

## Die Ausbildungsplatzumlage – Hilfe für Jugendliche oder bürokratisches Monster?

*Hans-Hermann Hartwich*

Am 7. Mai 2004 hat die Regierungskoalition das Gesetz zur Einführung einer Lehrstellenabgabe, genauer: „Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz -BerASichG-)“ im Deutschen Bundestag beschlossen. Die Opposition stimmte geschlossen dagegen. Die Mehrheit von 300 : 284 zeigte, dass schließlich auch die Gegner der Umlage innerhalb der Regierungskoalition zustimmten. Dafür war der ursprüngliche Gesetzentwurf um 23 Änderungsanträge und um eine zusätzliche Entschließung über den Vorrang eines „freiwillig verbindlichen Paktes für Ausbildung“ vor dem Gesetz ergänzt worden. Während die Bundesbildungsministerin das Gesetz im Bundestag vehement vertrat, übernahm der Bundeswirtschafts- und -arbeitsminister die Werbung für eine freiwillige „Pakt“-Lösung.

Diese nüchternen Fakten sprechen für sich: Das Gesetz war äußerst umstritten. Außer emphatischen Stimmen aus den Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Koalitionskreisen wirkte keiner der Akteure überzeugt von dieser Lösung einer in der Tat gravierenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Problemlage. Statistiken belegen, dass zu Beginn des Berufsausbildungsjahres im Herbst der letzten Jahren eine unverbreitbare Kluft zwischen der Zahl der angebotenen Ausbildungsstellen und der von Jugendlichen nachgefragten bestand. Nur, was ist zu tun? Was kann der Staat? Was muss die Wirtschaft in diesem Falle leisten? Sind Unternehmen generell verantwortungslos, wenn sie keine oder zu wenige Ausbildungsstellen anbieten? Nach welchen Kriterien soll geurteilt werden?

Die aufgeregte Kontroverse um die „Ausbildungsplatz“-abgabe“, von den Antragstellern als „Umlage“ bezeichnet, um verfassungsrechtlichen Bedenken (Abgabe, Gebühr, Steuer?) zu entgehen, wirkt eher vordergründig und taktisch, wenn der Versuch gemacht wird, zum Grundsätzlichen des heutigen Dilemmas vorzustoßen. Darüber geben die Geschichte des beruflichen Ausbildungswesens, die Frage nach Interessen, nach der Wirkung von Kosten, Krisen und Arbeitslosigkeit vertiefende Einblicke. Deshalb sollen in diesem Beitrag nicht nur die aktuellen unterschiedlichen Positionen dokumentiert, sondern zunächst der Versuch unternommen werden, die Grundproblematik des beruflichen Ausbildungswesens in einem Für und Wider knapp zu erschließen.

## 1. „Lehrgeld zahlen“ oder Ausbildungsentgelt erhalten ?

Die Lehrlingsausbildung hat eine lange Geschichte. Sie ist im Handwerk verwurzelt. Die mittelalterlichen Zünfte unterschieden Lehrling-Geselle-Meister. Die Ausübung eines Berufs war an eine vorgeschriebene Zeit der Qualifizierung gebunden. Prüfungen bestätigten das Ergebnis. Eine Berufsschule gab es daneben nicht. Es gab also noch kein „duales System“ der beruflichen Ausbildung. Die Finanzierung der Lehrlingsausbildung lag keineswegs allein bei dem Unternehmen. Vielmehr mußte der Auszubildende „Lehrgeld zahlen“, das hauptsächlich mit den Kosten von Unterbringung beim Meister und Verpflegung begründet wurde.

Die Kontrolle über die Ausbildung oblag den Zünften, später den Handwerkskammern. Mit der Industrialisierung entsprachen „Lehrwerkstätten“ der größeren Unternehmen besser den Qualifizierungsbedürfnissen der Industrieunternehmen. Zuständig wurden auch hier die Kammern, die Industrie- und Handelskammern.

Das „Lehrgeld“ entfiel. Stattdessen zahlte nun der Unternehmer ein nach Lehrjahren gestaffeltes Entgelt. Die Lehrlinge/Auszubildenden wurden somit auch zu einem Kostenfaktor der Betriebe. Lehrwerkstätten wurden ausgebaut.

In der Weimarer Republik befaßte sich auch der Staat mit dem Eintritt der Jugendlichen in das Berufsleben. Die Berufsberatung wurde gesetzlicher Auftrag der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. In der Wirtschaft selbst wurden entsprechend den Qualifikationsanforderungen der industriellen Wirtschaft „Berufsbilder“ erstellt, aus denen sich die Anforderungen an die Auszubildenden ergaben. In der Weltwirtschaftskrise ab 1930 übernahmen z.T. die Arbeitsämter Lehrwerkstätten insolventer Betriebe und förderten so die Ausbildung weiter.

Das heutige „duale System“ der Berufsausbildung bildete sich nach dem ersten Weltkrieg heraus. Sachsen z.B. führte 1919 die Berufsschulpflicht für Jugendliche zwischen 14 und 18 Jahren ein, soweit sie nicht weiterführende Schulen besuchten. Die Einführung einer obligatorischen Berufsschule neben der beruflich-fachlichen Qualifizierung in der Praxis eines Betriebes lag und liegt durchaus im Interesse der Unternehmen. Allerdings stellen sich mit den wöchentlichen Berufsschultagen weitere Fragen an die berufliche Bildung. Nicht zuletzt wuchsen die Ansprüche an die Qualifikation der Ausbilder in der Schule, aber auch der Ausbilder im Betrieb. Damit wurde der Staat zunehmend in die Berufsausbildung einbezogen. 1927 legte das Reichsarbeitsministerium ein Berufsausbildungsgesetz vor, dass aber im Streit der wirtschaftlichen Interessenten liegen blieb.

## 2. Bereitstellung von Lehrstellen – staatliche oder betriebliche Aufgabe?

Die Bundesrepublik übernahm ab 1949 das traditionelle „duale System“ der beruflichen Ausbildung: Für die Ausbildung der Lehrlinge/Auszubildenden sind die Kammern zuständig. Die staatliche Seite ist bei den Abschlußprüfungen durch die Prüfer aus der Berufsschule vertreten. Die Qualifizierung der Lehrer ist staatliche Angelegenheit, die Qualifizierung der Ausbilder in den Betrieben obliegt der Wirtschaft. Sie zahlt Entgelte für die Auszubildenden, obwohl diese an einem oder zwei Wochentagen die Schule besuchen. Für den Einzelbetrieb, der ausbildet, gilt nur eingeschränkt, dass er mit seiner Ausbildungsleistung zugleich seinen eigenen Nachwuchs sichert. D.h., er profitiert

nicht unmittelbar von seiner Leistung. Zumeist bildet z.B. das Handwerk stärker jene Fachkräfte aus, die später in Industrieunternehmen arbeiten. Volkswirtschaftlich betrachtet, dient die mit Kosten verbundene Ausbildungsleistung aller Unternehmen des Handwerks, des Handels und der Industrie der Sicherung eines qualifizierten Nachwuchses für die Wirtschaft. Seit rund 30 Jahren sind daneben auch die Ausbildungsleistungen der Unternehmer aller Dienstleistungsbereiche in den Vordergrund getreten.

Seit den siebziger Jahren wurde die Berufsausbildung beginnend mit dem Berufsbildungsgesetz vom 14.8.1969, zuletzt geändert am 24.12.2003, als eine öffentliche Aufgabe angesehen. Damals waren etwa 68% der Sechzehn- bis Achtzehnjährigen Berufsschüler (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, Bildungsgesamtplan Bd. 1, (1973, S.5). Seitdem hat der Staat gerade in kritischen Situationen besondere Verantwortung zu tragen. Dies bezieht sich nicht allein darauf, das Berufsschulwesen fachlich so flexibel wie möglich den veränderten Qualifikationsanforderungen der Wirtschaft anzupassen. Die Politik wurde damit auch in quantitativer Hinsicht verantwortlich. Der Mangel an Ausbildungsstellen veranlaßte schon 1976 den Bundestag zum Erlass eines „Ausbildungsplatzförderungsgesetzes“. Betriebe, die zusätzlich Auszubildende einstellten, erhielten danach Subventionen. Die Mittel dazu sollten eigentlich aus einer Umlage (0,25% der Lohnsumme) finanziert werden, die zu erheben war, falls das Ausbildungsangebot die Nachfrage um weniger als 12,5% überstieg. In Anspruch genommen wurde diese Regelung nicht.

### **3. Kosten und Nutzen betrieblicher Ausbildung – dürfen sich die Betriebe zurückziehen?**

Ausbildungsplätze sind für einen Betrieb de facto immer Arbeitsplätze, zwar für noch Auszubildende oder Anzulernende, aber als Kostenfaktor stets. Dazu schrieb die Projektgruppe Bildungsbericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung nach einer großen Untersuchung 1980 (Band 2, S. 964): „Es scheint, als hätten die gesetzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsqualität die Profitlichkeit des Ausbildungswesens so beeinträchtigt, dass die wirtschaftliche Gesamtnachfrage nach Lehrlingen ähnlich konjunkturrempfindlich geworden ist wie die nach erwachsenen Arbeitskräften“.

Der Rückzug der Betrieb aus der Berufsausbildung folge aber nicht nur konjunkturell bedingten Schwankungen, sondern hänge vor allem von längerfristigen strukturellen Entwicklungstendenzen in der Wirtschaft zusammen. „Er beginnt in dem Moment..., wo die Arbeit so organisiert wird, dass berufliche Praxis nicht mehr Erfahrungsgewinn verbürgt.“(S.964). Berufliche Qualifikationen würden nur auf solchen Arbeitsplätzen erworben, die Kenntnis und Fertigkeiten, Initiative und Intuition auch herausfordern. Durch Rationalisierungen gingen aber derartige Arbeitsplätze zunehmend verloren. Dies gelte vor allem für hochmoderne Industriebetriebe. Sie könnten allerdings auch dann Lehrlinge einstellen, wenn Arbeit und Ausbildung nicht mehr zusammenfallen, sie also neben der damit verbundenen Einführung in die Realität beruflicher Arbeit in strukturierten Betriebsabläufen keine spezifischen Ausbildungseinrichtungen bereit stellten. Dies alles gilt sicher noch nicht für das Handwerk im herkömmlichen Sinne. Dort aber sind es Kostenfragen, die belasten. Erstaunlich ist, dass es bislang keine gründlicheren Überlegungen zu den Möglichkeiten der beruflichen Ausbildung in den modernen Dienstleistungsbranchen gibt.

Die Grundproblematik der Gegenwart ist der offenkundige Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Depression und „Ausbildungsplatzmiserie“. In einer neuen empirischen

Studie „Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland“ von U. Beicht, G. Walden und H. Herget, für das Bundesinstitut für Berufsbildung (Bonn 2004) heißt es hierzu:

„Die gegenwärtige wirtschaftlich problematische Situation führt nicht nur zu einer Ausbildungs-krise sondern sie ist in erster Linie eine Beschäftigungskrise. Insgesamt geht die Nachfrage vieler Betriebe nicht nur nach aktuell vorhandenen Arbeitskräften, sondern auch nach zukünftigen Arbeitskräften zurück. Dieser Nachfragerückgang der Betriebe betrifft dabei Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikationsstufen und nicht nur Fachkräfte mit einer dualen Ausbildung...Dies schließt natürlich nicht aus, dass sich aufgrund von Strukturverschiebungen in der Wirtschaft auch die Struktur der gesamtwirtschaftlich nachgefragten Qualifikationen verändert. Der Trend zur Dienstleistungsgesellschaft (mit ursprünglich wenig verankerter dualer Ausbildung) und Beschäftigungsrückgänge im Verarbeitenden Gewerbe (mit starker betrieblicher Ausbildungs-tradition) hat hier sicherlich auch zu einem Rückgang der betrieblichen Ausbildungsintensität beigetragen. Projektionen des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass der Bedarf an qualifizierten Fachkräften bis 2010 noch steigen dürfte...Unsere These ist, dass längerfristig die Kosten-Nutzen-Relationen einer eigenen Ausbildung für die meisten Betriebe günstig sind und nach einer wirtschaftlichen Erholung auch das betriebliche Ausbildungsplatzangebot wieder steigen dürfte.“ (S.271)

Im Frühjahr 2004 hatte sich die Lehrstellenlücke deutlich vergrößert. Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit fehlten Ende März 2004 rein rechnerisch 167.400 Ausbildungsplätze, Ende April waren es 182.100. 331.600 unvermittelte Bewerber standen 149.500 Lehrstellen gegenüber. 2003 fehlten zu diesem Zeitpunkt noch 161.300 Ausbildungsplätze, bis zum September 2003 schrumpfte die Lücke dann auf 20.200. Die Lücke dürfte im September 2004 größer ausfallen, befürchtet die Bundesagentur für Arbeit (Die Welt v.6.5.2004).

#### 4. Neue Gründe für die Ausbildungsplatzabgabe der Regierungskoalition

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen begründete die Notwendigkeit eines Gesetzes an erster Stelle mit dem drohenden Fachkräftemangel in den kommenden Jahren. Das war, gemessen an der bisherigen Handhabung der Ausbildungsplatzfrage, eine neue, zusätzliche Aufgabenstellung des Staates von weitreichender Bedeutung. Denn die Frage, ob diese Aufgabe vom Staat in einer Marktwirtschaft überhaupt übernommen und gelöst werden kann, wurde nicht beantwortet, nicht einmal aufgeworfen.

Nach Untersuchungen einschlägiger Institute und der Projektion der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung bis 2015 „muss von einer weiter steigenden Nachfrage der Betriebe an gut bis hoch qualifizierten Arbeitskräften und mit einem weiter sinkenden Bedarf an gering Qualifizierten ausgegangen werden. Gleichzeitig ist seit Beginn der 90er Jahre eine Stagnation beim Abbau des Anteils der Jugendlichen, die ohne Berufsabschluss bleiben, zu beobachten. Bei einer Fortsetzung dieses Trends ist bereits auf mittlere Sicht mit einem erheblichen Facharbeitermangel zu rechnen, der durch die demographische Entwicklung weiter verschärft wird....Der drohende erhebliche Facharbeitermangel kann deshalb nur vermieden werden, wenn das Ausbildungsplatzangebot der Betriebe und Verwaltungen schon in 2004 wieder gesteigert wird und alle Ausbildungsplatznachfragenden qualifiziert ausgebildet werden.“

Es wird in der Begründung zugleich die abnehmende Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen beklagt: Der Anteil der betrieblichen Ausbildungsplätze sei ständig zurückgegangen,

2000 bis 2002 von 90,8 auf 90,1 Prozent. Der Anteil staatlich finanzierter Plätze sei gleichzeitig von 9,2 auf 9,9 Prozent im Jahre 2002 gestiegen. „Von den zum 30. September 2003 abgeschlossenen 560.086 Ausbildungsverträgen entfielen 60.369 auf öffentlich finanzierte Programme. Nur noch 499.717 Ausbildungsplätze wurden seitens der Wirtschaft bis zu diesem Zeitpunkt besetzt.“

Fazit: „Diese Zahlen verdeutlichen, dass das in Deutschland zur Verfügung stehende künftige Fachkräftepersonal seitens der Arbeitgeber nicht ausgeschöpft wird. Diese Entwicklung gefährdet insbesondere in Erwartung der weiteren demographischen Entwicklung die künftige wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen.“

Auch das Bundesverfassungsgericht habe in seinem Urteil zum „Ausbildungsplatzförderungsgesetz“ vom 7.8.1976 (BGB I.1, 2658) auf die Verpflichtungen der Arbeitgeber hingewiesen, „die sich immer zu der geschichtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Verantwortung bekannt haben.“

„Die vom Bundesverfassungsgericht festgestellte spezifische Sachnähe der Gruppe der Arbeitgeber zum Zweck der Berufsausbildungssicherungsabgabe, auf eine genügende Zahl von Ausbildungsplätzen hinzuwirken, geht einher mit einer besonderen Sachverantwortung der Arbeitgeber für diese Aufgabe.“

Die Begründung eines Ausbildungsplatzgesetzes betont also diesmal stark die politische Verantwortung für den künftigen Facharbeiterbedarf der deutschen Wirtschaft und die daraus erwachsene öffentliche Verpflichtung der Arbeitgeber auf ein entsprechendes Stellenangebot. Die naheliegende sozialpolitische Seite dieses Problems tritt demnach zurück. So heißt es an anderer Stelle kurz:

„Darüber hinaus führt diese Entwicklung zu dem sozialen Problem der Langzeitarbeitslosigkeit. Nach der Statistik der Bundesagentur für Arbeit gibt es in Deutschland etwa eine halbe Million Menschen ohne Arbeit, die jünger als 25 sind, von denen hat wiederum rund die Hälfte keine Berufsausbildung.“ (Gesetzesentwurf, A. Problem und Ziel)

## 5. Der Beschluss über das Gesetz, die Änderungen und den Vorrang eines „Paktes“

Das offiziell als „Berufsausbildungssicherungsgesetz“ (BerASichG) bezeichnete Gesetz formuliert in

§ 1: „Zweck dieses Gesetzes ist es, den Fachkräftenachwuchs und die Berufsausbildungschancen der jungen Generation zu sichern und zu fördern, um durch Ausschöpfung des gesamten zukünftigen Fachkräftepotentials die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands nachhaltig zu gewährleisten. Dabei wird vorrangig auf die Eigenverantwortung und das Eigeninteresse der Arbeitgeber an qualifizierten Fachkräften gesetzt. Die Förderung greift als Hilfe zur Selbsthilfe nur ein, wenn die Arbeitgeber ihrer besonderen Verantwortung, im eigenen Interesse junge Menschen auszubilden, nicht ausreichend nachkommen.“

§ 2 Abs. 5: „Die notwendige Ausbildungsquote beträgt sieben Prozent. Sie beschreibt das bundesweite Verhältnis der Anzahl von Auszubildenden zur Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, bei dem zu erwarten ist, dass der Fachkräftenachwuchs und die Berufsausbildungschancen der jungen Generation gesichert sind.“

§ 2 Abs. 6: „Die individuelle Ausbildungsquote eines Arbeitgebers ist der Anteil der im Bezugsjahr bei ihm durchschnittlich beschäftigten Auszubildenden an der Gesamtzahl der bei ihm im Bezugsjahr durchschnittlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.“

Auf dieser Grundlage, die den Gesetzgeber zu komplizierten Detailregelungen in bezug auf die Bewertung der Ausbildungsleistungen der einzelnen Betriebe zwang, folgt dann § 3:

„ (1) Die Förderung und Finanzierung nach diesem Gesetz wird durchgeführt, wenn die Bundesregierung durch Kabinettsbeschluss feststellt, dass

1. am Stichtag die Anzahl der bei der Bundesagentur für Arbeit bundesweit gemeldeten unbesetzten Berufsausbildungsstellen diejenige der noch nicht vermittelten Bewerber für Berufsausbildungsstellen um weniger als 15 Prozent übersteigt,
2. kurzzeitig eine wesentliche Verbesserung auf dem Ausbildungsstellenmarkt durch Bereitstellung der erforderlichen Anzahl zusätzlicher betrieblicher Ausbildungsplätze nicht zu erwarten ist,
3. der mit der Förderung und Finanzierung nach diesem Gesetz verbundene Verwaltungsaufwand im Hinblick auf die erforderliche Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze angemessen ist.

Die Bundesregierung trifft die Feststellung innerhalb von sechs Wochen nach Veröffentlichung der Berufsberatungsstatistik für den Berichtsmonat September durch die Bundesagentur für Arbeit. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung gibt den Kabinettsbeschluss im Bundesgesetzblatt bekannt.

(2) Die Förderung und Finanzierung kann letztmalig innerhalb von sechs Wochen nach Veröffentlichung der Statistik für den Berichtsmonat September 2009 ausgelöst werden.“

Unter Teil 2 „Förderung“ werden genannt: Förderung der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze, vorrangig betriebliche, Förderung durch Leistungsausgleich für Betriebe, die mehr als gefordert ausbilden sowie das Verfahren der Förderung.

Teil 3 regelt die Finanzierung:

§ 9: „Im Falle der Durchführung von Förderungsmaßnahmen ... wird zu deren Finanzierung von privaten und öffentlichen Arbeitgebern eine Berufsausbildungssicherungsabgabe erhoben, soweit eine Deckung nicht aus im Berufsausbildungssicherungsfonds vorhandenen Restmitteln erfolgt.“

Es folgen in § 10 Befreiungstatbestände. § 11 schließlich formuliert die „Höhe der Abgabe“ in abschreckend bürokratischen Sprache:

Auszug: „Die Höhe der von einem Arbeitgeber zu entrichtenden Berufsausbildungssicherungsabgabe ist insbesondere abhängig von der Anzahl der bei ihm im Bezugsjahr durchschnittlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, der erforderliche Anzahl zusätzlicher Ausbildungsplätze und dem Gesamtausgleichsfaktor. Sie bemisst sich nach der Anzahl der bei dem jeweiligen Arbeitgeber im Bezugsjahr durchschnittlich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Sinne des § 2 Abs. 4, die mit einem Pro-Kopf-Abgabebetrag multipliziert wird. Dieser Pro-Kopf-Abgabebetrag errechnet sich aus der Division des Gesamtfinanzierungsbedarfs durch die Zahl aller bei abgabepflichtigen Arbeitgebern zu berücksichtigenden sozialversicherungspflichtig Beschäftigten...“

Nach sovieler Regelungen zur Förderung wird schließlich in Teil 4 die Einrichtung eines „Berufsausbildungssicherungsfonds“ angeordnet.

§ 16 „Abs. 1: Es wird ein Fonds „Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation“ (Berufsausbildungssicherungsfonds) beim Bundesverwaltungsamt als Sondervermögen des Bundes errichtet.“

Die Vorfinanzierung der Förderungsmaßnahmen soll der Bund übernehmen.

Zur Abstimmung am 7. Mai 2004 standen mit diesem Gesetz (Bundestagsdrucksache 15/2820) 23 Änderungsanträge (DS 15/3065) aus den Reihen der Regierungskoalition. Die wichtigsten waren:

In § 1 wurde „die Steigerung der Ausbildungsleistung der Arbeitgeber“ als Zweck mit aufgenommen.

- Tarifliche, branchennahe Lösungen sollen Vorrang vor dem Gesetz haben.
- Ausbildungsverbände mehrerer Unternehmen werden gefördert.

- Vorrang soll die Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze haben, damit das Geld der Wirtschaft in der Wirtschaft bleibt.
- Ausbildungsleistungen im Rahmen geregelter schulischer und betrieblicher Ausbildungen werden gesondert berücksichtigt.
- Der Katalog der Befreiungstatbestände (§ 10) wurde erheblich erweitert. So werden nicht nur Betriebe mit weniger als 11 Beschäftigten und Arbeitgeber im Insolvenzverfahren befreit, sondern auch Träger von Heimen, Pflegeeinrichtungen, Krankenhäusern, Hilfseinrichtungen für Kinder-, Jugend, Drogenbekämpfung, berufliche Rehabilitation, Schulen wie Jugend-, Musik, Kunst- und Sonderschulen sowie schließlich Kommunen, die zahlungsfähig sind.

Wegen der Kontroversen innerhalb der Regierungsfractionen stimmten sie am 7. Mai neben dem Gesetz einem eigenen Entschließungsantrag (DS 15/3066) zu, wonach zwar ein „Berufsausbildungssicherungsgesetz“ erforderlich sei, aber alle „freiwilligen unter gesetzlichen Regelungen Vorrang“ haben sollten. Deshalb wurde die Bundesregierung aufgefordert, „eine verbindliche Vereinbarung mit den Spitzenverbänden aus Wirtschaft, Arbeitnehmerschaft und Kommunen – „Ausbildungspakt 2004“ – zur Förderung und Sicherung der beruflichen Ausbildung anzustreben und dieser einen Vorrang vor anderen Instrumenten des Berufsausbildungsförderungsgesetzes einzuräumen...“ Ein solcher Pakt sollte über mehrere Jahre abgeschlossen werden. Erneut wurde betont, dass tarifvertragliche Vereinbarungen zur Lösung des Ausbildungsproblems, die mit den Zielsetzungen und Kriterien des Gesetzes kompatibel seien, von den Wirkungen des Gesetzes befreiten.

Das Gesetz könnte noch im Bundesrat scheitern, wenn sich einem Einspruch der unionsregierten Länder gegen das Gesetz weitere SPD-geführte Länder wie z.B. Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz oder Schleswig-Holstein anschließen würden.

## 6. Kontroverse Positionen in der aktuellen Kontroverse

### Fordern statt argumentieren

„Das duale System trocknet seit Jahren aus, weil sich zu wenig Betriebe, Unternehmen und Verwaltungen an der Ausbildung beteiligen... Wir wollen die betriebliche Berufsbildung auf eine breitere Basis stellen und damit langfristig sichern...“

Wenn das duale System weiter Bestand haben soll, muss der weitere Rückzug der Arbeitgeber verhindert werden. Die öffentlichen Hände finanzieren bereits rd. 40% der Nettokosten der beruflichen Bildung... Wir wollen Bund, Länder und Bundesanstalt für Arbeit von Kosten für betriebliche und außerbetriebliche Ausbildung entlasten...

Der Deutsche Gewerkschaftsbund erwartet, dass sich grundsätzlich alle Betriebe, Unternehmen und Verwaltungen entweder an der Ausbildung oder an den Ausbildungskosten beteiligen... Durch Bundesgesetz ... werden daher alle Betriebe zur Zahlung einer Berufsausbildungsumlage zur Finanzierung der Gesamt-Ausbildungskosten herangezogen... Tarifliche oder branchenbezogene Lösungen haben Vorrang. Unternehmen, die durch Branchenfonds oder Tarifverträge nicht erfasst werden, ... zahlen in einen Ausbildungsfonds bei der jeweiligen Berufsgenossenschaft...“ (Eckpunkte des DGB zur Finanzierung einer Ausbildungsumlage. Ausbildungsengagement unterstützen und krisenfest finanzieren. Beschlossen vom DGB-Bundesvorstand am 7.10.2003).

## Thesen und Hypothesen

„Die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe führt zu einer schleichenden Verstaatlichung der Berufsbildung. Das bewährte System der betrieblichen Ausbildung blutet aus. Der europäische Vergleich zeigt, dass in staatlichen Ausbildungssystemen die Jugendarbeitslosigkeit höher liegt. Bei schulischer Ausbildung entfällt die Grundlage für eine Ausbildungsvergütung.

Die Ausbildungsplatzabgabe ist administrativ nicht handhabbar. Eine zentralistische Lösung geht an den Problemen regionaler Ausbildungsmärkte vorbei.

Die Ausbildungsplatzabgabe erfordert einen hohen bürokratischen Aufwand. Zudem müsste künftig mit der Abgabe bezahlt werden, was heute ehrenamtlich geschieht.

Die IHKs werden sich auch 2004 um jeden zum 30. September noch unvermittelten Jugendlichen, der ausbildungsfähig und -willig ist, kümmern. Mit konkreter Hilfe vor Ort ist diesen Jugendlichen mehr gedient als mit einer Ausbildungsplatzabgabe, die ohnehin nur Negatives bewirken kann.

Je schneller die Ausbildungsplatzabgabe vom Tisch ist, desto besser stehen die Chancen für die Jugendlichen, einen Ausbildungsplatz zu finden.“

(Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK): „Für Ausbildungsplätze – gegen die Ausbildungsplatzabgabe. Daten, Fakten, Argumente“ (Kurzfassung), Februar 2004)

Vor allem betonte der DIHK, dass die Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze in einem engen Zusammenhang zur wirtschaftlichen Entwicklung stehe: „Eine erfolgreiche Wachstums- und Beschäftigungspolitik ist deshalb die beste Ausbildungspolitik. In Branchen mit positiver Beschäftigungsentwicklung ist auch die Entwicklung der Ausbildungsplätze positiv. Negativ ist die Entwicklung der Ausbildungszahlen vor allem in jenen Branchen, in denen die Beschäftigungsentwicklung deutlich nach unten zeigt“.

## Alternativen?

Die CDU/CSU legte am 6. April Alternativen zur Ausbildungsplatzabgabe vor.

Danach sollten die Unternehmen die Möglichkeit erhalten, bis zu einem Drittel weniger an Ausbildungsvergütungen – zur Zeit je nach Branche und Region zwischen 300 und 950 Euro monatlich – zu zahlen, als die Tarifverträge vorsehen. Außerdem forderte sie, das Berufsbildungsgesetz von 1977 zu entrümpeln. Neue Berufsbilder sollten schneller zu Ausbildungsberufen werden. Außerdem müssten die Ausbildungszeiten verkürzt werden. „Deutschland ist das einzige Land mit einer dreijährigen Ausbildungsdauer für den Beruf des Tankwarts“!. Überdies seien viele Berufsausbildungen zu theorielastig; praktisch Begabte verlören den Anschluss. Unternehmen beklagten, dass viele Jugendliche nicht ausbildungsfähig seien (FAZ v. 7.4.2004, S.15).

Einen ähnlichen Tenor enthielt der Kommentar „Das gut gemeinte Gesetz“ von Frank Wahlig, SWR, ARD-Hauptstadtstudio, [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de), 1.4.2004):

„In Deutschland sind rund eine halbe Million junger Leute unter 25 Jahren arbeitslos. Die meisten haben weder einen Schulabschluss noch eine Lehre. Sie sind nicht qualifiziert. Viele, so sagen es Experten, haben sich von den Kulturfähigkeiten wie Schreiben, Rechnen, Lesen verabschiedet. So etwas wie Leistungsbereitschaft oder Leistungswillen gibt es nicht. Jedes Jahr verlassen 100.000 Jugendliche die Schule ohne Abschluss – für welchen Lehrberuf sollen sie geeignet sein? Umso erstaunlicher ist eine andere Zahl: Im Dezember suchten gerade noch 16.000 junge Leute eine Lehrstelle.“

Zu den Kosten der Ausbildung schrieb Werner Mussler in der Frankfurter Allgemeinen Sontagszeitung vom 4.4.2004 unter Verweis auf den Bildungsökonom Ludger Wößmann (Entwicklung betrieblicher Kosten und Nutzen der Berufsausbildung in: Ifo-Schnelldienst 57. Jg., 6/2004, S.21-24):

„Zum einen haben die Kosten für die auszubildenden Betriebe überproportional zugelegt. Zwischen 1976 und 2003 sind die Ausbildungsvergütungen durchschnittlich um 203 Prozent gestiegen, die Tariflöhne und -gehälter dagegen ‚nur‘ um 156 Prozent ...Zum anderen hat sich der den Unternehmen aus der Ausbildung erwachsene Nutzen verringert. So ist die Zahl der Tage, die ein Lehrling am betrieblichen Arbeitsplatz verbringt, zwischen 1991 und 2000 von 134 auf 124 gesunken. Der Grund dafür liegt darin, dass der Anteil der außerbetrieblichen Ausbildung – vor allem in der Berufsschule und in Lehrgängen, die nicht im Unternehmen stattfinden – deutlich gestiegen ist...

Die Anreize für ein Unternehmen zur Berufsausbildung sinken, der Nutzen für die Lehrlinge steigt. Wößmanns Schlussfolgerung aus diesem Befund: Soll das duale Ausbildungssystem in Deutschland überleben, müssen die Auszubildenden einen größeren Teil ihrer Ausbildungskosten selbst übernehmen – in Form geringerer Vergütungen. Und falls die Politik dies als unzumutbar einstufe, müsse sie rückzahlbare Darlehen bereitstellen – und nicht die Ausbildungsplatzabgabe einführen, die das Angebot von Lehrstellen noch unattraktiver macht.“

## DIHK: Ein Pakt für Ausbildung

Der Präsident der DIHK, Ludwig Georg Braun, schlug im April 2004 einen stark beachteten „Pakt für Ausbildung“ vor. Der Pakt sollte Das Gesetz über die Ausbildungsabgabe überflüssig machen. Er enthielt sieben Punkte:

- Regionale Bündnisse von Wirtschaft, Gewerkschaften, Arbeitsämtern und Landesregierungen sollen sich jeweils auf Landesebene verpflichten, ein Minus an Lehrstellen auszugleichen.
- Die Bundesagentur soll Jugendlichen, die für die Ausbildung die Heimat verlassen, eine Mobilitätshilfe (Azubi-Bafög) zahlen.
- Jugendliche, die keine Lehrstelle finden, werden von den Kammern zu Eignungsgesprächen (Kompetenzcheck) eingeladen. Wer sich verweigert, wird nicht mehr als „unversorgt“ gezählt.
- Wer dennoch keine Lehrstelle findet, bekommt einen Praktikumsplatz im privaten oder öffentlichen Bereich. Die Kammern beschaffen die Plätze, den Unterhalt finanzieren die Arbeitsämter.
- Ehenamtliche Helfer von Schulen und Betrieben sollen unsichere Schüler bei ihrer Wahl beraten.
- Politik und Wirtschaft werben für zwei- statt dreijährige Ausbildungsgänge, bei denen auch schwächere Schüler eine Chance haben. Der DIHT vermutet ein Potential von 15000 Stellen.
- In Tarifverträgen sollen zusätzliche Anreize zur Ausbildung geschaffen werden, z.B. Senkung der Ausbildungsentgelte. (Süddeutsche Zeitung v.23.4.2004)

## „Ein Pakt ist kein Geschwurbel“

Den Vorschlag des DIHK-Präsidenten kommentierte die Süddeutsche Zeitung (24.4.2004):

„Die Botschaft hört man wohl – allein es fehlt der Glaube...Ein Pakt muss etwas anderes sein als gehobenes Geschwurbel, er muss klare Regeln schaffen für Ausbildungsquoten, für Belohnungs- und Sanktionsmechanismen. Und er muss die nähere Ausgestaltung den Tarif- und Betriebsparteien überlassen...Wenn ein Ausbildungspakt funktionieren soll, braucht man also die Tarifpartnerschaft. Genau die aber wird von den Verbänden der Arbeitgeber und der Industrie seit Jahren madig gemacht. Das ist fatal...“

## „Ausbildungsplatzgesetz und -pakt ignorieren die Wurzeln der Lehrstellenmisere“

Die FAZ kommentierte am 8.5.2004 das Gesetz und die gleichzeitige Empfehlung, einem Pakt den Vorrang zu geben:

„Neue Ausbildungsplätze wird es nicht bringen, weil es nicht an den Wurzeln der Lehrstellenmisere ansetzt: der mangelnden fachlichen und persönlichen Ausbildungsreife der Bewerber, der Organisation des Berufsschulunterrichts, der Dauer der Ausbildungsgänge und der Höhe der Ausbildungsvergütungen. Auch die konjunkturelle Situation wird völlig ausgeblendet. Zuletzt haben sich die Umlage-Apologeten mit dem Hinweis getröstet, das Gesetz sei nur Mittel zum Zweck, um die Wirtschaft zu einem Ausbildungspakt zu bewegen. Dieser Pakt aber ist – jedenfalls so, wie er im Entschließungsantrag skizziert wird – ebensowenig wert wie das Gesetz. Auch er will, ohne jede Ursachenforschung, Ausbildungsengagement schlichtweg erzwingen. Dahinter steht ein fatales mechanistisches Grundverständnis, das die gesamte rot-grüne Regierungspolitik durchwirkt.“

## Das bürokratische Monster als Drohkulisse

„Selbst einstige Befürworter des bürokratischen Monsters geben zu, dass sie nicht mehr restlos überzeugt sind. Als Drohkulisse werde das Gesetz aber gebraucht, das habe die Wirtschaft mit ihrem späten Angebot für einen Ausbildungspakt doch selbst bewiesen. Annehmen wollen es SPD und Grüne vorerst trotzdem nicht. Warum auch, spielt sich das Verfahren doch im virtuellen Raum ab. Müntefering sagt selbst, dass die Abgabe nicht unbedingt kommen muss. ...Die Ausnahmeregeln, in letzter Minute ergänzt, machen aus einem schlechten ein sinnloses Gesetz, das die eigene Arbeit konterkariert...“ Die Minister Clement und Bulmahn reisten nun getrennt durchs Land, um für Lehrstellen zu werben. „Gemeinsam geht das nicht, weil Clement gegen und Bulmahn für die Abgabe ist...“ (Süddeutsche Zeitung v. 7.5.2004)

## Die Umlage ist tot

„Auf meisterhafte Weise entledigte sich Franz Müntefering gerade einer äußerst bedenklichen Idee. Der Bundestag wird ein Gesetz beschließen, das der Wirtschaft ermöglicht, die Umlage zu umgehen – wenn sie denn einen Ausbildungspakt abschließt. Handwerk, Industrie und Handel kommen mit einer Verpflichtung davon, die sie am Ende nur teilweise erfüllen müssen. Der Druck auf die Firmen bleibt dennoch zumindest theoretisch erhalten. Schließlich kann das beschlossene Gesetz im Herbst 2005 (durch Kabinettsbeschluss, HHH) immer noch in Kraft treten, falls die Bemühungen komplett scheitern. Für Müntefering...ist dieses Ergebnis hochwillkommen. Der Parteivorsitzende kann sich als Retter der Auszubildenden verkaufen, hat er doch die Wirtschaft zu einem Pakt gezwungen, den sie lange ablehnt...Und wenn alles glatt läuft, kann er die unsinnige Ausbildungsumlage im kommenden Jahr, wenn sich die Aufmerksamkeit der Linken anderen Symbolthemen zuwendet, still und heimlich beerdigen...“(Financial Times Deutschland, Leitartikel, FTD-Pressportal, 4.5.2004, 19.33 Uhr)