

Hans-Joachim Bodenhöfer

Steuerungsprobleme und Lenkungseffekte der Finanzierung der beruflichen Bildung

Einleitung

Die Organisation der beruflichen Bildung im dualen System mit einer dominierenden Stellung des privatwirtschaftlich bereitgestellten und finanzierten Ausbildungsangebots bedeutet, daß die Steuerungsprobleme dieses Berufsbildungsbereichs durch einzelwirtschaftliche Entscheidungen und marktmäßige Mechanismen gelöst werden. Kosten-/Ertragsorientierte Berufswahlentscheidungen und Entscheidungen der Unternehmen über die Bereitstellung von Ausbildungsangeboten werden durch staatliche Rahmenregelungen der Berufsbildungspolitik, institutionelle Faktoren (wie die Rolle von Selbstverwaltungskörperschaften und Gewerkschaften) und interventionistische Lenkungs Eingriffe (wie fiskalische Be- und Entlastungen bzw. Förderungsmaßnahmen) zwar in ihrem Einfluß auf die Entwicklung der Berufsbildung beschränkt und modifiziert, doch heben derartige planerische Elemente die prinzipiell marktmäßige Steuerung dieses Bereichs nicht auf. In einem ersten Abschnitt wird auf die grundlegenden Steuerungsprobleme einer betrieblich organisierten beruflichen Bildung eingegangen. Im weiteren werden die Lenkungseffekte unterschiedlicher Systeme der Finanzierung betrieblicher Berufsbildung untersucht. Im Vordergrund stehen dabei Modelle einer Umlagefinanzierung, die in ihren Lenkungseffekten dem bestehenden Finanzierungssystem gegenübergestellt und unter verschiedenen Bewertungskriterien diskutiert werden.

Steuerungsprobleme betrieblicher Berufsbildung

Steuerungsprobleme und Finanzierung der beruflichen Bildung stehen in einem engen wechselseitigen Zusammenhang. Von der Aufgabe eines nach Umfang, Struktur sowie Inhalten und Vermittlungsformen „optimalen“ Ausbildungsangebots der Betriebe lassen sich Kriterien für die Beurteilung eines Finanzierungssystems ableiten, wie umgekehrt von Finanzierungsregelungen Steuerungseffekte auf die Ausbildungsaktivität von Betrieben ausgehen. Mit Finanzierungsfragen sind notwendig stets Verteilungseffekte verbunden. Von veränderten Verteilungspositionen gehen wiederum Verhaltensänderungen aus, so daß auch distributive bzw. finanzwissenschaftliche Kriterien für die Bewertung von Finanzierungssystemen herangezogen und Verteilungsänderungen in ihren Auswirkungen untersucht werden müssen.

Bei einem einzelwirtschaftlich bereitgestellten und finanzierten Ausbildungsangebot und gegebenen Kostenstrukturen ist der Umfang dieses Angebots vom erwarteten Ertrag der Aktivität für das Unternehmen abhängig. Bei kurzfristigem, auf die Ausbildungsperiode bezogenem Entscheidungshorizont müssen produktive Beiträge der Auszubildenden die Ausbildungskosten übersteigen, wenn das Unternehmen als Anbieter am ‚Ausbildungsmarkt‘ auftreten soll; Ausbildung würde als wirtschaftlich rentable Aktivität begriffen.

Ein längerfristig orientiertes Kalkül der Investition in betriebliches Humankapital setzt den Anfall von Ausbildungserträgen im Unternehmen auch nach dem Ausbildungsabschluß voraus. Um derartige Erträge zu sichern, kann die Ausbildung auf betriebsspezifische Inhalte ausgerichtet werden, die die Verwertbarkeit der erworbenen Qualifikation am allgemeinen Arbeitsmarkt reduzieren. Ebenso können personalpolitische Strategien der Rekrutierung und Aufstiegssicherung die Bindung ausgebildeter Arbeitskräfte an das Unternehmen erhöhen. Die Ausbildung trägt hierdurch nicht nur zur Differenzierung von internem und externem Arbeitsmarkt bei, sondern führt innerhalb des Unternehmens auch zur Segmentation von primären Arbeits-

kräften mit höherer Qualifikation, Aufstiegschancen, Beschäftigungssicherheit und Lern- und Einkommenschancen gegenüber einem sekundären Beschäftigungsbereich der fluktuierenden Randbelegschaft. Schließlich ist die allgemeine und regionale bzw. lokale Arbeitsmarktsituation für die Bindung ausgebildeter Arbeitskräfte an das Unternehmen bzw. den Verlust von Ausbildungserträgen durch Mobilitätsprozesse bedeutsam.

Insgesamt wird jedenfalls die Bereitschaft der Unternehmen zur Humankapitalinvestition vom Ausmaß der Aneignbarkeit der erwarteten Ausbildungserträge abhängen; im Maße, als umgekehrt Ausbildungserträge extern für das Unternehmen anfallen, ergibt sich eine Unterinvestition in berufliche Bildung. Ergeben sich für verschiedene Gruppen von Auszubildenden unterschiedliche Erwartungsgrößen für den längerfristigen Ertrag der Investition, zum Beispiel entsprechend einer kürzeren Betriebszugehörigkeit von Frauen, so folgt hieraus eine unterschiedliche Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen. Sind die Ertragserwartungen und/oder die generelle Investitionsbereitschaft der Unternehmen konjunkturabhängig, so wird sich schließlich der Umfang der Ausbildungsaktivität auch konjunkturreegibel zeigen.

Können Unternehmen die betriebliche Ausbildung als wirtschaftlich rentable Aktivität betreiben, so erfolgt die Ausbildung überwiegend für den allgemeinen Arbeitsmarkt. Als Investition in betriebliches Humankapital wird die Struktur der Ausbildung dagegen primär vom künftigen Arbeitskräftebedarf des Unternehmens bestimmt. In jedem Fall wird die Struktur des betrieblichen Ausbildungsangebots durch technologische, arbeitsorganisatorische und personelle Faktoren des Produktionsprogramms, der Produktionstechnologie und der Beschäftigung im Unternehmen limitiert. Hieraus werden sich unterschiedliche Ausbildungsbedingungen in verschiedenen Wirtschaftszweigen und Berufen ergeben, die zu Lücken des Ausbildungsangebots und zu einer Unterversorgung in bestimmten Ausbildungsbereichen führen können, insbesondere im Fall neuer und expandierender Berufe, bei gleichzeitigem Überangebot der Ausbildung in alten bzw. schrumpfenden Berufen. Schließlich werden sich Unterschiede der regionalen Beschäftigungsstruktur unmittelbar in der Verfügbarkeit von Ausbildungsmöglichkeiten widerspiegeln.

Im Hinblick auf Inhalte und Vermittlungsformen der betrieblichen Ausbildung sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Unternehmen grundsätzlich durch Art und Spezifität der geltenden Ausbildungsregelungen und deren Kontrolle beschränkt. Einflußfaktoren von ‚Qualität‘ und ‚Betriebsspezifität‘ der betrieblichen Ausbildung können sich nur in diesem Rahmen auswirken. Qualität und Betriebsspezifität des Ausbildungsangebots von Unternehmen werden offensichtlich direkt von der Funktion von Ausbildungsprozessen bestimmt. Ausbildung als wirtschaftlich rentable Aktivität und für den allgemeinen Arbeitsmarkt bedeutet eine Konkurrenz der Unternehmen am Ausbildungsstellenmarkt, in der – unter der Beschränkung von Kosten bzw. Rentabilität der Ausbildung – Faktoren der Attraktivität des betrieblichen Ausbildungsangebots als Instrument eingesetzt werden (Ausbildungsberufe, Ausbildungsinhalte, Ausbildungsformen usw.). Ausbildung als Investition in betriebliches Humankapital wird demgegenüber die Kosten und Qualität der Ausbildung erhöhen, gleichzeitig jedoch zu Bemühungen um eine Bindung der Ausgebildeten an das Unternehmen, unter anderem durch stärkere Betriebsbezogenheit der Ausbildungsinhalte, führen.

In der Realität können beide Strategien durchaus auch gleichzeitig in verschiedenen Ausbildungsbereichen des Unternehmens

anzutreffen sein. Eine Segmentierung in einen primären und sekundären Ausbildungsbereich mit unterschiedlichen Qualitätsstandards der Ausbildung, unterschiedlicher Betriebsbezogenheit der Ausbildungsinhalte sowie unterschiedlichen Lern-, Aufstiegs- und Einkommenschancen nach Ausbildungsabschluß, kann sich insbesondere auf zentrale und eher periphere Funktionsbereiche im Unternehmen beziehen, die eine relativ stabile, hoch qualifizierte und loyale Stammbesellschaft erfordern bzw. für die der allgemeine Arbeitsmarkt jederzeit eine Rekrutierungsbasis darstellt. Wenn eine entsprechende Segmentierung des Ausbildungsbereichs organisatorische und legitimatorische Schwierigkeiten für das Unternehmen erwarten läßt, kann dies bedeuten, daß bestimmte Ausbildungsbereiche vernachlässigt werden, für die informelle betriebliche Ausbildungs-(Anlern-)prozesse oder die Rekrutierung am externen Arbeitsmarkt vorgesehen werden. In diesem Fall wird das Unternehmen die betriebliche Ausbildung auf die Erfordernisse der Entwicklung einer qualifizierten Stammbesellschaft für die zentralen Funktionsbereiche des Unternehmens beschränken.

Lenkungseffekte alternativer Finanzierungssysteme

Für die Finanzierung der beruflichen Bildung sind in der Realität praktisch ausschließlich Mischsysteme, in verschiedenster Form der Ausgestaltung, relevant. „Reine“ Formen der Finanzierung – ausschließlich durch die Auszubildenden selbst, durch die ausbildenden Unternehmen oder durch den Staat – finden sich dagegen nicht.

Eine private Finanzierung von institutionellen und indirekten Kosten der Ausbildung durch die Auszubildenden selbst könnte im Wege eines Bildungsgutscheinsystems erfolgen. Bildungsgutscheine werden bei ausbildenden Unternehmen und (Fach-)Schulen eingelöst; neben den Kosten der in Anspruch genommenen Ausbildungsleistungen hätten sie ein Einkommen bzw. den Lebensunterhalt während der Ausbildungszeit zu sichern. Der Vorfinanzierung der Ausbildung durch den Staat (oder durch eine spezielle Finanzierungsinstitution) stünde eine darlehensmäßige oder einkommensabhängige spätere Rückzahlungsverpflichtung gegenüber. Berufsausbildung würde als privates Gut begriffen, der Investitionscharakter der Ausbildung im Hinblick auf das zu erwartende höhere Lebens Einkommen würde die private Finanzierungsform rechtfertigen, die aufgrund von spezifischen Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes lediglich spezieller institutioneller Arrangements bedarf.

Finanzieren die ausbildenden Unternehmen die Kosten des Ausbildungsbetriebs und das entgangene Einkommen während der Ausbildungszeit, muß von der Fiktion ausgegangen werden, daß die vermittelte berufliche Qualifikation zum privaten Gut in der Verfügung durch die Unternehmen würde. Im Maß mangelnder Appropriierbarkeit der Ausbildungserträge durch die Unternehmen ist entsprechend eine Unterinvestition in die Berufsbildung zu erwarten. Insoweit Ausbildungserträge dabei extern für das ausbildende Unternehmen, jedoch intern für den Unternehmenssektor insgesamt anfallen, liegt hierin die Logik einer Fondsfinanzierung der Berufsbildung: die Finanzierungsbeiträge der einzelnen Unternehmen zum Umlagesystem sollen die Nutzung des gesamtwirtschaftlichen Qualifikationspotentials widerspiegeln; die Finanzierungsleistungen des Fonds an die Unternehmen sollen betriebliche Beiträge zum Qualifikationspotential durch Ausbildungsaktivitäten abgleiten.

Die rein staatliche Finanzierung der Berufsbildung würde die Übernahme von institutionellen Kosten der Ausbildung und von entgangenem Einkommen in den öffentlichen Haushalt, d. h. die Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen bedeuten. Eine Bereitstellung auch des Ausbildungsangebots durch den Staat ist mit dieser Finanzierungsform nicht notwendig verbunden. Durch die Ausgabe von Bildungsgutscheinen, die bei ausbildenden Unternehmen oder privaten Schulen eingelöst werden, kann sich der Staat auf die Finanzierungsfunktion beschränken. Daneben würden Transferzahlungen an die Auszubildenden in

Form eines ‚Ausbildungseinkommens‘ treten, die die indirekten Kosten des entgangenen Einkommens abdecken sollen.

Regelmäßig finden sich in der Realität Mischsysteme einer Finanzierung der Berufsbildung: neben den Finanzierungsbeitrag der Auszubildenden selbst (durch entgangenes Einkommen sowie in Höhe direkter Kosten in Form von Lernmitteln, erhöhten Lebenshaltungskosten usw.) und den staatlichen Finanzierungsanteil (durch Bereitstellung eines Teils des Ausbildungsangebots, durch steuerliche Begünstigungen von Ausbildungsaktivitäten, Subventionen und Transferzahlungen) tritt die Finanzierung durch ausbildende Unternehmen (Kosten des Ausbildungsbetriebs, Leistungen zur Unterhaltssicherung). Im dualen System der Berufsbildung, wie es für den deutschsprachigen Raum charakteristisch ist, beruht dieses Mischsystem der Finanzierung auf der dominierenden Stellung der ausbildenden Unternehmen als Anbieter und Kostenträger der Berufsbildung. Für die Steuerung des Ausbildungsbereichs nach Umfang, Struktur, Inhalten und Vermittlungsformen der Ausbildungsprozesse bedeutet dies, daß die Entwicklung der Berufsbildung im Rahmen rechtlicher Regelungen durch die Lenkungseffekte dieser einzelwirtschaftlichen Organisation und Finanzierung bestimmt wird.

Die Kritik der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung geht entsprechend von allokativen und distributiven Effekten dieser Finanzierungsform aus, die gegenüber den berufsbildungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Anforderungen an das Ausbildungssystem unerwünscht erscheinen:

- der Tendenz zur Unterinvestition in berufliche Bildung, die durch extern anfallende Ausbildungserträge begründet wird,
- der Konjunkturreagibilität der Ausbildungsaktivität von Unternehmen, die über zyklische Schwankungen von Umfang und Struktur des Ausbildungsangebots die Lernchancen jugendlicher beeinträchtigt,
- der Disproportionalität des Ausbildungsangebots von Wirtschaftszweigen und Unternehmen mit unterschiedlichen Ausbildungsbedingungen,
- der verzögerten Anpassung der Ausbildungsstruktur an Veränderungen der Beschäftigungs- und Berufsstruktur,
- der Chancenungleichheitseffekte eines qualitativ, strukturell und regional differenzierten Ausbildungsangebots,
- der Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis unterschiedlich ausbildungsintensiver Betriebe und Branchen,
- der mobilitätshemmenden Effekte betriebspezifischer Orientierung der Ausbildung sowie
- der Qualitätseinbußen der Ausbildung durch Bemühungen der Unternehmen um Kostensenkung.

Aus dieser Kritik der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung wurde weiter ein Finanzierungskonzept entwickelt, das für die Organisation der Ausbildung in den Betrieben die marktmäßige Steuerung dieses Ausbildungsbereichs verbessern soll: das Konzept einer Umlage- bzw. Fondsfinanzierung.

Lenkungseffekte und Probleme der Institutionalisierung einer Umlagefinanzierung

Das Konzept einer Umlage- bzw. Fondsfinanzierung geht vom traditionellen System der dualen Berufsbildung mit dominierender Ausbildungsfunktion des Lernorts ‚Betrieb‘ aus. Für die betriebliche Organisation der Berufsbildung soll ein Finanzierungs- und Lenkungsinstrument geschaffen werden, das die unerwünschten allokativen und distributiven Effekte einzelbetrieblicher Finanzierung aufhebt. Der theoretische Grundgedanke der vorgeschlagenen Finanzierungsinstitution liegt in der Internalisierung externer Effekte von betrieblichen Ausbildungsaktivitäten, die im Prinzip die Abhängigkeit der Entwicklung des Berufsausbildungssystems von einzelwirtschaftlichen Kalkülen aufheben soll. Entsprechend der Nutzung des gesamtwirtschaftlichen Qualifikationspotentials über die Beschäftigung qualifizierter Fachkräfte sollen die Unternehmen mit einer Fondsabgabe belastet werden, deren Aufkommen wiederum solchen

Betrieben zufließt, die betriebliche Ausbildung in einer anerkannten Form und entsprechend den von der Finanzierungsinstitution festgelegten Standards durchführen.

Dieser Umverteilungsmechanismus von Be- und Entlastungen der Unternehmen dient grundsätzlich dem Ziel, Umfang, Struktur und Inhalte der betrieblichen Ausbildung aus der Abhängigkeit von betrieblichen Kosten- und Ertragsüberlegungen zu lösen. Die Abgabenbelastung der Unternehmen entspricht sowohl dem Leistungsfähigkeitsprinzip als auch einer Art Verursacherprinzip; die Berufsbildungsabgabe entspricht nicht einer ‚Bildungssteuer‘, die den Betrieben auferlegt wird, sondern hat, finanzwissenschaftlich gesehen, Beitragscharakter. Die Leistungen des Fonds an ausbildende Unternehmen würden andererseits einem Äquivalenzprinzip entsprechen, indem sie die betrieblichen Beiträge zur Produktion des gesamtwirtschaftlichen Qualifikationspotentials abgleiten.

Über die Umverteilung von Kosten und Erträgen der Berufsbildung im Unternehmenssektor sollen auftretende externe Erträge der Ausbildung im Betrieb in ihren verschiedenen unerwünschten Lenkungseffekten neutralisiert werden. Für die Steuerung dieses Berufsbildungsbereichs wird über einzelbetriebliche Angebots- und individuelle Berufswahlentscheidungen dann die unverzerrte marktmäßige Regulierung des ‚Ausbildungsmarktes‘ wirksam. Eine Steuerungsfunktion kann jedoch auch durch die Finanzierungsinstitution wahrgenommen werden, die sich an berufsbildungspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Zielvorgaben orientiert und die Ausgestaltung ihrer Leistungen an ausbildende Unternehmen für die Erreichung dieser Ziele instrumentell einsetzt.

Für die praktische Ausgestaltung und das Funktionieren eines derart theoretisch begründeten neuen Finanzierungssystems der betrieblichen Berufsbildung ergibt sich jedoch eine Reihe schwieriger Probleme, die im folgenden nur aufgezeigt werden sollen, im Hinblick auf konkrete Lösungsvorschläge und -alternativen aber nicht diskutiert werden können.

Ein erstes Problem betrifft die Abgrenzung des „Unternehmenssektors“, der in den Mechanismus der Umverteilung von Kosten und Erträgen der betrieblichen Ausbildung einbezogen werden soll. Berufliche Bildung im dualen System findet in allen Sektoren, Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößenklassen der Beschäftigung statt, wie grundsätzlich auch alle Beschäftigungsbereiche entsprechend qualifizierte Fachkräfte einsetzen. Demgegenüber bedeutete jede Eingrenzung des Umlagesystems der Finanzierung, die etwa den öffentlichen Dienst, die Freien Berufe oder die Landwirtschaft ausschließen würde, im Prinzip wieder das Auftreten externer Erträge, entsprechend den „spill-overs“ zwischen den Beschäftigungsbereichen innerhalb und außerhalb des neuen Finanzierungssystems, mit ihren unerwünschten Steuerungseffekten.

Grundsätzlich dasselbe Problem stellt sich auch im Hinblick auf die Alternative eines zentralen Umlagesystems oder mehrerer, „industrie“-bezogener Berufsbildungsfonds. Das „Industrie“-Prinzip ist in vielen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Bereichen, auch im traditionellen Berufsbildungssystem, institutionell-organisatorisch und praktisch von erheblicher Bedeutung; Dezentralität läßt differenziertere, an spezifische Bedingungen einer Industrie angepaßte Lösungen, größere Bereitschaft zur Innovation und zum Experiment und Anreize wie Kontrollen aus Wettbewerbsmechanismen erwarten. Ein Umlagesystem der Berufsbildungsfinanzierung auf der Ebene von Industrien bzw. Wirtschaftszweigen schließt jedoch notwendige erhebliche „spill-overs“ zwischen den Wirtschaftszweigen mit entsprechenden Lenkungseffekten mit ein. Ein zusätzliches Problem ergibt sich aus langfristigen Strukturwandlungen von Produktion und Beschäftigung durch divergierende Entwicklungen von Berufsbildungsabgaben und Ausbildungs- bzw. Finanzierungsbedarf im Vergleich der einzelnen Industrien, insbesondere im Verhältnis von wachsenden und schrumpfenden Branchen.

Schwierige Entscheidungsfragen wirft ferner die Bemessung der Umlage für die Betriebe auf. Mögliche Tatbestände für die Bemessung

einer Berufsbildungsabgabe sind insbesondere die Höhe der Brutto-Lohnsumme, die Zahl der Beschäftigten bzw. der Beschäftigten bestimmter Qualifikation oder die Wertschöpfung des Unternehmens. Die Abgabepflicht kann alle Unternehmen erfassen oder bestimmte Freigrenzen vorsehen; die Belastung durch die Umlagefinanzierung kann einen proportionalen, degressiven oder progressiven Verlauf aufweisen.

Einem Verursacherprinzip für die Beitragspflicht der Unternehmen würde die Bemessung aufgrund der bildungsspezifischen Lohnsatzdifferenz für die Beschäftigten, die ihre berufliche Qualifikation im dualen System erworben haben, entsprechen – eine Bemessung der Umlage, die offensichtlich nicht operational gestaltet werden kann. In der Lohnsumme des Unternehmens spiegeln sich dagegen die insgesamt Qualifikationsstruktur der Beschäftigung wie die Arbeitsintensität des Produktionsprozesses wider; beides Faktoren, die keinen Bezug zur Nutzung des gesamtwirtschaftlichen Qualifikationspotentials, wie es im dualen Berufsbildungssystem geschaffen wird, aufweisen. Die Orientierung an der Wertschöpfung der Betriebe würde den Einfluß der Arbeitsintensität auf die Beitragsbemessung ausschließen, doch ist hier ebenso der Bezug zur „Verursachung“ der Abgabepflicht nur sehr vermittelt. Eine Pro-Kopf-Abgabe für die Beschäftigten, die bestimmte Prozesse der beruflichen Qualifizierung durchlaufen haben, käme damit dem Grundprinzip der Umlagefinanzierung der Berufsbildung am nächsten. Für die Bemessung der Abgabepflicht der Unternehmen sind jedoch auch mögliche Lenkungseffekte der Umlage auf Personaleinsatz und Beschäftigungsstruktur der Betriebe ein relevantes Beurteilungskriterium. Von einer erheblichen finanziellen Belastung des Einsatzes spezifisch qualifizierter Fachkräfte sind derart diskriminierende und bildungs- und arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Effekte zu erwarten, daß einer Ausgestaltung der Umlage der Vorzug zu geben ist, die, wie die Bemessung nach der Wertschöpfung, hier neutral wirkt und allgemeinen Anforderungen entspricht (Leistungsfähigkeit, Gerechtigkeit).

Ähnlich vielfältige Ausgestaltungsformen wie auf der Aufbringungsseite der Umlagefinanzierung sind andererseits auch für die Finanzierungsleistungen des Systems möglich und im einzelnen in ihren Effekten zu untersuchen und zu bewerten. Grundsätzlich können die Leistungen des Fonds nur einen Finanzierungszuschuß zu den Kosten beruflicher Bildung oder eine Kostendeckung vorsehen. Im Prinzip können die Leistungen des Fonds den Nachfragern nach beruflicher Bildung (Bildungsgutscheinssystem) oder ausbildenden Unternehmen (bzw. auch anderen Ausbildungsträgern auf der Angebotsseite) zufließen.

Für die Beschränkung von Finanzierungsleistungen an Unternehmen auf eine Subventionierung des Ausbildungsangebots spricht die Logik des Systems: der Kompensation externer Ausbildungserträge, denen stets auch im ausbildenden Unternehmen anfallende Erträge gegenüberstehen. Praktisch jedoch wird diese Kompensation nach Kostenkriterien erfolgen müssen, womit durchschnittliche Ausbildungskosten, in Abhängigkeit von bestimmten Qualitätsstandards und differenziert nach Ausbildungsberufen, zur Grundlage von Finanzierungszuschüssen an ausbildende Unternehmen werden. Auch eine Subventionierung der Nachfrage durch die Finanzierungsleistungen des Fonds würde keinen voll kostendeckenden Wert der bei ausbildenden Unternehmen einzulösenden Bildungsgutscheine erfordern (wohl aber für die Einlösung bei privaten schulischen Ausbildungsträgern). Für die Beurteilung der Alternative institutioneller vs. individueller Förderung (Subventionierung der Angebots- oder der Nachfrageseite) sind nicht zuletzt die berufsbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Steuerungsmöglichkeiten von Bedeutung, die mit dem neuen Finanzierungssystem der dualen Berufsbildung verbunden sind.

Im Bereich der Steuerungsmöglichkeiten für die betriebliche Berufsbildung durch ein Umlagesystem der Finanzierung liegen weitere wichtige Probleme dieses Reformmodells. Von der Aufbringungsseite der Umlagefinanzierung her können bei fehlender Neutralität der Berufsbildungsabgabe im Hinblick auf Personal-

einsatz und Beschäftigungsstruktur der Unternehmen indirekt auch Lenkungseffekte auf Umfang und Struktur der betrieblichen Ausbildung ausgehen. Direkt als Steuerungsinstrument für die Ausbildung in den Betrieben können jedoch die Finanzierungsleistungen des Fonds an ausbildende Unternehmen eingesetzt werden: über allgemeine Normen und Qualitätsstandards der Ausbildung kann in einem „Akkreditierungsverfahren“ der Kreis der zu fördernden Ausbildungsbetriebe bestimmt werden; über die Bemessung der Finanzierungszuschüsse kann die Finanzierungsinstitution die Struktur von Ausbildungsaktivitäten nach Wirtschaftszweigen und Ausbildungsberufen beeinflussen; über differentielle Zuschüsse können spezifische arbeitsmarkt- oder gesellschaftspolitische Zielsetzungen verfolgt werden, wie die berufliche Integration Behinderter, von Jugendlichen ohne Schulabschluß oder von Ausländerkindern; die Ausgestaltung der Finanzierungsleistungen kann regionalpolitische Zielsetzungen berücksichtigen und sie kann generell auf die Deckung einer antizipierten Struktur des Fachkräftebedarfs in Abhängigkeit von längerfristigen Strukturwandlungen des Beschäftigungssystems hin orientiert sein; schließlich können Finanzierungsleistungen des Fonds auch gezielt zur Förderung von Innovationen im Berufsbildungsbereich, von Modellversuchen und Experimenten mit neuen Lehrverfahren, -inhalten usw. eingesetzt werden.

Mit diesen Steuerungsmöglichkeiten einer Finanzierungsinstitution für den Berufsbildungsbereich ergeben sich Fragen des Informationsbedarfs, der Prognosekompetenz und von leistungsfähigen Planungsverfahren sowie der Legitimation und Kontrolle einer solchen Politik. Prinzipiell ausgeschlossen bzw. auf die Beeinflussung über Informationsvermittlung und Beratung reduziert ist dagegen die Steuerung der betrieblichen Ausbildung durch die Finanzierungsinstitution im Fall der Subventionierung der Ausbildungsnachfrage über ein Bildungsgutscheinsystem.

Reinar Lücke

Externe Erträge und Umlagenfinanzierung – die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aus allokatonspolitischer Sicht

Die Eingrenzung des Problems

Als das Bundesverfassungsgericht im Dezember 1980 das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) aus dem Jahre 1976 wegen einiger Verwaltungsregelungen (Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat) als verfassungswidrig erklärte, wurde seitens der Bundesregierung relativ schnell ein neuer Gesetzentwurf vorgelegt. Angesichts dieser vergleichsweise kurzen Frist überrascht es auf den ersten Blick, daß ein Kernstück aus dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz in dem Nachfolgegesetz nicht wiederzufinden ist, obwohl es vom Gericht nach eingehender Prüfung ausdrücklich als mit der Verfassung vereinbar erklärt wurde: Die kollektive Teilfinanzierung (Zuschüsse und besondere Hilfen) der betrieblichen Berufsausbildung und die Refinanzierung der benötigten Mittel durch eine Umlage (Berufsausbildungsabgabe) immer dann, wenn in der Gesamtwirtschaft das Ausbildungsplatzangebot die entsprechende Nachfrage um weniger als 12,5 Prozent übersteigt und keine wesentliche Besserung dieses Verhältnisses zu erwarten ist.

Folgende Erklärungshypothese für dieses politische Geschehen vermag ein Schlaglicht auf eine zentrale, bisher in der wissen-

Schlußbemerkungen

Die theoretische Attraktivität des Grundprinzips einer Umlagenfinanzierung der betrieblichen Berufsbildung hat die Beschäftigung mit Einzelproblemen eines solchen Modells und mit den Alternativen seiner konkreten Ausgestaltung in der bisherigen Diskussion eher in den Hintergrund treten lassen. Die Zielsetzung eines derartigen neuen Finanzierungsmodells wurde vor allem in der Verbesserung der Funktionsfähigkeit des dualen Systems der Berufsbildung durch die Verbesserung des Steuerungsinstruments „Markt“ gesehen – als Alternative zu mehr Planung, Steuerung und auch Finanzierung durch die staatliche Berufsbildungspolitik. Grundsätzlich kann von einem Wettbewerb am Ausbildungsmarkt unter Aufhebung der Beschränkungen einzelwirtschaftlicher Finanzierung eine Lösung der bestehenden Steuerungsprobleme erwartet werden, doch sind spezifische Mängel des Marktmechanismus im Hinblick auf die Entscheidungsprobleme von Ausbildung, Beruf und Arbeitsmarkt nicht zu übersehen. Andererseits jedoch bietet die neue Finanzierungsinstitution weitreichende Steuerungsmöglichkeiten für Umfang, Struktur und Inhalte der Berufsbildung im dualen System: neben markt-mäßige Abstimmungsprozesse von betrieblichen Ausbildungsangeboten und individuellen Berufswahlentscheidungen kann eine längerfristig und umfassender orientierte Planungsperspektive treten, die die Abstimmung betrieblich organisierter Ausbildungsprozesse mit Entwicklungen des Beschäftigungssystems und des Arbeitsmarktes sowie mit übergeordneten Zielsetzungen der Bildungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verbessert. Ebenfalls nicht zu übersehen ist hierbei jedoch, daß die Schwierigkeiten einer solchen Politik weniger auf der instrumentellen Ebene liegen als im Bereich der notwendigen Grundlagen in Form von Ergebnissen der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sowie in den Formen einer Mitwirkung und Kontrolle der an der betrieblichen Ausbildung beteiligten und interessierten Gruppen in Abstimmung mit der staatlichen Berufsbildungspolitik.

schaftlichen und politischen Diskussion weitgehend vernachlässigte Funktion der Umlagenfinanzierung betrieblicher Berufsausbildung zu werfen. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hat als eine Art *konstitutionelles* Gesetz nur Regeln für die späteren Interventionen (z. B. die vorgesehenen Rechtsverordnungen, *operationelle* Ebene) geschaffen. Zwei dieser konstitutionellen Regelungen waren 1. die bundesweite, branchenübergreifende Umlagenfinanzierung in Gestalt einer Art Lohnsummensteuer mit einem Freibetrag von DM 400 000 und 2. die weitgehende Offenheit, wie per Verordnung die Zuschüsse an die Ausbildungsbetriebe gewährt werden. Diese beiden Regeln allein – so die Hypothese – sind zumindest mitverantwortlich dafür, daß das APIFG in den folgenden Jahren bei der Berufsbildungsfinanzierung versagte und daß vor dem Hintergrund entsprechender Erfahrungen dann 1981 die Finanzierungsregeln vollständig gestrichen wurden.

Die politischen Instanzen sahen sich in den Jahren nach 1976, in denen die vorgesehenen Interventionen von der Ausbildungsmarktlage her zu Recht zur Debatte standen, heftigem Widerstand von der Unternehmenseite, bei eher halbherziger Unterstüt-