die Gelder nicht freiwillig, soll die Zwangsabgabe kommen. Über den erforderlichen Umfang und die Berechnungsgrundlage schweigen sich die Genossen aus.

Gewerkschaften. Die IG Bergbau, Chemie, Energie und die IG Metall befürworten Bonus-Malus-Systeme, bei denen auszubildende Unternehmen aus Branchenfonds unterstützt werden. Die Höhe der Abgabe soll dabei in Branchentarifverträgen festgelegt werden. Als Sofortmaßnahme fordert der DGB, dass die nicht auszubildenden Unternehmen die Kosten für 200.000 neue Lehrstellen übernehmen sollen. Wie sich die Höhe dieses angeblichen Bedarfs erklärt, bleibt allerdings offen.

Ob mit den verschiedenen Abgabekonzepten die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen tatsächlich steigt, ist mehr als fraglich. Auf alle Fälle würde eine Abgabe – in welcher Form auch immer – erhebliche Wettbewerbsverzerrungen und zusätzliche Verwaltungskosten verursachen:

- **Wettbewerbsverzerrungen.** Die Ausbildungskosten sind nicht für alle Betriebe gleich hoch. So beträgt der Nettoaufwand in der Industrie durchschnittlich 9.532 Euro, im Handwerk aber nur 7.615 Euro. Je nach Beruf und Betrieb können diese Werte nochmals erheblich schwanken. In allen Konzepten zur Ausbildungsabgabe wird jedoch mit dem allgemeinen Durchschnittswert von 8.700 Euro gearbeitet. Das bedeutet: Ein Betrieb, den die Ausbildung nur 7.615 Euro kostet, bekommt aus dem angepeilten Abgabepotenzial gleichwohl 8.700 Euro erstattet. Diese Firmen verdienen dann an der Ausbildung und werden mehr Lehrstellen anbieten als vielleicht erforderlich – so produziert man im Endeffekt am Bedarf vorbei.

- **Verwaltungskosten.** Alle Verfahren, die eine stärkere Differenzierung und größere Gerechtigkeit zum Ziel haben, sind erfahrungsgemäß mit höheren Verwaltungskosten verbunden. Behörden wie die Bundesanstalt für Arbeit benötigen für ihre Arbeit 4,8 Prozent des gesamten Etats. Angenommen, die neue „Ausbildungsvermittlungsanstalt“ würde

| Ausbildungsabgabe: Wer was will | | | |
|---|---|--|---|
| |  | SPD |   |
| Ziel/Ausgestaltung | Umlage zur Finanzierung der durchschnittlichen betrieblichen Nettokosten einer ausreichenden Zahl betrieblicher Ausbildungsplätze | Fonds zur Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze, der es ermöglicht, allen Ausbildungsplatzsuchenden bis zum Ende des Kalenderjahres einen Platz anzubieten | Bonus-Malus-Systeme, bei denen auszubildende Unternehmen aus Branchenfonds unterstützt werden |
| Wer belastet wird | Betriebe ab 11 Beschäftigten | Jedes Unternehmen, das keine oder zu wenig Ausbildungsplätze anbietet | Unternehmen, die nicht oder nicht ausreichend ausbilden |
| Höhe der Abgabe | 0,3 Prozent der Lohn- und Gehaltssumme zur Abdeckung von 2,45 Milliarden Euro Nettokosten; jährlich anpassbar | Nicht exakt definiert, freiwillige Beiträge der Unternehmen | Festlegung in Branchentarifverträgen |
| Wer profitiert | Ausbildungsbetriebe erhalten die Nettokosten der Ausbildung erstattet | Jedes Unternehmen, das über Bedarf Ausbildungsplätze anbietet | Ausbildungsbereite Betriebe |
| Organisation | Einrichtung einer „Stiftung Betriebliche Bildungschance“ | Kammerregelung (IHK, HWK) | Branchenfonds |
| Ursprungsdaten: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, DGB Institut der deutschen Wirtschaft Köln | | | |

ähnlich effektiv arbeiten, käme so für die Verwaltungskosten ein erhebliches Stimmchen zusammen, das letztlich für die Ausbildung selbst verloren ginge:

Legt man die Verwaltungskostenquote der Bundesanstalt für Arbeit an, würde etwa das Konzept der Grünen zu Verwaltungskosten in Höhe von rund 690 Millionen Euro führen.

Unabhängig von Wettbewerbsverzerrungen und Verwaltungskosten hat das Konzept der Ausbildungsabgabe weitere unerwünschte Nebenwirkungen:

1. Es lässt die Eignung der Bewerber völlig außer Acht:

Unternehmen, die trotz angebotener Stelle keinen geeigneten Azubi finden, werden bestraft.

2. Firmen, die einen geringeren Bedarf an Facharbeitern haben, werden mit anderen über einen Kamm geschoren. Hoch spezialisierte Unternehmen benötigen zum Beispiel vorrangig Akademiker – und bieten deshalb Studenten häufig Praktika an. Auch diese sinnvolle Form der Ausbildung kostet – wird aber von den Abgaben-Befürwortern in keins-ter Weise honoriert.

3. Auch Betriebe sollen ausbilden, deren Zukunft generell auf der Kippe steht; neue Bergeleute etwa braucht das Land sicher nicht in dem Umfang wie früher. Hier macht der Druck auszubilden wahrlich keinen Sinn; den betroffenen Ju-

gendlichen würde man jedenfalls keinen Gefallen tun.

4. Last but not least werden arbeitsintensive Betriebe beim Modell der Grünen durch die Abgabe auf den Faktor Arbeit zusätzlich belastet. In der Folge werden steigende Lohnkosten den Rationalisierungsdruck erhöhen, was bei 4,4 Millionen Arbeitslosen wohl niemand wollen kann.

Schon die Diskussion um die Abgabe schadet den derzeit vielfältigen Bemühungen von Kammern und Verbänden um die Werbung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Für viele Betriebe besteht durchaus der Anreiz, mit zusätzlichen Plätzen bis nächstes Jahr zu warten, um dann eine mögliche Ausbildungsprämie zu kassieren. Insgesamt würden durch eine Abgabe große Mitnahmeeffekte entstehen, die keine einzige zusätzliche Lehrstelle bringen.

Allemaal besser als eine Abgabe wäre es, neue Ausbildungswege zu gehen. Besonders für leistungsschwache Kids würden zweijährige Berufsausbildungen mit der Option auf eine stufenweise Fortbildung neue Chancen eröffnen (vgl. iwD 16/2003). Diese „Zweijährigen“ wurden zwar im Rahmen der Hartz-Reformen vorgeschlagen, bislang aber noch nicht umgesetzt.

*) Vgl. Dirk Werner: Angebotsrückgang am Ausbildungsmarkt – Ursachen und Maßnahmen, in: iw-trends 2/2003