

Nach verschiedenen Berechnungen werden im Jahr 2004 noch mehr Ausbildungsplätze fehlen, als dies im Jahr 2003 der Fall war. Den Forderungen nach einer Schließung der Ausbildungslücke folgend, sollten so viele Ausbildungsplätze bereitgestellt werden, wie es Bewerber gibt. Hinsichtlich der Arbeitsmarktchancen ist es wünschenswert, dass jeder Jugendliche eine berufsqualifizierende Ausbildung absolviert. In vielen Bereichen wird diese Aufgabe vom Staat übernommen. So garantieren Universitäten und Fachhochschulen einem Großteil der Jugendlichen eine gebührenfreie Berufsausbildung. Nur für Jugendliche, die aufgrund ihres Schulabschlusses keine Alternative zur betrieblichen Berufsausbildung haben, stellt der Staat – von staatlichen Förderprogrammen, die besonders in den neuen Bundesländern zum Einsatz kommen, abgesehen – keine Ausbildungsplätze zur Verfügung. Statt das Engagement der Wirtschaft anzuerkennen und zu fördern, versucht man mit der Drohung einer Ausbildungsplatzabgabe die Wirtschaft zu zwingen, diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu übernehmen. Inwieweit der vorgelegte Gesetzesentwurf dazu geeignet ist, wird im Folgenden diskutiert.

### Gesetzesentwurf der Regierung

Das »Berufsausbildungssicherungsgesetz« sieht eine jährliche Prüfung der Ausbildungslücke zum 30. September durch die Regierung vor. Wenn die Zahl der bundesweit gemeldeten Ausbildungsplätze, die noch unbesetzt sind, nicht mindestens 15% über der Zahl der noch nicht vermittelten Bewerber liegt, dann wird jeder Arbeitgeber, der im Vorjahr nicht die »notwendige Ausbildungsquote« von 7% seiner sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erreicht hat, mit einer »Berufsausbildungssicherungsabgabe« belegt. Ausgenommen sind kleine Arbeitgeber mit bis zu zehn sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und größere Arbeitgeber, wenn die Abgabe eine »unzumutbare Härte« darstellen würde.

Arbeitgeber, deren Ausbildungsquote im Vorjahr über 7% lag, werden abhängig von ihrer Ausbildungsquote im Vorjahr gefördert. Die Höhe des Förderbetrages für jeden förderfähigen Ausbildungsplatz richtet sich nach der tariflichen Bruttoausbildungsvergütung, die je nach Ausbildungsberuf monatlich zwischen 580 € und 1 240 € liegen kann. Für außerbetriebliche Berufsausbildungsverhältnisse werden anteilig auch Maßnahmekosten übernommen. Sollte diese nachträgliche Förderung nicht ausreichen, um die bundesweite Lücke zu schließen, werden auch Arbeitgeber mit einer Ausbildungsquote von weniger als 7% gefördert, die nach dem Stichtag zusätzliche Lehrstel-

len über ihrem Dreijahresdurchschnitt einrichten. Sollte dies auch nicht ausreichen, die Ausbildungslücke zu schließen, dann werden alle Arbeitgeber gefördert.

Der Gesamtfinanzierungsbedarf für den Bundesausbildungssicherungsfond, der nicht nur die Fördermaßnahmen, sondern auch die Verwaltungskosten von ca. 5% miteinschließt, ergibt sich laut Gesetzesentwurf wie folgt:

$26\,000\text{ €} \times \text{Zahl der bundesweit zusätzlich erforderlichen Ausbildungsplätze zum Stichtag}$   
 $+ 8\,930\text{ €} \times \text{Zahl der bundesweit förderfähigen Ausbildungsplätze des Vorjahres}$   
= Gesamtfinanzierungsbedarf

Die Zahl der zusätzlich erforderlichen Ausbildungsplätze liegt beim 1,15-Fachen der Ausbildungslücke, die sich aus der Differenz der noch nicht vermittelten Bewerber und der gemeldeten unbesetzten Ausbildungsstellen zum Stichtag ergibt. Die Zahl der förderfähigen Ausbildungsplätze ergibt sich aus der Summe aller Auszubildenden, die über der 7%-Ausbildungsquote eines Arbeitgebers liegen (vgl. Kasten: Rechenbeispiel).

Die Höhe der von einem Arbeitgeber zu entrichtenden Berufsausbildungssicherungsabgabe errechnet sich wie folgt: Der Gesamtfinanzierungsbedarf wird durch die Zahl aller bei abgabepflichtigen Arbeitgebern zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ge-

**Rechenbeispiel:**

**Berechnung des Pro-Kopf-Abgabebetrages**

	Anzahl
a) Gemeldete unbesetzte Ausbildungsstellen (September 2003):	14 840
b) Unvermittelte Bewerber (September 2003):	35 015
c) Ausbildungslücke (b – a):	20 175
d) Zahl der zusätzlich erforderlichen Ausbildungsplätze (c x 1,15):	23 201
e) Förderfähige Ausbildungsplätze (Annahme):	200 000
<b>f) Gesamtfinanzierungsbedarf</b> (26 800 x d + 8 930 x e):	<b>2,41 Mrd. €</b>
g) Zahl aller bei abgabepflichtigen Arbeitgebern zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Annahme):	10.000.000
<b>Pro-Kopf-Abgabebetrag (f / g):</b>	<b>241 €</b>

**Berechnung der Bemessungsgrundlage**

	Anzahl
h) Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einschließlich Auszubildende (Annahme):	100
i) Auszubildende (Annahme):	6
<b>Bemessungsgrundlage (h – 14 x i):</b>	<b>16</b>

**Zu entrichtende Abgabe des Arbeitgebers**

	in €
Pro-Kopf-Abgabebetrag x Bemessungsgrundlage:	<b>3 852</b>

teilt. Dies ergibt den Pro-Kopf-Abgabebetrag, also den Betrag pro Mitarbeiter, den der Arbeitgeber zahlen muss, sollte er keinen Auszubildenden beschäftigen. Für jeden Auszubildenden wird dem Arbeitgeber das 14-Fache des Pro-Kopf-Abgabebetrages gestundet.

**Bewertung des Gesetzesentwurfs**

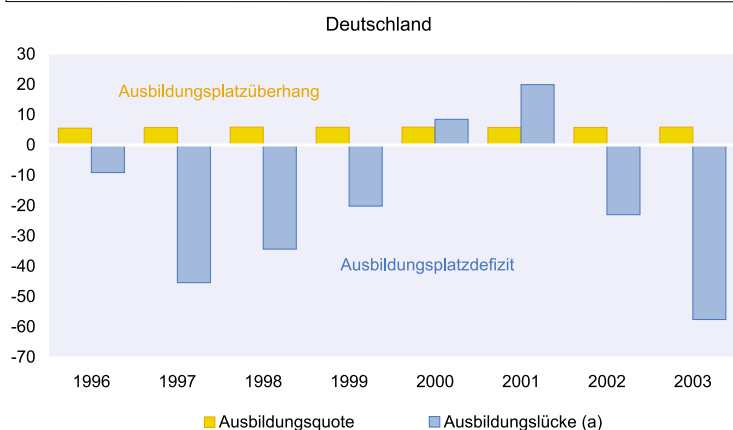
Der Gesetzesentwurf versucht mittels einer Abgabe basierend auf der betrieblichen Ausbildungsquote von 7% eine festgestellte gesamtwirtschaftliche Ausbildungslücke zu schließen. Diese Ausbildungsquote mag zwar so bemessen sein, dass sie rechnerisch die Berufsausbildungschancen der jungen Generation sichert, sie entspricht aber nicht den über mehrere Jahre hinweg gewonnenen Ertrags- und Bedarfserwartungen der Betriebe und Unternehmen. Bei den Betrieben und Unternehmen hat sich eine relativ gleichbleibende Ausbildungsquote von knapp 6% eingespielt, die auf die Schwankungen der Ausbildungsplatzlücke kaum reagiert. Dieser Sachverhalt kann Abbildung 1 entnommen werden, wo gezeigt wird, dass sowohl Angebots- als auch Nachfrageüber-

hänge von Ausbildungsplätzen bei einer sich nur geringfügig ändernden Ausbildungsquote auftreten.

Wenn eine Ausbildungsquote von knapp 6% den Bedarf der Unternehmen deckt, dann ließe sich eine staatlich verordnete Ausbildungsquote von 7% nur durch Marktversagen rechtfertigen. So wurde in der ökonomischen Theorie (siehe Katz und Ziderman 1990; Acemoglu 1997; Acemoglu und Pischke 1999a;b) argumentiert, dass die Unternehmen nicht genügend Lehrlinge ausbilden, da nicht-ausbildende Unternehmen durch das Abwerben von Beschäftigten mit abgeschlossener Berufsausbildung von der Investition der ausbildenden Unternehmen profitieren. Malcomson et al. (2003) zeigen aber, dass die richtige Wahl der Ausbildungsdauer und der Ausbildungsvergütung dieses Problem schmälern kann und zu zusätzlichen Ausbildungsstellen führt, weil ab einer gewissen Ausbildungsdauer die Produktivität eines Auszubildenden über dessen Vergütung liegt. Durch eine geringere Vergütung lässt sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Ausbildungsplätzen so steuern, dass die Arbeitgeber wieder mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen (vgl. Wößmann 2004).

Die stark unterschiedlichen Ausbildungsquoten der einzelnen Branchen deuten darauf hin, dass die Belastungen einer einheitlichen Ausbildungsquote von 7% ungleich auf die Branchen verteilt sein werden. Auf Basis der Beschäftigtenstatistik der BA gab es in Deutschland eine Bandbrei-

**Abb. 1**  
**Ausbildungsquoten und Ausbildungslücke im Vergleich**



(a) Abweichung der Relation von offenen Stellen zu unvermittelten Bewerbern von 100%.

Quelle: Berufsbildungsbericht verschiedene Jahrgänge, BA.

**Tab. 1**  
**Ausbildungsquoten nach Branchen**  
 (Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)

	Deutschland (in %)
Landwirtschaft, Fischerei	7,6
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	4,7
Chemie, Kunststoff, Steine, Erde	3,3
Stahl, Metall-, Maschinen- u. Fahrzeugbau	5,6
Kfz, DV Elektrotechnik	5,8
Feinmechanik, Optik, Uhren, Schmuck	4,6
Holz, Papier, Druckerei	6,3
Leder, Textil, Nahrungsmittel	6,5
Bau, Zimmerei, Ausbau	8,4
Groß- und Einzelhandel	5,5
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	3,5
Kreditinstitute, Versicherungsgewerbe	5,1
Dienstleistungen	6,5
Organisationen o.E., private Haushalte	6,6
Gebietskörperschaften, Sozialversicherung	4,2
<b>Insgesamt</b>	<b>5,8</b>

Quelle: Berufsbildungsbericht 2003, Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit; Ergebnisse jeweils zum 30. Juni; Berechnungen des Bundesinstituts für Berufsbildung.

te der Ausbildungsquoten von 3,3% in Bereich Chemie, Kunststoff, Steine, Erden und 8,4% im Bau- und Ausbaugewerbe (vgl. Tab. 1).

Durch eine Bindung der Ausbildungsplatzabgabe an die Ausbildungsquote werden wachsende Branchen und Arbeitgeber bevorzugt. Sie liegen mit der Zahl der Auszubildenden über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und werden somit subventioniert. Da sie aber bereits nach Bedarf ausbilden, entstehen durch die Zuschüsse nur geringe Anreize, zusätzliche Ausbildungsstellen zu schaffen. Für Arbeitgeber in einer wirtschaftlich schlechten Lage oder für schrumpfende Branchen liegt die optimale Ausbildungsquote mit großer Sicherheit unterhalb von 7%.

**Tab. 2**  
**Zu erwartende Ausbildungsplatzabgabe pro Mitarbeiter<sup>1)</sup>**  
**in den alten Ländern**

Branche	Ausbildungsquote (in %)	Zu erwartende Ausbildungsabgabe pro Mitarbeiter(in €)
Energiewirtschaft, Wasserversorgung, Bergbau	4,7	82
Chemie, Kunststoff, Steine, Erde	3,3	130
Stahl, Metall-, Maschinen- u. Fahrzeugbau	5,6	52
Groß- und Einzelhandel	5,5	55
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	3,5	123

<sup>1)</sup> Annahmen: Alle Arbeitgeber haben eine branchendurchschnittliche Ausbildungsquote, die Ausbildungslücke beträgt 20 175, die Zahl der förderfähigen Ausbildungsplätze 200 000 und die abgabepflichtigen Arbeitgeber beschäftigten 10 Mill. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte.

Quelle: Berechnungen des ifo Instituts.

Durch eine Abgabe werden solche Branchen und Betriebe noch stärker belastet, was zu einer Abwärtsspirale führen kann. Tabelle 2 zeigt, wie einzelne Branchen aufgrund ihrer strukturell unterschiedlichen Ausbildungsquoten belastet werden.

Ein weiteres Problem ergibt sich für die Arbeitgeber, die zwar viele Ausbildungsstellen ausschreiben, aber zu wenig oder keine Bewerber erhalten. So gibt es auch in Zeiten eines allgemeinen Lehrstellenmangels einige Ausbildungsberufe, die mangels Attraktivität keine Bewerber finden. Eine Ausbildungsplatzabgabe wird diesen Arbeitgebern nur zusätzliche Kosten aufbürden. Aus Mangel an Bewerbern wird aber kein zusätzlicher Ausbildungsvertrag abgeschlossen.

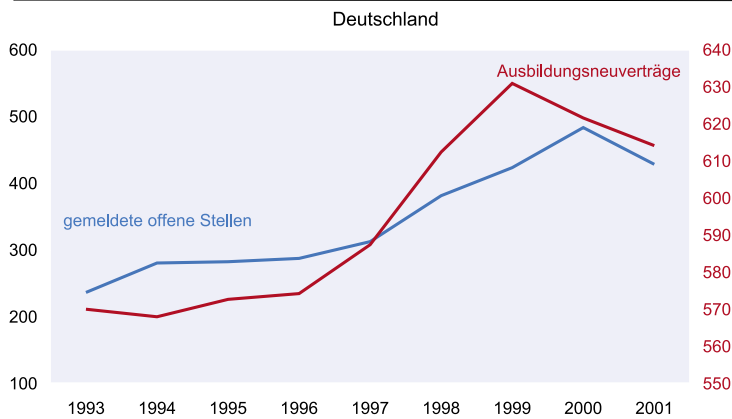
Was für Arbeitgeber oder Branchen gilt, trifft auch auf Regionen zu. So werden die Unternehmen in den neuen Bundesländern dafür bestraft, dass sie aufgrund ihrer schlechten wirtschaftlichen Lage weniger ausbilden. Die Zuschüsse fließen dann in andere Bundesländer, z.B. Baden-Württemberg, wo die Ausbildungsquote über dem Bundesdurchschnitt liegt. Aufgrund des Überangebots an Ausbildungsstellen sind dort aber keine Bewerber vorhanden, die neue Ausbildungsstellen besetzen könnten. So wird die Förderung von den Unternehmen bereitwillig angenommen. Es werden aber keine neuen Ausbildungsverhältnisse entstehen.

Außerdem ist die Ausbildungsleistung von Unternehmen eng mit betrieblichen Merkmalen wie der Betriebsgröße, der Qualifikationsstruktur, dem Technisierungsgrad sowie mit der erwarteten Personalentwicklung verknüpft (Dietrich 2000; Dietrich et al. 2004), die in einer allgemeinen Ausbildungsquote keinerlei Berücksichtigung finden. Wie stark die Ausbildungsbereitschaft der Arbeitgeber sich z.B. mit der allgemeinen Beschäftigungsnachfrage verändert, zeigt Abbildung 2.

Aufgrund der zusätzlichen Belastung von wirtschaftlich schlechter gestellten Arbeitgebern sowie der Tatsache, dass die Subventionen an Arbeitgeber und Regionen fließen, deren Bedarf bereits gedeckt ist oder deren Angebot an neuen Ausbildungsstellen durch den Mangel an Bewerbern zu keinen zusätzlichen Ausbildungsverhältnissen führt, ist nicht davon auszugehen, dass durch eine allgemein gültige Ausbildungsquote von 7% sehr viele zusätzliche Ausbildungsverträge abgeschlossen werden.

Eine pauschale Ausbildungsplatzabgabe hätte vielmehr massive Fehlenkungen zur Folge, da sie in die Struktur des Ausbil-

**Abb. 2**  
Entwicklung der gemeldeten offenen Stellen und der Ausbildungsneuverträge in 1000



Quelle: IAB-Erhebung gesamtwirtschaftliches Stellenangebot; Bundesinstitut für Berufsbildung; Bundesbildungsbericht verschiedene Jahrgänge; Berechnungen des ifo Instituts.

dungsangebotes eingreift und die Ausbildung vom Fachkräftebedarf der Unternehmen abgekoppelt. Die entstehende Fehlallokation wird zu einer geringeren Übernahmequote und höherer Arbeitslosigkeit nach der Ausbildung führen.

Um die unnötigen Belastungen einer starren 7%-Regelung zu vermeiden, wäre für jeden Ausbildungsberuf, jede Region und abhängig von der wirtschaftlichen Lage des Arbeitgebers eine gesonderte Ausbildungsquote vonnöten. Auch wenn dies theoretisch möglich wäre und man die Ausbildungsquoten dynamisch anpassen könnte, wäre der bürokratische Aufwand unverhältnismäßig. Es ist daher vorzuziehen, den einzelnen Arbeitgebern, die am besten über ihren Bedarf Bescheid wissen, die Entscheidung zu überlassen, ob und wie viele Ausbildungsplätze sie anbieten wollen, als durch eine gesetzliche Regelung eine Zwangspflicht einzuführen.

Ein Blick auf die Entwicklung der Nachfrage nach Ausbildungsstellen in Abbildung 3 zeigt, warum die Regierung dieses Gesetz bis 2009 befristen will. Ab 2009 wird die Ausbildungsstellennachfrage wieder soweit gefallen sein, dass es voraussichtlich keine Ausbildungslücke mehr gibt.

Arbeitgeber bilden aus, weil es sich für sie lohnt. Auch wenn die nominellen Ausbildungskosten über den Erträgen liegen, kann einem Unternehmen sein Ausbildungsengagement einen guten Ruf beschern, was wiederum Wettbewerbsvorteile mit sich bringt. Jede Möglichkeit, sich aufgrund eines Gesetzes freizukaufen – und sei es nur temporär –, zerstört diese Motivation und ist kontraproduktiv.

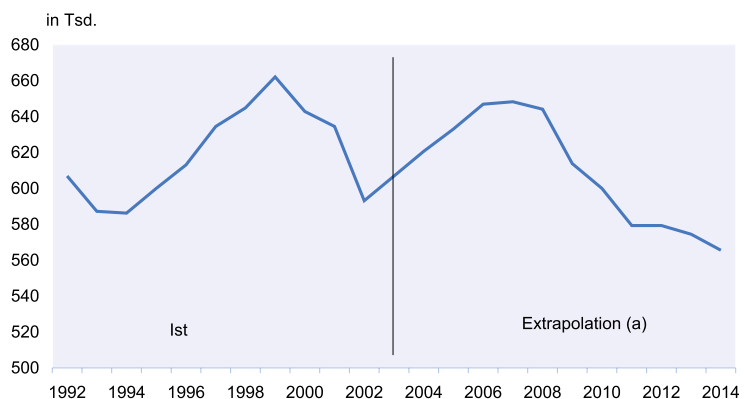
Der Gesetzesentwurf greift auf gesamtwirtschaftlicher Ebene nur bei einer entsprechenden Ausbildungslücke, die durch die Zahl der offenen Ausbildungsstellen und die Zahl der Bewerber definiert ist. Auf betrieblicher Ebene wird zur Bemessung der Abgabe aber die Ausbildungsquote des Vorjahres herangezogen. Da diese Größen nur indirekt miteinander verbunden sind, wird es zu folgenden Nebenwirkungen kommen.

Es ist absehbar, dass sich das Meldeverhalten der Arbeitgeber ändern wird. Es verursacht nur geringe Kosten, eine Ausbildungsstelle auszuschreiben und zu melden. Auch ist es nicht verpflichtend, eine offene Ausbildungsstelle mit einem Bewerber zu besetzen. Daher könnten Unternehmen versucht sein, mit den Stellenausschreibungen

bis kurz vor dem Stichtag 30. September zu warten, um ihr Verhalten auf die Wahrscheinlichkeit einer Ausbildungsplatzabgabe abzustimmen oder aber überhaupt mehr Stellen auszuschreiben, als sich realistischerweise mit geeigneten Bewerbern besetzen lassen.

Da als Bezugsgröße die Ausbildungsquote des abgelaufenen Ausbildungsjahres herangezogen wird, besteht für die Arbeitgeber kein Anlass, im laufendem Jahr ihre Ausbildungsquote anzupassen, außer sie erwarten, dass auch im nächsten Jahr eine Ausbildungsplatzabgabe kommt. Dagegen sprechen aber die großen Schwankungen der Ausbildungslücke von Jahr zu Jahr (vgl. Abb. 1) und die jährliche Prüfung der Auslösung der Abgabe durch die Bundesregierung. Es ist also zu erwarten, dass die Förderung vergangener Ausbildungsleistungen eine Ausbildungslücke nicht zu schließen vermag. So wird es wohl zum Regelfall wer-

**Abb. 3**  
Entwicklung der Nachfrage nach Ausbildungsplätzen in Deutschland 1992 - 2015



(a) auf Basis der Schulabgängerberechnungen der Kultusministerkonferenz, Stand 2003.

Quelle: Bundesinstitut für Berufsbildung.

den, dass auch Ausbildungsplätze bei Arbeitgebern gefördert werden, deren Ausbildungsquote unterhalb von 7% liegt. Eine gesetzliche Regelung, die eine Förderung aller Ausbildungsstellen vorsieht, ließe sich mit geringerem bürokratischem Aufwand verwalten.

Die Regierung scheint die Strategie zu verfolgen, mit Hilfe der jährlichen Drohung, im Falle einer zu großen Ausbildungslücke die Ausbildungsplatzabgabe einzuführen, die Arbeitgeber dazu bewegen zu wollen, genügend Ausbildungsplätze bereitzustellen. Sollte es aber nicht bei einer Drohung bleiben, steht die Politik vor einem Dilemma. Eine Drohung wird nur ihre Wirkung erzeugen, wenn die Konsequenzen hart sind. Deshalb sieht wohl das Gesetz eine überhöhte Ausbildungsquote von 7% vor, die fast jeden Arbeitgeber mit mehr als zehn Beschäftigten zur Zahlung der Abgabe zwingen würde. Fiele die Regelung hingegen milde aus, dann verlöre die Drohung ihre Vorfeldwirkung, und die Ausbildungsabgabe würde zu einer Dauereinrichtung werden.

Angesichts der großen Schwankungen der Ausbildungslücke seit 1992 wären diese Drohschritte sehr gefährlich, wenn das Gesetz keine Ausnahmen vorsähe. So kann laut Gesetzentwurf die Ausbildungsplatzabgabe von der Regierung ausgesetzt werden, wenn eine kurzfristige Trendwende zu erwarten oder die Ausbildungslücke, ausgedrückt in absoluten Zahlen, so gering ist, dass der Verwaltungsaufwand unangemessen hoch wäre. Bei diesem großen politischen Spielraum der Regierung stellt sich dann doch wieder die Frage, inwieweit die Ausbildungsplatzabgabe eine glaubhafte Drohung darstellt.

Abgesehen von der positiven Vorfeldwirkung der Drohung mit einer Ausbildungsplatzabgabe bringt die derzeitige Ausgestaltung auch im Falle einer Nicht-Auslösung sehr hohe Verwaltungskosten mit sich. So erschiene es klüger, für den Zeitraum bis 2009 andere Wege zu suchen, um Jugendliche nicht auf der Straße stehen zu lassen. Vorbildlich ist hier die Selbstverpflichtung in der Chemieindustrie, in der die Tarifpartner konkrete Zielgrößen für die Ausbildung vereinbart haben.

Die derzeitigen Ausbildungsberufe sind dank ihrer theoretischen wie praktischen Inhalte sowie der hohen Ausbildungsvergütungen für viele Schüler eine gute Alternative zu einer Universitäts- oder Fachhochschulausbildung. Für Jugendliche mit Lernschwächen oder anderen Defiziten gibt es kaum Ausbildungsberufe mit abgesenktem Ausbildungsniveau. Genau diese Gruppe von Jugendlichen ist aber von einem Lehrstellenmangel besonders betroffen. Hier besteht Handlungsbedarf.

## Literatur

- Acemoglu, D. (1997), »Training and innovation in an imperfect labour market«, *Review of Economic Studies* 64, 445–464.
- Acemoglu, D. und J.-S. Pischke (1999a), »Beyond Becker: Training in imperfect labour markets«, *The Economic Journal* 109, 112–142.
- Acemoglu, D. und J.-S. Pischke (1999b), »The Structure of Wages and Investment in General Training«, *Journal of Political Economy* 107, 539–572.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF, (versch. Jahrgänge), *Berufsbildungsbericht*, Bonn.
- Deutscher Bundestag (2004), *Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz)*, Drucksache 15/2820.
- Dietrich, H. (2000), »Betriebliches Ausbildungsverhalten im Kontext der betrieblichen Altersstruktur«, in: G. Rainer und O. Struck (Hrsg.), *Generationenaustausch im Unternehmen*, Rainer Hampp Verlag, München, 159–176.
- Dietrich, H., S. Koch und M. Stops (2004), »Ausbildung muss sich lohnen – auch für Betriebe: Lehrstellenkrise«, *IAB-Kurzbericht* (6), 1–7.
- Katz, E. und A. Ziderman (1990), »Investment in general training: The role of information and labor mobility«, *The Economic Journal* 100, 1147–1158.
- Malcomson, J.M., J. Maw und B. McCormick (2003), »General training by firms, apprenticeship contracts, and public policy«, *European Economic Review* 47(2), 197–227.
- Wößmann, L. (2004), »Entwicklung betrieblicher Kosten und Nutzen der Berufsausbildung – Einige Anmerkungen zu den Ursachen des Ausbildungsplatzmangels«, *ifo Schnelldienst* 57(6), 21–24.