

Tarifliche Ausbildungsförderung begrenzt erfolgreich – eine empirische Wirkungsanalyse

Reinhard Bispinck
Marlies Dorsch-Schweizer
Johannes Kirsch

Seit Mitte der 90er Jahre haben die Gewerkschaften in zahlreichen Wirtschaftszweigen und Tarifbereichen tarifliche Regelungen zur Förderung der Ausbildung durchgesetzt. Damit reagierten die Tarifvertragsparteien auf eine sich seit der Rezession 1993/94 verschärfende Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Jugendliche und junge ArbeitnehmerInnen. Auch auf der politischen Ebene spielte das Thema eine Rolle. Im Rahmen des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ vereinbarten die Beteiligten im Juli 1999: „Die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften werden sich ... dafür einsetzen, dass in möglichst vielen Tarifverhandlungen ausbildungsfördernde Vereinbarungen zur Steigerung des Ausbildungsplatzangebotes getroffen werden.“ Der folgende Beitrag skizziert die inhaltliche Struktur und Reichweite der Tarifbestimmungen und unterzieht ausgewählte Vereinbarungen einer genaueren Wirkungsanalyse. Er fasst Ergebnisse eines Forschungsprojekts zusammen, das das WSI im vergangenen Jahr im Auftrag des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) durchgeführt hat.

1

Problemaufriss

Gegenstand des genannten Projekts war eine empirische Wirkungsanalyse von ausgewählten tariflichen Regelungen zur Ausbildungsförderung auf der Basis von qualitativen Interviews mit Verbandsvertretern und von betrieblichen Kurzfallstudien. Darüber hinaus hat das WSI seit 1996 regelmäßig eine flächendeckende Dokumentation und Analyse der Tarifbestimmungen zur Ausbildungsförderung vorgenommen.¹ Auf dieser Basis erstellte das BIBB jeweils eigene Auswertungen, die auch Eingang in den jährlichen Berufsbildungsbericht fanden (zuletzt: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2001; Beicht/Berger 2001).

Die tarifvertraglichen Vereinbarungen konzentrieren sich im Wesentlichen auf zwei Regelungsfelder: die Sicherung bzw. den Ausbau der betrieblichen Ausbildungskapazitäten sowie die Gewährleistung der Übernahme der Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung. Generell ist anzumerken, dass zahlreiche Regelungen keinen tarifrechtlichen Status im strengen Sinne des Wortes haben. Es handelt sich oft um Appelle, Absichtserklärungen, Aufforderungen und sonstige Vereinbarungen, die den Status einer (tarif-)politischen Selbstverpflichtung haben, aber keine verbindlichen Ansprüche der Beschäftigten bzw. der betrieblichen Interessenvertretungen begründen.

Die Auswertung aller relevanten Tarifbereiche (Branchentarifverträge und ausgewählte Firmentarifverträge) für das Jahr 2001 ergab, dass in insgesamt über 50 Wirtschaftszweigen bzw. Branchen mit rund 10,7 Mio. Beschäftigten entsprechende Tarifbestimmungen und Vereinbarungen vorlagen (Bispinck u.a. 2002).

Aussagen bzw. Vereinbarungen zum Erhalt und zum Ausbau der Ausbildungskapazität finden sich in 38 Wirtschaftszweigen/Tarifbereichen mit 6,6 Mio. Beschäftigten. Form und Verbindlichkeitsgrad der Absprachen und Vereinbarungen sehen im Einzelfall sehr unterschiedlich aus. Das reicht vom unverbindlichen Appell der Tarifparteien an die Betriebe, verstärkt auszubilden, bis zur zahlenmäßig präzisen Festlegung der Steigerung der Ausbildungsplätze. Der kleinste gemeinsame Nenner war in einigen Fällen der Aufruf an die Betriebe und Unternehmen zu verstärkten Ausbildungsaktivitäten. In einigen Bereichen verständigten sich die Tarifparteien darauf, das bestehende Ausbildungsniveau zu halten. In einigen Tarifbereichen wurde die Erhöhung bzw. die Zahl der Ausbildungsplätze insgesamt in konkreten Zahlen vereinbart. Dies betrifft vor allem Unternehmen mit Firmentarifverträgen.

In einer Reihe von Tarifbereichen gibt es eine Verknüpfung der Ausbildungsvergütung mit der Erhöhung der Zahl der Ausbildungsplätze. Zum Teil wurde auch auf die Anhebung der Ausbildungsvergütungen verzichtet, ohne dass konkrete Zusagen gegeben wurden. In einigen Berei-

chen bestehen konditionierte Regelungen: Wenn bestimmte Steigerungen der Ausbildungskapazität erreicht werden, dann bleiben die Ausbildungsvergütungen unverändert bzw. können abgesenkt werden. In einigen Tarifbereichen haben die Tarifparteien Kontrollverfahren vereinbart. In anderen Bereichen haben sich die Tarifparteien auf eine dauerhafte Kooperation geeinigt, z.B. in Form Runder Tische zu Ausbildungsfragen.

In 52 Wirtschaftszweigen/Tarifbereichen mit 10,5 Mio. Beschäftigten bestehen Regelungen zur Übernahme der Auszubildenden nach Abschluss ihrer Ausbildung. Die Regelungen unterscheiden sich vor al-

¹ Sie wurden jeweils in der Reihe „Elemente qualitativer Tarifpolitik“ des WSI-Tarifarchivs veröffentlicht.

Dr. Reinhard Bispinck ist Leiter des Tarifarchivs im WSI in der Hans Böckler Stiftung
e-mail: reinhard-bispinck@boeckler.de

Marlies Dorsch-Schweizer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung
e-mail: marlies-dorsch-schweizer@boeckler.de

Johannes Kirsch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im WSI in der Hans-Böckler-Stiftung
e-mail: Johannes-Kirsch@boeckler.de

lem in der Frage, ob die Übernahme befristet oder unbefristet erfolgt. In den meisten tariflichen Vereinbarungen ist eine befristete Übernahme vorgesehen. Eine Reihe von Tarifabschlüssen sieht allerdings auch eine Kombination mehrerer Varianten vor, insbesondere der befristeten und unbefristeten Übernahme bzw. der voll- und teilzeitigen Übernahme. Zu berücksichtigen ist, dass in den meisten Fällen die Übernahme „grundsätzlich“ vorgesehen ist bzw. als Sollvorschrift ausgestaltet ist. Die Betriebe können z.B. beim Vorliegen verhaltens- oder personenbedingter Gründe oder wegen akuter Beschäftigungsprobleme von der Übernahme Abstand nehmen. Im Laufe der Jahre ist es in manchen Fällen gelungen, die Befristung der Übernahme zu verlängern, typischerweise von 6 auf 12 Monate.

In der überwiegenden Mehrheit der ausgewerteten Tarifbereiche gibt es – wie auch in den Tarifverträgen generell – keine besonderen, das heißt abgesenkten, Eingangvergütungen für Berufsanfänger nach abgeschlossener Ausbildung. In einigen Bereichen wurden allerdings die tariflichen Grundlöhne bzw. -gehälter für einen festgelegten Zeitraum um einen bestimmten Prozentsatz herabgesetzt.

2 Die untersuchten tariflichen Regelungen im Überblick

Die tariflichen Regelungen, die ausgewählt wurden, um im Rahmen des Forschungsprojekts zur Wirkungsanalyse tariflicher Ausbildungsförderung näher untersucht zu werden, lassen sich nach dem Inhalt der Vereinbarung sowie nach dem formalen Verbindlichkeitsgrad der Bestimmungen typisieren. Neben Tarifbereichen, die sowohl die Erhöhung der Ausbildungskapazität als auch die Übernahme der Ausgebildeten geregelt haben, gibt es auch solche, die nur eine der beiden Fragen aufgegriffen haben. Die Frage von finanziellen Entlastungsregelungen für die Betriebe spielt zwar in den Tarifverträgen eine Rolle, ist in dieser Typisierung jedoch nicht berücksichtigt.

Im Folgenden werden die zentralen Inhalte der tariflichen Bestimmungen sowie ihre Veränderung im Verlauf der letzten Jahre stichwortartig dargestellt.

Übersicht 1: Typologische Einordnung der sechs untersuchten Vereinbarungen

Verbindlichkeitsgrad der Vereinbarung	Inhalt der Vereinbarung		
eher hoch	Erhöhung der Ausbildungsplatzzahl Chemische Industrie Westliche Länder	Förderung der Übernahme Auszubildender Schlosser- und Schmiedehandwerk Baden-Württemberg	Erhöhung der Ausbildungsplatzzahl und Übernahme Metallindustrie Niedersachsen
eher niedrig	Reisebürogewerbe bundesweit	Bauhauptgewerbe östliche Länder	Privates Bankgewerbe bundesweit

Quelle: Eigene Darstellung

WSI Hans Böckler Stiftung

Typ I: Erhöhung der Ausbildungsplatzzahl

Chemische Industrie

Westliche Bundesländer

Die erstmals 1996 getroffene und in den Folgejahren jeweils erneuerte Vereinbarung nennt einen konkreten Prozentsatz, um den das Ausbildungsplatzangebot erhöht werden soll. In dem derzeit geltenden Abkommen (es ist Bestandteil des Chemietarifbündnisses 2000) stellen die Tarifparteien zunächst fest, „dass die im Tarifabschluss vom 09.05.98 bis Ende 2000 angestrebte Steigerung der Ausbildungsplätze um 5% erfüllt werden wird.“ Was die weitere Zielsetzung angeht, „erwarten die Chemiearbeitgeber bis Ende 2002 eine weitere Steigerung des Ausbildungsplatzangebots auf insgesamt 10% bezogen auf die Basis des Tarifabschlusses von 1998.“ Die Prioritäten der Tarifvertragsparteien kommen in dem Grundsatz „Ausbildung geht vor Übernahme“ zum Ausdruck, den sie in der Vereinbarung „erneut bekräftigen“.

Reisebürogewerbe

bundesweit

Nach einer erstmals 1996 vereinbarten, in den folgenden Jahren erneuerten und auch heute in unveränderter Form gültigen „befristeten Sonderregelung zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze“ (im Tarifvertrag Ausbildungsvergütungen) können Betriebe, die erstmals ausbilden oder ihre Ausbildungsquote angehoben haben, bei den jeweils startenden Ausbildungsjahrgängen die Ausbildungsvergütung um bis zu 15 % absenken. Damit es nicht zu einer missbräuchlichen Inanspruchnahme dieser Regelung kommt, müssen die Betriebe ein von den Tarifparteien festgelegtes Nachweis- und Meldeverfahren durchlaufen, an dem neben dem Arbeitgeberverband auch die IHK beteiligt ist.

Typ II: Förderung der Übernahme Ausgebildeter

Schlosser- und Schmiedehandwerk

Baden-Württemberg

Nach einer seit 1997 geltenden Regelung (im Tarifvertrag Ausbildungsvergütungen) „werden Auszubildende im Grundsatz nach erfolgreich bestandener Abschlussprüfung für mindestens sechs Monate in ein Arbeitsverhältnis übernommen, soweit dem nicht personenbedingte Gründe entgegenstehen.“ Nach einer Ausnahmeklausel kann von dieser Verpflichtung mit Zustimmung des Betriebsrats „abgewichen werden, wenn das Angebot eines Arbeitsverhältnisses wegen akuter Beschäftigungsprobleme in dem Betrieb nicht möglich ist oder der Betrieb über seinen Bedarf hinaus Ausbildungsverträge abgeschlossen hat.“ Abgesehen von einer in der Vereinbarung von 1997 noch enthaltenen Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe wurden bis heute keine inhaltlichen Änderungen an dieser Regelung vorgenommen.

Bauhauptgewerbe

östliche Bundesländer

Eine 1997 vereinbarte und bis heute unverändert geltende Beschäftigungssicherungsklausel (Bestandteil des Lohntarifvertrags) erlaubt es den Betrieben – bei Abschluss einer diesbezüglichen Betriebsvereinbarung –, die Löhne und Gehälter um bis zu 10 % abzusenken. Die Inanspruchnahme dieser Regelung soll es ihnen ermöglichen, Kurzarbeit, betriebsbedingte Kündigungen und „arbeitskostenbedingte Vergabe von Nachunternehmerleistungen“ zu vermeiden und Ausgebildete zu übernehmen.

Zuvor hatten die Tarifparteien – vor dem Hintergrund eines starken Anstiegs der Azubi-Zahlen und der hierdurch bedingten Finanzierungsprobleme – eine Kürzung der Erstattungsleistungen der umlagefinanzierten Sozialkasse an die Ausbildungsbetriebe vereinbart, und zwar von 12 auf 10 Monate im ersten, und von 10 auf

6 Monate im zweiten Lehrjahr. Im darauf folgenden Jahr wurden dann die Ausbildungsvergütungen für die gewerblichen Auszubildenden um ca. 10 % gekürzt, was auf Arbeitgeberseite mit Akzeptanzproblemen wegen ihrer im Branchenvergleich unverhältnismäßigen Höhe begründet wurde und – als Bestandteil einer „Paketlösung“ in der Tarifschlichtung – von der IG BAU nicht abgewehrt werden konnte.

Typ III: Erhöhung der Ausbildungsplatzzahl und Förderung der Übernahme

Ausgebildeter Metallindustrie Niedersachsen

In Vereinbarungen mit einjähriger Laufzeit, die jeweils in den Tarifvertrag zur Beschäftigungssicherung integriert wurden, hatten sich die Tarifparteien für die Jahre 1997 bis 2000 darauf geeinigt, eine jeweils präzise bezifferte Steigerungsrate des Ausbildungsplatzangebots anzustreben. Infolge einer Übererfüllung der jeweiligen Zielvorgaben konnten die Tarifparteien im Jahr 2000 eine Erhöhung um 20 % gegenüber 1996 konstatieren; in der derzeit geltenden Vereinbarung erstreben sie keine weitere Steigerung sondern eine Stabilisierung auf dem erreichten Niveau.

Parallel zu diesen Regelungen werden die Betriebe verpflichtet, die Ausbildungsabsolventen mindestens mit einem auf 12 Monate (1997: 6 Monate) befristeten Vertrag zu übernehmen. Bei Ausbildung über Bedarf oder Beschäftigungsproblemen können Betriebe hiervon mit Zustimmung des Betriebsrats abweichen.

Als „Gegenleistung“ für diese Regelungen einigten sich die Tarifparteien auf ein teilweises „Einfrieren“ der Ausbildungsvergütungen.

Privates Bankgewerbe

bundesweit

In einer im Jahr 1996 abgegebenen gemeinsamen „Erklärung zur Ausbildung und Übernahme“ bekräftigen die Tarifparteien den Grundsatz „Ausbildung geht vor Übernahme“. Sie „rechnen daher für die Jahre 1996 und 1997 mit Ausbildungsaktivitäten der Banken, die wiederum über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegen“ und „gehen davon aus, dass in der Tarifgemeinschaft die Neueinstellungsquote im Jahre 1997 gegenüber 1996 um 7 % erhöht wird.“ Darüber hinaus fordern die Tarifvertragsparteien in der Erklärung „die Banken dazu auf, alle Möglichkeiten zu nutzen,

die zu einer Weiterbeschäftigung qualifizierter Ausgebildeter führen können“ und empfehlen verschiedene Maßnahmen, welche die Chancen der Ausbildungsabsolventen auf Weiterbeschäftigung oder Vermittlung an andere Arbeitgeber erhöhen können.

Da sich die Tarifparteien in der Folgezeit nicht darüber einigen konnten, ob diese Erklärung zu einer Erhöhung der Ausbildungsaktivitäten geführt hatte, geben sie den Betrieben seit 1998 – so auch in der gegenwärtig geltenden „Erklärung zur Nachwuchsförderung und Übernahme“ – keine konkreten Steigerungsraten mehr vor, sondern formulieren nur allgemein gehaltene Ziele. Was das zweite Thema der Erklärung betrifft, wird nun eine wenigstens zwölfmonatige Übernahme empfohlen.

3

Entstehung, Umsetzung und tarifpolitische Bedeutung der Regelungen

Die folgenden Ausführungen fassen einige zentrale Ergebnisse des Forschungsprojekts zur Wirkungsanalyse tariflicher Ausbildungsförderung zusammen (Bispinck u.a. 2002). Sie stützen sich im Wesentlichen auf die Erträge der Interviews, die in den sechs genannten Tarifbereichen mit Vertretern der Tarifparteien und je Tarifbereich in zwei Betrieben mit Betriebsrat und Personalleitung geführt wurden.

3.1 ENTSTEHUNGSZUSAMMENHANG UND RAHMENBEDINGUNGEN

Die tariflichen Regelungen zur Ausbildungsförderung sind unmittelbar mit der Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation in den einzelnen Tarifbereichen verknüpft. In allen untersuchten Tarifbereichen geben die Tarifvertragsparteien an, dass rückläufige Zahlen bei den Ausbildungsverhältnissen bzw. Probleme bei der Übernahme auslösender Faktor für Verhandlungen zu diesem Thema gewesen seien. Zumeist setzten derartige Überlegungen nach der Rezession von 1993/94 ein.

In der niedersächsischen Metallindustrie ergriff die IG Metall 1995 die Initiative, nachdem sie rückläufige Übernahmehzahlen registrieren musste. Ihre Forderungen zur Absicherung der Übernahme waren Bestandteil eines tarifpolitischen Forde-

rungskonzepts zur Beschäftigungssicherung; die Zielsetzung eines Ausbaus der Ausbildungskapazitäten wurde erst in einem zweiten Schritt verfolgt. Die Arbeitgeber stellten die Behebung eines absehbaren Fachkräftemangels sowie die Wahrnehmung einer gesellschaftspolitischen Aufgabe als ihre Motivation in den Vordergrund. Insgesamt war zweifellos entscheidend, dass in diesem Tarifbereich die Beschäftigungssicherung für die Tarifparteien eine hohe Bedeutung hat. Im Herbst 1993 hatte die Einführung der Vier-Tage-Woche bei Volkswagen den Anstoß dafür geliefert, auch im Bereich des regionalen Flächentarifvertrags der niedersächsischen Metallindustrie eine ähnliche Vereinbarung abzuschließen.

In der *chemischen Industrie* ging der Anstoß ebenfalls von der Gewerkschaft aus, die auf die rückläufige Ausbildungsquote reagierte. Die Arbeitgeber betonten aber sehr stark die Interessenkongruenz in dieser Frage. Dies gilt gleichermaßen für das private Bankgewerbe. Die Forderungen der damaligen Gewerkschaften HBV und DAG wurden von den Arbeitgebern aufgegriffen, die auf diesem Feld einen Konsens und keinen Konflikt der Tarifparteien sahen.

In kleineren Branchen hatten bei vergleichbarer Ausgangslage die Tarifvereinbarungen in den großen Branchen Vorbildfunktion. So gelang der IG Metall z.B. im baden-württembergischen Schlosser- und Schmiedehandwerk die Regelungen der Metallindustrie zu übertragen. Der Arbeitgeberverband stimmte „aus Imagegründen“ zu.

Im *Reisebürogewerbe* ging es den Tarifparteien bei den ausbildungsbezogenen Regelungen nicht nur um die Inhalte selbst, sondern auch um eine Demonstration tarifpolitischer Beweglichkeit und Flexibilität. Damit sollte ein Tarifwerk, das in seiner Akzeptanz bei den Unternehmen insgesamt „auf der Kippe“ stand, stabilisiert werden.

Eine grundsätzlich abweichende Konstellation finden wir im ostdeutschen *Bauhauptgewerbe* vor. Ausgangspunkt der tarifpolitischen Vereinbarungen war das wachsende Finanzierungsproblem der branchenübergreifenden Sozialkasse, mit der ein wesentlicher Teil der betrieblichen Ausbildungskosten (re-)finanziert wird. Dies war durch die stark steigenden Ausbildungszahlen in den neuen Bundesländern entstanden, auf welche die Tarifparteien mit Leistungseinschränkungen der

Kasse reagierten. Die Kürzung der Ausbildungsvergütungen wurde seitens der Arbeitgeber vor allem mit massiven Akzeptanzproblemen begründet und die Beschäftigungssicherungsklausel diente im Wesentlichen der Senkung des Tarifniveaus, nicht aber speziell der Ausbildungsförderung.

Zwar betonen alle befragten Tarifparteien, dass es ein gemeinsames Interesse an einer funktionierenden betrieblichen Ausbildung gibt. Gleichwohl zeigten sich bei der Aushandlung deutliche Interessendifferenzen und Konfliktlinien. Je präziser und verbindlicher die Regelungen (nach gewerkschaftlichen Vorstellungen) ausfallen sollten, umso zurückhaltender bzw. widerspenstiger zeigten sich die Verhandlungspartner auf der Arbeitgeberseite. Konsens konnte vor allem dann rasch erzielt werden, wenn die Regelungen weitgehend Appellcharakter hatten.

3.2 POLITISCH-INHALTLICHER STELLENWERT

Die große Verbreitung, die tarifliche Regelungen zur Ausbildungsförderung im Laufe der vergangenen Jahre gefunden haben, bedeutet keineswegs, dass sie überall von gleich hohem Gewicht gewesen sind; das Engagement der Tarifparteien fiel vielmehr sehr unterschiedlich aus. Dies schlägt sich maßgeblich in der Regelungsqualität sowie in der Intensität und Kontinuität der Beschäftigung mit dem Thema nieder. Das Spektrum der politisch-inhaltlichen Relevanz reicht von „real“ über „randständig“ bis zu „symbolisch“ bedeutsam.

Reale tarifpolitische Bedeutung hat die Ausbildungsfrage in der niedersächsischen *Metallindustrie*. Dort befasst sich die Gewerkschaft seit längerem konsequent mit dem Thema und hat nach der Vereinbarung auch die Umsetzung und Kontrolle mit Akribie betrieben bzw. kontrolliert. Dabei war sie auch zu konfliktuöser Auseinandersetzung mit der Arbeitgeberseite bereit und in der Lage. Auf der anderen Seite zeigte der Arbeitgeberverband ein eigenständiges Engagement sowohl bei der Bekanntmachung wie auch Umsetzung der tariflichen Regelung.

Im Bereich der *chemischen Industrie* kann den tarifpolitischen Bemühungen ebenfalls eine beachtliche reale politische Bedeutung zugemessen werden. In der gewerkschaftlichen tarifpolitischen Diskussion spielte die Ausbildungsfrage eine rele-

vante Rolle, was auch dadurch belegt wird, dass die Gewerkschaftsjugend seit Mitte der 90er Jahre in der tarifpolitischen Verhandlungskommission vertreten ist. Die Ernsthaftigkeit der Arbeitgeberanstrengungen wird daran deutlich, dass die Großunternehmen durch ihr Verhalten dazu beitragen, dass konkrete Steigerungsraten der Ausbildungsplatzzahlen in die Vereinbarungen aufgenommen wurden, auch wenn sie für den Arbeitgeberverband lediglich als „tarifliche Erwartungserklärungen“ ohne formalrechtliche Bindungskraft zu verstehen sind. Nicht zuletzt die Übertragung der praktischen Umsetzung an regionale „Runde Tische für Arbeitsmarktfragen“ unterstreicht, dass die Tarifbestimmungen vor Ort mit Leben erfüllt werden sollten.

Im privaten *Bankgewerbe* stellt sich die Situation etwas anders dar. Zwar wurde zunächst auch hier eine konkrete (wenn auch nicht rechtlich-bindende) Rate vereinbart, um welche die Ausbildungskapazitäten gesteigert werden sollten. Über den Grad der Erreichung dieser Zielvorgabe konnten die Tarifparteien später dann allerdings keine Einigung herstellen. Während die Gewerkschaft sich aktiv um die betriebliche Umsetzung bemühte und dabei zu der Einschätzung kam, dass die vereinbarte Steigerungsraten in der Branche nicht erreicht wurde, überließ der Arbeitgeberverband den Prozess weitgehend den Mitgliedern und reklamierte auf der Basis der von den Unternehmen gemeldeten Zahlen eine vollständige Umsetzung der Tarifvereinbarung. Der verbandlichen Clearingstelle, die zur Förderung der Weiterbeschäftigung der Ausgebildeten eingerichtet wurde, fehlt weitgehend die Klientel, sodass ihre Bedeutung für die Branche gering bleibt. Insgesamt ist von einer eher geringeren politischen Relevanz der Tarifbestimmungen auszugehen.

Im *Schlosser- und Schmiedehandwerk* kann man der tariflichen Bestimmung bestenfalls eine randständige Bedeutung zusprechen. Die Gewerkschaft hat im Fahrwasser der Metallindustrie eine begrenzte und qualitativ eher bescheidene Regelung durchsetzen können, sah sich aber in der Folgezeit nicht in der Lage, der betrieblichen Umsetzung und einer möglichen Ausweitung der Regelung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der Arbeitgeberverband hat die Regelung „mitgenommen“, weil die Gewerkschaft bereit war, als Preis dafür einmalig eine niedrigere Anhebung der Ausbildungsvergütung in Kauf zu neh-

men, und weil die Übernahmeregelung auch zur Imageförderung eines wenig attraktiven Ausbildungsbereichs genutzt werden konnte. Für beide Tarifparteien hat die Regelung derzeit vor allem deshalb einen eher geringen politischen Stellenwert, weil fast alle der zu dem Tarifbereich gehörenden Betriebe mit Fachkräftemangel konfrontiert sind und deshalb an einer möglichst hohen Übernahmequote interessiert sind, sich also aus Eigeninteresse im Sinne der Regelung verhalten.

Im *Reisebürogewerbe* handelt es sich zwar um eine sehr ausdifferenzierte und präzise formulierte Regelung, die seit Jahren immer wieder problemlos verlängert wird. Daraus folgt allerdings keineswegs ihre hohe branchenpolitische Bedeutung, im Gegenteil: Die Tarifparteien berichten lediglich von einem einzigen bekannten Fall der betrieblichen Nutzung, die Gewerkschaft charakterisiert die Tarifbestimmungen zugespitzt als Regelungen „für die Galerie“. Dies spricht dafür, dass in diesem Fall eher symbolische Politik gemacht wurde, die eventuell allgemeine tarifpolitische Wirkung erzielt hat, aber für die praktische Ausbildungssituation der Branche ohne jede Bedeutung geblieben ist.

Noch anders stellt sich die Situation im ostdeutschen *Bauhauptgewerbe* dar. Dort haben die tariflichen Regelungen einen hohen Stellenwert für die betriebliche Praxis, ermöglichen sie doch über die 10-Prozent-Klausel faktisch in weiten Teilen des Tarifbereichs eine Absenkung des gesamten Tarifgefüges. Die (zusätzliche) Absenkung der Ausbildungsvergütungen hat neben der unmittelbaren ökonomischen Wirkung aus Arbeitgebersicht auch eine wichtige symbolische Bedeutung. Die Gewerkschaft bezweifelt bei beiden vereinbarten Tarifbestimmungen jede merkliche bzw. nachhaltige Wirkung auf die betriebliche Ausbildungssituation.

3.3 BETRIEBLICHE UMSETZUNG

Angesichts des heterogenen Spektrums der in unsere Untersuchung einbezogenen Regelungen lassen sich nur schwer verallgemeinerbare Beobachtungen und Schlussfolgerungen zur betrieblichen Umsetzung der Tarifbestimmungen wiedergeben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass in jedem Tarifbereich nur in zwei Betrieben Interviews mit VertreterInnen der Betriebsparteien geführt wurden. Hieraus lassen sich keine verlässlichen Informationen für die

Situation in der Branche insgesamt gewinnen; günstigstenfalls handelt es sich um typische Fallbeschreibungen, die evtl. durch die Einschätzungen der Tarifvertragsparteien abgesichert werden können.

Vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen fällt zunächst auf: Die Tarifbestimmungen sind quer über alle untersuchten Tarifbereiche nur in begrenztem Maße auf betrieblicher Ebene bekannt und nur sehr wenige der interviewten Betriebsräte und Personalleitungen gaben an, dass die Tarifvereinbarung eine direkte regulierende Wirkung auf das Ausbildungsverhalten des Betriebes hat; häufig wurde in den Interviews angegeben, dass die Ziele der Vereinbarung in dem betreffenden Betrieb auch erreicht würden, wenn es sie nicht gäbe. Eine Ausnahme stellt aus den bereits genannten Gründen das ostdeutsche Bauhauptgewerbe dar.

Prägender Faktor für das betriebliche Ausbildungsverhalten ist in erster Linie der eigene Bedarf. Dieser wird allerdings – in Abhängigkeit von der betrieblichen Situation und der Lage am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt – auf unterschiedliche Weise definiert. Neben Betrieben, die neue Auszubildende kurzfristig und fallbezogen einstellen bzw. übernehmen, stehen solche mit einem längerfristigen, teils mehrjährigen Planungskonzept für die betriebliche Ausbildung. Größere Betriebe mit einem hohen und spezialisierten Fachkräftebedarf können auf ein ausdifferenziertes und vorausplanendes betriebliches Ausbildungswesen zurückgreifen. Kleinere Handwerksbetriebe mit geringen Ausbildungskapazitäten leben gewissermaßen von der Hand in den Mund.

Beide Typen sind – wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise – in ihrem Ausbildungsverhalten zu beeinflussen. In einem der besuchten größeren Betriebe der chemischen Industrie zum Beispiel spielen ökonomische Argumente eine wichtige Rolle. Betriebliche Ausbildungsleitung, Betriebsrat und Gewerkschaft haben über Jahre hinweg gegenüber dem Vorstand auf die wirtschaftliche Bedeutung einer kontinuierlichen Investition in das betriebliche Humankapital hingewiesen und angesichts der sich verändernden Belegschaftsstruktur auf die Notwendigkeit einer Ausweitung der Ausbildungsaktivitäten hingewirkt. In Kleinbetrieben indessen bietet gelegentlich auch das soziale Engagement des Inhabers bzw. eines Meisters die Chance, wirtschaftlich nicht zwingend erforderliche Ausbildungsaktivitäten zu fördern.

Die Möglichkeit der betrieblichen Einflussnahme hängt in größeren, gegliederten Unternehmen auch davon ab, wo die Entscheidungskompetenz angesiedelt ist. Unsere Interviews in Bankunternehmen zeigten beispielsweise, dass die Betriebe teilweise lediglich zentrale Ausbildungsvorgaben umzusetzen haben und den betrieblichen Akteuren vor Ort nicht allzu viel Handlungsspielraum bleibt.

Existenz, konzeptionelle Stärke und hartnäckiges Verhandeln der betrieblichen Interessenvertretungen sind weitere zentrale Einflussgrößen. Dies gilt vor allem dort, wo die Betriebsräte regelmäßig in die betriebliche Ausbildungspolitik einbezogen werden. Doch auch dort, wo das nicht der Fall ist, können sie immerhin durch Anregungen und Anstöße positiv Einfluss nehmen.

Auch wenn viele betriebliche Interviewpartner die tariflichen Regelungen für ihren Bereich als nicht oder nur in geringem Maße handlungsleitend bezeichnen, resultiert daraus noch keine Geringschätzung oder Ablehnung solcher Bestimmungen. Sie werden als sinnvoll für solche Betriebe angesehen, die nicht von vornherein die gestellten Anforderungen erfüllen.

Was die Übernahme der Auszubildenden nach Abschluss der Ausbildung betrifft, ist die Auffassung der Betriebe offensichtlich gespalten. Bei der Erstvereinbarung haben die Arbeitgeberverbände zum Teil anhaltenden Widerstand geleistet, weil sie ihre Mitglieder nicht mit entsprechenden Pflichten belasten wollen. Inzwischen geben einige Betriebsvertreter und auch Betriebsräte in den Interviews an, dass die Betriebe – vor dem Hintergrund einer sich allmählich abzeichnenden Fachkräfteknappheit – mit Übernahmeangeboten einen Imagegewinn erzielen wollen.

3.4 ROLLE DER TARIFPOLITISCHEN AKTEURE BEI DER UMSETZUNG

Das Ausmaß, in dem die tariflichen Regelungen auf der betrieblichen Ebene wirksam sind, hängt in starkem Maße davon ab, ob die Tarifparteien diesen Prozess aktiv fördern, begleiten und die Einhaltung der Vorgaben auch kontrollieren.

Dies belegt vor allem das Beispiel der niedersächsischen *Metallindustrie*. Unter den untersuchten Regelungsbeispielen zeichnen sich die Tarifparteien dieser Branche durch ein besonders hohes Aktivitätsniveau aus. Beide haben ihre Mitglieder

über die Tarifregelungen systematisch informiert. Die Gewerkschaft hat darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten genutzt, die Betriebsräte auf eine aktive Ausbildungsförderungspolitik zu verpflichten. Schriftliche Erhebungen beider Tarifparteien sorgten dafür, dass die Betriebsparteien regelmäßig Rechenschaft über ihr Handeln ablegen müssen. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für den Kontrollabgleich zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband. Bei abweichenden Zahlen erfolgt im Zweifelsfall eine detaillierte betriebsbezogene Recherche und Klärung der Ursachen. Als besonders wirksam hat sich die lokale Betreuung und Ansprache der Betriebsräte durch die Gewerkschaft erwiesen. Kenntnis des Unternehmens und direkte Beratung der betrieblichen Interessenvertretungen durch Gewerkschaftssekretäre vor Ort gewährleisten am ehesten eine effektive Umsetzung der tariflichen Regelungen.

Auch in der *chemischen Industrie* wird erkennbar, dass die Tarifparteien beider Seiten Wert auf eine effektive Umsetzung der getroffenen tariflichen Vereinbarungen legen. Zwar betonen beide, dass die quantifizierten Vorgaben keine die einzelnen Betriebe rechtlich bindenden Werte darstellen, gleichwohl wird auf regionaler Ebene („Runde Tische“) und durch betriebliche Erhebungen beider Seiten geprüft, inwieweit die Steigerungsraten erreicht werden. Dabei begnügen sich die Tarifparteien gegebenenfalls auch mit Trendergebnissen auf der Basis von 80 – 90 % Rücklauf der Fragebögen. Der appellartige Charakter eines Teils der Vereinbarungen entspricht der „sozialpartnerschaftlichen“ Vorgehensweise in der Branche, die auch in anderen Regelungsfeldern sog. Sozialpartnervereinbarungen geführt hat, welche auf dem Good Will der Vertragsparteien basieren. In der chemischen Industrie, so erläutert der Gewerkschaftsvertreter, gibt es „kein von Misstrauen geprägtes Miteinander“. Das in dieser Branche stark verankerte Engagement für mehr Ausbildung hat auch zu weiteren tariflichen Regelungen geführt. Zu erwähnen ist der Tarifvertrag zur Förderung der Integration von Jugendlichen sowie der Unterstützungsverein der chemischen Industrie, der u. a. auch Zuschüsse für die Ausbildung von Jugendlichen ohne Schulabschluss zahlt.

Deutlich hiervon zu unterscheiden ist die Rolle der Tarifparteien im privaten *Bankgewerbe*. Nachdem bereits die Verhandlungen konfliktorisch verlaufen wa-

ren, wurden auch bei der Umsetzung der Vereinbarung Unterschiede zwischen beiden Seiten deutlich. Die Gewerkschaft konnte auf eine Reihe von Aktivitäten verweisen, die über die schlichte Bekanntmachung der Tarifregelung hinausging, wie z.B. die Erstellung von Handlungshilfen sowie die Durchführung von Seminaren und von repräsentativen Erhebungen zur Ausbildungssituation. Der Arbeitgeberverband dokumentiert seine zurückhaltende Rolle durch den Hinweis, dass die unverbindlichen Erklärungen zur Steigerung der Ausbildungskapazität deswegen abgegeben werden konnten, weil bereits ein erhöhter Ausbildungsbedarf absehbar gewesen sei. Sie würden „offene Türen einrennen“ und „schadeten nicht“.

Eher am unteren Ende der Aktivitätskala lässt sich das *Reisebürogewerbe* einstufen. Die von den Gewerkschaften nur widerstrebend akzeptierte Regelung wurde zwar vom Arbeitgeberverband propagiert, aber offensichtlich ging sie vollständig an den realen Bedürfnissen der Betriebe vorbei. Von einer Ausnahme abgesehen wissen die Tarifparteien von keinem Anwendungsfall zu berichten. Pro forma wurde die Regelung jährlich unverändert verlängert, ohne dass sich an der zugrunde liegenden Branchensituation etwas änderte. Dennoch wollen die Arbeitgeber an den Bestimmungen festhalten.

Auch im südwestdeutschen *Schlosser- und Schmiedehandwerk* sind nur mäßige Aktivitäten der Tarifparteien zu beobachten. Die Gewerkschaft verzichtete auf den Aufbau einer eigenen Erhebung über die Umsetzung der Regelung, weil dies bei der relativ geringen Bedeutung der Branche einen unverhältnismäßig hohen Aufwand bedeuten würde. Weil eine Verbesserung der Regelung einen zu hohen Preis gekostet hätte, beließ es die IG Metall bei dem einmal erreichten Stand, zumal die ökonomische Situation der Branche seit den letzten Jahren durchaus günstig ist und in der Regel alle Ausbildungsabsolventen übernommen werden. Die Haltung des Arbeitgeberverbandes ist neutral, Rückmeldungen aus den Betrieben gibt es weder in positiver noch in negativer Form, was als günstiges Zeichen gewertet wird.

Im ostdeutschen *Bauhauptgewerbe* ist die Rolle der tarifpolitischen Akteure vom Ausnahmecharakter der verschiedenen Regelungen bestimmt. Weder die Kürzung der tariflichen Ausbildungvergütungen noch die Reduzierung der Er-

stattungsleistungen für Ausbildungskosten bedurft einer besonderen Begleitung durch die Tarifparteien. Hier bestand keinerlei Ermessensspielraum, der durch Information und Beratung der Betriebe seitens Gewerkschaft oder Arbeitgeberverband hätte beeinflusst oder gestaltet werden können. Anders dagegen ist die Situation bei der 10-Prozent-Klausel. Die Gewerkschaft bemühte sich – nur in Grenzen erfolgreich – um eine Beratung der Betriebsräte mit dem Ziel einer restriktiven Auslegung verknüpft mit inhaltlichen beschäftigungspolitischen Auflagen. Der Arbeitgeberverband sieht keinerlei Anlass, sich um diese Regelungen zu kümmern, da sie aus seiner Sicht eine Art „Selbstläufer“ darstellen, die von den Betrieben auf breiter Front angewendet werden. Die Bezeichnung „Härtefall-“ bzw. „Öffnungsklausel“ geht insofern an der betrieblichen Situation vorbei. Dies ist nur vor dem Hintergrund der tief greifenden Strukturkrise der Branche und der weit fortgeschrittenen Erosion der Bautarifverträge in den neuen Ländern zu verstehen.

3.5 ROLLE DES NATIONALEN BÜNDNISSES FÜR ARBEIT

Die Ausbildungsproblematik gehörte seit Anbeginn zu den zentralen Themen des nationalen „Bündnisses für Arbeit, Ausbildung (!) und Wettbewerbsfähigkeit“. Im Rahmen des erzielten Ausbildungskonsenses sind verbindliche Verfahren vereinbart worden, um das dort formulierte Ziel „*Jeder junge Mensch, der kann und will, wird ausgebildet*“ (Erklärung vom 6. Juli 1999) zu erreichen. In Ausbildungskonferenzen, die in allen Arbeitsamtsbezirken stattfanden, sollte das Thema den Akteuren nahegebracht werden. Fast alle der von uns interviewten Tarifvertragsparteien und betrieblichen Akteure halten die Bündnisvereinbarungen für kein effizientes Mittel zur Verbesserung der Ausbildungssituation. Dies dürfte auf der Ebene der Betriebe noch erklärlich sein, weil zentrale Verabredungen zwischen den Spitzenverbänden auf Bundesebene nicht ohne Weiteres auf der untersten Handlungsebene wahrgenommen werden. Erstaunlicher sind schon die Aussagen der Verbandsvertreter. Auch die meisten der interviewten Repräsentanten von Arbeitgeberverbänden auf regionaler oder Bundesebene sehen keine Auswirkungen der Verabredungen auf ihre Branche und dort getroffenen Vereinba-

rungen. Insgesamt werden die Verabredungen im Bündnis für Arbeit als politische Absichtserklärungen interpretiert, die eine allgemein unterstützende Wirkung entfalten können.

Der Vertreter der Metallarbeitgeber sieht in gezielten branchenspezifischen und regionalisierten Vereinbarungen den sinnvolleren Weg, um auf die speziellen Bedingungen eingehen zu können. Die Vertreterin der IG Metall bezeichnet die mangelnde Verbindlichkeit der Bündnisabsprachen als Hauptmanko. In der chemischen Industrie sehen sich die Tarifparteien den Bündnisabsprachen zeitlich und inhaltlich deutlich voraus. Der Gewerkschaftsvertreter misst den globalen Vereinbarungen ebenfalls nur eine geringe „normative Kraft“ zu. Auch der Vertreter der IG BAU kann für das Baugewerbe „keine nachvollziehbare Bedeutung“ erkennen. Die Bau-Arbeitgebervertreter verweisen auf ein spezielles „10-Punkte-Programm“ zur Beschäftigungsförderung im Baugewerbe, das auch die Aus- und Weiterbildung thematisiert.

4 Fazit

An Stelle einer Zusammenfassung formulieren wir abschließend einige Bedingungen, die nach dem Ergebnis unserer Forschung gegeben sein müssen, wenn tarifliche Ausbildungsförderung erfolgreich funktionieren soll:

- Grundlegende Startvoraussetzung ist, dass eine rückläufige Ausbildungs- und Übernahmepraxis der Betriebe besteht, die von beiden Tarifparteien – möglicherweise durchaus aus verschiedenen Motiven – als problematisch angesehen und als Herausforderung an die Tarifpolitik begriffen wird.
- Die Wirksamkeit der Vereinbarungen hängt zunächst davon ab, inwieweit sie präzise definierte Ziele enthalten, deren Erreichung im Nachhinein überprüfbar bzw. für die Arbeitnehmerseite einklagbar ist.
- Wenn dann beide Tarifparteien betriebsbezogene Informationssysteme einrichten bzw. pflegen, die ihnen zuverlässige Feststellungen über das Maß der Zielerreichung ermöglichen, besteht die Chance, hierüber mit der jeweiligen Gegenseite rational begründete Auseinandersetzungen zu führen.

– Die praktische Umsetzung hängt ferner davon ab, ob beide Tarifparteien kontinuierlich und unter maßgeblicher Beteiligung ihrer „unteren“ Organisationseinheiten (auf Gewerkschaftsseite z. B. der Verwaltungsstellen) betriebsnah Überzeugungsarbeit leisten, um die betrieblichen Akteure für besondere Anstrengungen im Sinne der Vereinbarung zu gewinnen.
– Eine wichtige Begleitmaßnahme stellt die Öffentlichkeitsarbeit der Tarifparteien dar.

Dadurch können das Thema Ausbildung und die vereinbarten Ziele (insbesondere hinsichtlich der Ausweitung der Ausbildungsplatzzahl) einen solchen Stellenwert und Bekanntheitsgrad erhalten, dass Unternehmen, die ohne Not dahinter zurückbleiben, eine Image-Schädigung befürchten müssen.

– Die Gewerkschaft muss in der Lage sein, der Arbeitgeberseite glaubhaft Konsequenzen für den Fall anzukündigen, dass die

vereinbarten Ziele weit verfehlt bzw. Zusagen nicht eingehalten werden; das wiederum wird nur dann realistisch sein, wenn das Thema Ausbildung für die Gewerkschaft eine so hohe Priorität hat, dass sie in einem solchen Fall – ggf. auch in anderen tarifpolitischen Bereichen – mehr als nur marginale Gegenleistungen einfordert.

LITERATUR

Beicht, U./Berger, K. (2001): Tarifliche Ausbildungsförderung im Jahr 2000. in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 5, S. 36–40

Bispinck, R./Dorsch-Schweizer, M./Kirsch, J./WSI-Tarifarchiv (2002): Tarifliche Ausbildungsförderung – Regelungsstand und empirische Wirkungsanalyse, Elemente qualitativer Tarifpolitik 48, Düsseldorf

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2001), Berufsbildungsbericht 2001, Bonn