

Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung

Mit diesem Heft setzt die BWP die Serie der 1979 begonnenen Sonderhefte zum Jahreswechsel fort. Wie bei den bisherigen wurden – von Ausnahmen abgesehen – wieder ausschließlich externe Autoren um Beiträge zu bestimmten, einer übergreifenden Fragestellung zuzuordnenden Themen gebeten.

Autoren sind diesmal Wissenschaftler, vor allem aus dem Hochschulbereich, von denen ein Teil nicht unmittelbaren Bezug zur beruflichen Bildung hat. Dafür gibt es mehrere Gründe. Zum einen war Herausgeber und Redaktion daran gelegen, die beiden großen Berufsbildungsbereiche Hochschule und „duales System“ in einen Dialog über eine wichtige berufsbildungspolitische Frage zu bringen. Wer an einer stärkeren wechselseitigen Öffnung zweier traditionell gegeneinander weitgehend abgeschotteter Bildungsbereiche interessiert ist, wird dem zustimmen. Zum anderen bot das Thema Anlaß, einen Autorenkreis zusammenzuführen, der sich nicht aus Bildungspolitikern oder „Den-an-der-Berufsbildung-Beteiligten“ zusammensetzt, wie es bei den bisherigen Sonderheften der Fall war. Die allgemeine Fragestellung verlangte darüber hinaus, auch Autoren zu gewinnen, die nicht unmittelbar im Bereich der Berufsbildungsforschung arbeiten.

Angesichts der gegenwärtigen Haushaltssituation erscheint das Thema paradox. Unter „Finanzieller Förderung“ werden gemeinhin Forderungen oder Ansprüche an den Staat verstanden. Tatsache ist, daß berufliche Bildung vorwiegend einzelbetrieblich, aber auch aus staatlichen oder tarifvertraglichen Mitteln finanziert wird. Im Mittelpunkt der Analysen steht aber die Frage, ob die bestehenden Mechanismen ausreichen, auch für die Zukunft ein konjunkturunabhängiges qualitativ und quantitativ ausreichendes Ausbildungplatzangebot und damit auch bessere Lebenschancen der Schulabgänger sichern zu können oder ob andere Formen der finanziellen Förderung weiterhelfen könnten. Der Kern der Beiträge befaßt sich deshalb mit der Finanzierung der Berufsausbildung.

Diese Frage ist interessengesetzlich heftig umstritten. Gerade die politische Auseinandersetzung scheint aber durch die Zuspitzung auf die Entweder-Oder-Fragestellung „Einzelbetriebliche Finanzierung versus Umlagefinanzierung“ allzuoft den Blick auf Sachfragen und eine facettenreiche Gesamtproblematik zu verstellen. Ob mit einer solchen Einengung auch eine Reduktion auf das Wesentliche verbunden ist, nämlich die Frage nach qualifizierter beruflicher Bildung für alle und die Erhaltung der Ausbildungsfähigkeit und Ausbildungsbereitschaft der Betriebe, bleibt in der Diskussion oft unbeantwortet.

Es besteht ganz offensichtlich die Gefahr, daß sich die Diskussion um die Finanzierung der beruflichen Bildung verselbständigt. Diese Tendenz deutet A. Hegelheimer am Schluß seines Beitrages an und E. Staudt/N. Schepanski bemerken, sie erinnerten diese Diskussionen an die der Scholastiker des Mittelalters, als sie der Frage nachgingen, wieviel Engel denn auf einer Nadelspitze Platz hätten, ohne zu fragen, ob sie dazu überhaupt bereit seien.

In der Tat ist unverkennbar, daß im Vordergrund der öffentlichen Diskussionen eher das Wie als das Warum steht. Zu den Gründen, den zu erwartenden Konsequenzen, Vor- und Nachteilen bestimmter Lösungen hingegen wird weniger gesagt. Ohne den verfolgten Zweck in den Vordergrund zu stellen und die Auswirkungen zu beachten, bleibt jegliche Diskussion um die Finanzierung unfruchtbare, stehen die Argumente für sich allein und sind je nach Bedarf beliebig verwendbar.

Die Diskussion um die Finanzierung der Berufsausbildung ist von Berührungsängsten gekennzeichnet. Arbeitgeber sehen in der Abkehr von der einzelbetrieblichen Finanzierung einen ordnungspolitischen Eingriff ersten Ranges, der das duale System der Berufsausbildung aushöhle. Dabei ist die Umlagenfinanzierung dem System nicht fremd. Mehrere Kammern praktizieren sie als Träger überbetrieblicher Ausbildungsstätten. Auch gelten die Verurteilungen offenbar nicht, wenn der Staat über Subventio-

nen oder zusätzliche Anreize einen Teil der Ausbildungskosten übernimmt. Darüber hinaus ist es ein betriebswirtschaftliches Faktum, daß Kosten – auch Ausbildungskosten – über die Produktpreise wieder hereingeholt werden müssen, also auf den Verbraucher überwälzt werden; ob nun einzelbetrieblich oder durch Umlage finanziert wird.

Gewerkschafter verbinden mit einer Fonds- oder Umlagefinanzierung die Erwartung, qualifizierte berufliche Ausbildung für alle zu sichern und über die gezielte Finanzierung sogenannte Zukunftssichere Berufsausbildung besonders zu fördern. So ehrenwert dieses Bestreben ist – ob mit anderen Finanzierungsmodalitäten als den jetzigen dieses Ziel erreicht werden kann, ist nicht bewiesen, zumal die Zukunftssicherheit von Berufsausbildungen kein eindeutig messbares Kriterium darstellt. Und je geringer die Quote der Nichtausgebildeten ist, desto schwerer wird es, den verbleibenden Rest ungeachtet aller steuerlichen Vergünstigungen, Finanzierungsmodalitäten usw. zu qualifizieren. Dennoch ist die Forderung nach „qualifizierter beruflicher Bildung für alle“ eine von allen Akteuren akzeptierte bildungspolitische Maxime. Gerade zum gegenwärtigen Zeitpunkt heißt das, alle Anstrengungen zu unternehmen, den Schulabgängern Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Wenn dies gelingt, bleiben Zweifel, ob eine Abkehr von den bisherigen Finanzierungsmodalitäten in der beruflichen Bildung nötig ist.

Für eine Änderung spräche die Notwendigkeit einer Sicherung der Konjunkturabhängigkeit eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots in der beruflichen Bildung. Berufliche Bildung umfaßt Aus- und Weiterbildung, wobei der Ausbildungssektor bisher den zentralen Stellenwert besitzt. Wenn es gelänge, Kontinuität sicherzustellen, hätten wir in Zeiten der Rezession nicht jene Rückgänge im Ausbildungplatzangebot, die nahezu zwangsläufig zu öffentlichen oder halböffentlichen Überlegungen Anlaß geben, das Problem könne oder müsse über eine andere Finanzierungsform gelöst werden. Das Verfassungsgericht hat einer sogenannten „erzwungenen Selbsthilfe“, d. h. einer Finanzierung eines ausreichenden Ausbildungplatzangebots durch alle öffentlichen und privaten Arbeitgeber Legitimität bescheinigt. Niemand kann allerdings mit Sicherheit sagen, ob die Drohung mit der Ausbildungsaufgabe je gewirkt hat.

Der psychologische Faktor im Wirtschaftsgeschehen ist eine beachtliche Größe, sollte aber hier nicht überschätzt werden. Nicht jene Betriebe sind Adressat solcher Überlegungen, die ohnehin schon ausbilden und dafür gute Gründe haben, sondern solche Unternehmen, deren Ertragslage eine kostenwirksame Entscheidung für Ausbildung zweifelhaft erscheinen läßt, unabhängig von ihrer Ausbildungsfähigkeit. Selbst wenn die Konjunkturabhängigkeit für die Gesamtheit der ausbildenden Betriebe bestritten werden könnte – für jene Grenzbetriebe gilt sie gewiß.

Mindestens bis Ende der achtziger Jahre haben wir es mit starken Schulentlassjahrzügen zu tun. Erst zum Ende dieses Jahrzehnts sinken sie drastisch ab. Diese Jugendlichen haben – insbesondere im Hinblick auf die Unwägbarkeiten des Arbeitsmarktes – einen Anspruch auf eine qualifizierte Berufsausbildung. Vor uns liegt das Problem, ausländische Jugendliche, die in der Bundesrepublik leben, einen qualifizierten Beruf erlernen zu lassen, sie zumindest in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Wirtschaftliche und technologische Entwicklungen werden eine Qualitätssteigerung der beruflichen Bildung erzwingen, was für viele Mittel- und Kleinbetriebe eine Ergänzung ihrer betrieblichen Ausbildung in überbetrieblichen Einrichtungen erforderlich macht; die Aus- und Weiterbildung qualifizierten Ausbildungspersonals ist nicht umsonst zu haben; geeignete Ausbildungsmittel verursachen oft nicht geringe Kosten.

Wenn ein hoher Ausbildungsstand angesichts unklarer gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen nicht nur gesichert, sondern noch gesteigert werden muß, stellt sich ungeachtet aller positiven Ent-

wicklungen der zurückliegenden Jahre die Frage, ob hier der einzeln Betrieb, zumal in Zeiten steigender Belastungen am Markt, nicht finanziell überfordert ist. Er wird dies nach den jeweiligen wirtschaftlichen Gegebenheiten unterschiedlich beantworten und dabei die in Zusammenarbeit aller Beteiligten festgelegten Qualifikationsanforderungen und die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt in sein Kalkül mit einbeziehen. Davon ist kein Betrieb ausgenommen, auch Großunternehmen und die öffentliche Verwaltung nicht.

Einzelwirtschaftliche Überlegungen und gesellschaftliche Anforderungen können kollidieren. Dies gilt insbesondere dann, wenn bei uns die Zahl der nichtqualifizierten ausländischen Jugend-

lichen im Vergleich zu ihren deutschen Altersgenossen weiterhin so rapide ansteigt. Und aus solchen Interessenkollisionen erwächst dann der Zwang zu neuen, solidarischen Formen der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. Dies ist letztlich die Antwort auf die Frage nach dem Warum, und sie sollte uns veranlassen, über Organisationen formen sachgeleitet miteinander zu diskutieren.

„Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis“ hat die Autoren um Beiträge zu unterschiedlichen Themen gebeten, um die Diskussion auf eine breite Grundlage zu stellen. Den Autoren dieses Heftes sei für ihre Beiträge gedankt.

Hermann Schmidt

Zu den Beiträgen

A. HEGELHEIMER und D. GÖRS greifen in ihren einleitenden Beiträgen die Diskussion um die Berufsausbildungsfinanzierung auf. Im Mittelpunkt von Hegelheimers Artikel steht eine Analyse der bisher vorgestellten wichtigsten Finanzierungsmodelle: Zentralfonds, APIG-Finanzierung, Steuerliche Anreizsysteme, Tarifvertragsregelungen.

D. GÖRS weist nach, daß die Kontroverse um die Berufsausbildungsfinanzierung so neu nicht sei. So habe bereits 1875 der Verein für Socialpolitik in Dokumenten und Abhandlungen auf den Zusammenhang zwischen Qualität und Finanzierung der Berufsausbildung hingewiesen. Diese Frage sei auch später immer wieder neu diskutiert worden. So werde die Diskussion auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts weitergehen, denn dieses habe eine Berufsausbildungsabgabe im Sinne einer Sonderabgabe als zulässig angesehen.

Die Beziehungen zwischen konjunkturellem und strukturellem Ausbildungsplatzangebot und unterschiedlichen Finanzierungsalternativen untersucht H. RIBHEGGE. Kurzfristig seien für die Überlegungen der Betriebe die Nettokosten der Ausbildung entscheidend, langfristig eher die Fluktuationsrate, ausgebildeter Fachkräfte und der Arbeitsproduktivitätseffekt der Ausbildung. Risikoreiche Investitionen seien besonders konjunkturanfällig. Im Vergleich mit der einzelbetrieblichen Finanzierung könnten andere Finanzierungsformen diese Konjunkturanfälligkeit vermindern; inwieweit sie politisch durchsetzbar seien, sei eine andere Frage.

M. TOLKSDORF befaßt sich mit der Frage, welche Wettbewerbsverzerrungen durch Berufsausbildung entstehen können. Wettbewerbsverzerrungen aufgrund des herrschenden Systems der einzelwirtschaftlichen Finanzierung seien in erster Linie zwischen Unternehmen zu erwarten, die auf denselben Warenmärkten anbieten und die entweder ausbilden oder nicht. Eine unterproportionale Beteiligung der Großunternehmen an der Berufsausbildung bedeute strukturelle Wettbewerbsverzerrungen zugunsten der Großunternehmen. Die Konsequenz aus wettbewerbspolitischer Sicht könne nur eine gleichmäßige Beteiligung aller Unternehmen an den Kosten der gesellschaftlichen Aufgabe „Berufsausbildung“ sein.

E. DAUENHAUER hält ein vehementes Plädoyer für eine einzelwirtschaftliche Finanzierung. Sie garantiere allein eine optimale Steuerung der Qualifikationen. Die einzelnen Unternehmen könnten letztlich am besten entscheiden, welche Qualifikationen sie benötigten.

Bevor man sich der Frage der Finanzierung der Berufsausbildung zuwende, solle man sich eher die Frage stellen, welche Art von Qualifikationen wir überhaupt benötigten. Erst danach sei die Frage nach der geeigneten Finanzierungsform zu stellen und zu beantworten. Diese Meinung vertreten E. STAUDT/

N. SCHEPANSKI in ihrem Beitrag und diskutieren dies am Beispiel der Mikroelektronik.

Im Mittelpunkt von H.-J. BODENHÖFERS Artikel stehen Steuerungsprobleme und Lenkungseffekte der Finanzierung der beruflichen Bildung. Die gegenwärtig vorherrschende Form der Finanzierung ergäbe allokativer und distributive Effekte, die gegenüber den berufsbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Anforderungen an das Ausbildungssystem unerwünscht erschienen. Eine Umlage- bzw. Fondsfinanzierung böte zumindest langfristig bessere Steuerungsmöglichkeiten in bezug auf Umfang, Struktur und Inhalte der Berufsausbildung im dualen System.

R. LÜDEKE untersucht, inwieweit das Entstehen „externer Effekte“ der Berufsausbildung Marktunvollkommenheiten herbeiführen kann, rückt vor allem jedoch die Steuerungsfunktion der Umlagefinanzierung in den Mittelpunkt, insbesondere die Wahl der Bemessungsgrundlage und des Tarifs. Daran schließt sich ein eigener Finanzierungsvorschlag an.

D. TIMMERMANNs Beitrag zur Mischfinanzierung zeigt auf, daß es unterschiedliche Mischfinanzierungssysteme gibt, bei denen zudem unterschieden werden muß zwischen den Wirtschaftssubjekten, die zahlen und jenen, die letztlich die Kosten tragen. Bei allen gegenwärtig ernsthaft diskutierten Finanzierungssystemen handele es sich um Mischfinanzierungssysteme, die alle nicht frei von Schwächen seien. Timmermann schlägt eine Alternative vor, in der der Zentralfondsgedanke mit der tarifvertraglichen Lösungsidee sowie der Gutscheinfinanzierung gekoppelt ist.

Der Beitrag von J. MÜNCH befaßt sich mit dem Problem der individuellen finanziellen Förderung als berufsbildungspolitisches Steuerungsinstrument am Beispiel BAföG und Ausbildungsvergütungen, insbesondere unter den Aspekten der Herstellung von Chancengleichheit und der Steuerung. Offensichtlich gingen von unterschiedlich hohen Ausbildungsvergütungen keine oder nur sehr geringe Steuerungseffekte aus. In Krisenzeiten mit gesunkenem Familieneinkommen rückten jedoch finanzielle Erwägungen stärker in den Vordergrund. Es bliebe abzuwarten, wie in Zukunft die Ausbildungsvergütungen als Instrument der Steuerung wirksam eingesetzt werden könnten.

D. GARLICH/S. MAIER befassen sich mit der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung als einer zentralen Aufgabe öffentlicher Arbeitsmarktpolitik. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Förderung nach dem AFG bzw. dem „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“.

F. KATH gibt in seinem abschließenden Artikel zu Kosten- und Finanzierungsaspekten der beruflichen Bildung einen Überblick über die Arbeiten des Bundesinstituts auf diesem Gebiet.