

- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (HRSG.): Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Stellungnahmen, Analysen, Informationen. Düsseldorf 5/1981.
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (HRSG.): Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Stellungnahmen, Analysen, Informationen. Düsseldorf 4/1981.
- DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND: Deutscher Gewerkschaftsbund zum Berufsbildungsbericht 1981: Qualitative und quantitative berufsbildungspolitische Markierungspunkte oder Ausdruck der Perspektivlosigkeit? In: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., 5/1981.
- FRIEDMAN, M.: Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In: Hegelheimer, A. (Hrsg.): Texte zur Bildungsökonomie. Frankfurt – Berlin – Wien 1974, S. 180 ff.
- GÖRS, D.: Staatliche Berufsbildungspolitik 1981. Zukunftsweisende berufsbildungspolitische Markierungspunkte oder Ausdruck der Perspektivlosigkeit? In: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., 5/1981.
- HEGELHEIMER, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung. Stuttgart 1977.
- HEGELHEIMER, A.: Auswirkungen überbetrieblicher Finanzierungsmodelle der Lehrlingsausbildung in internationaler Sicht. In: Wirtschaftspolitische Blätter, 24. Jg., Heft 2/1977.
- HEGELHEIMER, A.: Tarifpolitik für Lehrlinge. Zur Neuorientierung der gewerkschaftlichen Berufsbildungspolitik. In: Wirtschaft und Berufserziehung 2/1981.
- HEGELHEIMER, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Mannheim 1981.
- KELL, A.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Über Zusammenhänge zwischen Bildungsfinanzierung und Bildungsreform – eine Literaturübersicht. In: Zeitschrift für Pädagogik, 22. Jg., Nr. 6/1976.
- KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG: Jahresbericht 1980. Bonn 1980.
- KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Grundaussagen der Wirtschaft. Bonn 1981.
- KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Kaufmännische Berufsbildung und Behinderte. Jahrestagung 1981 der kaufmännischen Ausbildungsleiter 14./15. Mai – Heidelberg. Bonn 1981.
- KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Veranstaltungsberichte. Tagung mit Beauftragten der Arbeitgeber in den Landesausschüssen für Berufsbildung 15./17. November 1978 Vallendar. Bonn 1978.
- LEVIN, H. M.: Post-Secondary Entitlements: An Exploration. In: Kurland, N. D. (ed.): Entitlement Studies. NIE Papers in Education and Work: No. 4. Washington D. C. 1977, pp. 1.
- LEVIN, H. M.: Financing Recurrent Education with Post-Compulsory Entitlements. Manuskript für die Konferenz über Recurrent Education der OECD in Paris, 28.–31.5.1977. Stanford 1977.
- LEVIN, H. M.: Individual entitlements for recurrent education. Stanford 6/1979.
- MÄDING, H.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung. Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien, Bd. 19. Stuttgart 1971.
- MALCHER, W.: Finanzierung der Berufsausbildung. Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (NPO). In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 5/1980.
- MATTERN, C.: Bildungsfinanzierung. Probleme und neue Ansätze. Frankfurt a. M. – Berlin – München 1979.
- MÜLLER-STEINECK, E./WIEDERHOLD-FRITZ, S.: Finanzierung der Berufsausbildung – Überblick über wichtige Etappen der Diskussion. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 5/1980.
- OBERHAUSER, A.: Finanzierungsalternativen der beruflichen Erst- und Weiterbildung. Gutachten und Studien der Bildungskommission 15. Stuttgart 1970.
- RADDATZ, R.: Das Bundesverfassungsgericht zur Berufsbildungsabgabe. In: Wirtschaft und Berufserziehung, 2/81, S. 40 ff.
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG DER BERUFLICHEN BILDUNG: Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973.
- SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG DER BERUFLICHEN BILDUNG: Abschlußbericht. Drucksache 7/1811. Bonn 1974.
- SADOWSKI, D.: Zur Möglichkeit und Angemessenheit einer staatlichen Ausbildungsplatzförderungs politik. Bonn 1980.
- TESSARING, M.: Evaluation von Bildungs- und Qualifikationsprognosen, insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 13. Jg., Heft 3/1980, S. 374 ff.
- TIMMERMANN, D.: The impact of financing mechanisms on post-compulsory education and training. Manuskript für das „Seminar on Cost and Financing of Recurrent Education“ an der Stanford University, Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford School of Education, vom 10.–12. Juli 1980.
- TIMMERMANN, D.: Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education“. Referat für das Seminar über „Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung“ in Bremen vom 30.9.–2.10.1980.
- WEISSHUHN, G.: Ökonomische Effekte der Reform der Berufsbildung und der Berufsbildungsfinanzierung. In: Konjunkturpolitik, 1975, S.1 ff.
- WEITZ, R.: Der Streit um die Berufsbildung. Ursachen, Merkmale und Auswirkungen der Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. In: Ordo, Bd. 26/1975.
- WILLNER, H.: Für das duale Berufsausbildungssystem. In: Wirtschaft und Berufserziehung 2/1981.
- ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS (HRSG.): Vorstellungen des Handwerks zur Reform der beruflichen Bildung. Bonn 1973.

Anmerkungen

- [1] Eine ausführliche Fassung dieses Beitrags liegt beim Verfasser wie beim Herausgeber vor.
- [2] Die Systematik der Effekte lehnt stark an Hegelheimer (1977), S. 177 ff. an, erfährt allerdings leichte Modifikationen.
- [3] Diese Diskussion fußt im wesentlichen auf Albach (1975), Hegelheimer (1977) und (1981), Oberhauser (1970), Sachverständigenkommission (1973) und (1974), Sadowski (1980), Mattern (1979), Kell (1976), Weißhuhn (1975) und Müller-Steineck/Wiederhold-Fritz (1980).
- [4] Die Gutscheinförderung ist von Friedman (1974) sehr früh für das Schulsystem, von Levin (1979) für die Weiterbildung (Recurrent Education) und von Albach (1975) für die betriebliche Berufsausbildung vorgeschlagen worden, während die Sachverständigenkommission die Idee nicht weiter verfolgt hat (1974, S. 275). Ein dem hier vorgeschlagenen ähnliches Modell hat Timmermann (1980a) für ein Recurrent-Education-System propagiert.
- [5] Hier wären Variationen möglich, z. B. ein dualistisches Gutscheinkonzept mit einer Darlehenskomponente, die vom Einkommen und Vermögen des Auszubildendenhaushalts abhängig zu machen wäre und einen Teil der Auszubildenden zur teilweisen Selbstfinanzierung ihrer Berufsausbildung zwingen würde.

Joachim Münch

Die individuelle finanzielle Förderung als berufsbildungspolitisches Steuerungsinstrument – eine Problemskizze

Der große bildungspolitische Schwung ist dahin. Ernüchterung, Zweifel und Pessimismus sind aufgetreten. Die Statistiken weisen Entwicklungen aus, die es nie zuvor gegeben hat. Das dafür gelegentlich benutzte Signum „Bildungsexplosion“ ist

zwar unseriös, kennzeichnet dennoch die Ergebnisse der Bildungspolitik zweier Jahrzehnte im wesentlichen treffend. Die Daten sind bekannt: Jeder zweite Schüler besucht heute eine weiterführende Schule, die Volksschule (Hauptschule) ist zu

einer Restschule geworden. Der Anteil derjenigen eines Altersjahrganges, die eine Studienberechtigung erlangt haben, ist um das Vierfache, die Zahl der Studierenden an deutschen Hochschulen ist im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte um mehr als das Dreifache gestiegen; 1960 studierte etwa jeder Dreizehnte, 1981 etwa jeder Sechste eines Jahrganges. Die Mädchen sind an den allgemeinbildenden weiterführenden Schulen nicht mehr deutlich unterrepräsentiert, sondern haben mit den Jungen „gleichgezogen“. Dies ist an den Universitäten noch nicht der Fall, aber immerhin hat der Anteil der Mädchen von 23,9 Prozent im Jahre 1960 auf 36,0 Prozent im Jahre 1979 zugenommen. Gestiegen ist auch, wenn auch noch nicht in dem von den meisten Bildungspolitikern gewünschten Maße, der Anteil der Arbeiterkinder an den Studenten, und zwar von 6,0 Prozent im Jahre 1963 auf 13,0 Prozent im Jahre 1976. Die Berufsausbildungsquote (auf der Ebene des dualen Systems) ist so hoch wie nie; nur noch 8 Prozent der berufsschulpflichtigen Jugendlichen erlernten 1979 keinen Beruf.

Kein Zweifel: die traditionellen Ungleichheiten der Bildungschancen von Unterschichtkindern und Mittelschichtkindern, von Mädchen und Jungen konnten zwar nicht vollkommen abgebaut, aber doch wesentlich reduziert werden. Die Verminderung dieser Ungleichgewichte, die Herstellung und Sicherung von mehr Chancengleichheit, ist zwar nicht das alleinige Ziel einer sich fortschrittlich verstehenden Bildungspolitik gewesen, aber doch eines der wesentlichsten. Wenn es hier Entwicklungen gegeben hat, die von den einen als bedeutend und positiv, von den anderen als negativ eingeschätzt werden, so sind diese auf eine Reihe von Maßnahmen zurückzuführen. Dazu gehören Bildungswerbung und die Vermehrung und Verbesserung des Bildungsangebotes ebenso wie die **Beseitigung finanzieller Barrieren**, die stets stärker die Einkommensschwächeren als die Einkommensstärkeren, die Unterschicht mehr als die Mittelschicht eher zu einem Verzicht auf Bildung und Ausbildung bewegen [1].

Wenn nunmehr hier und dort Erwägungen angestellt, Vorschläge unterbreitet und zum Teil realisiert werden, Abstriche an der individuellen Förderung im Bereich der BAföG-Regelungen für Schüler und Studenten zu machen, dann geht es dabei zunächst um die Entlastung der stark defizitären öffentlichen Haushalte. Zumeist unausgesprochen, soll damit aber auch dem „Wildwuchs“ – wie insbesondere die Kritiker der Bildungsreform und Bildungsexpansion meinen – der Bildungsströme an den Hochschulen und Schulen sowie den zunehmenden Ungleichgewichten zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem Einhalt geboten werden.

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden untersucht und dargestellt werden, welche Steuerungseffekte von dem gegenwärtigen System der **individuellen finanziellen Förderung** ausgehen und – bei Änderungen – möglicherweise erwartet werden können.

System der individuellen finanziellen Förderung

Zunächst jedoch, zum besseren Verständnis, das gegenwärtige System der einschlägigen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland zu skizzieren. Wenn in diesem Beitrag ausschließlich von der **individuellen** (bzw. **direkten**) finanziellen Förderung die Rede ist, so muß wenigstens daran erinnert werden, daß es daneben noch andere berufsbildungspolitische Steuerungsinstrumente finanzieller Art gibt. So dienen bestimmte **familien- und steuerpolitische** Maßnahmen (Kindergeld, Freibeträge usw.) dem Abbau finanzieller Schranken für Bildungsbeteiligung sowie für Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen ebenso wie solche der **indirekten** finanziellen Förderung (Schulgeldfreiheit, Studiengebührenfreiheit, Lernmittelfreiheit [2] usw.). Quantitative und sektorale Änderungen der Bildungsbeteiligung können außerdem durch Kapazitätserhöhungen bzw. -minderungen in Schulen, Hochschulen und anderen Ausbildungsstätten (z. B. in Betrieben) bewirkt werden. Diese als **institutionelle Förderung** [3] bezeichneten Maßnahmen werden

im folgenden ebenfalls nicht betrachtet. Alle diese Maßnahmen dürfen hinsichtlich ihrer gesellschafts- und bildungspolitischen Bedeutung nicht unterschätzt werden. Die **individuelle** finanzielle Förderung stellt jedoch ein besonders wichtiges Steuerungsinstrument der Bildungspolitik dar, weil damit mehrere wichtige Ziele verfolgt werden können:

- a) Verringerung der Chancenungleichheiten in Bildung und Ausbildung,
- b) Ausschöpfung und Förderung von Spitzenbegabungen,
- c) Vermeidung von Qualifikationslücken durch ein System der finanziellen Anreize für eine Ausbildung in solchen Berufen und Qualifikationen, für die auf dem Arbeitsmarkt ein erhöhter und nicht ohne weiteres zu deckender Bedarf besteht.

Zu a) Der Verringerung der Chancenungleichheiten in Bildung und Ausbildung dient in der Bundesrepublik Deutschland die „individuelle Ausbildungsförderung“ nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) vom 26. August 1971. Darauf wird im nächsten Abschnitt des näheren eingegangen.

Zu b) Der Ausschöpfung und Förderung von Spitzenbegabungen dient zum Beispiel die Studienstiftung des Deutschen Volkes; sie ist eines der wichtigsten „Hochbegabtenförderungswerke“. Solche Hochbegabtenförderungswerke gibt es außerdem bei den Kirchen, den Parteien, den Gewerkschaften und Arbeitgebern. Die Förderung Hochbegabter, darüber sollte es keinen Zweifel geben, steht nicht im Widerspruch zur Forderung nach und Förderung von Chancengleichheit und muß unangetastet bleiben [4].

Zu c) Anders als zum Beispiel in Frankreich [5] gibt es ein kompensatorisches, auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes bezogenes Fördersystem in der Bundesrepublik Deutschland nicht.

Das Bundesausbildungsförderungsgesetz stellt einen Meilenstein innerhalb der Bemühungen dar, die wirtschaftliche und soziale Lage von Schülern und Studenten zu verbessern und mehr Chancengleichheit herzustellen. Nach § 1 BAföG besteht ein Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung, „wenn dem Auszubildenden [6] für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderliche Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen“. Nach Maßgabe der Bedürftigkeit und unter der Voraussetzung, daß es sich bei den besuchten Ausbildungsstätten um öffentliche Einrichtungen oder um genehmigte Ersatzschulen handelt, können gefördert werden:

- a) Schüler von weiterführenden allgemeinbildenden Schulen,
- b) Schüler von Abendhauptschulen, Berufsaufbauschulen, Abendrealschulen, Abendgymnasien und Kollegs,
- c) Schüler von Berufsfachschulen, einschließlich der Klassen aller Formen der beruflichen Grundbildung ab Klasse 10,
- d) Schüler von Fachschulen,
- e) Studierende von höheren Fachschulen, Akademien,
- f) Studenten an Hochschulen,
- g) Teilnehmer an Fernunterrichtslehrgängen nach Vorliegen bestimmter Voraussetzungen,
- h) Praktikanten, die im Zusammenhang mit dem Besuch der genannten Ausbildungsstätten und Fernunterrichtslehrgängen ein vorgeschriebenes Praktikum leisten müssen.

Während die individuelle Ausbildungsförderung für Schüler voll als Zuschuß geleistet wird, geschieht dies für Studenten in der Form von Grunddarlehen und Zuschuß. Ausschließlich Darlehen erhalten Studenten für eine weitere Ausbildung nach vorangegangener abgeschlossener Ausbildung, bei Fachrichtungswechsel usw.

Auszubildende (Lehrlinge) im Rahmen des dualen Systems erhalten – gemäß § 10 des Berufsbildungsgesetzes und auf tarifvertraglicher Grundlage – eine **Ausbildungsvergütung, die unabhängig vom Einkommen der Unterhaltspflichtigen** gewährt wird.

Aus der tarifvertraglichen Regelung der Ausbildungsvergütungen resultieren sehr starke Unterschiede, je nach Beruf und Tarifbezirk, in der Höhe der Ausbildungsvergütungen. Münch/Jung

ermittelten für 1979 als Extremwerte der Ausbildungsvergütung im 3. Ausbildungsjahr DM 200,— (Damenschneiderhandwerk in Baden-Württemberg und Hessen) und DM 1049,— (Baugewerbe; Bund, einschl. Berlin) [7].

Auszubildende, die eine unter dem Bedarfssatz [8] für Lebensunterhalt, Lernmittel, Arbeitskleidung und einer Fahrtkostenpauschale liegende Ausbildungsvergütung erhalten, können nach §§40 und 40a des Arbeitsförderungsgesetzes eine **Berufsausbildungsbeihilfe** erhalten. Diese Beihilfe ist **einkommensabhängig**; sie richtet sich in ihrer Höhe sowohl nach dem Nettoeinkommen der Eltern als auch nach dem Nettoeinkommen des Auszubildenden.

Mit den Regelungen nach dem **Bundesausbildungsförderungsgesetz**, dem **Berufsbildungsgesetz** und dem **Arbeitsförderungsgesetz** (sowie dem **Bundessozialhilfegesetz**) verfügt die Bundesrepublik Deutschland über ein umfassendes und auch im internationalen Vergleich respektables System der individuellen Ausbildungsförderung [9], das — in Verbindung mit anderen Maßnahmen — ökonomische Barrieren für Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung — weitgehend abgebaut hat. Es besteht — neben den Regelungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz — aus zwei großen Förderbereichen, der **einkommensunabhängigen Ausbildungsvergütung** im Rahmen des dualen Systems und der **einkommensabhängigen BAföG-Förderung** für den Besuch von Schulen und Hochschulen. Die Förderungssituation ist in den der Sekundarstufe II zuzuordnenden Bildungsbereichen ferner dadurch gekennzeichnet, daß die im Rahmen des dualen Systems gezahlten Ausbildungsvergütungen im Durchschnitt deutlich höher liegen als die BAföG-Sätze für Schüler sowohl der allgemeinbildenden wie der berufsbildenden Schulen.

Differenzierte Förderung

Die Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung hat es seinerzeit für zweckmäßig gehalten, und zwar im Zusammenhang mit der von ihr vorgeschlagenen Fondsfinanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung [10], die individuelle Förderung der außerschulischen Berufsausbildung in ein Gesamtkonzept der Förderung innerhalb des **Sekundarbereiches II** einzubetten. Sie hat dabei auch die Steuerungseffekte diskutiert, welche aus unterschiedlichen Förderungsweisen, aus dem Grundkonzept der **Gleichbehandlung** einerseits und aus dem Grundkonzept der **Differenzierung** andererseits, resultieren könnten. Beim Konzept der Gleichbehandlung, d. h. der Angleichung der individuellen Förderung der außerschulischen Berufsausbildung an diejenige der schulischen Berufsausbildung nach dem BAföG würden, so die Annahme, zwei für das **Gesamtbildungssystem** nicht erwünschte Nebenwirkungen eintreten: zum einen würden die vollzeitschulischen Bildungsgänge und damit vor allem die nichtberufsbezogene Bildung bevorzugt und sich die Tendenz einer Auseinanderentwicklung von Bildungs- und Beschäftigungssystem verstärken. Zum anderen könnten ungelernete Tätigkeiten an Attraktivität gewinnen und die Polarisierung innerhalb des Bildungswesens könnte dadurch zunehmen. Das Konzept einer Differenzierung, bei dem unter Aufgabe des Bedürftigkeitsprinzips des Jugendlichen differenzierte individuelle Beiträge gezahlt werden, würde die individuelle Förderung als Instrument der Steuerung zwischen den Bildungsgängen schulischer Bildung und außerschulischer Berufsausbildung, aber auch zwischen Berufen, Regionen usw. einsetzen. Damit könnte, so die seinerzeitige Annahme der Kommission, eine quantitative Steuerung der Berufsausbildung bewirkt bzw. eine Fehlstrukturierung der beruflichen Bildung vom Mitteleinsatz her vermieden werden.

Die hier stark verkürzt wiedergegebenen Überlegungen der Sachverständigenkommission sind von prinzipieller Bedeutung für die je nach Art der individuellen Förderung — Gleichbehandlung oder Differenzierung — auslösbaren Steuerungsmechanismen, können jedoch keine konkreten Anhaltspunkte für die gegenwärtige und wohl auch künftige Situation geben. Denn wie die Dinge liegen, ist für die absehbare Zeit weder mit einer umfas-

senden Fondsfinanzierung der außerschulischen Berufsausbildung noch mit einer strukturellen Änderung des individuellen Fördersystems, nämlich einkommensunabhängige Ausbildungsvergütungen im dualen System und einkommensabhängige Förderung durch BAföG im schulischen Bereich einschließlich der Hochschulen, zu rechnen.

Es ist vielmehr davon auszugehen, daß die Ausbildungsvergütungen weiterhin tarifvertraglich geregelt und hinsichtlich ihrer Höhe stark divergieren und daß sie mindestens parallel zum Zuwachs der Löhne steigen werden. Von 1960 bis 1975 stiegen sie im Tarifgebiet Baden-Württemberg um 380 Prozent und damit wesentlich stärker als die Tariflöhne [11] (312 Prozent in der Gesamtwirtschaft) und die Förderungshöchstsätze für Studierende (Honnefer Modell und — seit 1971 — BAföG). Ferner muß mit dem Versuch gerechnet werden, die Erhöhungsraten der BAföG-Sätze weiter zu mindern und/oder zeitlich hinauszuzögern, wie das zum ersten Mal mit dem 7. Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 13. Juli 1981 geschehen ist.

Steuerungseffekte

Es ist zu fragen, welche Steuerungseffekte sich aus dieser Situation und Tendenz ergeben könnten. Bildungs- und gesellschaftspolitische Gütekriterien, wie angemessene Bildungsbeteiligung aller und Chancengleichheit, sind bei der Suche nach Antworten ebensowenig außer acht zu lassen wie die arbeitsmarktpolitischen Kriterien der späteren Beschäftigungschancen und der Deckung des Qualifikationsbedarfes.

Materielle Anreize oder (negativ) materielle Barrieren beeinflussen Bildungsweg- und Berufswahlentscheidungen nicht unwesentlich. Ausgesprochen oder unausgesprochen gehen alle individuellen Fördersysteme von dieser Grundannahme aus.

Sie hat einen hohen Grad von Plausibilität und ist für die Bundesrepublik Deutschland durch die berufsbildungspolitischen Entwicklungen der letzten zwei Jahrzehnte annäherungsweise auch empirisch bestätigt worden. Diese Grundannahme muß jedoch zur Vermeidung von kurzschlüssiger Argumentation durch einige andere Annahmen ergänzt werden:

- Individuelle finanzielle Anreize wirken um so weniger, je höher der durchschnittliche Lebensstandard ist. Bei durchschnittlich höherem Lebensstandard gibt es gewissermaßen — auch bei den unteren Einkommensschichten — „Konsumverzichtsreserven“. Aber das Maß der Bereitschaft und Fähigkeit, für mehr Bildung auf Konsum zu verzichten, hängt nicht nur von den objektiven Gegebenheiten, eben der Höhe des Einkommens, ab, sondern ist auch Ausdruck eines mehr kurzfristigen oder mehr langfristigen Lebenskonzeptes. Auch aus diesem Grunde dürften Unterschichtfamilien auf einen Bildungs- oder Ausbildungsgang von längerer Dauer und mit höheren Kosten eher verzichten als Mittelschichtfamilien.
- Bildungsweg- und Berufswahlentscheidungen werden nicht in erster Linie oder gar ausschließlich von ökonomischen Erwägungen und Bedingungen bestimmt; auch das soziale und kulturelle Milieu, aus dem der junge Mensch kommt, beeinflußt die Entscheidungen für Bildung und Ausbildung. Das Spektrum der Berufswahl und der sie implizierenden Bildungs- und Ausbildungsentscheidungen ist in einer Mittelschichtfamilie ein anderes als in einer Unterschichtfamilie [12].
- Abgeforderte materielle Opfer führen in Unterschichtfamilien eher zu Bildungsverzicht und Resignation als in Mittelschichtfamilien.
- Bei nur durchschnittlichen Leistungen ihrer Kinder ist die subjektive Wahrnehmung finanzieller Barrieren bei Unterschichteltern größer als bei Mittelschichteltern.

Aus alledem läßt sich einigermaßen plausibel folgern, daß eine generelle Minderung der BAföG-Sätze das Bildungsverhalten der unteren Einkommensschichten mit großer Wahrscheinlichkeit beeinträchtigen würde. Damit würde aber ein wesentliches Ziel der Bildungspolitik der letzten zwei Jahre infrage gestellt werden. Das Ausmaß der individuellen finanziellen Förderung

bleibt also weiterhin ein Maßstab für die Ernsthaftigkeit, mit der Chancengleichheit angestrebt und gesichert wird.

Wenn also aus übergeordneten gesellschaftspolitischen und bildungspolitischen Gründen vor einer Restriktion der individuellen finanziellen Förderung gewarnt werden muß, so kann und darf dies jedoch nicht bedeuten, daß im Hinblick auf die zunehmenden Ungleichgewichte von Bildungssystem und Beschäftigungssystem nicht über Varianten der Steuerung durch individuelle finanzielle Förderung nachgedacht werden darf.

Ausbildungsvergütungen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Ausbildungsvergütungen tarifvertraglich geregelt werden, einkommensunabhängig sind und zwischen DM 200,- und DM 1000,- (jeweils abgerundet) schwanken.

Zu ergänzen ist noch, daß die weitaus meisten Ausbildungsvergütungen über, zum Teil erheblich, den BAföG-Sätzen für Schüler an allgemeinbildenden Schulen, an Berufsschulen, an Berufsfachschulen und Berufsgrundschulen liegen.

Offensichtlich gehen von den unterschiedlichen Vergütungen keine oder nur sehr geringe Steuerungseffekte aus. Ein Ausbildungsberuf, in dem hohe Ausbildungsvergütungen gezahlt werden, ist also nicht, in erster Linie oder gar allein, deshalb attraktiv; Ausbildungsberufe, in denen niedrige Ausbildungsvergütungen gezahlt werden, werden nicht in erster Linie oder ausschließlich deshalb von Jugendlichen gemieden. Es sei an den Ausbildungsberuf des Friseurs erinnert, der trotz niedriger Ausbildungsvergütungen stets einen hohen Zulauf hatte und so etwas wie ein Modeberuf war und zum Teil noch ist.

In den Bauberufen werden sehr hohe Ausbildungsvergütungen gezahlt; dennoch hatte gerade das Baugewerbe immer besondere Schwierigkeiten, seinen Ausbildungsbedarf zu decken. Wenn das Baugewerbe immerhin die Zahl der besetzten Ausbildungsplätze seit 1973 um 40 000 vergrößern konnte, so ist dies wohl auch auf die Verbesserung der Ausbildungsqualität mit Hilfe der überbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung zurückzuführen [13].

In der Tat scheinen neben anderen Faktoren, wie berufliches Prestige und angenehme Arbeit, die Ausbildungsbedingungen („Betrieb mit besonderen Ausbildungseinrichtungen“) [14] für Berufswahl- und Betriebswahlentscheidungen innerhalb des dualen Systems eine größere Rolle als finanzielle Erwägungen zu spielen.

Allerdings wird man davon ausgehen können, daß in Krisenzeiten mit gesunkenen Familieneinkommen finanzielle Erwägungen stärker in den Vordergrund rücken. Insgesamt gesehen gehen jedoch von den unterschiedlichen Höhen der Ausbildungsvergütungen unter den bisherigen und gegenwärtigen Bedingungen [15] nur geringe Steuerungseffekte aus. Auch haben bei der Festlegung der Ausbildungsvergütungen bisher solche Fragen kaum eine Rolle gespielt [16].

Es bleibt abzuwarten, ob in den kommenden Jahren geringerer Nachfrage nach Ausbildungsplätzen und einer verschärften Konkurrenzsituation zwischen den Anbietern von schulischen Ausbildungsplätzen (Berufsfachschule, Berufsgrundschule) und betrieblichen Ausbildungsplätzen die Ausbildungsvergütungen als Instrument der Steuerung wirksam eingesetzt werden können.

Es käme dann auch darauf an, das System der Ausbildungsvergütungen transparenter zu machen. Die geringen Steuerungseffekte der krassen Unterschiede bei den Ausbildungsvergütungen sind möglicherweise auch auf Unkenntnis zurückzuführen [17]. In Ergänzung dazu müßte und könnte wohl die Attraktivität des dualen Systems und arbeitsmarktpolitisch besonders wichtiger Berufe über Qualitäts- und Imageverbesserungen der Ausbildung erhöht werden [18].

Probleme der Förderung am Beispiel des Hochschulbereichs

Die Verwerfungen im Hochschulbereich sind offenkundig. Einem Überangebot in bestimmten Lehrberufen, einer Reihe

von geistes- und sozialwissenschaftlichen Qualifikationen steht ein Mangel an anderen Qualifikationen, insbesondere im Bereich der Ingenieurwissenschaften, gegenüber. Es stellt sich in dem darzustellenden Zusammenhang die Frage, ob hier durch eine Änderung des Fördersystems Abhilfe geschaffen werden könnte.

Zunächst ist an das Votum gegen eine generelle und gleichmäßige Herabsetzung der Fördersätze und die gesellschaftspolitische Begründung zu erinnern. Abgesehen von prinzipiellen Einwänden, würde ein solches Vorgehen lediglich den Berg der „Überschußqualifikationen“ abschmelzen; die Zahl der ausgebildeten Ingenieure beispielsweise würde dadurch nicht größer werden. Steuerung kann also nur den Versuch bedeuten, die Bildungs- und Ausbildungsströme an den Universitäten umzulenken.

Denkbar wäre eine Differenzierung der Fördersätze nach Fachrichtungen dergestalt, daß diese in den „Überschußfächern“ nicht herabgesetzt, sondern in den „Mangelfächern“ heraufgesetzt werden.

Ein anderer Lösungssatz läßt sich aus der Erfahrung ableiten, daß bei nicht wenigen Studierenden (anders als bei den Auszubildenden im Rahmen des dualen Systems) eine Mentalität Platz gegriffen hat, die man als „Konsummentalität“ (in bezug auf das Gut „Bildung“) bezeichnen kann. Gemeint ist damit, daß das Studium als Selbstzweck und angenehme Lebensform empfunden wird. Wenn dies so ist, dann ist aber die Rationalität für eine Bildungswahlentscheidung im Blick auf einen später zu erwartenden Ertrag bzw. eine angemessene Einmündung ins Erwerbsleben herabgesetzt.

Es käme dann also darauf an, durch eine geeignete Maßnahme das Bewußtsein zu schärfen, daß Bildung zwar Mittel zur Gewinnung humaner Kompetenz und insoweit Selbstzweck ist, aber doch auch im wesentlichen Investitionscharakter hat, und zwar nicht nur für das Individuum, sondern ebenfalls für die Gesellschaft. Dies ist gleichbedeutend mit einer Abwendung von einem individualistischen und „egoistischen“ Bildungsbegriff und einer Betonung der Sozialbindung wie Sozialverpflichtung von Bildung. Solche Bewußtseinsänderung könnte möglicherweise dadurch gefördert werden, daß die BAföG-Förderung voll auf Darlehensvergabe umgestellt wird. Diese Regelung würde gleichzeitig Mittel für eine erhöhte Förderung solcher Studiengänge und Disziplinen freisetzen, an deren Qualifikationen ein besonderer arbeitsmarktpolitischer bzw. gesellschaftspolitischer bzw. gesellschaftlicher Bedarf besteht.

Gegen diese Lösung wird möglicherweise eingewandt, daß sie ja nur die bedürftigen Studenten trifft und deshalb zu den traditionellen Bildungsbenachteiligungen führen könnte. Es ist jedoch ein wesentlicher Unterschied, ob z. B. Unterschichteltern eine Bildungsentscheidung für ihr Kind mit weitreichenden finanziellen Konsequenzen treffen müssen, oder ob Erwachsene, und das sind Studenten, in eigener Verantwortung und Entscheidung ein Lebenskonzept entwerfen.

Dennoch muß die Frage gestellt werden, ob es dann vertretbar ist, daß nichtunterstützungsbedürftige Hochschulstudenten besonders teure Studienplätze in Anspruch nehmen, mit relativer Sicherheit eine entsprechende Berufseinmündung mit hohem Einkommen erwarten dürfen und ungeachtet dessen frei von allen Lasten sind. Anders formuliert: Wie können die Sozialisierung hoher Kosten und die Individualisierung hoher Erträge in Einklang mit einem gerechten Fördersystem gebracht werden?

Anmerkungen

- [1] Vgl. dazu Engholm, B.: Mehr geht nicht. In: Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Informationen, Bildung, Wissenschaft, 9/81, S. 137.
- [2] Vgl. dazu Bath, H.: Lernmittelfreiheit als Beitrag zur Verbesserung der Bildungschancen am Beispiel Berlins. In: Börsenblatt des deutschen Buchhandels, Heft 42, vom 28. Mai 1971.
- [3] Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969 unterscheidet (für die berufliche Ausbildung, Fortbildung und Umschulung) ausdrücklich zwischen individueller Förderung (§§ 40 bis 49) und institutioneller Förderung (§§ 50 bis 52).

- [4] Vgl. dazu Wissenschaftsrat: Empfehlung zur Förderung besonders Befähigter vom 15. Mai 1981, Manuskriptfassung.
- [5] In Frankreich gibt es zusätzliche finanzielle Anreize für Bildungsgänge, die auf technisch-industrielle Berufe hinführen. Vgl. Ködlitz, V.: Synthesebericht über die Lage in der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1981, S. 36.
- [6] Nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz heißen auch die Studenten „Auszubildende“.
- [7] Vgl. dazu Münch, J.; Jung, E.: Sozialer und materieller Status von Jugendlichen beim Übergang von der Schule zum Beruf in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980; ferner: Beicht, U. u. a.: Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen: Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 21, Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Berlin 1980.
- [8] Die Bedarfssätze werden jeweils durch Anordnungen bzw. Änderungsanordnungen des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Ausbildung (A-Ausbildung) festgelegt. Der gegenwärtige Bedarfssatz für Lebensunterhalt beträgt DM 375,-.
- [9] Dazu ist noch das Graduiertenförderungsgesetz vom 2. September 1971 zu rechnen.
- [10] Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S. 385 ff.
- [11] Vgl. Die Lagerstellenbremse, ohne Verfasserangabe. In: Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft (iwd), Nr. 19, 6. Mai 1976, S. 3.
- [12] Vgl. zu diesem Problemkreis Kahl, O.: Berufliche Entscheidung und berufliche Laufbahn, Darmstadt 1981.
- [13] Vgl. dazu: Köbele, B.: Vier Jahre Erfahrung mit der überbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, 4/81, S. 105 ff.
- [14] Vgl. dazu Münch/Müller/Oesterle/Scholz: Interpendenz von Lernort-Kombinationen und Output-Qualitäten betrieblicher Berufsausbildung in ausgewählten Berufen, Berlin 1981, S. 68; 145 und 198.
- [15] Dazu gehört auch — wegen der Knappheit der Ausbildungsplätze — die mangelnde Wahl- und Entscheidungsfreiheit.
- [16] Die Begründungen für die Höhe der Ausbildungsvergütungen sind nicht einheitlich, haben sich auch geändert. Während früher in den Ausbildungsvergütungen (bzw. „Erziehungsbeihilfen“) ein Entgelt für die produktive Mitarbeit gesehen wurde, hat sich heute eher der Gedanke durchgesetzt, daß mit der Ausbildungsvergütung die materielle Sicherstellung des Auszubildenden, unabhängig vom Grad seiner produktiven Leistung, bewirkt werden soll. Damit hängt es auch zusammen, daß nach Auffassung einiger Gewerkschaften die Abstände der Ausbildungsvergütungen in den drei Ausbildungsjahren so klein wie möglich gehalten werden sollen, weil die Lebenshaltungskosten für einen Auszubildenden im dritten Ausbildungsjahr vernünftigerweise nicht wesentlich höher sein können als im ersten Jahr der Ausbildung.
- [17] Wie eine Nachfrage bei einem Arbeitsamt ergeben hat, spielt bei den Beratungs- und Vermittlungsgesprächen die Höhe der Ausbildungsvergütung praktisch keine Rolle. Vergleiche werden nicht angestellt.
- [18] Vgl. zur (nicht bedarfskonformen) Lehrlingskonzentration Bodenhöfer, H.-J. und Ötsch, W.: Lehrlingskonzentration und Marktsteuerung der Berufsbildung. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 1/1978.

Dietrich Garlichs / Friederike Maier

Berufliche Weiterbildung und öffentliche Arbeitsmarktpolitik

Die berufliche Weiterbildung hat seit Mitte der sechziger Jahre und vor allem in den siebziger Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Steigende Teilnehmerzahlen in öffentlichen und privaten Einrichtungen der Erwachsenenbildung, Ausweitung und Differenzierung des Weiterbildungsangebotes, personeller Ausbau der Weiterbildungsträger und zunehmende „Professionalisierung“ der Weiterbildung kennzeichnen die Situation (Berufsbildungsbericht 1980, S. 74). Aufgrund von Umfragen wird geschätzt, daß z. B. im Zeitraum von Mitte 1978 bis Mitte 1979 15 Prozent der Erwerbstätigen an Lehrgängen oder Kursen der beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben (Berufsbildungsbericht 1981, S. 84). Für die expansive Entwicklung waren vor allem folgende Faktoren verantwortlich:

- Der akute Arbeitskräftemangel, der Anfang der sechziger Jahre mit dem Erreichen der Vollbeschäftigung und dem Ausbleiben des Fachkräftestroms aus der DDR entstand.
- Der beschleunigte wirtschaftlich-technologische Strukturwandel (z. B. Rückgang der Beschäftigung im Bergbau und in der Landwirtschaft und Wachstum des tertiären Sektors) und die damit verbundene Veränderung der Arbeitsplatzstrukturen und Qualifikationsanforderungen.
- Die „Entdeckung“ der Bedeutung des Humankapitals für Strukturwandel und Wirtschaftswachstum als Folge der bildungspolitischen Diskussion („Bildungskatastrophe“) und der Technologiediskussion („technologische Lücke“) und damit zusammenhängend der Ausbau des staatlichen Engagements in der beruflichen Weiterbildung.

Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf die Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) 1969 durch den Bund hingewiesen. Von den Ländern wurden, beginnend mit Niedersachsen 1970, Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetze in Kraft gesetzt. Fünf Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg,

Hessen und Niedersachsen) verabschiedeten außerdem Bildungsurlaubsgesetze (BACK/GNAHS 1981, S. 54-55).

Obwohl die staatlich geförderte Weiterbildung, die vornehmlich außerhalb der Betriebe stattfindet, in den siebziger Jahren stark ausgebaut worden ist, sind die Betriebe nach wie vor die zahlenmäßig wichtigsten Anbieter von beruflicher Weiterbildung. Nach der oben zitierten Umfrage waren 50 Prozent aller Weiterbildungsmaßnahmen betrieblich organisiert (wurden also direkt am Arbeitsplatz oder in einer besonderen Ausbildungsstätte des Betriebes durchgeführt). Nur etwa 7 Prozent der erfaßten Personen gaben an, nach dem AFG gefördert worden zu sein (Berufsbildungsbericht 1981, S. 84) [1].

Trotz ihrer Bedeutung liegen genauere Daten über Umfang und Struktur der betrieblichen Weiterbildung nicht vor (vgl. FINK/SAUTER 1980, S. 14 ff.). Einige wesentliche Entwicklungstrends lassen sich jedoch festhalten. Sie werden im folgenden kurz dargestellt und mit der nach dem AFG geförderten Weiterbildung verglichen. Dabei soll vor allem erörtert werden, welche Möglichkeiten und Schwierigkeiten sich beim Einsatz der beruflichen Weiterbildung als arbeitsmarktpolitischem Instrument ergeben. Insbesondere kommt es uns darauf an darzustellen, inwieweit die besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Zielgruppen (vor allem also Un- und Angelernte, Frauen, Ältere und gesundheitlich Eingeschränkte) bisher in die berufliche Weiterbildung einbezogen worden sind und welchen Beitrag die Arbeitsmarktpolitik durch neue Formen der Weiterbildungsförderung zur Verhinderung oder zur langfristigen Verminderung von Arbeitslosigkeit leisten kann.

Berufliche Weiterbildung durch die Betriebe

Während in den fünfziger Jahren nur eine kleine Zahl von Großbetrieben betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen durchführte, ist seit den frühen sechziger Jahren eine rasche Ausweitung der