

## Zur Lehrstellensituation in Deutschland: Bestimmungsgrößen des Angebots an Ausbildungsplätzen

*In den letzten Jahren ging das Angebot an Ausbildungsplätzen in Westdeutschland kontinuierlich zurück. Für das beginnende Ausbildungsjahr wird dort erstmals seit Mitte der 80er Jahre wieder eine Überschußnachfrage nach Lehrstellen erwartet. In Anbetracht der bereits chronischen Lehrstellenknappheit in Ostdeutschland hat sich damit der Problemdruck zusätzlich verschärft.*

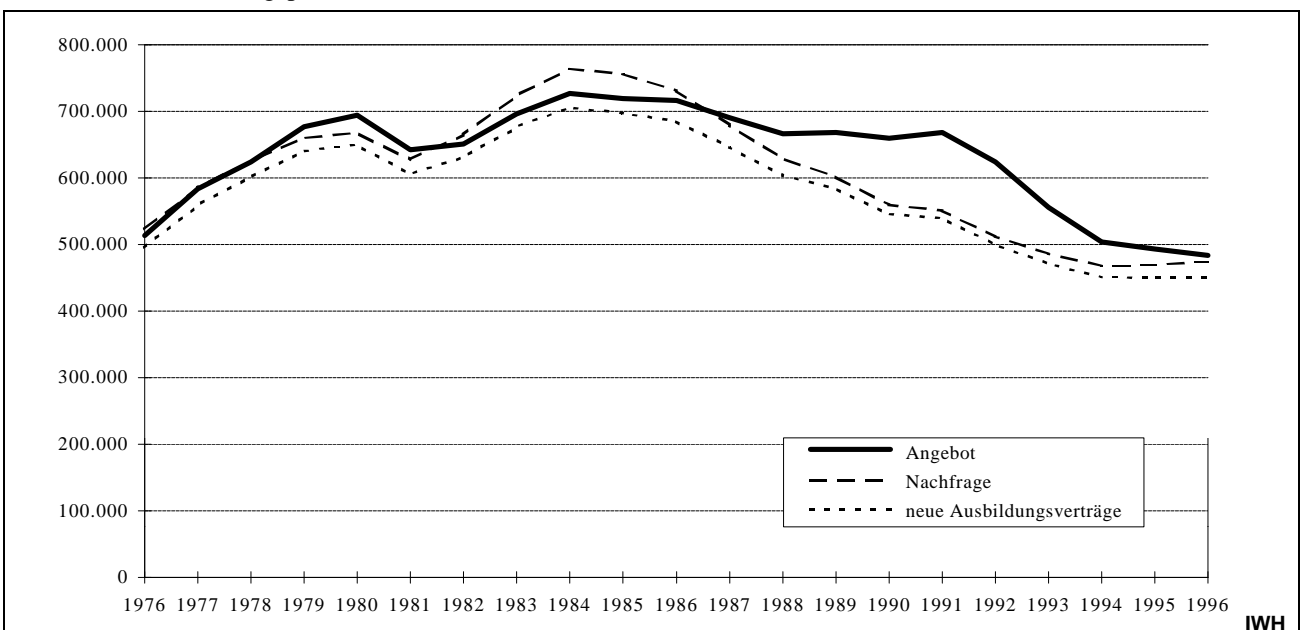
*Das insgesamt geringe Angebot an Ausbildungsplätzen läßt sich im wesentlichen zurückführen auf die schwache wirtschaftliche Wachstumsdynamik und die gestiegenen Kosten der Ausbildung, hauptsächlich bedingt durch eine starke Zunahme der Ausbildungsvergütung. Gesunkene Kosten der Nichtausbildung sowie verändertes Bildungsverhalten und neue Qualifikationsanforderungen dürften diese Entwicklung zusätzlich verstärkt haben. Um ein entsprechendes Ungleichgewicht in den nächsten Jahren zu vermeiden, werden aus ökonomischer Sicht primär drei direkt wirkende Lösungsmöglichkeiten diskutiert: die Einführung einer Ausbildungsumlage, eine bevorzugte Vergabe öffentlicher Aufträge an ausbildende Unternehmen sowie eine Senkung der Ausbildungsvergütung.*

*Aufgrund der damit verbundenen Probleme bei der Ausgestaltung ist eine Umlagelösung zumindest in der derzeitigen wirtschaftlichen Situation als ungeeignet einzustufen. Die Vergabelösung bevorzugt einseitig und ineffizient Unternehmen, die hauptsächlich von öffentlichen Aufträgen leben. Eine Senkung der Ausbildungsvergütung ist dagegen relativ einfach durchführbar und auch angesichts der Tatsache vertretbar, daß die Ausbildungsvergütung in der Vergangenheit überproportional zum tariflichen Einkommen aller Beschäftigten gestiegen ist.*

### **Betriebliches Lehrstellenangebot sinkt unter die Nachfrage**

Das duale System der Berufsausbildung gilt als einer der wichtigsten Standortvorteile Deutschlands. Die hohe Bildungsbeteiligung – zwei Drittel der Erwerbstätigen haben eine betriebliche Lehre absolviert – gepaart mit der Bereitschaft der Betriebe, sich an den Ausbildungskosten zu beteiligen, wurde in der Vergangenheit als vorbildlich dargestellt. In den letzten Jahren ist jedoch eine sinkende Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen in Westdeutschland zu beobachten (vgl. Abbildung 1). Vor allem

Abbildung 1:  
Ausbildungsstellenmarkt in Westdeutschland  
- Anzahl der Ausbildungsplätze -



Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Ausgaben.

in der Zeit von 1991 bis 1994 nahm das Angebot an Ausbildungsstellen um 25 vH drastisch ab.<sup>1</sup>

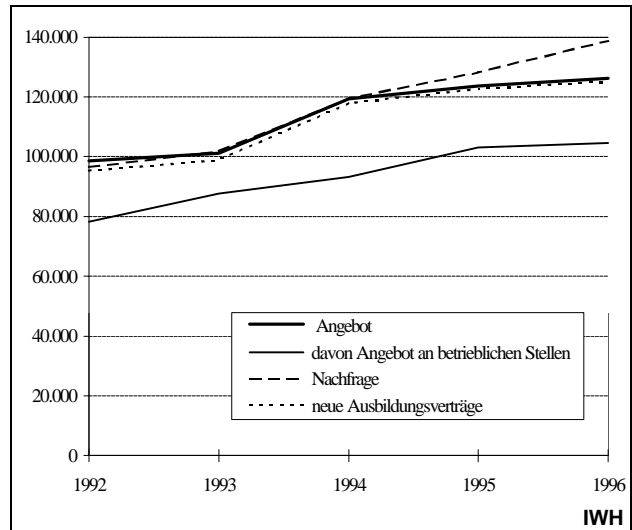
Aber auch die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen war lange Zeit rückläufig und lag teilweise erheblich unterhalb des Angebots. Ab 1994 stieg die Nachfrage jedoch wieder leicht an. Das Angebot hingegen ging – mit reduziertem Tempo – weiter zurück. Bis zum Jahr 2007 wird aus demographischen Gründen mit einer weiter steigenden Bewerberzahl von 1 bis 3 vH jährlich gerechnet.<sup>2</sup>

Daß die Anzahl der neuen Ausbildungsverträge jedes Jahr geringer als das Angebot und die Nachfrage ist, läßt sich mit Mismatch-Gründen erklären. Aufgrund regionaler und beruflicher Präferenzen von Bewerbern sowie nicht erfüllter Einstellungs voraussetzungen findet jedes Jahr ein gewisser Teil von Angebot und Nachfrage nicht zusammen. Da Ende August dieses Jahres 96.400 noch nicht vermittelte Bewerber gegenüber 51.600 offenen Ausbildungsstellen in Westdeutschland registriert wurden, wird dieses Jahr erstmals wieder ein Nachfrageüberhang an Bewerbern befürchtet. Zuletzt war dies 1986 der Fall.

In Ostdeutschland stellt sich die Situation auf dem Ausbildungsmarkt in verschärfter Form dar. Seit der Wiedervereinigung liegt das Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen unterhalb der Nachfrage (vgl. Abbildung 2). Von Bund, Ländern und der Bundesanstalt für Arbeit wurde versucht, diese Lücke zu füllen, indem für betriebliche Ausbildungsstellen Zuschüsse gewährt und außerbetriebliche Ausbildungsstellen bereitgestellt wurden. Allein im Ausbildungsjahr 1996/97 wurden rund zwei von drei der neuen Ausbildungsplätze in Ostdeutschland subventioniert.<sup>3</sup> Da sich schon Mitte

dieses Jahres erneut ein deutliches Ungleichgewicht abzeichnete, wurden auch für das Ausbildungsjahr 1997/98 Unterstützungsprogramme initiiert. In den nächsten Jahren wird mit einer konstanten Anzahl von Bewerbern gerechnet.<sup>4</sup> Folglich kann von der Nachfrageseite keine Entlastung des Ausbildungsmarktes erwartet werden.

Abbildung 2:  
Ausbildungsstellenmarkt in Ostdeutschland  
- Anzahl der Ausbildungsplätze -



Quelle: Berufsbildungsbericht, verschiedene Ausgaben; Berufsberatung 1995/96

### **Kosten der Ausbildung übersteigen die Erträge**

Die Faktoren, die bei der Einstellung von Auszubildenden eine Rolle spielen, unterscheiden sich nicht von denen anderer unternehmerischer Überlegungen: Es sind die Kosten und der Nutzen, die im Zusammenhang mit der Ausbildung entstehen. Zu der Kostenseite einer Ausbildung zählen die Personalkosten der Auszubildenden sowie die Ausgaben für betriebliche Ausbilder und Lehrwerkstätten. Indes stellen die Auszubildenden während ihrer Lehre auch einen Ertragsfaktor dar. Sie erbringen produktive Leistungen, die der Betrieb auf der Habenseite verbuchen kann.

Meist übersteigen die Kosten jedoch die Erträge, die während der Ausbildung anfallen. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die Nettokosten während einer Ausbildung in Westdeutschland im Jahr 1995 durchschnittlich 21.458 DM pro Auszubil-

<sup>1</sup> Das Angebot an Ausbildungsplätzen wird ermittelt aus der Summe der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Zeitraum vom 1. Oktober des Vorjahres bis zum 30. September des jeweiligen Jahres zuzüglich der offenen Stellen, die bei den Arbeitsämtern am Stichtag 30. September gemeldet waren. Entsprechend wird die Nachfrage aus den neuen Ausbildungsverträgen und den noch nicht vermittelten Bewerbern berechnet.

<sup>2</sup> Vgl. BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG, WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND TECHNOLOGIE – BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1996. Bad Honnef, 1996, S. 8.

<sup>3</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997. Bad Honnef, 1997, S. 29 f. Angaben für Westdeutschland liegen nicht in entsprechender Form vor. Es ist jedoch davon auszugehen, daß dort nur ein geringer Anteil an Ausbildungsplätzen subventioniert wird.

<sup>4</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1996. Bad Honnef, 1996, S. 8.

denden und Jahr betragen.<sup>5</sup> Seit 1991 sind diese Kosten nominal um 20,1 vH angestiegen. Wird die Inflation mit dem Index für Erzeugerpreise für gewerbliche Produkte berücksichtigt, dann ergibt sich immer noch eine reale Zunahme der Kosten um 15,5 vH.

Angesichts der Tatsache, daß 1995 die Bruttokosten einer betrieblichen Ausbildung zu 51 vH aus Personalausgaben für die Auszubildenden bestanden, kommt der Entwicklung der Ausbildungsvergütung eine besondere Bedeutung zu. Zwischen 1992 und 1996 nahm die tarifliche Ausbildungsvergütung gegenüber den tariflichen Löhnen und Gehältern überproportional zu. So stieg in Westdeutschland die monatliche tarifliche Ausbildungsvergütung um 14,2 vH, während die tariflichen Einkommen der Beschäftigten um 11,8 vH stiegen.<sup>6</sup> In Ostdeutschland zeigt sich ein ähnliches Bild. In den letzten vier Jahren nahm die tarifliche Ausbildungsvergütung um 51,6 vH zu; die tariflichen Löhne und Gehälter hingegen um 49,1 vH.

Es stellt sich die Frage, warum Betriebe bereit sind, diese nicht unerheblichen Nettokosten zu tragen. Die Betriebe müssen aus der Ausbildung einen Nutzen ziehen, der erst nach der Ausbildung anfällt. Andernfalls ließe sich dieses Verhalten ökonomisch nicht erklären. Die Ausbildung von Lehrlingen stellt somit eine Investition dar, die sich offensichtlich erst nach einer gewissen Zeit auszahlt.

### ***Motive für die Investition in Ausbildung***

Nach der Humankapitaltheorie ist es unter der Annahme vollkommener Märkte für Betriebe zwar rational, in Ausbildung zu investieren, aber nur in dem Maße, wie es sich dabei um die Vermittlung

betriebsspezifischer Kenntnisse handelt.<sup>7</sup> Da die betriebliche Ausbildung in Deutschland aber stark von allgemein verwertbarer Wissensvermittlung geprägt ist, scheidet dieses Motiv als Erklärung weitgehend aus.

Wird jedoch die durchaus realitätsfremde Annahme fallengelassen, daß Unternehmen über vollkommene Information bezüglich der Fähigkeiten Arbeitssuchender verfügen, dann läßt sich die Bildungsbeteiligung der Betriebe besser nachvollziehen.<sup>8</sup> Bei unvollkommener Information haben Unternehmen einen Anreiz auszubilden, da sie während einer Ausbildung hinreichend Gelegenheit haben, sich über die Fähigkeiten des Arbeitnehmers ein Bild zu machen. Nach der Ausbildung können sie dann die Auszubildenden fest anstellen, die ihren Ansprüchen genügen. Daher steigt die Ausbildungsbereitschaft mit dem Bedarf an ausgebildeten Fachkräften, der Bleibewahrscheinlichkeit der Auszubildenden im Betrieb und den Kosten der Nichtausbildung. Zu diesen Kosten gehören Entlassungskosten im Falle eines Irrtums bei der externen Rekrutierung von Fachkräften sowie Personalbeschaffungskosten, Kosten der Einarbeitung und Anpassungsqualifizierung sowie höhere Lohn- und Gehaltskosten.<sup>9</sup>

Die Höhe der Kosten der Nichtausbildung wird wesentlich vom Grad der Regulierung des Arbeitsmarktes beeinflußt. Im internationalen Vergleich kann der deutsche Arbeitsmarkt als stark reguliert bezeichnet werden.<sup>10</sup> Institutionelle Regelungen, wie der Einfluß von Betriebsräten bei Entlassungen und Neueinstellungen, Tariflöhne und Kündigungsschutz, sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Die hohe Ausbildungsbeteiligung in Deutschland könnte daher auch auf diese Besonderheiten zurückzuführen sein. Ein Gegenstück bildet der relativ

<sup>5</sup> Vgl. BARDELEBEN, R. v.; BEICHT, U.; FEHER, K.: Was kostet die betriebliche Ausbildung? Bielefeld, 1997, S. 18. Die Angaben sind repräsentative Ergebnisse für die Kammergebiete Handwerk sowie Industrie und Handel. Die genannten Kosten umfassen sowohl die unmittelbar durch die Ausbildung verursachten Kosten als auch die kalkulatorischen Kosten für nebenberufliche Ausbilder sowie für die Ausbildungsverwaltung (Vollkostenansatz).

<sup>6</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997, S. 98. – DEUTSCHE BUNDESBANK (Hrsg.): Monatsberichte, Tariflohnindex auf Monatsbasis, diverse Ausgaben. Da davon ausgegangen werden kann, daß in Westdeutschland die durchschnittliche tarifliche Ausbildungsvergütung ungefähr der effektiven Vergütung entspricht, fällt der Unterschied hier noch deutlicher aus. Die effektiven Löhne und Gehälter sind im Zeitraum von 1992 und 1996 nur um 10,5 vH gestiegen.

<sup>7</sup> Vgl. BECKER, G. S.: Human Capital – A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, 3. ed. Chicago, 1973.

<sup>8</sup> Vgl. z.B. FRANZ, W.; SOSKICE, D.: The German Apprenticeship System, in: Buttler, F. u.a. (Hrsg.): Institutional Frameworks and Labor Market Performance. New York, 1995, S. 208-209. – ACEMOGLU, D.; PISCHKE, J.-S.: Why do Firms Train? Theory and Evidence, NBER-Working paper No. 5605, 1996.

<sup>9</sup> Vgl. CRAMER, G.; MÜLLER, K.: Nutzen betrieblicher Berufsausbildung, in: Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik Nr. 195. Köln, 1994.

<sup>10</sup> Vgl. ACEMOGLU, D.; PISCHKE, J.-S. a.a.O., S. 31-33.

unregulierter Arbeitsmarkt in den USA. Dort investieren Firmen nur in einem sehr begrenzten Umfang in Ausbildung.<sup>11</sup>

Ein weiteres Motiv für die Entscheidung, Nettokosten der Ausbildung zu tragen, bietet der potentielle Reputationsgewinn für ein Unternehmen. Zum einen kann der Reputationsgewinn durch eine erhöhte Attraktivität für externe Arbeitnehmer zum Tragen kommen, die ihre berufliche Qualifikation außerhalb des dualen Systems erworben haben. Aufgrund der betrieblichen Ausbildungstätigkeit kann das Unternehmen signalisieren, daß es hohen Wert auf Personalentwicklung legt, was ein Kriterium von Arbeitssuchenden bei der Auswahl eines neuen Arbeitgebers sein dürfte. Dies hat zur Folge, daß das Unternehmen eine größere Auswahl an Bewerbern bei Neueinstellungen hat und somit die produktivsten Arbeitnehmer auswählen kann. Zum anderen können speziell auf regionalen Märkten zwischenbetriebliche Netzwerke bestehen, die dazu führen, daß Unternehmen sanktioniert werden, die nicht ausbilden. Eine genauere Analyse des Motivs des Reputationsgewinns ist bislang jedoch noch nicht vorgenommen worden.<sup>12</sup>

### **Gründe für die Reduktion des Ausbildungsplatzangebots in Westdeutschland**

Trotz der aufgezeigten Motive, die für eine betriebliche Ausbildung sprechen, ist es seit 1991 zu einem erheblichen Rückgang des Ausbildungsplatzangebots gekommen. Womit läßt sich dies erklären?

Wie beschrieben wurde, orientieren sich die Ausbildungsaktivitäten der Betriebe an zwei wesentlichen Größen: den Kosten der Ausbildung und dem Bedarf an Fachkräften. Diese sind jedoch über Konjunkturzyklen hinweg keine unveränderlichen Daten. In einer Rezessionsphase steigt der Kostendruck, und eine langfristige Personalplanung rückt oft in den Hintergrund. Entsprechend wird das Angebot an Ausbildungsplätzen bei einem wirtschaftlichen Abschwung reduziert.<sup>13</sup> Folglich bilden die Rezession 1993 zusammen mit der nachfolgend verhalten verlaufenden Konjunkturentwicklung eine Ursache für die Abnahme des Ausbildungsplatzan-

gebots. Dieser Abbau an Lehrstellen wurde noch verstärkt durch den oben erwähnten Anstieg der Nettokosten der Ausbildung.

Ein weiterer Grund für die nachlassende Ausbildungsbereitschaft dürfte in den gesunkenen Kosten der Nichtausbildung liegen. So läßt sich eine Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse beobachten. Es wurde z.B. ein vermehrter Einsatz befristeter Verträge bei jüngeren Arbeitnehmern festgestellt, nachdem 1985 der Abschluß entsprechender Verträge erleichtert wurde.<sup>14</sup> Hierdurch lassen sich die Kosten verringern, die durch eine Fehlbesetzung entstehen; die Betriebe sind nicht mehr in gleichem Maße auf die Kennenlernphase bei einer betrieblichen Ausbildung angewiesen. Hinzu kommt auch, daß die Ausweitung von Lohnkostenzuschüssen und die Einführung von Eingliederungsverträgen einen Beitrag zur Senkung der Irrtumskosten bei der Einstellung von Arbeitslosen leisten. An dieser Stelle ergibt sich offensichtlich ein Konflikt zwischen einer Strategie zur Erhöhung von Beschäftigungsdynamik und dem Ziel einer möglichst hohen Ausbildungsbereitschaft.

Aber auch die Vorbildung der Auszubildenden spielt eine Rolle bei der Ausbildungsentscheidung. Im Zuge der Bildungsexpansion kam es zu einem starken Andrang sowohl auf das staatlich finanzierte Schulwesen (wie Berufsfachschulen, Fachhochschulen, Universitäten) als auch auf die betriebliche Ausbildung. Mitte der 80er bis Anfang der 90er Jahre fand jedoch eine Abkehr vom dualen Ausbildungssystem durch Schulabgänger mit höheren Abschlüssen statt.<sup>15</sup> Das gewohnte Vorbildungsniveau der Bewerber für Ausbildungsplätze ist nicht mehr gewährleistet. Gleichzeitig veraltet das berufsspezifische Wissen immer schneller.<sup>16</sup> Hierdurch wird der Zeithorizont einer Amortisation der Nettokosten der betrieblichen Ausbildung ver-

<sup>11</sup> Vgl. LYNCH, L. M.: The Economics of Youth Training in the USA, in: The Economic Journal, 420/1993, S. 1292-1302.

<sup>12</sup> Vgl. FRANZ, W.; SOSKICE, D. a.a.O., S. 232.

<sup>13</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1995. Bad Honnef, 1995, S. 45-49.

<sup>14</sup> Vgl. RUDOLPH, H.: Befristete Beschäftigung von jüngeren Arbeitnehmern stark gestiegen, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 1, vom 22. Januar 1996.

<sup>15</sup> Vgl. TESSARING, M.: Das duale System der Berufsausbildung in Deutschland: Attraktivität und Beschäftigungsperspektiven – Ein Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion, in: MittAB 2, 1993, S. 139 ff. Neuere Ergebnisse über das Bildungsverhalten mit Hilfe der Bildungsgesamtrechnung des IAB liegen noch nicht vor.

<sup>16</sup> Vgl. BÜCHEL, F.; WEISSHUHN, G.: Ausbildungsin-adäquate Beschäftigung der Absolventen des Bildungssystems. Berlin, 1997.

kürzt und führt zu einer nachlassenden Neigung der Betriebe, substantielle Investitionen in die Erstausbildung zu tätigen. Infolge dessen gibt es Anzeichen für eine zunehmende Substitution von betrieblich Ausgebildeten durch Absolventen mit schulischer oder akademischer Berufsausbildung.<sup>17</sup>

### **Die Situation in Ostdeutschland**

Zusätzlich zu den oben genannten Ursachen läßt sich das geringe Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen in Ostdeutschland auf die dortige besondere wirtschaftliche Situation zurückführen.<sup>18</sup> Die vorherrschende Unsicherheit über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die schwache Ertragslage machen es vielen Unternehmen schwer, eine langfristige Personalplanung vorzunehmen. Außerdem besteht in den Augen mancher Betriebe aufgrund von Überkapazitäten, jungen Belegschaftsstrukturen sowie arbeitslosen Fachkräften keine Notwendigkeit, für den eigenen Bedarf auszubilden.

Ein weiteres Hemmnis stellen die hohen Anfangsinvestitionen dar, die zum Start einer Ausbildungstätigkeit vorgenommen werden müssen. Die zur Ausbildung erforderliche Infrastruktur existiert in vielen Betrieben nicht oder nicht mehr.<sup>19</sup> Die (Wieder-)Einführung des Ausbildungspersonals und der Einrichtungen ist anfänglich sehr ausgabenintensiv und belastet zusätzlich die schwache Ertragslage der Unternehmen.

Auf dieses geringe Angebot an Ausbildungsplätzen in Ostdeutschland trifft eine vergleichsweise hohe Nachfrage, was zu einer Verschärfung des Problems beiträgt. Zum einen sind die Jahrgänge, die vor einer Entscheidung über ihre berufliche Zukunft stehen, relativ stark besetzt. Bezogen auf die gesamte Bevölkerung betrug der Anteil der 15- bis unter 20jährigen in Ostdeutschland 1995 6,3 vH und lag damit um 1,2 Prozentpunkte beziehungsweise rund 20 vH über dem westdeutschen

Vergleichswert.<sup>20</sup> Zum andern deuten Umfragen darauf hin, daß ostdeutsche Schüler ein höheres Interesse an der Aufnahme einer Lehre haben als ihre westdeutschen Altersgenossen.<sup>21</sup>

### **Was tun angesichts des geringen Angebots an Ausbildungsplätzen?**

Die Politik hat sich zur Aufgabe gesetzt, das Ungleichgewicht auf dem Ausbildungsmarkt zu beseitigen, damit jeder ausbildungswillige und -fähige Bewerber einen Ausbildungsplatz findet. Die Lösungsansätze laufen entweder darauf hinaus, die Kosten der Nichtausbildung zu erhöhen oder die Kosten der Ausbildung zu senken. Beides kann ökonomisch sinnvoll sein. Für die konkret vorgeschlagenen Instrumente ergeben sich jedoch erhebliche Bewertungsunterschiede. Aus ökonomischer Sicht sind vor allem drei Instrumente zu nennen, die in der öffentlichen Diskussion besondere Aufmerksamkeit erlangt haben: die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage, die Änderung der Vergaberichtlinie bei öffentlichen Aufträgen und die Senkung der Ausbildungsvergütung.<sup>22</sup>

### **Ausbildungsumlage kontraproduktiv**

Die Einführung einer Ausbildungsumlage sieht vor, die Finanzierung von betrieblicher Ausbildung neu zu regeln, indem alle Unternehmen eine Abgabe in einen Fonds einzahlen müssen, welcher nach festen Kriterien an ausbildende Unternehmen oder andere Ausbildungsträger verteilt wird. Durch die Ausbildungsumlage werden folglich die Kosten der Nichtausbildung erhöht.

Verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Umlage sind denkbar. Die Möglichkeiten reichen von Zentralfonds, an denen sich alle Unternehmen beteiligen müßten, bis zu Partialfonds auf Kammer-, Tarifgebiets- oder Berufsebene. Weitere Ausgestaltungsspielräume bieten die Form der Auszah-

<sup>17</sup> Vgl. DREXEL, I.: Karrieren für Facharbeiter, der mittlere Qualifikationsbereich in der Zange und die Zukunft des dualen Systems, in: Liesering, S. u.a. (Hrsg.): Die Zukunft der dualen Berufsausbildung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 186, S. 184-188.

<sup>18</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997. Bad Honnef, 1997, S. 31-33.

<sup>19</sup> Vgl. SCHÖBER, K.: Von der Lehrstellenbilanz zum Lehrstellenmarkt, in: Jansen, R. (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Berufsausbildung in den neuen Bundesländern. Bielefeld, 1995, S. 33-68.

<sup>20</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Grund- und Strukturdaten 1996/97. Bonn 1997.

<sup>21</sup> Vgl. BMBF (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997. Bad Honnef, 1997, S. 34 f. Übergangsquoten gemäß der Bildungsgesamtrechnung des IAB liegen für Ostdeutschland noch nicht vor.

<sup>22</sup> Daneben sind auch Maßnahmen hilfreich, die sich im Bereich der Bildungspolitik bewegen, wie z.B. die zeitliche Einteilung des Berufsschulunterrichts oder die Schaffung neuer Berufsbilder. Entsprechende Reformen sind schon im größeren Stil eingeleitet worden.

lung der Beträge: Alle ausbildenden Betriebe bekommen ihre Ausbildungskosten (teilweise) erstattet, nur zusätzliche Ausbildungsplätze oder außerbetriebliche Ausbildungsplätze werden finanziert. Hier ist anzumerken, daß die Finanzierung von außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen im Prinzip eine Ausweitung der schulischen Ausbildung darstellt, für deren Finanzierung bisher die Betriebe nicht verantwortlich waren.

Einer Ausbildungsumlage wohnen mehrere Nachteile inne. Zum einen besteht bezüglich der Festlegung der Höhe der Umlage ein erhebliches Informationsproblem. Sowohl die optimale Menge an Ausbildungsplätzen als auch der genaue Zusammenhang zwischen Ausbildungskosten und Angebot sind nicht bekannt. Daher sind ein langwieriger politischer Entscheidungsprozeß und eine erhebliche Bürokratisierung zu befürchten. Beides führt zu hohen Kosten und läßt zugleich berechtigte Zweifel an der Durchführbarkeit einer Umlage aufkommen, insbesondere in bezug auf die notwendige Reaktionsfähigkeit auf veränderte Verhältnisse.

Zum anderen findet – unabhängig von der genauen Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage der Umlage – eine Verschiebung der Ausbildungskosten auf die Betriebe statt. Dies wirkt jedoch einer Entlastung der Betriebe zur Schaffung zusätzlicher wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze entgegen, welches im verstärkten Maße bei dem Vorschlag der Fall ist, die Umlage an der Lohn- und Gehaltssumme der Unternehmen zu koppeln. Hier wird der Faktor Arbeit sogar relativ stärker als Kapital belastet. Eine Ausbildungsumlage ist daher insbesondere in der jetzigen wirtschaftlichen Situation nicht das richtige Instrument.

### ***Öffentliche Auftragsvergabe an Ausbildung koppeln?***

Eine Möglichkeit zur Senkung der Ausbildungskosten besteht in der bevorzugten Vergabe öffentlicher Aufträge an ausbildende Unternehmen. Dem Prinzip nach handelt es sich hier um eine Subvention von Ausbildungsbetrieben. Dieser Vorschlag stellt jedoch im wesentlichen aus zwei Gründen keine befriedigende Lösung dar. Erstens wird nur eine geringe Anzahl von Betrieben betroffen sein, die meist schon überdurchschnittlich stark ausbilden, wie z.B. Betriebe der Bauwirtschaft und des Handwerks. Eine Subventionierung der Ausbildung

sollte jedoch allen ausbildenden Betrieben gleichermaßen zugute kommen. Zweitens steht hier das politische Ziel der Ausbildungsförderung im Konflikt mit einer effizienten Vergabe öffentlicher Mittel, ein Konflikt, wie er in paralleler Form auch in der Praxis des Entsendegesetzes vorliegt.

### ***Ausbildungsvergütung senken oder einfrieren***

Gegenüber der bevorzugten Auftragsvergabe bietet eine Senkung der Ausbildungsvergütung eine bessere Alternative, die Ausbildungskosten zu reduzieren und damit das Ausbildungsangebot zu erhöhen. Zum einen ist dieser Ansatz ursachenadäquat, da die Kosten der Ausbildung im wesentlichen durch eine überproportionale Zunahme der Ausbildungsvergütung gestiegen sind. Zum anderen gibt es praktisch keine institutionellen Hemmnisse bei der Umsetzung einer solchen Strategie. Schließlich entspräche eine Lohnsenkung einem zu erwartenden ökonomischen Reflex auf die wachsende Anzahl von Bewerbern. Dies dürfte den benötigten Raum für ein höheres Angebot an Ausbildungsstellen schaffen.

Eine stärkere Orientierung der Ausbildungsvergütung an Angebot und Nachfrage findet sich schon in einigen Tarifverträgen wieder. So wurde zum Beispiel im Groß- und Einzelhandel in Hessen vereinbart, daß die Ausbildungsvergütung für 12 Monate nicht erhöht wird, falls die Anzahl der Ausbildungsplätze 1996 gegenüber 1995 um 10 vH zunimmt. In ähnlicher Weise wurde in der kunststoffverarbeitenden Industrie Hessens für das Ausbildungsjahr 1996/97 eine Beibehaltung der Ausbildungsvergütung vereinbart, nachdem im davor liegenden Jahr die Anzahl der Ausbildungsplätze um 15 vH zugenommen hatte. Eine Ausweitung dieser Ansätze wäre zu empfehlen. Es ist jedoch zu bedenken, daß insbesondere bei einer Kürzung der Vergütung die räumliche Mobilität der Auszubildenden bei der Wahl ihrer Lehrstelle eingeschränkt werden kann. Solche Hemmnisse lassen sich jedoch durch finanzielle Beihilfen an Auszubildende vermeiden, wie sie etwa das Land Nordrhein-Westfalen gewährt, wenn zum Antritt einer Lehrstelle eine „unzumutbare“ Wegstrecke bewältigt werden müßte.

### ***Vorrangiges Ziel: Förderung der wirtschaftlichen Wachstumsdynamik***

Bei der Suche nach Auswegen aus der Lehrstellenmisere darf jedoch nicht übersehen werden, daß

die Frage des Ausbildungsbedarfs letztlich als eine Frage der gesamtwirtschaftlichen Dynamik anzusehen ist. Eine Rückkehr zu stärkerer Regulierung des Arbeitsmarktes kann keine Lösung des Problems sein, da dies eher Arbeitsplätze gefährden würde. Auch weil ein steigender Bedarf an Fachkräften letztendlich das Angebot an Lehrstellen erhöht, sind Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähig-

keit der Unternehmen der erste Ansatzpunkt bei der Lösung des Problems. Dies gilt vor allem für Ostdeutschland. Eine Ausbildung hingegen, die über den künftigen Bedarf hinaus führt, ist gesamtwirtschaftlich fragwürdig und stellt allenfalls eine Problemverschiebung dar.

Annette Bergemann  
(abn@iwh.uni-halle.de)

## Kapitalstock und demographische Komponente – Wie kann die Rentenversicherung reformiert werden?

*Die aktuelle Diskussion um die Alterssicherung läßt auf einen Problemstau in der gesetzlichen Rentenversicherung schließen. Ein Rentenniveau auf heutigem Stand müßte langfristig mit drastisch steigenden Beiträgen erkaufte werden, die an der Spitze um das Jahr 2030 bei 28,8 vH der Bruttolöhne liegen würden. Daher treffen Vorschläge, die einen Ausweg aus diesem Dilemma anbieten, auf offene Ohren. Dazu zählen die Ergänzung des Umlageverfahrens durch eine demographische Komponente und einen Teilkapitalstock.*

*Mit beiden Vorschlägen sind expansive und kontraktive Rückwirkungen auf die Volkswirtschaft verbunden. In der vorliegenden Studie werden die Nettoeffekte der Reformvorschläge auf Rentenversicherung und Gesamtwirtschaft mit einem makroökonomischen Modell simuliert.*

*Die Untersuchungen machen deutlich, daß die Einführung einer demographischen Komponente eine Abflachung zukünftiger Beitragssteigerungen mit sich bringt. Der Rückgang ist jedoch nicht ausreichend und beträgt in der Phase der höchsten Belastung lediglich 2,4 Prozentpunkte. Dabei sinkt das Rentenniveau bis zum Jahr 2035 auf 65 vH der Nettolöhne. Bei diesem Niveau sind jedoch Beitragssätze in heutiger Höhe erreichbar, wenn die gesetzliche Rentenversicherung durch einen Teilkapitalstock ergänzt wird. Sein Aufbau kann durch Mittel erfolgen, die z.B. aus der Einführung einer Arbeitssteuer von 2,8 vH der Bruttolöhne oder der Anhebung der Mehrwertsteuer um 3 Prozentpunkte resultieren. Die Berechnungen unterstellen die sofortige Umsetzung der jeweiligen Alternative. Die Mehrwertsteuervariante liefert insgesamt die bessere makroökonomische Performance, so daß diese Alternative zu empfehlen ist.*

### **Reformvorschläge in der aktuellen Rentendiskussion**

Die gesetzliche Rentenversicherung ist durch die aktuelle Arbeitsmarktlage und die zukünftige demographische Entwicklung in die Diskussion geraten. Deutliche Beitragsanhebungen zur Deckung künftiger Defizite werden vielfach als nicht mehr tolerabel angesehen, weil die Grenze der Belastbarkeit bereits heute erreicht zu sein scheint. Tatsächlich verteuern steigende Beitragssätze den Faktor Arbeit und schränken die Spielräume für Lohnverhandlungen und Beschäftigung ein. Zudem werden Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Sozialversicherung indirekt gefördert. Mit der Diskussion ist eine wachsende Konjunktur von Reformvorschlägen verbunden.

Zwei wichtige Anker in der Debatte sind die Einführung einer demographischen Komponente, die die Rentenanpassung modifiziert und die Bildung eines Kapitalstocks als Ergänzung zum praktizierten Umlageverfahren.<sup>23</sup> Die demographische Komponente zielt darauf ab, zukünftige Rentenerhöhungen entsprechend der Bevölkerungsentwicklung zu vermindern. Der Teilkapitalstock soll dagegen die Rentenversicherung in der schwierigsten demographischen Phase entlasten und so eine zu starke Absenkung der Renten bzw. eine übermäßige Erhöhung der Beiträge verhindern (Untertunnelungsstrategie).

<sup>23</sup> Das IWH hat darüber hinaus die kurzfristigen Effekte einer Umfinanzierung versicherungsfremder Leistungen untersucht. Vgl. dazu DREGER, C.: Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/1996.