

Das öffentliche Auftragswesen kann Lehrstellen fördern

Mirjam Strupler Leiser [Universität Bern – mirjam.strupler@vwi.unibe.ch]
Stefan C. Wolter [Universität Bern – stefan.wolter@vwi.unibe.ch]

Ein Instrument, das Regierungen nutzen können, um die Bereitstellung von Lehrstellen zu fördern, ist es, die Vergabe von öffentlichen Aufträgen an die Bedingung zu knüpfen, dass die interessierten Parteien Lehrstellen anbieten. Dieser Policy Brief untersucht, inwiefern die Verknüpfung der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Bereitstellung von Lehrstellen tatsächlich zusätzliche Lehrstellen schaffen würde, und wenn das der Fall ist, um wie viele Lehrstellen es sich handelt und welcher Qualität sie wären. Die empirische Forschung zeigt ermutigende Ergebnisse und einige Grenzen.

[Übersetzt aus dem Englischen von Ruth Maria Schueler.]

Es gibt viele Länder, wie z.B. Belgien, Dänemark, Deutschland, Irland, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich, in denen Unternehmen, die arbeitslosen, behinderten oder jungen Menschen eine Ausbildung anbieten, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen bevorzugt werden. Tatsächlich erwähnt eine aktuelle EU-Richtlinie zur Vergabe von Konzessionsverträgen im Besonderen die Möglichkeit, Vergabekriterien einzubeziehen, die Ausbildungsmaßnahmen für junge Personen berücksichtigen.

KÖNNEN WIR ÜBERHAUPT EINEN EINFLUSS ERWARTEN?

Allerdings ist nicht klar, ob solche spezifischen Vergabekriterien für öffentliche Aufträge überhaupt zusätzliche Ausbildungsplätze schaffen, oder, ob sie einfach eine bevorzugte Behandlung für Unternehmen bedeuten, die sowieso schon in dieser Hinsicht aktiv sind. Ebenso ist nicht klar, ob Unternehmen, die nicht aktiv ausbilden dies nicht tun, weil es Nettokosten in einer Höhe einschließen würde, dass es sich für das Unternehmen finanziell nicht lohnen würde, auch wenn es die Wahrscheinlichkeit, einen öffentlichen Vertrag zu gewinnen, erhöhen würde. Außerdem wird befürchtet, dass die zusätzlichen Unternehmen, die durch das Förderinstrument Lehrstellen anbieten, Ausbildung von niedrigerer Qualität anbieten. Die Unternehmen könnten Lehrstellen allein aus dem Grund anbieten, um ihre Chancen zu erhöhen, öffentliche Aufträge zu gewinnen, statt zukünftige Fachkräfte auszubilden.

Während der Einfluss von öffentlichen Vergabekriterien in den meisten Ländern noch nicht rigoros evaluiert wurde, nutzen wir die Tatsache aus, dass die Regeln zum öffentlichen Vergabewesen innerhalb der Schweiz regional voneinander abweichen, da sie von den Vorschriften der ein-

zelnen Kantone abhängen. Für die empirischen Analysen nutzen wir Daten von einer repräsentativen Kosten-Nutzen-Analyse zum Ausbildungswesen in der Schweiz aus dem Jahr 2009, welche mehr als 12.000 Unternehmen umfasst.

GROSSER EINFLUSS AUF SEHR KLEINE UNTERNEHMEN

Die empirische Analyse zeigt, wie zu erwarten, dass der Einfluss der Lehrlingsausbildung als Vergabekriterium auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Unternehmen sich aktiv an Ausbildungen beteiligt für Unternehmen größer ist, deren Kerngeschäft von öffentlichen Aufträgen abgedeckt wird als für solche, bei denen das Vergabekriterium nur einige ihrer Aktivitäten betrifft. Der durchschnittliche Einfluss des Vergabekriteriums auf die Wahrscheinlichkeit, Ausbildungen anzubieten liegt, abhängig vom Szenario, zwischen 10 und 35 Prozentpunkten. Mit anderen Worten werden in den betroffenen Sektoren ein Zehntel bis ein Drittel der Unternehmen, die nicht ausbilden, dazu motiviert, auszubilden, wenn dies zu einer Bedingung für die Vergabe von Aufträgen gemacht wird.

... ABER KEIN BREITER EFFEKT

Der statistisch signifikante Effekt konzentriert sich allerdings ausschließlich auf Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern (siehe umseitige Abbildung). Die Ausbildungswahrscheinlichkeit von größeren Unternehmen kann wahrscheinlich nicht von diesem Vergabekriterium beeinflusst werden, weil Unternehmen dieser Größe in der Schweiz auch ohne das Kriterium aktiver in der Ausbildung sind. Und wenn sie es nicht sind, dann aus Gründen, die auch mit Vergabekriterium davon abhalten, Ausbildungen anzubieten.

Obwohl die Auswirkungen auf kleinere Unternehmen recht essentiell scheinen, muss berücksichtigt werden, dass der Lehrstellenmarkt nur insoweit beeinflusst werden kann, soweit die Geschäftstätigkeit aus öffentlichen Aufträgen besteht. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass Regeln der WHO es nicht erlauben, die öffentliche Auftragsvergabe an Kriterien zu knüpfen, die ausländische Wettbewerber aus Ländern, die solche Ausbildungssysteme nicht haben, benachteiligen würde. Das bedeutet, dass das komplette öffentliche Auftragswesen über einem gewissen niedrigen Grenzwert schon von einer solchen Politikmaßnahme ausgeschlossen wäre.

Basierend auf unseren Berechnungen, würde die Verknüpfung der Vergabe öffentlicher Aufträge mit der Bereitstellung von Lehrstellen, die Anzahl der Lehrstellen insgesamt um nur maximal drei bis vier Prozent erhöhen.

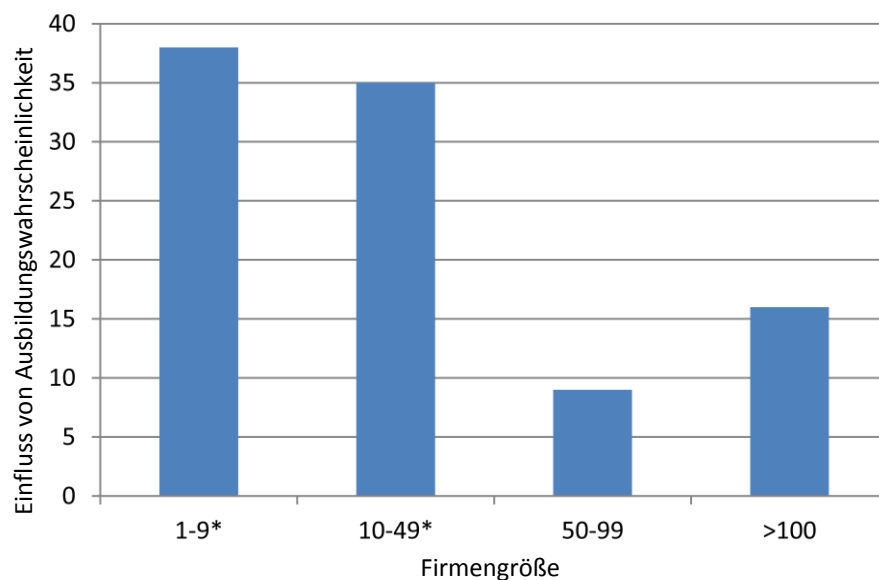
Auf der positiven Seite kann allerdings vermerkt werden, dass unabhängig davon, ob das Unternehmen eine Ausbildungsstelle als Reaktion auf das Vergabekriterium oder aus anderen Gründen geschaffen hat, keine qualitativen Unterschiede in den angebotenen Lehrstellen gezeigt werden können.

VERZERRUNGEN IN ZEITEN RÜCKLÄUFIGER SCHÜLERZAHLEN

In Zeiten von zu wenigen Lehrstellen und hoher Jugendarbeitslosigkeit, würde wahrscheinlich schon ein Anstieg an Lehrstellen von drei bis vier Prozent gern gesehen. Andere Länder erleben gerade so etwas wie einen Kampf um gute Lernende wegen der abnehmenden Zahl an Schulabgängern aus demographischen Gründen.

In solchen Zeiten, in denen Unternehmen, die bereit sind eine Ausbildung anzubieten, um knappe Lernende im Wettbewerb stehen, wäre die Vergabe von öffentlichen Aufträgen abhängig von der Bereitstellung von Lehrstellen

Der Einfluss von Ausbildungskriterien im öffentlichen Auftragswesen auf die Ausbildungswahrscheinlichkeit von Firmen nach Firmengröße



Der Einfluss von Ausbildungskriterien im öffentlichen Auftragswesen auf die Ausbildungswahrscheinlichkeit von Firmen, die in Sektoren aktiv sind, die vom öffentlichen Auftragswesen betroffen sind, nach Firmengröße (in Prozentpunkten).

* Statistisch signifikante Effekte auf dem 1% Niveau. Quelle: siehe Referenz unten.

nicht nur unnötig, sondern könnte aus zwei Gründen sogar schädlich sein. Zuerst benachteiligt es kleinere Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen, weil diese aus wirtschaftlichen Gründen weniger aktiv in der Ausbildung sind und zudem gegenüber größeren Unternehmen auch in einer benachteiligten Situation sind, wenn es um den Wettbewerb um Lernende geht. Zweitens, würde der Druck, Lernende zu beschäftigen in solchen Unternehmen und Handwerkszweigen steigen, in denen öffentliche Aufträge einen großen Anteil der Geschäftstätigkeit ausmachen; diese sind aber nicht notwendigerweise die Unternehmen und Berufe, in denen Lernende eine Zukunft haben. Gegeben diese zu erwartenden Verzerrungen im Ausbildungsmarkt, sollte dieses Kriterium nur sehr selektiv in Zeiten von großer Ausbildungsplatzknappheit angewendet werden. In der jetzigen Situation könnte die Einführung eines solchen Kriteriums in den meisten EU-Staaten deshalb einen guten Anfang zur Förderung von Ausbildungsstellen bieten.

Weitere Details unter: Mirjam Strupler Leiser, Stefan C. Wolter, Empirical evidence on the effectiveness of social public procurement policy: The case of the Swiss apprenticeship training system, [CESifo Working Paper 5119](#), 2014.