

Ausgabe Nr. 6 / 12.3.2004

## In aller Kürze

- Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen bleibt – vorwiegend bedingt durch Strukturwandel und Konjunktur – immer stärker hinter der Nachfrage zurück.
- Betriebliche Ausbildung ist für die Betriebe nur eine von vielen Personalrekrutierungsstrategien. Sie entscheiden sich dann für eigene Ausbildung, wenn diese die höchsten Nettoerträge verspricht.
- Bei nahezu unveränderter Kostenentwicklung sind die Erträge der Ausbildung aus Sicht der Betriebe merklich zurückgegangen.
- Die vorgeschlagene Ausbildungsplatzabgabe versucht, dem Mangel an Ausbildungsplätzen durch Veränderungen der relativen Kosten der Ausbildung zu begegnen. Sie weist jedoch konstruktionsbedingte Mängel auf.
- Lösungsansätze für die Ausbildungsmarktkrise sind vor allem auf der Ertragsseite der Ausbildung zu suchen. So könnten wirtschaftspolitische Maßnahmen die Erträge der Unternehmen stabilisieren und die Ausbildungsbereitschaft erhöhen.
- Langfristig lässt sich die Krise am Ausbildungsmarkt dann beheben, wenn das duale System grundlegend reformiert wird. Kurzfristig wirkende Maßnahmen sind trotzdem notwendig, damit allen Jugendlichen zumindest eine Startchance gegeben wird.

Autor/in

Hans Dietrich  
Susanne Koch  
Michael Stops

## Lehrstellenkrise

# Ausbildung muss sich lohnen – auch für die Betriebe

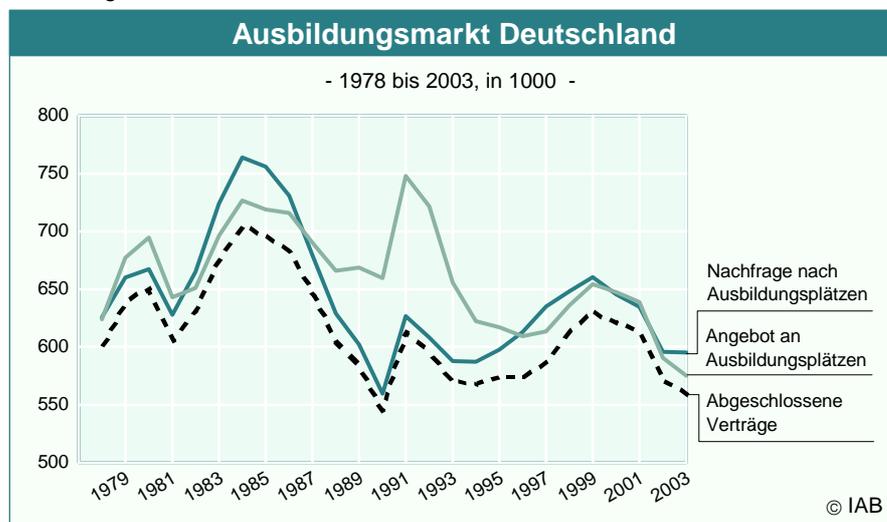
*Die Lage auf dem Ausbildungsmarkt hat sich in den letzten Jahren weiter verschlechtert – Vorteile der eigenen Ausbildung für die Betriebe nehmen ab – Lösungsansätze müssen auf der Ertragsseite neue Anreize schaffen*

**In Deutschland fehlten im Jahr 2003 mindestens 15.000 Ausbildungsplätze. Dies markiert den vorläufigen Tiefpunkt einer Entwicklung, während der sich die Lage auf dem Ausbildungsmarkt in den letzten Jahren ständig verschlechtert hat. Das war wohl ausschlaggebend dafür, die schon länger diskutierte Idee einer Ausbildungsplatzabgabe nun ernsthaft in Erwägung zu ziehen. Dabei ist – wie bei allen anderen Vorschlägen – zu fragen, ob dadurch Anreize für Betriebe geschaffen werden, mehr Ausbildungsplätze anzubieten. Deshalb müssen solche Instrumente einer Kosten/Ertrags-Analyse unterzogen werden. Hierfür ist es notwendig, das Entscheidungskalkül der Betriebe genau zu kennen.**

Angebots- oder Nachfrageüberhänge auf dem Ausbildungsmarkt sind kein Phänomen der jüngeren Vergangenheit. So gab es in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten 30 Jahren sowohl Zeiten mit einem Überangebot an Ausbildungs-

plätzen als auch solche mit Übernachfrage. Wesentliche Einflussfaktoren hierfür waren die konjunkturelle und die demographische Entwicklung, aber auch der Strukturwandel der Wirtschaft (vgl. **Abbildung 1**, Behringer/Ulrich 1997).

Abbildung 1



## Die aktuelle Lage

In den letzten Jahren hat sich die Lage jedoch wieder deutlich verschlechtert. Dies äußert sich im wesentlichen darin, dass das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen drastisch zurückgegangen ist (vgl. **Tabelle 1**). Auch das seit 1999 deutlich ausgeweitete Angebot an außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen kann den Einbruch des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes nicht kompensieren.

Betrachtet man die neuen und alten Bundesländer getrennt, so zeigen sich bereits hier regionale Disparitäten im Verhältnis von angebotenen zu nachgefragten Ausbildungsplätzen (vgl. **Tabelle 2**). Auf Länderebene stellt Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2003 das Schlusslicht mit 90,4% dar. Die günstigste Relation weist Baden-Württemberg mit 101,7% auf. Noch deutlicher ist der regionale Gegensatz auf der Ebene der lokalen Agenturen für Arbeit. Hier bewegt sich die Spannweite zwischen 80,6% in Bad Hersfeld und 104,6% in Nordhorn. Diese Befunde belegen deutliche regionale Unterschiede in der Versorgung mit Ausbildungsplätzen. Einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1980 folgend, wird auch heute noch davon ausgegangen, dass eine Angebots/Nachfrage-Relation von 112,5% eine – auch qualitativ – ausreichende Versorgung der Ausbildungsplatznachfrager ermöglicht. Gegenwärtig sind wir davon weit entfernt.

Beim Blick auf die Ausbildungsberufe ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der bereits vorhandenen Ausbildungsgänge modifiziert und in Zukunftsfeldern neue Ausbildungsberufe geschaffen wurden. So zeichnete sich bereits in der letzten Dekade ab, dass insbesondere in Westdeutschland die Zahl der Ausbildungsstellen in traditionellen Handwerksberufen stark rückläufig ist, während etwa das Ausbildungsplatzangebot im Hotel- und Gaststättengewerbe beachtliche Zuwächse zu verzeichnen hat (vgl. **Tabelle 3**). Diese Entwicklung des dualen Systems und seiner Ausbildungsberufe ist überwiegend auf den Strukturwandel der Wirtschaft zurückzuführen. Auffällig ist dabei die nach wie vor relativ niedrige Ausbildungsleistung des öffentlichen Dienstes.

Tabelle 1

Ausbildungsstellenangebot in Deutschland 1999 bis 2003						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge	612.529 <sup>1</sup>	613.015 <sup>1</sup>	621.693 <sup>1</sup>	613.852 <sup>1</sup>	572.323 <sup>5</sup>	560.086
Angebots/Nachfrage- Relation in %	98,0 <sup>1</sup>	99,1 <sup>1</sup>	100,3 <sup>1</sup>	100,6 <sup>1</sup>	99,1 <sup>5</sup>	96,6
Bei den AÄ angebotene Ausbildungsstellen	604.290 <sup>1</sup>	629.251 <sup>1</sup>	625.442 <sup>1</sup>	631.048 <sup>1</sup>	586.144 <sup>5</sup>	546.660
davon:						
Betriebliche Ausbildungsstellen	554.418 <sup>7</sup>	548.464 <sup>7</sup>	568.128 <sup>7</sup>	570.268 <sup>2</sup>	526.172 <sup>2</sup>	485.207
Außerbetriebliche Ausbildungsstellen	49.872 <sup>6</sup>	80.787 <sup>3</sup>	57.314 <sup>3</sup>	60.780 <sup>2</sup>	59.972 <sup>2</sup>	61.453
darunter:						
Außerbetriebliche Ausbildung nach JUMP	x	27.412 <sup>4</sup>	4.182 <sup>4</sup>	2.989 <sup>4</sup>	2.864 <sup>4</sup>	3.009

Quellen:

1) Bundesanstalt für Arbeit/BIBB 2002: Ausbildungsmarkt 1991-2001, Nürnberg (BA)

2) Bundesanstalt für Arbeit: Ausbildungsstellenmarkt; div. Jahrgänge, Nürnberg

3) BMBF 2002: Berufsbildungsbericht 2002, Bonn

4) IAB-JUMP-coSach-Datenbank

5) Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen. Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge, Nürnberg

6) Berufsbildungsbericht 2000; Eigene Berechnungen

7) Korrigierte Zahl

x = kein Eintritt möglich

Tabelle 2

Angebots/Nachfrage-Relation der Ausbildungsplätze 1978 bis 2003			
Jahr	alte Bundesländer	neue Bundesländer	Deutschland
	in %		
1978	99,8		99,8
1979	102,6		102,6
1980	104,1		104,1
1981	102,4		102,4
1982	97,9		97,9
1983	96,2		96,2
1984	95,1		95,1
1985	95,1		95,1
1986	97,9		97,9
1987	101,6		101,6
1988	105,9		105,9
1989	111,1		111,1
1990	117,9		117,9
1991	122,0	104,5	119,4
1992	122,6	101,5	118,7
1993	114,7	98,8	111,6
1994	107,9	99,7	106,0
1995	105,3	96,6	103,2
1996	102,1	91,4	99,4
1997	98,8	89,8	96,6
1998	100,1	91,9	98,1
1999	100,8	93,7	99,1
2000	102,1	94,3	100,3
2001	102,4	94,7	100,6
2002	100,9	93,1	99,1
2003	98,2	91,2	96,6

Quelle: BA/BIBB; eigene Berechnungen

Konjunkturbedingt verzeichnen die Ausbildungsberufe im Bereich der Industrie- und Handelskammern – nach Jahren des Booms in den Neunzigern – gegenwärtig sinkende Ausbildungszahlen. Dies gilt insbesondere auch für die neu geordneten zukunftsorientierten Ausbildungsberufe etwa im IT- oder Medienbereich, für die trotz hoher Akzeptanz bei den Betrieben im letzten Jahr deutliche Rückgänge von 15 % bis 20 % festzustellen sind.

In Ostdeutschland wurde die Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt in den neunziger Jahren noch stark durch den Transformationsprozess bestimmt und zeigt deshalb ein etwas anderes Bild.

Aufgrund der demographischen Entwicklung ist in den alten Bundesländern noch bis zum Jahr 2007 von einer steigenden Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auszugehen, während in den neuen Bundesländern bereits jetzt sinkende Absolventenzahlen des allgemeinbildenden Schulsystems zu beobachten sind (Brosi, Troltsch, Ulrich 2001).

Auf der Unternehmensseite zeigt sich, dass die Ausbildungsleistung eng mit den betrieblichen Spezifika verknüpft ist. Neben der Branchenzugehörigkeit beeinflussen die Betriebsgröße, die Belegschaftsstruktur (insb. Qualifikationsstruktur, Frauenanteil oder Art der Beschäftigung), der Technisierungsgrad und die erwartete Personalentwicklung die Ausbildungsleistung (Dietrich 2000). Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel belegen, dass sich diese Parameter in den vergangenen Jahren deutlich verändert haben. Dies trägt sowohl zum beschriebenen Rückgang der angebotenen Ausbildungsplätze insgesamt als auch zu einer deutlichen Strukturveränderung der vorhandenen Ausbildungsplätze bei.

Die Ausbildungsleistung der Betriebe kann also nicht mit einer allgemeinen Ausbildungsquote gemessen werden. Dies gilt bereits für hoch aggregierte Gruppen von Betrieben, die etwa nach den Kriterien Branchenzugehörigkeit, Betriebsgröße oder regionale Einheit gebildet werden. Die empirischen Befunde verdeutlichen, dass die Entscheidung von Unternehmen, Ausbildungsplätze anzubieten, von einer Vielzahl in-

Tabelle 3

<b>Auszubildende in den am stärksten besetzten Ausbildungsberufen – 1992 und Veränderung bis 2002, alte Bundesländer –</b>		
<b>Berufsgruppe</b>	<b>1992</b>	<b>Veränderung 2002 zu 1992 in %</b>
Sonstige gewerbliche Berufe im Handwerk	28.800	-5,5
Sonst. kaufmännische/sonst. Berufe in Industrie und Handel	25.881	27,6
Kaufmann/frau im Einzelhandel	24.390	2,0
Kraftfahrzeugmechaniker/-in	23.220	-24,8
Bankkaufmann/-frau und Sparkassenkaufmann/-frau	22.669	-32,8
Industriekaufmann/-frau	22.347	-12,3
Bürokaufmann/-frau IH/HW	21.781	-2,5
Energieelektroniker/-in Anlagentechnik, Energieelektroniker-in Betriebstechnik, Elektroinstallateur/-in	20.643	-20,4
Arzthelfer/-in	18.660	-22,3
Kaufmann/-frau im Groß- und Außenhandel	18.345	-19,7
Stufenausbildung in der Bauwirtschaft/-gewerbe	17.712	-21,4
Friseur/-in	15.407	0,3
Zahnmedizinische Berufe	12.380	4,5
Berufe im Hotel- und Gaststättengewerbe	12.283	28,8
Tischler/-in	12.173	-17,9
Verwaltungs-/Büroberufe im öffentlichen Dienst	10.663	-13,2
<b>Alte Bundesländer insgesamt</b>	<b>484.954</b>	<b>-1,0</b>

Quelle: BiBB 2002

nerbetrieblicher Faktoren abhängt. Die betrieblichen Kalküle, die das Entscheidungsverhalten begründen, müssen demnach differenziert analysiert werden, bevor daraus Lösungsansätze für die Ausbildungsmarktkrise entwickelt werden können.

### **Kosten und Erträge der Ausbildung**

Für Unternehmen ist die eigene betriebliche Ausbildung nur eine von vielen Personalrekrutierungsstrategien. So könnten Betriebe stattdessen Fachkräfte einstellen, die von anderen Betrieben im dualen System ausgebildet wurden oder ein Hochschulstudium absolviert haben. Bei der Auswahl der besten Alternative versuchen Betriebe die jeweils entstehenden Nettoerträge abzuschätzen und die Strategie mit den höchsten Erträgen zu wählen.

Für die Ursachenanalyse ergeben sich somit zwei Ansatzpunkte: Nettoerträge sind bekanntlich Bruttoerträge abzüglich der Kosten. Die Abschätzung der Bruttoerträge wird erschwert, weil es sich bei einem großen Teil um Opportunitätskosten handelt, die anfielen, wenn der Betrieb nicht ausbildete, sondern auf andere Rekrutierungsstrategien zurück-

griffe. Zudem fallen viele Erträge erst in der Zukunft an und sind somit unsicher. Die Kosten entstehen während der Ausbildung und lassen sich leichter betriebswirtschaftlich kalkulieren.

Zu den typischen Kosten der Ausbildung gehören die Personalkosten des Auszubildenden (Beicht, Walden 2002). Diese setzen sich aus der Ausbildungsvergütung und den gesetzlichen, tariflichen und freiwilligen Sozialleistungen zusammen. Nach der BiBB-Erhebung zu Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung 2002 machen die Personalkosten des Auszubildenden gut die Hälfte der Gesamtkosten aus. Die Kosten der Ausbilder stellen einen weiteren bedeutenden Kostenblock dar. Diese sind im Wesentlichen durch die Dauer und Intensität der Ausbildung bestimmt. Schließlich fallen Sachkosten und sonstige Kosten an, zum Beispiel für den Arbeitsplatz des Auszubildenden, für Lehrwerkstätten oder für die Verwaltung.

Die Erträge der Ausbildung ergeben sich zunächst aus den direkten Erträgen, die der Auszubildende während der Ausbildung erwirtschaftet (Walden, Hergert 2002). Bestimmend sind hier vor allem die Produktivität des Auszubildenden, die Auftragslage und die Entlohnung, die anfielen, wenn für die gleiche Tätigkeit ein zusätzlicher Beschäftigter angestellt

werden müsste. Die Erträge werden geschmälert, wenn Auszubildende die Ausbildung vorzeitig abbrechen.

Schwer einzuschätzen sind weitere Erträge durch Reputationsgewinne, die Präsenz auf dem Bewerbermarkt und die Erträge, die erst nach der Ausbildung realisiert werden. Die Erträge der Ausbildung in der Zukunft ergeben sich daraus, dass andernfalls ein extern qualifizierter Beschäftigter eingestellt werden müsste. Dazu gehören die Opportunitätskosten der Rekrutierung, also die Einstellungs- und Einarbeitungskosten externer Fachkräfte. Weiterhin ist zu vermuten, dass auch nach der Einarbei-

tungszeit Leistungsunterschiede zwischen externen und selbst ausgebildeten Kräften bestehen. Denn letztere haben mehr Wissen über betriebspezifische Abläufe und Technologien. Auch hier verursacht der Verzicht auf Ausbildung Alternativkosten. Zusätzlich entstehen solche durch das höhere Fehlbesetzungsrisiko und die daraus resultierende Fluktuation. Bei einem Fachkräftemangel im relevanten Arbeitsmarktsegment können erhebliche Kosten auch dadurch entstehen, dass keine passenden externen Fachkräfte rekrutiert werden können und damit die Produktivität oder sogar die Produktion zurückgehen.

## Betriebliche Gründe der Ausbildungsmarktkrise

Ausgehend von diesen Bestimmungsfaktoren kann nun analysiert werden, weshalb sich immer mehr Betriebe gegen ein Engagement bei der betrieblichen Ausbildung entscheiden. Eine getrennte Betrachtung von Kosten und Erträgen ist hier zweckmäßig (siehe Übersicht unten).

### Kostenaspekte

Die einzelbetriebliche Entscheidung fällt tendenziell gegen die betriebliche Ausbildung, wenn sich die Kosten erhöhen.

Gut ein Drittel der Betriebe schätzt die Kosten der Ausbildung allgemein als zu hoch ein (Dietrich, Bellmann 1999). Die Personalkosten sind insbesondere wegen erhöhter Sozialabgaben gestiegen. Betrugen die Sozialversicherungsbeiträge noch in den 70er Jahren cirka 20% des Bruttoeinkommens, so liegen sie jetzt bei gut 40%. Auch die betrieblichen Sozialleistungen sind in diesem Zeitraum gestiegen.

Kosten erhöhend wirkt zusätzlich der zunehmende Anteil von zwar berufsbildtypischen, aber nicht betriebspezifischen Ausbildungsinhalten in den Ausbildungsvorschriften. Dadurch steigen die Sachkosten und die Kosten der Ausbilder, weil die Betriebe beispielsweise Lehrwerkstätten einrichten müssen, um die Ausbildungsvorschriften zu erfüllen (Dietrich 2000).

### Ertragskalküle

Sinken die Erträge der Ausbildung bei gegebenen Kosten, suchen die Betriebe vermehrt nach alternativen Rekrutierungsstrategien. Insbesondere Zukunftsbranchen wie die IT- und die Medienbranche, neue Technologien, Unternehmensberatung oder das Verlagswesen geben an (Stender 2000), dass Auszubildende keine direkten Erträge erwirtschaften. Dies könnte einerseits darin begründet sein, dass in diesen Branchen einfache Tätigkeiten, die von Auszubildenden selbstständig ausgeübt werden können, nicht oder nicht in großem Umfang anfallen. Mit den herkömmlichen Ausbildungsinhalten und -abläufen las-

Betriebliche Gründe der Ausbildungsmarktkrise	
Kostenarten	Beitrag zur Ausbildungskrise durch...
Rekrutierungskosten	– (Vermutet) schlechtes Bewerberangebot
Personalkosten des Auszubildenden	– Zu hohe Vergütung – Zu hohe gesetzliche und freiwillige Sozialleistungen
Kosten des Ausbilders	– Gestiegener Betreuungsaufwand durch mehr Lehrinhalte – Geringere Vorkenntnisse der Auszubildenden – Längere Ausbildungszeiten – Geringere Betreuungszahlen
Sach- und sonstige Kosten	– Einrichtung von Lehrwerkstätten – Gestiegener Verwaltungsaufwand durch komplexere Vorschriften
Ertragsarten	Beitrag zur Ausbildungskrise durch...
Direkte Erträge während der Ausbildung	– Geringe Produktivität der Auszubildenden aufgrund von nicht erfüllbaren Tätigkeitsanforderungen während der Ausbildung – Schlechtere Auftragslage
Opportunitätskosten der Leistungsunterschiede	– Änderung der Anforderungen, so dass spezifische Qualifikationen nicht mehr dominieren; andere Ausbildungswege (Studium, schulische Berufsbildung, außerbetrieblich Ausbildung) treten in Konkurrenz – Externalisierung der Ausbildungskosten wird somit möglich
Opportunitätskosten von Fehlbesetzung und Fluktuation	– Verstärkte Nutzung von Praktika und Trainee-Programmen zur Vorauswahl externer Bewerber
Ausfallkosten	– Substitution durch Absolventen anderer Ausbildungswege leichter möglich – Arbeitsmarktkrise führt zu Bewerberüberhang auch bei qualifizierten Kräften – Schlechte Auftragslage führt zu weniger Personalbedarf
Reputationsgewinn durch Ausbildung	– Bei Bewerberüberhang ist Präsenz auf dem Ausbildungsmarkt der Unternehmen weniger wichtig

sen sich die geänderten Anforderungen oft nicht bewältigen. Andererseits – und dies gilt auch für andere Branchen – wird häufig angeführt, dass die Einstiegsqualifikationen der Bewerber um einen Ausbildungsplatz nicht mehr den gewachsenen betrieblichen Anforderungen entsprechen.

Die Erträge nach dem Ende der Ausbildung werden grundsätzlich umso geringer eingeschätzt, je niedriger die Erwartungen der Betriebe über die zukünftige Auftragslage sind. Bei einer durchschnittlichen Ausbildungsdauer von drei Jahren bindet sich ein Betrieb mit einem Ausbildungsvertrag längerfristig. Deswegen sinkt bei schlechter wirtschaftlicher Lage die Ausbildungsbereitschaft nachweislich. Dies äußert sich z. B. auch darin, dass etwa ein Viertel der Betriebe angibt, nicht auszubilden, weil die Übernahme nach Ende der Ausbildung fraglich ist (Dietrich, Bellmann 1999). Dazu passt der Befund, dass Betriebe mit hoher Personalfuktuation weniger ausbilden. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Investitionen der Betriebe in Humankapital nicht auszahlen, ist in solchen Fällen höher (Dietrich 2000). Betriebe mit hoher Fluktuation greifen deshalb häufig auf andere, kurzfristig wirkende Personalrekrutierungsstrategien zurück – wie die Einstellung extern ausgebildeter Fachkräfte oder Leiharbeit.

Weiterhin schwindet der Vorteil betrieblich Ausgebildeter gegenüber Externen in dem Maße, wie die Inhalte der betrieblichen Ausbildung nicht mehr dem Anforderungsprofil der Betriebe entsprechen. Die Leistungsunterschiede, die einen erheblichen Teil der Opportunitätskosten der Rekrutierung ausmachen, werden damit geringer. Wenn zusätzlich das Risiko von Fehlbesetzungen und Fluktuation durch die Nutzung von Praktika und Traineeprogrammen reduziert werden kann, entscheiden sich Betriebe tendenziell gegen die eigene betriebliche Ausbildung. Dies wird auch begünstigt durch das zunehmende Angebot an Akademikern. Es lässt sich nachweisen, dass die Strategie, auf eine Ausbildung im dualen System zu verzichten und stattdessen Akademiker einzustellen, besonders in Betrieben mit einem schon hohen Anteil an Qualifizierten verbreitet ist (Dietrich 2000). Gleichwohl könn-

te auch in diesen Betrieben die Zahl der Auszubildenden erhöht werden, wenn sich die Anreize dazu veränderten. Denn in Befragungen wird häufig angegeben, dass für die ausgeübten Tätigkeiten ein Hochschulabschluss nicht unbedingt erforderlich sei (Stender 1999).

### Gesamtwirtschaftliche Betrachtung

Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene lässt sich der zunehmende Mangel an Ausbildungsplätzen auch damit begründen, dass im Strukturwandel langfristig traditionell ausbildungsstarke Branchen wie die großen Industriebetriebe an Bedeutung verlieren. Dagegen wachsen (noch) ausbildungsschwache Branchen – etwa das mittelständische Dienstleistungsgewerbe.

Kurzfristig führt die ungünstige Entwicklung des Arbeitsmarktes zu einem Rückgang der angebotenen Ausbildungsplätze, da die Betriebe Kapazitäten reduzieren und gleichzeitig eine größere Auswahl an bereits ausgebildeten Bewerbern für die Personalrekrutierung haben.

### Lösungsansätze

Eine (vermeintlich) einfache Lösung für die Ausbildungsplatzmiserie wäre es, die fehlenden Ausbildungsplätze in Form von

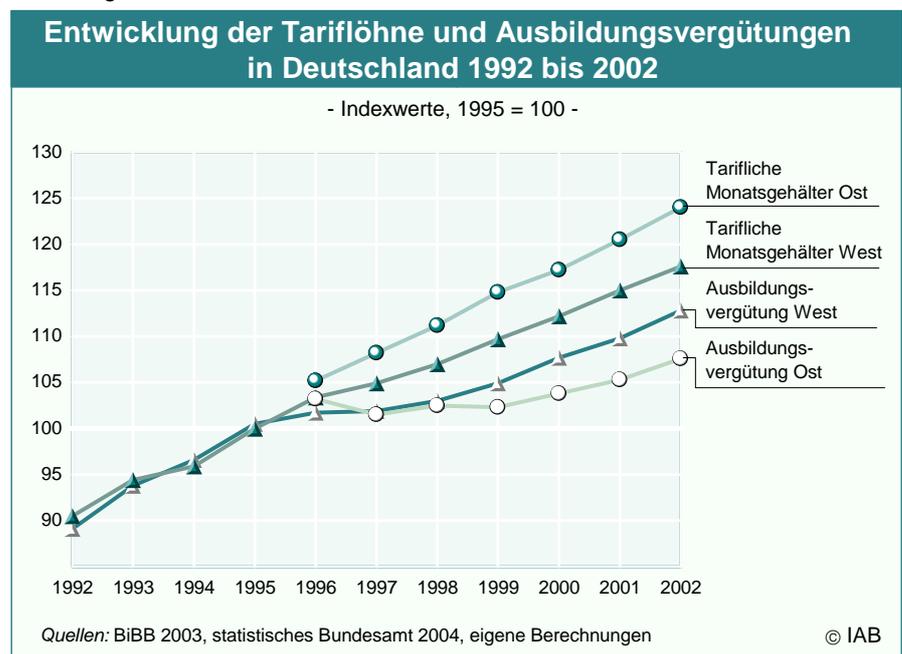
noch mehr außerbetrieblicher Ausbildung seitens des Staates bereitzustellen. Man könnte zwar argumentieren, dass am Ausbildungsmarkt offensichtlich Marktversagen vorliegt und deshalb ein Staatseingriff gerechtfertigt ist. Ein solcher hätte aber erhebliche Nachteile: Zum einen ist die außerbetriebliche Ausbildung relativ teuer. Zum anderen besteht die Gefahr, dass Betriebe ihre Ausbildungsleistung weiter reduzieren, wenn der Staat Bereitschaft signalisiert, die Ausbildung im größeren Umfang und für die Betriebe kostenlos zu übernehmen.

Sucht man daher nach möglichst marktkonformen Lösungen für die Ausbildungsmarktkrise, so hat man zwei Ansatzpunkte: Die Kosten und die Erträge der Ausbildung.

### Senkung der Personalkosten

Eine Möglichkeit, unmittelbar Kosten zu senken, wäre die Verringerung der Personalkosten des Auszubildenden. Ob durch eine Kürzung der Ausbildungsvergütung mehr Ausbildungsplätze geschaffen werden können, ist allerdings fraglich. Denn die Ausbildungsvergütungen sind in den letzten Jahren ebenso wie die Tariflöhne nur moderat gestiegen (vgl. **Abbildung 2**). Dennoch ist die Zahl der Auszubildenden in den letzten fünf Jahren deutlich stärker zurückgegangen als die Zahl der Beschäftigten insgesamt.

Abbildung 2



Eine Senkung der Ausbildungsvergütung – wie in der öffentlichen Debatte gelegentlich vorgeschlagen – muss ohnehin nicht unbedingt im Interesse der Betriebe sein. Denn niedrigere Ausbildungsvergütungen könnten dazu führen, dass sich leistungsstärkere Bewerber seltener für eine Ausbildung im dualen System interessieren. Es käme zu einer Negativauswahl. Außerdem könnten sich durch eine Senkung der Ausbildungsvergütung nicht intendierte Folgen auf der Bewerberseite ergeben. Ein Teil der Bewerber wäre nicht mehr in der Lage, ein Ausbildungsverhältnis im überregionalen Bereich einzugehen. Es käme also zu einem Rückgang der Flexibilität der Auszubildenden und damit verstärkt zu regionalem Mismatch. Die Ausbildungskrise würde sich weiter verschärfen, wenn nicht der Staat regulierend eingriffe, etwa durch die Zahlung von Mobilitätsbeihilfen.

Eine Verringerung der Personalkosten könnte auch durch eine Senkung der Sozialabgaben, die die Unternehmen für die Auszubildenden zu leisten haben, erreicht werden. Dabei blieben die Nettoeinkommen der Auszubildenden zunächst konstant. Unabhängig von sozialrechtlichen Fragen hängt die Wirkung allerdings sehr stark von der gewählten Art der Gegenfinanzierung ab. Eine gründliche Analyse dieser Fragestellung würde aber den Rahmen dieses Kurzberichts sprengen.

### **Erhebung einer Ausbildungsplatzabgabe**

Auch die zuletzt vorgeschlagene Ausbildungsplatzabgabe setzt an der Kosten- und Opportunitätskosten der Ausbildung an. Direkt verringert sie die Opportunitätskosten der Ausbildung: Für Unternehmen wird es relativ gesehen billiger, auszubilden. Dadurch könnten zusätzliche Ausbildungsplätze vor allem dort entstehen, wo es sich ohne die Abgabe nur knapp nicht rentierte auszubilden. Dies wird vermutlich eher in Bereichen der Fall sein, in denen das Angebot ohnehin gesichert ist.

Ob es dadurch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zu mehr Ausbildungsplätzen kommt, ist fraglich. Denn durch die Abgabe steigt die Kostenbelastung für die

Unternehmen insgesamt. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn durch die Umlage an anderer Stelle Ausgaben reduziert würden und Sozialbeiträge oder Steuern gesenkt werden könnten. Abgesehen davon, dass aus Simulationsstudien bekannt ist, dass eine solche Umfinanzierung gesamtwirtschaftlich nur geringe Beschäftigungseffekte bringt, ist hier unsicher, ob es überhaupt zu Abgabensenkungen kommt. Denn die Einspareffekte sind im Vorhinein schwer zu quantifizieren. Wegen der höheren Abgabenlast dürfte es eher zu negativen Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung kommen.

Außerdem ergeben sich Probleme bei der Implementation einer Ausbildungsplatzabgabe. Denn die Erhebung wäre mit erheblichem bürokratischem Aufwand und damit zusätzlichen Kosten verbunden. Er beginnt bei der gesetzlichen Festlegung, ob in einem bestimmten Jahr überhaupt eine Umlage fällig wird. Denn um festzustellen, was ein „auswahlfähiges Angebot“ an Ausbildungsplätzen ist und ob es existiert, bedarf es umfassender Analysen des Angebots nach Branchen. Weiterhin muss festgelegt werden, welche Betriebe eine Ausbildungsplatzabgabe zu zahlen haben. Wird als Kriterium hierfür die Auszubildendenquote herangezogen, so muss für jeden einzelnen Betrieb festgestellt werden, ob er sie erfüllt.

Die Festlegung einer Ausbildungsquote führt – selbst wenn sie nach Branchen differenziert ist – zudem zu Ungleichbehandlungen: So werden Betriebe bestraft, die über ihren eigenen Bedarf, aber unterhalb der Ausbildungsquote ausbilden. Umgekehrt werden Betriebe belohnt, die zwar über der Ausbildungsquote ausbilden, aber unterhalb ihres eigenen Bedarfs.

Auch die Festlegung der Betriebe, die überhaupt in das Umlageverfahren einbezogen werden sollen, gestaltet sich schwierig. Einerseits wäre es ungerecht, Betriebe ohne Ausbildungsberechtigung an einer Umlage zu beteiligen. Denn insbesondere für das Fehlen von sachlichen Voraussetzungen für eine betriebliche Ausbildung kann es gute Gründe geben. Macht man andererseits die Zahlung ein-

ner Ausbildungsplatzabgabe an der Ausbildungsberechtigung fest, so könnte dies zu strategischem Verhalten der Betriebe führen. Der Anreiz auszubilden sinkt.

Schließlich ergibt sich ein weiterer Zielkonflikt bei der Festlegung der Ausbildungsquote. Differenziert man nach Branchen, so könnte man strukturelle Entwicklungen einbeziehen und darauf hinwirken, dass insbesondere die „Zukunftsbereichen“ angemessen berücksichtigt werden. Vermutlich würden derzeit in diesen Branchen geringere Ausbildungsquoten festgeschrieben werden. Damit würde jedoch nur ein schwacher Anreiz geschaffen, auf eine Anpassung der Ausbildungsinhalte und -verläufe hinzuwirken und somit mittelfristig mehr Ausbildung im dualen System anzubieten.

Eine vollständige Betrachtung muss die Verwendung der Abgabe mit berücksichtigen. Die Abgabe könnte zur Finanzierung weiterer betrieblicher oder außerbetrieblicher Ausbildungsplätze herangezogen werden. Für die Erhebung und Verteilung fallen jedoch weitere Kosten an. Es lässt sich leicht schlussfolgern, dass diese Ausbildungsplätze sehr viel teurer als reguläre Ausbildungsplätze wären.

Die Folgen ließen sich etwas abmildern, indem die Abgabe nicht zur Finanzierung vollständiger Ausbildungsgänge, sondern lediglich zur Erleichterung des Einstieges in das Erwerbsleben verwendet würde. Denkbar wären Praktika, bei dem bestimmte Betriebe erfolglose Ausbildungsplatzsuchende für einen begrenzten Zeitraum beschäftigen dürfen. Dies könnten zum Beispiel die Betriebe sein, die die Ausbildungsquote bereits erfüllen. Allerdings ist anzunehmen, dass die nicht gewollten Folgen auf der Finanzierungsseite mögliche positive Effekte kompensieren. Solche Praktika könnten aber auch anders finanziert werden, zum Beispiel über befristete Eingliederungszuschüsse, die an die Bereitstellung zusätzlicher Auszubildenden gekoppelt sind.

Insgesamt bedeutet dies, dass eine Ausbildungsplatzabgabe sich mittel- und langfristig wegen vielfältiger konstruk-

tionsbedingter Mängel nicht dazu eignet, die Krise am Ausbildungsmarkt zu bewältigen. Kurzfristig bestehen zumindest Zweifel, ob die beabsichtigten Wirkungen erzielt werden können.

### Lösungen auf der Ertragsseite

Wie gezeigt, liegen viele Gründe für eine betriebliche Entscheidung gegen eigene Ausbildungsanstrengungen ohnehin nicht auf der Kosten- sondern auf der Ertragsseite. Folglich könnte es auch vielversprechender sein, Lösungsansätze für die Ausbildungskrise auf der Ertragsseite zu suchen. Weil für viele Betriebe aus wirtschaftlichen Gründen die Unsicherheit über die zukünftigen Erträge von Ausbildung hoch ist, dürfte auch eine generelle Reduktion dieser Unsicherheit die Ausbildungsbereitschaft insgesamt erhöhen. Dies gelingt aber vorwiegend durch eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die dies erreichten, könnten demnach auch positive Auswirkungen auf die Situation am Ausbildungsstellenmarkt haben. Ebenso dürften auch Reformen am Arbeitsmarkt wie auch eine allgemeine Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit, die zu mehr Beschäftigung führen, positive Auswirkungen auf die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze haben.

Schließlich ließen sich die Erträge der betrieblichen Ausbildung auch dadurch erhöhen, dass die Ausbildung noch stärker am betrieblichen Bedarf orientiert würde. Hierzu wäre eine Reform der Ausbildungsinhalte ebenso denkbar wie die Schaffung neuer Berufsbilder, insbesondere in den Dienstleistungs- und IT-Berufen. Eine stärkere Modularisierung der Ausbildung würde es z.B. ermöglichen, dass die einzelnen Bausteine nach den Vorkenntnissen der Bewerber zusammengestellt werden könnten. Dies würde die Flexibilität erheblich erhöhen. Es bedeutete allerdings einen erheblichen Eingriff in das duale System der Ausbildung in Deutschland und sollte deshalb im Hinblick auf die mit dem dualen System gewünschten und realisierten Wirkungen geprüft werden.

### Fazit

Die Gründe für die Ausbildungsmarktkrise sind vielschichtig. Unternehmen bilden deshalb nicht aus, weil die Kosten zu hoch oder die erwarteten Erträge zu niedrig sind. Einfache Patentrezepte existieren deshalb nicht.

Kurzfristig wirkende Maßnahmen sind notwendig, um für die hohe Zahl der derzeit erfolglosen Ausbildungsplatzbewerber die gravierenden Folgen eines Fehlstarts in die Arbeitswelt zu vermeiden. Ob dies eine Ausbildungsplatzabgabe leisten kann, ist mehr als fraglich.

Langfristig lässt sich die vorwiegend durch den Strukturwandel bedingte Krise am Ausbildungsmarkt aber nur beheben, indem das duale System grundlegend reformiert wird. Dabei ist an die Modernisierung der Ausbildungsinhalte ebenso zu denken wie an eine mögliche Flexibilisierung der Struktur der Ausbildung etwa in Form der Modularisierung. Dabei sind auch die unterschiedlichen Qualifikationsvoraussetzungen der Bewerber stärker als bislang zu berücksichtigen. Diese Lösungsansätze können aber letztlich nur dann erfolgreich sein, wenn sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt insgesamt verbessert.

### Literatur

*Beicht, Ursula; Walden, Günter (2002):* Wirtschaftlichere Durchführung der Berufsausbildung – Untersuchungsergebnisse zu den Ausbildungskosten der Betriebe. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6, S. 38 – 43.

*Behringer, Friederike; Ulrich, Joachim Gerd (1997):* Die Angebotsabhängigkeit der Nachfrage nach Ausbildungsstellen als Problem bei der Vorausschätzung der zukünftigen Nachfrage. In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 30, H. 3, S. 612 – 619.

*Brosi, Walter; Troltsch, Klaus, Ulrich, Joachim Gerd (2001):* Nachfrage Jugendlicher nach Ausbildungsplätzen. *Analysen und Prognosen 2000 – 2015.*

In: BIBB (Hrsg.): *Forschung Spezial*, Heft 2.

*Dietrich, Hans; Bellmann, Lutz (1999):* Das Ausbildungsverhalten der bundesdeutschen Betriebe. In: Flitner, Andreas; Petry, Christian; Richter, Ingo (Hrsg.): *Wege aus der Ausbildungskrise*, S. 75 – 103.

*Dietrich, Hans (2000):* Betriebliches Ausbildungsverhalten im Kontext der betrieblichen Altersstruktur. In: George, Rainer; Struck, Olaf (Hrsg.): *Generationenaustausch im Unternehmen*, S. 159 – 176.

*Stender, Jörg (1999):* Kriterien der individuellen und betrieblichen Weiterbildungsbeteiligung. In: *Zeitschrift für Pädagogik*: 40. Beiheft, S. 121 – 136.

*Walden, Günter; Herget, Hermann (2002):* Nutzen der betrieblichen Ausbildung für Betriebe – erste Ergebnisse einer empirischen Erhebung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 6, S. 32 – 37.

### Impressum

**IAB Kurzbericht**  
Nr. 6 / 12.3.2004

**Redaktion**  
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag  
**Graphik & Gestaltung**  
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

**Technische Herstellung**  
Hausdruckerei der BA

**Rechte**  
Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB gestattet

**Bezugsmöglichkeit**  
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,  
Regensburger Str. 104,  
D-90327 Nürnberg  
Tel.: 0911/179-3025

**IAB im Internet:**  
<http://www.iab.de>  
Dort finden Sie unter anderem auch diesen Kurzbericht im Volltext zum Download

**Rückfragen zum Inhalt an**  
Dr. Hans Dietrich, Tel. 0911/179-3263,  
Dr. Susanne Koch, Tel. 0911/179-3123,  
Michael Stops, Tel. 0911/179-4591  
oder e-Mail: [vorname.name@iab.de](mailto:vorname.name@iab.de)

**ISSN 0942-167X**