



## **Erste Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (BeruASichG) der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen**

Die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen haben am 1. April 2004 den erwarteten Gesetzentwurf zur Ausbildungsplatzabgabe (BT-Drs. 15/2820) in den Bundestag eingebracht.

Danach soll jeder Arbeitgeber – gleich ob in der privaten Wirtschaft oder im öffentlichen Dienst – mit mehr als zehn sozialversicherungspflichtig in einen beim Bundesverwaltungsamt zu errichtenden Fonds eine Abgabe einzahlen, wenn er im Ausbildungsjahr nicht eine Ausbildungsquote von sieben Prozent erreicht. Überobligatorisch ausbildende Arbeitgeber erhalten aus diesem Fonds eine Belohnung. „Zusätzlich“ geschaffene Ausbildungsplätze werden aus dem Fonds finanziert. Ausgelöst wird die Abgabenprozedur dann, wenn es am Stichtag nicht mindestens 15% mehr unbesetzte Ausbildungsplätze als Bewerber gibt.

Der Gedanke der Ausbildungsplatzabgabe ist ordnungspolitisch unsinnig, seine Umsetzung im Gesetzentwurf ist verfassungswidrig.

### **I. Konzeption der Ausbildungsplatzabgabe**

#### **1. „Erzwungene Selbsthilfe“**

Nach §1 des Entwurfs ist die Ausbildungsplatzabgabe eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ für die Arbeitgeber: Der von den Arbeitgebern zwangsfinanzierte Ausbildungsfonds soll ihnen helfen, heute Ausbildungsplätze zu schaffen, um morgen auf ein ausreichendes Angebot an Fachkräften zurückgreifen zu können.

Es geht aber nicht um eine paternalistische Zwangsbeglückung – die auch schon nicht zu rechtfertigen ist. Es geht um Beseitigung „sozialer Ungerechtigkeiten“: Das erklärte Ziel heißt: „Kein junger Mensch von der Schulbank in die Arbeitslosigkeit!“ und meint konkret, daß jeder Jugendliche, der eine Berufsausbildung im dualen System sucht, einen betrieblichen Ausbildungsplatz finden soll. Dieses Ziel ist zu unterstützen, allein ist die Ausbildungsplatzabgabe der falsche Weg.

Gewollt ist eine Garantie auf einen Ausbildungsplatz mit Auswahlmöglichkeit für Ausbildungswillige und damit letztlich ein individuelles Recht auf eine Lehrstelle. Dieses Recht ist die Vorstufe zum Recht auf einen Arbeitsplatz. Das Recht auf Arbeit freilich ist als ordnungspolitischer Irrläufer schon lange disqualifiziert. Die Ausbildungsplatzabgabe ist insoweit Mittel zum Zweck:

Durch sie soll das Ausbildungs(kosten)risiko ausbildender Arbeitgeber solidarisch von nicht oder nur begrenzt ausbildungswilligen Arbeitgebern mitgetragen und somit letztlich für alle Arbeitgeber ein „Anreiz“ – besser: staatlicher Zwang – geschaffen werden, ausreichend Ausbildungsplätze in ihren Betrieben zur Verfügung zu stellen. Damit will man zugleich einem weiteren „sozialen Mißstand“ begegnen: dem der „mangelnden Lastengerechtigkeit“ zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Arbeitgebern und der damit verbundenen „Wettbewerbsverzerrungen“.

Dem Charme des vorgeschobenen Arguments der Arbeitgeber-Selbsthilfe ist seinerzeit auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Berufsausbildungsabgabe des formal verfassungswidrigen Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7.9.1976 (vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 - BVerfGE 55, 274 ff. = NJW 1981, 329 ff.) erlegen: Es stellte in einem obiter dictum zur Sonderabgabe das Interesse der Arbeitgeber an einer verbesserten Ausbildungssituation vor das Interesse aller anderen Gesellschaftsgruppen und sah in der Ausbildungsabgabe „lediglich eine erzwungene Selbsthilfe“ für die Arbeitgeber, „damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht“. Nach dieser Logik des Bundesverfassungsgerichts und des auf diese Entscheidung bezugnehmenden Gesetzentwurfs kann der Staat auch eine Umschulungsabgabe, eine Weiterbildungsabgabe und – vor allem – eine Studienplatzabgabe der Arbeitgeber fordern: Das Interesse der Arbeitgeber beschränkt sich nicht auf ein verbessertes Lehrlingsangebot, sondern auf die Ausbildungssituation überhaupt. Arbeitgeber profitieren von jedem Absolventen.

## 2. Spezifische Arbeitgeberverantwortung

Die Entwurfsbegründung sucht die Rechtfertigung für die Abgabe unter Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht in der besonderen Sachverantwortung der Arbeitgeber für ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot.

In der Tat: Die Arbeitgeber tragen Verantwortung für die betriebliche Berufsausbildung: Sie ist die Kehrseite des dualen Berufsausbildungssystems, das ihnen die Freiheit gibt, ihren Fachkräftenachwuchs nach ihren Bedürfnissen und Anforderungen in den Betrieben selbst heranzubilden und sich die geeigneten Bewerber frei auszuwählen.

Aber folgt hieraus eine spezifische, rechtlich fruchtbar zu machende Verantwortung oder gar Verpflichtung der Arbeitgeber, allen ausbildungswilligen Jugendlichen eine betriebliche Lehrstelle zu garantieren? Erblickt man eine solche spezifische Verantwortung bereits darin, daß die Schaffung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes – mit den Worten des BVerfG: „der Natur der Sache nach“ – bei den Arbeitgebern liege, weil typischerweise nur sie betriebliche Ausbildungsplätze schaffen und anbieten

können, dann verkündet man nicht nur eine Binsenweisheit (Wer sonst?), sondern bereitet auch den Boden für eine weitere Abgabe – eine allgemeine Arbeitsplatzabgabe, damit endlich der spezifischen Verantwortung der Arbeitgeber für ein ausreichendes Arbeitsplatzangebot Rechnung getragen wird, weil nur sie typischerweise Arbeitsplätze schaffen und anbieten können. Oder noch abenteuerlicher: ein Kontrahierungszwang der Arbeitgeber nach § 826 BGB, weil sie ein Monopol auf das Ausbildungs- und Arbeitsmarktangebot haben.

Bereits aus der bloßen Möglichkeit der Arbeitgeber, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten, eine besondere Verantwortung dafür abzuleiten, daß jeder ausbildungswillige Jugendliche einen betrieblichen Ausbildungsplatz erhält, ist nicht haltbar. Denn eine realistische Chance auf „Ausbildungs-Vollbeschäftigung“ hängt nicht nur vom Angebot der Arbeitgeber, sondern auch von der Nachfrage der Jugendlichen ab.

So gesehen ist das Ausbildungsplatzangebot von heute das Arbeitsplatzangebot von morgen: Betriebe bilden typischerweise für den eigenen Bedarf aus. Sie kalkulieren im Rahmen der Personalbedarfsplanung den Personalentwicklungsbedarf und damit auch den Ausbildungsbedarf. Das heißt aber auch: Wenn ein Arbeitgeber auf Jahre hinaus keinen Einstellungsbedarf sieht, gibt es keinen vernünftigen Grund, auch auszubilden.

Weshalb den Arbeitgebern aber eine „Gesamtabnahmeverpflichtung“ auferlegt werden soll, die nicht auf ihren Bedarf, sondern auf die Nachfrage der Jugendlichen abstellt, ist nicht ersichtlich.

Die Arbeitgeber können schon nichts für geburtenstarke Jahrgänge. Sie können aber auch nichts für die Verteilung der Ausbildungsneigung unter den Jugendlichen. Ob die Jugendlichen mehrheitlich eine duale Ausbildung anstreben, sich einem „ungeregelten“ Berufsbild zuwenden oder gar studieren wollen – darauf haben die Arbeitgeber keinen Einfluß. Deshalb kann das vorgegebene Ziel „Hilfe zur Selbsthilfe“ zu schaffen als zynisch bezeichnet werden.

Arbeitgeber können schließlich nichts für die Ausbildungsunlust in anderen Betrieben. Wer seinen eigenen Bedarf selbst durch Ausbildung deckt, würde nach dem Konzept der „markträumenden Ausbildungsplatzabgabe“ als Mitglied der Umverteilungsgemeinschaft dafür „bestraft“, daß andere Unternehmen nicht hinreichend ausbilden – weil dies den Ausbildungsbedarfsüberhang steigen läßt. Die Ausbildungsplatzabgabe setzt an einer rechtlichen Gesamtverantwortung aller Arbeitgeber an, bei der jeder Arbeitgeber zugleich „quasi-gesamtschuldnerisch“ für das Arbeitsplatzversagen der anderen einstehen muß. Eine solche

Gesamtverantwortung ist aber nicht begründbar: Was kann der Friseur dafür, daß das KfZ-Schlossergewerbe unzureichend ausbildet? Und was kann ein Arbeitgeber in Baden-Württemberg dafür, daß in Mecklenburg-Vorpommern nicht ausgebildet wird?

Indem der Entwurf bei der Bemessungsgrundlage auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abstellt, nimmt er die Beamten heraus. Weswegen der öffentliche Dienst insofern aus der kollektiven Ausbildungsverantwortung zu entlassen ist, ist nicht ersichtlich. Und weshalb die privaten Arbeitgeber den auf die Beamten entfallenden Ausbildungsanteil in der Umverteilungsgemeinschaft übernehmen sollen, ist gleichfalls nicht einzusehen. Darin liegt eine greifbar verfassungswidrige Ungleichbehandlung der öffentlichen Arbeitgeber.

Selbst die **Insolvenzlast** und der **Arbeitsplatzabbau bei anderen Unternehmen** schlagen bei einer Gesamtabnahmeverpflichtung zu Lasten des erfolgreichen Unternehmers durch. Man sieht: Ordnungspolitisch ist das nur schwer begründbar.

Die Idee einer Ausbildungsumverteilungsgemeinschaft ist nicht zu Ende gedacht: Die Ausbildungsplatzabgabe ist nicht nur typisch deutsch – sie ist zugleich auf Deutschland beschränkt. Der Arbeitsmarkt und der Ausbildungsmarkt aber nicht. Der Europäische Arbeitsmarkt bedeutet dann: Jeder junge EU-Bürger hat das Recht, in Deutschland um eine Ausbildungsstelle nachzusuchen. Damit steigt die Gesamtabnahmeverpflichtung und als Folge die Gesamtausbildungsplatzabgabe im Volumen. Auf Arbeitgeberseite sind aber nur die in Deutschland beheimateten Unternehmen in das abnahmepflichtige Kollektiv eingebunden.

Weil die Ausbildungsplatzabgabe nicht zuerst den Arbeitgebern selbst dient und ein ausreichendes Lehrstellenangebot, vor allem aber dessen Finanzierung, nicht in der besonderen Verantwortung der Arbeitgeber liegt, hält die Ausbildungsplatzabgabe den strengen verfassungsrechtlichen Kriterien einer Sonderabgabe nicht stand.

Das heißt: Die Arbeitgeber alleine und pauschal mit einer zusätzlichen Abgabenlast für die Finanzierung der Ausbildung zu belegen, heißt auch die Interessen der Gesamtgesellschaft auf das Teilinteresse einer Gruppe zu reduzieren und so die Verantwortung gleichsam zu delegieren. Dies wird aber auch der Rechtsprechung zur Sonderabgabe nicht gerecht, kann eine solche nur von einer homogenen Gruppe – mit einem eindeutigen Gruppeninteresse – erhoben werden. Der Staat kann sich aber nicht von seiner Verantwortung lossagen und seine Aufgaben einer gesellschaftlichen Gruppe aufgeben. Die Ausbildung junger Menschen ist Aufgabe aller – sicher und gerade auch der

Arbeitgeber. Aber bei der Aufgabenlösung darf nicht nur eine Gruppe belastet und so das Risiko der Gesellschaft abgewälzt werden.

### 3. Mitverantwortung von Auszubildenden, Tarifparteien und Staat

Ordnungspolitisch ist das Konzept zweitens verfehlt, weil den Arbeitgebern einseitig die alleinige Verantwortung für die Ausbildungsmisere zugeordnet wird.

Die Mitverantwortung trägt aber auch der Staat, weil

- die von ihm kontrollierte Schulausbildung nicht sicherstellt, daß die jungen Menschen überhaupt ausbildungsfähig sind,
- die Ausbildungsordnungen seit vielen Jahren im bürokratischen Wust ersticken und nicht mehr zeitgemäß sind,
- der Staat in § 10 BBiG eine nachfragefeindliche überhöhte Mindestausbildungsvergütung mit Unterhaltscharakter vorschreibt,
- der Staat durch die Beschränkungen des § 5 BBiG verhindert, daß der ausbildende Betrieb die Auszubildenden an sich binden kann – so wird jede Ausbildungsinvestition zum Amortisationsrisiko.

Die **Tarifparteien** trifft eine **spezifische Mitverantwortung**, weil sie mit deutlich überhöhten tariflichen Ausbildungsvergütungen die betriebliche Ausbildung unattraktiv gestalten. Freilich: Weil die Ausbildungsplatzabgabe nicht an der branchenbezogenen Ausbildungsvergütung ausgerichtet ist (was auch unzulässig wäre) kommt es zu entsprechenden verzerrenden Anreizen: In Branchen mit hoher Ausbildungsvergütung (etwa: Druckindustrie) lohnt es sich verstärkt, nicht auszubilden. Weshalb müssen im Rahmen der Umverteilungsgemeinschaft dann etwa die Bäcker oder Sägewerke mit „preiswerten“ Ausbildungsvergütungen für die verfehlte Tarifpolitik der Druckindustrie büßen?

Anders gewendet: Wer die staatliche Ausbildungsbewirtschaftung will, muß konsequent sein und dann auch die Ausbildungsvergütungen staatlich regeln und insofern den Tarifparteien die Regelungsbefugnis entziehen. Die „bange Wahl“ zwischen marktlicher und staatlicher Steuerung muß konsequent entschieden werden.

Daneben wird in dem Gesetzentwurf das **Verhalten der Ausbildungsplatzsuchenden** nicht berücksichtigt: Wie, wenn zwar Ausbildungsplätze in einer Branche ausreichend zur Verfügung stehen, diese aber nicht besetzt werden, weil die Ausbildung zu bestimmten Berufen nicht en vogue ist? Was können die Arbeitgeber in Handwerksberufen dafür, daß Büroberufe beliebter sind?

Das Risiko der Nichtbesetzung vorgehaltener Ausbildungsplätze belastet die ausbildungswilligen Arbeitgeber gleichheitswidrig: Sie müssen die

Ausbildungsplatzabgabe so bezahlen, wie wenn sie keine Ausbildungsplätze vorhalten. Zugleich müssen sie aber die Ausbilder (Meister) bezahlen und eine auf Auszubildende zugeschnittene Arbeitsorganisation vorhalten. Das bedeutet praktisch: Wer einen Ausbildungsplatz anbietet, aber keinen Auszubildenden findet, wird durch das Abgabensystem dazu ermuntert, den Ausbildungsplatz zu streichen und statt dessen den Freikauf zu wählen.

Nicht anders geht es demjenigen Arbeitgeber, der nur auf unqualifizierte Bewerber stößt, etwa solche, die unzureichend Deutsch sprechen und selbst Grundrechenarten nicht beherrschen. Und was gilt, wenn der Jugendliche die Ausbildung vor dem Stichtag abbricht? Auch dann muß der Arbeitgeber dafür bezahlen – Irrsinn!

Wer staatliche Arbeitsmarktbewirtschaftung will, muß auch hier konsequent sein und den Jugendlichen eine entsprechende Ausbildungsverpflichtung auferlegen – etwa mit Zumutbarkeitsregeln für die Annahme eines Ausbildungsplatzes. Die Staatsbewirtschaftung strebt so nach dirigistischer Verteilung von Ausbildungsplätzen.

Die behauptete (Allein)Verantwortung der Arbeitgeber für die Berufsausbildung gibt es mithin nicht! Deswegen kann sie auch die Abgabe nicht tragen.

#### 4. Ausbildungsplatzlastzuordnungsbürokratie

Die Ausbildungsabgabe will den Ausbildungsaufwand gerecht verteilen. Das ist Umverteilung. Deswegen muß jede Umverteilungsmaßnahme Rechenschaft darüber ablegen, welche Verteilung sie aus welchem Grunde korrigieren will.

Mit der Ausbildung verhält es sich zunächst wie mit jeder anderen Arbeits- oder Dienstleistung: Der Marktmechanismus verteilt selbst und dies in aller Regel effizienter, als das der Staat könnte – eben deswegen ist auch eine ineffiziente Ausbildungsplatzlastzuordnungsbürokratie zu befürchten. In einer arbeitsteiligen Wirtschaft ist es normalerweise auch nicht ansatzweise kritikwürdig, wenn einige Betriebe mehr und andere weniger ausbilden.

#### II. Ausbildungsquote

Verfassungsrechtlich angreifbar ist bereits die Festschreibung einer betrieblichen Ausbildungsquote von pauschal sieben Prozent. Dies verstößt gegen die Grundrechte aus Art. 12 und Art. 3 GG.

Vorausgesetzt, bei einer **siebenprozentigen Ausbildungsquote** hätte jeder Jugendliche einen Ausbildungsplatz. Hier schert die Berechnung alle Branchen über einen Kamm: Ist es wirklich so, daß im Friseurhandwerk ein siebenprozentiger Ausbildungsbedarf besteht und hat die Metallindustrie nur einen solchen Bedarf? Ist er in Mecklenburg-Vorpommern nicht anders als im

Alpenvorland? Anders gewendet: Wenn in einer Branche keine Ausbildungsplatz-Nachfrage von sieben Prozent besteht, dann finanziert diese Branche die Ausbildung in fremden Berufen mit. Für sie entsteht eine Abgabenlast, die sie nicht vermeiden kann – das ist unzumutbar. Bei aller Notwendigkeit einer typisierenden Regelung sind branchenbezogene Lösungen sachgerechter und mit Blick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip rechtlich vorzuziehen. Der Hinweis auf die Öffnungsklausel des § 13 Entwurf hilft insofern nicht: Denn die Tarifverhandlungen sind mit dem Berufsausbildungssicherungsgesetz im Rücken nicht frei.

Die Quote greift auch in die Organisationsfreiheit der Arbeitgeber ein: Es gibt Unternehmer, die gemessen an der Anzahl der Beschäftigten keinen siebenprozentigen Bedarf an gewerblich Auszubildenden haben. Beispiel ist das Softwareentwicklungsunternehmen wie SAP, das viele studierte Informatiker und Ingenieure beschäftigt, aber nur wenige Bürokaufleute braucht. Das Gesetz zwingt diese letztlich dazu, ihre Personalstruktur zu ändern – zugunsten der gewerblich Auszubildenden. Das ist ein unangemessener Eingriff in die Berufsfreiheit, denn solche Unternehmen profitieren praktisch nicht von der Ausbildung. Die Lösungsmöglichkeit hier hieße, nur solche Beschäftigte bei der Ermittlung der Ausbildungsquote zu zählen, die in einem Ausbildungsberuf arbeiten.

Außerdem trägt die pauschale Erfassung aller Arbeitgeber (mit Ausnahme des beamtenrechtlichen Dienstherrn) nicht dazu bei, das Ziel der Lastengerechtigkeit zu erreichen – im Gegenteil. Der überwiegend Akademiker beschäftigende Arbeitgeber, der soziale Verantwortung im Sinne des Entwurfes wahrnimmt, aber immer noch unter der gesetzlichen Quote liegt, muß dann vielleicht demjenigen Unternehmen über die Umlage Zuschüsse bezahlen, das zwar über der Quote, aber unter seinem individuellen Fachkräftebedarf ausbildet. Das ist absurd – und eine sachwidrige Gleichbehandlung von evident ungleichen Lebenssachverhalten. Sie wird auch durch die Befreiungsmöglichkeit in § 10 des Entwurfs nicht hinreichend aufgefangen.

Besonders deutlich wird das an Universitäten: Sollen sie statt Studenten zu unterrichten nun in die Berufsausbildung einsteigen? Hier wird der Eingriff in die Wissenschaftsfreiheit deutlich! Und was ist mit (Berufs-)Schulen – müssen dort entsprechend dem Lehreranteil auch Ausbildungsplätze geschaffen werden?

### III. Tariföffnung

Daß die nachfrageorientierte Ausbildungsquote fehlt geht, zeigt auch die tarifliche Wirklichkeit. Die bislang bestehenden Tarifwerke über die Ausbildungsförderung in der Bauindustrie und in der chemischen Industrie

wählten andere Wege: Der Tarifvertrag über die Berufsbildung im Baugewerbe (BBTV) sieht eine pauschale Umlage für alle Arbeitgeber vor – unabhängig von irgendeiner Nachfragequote. Damit werden alle Arbeitgeber gleich belastet. Der Tarifvertrag „Zukunft durch Ausbildung“ der chemischen Industrie wiederum sieht zwar ein Ziel vor, aber dieses branchenspezifisch und ohne Abgabenfolge. Solche Tarifwerke genügten deshalb den Vorgaben des § 13 Entwurf nicht – denn sie garantieren keine Ausbildungsquote. Wobei man auch sieht, daß der Entwurf die praktischen Gegebenheiten nur streift.

Außerdem gleicht die **Tariföffnungsklausel** einem Danaergeschenk: Nimmt man den Wortlaut des § 13 Entwurf ernst, sind nur solche Tarifverträge nach „Zweck und Wirkung“ dem Gesetz gleich, die mindestens eine Ausbildungsquote von sieben Prozent vorsehen. Das ist aber in zweierlei Hinsicht verfehlt. Einmal wird die mögliche Differenzierungsmöglichkeit, die die Öffnungsklausel bietet, konterkariert und zum anderen bleibt den Tarifparteien nur ein äußerst geringer Spielraum bei der Vertragsgestaltung. Insofern diktiert das Gesetz den Inhalt des Tarifvertrages – damit ist aber auch die Tarifautonomie tangiert.

#### IV. Handwerkliche Fehler

Der Gesetzentwurf ist handwerklich mißglückt.

Auszubildende sind auch sozialversicherungspflichtige Beschäftigte. Sie zählen deshalb nach §§ 2 Abs. 4 und 5 Entwurf bei der Ermittlung der Ausbildungsquote von sieben Prozent mit. Das bedeutet: Je mehr ein Unternehmen ausbildet, desto höher steigt auch die absolute Zahl der zur Verfügung zu stellenden Ausbildungsplätze.

Flexible Haustarifverträge werden nicht gefördert: Der Arbeitgeber wird sich lieber auf das starre Gesetzeskorsett zurückziehen, als einen maßgeschneiderten Firmentarifvertrag abzuschließen. Denn bei einem solchen finanziert er alles alleine, da er vom Umlageverfahren nach § 13 Abs. 3 Entwurf ausgeschlossen ist.

#### V. Fazit

Mit der Fachöffentlichkeit ist die Ausbildungsumlage im allgemeinen und der konkrete Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation im besonderen abzulehnen. Bezeichnend ist, daß der Staat die Beamten nicht mitzählen und sich damit selbst einen Sondervorteil verschaffen will. Die Abgabe belastet die Arbeitgeber pauschal und unangemessen, schafft eine sachwidrige Umverteilungsgemeinschaft und schafft Arbeitsplätze nur in der Bundesverwaltung. Die Arbeitnehmer werden die Zeche bezahlen müssen, weil die Ausbildungsplatzabgabe die Lohnnebenkosten erhöht und damit zu weiterem Personalabbau führt.

Der Entwurf ist ordnungspolitisch verfehlt und verfassungsrechtlich angreifbar.