

- und zum Gesetzentwurf des Bundesrates (Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes). 7. Wahlperiode. 18. Ausschuß. Bonn 1976.
- [12] Vgl. hierzu Friedrichs, H., in: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Berufsbildungsgesetzes; zweite Beratung des von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes; zweite Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes. Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 236. Sitzung. Bonn 1976, S. 16513 f.
- [13] Vgl. hierzu Grüner, M., in: Berufsbildungsgesetz in Verbindung mit Entwurf eines Gesetzes über Steuervergünstigungen bei Begründung von zusätzlichen Berufsausbildungsverhältnissen. Bundesrat. Bericht über die 434. Sitzung, a. a. O., S. 196.
- [14] Vgl. Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung: Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz: Warum das Gesetz nicht funktioniert — Die sechs Denkfehler. Bonn 1976.
- [15] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: Bildungspolitische Konferenz '76 des Deutschen Gewerkschaftsbundes. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Heft 11/12 (1976), S. 347.
- [16] Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission. Veröffentlicht durch die Bundesregierung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1977, S. 510.
- [17] Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 (2 BvF 3/77).
- [18] Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz — BerBiFG). Bundestagsdrucksache 9/279. 9. Wahlperiode. Bonn 1981.
- [19] Vgl. hierzu näher: Schmude, J.: Zukunftsaufgaben der beruflichen Bildung noch nicht gelöst. Finanzierungsvorschriften bleiben in der Diskussion. In: Informationen — Bildung, Wissenschaft. Heft 1 (1981), S. 4.
- [20] Vgl. hierzu näher: Scharf, G.: Tarifverträge als Instrument zur Reform der beruflichen Bildung. Düsseldorf 1980.
- [21] Vgl. hierzu näher: Böll, G.: Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung — Darstellung und Analyse. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. 9. Jg. (1980). Heft 5, S. 16 ff.
- [22] Vgl. hierzu näher: Malcher, W.: Finanzierung der Berufsausbildung. Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (NPO). In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. 9. Jg. (1980). Heft 5, S. 23 ff.
- [23] Zum Stand der Berufsbildungs-Prognoseforschung vgl. näher: Hegelheimer, A.: Struktur- und Prognosemodell des Berufsbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung. Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 35. Berlin 1981.
- [24] Vgl. hierzu näher: Weitz, R.: Die Neuordnung der beruflichen Bildung und die Kosten der Berufsbildungsreform aus volkswirtschaftlicher Sicht. Köln 1976, S. 15 ff.

Dieter Görs

## „Historische und aktuelle Aspekte der politischen Kontroverse um die Finanzierung der Berufsausbildung“

Am 1. Oktober 1981 hat der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der SPD- und der FDP-Fraktion gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion ein „Berufsbildungsförderungsgesetz“ verabschiedet. Eine Neuregelung der Finanzierung der Berufsausbildung wurde von der Bundesregierung und allen Bundestagsparteien bewußt — wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen — aus diesem Gesetzgebungsverfahren ausgeklammert. Daß diese Finanzierungsfrage nicht nur eine momentane, durch einen spezifischen wirtschaftlich-sozialen Augenblick bestimmte Problematik ist, soll in den folgenden Ausführungen durch den Verweis auf einige historische Aspekte dieser Kontroverse verdeutlicht werden.

Im Anschluß daran werden dann einige Forderungen und Überlegungen zur Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung skizziert. Es wird aufgezeigt, daß die Ziele, die Inhalte und die Reformvorschläge zur Verbesserung der Qualität der Berufsausbildung einen unmittelbaren Zusammenhang darstellen. Es ist hier nicht möglich, die Fülle der befürwortenden und der ablehnenden Stellungnahmen der verschiedenen Parteien und Organisationen im einzelnen darzulegen [1]. Daher wird eine globale Betrachtung von Grundpositionen vorgenommen. Auf die Forderungen der Gewerkschaften wird dabei besonders eingegangen, da sie einerseits quasi als „Motor“ der Reform des Lehrlingswesens und der Berufsausbildung in den letzten 100 Jahren überhaupt anzusehen sind, und sie andererseits die einzige demokratische Organisation von gesellschaftspolitischer Relevanz sind, die sich — ganz ähnlich wie der Bildungsrat [2], die Edding-Kommission [3], der Ettlinger Kreis [4] und einzelne Sozialwissenschaftler bzw. Berufspädagogen [5] — konsequent für eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung eingesetzt haben. Abschließend wird auf einige Entwicklungstendenzen und Urteile hingewiesen, die verdeutlichen können, daß — wie es bereits in

einer Denkschrift des ZDH 1970 formuliert wurde — „die Finanzierung der Berufsausbildung in den Betrieben ... nach dem Prinzip der Kostenselbstdeckung ... nicht mehr wirksam“ [6] ist. Daher ist auch „die Umlegung der Kosten auf die Unternehmen, die von der Ausbildung Nutzen haben, (...) vom Handwerk mehrfach praktiziert worden“ [7].

### Historische Aspekte der Kontroverse

In der bisherigen Auseinandersetzung um zweckmäßige und sachgerechte Formen der Berufsbildungsfinanzierung ist deutlich geworden, daß dieser Streitpunkt nicht isoliert betrachtet werden kann, da er eng verknüpft und verhaftet ist mit zahlreichen grundsätzlichen Problemen der Berufsausbildung. Quantitative und qualitative Aspekte der Struktur, der Kontinuität, der Normierung, der Kontrolle und des Umfangs des Berufsbildungssystems sowie der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt über Ausbildungsplätze werden im Zusammenhang mit der Finanzierungsregelung mittel- oder unmittelbar tangiert. Denn es geht — z. B. nach Auffassung der Gewerkschaften — darum, „daß in einer einheitlichen und übersichtlichen gesetzlichen Regelung das Lehrlingswesen und die Berufsausbildung ihre allseitig befriedigende Ordnung erhalten“, da nur so „... wesentliche Voraussetzungen geschaffen werden können, um überall in der gesamten deutschen Wirtschaft, in allen Berufssparten und auf jeder Lehrstelle eine gute Berufsausbildung durchzuführen“ [8].

Dokumente und Abhandlungen über „Die Reform des Lehrlingswesens“ [9] und „Das Gewerbliche Fortbildungswesen“ [10] zeigen, daß der Zusammenhang von Qualität und Finanzierung der Berufsausbildung seit über 100 Jahren mit unterschiedlicher Intensität aus verschiedenen Interessenlagen heraus nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von Wissenschaftlern und



Unternehmern analysiert und diskutiert wird. Dabei ist bemerkenswert, daß eine Reihe der im 19. Jahrhundert vorgetragenen Argumentationsmuster in der gegenwärtigen Kontroverse um die Berufsbildungsreform wiederzufinden sind. So beklagt in einem Gutachten für den **Verein für Socialpolitik** der Fabrikbesitzer **Friedrich von König** die – aus seiner Sicht angeblich – schlechte Moral und die „Thatsache“ des „entschiedenen Rückgangs . . . manueller Leistungen“ der Lehrlinge, die nur „utopischen und resultatlosen Hirngespinnsten“ [11] nachjagen. Die Schuld hieran trägt seiner Meinung nach „ . . . die Alles überwuchernde Großindustrie. Sie entzieht der Kleinindustrie, dem Handwerk nicht nur die besseren Arbeiter, auch die fähigeren Lehrlinge. In den Fabriken . . . winkt dem angehenden Lehrling nicht nur bessere Bezahlung, sondern auch die Möglichkeit früherer Selbstständigkeit. Es liegt hierin eine große Gefahr, weil die so nothwendige persönliche Einwirkung des Arbeitgebers, des Vorgesetzten auf das jugendliche Gemüth fehlt“ [12]. Um den Lehrling u. a. vor einem „Contractbruch“, der zu früherer Selbstständigkeit, dem Abwandern in die Großindustrie, von den „Bekennern der socialistischen Lehren“ und der „Socialdemokratie“ abzuhalten, plädiert **v. König** für die Errichtung von „Cautionskassen“ bzw. für „von der Firma subventionierte Fabrikassen“ [13]. „Diese Einrichtung spornt . . . den Lehrling an, willig seine Lehrzeit auszuhalten. . . . Der so sich sammelnde Betrag . . . wird . . . dem Lehrling gleichsam als eine Prämie, . . . nachdem er seine Lehrzeit pflichttreu durchgemacht“ [14] hat, ausgezahlt. Solche Kassen wären positiv zu beurteilen, da „vor Allem der Arbeitgeber selbst durch freie Thätigkeit Verbesserungen im Lehrlingswesen anbahnen kann. Verschiedenartig, je nach den örtlichen Verhältnissen, aber überall kann der Arbeitgeber, wenn er nur ernstlich will und Opfer nicht scheut, Einrichtungen treffen, welche den Lehrling zum Aushalten der Lehrzeit anspornen. Welcher Art diese Einrichtungen aber auch sind, zweierlei ist nöthig: 1) sie müssen dem Lehrling materielle Vortheile in Aussicht stellen; 2) sie dürfen nicht für den Moment berechnet, sondern sie müssen von dauernden Nachwirkungen für die spätere Zukunft sein. . . . Kein Kreuzer, welcher für Ausbildung der Jugend ausgegeben wird, ist verlorenes Capital, keine Ausgabe wirkt in den sittlichen und materiellen Folgen so segensreich und nachhaltig fort“ [15].

Diese Argumentation gibt Anlaß daraufhinzuweisen, daß bereits 1828 **Johann Heinrich von Thünen** im ersten Band seines Hauptwerkes „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“ darlegte, daß „auch bei dem gewöhnlichen Handwerker . . . eine längere und bessere Erziehung die Wirksamkeit vermehrt“ und ein „besser ausgebildetes Volk, mit denselben materiellen Gütern versehen, ein weit größeres Einkommen als das ungebildete Volk“ [16] erreichen kann.

In den bereits erwähnten Gutachten zur „Reform des Lehrlingswesens“ (1875) und den „Verhandlungen der dritten Generalversammlung des Vereins für Socialpolitik“ vom 10. bis 12. Oktober 1875 in Eisenach werden unternehmerische Verhaltensweisen und Überlegungen dargelegt, die deutlich die Verknüpfung von Lehrstellenrückgang, Verschlechterung der Ausbildungsqualität und der finanziellen bzw. ökonomischen Interessen hervorheben. Der Obermeister der Tischler-Innung in Berlin **F. W. Brandes** führte dazu aus: „Ferner sieht man, daß der Arbeitgeber immer mehr und mehr sich davon zurückzieht, Lehrlinge zu halten, da er nicht geneigt ist, sich ein, zwei oder drei Jahre mit dem Lehrling für Andere, welche den Nutzen davon ziehen, abzumühen, während für ihn das leere Nachsehen bleibt. . . . Man kann im allgemeinen wohl von der Großindustrie betreffs der Lehrlinge nicht viel erwarten, da wohl bis jetzt und auch ferner von derselben die wenigsten Lehrlinge ausgebildet worden sind und werden; diese Ausbildung wird zum allergrößten Theil von der Kleinindustrie vollzogen und die Großindustrie heimst ihre Ernte von der Kleinindustrie ein und macht sie zum Theil für die Consumenten nutzbar“ [17].

Die Konsequenz einer solchen Feststellung wäre eigentlich, einen Ausgleich der Ausbildungskosten zwischen ausbildenden (Hand-

werks-) und nicht ausbildenden (Industrie-) Betrieben zu fordern. Eine Forderung, die aber erst etwa drei Jahrzehnte später von Handwerksvereinigungen und der Nationalliberalen Partei erhoben wird. Es werden die Beteiligung der Industrie an den Kosten der „Wohlfahrtseinrichtungen der Innungen und Handwerkskammern, soweit dieselben das Gesellen- und Lehrlingswesen betreffen . . . (und die) gleichmäßige Verteilung der Lasten für das Lehrlings- und Fachschulwesen auf alle mitbetheiligten Betriebe“ [18] gefordert.

Im Zusammenhang mit dieser Forderung wurde auch auf die „besonderen Industriebeiträge zur Handwerksausbildung . . . in Gestalt . . . (des) in Niederösterreich angewandten Systems der gewerblichen Sonderbeiträge für das Fortbildungsschulwesen“ hingewiesen.

Die Industrie hat sich gegen die Realisierung solcher Forderungen gewehrt u. a. mit folgenden Argumenten

- die „Haltung von Lehrlingen im Handwerk“ wird ja überhaupt erst durch die Industrie ermöglicht, da sie später die vom Handwerk ausgebildeten Fachkräfte auch beschäftige;
- „Das Handwerk . . . erzielt aus diesem Teile seiner Tätigkeit für die Hebung des eigenen Standes sogar noch erhebliche Überschüsse“;
- „Die unbedingte und unvermeidbare Folge einer solchen Sonderbelastung . . . der Industrie zur Handwerkerausbildung . . . muß sein eine **Mitbestimmung** der Industrie bei der **Verwendung der Beiträge** und eine durch **besondere Aufsichtsorgane der Industrie vorzunehmende Überwachung der Handwerkerausbildung**“.

In dieser frühen Debatte um die Reform des Lehrlingswesens werden im Prinzip bereits zwei Problembereiche angesprochen, nämlich die einzelbetriebliche Finanzierung bzw. der Kostenausgleich und der Zusammenhang von Berufsausbildungs- und Beschäftigungssystem bzw. Ausbildungs- und Beschäftigungsstruktur, die auch in der gegenwärtigen Kontroverse um die Formen der Berufsbildungsfinanzierung von Bedeutung sind.

Da die Aufstellung von schul-, bildungs- und berufsbildungspolitischen Forderungen und ihre Umsetzung in praktische Politik seit den Anfängen der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung prägender Bestandteil der gewerkschaftlichen Interessenvertretungspolitik ist, haben sich die Gewerkschaften schon früh mit den sozio-ökonomischen Problemen und der Beseitigung offenkundiger Mißstände des „Lehrlingswesens und der Berufsausbildung“ beschäftigt. Gewerkschaftliche Untersuchungen zu Beginn dieses Jahrhunderts, die sich „auf männliche und weibliche Lehrlinge im Gewerbe, Handel und in Bureaubeschäftigung“ [19] bezogen, waren an zwei grundlegenden Fragestellungen ausgerichtet:

- „1. Genügt die technische Ausbildung der Lehrlinge? Wenn nicht, welche neuen Wege wären einzuschlagen?
2. Wie ist die wirtschaftliche Lage der Lehrlinge und was kann zu ihrer Besserung geschehen?“ [20].

Die Auswertung dieser Erhebungen führte dazu, daß der X. Gewerkschaftskongreß des ADGB im Juli 1919 sich ausführlich mit der betrieblichen Berufsausbildung beschäftigte. In einer „Grundsatzerklärung“ zur „Regelung des Lehrlingswesens“ wird u. a. „eine sozialisierte Berufsausbildung“ gefordert. Als unabdingbar wurde angesehen, daß „jeder Beruf, Berufszweig und Betrieb (.) seine jugendlichen Arbeiter planmäßig in einer geordneten Lehrzeit auszubilden und ihnen Gelegenheit zu geben (hat), die praktische Ausbildung durch theoretische Fachbildung zu ergänzen und zu vertiefen“ [21]. Die Gewerkschaften und der Staat wurden beauftragt, „dahin zu wirken, daß die Großindustrie mehr als bisher Einrichtungen zu systematischen Ausbildung schafft. Im Bedarfsfalle sind Zwangsmaßnahmen zur Einstellung von Lehrlingen vorzusehen“ [22].

Des weiteren forderte dieser Kongreß eine grundsätzliche Veränderung der einzelbetrieblichen Berufsausbildungsfinanzierung und die Einrichtung von betrieblichen und außerbetrieblichen



„Lehrwerkstellen“. In der gewerkschaftlichen Grundsatzklärung von 1919 wird zu diesen Problembereichen ausgeführt: „Es ist in Aussicht zu nehmen, solchen Lehrmeistern, die bei der Ausbildung von Lehrlingen besonders Hervorragendes geleistet haben, aus noch zu schaffenden Fonds Prämien zu zahlen. ... Neben den Betriebs-Lehrwerkstellen ist die Errichtung von Sammel-Lehrwerkstellen anzustreben, die den Lehrlingen kleinerer Betriebe die Möglichkeit einer besseren Ausbildung gibt, indem die Lehrlinge nach einer bestimmten praktischen Ausbildung in der Werkstelle für eine gewisse Zeit der Lehrwerkstelle überwiesen werden. Die Kosten dieser Sammel-Lehrwerkstellen sind von den Arbeitgebern des in Betracht kommenden Bezirks und Berufes, im gegebenen Fall mit einem Zuschuß aus öffentlichen Mitteln aufzubringen“ [23].

Daß die vom Gewerkschaftskongreß 1919 aufgezeigte grundlegende Berufsausbildungsproblematik noch weiterhin besteht und die damals vorgetragenen Überlegungen und Forderungen noch keineswegs überholt sind, wurde – gerade – in den vergangenen Jahren durch Praxiserfahrungen und Sachverständigenberichte bzw. Gutachten immer wieder bestätigt. So wird z. B. im Zweiten Jahresgutachten des Sachverständigenrates darauf hingewiesen, daß „die Qualität der betrieblichen (.) Ausbildung manchmal ausgezeichnet, aber häufig auch sehr unbefriedigend (ist); vor allem in Kleinbetrieben – aber nicht nur dort – stößt der Grundsatz, daß die Lehre im Betrieb in erster Linie ein Ausbildungsverhältnis ist, auf harte Rentabilitätsabwägungen“ [24].

Auch aufgrund solcher Feststellungen fordern die Gewerkschaften eine grundlegende Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung. Denn ihrer Auffassung nach führt die Ausrichtung der betrieblichen Berufsausbildung an den privat- und einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsinteressen dazu, „daß die Qualifikationsmöglichkeiten der Arbeitnehmer von den kurzfristigen Anforderungen des Arbeitsmarktes und seinen regionalen Beschränkungen abhängig sind. ... Eine qualifizierte Berufsausbildung für alle und die Sicherstellung eines ausreichenden und auswahlfähigen Angebots an Ausbildungsplätzen können nur durch die Ablösung der einzelbetrieblichen Finanzierung ermöglicht werden. Die Mittel für eine überbetriebliche Finanzierung müssen durch Beiträge aller Betriebe, Unternehmen und Verwaltungen zu einem zentralen Fonds aufgebracht werden. Die Verteilung der Mittel, die von der Selbstverwaltung wahrgenommen wird, richtet sich nach der Qualität und den Kosten der Ausbildungsplätze“ [25].

Nicht zuletzt aufgrund der politischen Aktivitäten der Gewerkschaften wurde 1927 von der Reichsregierung ein Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes vorgelegt, der aber weit hinter den gewerkschaftlichen Forderungen zurückblieb. Eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung wurde auch nicht eingeleitet, zumal der Entwurf auch mögliche tarifvertragliche Regelungen ausschloß [26]. Lediglich durch das 1923 erlassene Gesetz über die Erweiterung der Berufsschulpflicht wurde die Erhebung einer Abgabe zur Finanzierung der Berufsschule ermöglicht. „Zur Deckung der Schulunterhaltungskosten können die Gemeinden in Preußen von den Arbeitgebern Schulbeiträge erheben. Diese Beiträge dürfen jedoch nicht mehr als die Hälfte der durch Zuschüsse nicht gedeckten Kosten ausmachen“ [27].

Fragen der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung wurden erst wieder nach 1945, insbesondere im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen zur Neugestaltung des Berufsbildungssystems diskutiert, und zwar kontrovers.

#### Aspekte des Zusammenhangs von Zielen, Aufgaben, Inhalten und Finanzierung der Berufsausbildung

Fragen der Finanzierung der beruflichen Bildung sind nicht unabhängig von den grundsätzlichen Zielen und der Aufgabenstellung sowie den Formen, Mängeln und Defiziten der Berufsausbildung zu sehen. Sie sind im Zusammenhang mit den Funktionen des Wirtschafts-, Gesellschafts- und Bildungssystems, den konkreten Bedingungen des Arbeitsmarktes, der betriebli-

chen Arbeitsorganisation und den Qualifikationsanforderungen zu reflektieren [28]. Diese vielschichtigen sozio-ökonomischen, strukturellen Interdependenzen können, hier allerdings ebenso wenig abgehandelt werden wie die Mängel und Defizite der gegenwärtigen Berufsausbildung [29]. Hier muß es genügen, einige grundlegende Ziele, die für den Zusammenhang von Qualität, Kosten und Finanzierung der Berufsausbildung bedeutsam sind, knapp thesenartig zu skizzieren:

- Die Berufsausbildung ist Teil eines umfassenderen Bildungsprozesses. Wobei Bildung als ein entscheidendes Mittel zur Mündigkeit des Menschen zu verstehen ist. „Mündigkeit ist Selbstfindung des Menschen, der Prozeß seiner Habhaftwerdung, seines wahren Bewußtseins von sich selber“ [30]. Damit wird auf einen wichtigen Aspekt von Bildung hingewiesen, nämlich auf das in Bildung – also auch in beruflicher Bildung – intendierte Versprechen auf Freiheit und Selbstbestimmung. Bildung ist in diesem Sinne nicht Privatsache und wird auch nicht vom Subjekt her inhaltlich bestimmt. Sie vollzieht sich daher nicht zweckfrei, sondern ist stets auf bestimmte Ziele gerichtet, die eng mit der historisch gewordenen Gesellschaftsstruktur zusammenhängen. Allgemeine und berufliche Bildung zielt also darauf ab, die „Wirklichkeit als das zu begreifen, was sie ist“ [31]. Bildung ist zugleich „Medium der Interpretation der eigenen Existenzbedingungen im Bezugsrahmen“ [32] der gesellschaftlichen Praxis.
- Ziel der Berufsausbildung ist die Vermittlung einer umfassenden beruflich-fachlich-sozialen Qualifikation, damit eine langfristige Verwertbarkeit der Arbeitskraft zur Absicherung der materiellen und sozialen Existenz der abhängig Arbeitenden ermöglicht wird. Berufsausbildung muß zu qualifizierten betrieblich-beruflichen Tätigkeiten befähigen und den abhängig Arbeitenden die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen, Betrieben und Branchen eröffnen. Darüber hinaus muß der Auszubildende befähigt werden, auf Prozesse der technisch-organisatorischen Veränderungen ohne beruflich-sozialen Abstieg reagieren zu können.
- Inhalte der Berufsausbildung und die zu vermittelnde Qualifikation sind aus der Analyse der gesellschaftlichen Realität unter Berücksichtigung ihrer Veränderbarkeit, insbesondere aus der Analyse von Arbeitsbedingungen und -strukturen abzuleiten. Sie müssen auch auf die Erkenntnis, Wahrung und solidarische Durchsetzung von Interessen und Bedürfnissen der in Abhängigkeit arbeitenden Menschen abzielen.
- Der Staat kann auf eine unmittelbare Trägerschaft und auf die eigene Durchführung der Berufsausbildung zwar verzichten, aber er kann aufgrund des Sozialstaatsgebots (vgl. Art. 20 und 28 GG), das sich auch auf das Bildungssystem insgesamt bezieht, nicht aus der gesellschaftlichen Verantwortung zur sozialstaatlichen Gestaltung des Berufsbildungssystems entlassen werden. Die allseitige Verwirklichung dieses Rechtsgrundsatzes erfordert u. a. die Herstellung von Chancengleichheit in der beruflichen Bildung und ein ausreichendes, qualifiziertes und auswahlfähiges Ausbildungsplatzangebot.

Daß die Verwirklichung dieser Ziele und Inhalte der Berufsausbildung neue Formen der Finanzierung erfordern [33], haben im letzten Jahrzehnt nicht nur die Gewerkschaften, verschiedene Wissenschaftler und – am Anfang der siebziger Jahre – verschiedentlich auch die Bundesregierung [34] aufgezeigt, sondern auch – in besonders ausführlicher und fundierter Form – der Bildungsrat [35] und die „Edding-Kommission“ [36]. Diesen Abhandlungen zufolge muß gegen die Beibehaltung der einzelbetrieblichen Berufsbildungsfinanzierung u. a. eingewandt werden, daß

- nur ein kleiner Teil der Betriebe, Unternehmen und Verwaltungen ausbildet und die nicht ausbildenden Betriebe durch Abwerbung qualifizierter Arbeitskräfte von der Berufsausbildung profitieren, ohne sich an den Kosten zu beteiligen;



- der Umfang und die Qualität der betrieblichen Berufsausbildung von den privatwirtschaftlichen Rentabilitätsabwägungen abhängt und so tendenziell und grundsätzlich eine Fehlstrukturierung des Ausbildungsangebots in einzelnen Regionen, Berufen und Branchen begünstigt wird bzw. besteht;
- durch das privatwirtschaftliche Rentabilitätsinteresse soziale Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern und den Schulabgängern je nach Vorbildung begünstigt und verstärkt werden;
- ein erhebliches Qualitätsgefälle bei der Durchführung der Berufsausbildung besteht, das nicht zuletzt auf die unterschiedliche ökonomische Interessenlage und die ungleichen finanziellen Aufwendungen der einzelnen Betriebe zurückzuführen ist;
- das betriebliche Ausbildungsplatzangebot stark konjunkturanfällig und -abhängig [37] und – zumindest gegenwärtig – nicht ausreichend ist. Die Konjunkturabhängigkeit und die alleinige, einseitige Verfügungsgewalt der Betriebe und Verwaltungen über die Ausbildungsplätze verhindert eine dem Sozialstaatsgebot verpflichtete Steuerung des Ausbildungsplatzangebots zur Herstellung von Chancengleichheit und zur Realisierung des Rechts, „Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen“ (Art. 12 Abs. 1 GG);
- durch die unternehmerische Verfügungsgewalt auch begünstigt wird, daß die betriebliche Berufsausbildung als ein strategisches Instrument betrieblicher Personalpolitik zur Regulierung des innerbetrieblichen Arbeitsmarktes, zur Absicherung innerbetrieblicher Autorität und Herrschaft sowie zur Erzeugung und Festigung von Loyalität gegenüber dem Unternehmen zum Einsatz kommt;
- der Berufsausbildungs- und Qualifikationsvermittlungsprozeß aufgrund der veränderten Arbeitsorganisation, der zunehmenden Kapitalisierung der Produktion, des Einsatzes neuer arbeitskräfteeinsparender Technologie und/oder der Spezialisierung der Produktion bzw. der Dienstleistung immer öfter räumlich, zeitlich und sachlich aus dem unmittelbaren Produktions- und Arbeitsprozeß ausgegliedert werden muß. Daher sind neue Lernformen und außer- bzw. überbetriebliche Lernorte erforderlich, die höhere/zusätzliche Ausbildungskosten verursachen, die dann konsequenterweise auch durch eine überbetriebliche Umlagefinanzierung zu decken sind.

#### Verbesserung der Bildungschancen und der Qualität der Berufsausbildung durch eine Fondsfinanzierung

Die erste praktikable und gesetzlich fundierte überbetriebliche Umlagefinanzierung gab es in den fünfziger Jahren in West-Berlin. Der § 32 des Berliner Berufsausbildungsgesetzes von 1951 zielte darauf ab, die Berufsausbildung unabhängiger von konjunkturellen Entwicklungen zu machen und sie finanziell zu fördern, „wenn die Lage des Arbeitsmarktes es erfordert. ... Die Mittel für die Beihilfen sind durch eine Berufsausbildungsabgabe der Arbeitgeber aufzubringen“ (§ 32). 1953 wurde vom Berliner Abgeordnetenhaus – in Ergänzung zum Berufsausbildungsgesetz – ein Berufsförderungsgesetz beschlossen, „um alle in den Betrieben der Berliner Wirtschaft vorhandenen Ausbildungsmöglichkeiten für die Berufsanwärter zu erschließen, und die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einstellung und Ausbildung von Lehrlingen, Anlernlingen und Fachschulpraktikanten zu fördern“ (§ 1). Von 1953 bis 1958 hat ein „Ausgleichsstock“ bestanden, in den alle gewerbesteuerpflichtigen Unternehmen Beiträge einzahlten und aus dem dann „Berufsausbildungsbeihilfen“ an die ausbildenden Unternehmen gezahlt wurden. Zuschüsse an diesen „Ausgleichsstock“ zahlten jährlich auch die BAVAV und der Berliner Senat.

Diese Umlagefinanzierung ist auch in dem „Entwurf zu einem Berufsausbildungsgesetz“ (1959) des DGB vorgesehen [38]. Sie unterscheidet sich aber grundlegend von dem – 10 Jahre später – vom Bildungsrat gemachten Vorschlag „zur Einrichtung eines

selbständigen Ausbildungsfonds für die Lehrlingsausbildung“ [39]. Denn es wird vom Bildungsrat – wie in ähnlicher Form von der „Edding-Kommission“ (1974) – ein Konzept einer dauerhaften Fondsfinanzierung als wünschenswerte und als realistische Alternative zur einzelbetrieblichen Finanzierung vorgelegt. Während die Umlagefinanzierung in Berlin und der ursprüngliche DGB-Vorschlag nur als eine sachlich/zeitlich begrenzte Sondermaßnahme in Abhängigkeit von der „Lage des Arbeitsmarktes“ (DGB-Vorschlag § 35 Abs. 1) zu verstehen waren. Darauf hinzuweisen ist aber, daß die Gewerkschaften seit 1959 ihre Vorstellungen und Forderungen zur Reform der Berufsausbildung und -finanzierung weiterentwickelt, konkretisiert, fundiert und aktualisiert haben und bereits in den Auseinandersetzungen um die Reform und gesetzliche Regelung der Berufsausbildung (1964/65) und ein „Arbeitsmarktanpassungsgesetz“ (1966), insbesondere aber in der Diskussion um das BBiG von 1969 „die Einführung eines Fondssystems zur Finanzierung der Lehrlingsausbildung“ [40] gefordert haben, da diese Finanzierungsform „ein wichtiger Schlüssel zur Hebung der Qualität der Berufsausbildung“ [41] ist.

Zugleich wird durch gewerkschaftliche Beschlüsse und Stellungnahmen – wie auch durch die Empfehlungen des Bildungsrates und die Vorschläge der „Edding-Kommission“ – deutlich, daß eine Fondsfinanzierung nicht darauf abzielt, die Vorteile einer praxisrelevanten betrieblichen Ausbildung und den sozialen Erfahrungswert von betrieblichen Arbeiten und Lernen zu beseitigen. Die Fonds- bzw. Umlagefinanzierung ist **nicht ein Selbstzweck, nicht ein Ziel an sich**, sondern ein gestaltendes Instrument zur Steuerung und Verbesserung der Berufsausbildung und somit auch Teil einer umfassenden, auf die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen insgesamt ausgerichteten Gesellschaftspolitik. Mit dieser Fondsfinanzierung werden u. a. folgende Ziele, die insgesamt auf eine Verbesserung der Berufsausbildung (s. o.) ausgerichtet sind, verbunden:

- Steigerung der Ausbildungsqualität in Verbindung mit einer Neuordnung der Berufsausbildung, die auch eine berufliche sozio-ökonomisch-technische Grundbildung mit betriebs- und branchenübergreifenden Inhalten ermöglicht, damit die sozialen und Arbeitsmarktchancen der abhängig Arbeitenden erhöht werden;
- Verbesserung der Ausbildungsqualität durch lernunterstützende Medien, durch Vertiefung der Fachbildung und -theorie, durch eine bessere Relation von Ausbildern zu Auszubildenden;
- Abbau der regionalen und strukturellen Ungleichgewichte im Berufsbildungsangebot;
- Abmilderung der Konjunkturanfälligkeit der finanziellen Leistungen/Abgaben und des Angebots von Ausbildungsplätzen;
- Sicherung eines ausreichenden auswahlfähigen Angebots qualifizierter Aus- und Weiterbildungsplätze sowie Erhalt, Schaffung und Förderung von (zusätzlichen) Ausbildungsplätzen mit hohen Arbeitsmarktchancen und von Ausbildungsplätzen in „strukturell schwachen“ Regionen;
- Beteiligung aller Betriebe, Unternehmen und Verwaltungen an den Kosten der Berufsausbildung durch eine Umlagefinanzierung, die so angelegt ist, daß in der Endstufe die Berufsausbildungskosten für alle Jugendlichen voll finanziert und unabhängig von der unmittelbaren einzelbetrieblichen Verfügung gesichert werden;
- Errichtung und Unterhalt von über- und außerbetrieblichen Einrichtungen der Berufsbildung sowie die Förderung der Teilnahme an entsprechenden Bildungsmaßnahmen und Ausbildungsgängen;
- Verbesserung der Qualität und stärkere Pädagogisierung der beruflichen Bildung durch die finanzielle Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen zur Aus- und Weiterbildung von Ausbildern;
- Förderung der Ausbildungsberatung und der Qualifizierung von Ausbildungsberatern;



- Förderung von Modellversuchen zur Weiterentwicklung und Neuordnung der Berufsbildung;
- Unterstützung von qualifizierten, gesellschaftlich nicht diskriminierenden Sondermaßnahmen zur Berufsbildung für sozialbenachteiligte und/oder schulgeschädigte Jugendliche und Erwachsene;
- Abbau der alleinigen Verfügungsgewalt der Betriebe und Unternehmen über die Berufsausbildung und Mitbestimmung der Gewerkschaften bei der Sicherung und Steigerung der Ausbildungsqualität sowie bei der Kontrolle der Berufsausbildung.

Darüber hinaus gibt es Überlegungen und tarifvertraglich vereinbarte Ansätze, die Weiterbildung in eine Fondsfinanzierung mit einzubeziehen [41].

#### Ablehnung eines zentralen Fonds zur Finanzierung der Berufsausbildung

Die bisherige staatliche Berufsbildungspolitik hat eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung bisher nicht ermöglicht. Die gegenwärtige Politik der Bundesregierung läßt erkennen, daß die **ursprüngliche Absicht**, „ein Finanzierungssystem für die berufliche Bildung“ zu schaffen, „das dazu beiträgt, die durch die betrieblichen Bildungsmaßnahmen entstehenden Kostenbelastungen auszugleichen“ und dadurch „bestehende Wettbewerbsnachteile der Ausbildungsbetriebe zu beseitigen“ [42], nicht mehr verfolgt wird. Die Überlegungen der Bundesregierung zur Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung sind bisher am Widerstand der Spitzenverbände der Wirtschaft und deren Bündnispartnern in der FDP und CDU/CSU gescheitert. Im APIFG war daher auch nur noch die **Möglichkeit** einer Berufsausbildungsabgabe vorgesehen. Wobei schon früh die Absicht erkennbar war, diese Finanzierungsregelung nicht in Kraft treten zu lassen, da bereits 1974 der ehemalige Bundeswirtschaftsminister **H. Friedrichs** in Briefen und Positionspapieren der Bundesregierung klargemacht hatte, daß er unter allen Umständen überbetriebliche Umlagefinanzierungen verhindern würde.

In den Anhörungen des Bildungsrates zur „Verbesserung der Lehrlingsausbildung“ [43] und des Bundestagsausschusses für Bildung [44] haben die Vertreter der Unternehmer- und Wirtschaftsverbände ihre Bedenken bzw. ihre ablehnende Haltung gegenüber einer Fondsfinanzierung zum Ausdruck gebracht. Der DHKT lehnte grundsätzlich ab, während der DIHT sich – zeitweilig – dafür einsetzte, „alle mit der Einführung einer Ausbildungsumlage und der Einführung einer entsprechenden Fondsverwaltung zusammenhängenden Fragen sehr genau“ [45] zu untersuchen. Der BDI legte dar, daß er „die Einrichtung nicht für erforderlich“ (hält), „sondern (...) steuerlichen Anreizen den Vorzug ...“ gibt. „Sofern sich überhaupt Berufsausbildungsfonds als notwendig erweisen sollten, wäre deshalb besonderen Fonds für die großen Wirtschaftsgruppen der Vorzug zu geben, vor einem zentralen Einheitsfonds“ [46].

Im Anschluß an den Untersuchungsbericht der „Edding-Kommission“ hat der DIHT dann erklärt: „Der von der Kommission vorgeschlagene zentrale Fonds wird von seiten der Wirtschaft sowohl aus berufsbildungspolitischen wie auch aus ökonomischen, finanzpolitischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten heraus abgelehnt“ [47]. In den Stellungnahmen und Dokumentationen gegen eine überbetriebliche Umlagefinanzierung werden Teilaspekte in vielfältiger Form genannt. Die Hauptargumente sind in den nachstehend aufgeführten Punkten enthalten:

- „Die Fonds-Regelung stellt einen erheblichen planerischen Eingriff in unser Bildungs- und Beschäftigungssystem dar. ...
- Es besteht die Gefahr, daß das Berufsausbildungssystem und die Förderungsmaßnahmen vom Beschäftigungssystem abgekoppelt werden ...
- Die Gefahr einer Bildungsplanwirtschaft in einem marktwirtschaftlichen Beschäftigungssystem wird sichtbar ...

- Die Berufsbildungsabgabe wird von den Betrieben als zusätzliche Steuer empfunden. Es wird der Eindruck erweckt, daß der Staat versucht, sich seiner finanziellen Verantwortung für die berufliche Bildung zu entziehen“ [48]
- „Der Aufblähung staatlicher Bürokratien (wird) Vorschub geleistet ...
- Der vorgesehene Eingriff in das bestehende System der Finanzierung der Berufsausbildung wird abgelehnt. Er ist nicht dazu geeignet, zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen bzw. gefährdete Ausbildungsplätze zu erhalten ... (Dieses System) ist geeignet, Fehl Ausbildung hervorzurufen ...“ [49].
- „Das Engagement der Wirtschaft, der Betriebe und der Ausbilder für die Berufsausbildung auf der Grundlage der Freiwilligkeit bringt mehr Erfolg als staatlicher Zwang gewährleisten kann“ [50].

Eine Umlagefinanzierung mit einem zentralen Fonds wird aber auch abgelehnt, weil dadurch die Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften in der Berufsausbildung erweitert würden.

#### Urteile, Entwicklungstendenzen und aktuelle Probleme

Das Bundesverfassungsgericht hat am 10. Dezember 1980 das 1976 vom Bundestag gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion und des Bundesrates verabschiedete APIFG für nichtig erklärt [51]. Die Bayerische Staatsregierung hatte in einem Normenkontrollverfahren beantragt zu entscheiden, daß dieses Gesetz nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei, da die gesetzlich vorgesehene Berufsausbildungsabgabe eine Steuer sei, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfe bzw. bedurft hätte. Das APIFG wurde aber nicht wegen der Berufsausbildungsabgabe für nichtig erklärt, sondern weil es Vorschriften über Verwaltungsverfahren („Annexbestimmungen“) enthält und deshalb nach Art. 84 Abs. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte. Das Bundesverfassungsgericht hat aber entschieden, daß außersteuerliche Geldleistungspflichten im Rahmen enger kompetenzrechtlicher Grenzen zulässig sind. Zur Auferlegung dieser „Sonderabgabe“ bedarf es keiner ausdrücklichen verfassungsrechtlichen „Spezialermächtigung“. Die Kompetenz des Gesetzgebers ergibt sich aus den allgemeinen Sachzuständigkeiten nach Art. 73 f GG. Die Sonderabgabe unterscheidet sich in ihrem rechtlichen Charakter von der Steuer wesensmäßig. Eine Sonderabgabe als zusätzliche Belastung Einzelner kann erhoben werden, wenn sie sich auf einen besonderen Zurechnungsgrund stützen läßt, der u. a. vor dem Gebot der Gleichheit aller Bürger vor den öffentlichen Lasten Bestand hat. Wichtig ist ausserdem, daß eine außersteuerliche Sonderabgabe nicht zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen (staatlichen) Finanzbedarf erhoben und nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben verwendet werden darf. Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus.

Verfassungsrechtlich und bildungspolitisch ist nun bedeutsam, daß das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, eine Berufsausbildungsabgabe (wie im § 3 APIFG vorgesehen) ist im Sinne einer Sonderabgabe zulässig und damit nicht verfassungswidrig. Sie wird nämlich

„... im Interesse der Gruppe der abgabepflichtigen Arbeitgeber, also ‚gruppennützig‘ verwendet. ... Insgesamt gesehen wird daher das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe primär im Interesse der Gruppe der Arbeitgeber genutzt (S. 49 f.). ... Es ist zwar zutreffend, daß die Verwendung der Berufsausbildungsabgabe auch den Interessen der ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen und denen der gesamten Gesellschaft dient. Der Gruppennützigkeitscharakter der Verwendung der Berufsausbildungsabgabe wird jedoch nicht dadurch aufgehoben, daß sekundär auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile von der Abgabenverwendung haben (S. 51). ... Die Berufsausbil-



dungsabgabe hat die Möglichkeit eröffnet, den Arbeitgebern Hilfe zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz regelt somit lediglich eine „erzwungene Selbsthilfe“. ... Nutznießer eines Überhangs an ausgebildeten Arbeitnehmern sind daher zunächst ebenfalls die Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung steht“ (S. 47).

Bereits 1972 hatte das Verwaltungsgericht Oldenburg aufgrund der Klage eines Malermeisters festgestellt: „Die Handwerkskammern sind ... berechtigt ... überbetriebliche Ergänzungen der Lehrlingsausbildung zu übernehmen. Die Kosten dafür ... können die Handwerkskammern ... auf ihre Mitglieder umlegen ... ohne Rücksicht darauf ... ob der betreffende Meister Lehrlinge ausbildet. Der Vorteil des Klägers besteht darin, daß ihm später gut ausgebildete Gesellen, die er unter Umständen anstellen will, zur Verfügung stehen“ [52]. Vom OVG Lüneburg ist 1974 eine im Grundtenor ähnliche Entscheidung gefällt worden. In der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 30.01.1981 wird die Rechtmäßigkeit einer „Umlage für überbetriebliche Lehrlingsunterweisung“ bestätigt. Ein Meister hatte die Umlage als nicht zulässig angesehen, „da hierdurch einzelne Handwerksbetriebe in unzulässiger Weise zur Einstellung von Lehrlingen gezwungen werden sollten.“ Dazu stellte das Gericht fest: „Entgegen der Auffassung des Klägers kommen die Vorteile solcher Lehrveranstaltungen nicht nur den Ausbildungsbetrieben, sondern auch den Nichtausbildungsbetrieben zugute.“ Es erscheint dem Gericht „... unbillig, die sogenannten Nichtausbildungsbetriebe, welche aus einer qualifizierten Lehrlingsausbildung, die auch überbetriebliche Formen einschließt, zumindest einen mittelbaren Nutzen ziehen, von jeder Beteiligung an deren Kosten zu verschonen“ [53].

Diese Urteile zeigen einerseits, daß Umlagefinanzierungen bereits regional in einigen Kammerbereichen praktiziert werden und rechtlich zulässig sind und andererseits, daß zwischen der grundsätzlichen Ablehnung durch Vertreter der Spitzenorganisationen der Wirtschaft auf Bundesebene und der Befürwortung und Handhabung einer Umlagefinanzierung auf Kammerebene eine große politische Kluft besteht bzw. bestehen muß.

Denn den ökonomischen Nützlichkeitsaspekt und die finanz- und bildungspolitische Notwendigkeit haben bereits eine Reihe von örtlichen Berufsbildungsausschüssen und Unternehmensvertreter, die unmittelbar mit der Berufsbildungspraxis verbunden sind, sowie einige Tarifvertragsparteien erkannt. So sind z. B. in einigen Handwerkskammerbereichen bzw. Innungen ernsthafte Bemühungen erkennbar, Regional- oder Branchenfonds zur Finanzierung der betrieblichen und überbetrieblichen Berufsausbildung zu errichten. Leitbild hierfür scheinen die tarifvertraglichen Fondsfinanzierungssysteme der IG Bau-Steine-Erden [54] und der Tarifvertrag der Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (v. 01.04.1977) zu sein. Die Vollversammlung der Handwerkskammer Konstanz beschloß am 20.11.1980: „alle in der Handwerksrolle eingetragenen Betriebe des Schreiner-Handwerks im Landkreis Konstanz sind vom Kalenderjahr 1980 an verpflichtet, zur Finanzierung von Kosten der beruflichen Ausbildung eine Umlage zu bezahlen“ [55]. Der Berufsbildungsausschuß der Handwerkskammer Aachen nahm am 01.10.1980 in einer Stellungnahme „... die Bestrebungen zum Lastenausgleich zwischen auszubildenden und nicht auszubildenden Betrieben positiv zur Kenntnis. Die Verwaltung einer entsprechenden Ausgleichskasse ist eine Verfahrenssache. Wenn Innungen um Errichtung einer Ausgleichskasse bitten, soll die Handwerkskammer sich dessen annehmen und sicherstellen, daß auch Nicht-Innungsmitglieder zum Ausgleich herangezogen werden“ [56].

Der frühere Bildungsminister J. Schmude forderte im Januar 1981 „die Wirtschaft auf, auf die Frage nach der künftigen Finanzierung der beruflichen Bildung überzeugend zu antworten“ [57]. Um „staatliches Eingreifen entbehrlich zu machen“, wünschte

er sich Finanzierungstarifverträge, wie sie z. B. in der Bauwirtschaft abgeschlossen wurden [58].

Angesichts der Tatsache, daß die Bundesregierung nicht bereit war, die Ausbildungsumlage nach dem APIFG zu erheben, und sich auch die völlige Unzulänglichkeit dieser Finanzierungsregelung zeigte, wurden von den Gewerkschaften tarifvertragliche Regelungen zur Sicherung, Finanzierung und Verbesserung der betrieblichen Berufsausbildung als notwendige politische Konsequenz angesehen. Aber die Tarifpolitik sollte nicht zum „Ersatzgesetzgeber“ gemacht werden, die Grenze ihrer sozial- und bildungspolitischen Belastung und Überforderung könnte zu schnell erreicht werden.

Angesichts der sehr unterschiedlichen Formen überbetrieblicher Umlagefinanzierungen, voneinander abweichenden Finanzierungsregelungen — sei es auf der Grundlage von Tarifverträgen oder/und Kammerbeschlüssen —, der unkoordinierten finanziellen Zuschüsse zur Berufsausbildung und beruflichen Eingliederung an Betriebe aus den Haushalten des Bundes und der Länder sowie der finanziellen Förderungsmaßnahmen zur beruflichen Bildung durch die Bundesanstalt für Arbeit ist die Gefahr eines „Wildwuchses“ von Finanzierungsmodalitäten und -instrumenten gegeben, der durch eine konstruktive staatliche Berufsbildungspolitik und eine entsprechende Gesetzgebung begegnet werden muß. Der staatlichen Verantwortung zur Steuerung der Berufsausbildung und der Pflicht zur Regelung der Berufsausbildungsfinanzierung hat sich aber die Bundesregierung mit dem jetzt verabschiedeten Gesetz entzogen. Aus dem „Rumpf-Gesetz“ APIFG ist nun ein „Rumpf-Rumpf-Gesetz“ in der Fassung eines Berufsbildungsförderungsgesetzes geworden. Eine neue gesetzliche Initiative der Bundesregierung und/oder auch des Bundestages zur Förderung der Berufsausbildung, die über die Finanzierungsregelung des alten APIFG hinausgeht, ist aber aus den (weiter oben) dargelegten Gründen dringend geboten — um in den nächsten Jahren ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zu sichern.

#### Anmerkungen

- [1] Vgl. hierzu u. a. Mäding, H.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung, Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 19, Stuttgart 1971; Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Protokoll Nr. 57 bis 59 des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft, Sept. 1975; Reform der Beruflichen Bildung. Schriftenreihe der IG Metall, Nr. 66, S. 42-58; Die verschiedenen Beiträge. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, H. 5, Oktober 1970, S. 1-26.
- [2] Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Stuttgart 1970, 2. Auflage.
- [3] Vgl. Deutscher Bundestag: 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1811 vom 14.03.1974, Abschlußbericht: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung.
- [4] Vgl. Ettlinger Kreis: Schreiben und Resolution vom 23.05.1975 an die Bundestagsabgeordneten und die Bundesratsmitglieder.
- [5] Vgl. Manifest zur Reform der Berufsausbildung. In: Crusius, R. u. a.: Berufsausbildungs-Reformpolitik in der Sackgasse? Reinbek b. Hamburg 1974, S. 62-74; „Wissenschaftler und Gewerkschaftler für die Reform der beruflichen Bildung“. In: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., H. 5/1981, S. 323 f.
- [6] Zentralverband des Deutschen Handwerks, Schriftenreihe Heft 15: Denkschrift zur Fortentwicklung und Finanzierung der Berufsausbildung im Handwerk. Bonn o. J. (1970), S. 27.
- [7] Ebenda, S. 28.
- [8] Leimig, J.: Das Berufsausbildungsgesetz als arbeitsrechtliches und pädagogisches Rückgrat der Berufsausbildung. In: DGB-Informationen über das berufliche Bildungswesen, 12. Jg., Nr. 11 vom 13.11.1961, S. 4.
- [9] Vgl. Verein für Socialpolitik (Hrsg.): Die Reform des Lehrlingswesens. 16 Gutachten und Berichte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 10, Leipzig 1875; ders., Verhandlungen über die Reform des Lehrlingswesens im Rahmen der dritten Generalversammlung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 11, Leipzig 1875, S. 71-186.
- [10] Vgl. Verein für Socialpolitik (Hrsg.): Das gewerbliche Fortbildungswesen, 7 Gutachten und Berichte. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 15, Leipzig 1879.
- [11] König, F. von. In: Verein für Socialpolitik, a. a. O., Bd. 10, S. 2.



- [12] Ebenda.
- [13] Ebenda, S. 4.
- [14] Ebenda, S. 5.
- [15] Ebenda.
- [16] Zitiert nach Offe, C.: Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik. In: Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 50, Teil 1, Stuttgart 1975, S. 220.
- [17] Brandes, F. W. In: Verein für Socialpolitik, a. a. O., Bd. 10, S. 39 f.
- [18] Vgl. hierzu die Ausführungen über den Deutschen Innungs- und Handwerkertag in Eisenach 1907. In: Handelskammer zu Düsseldorf, Beiträge der Industrie zu den Kosten der Handwerker- und Handwerkerwohlfahrtspflege. Eine Denkschrift der Handelskammern zu Arnberg, Bielefeld, Bonn, Coblenz u. a., bearbeitet von der Handelskammer zu Düsseldorf, Düsseldorf 1908 (Verlag A. Bagel). Außerdem „Beiträge der Industrie zur Handwerker- und Handwerkerwohlfahrtspflege“. In: Monatsschrift der Handelskammer zu Düsseldorf, IV. Jg., 1908, S. 218-220. Die folgenden Zitate sind hieraus entnommen.
- [19] Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands (C. Legien) (Hrsg.): Beschlüsse der Konferenzen von Vertretern der Zentralverbandsvorstände, Berlin 1919, S. 45 f. und S. 132.
- [20] Ebenda.
- [21] Protokoll der Verhandlungen des X. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands 1919, S. 77.
- [22] Ebenda, S. 79.
- [23] Ebenda, S. 79.
- [24] Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, V/123 vom 15. Dezember 1965. Zweites Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 160 (Ziff. 271).
- [25] DGB-Grundsatzprogramm 1981, Ziff. 25, „Berufliche Bildung“.
- [26] Vgl. Grundsätzliches zum Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes. In: Gewerkschafts-Zeitung, 37. Jg., Nr. 32, Berlin 6.8.1927, S. 437 ff.
- [27] Jahrbuch 1927 des ADGB, Berlin 1928, S. 223 f.
- [28] Vgl. hierzu u. a. Mäding, H.: a. a. O., S. 31-74; Lenhardt, G.: Was kann von einer öffentlich finanzierten Berufsausbildung erwartet werden? In: Vorgänge Nr. 23, 15. Jg., H. 5/1976, S. 46-56.
- [29] Vgl. Görs, D.: Neuorientierung der Berufspädagogik als Beitrag zur Berufsbildungsreform. In: WSI-Mitteilungen, 33. Jg., H. 12/1980, S. 690-698; ders., Staatliche Berufsbildungspolitik 1981. In: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., H. 5/1981, S. 316-323.
- [30] Heydorn, H.-J.: Zu einer Neufassung des Bildungsbegriffs, Frankfurt a. M. 1972, S. 10.
- [31] Ders., Über den Widerspruch von Bildung und Herrschaft. Frankfurt a. M., 1970, S. 139.
- [32] Negt, O.: Plädoyer für einen neuen Bildungsbegriff. In: Laudan, P. (Hrsg.), genießen, regieren, verteilen, Gelnhausen-Berlin 1970, S. 46.
- [33] Vgl. hierzu die Literaturangaben in den Anmerkungen [1], [2], [3], [5] und [6].
- [34] Vgl. der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung: Aktionsprogramm Berufliche Bildung, Bonn, November 1970; Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte) Bonn 15.11.1973.
- [35] Vgl. Anmerkung [2].
- [36] Vgl. Anmerkung [3] und „Öffentliche Stellungnahme der Mitglieder der ehemaligen Sachverständigenkommission. . .“, abgedruckt in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, H. 9/1975, S. 244-246.
- [37] Vgl. Steinbach, S.: Analyse der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Reihe Studien und Materialien der Sachverständigenkommission. . ., Bd. 2, Bielefeld (Bonn) 1974; auch Mäding, H., a. a. O., S. 52-61.
- [38] Abgedruckt in: Um die Ordnung der Berufsausbildung, Eine Dokumentation, zusammengestellt von der Abt. Berufliches Bildungswesen im Bundesvorstand des DGB, Düsseldorf 1963.
- [39] Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, a. a. O., S. 40.
- [40] Schriftliche Stellungnahme der GEW zum Hearing „Verbesserung der Lehrlingsausbildung“, abgedruckt in: Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 11, Zur Situation der Lehrlingsausbildung, Stuttgart 1970, S. 117.
- [41] Schriftliche Stellungnahme des DGB, ebenda, S. 121.  
Vgl. hierzu auch die verschiedenen Beiträge in der Zeitschrift „Berufliche Bildung“, 1965/66.
- [42] Markierungspunkte, a. a. O., S. 22 f.
- [43] Vgl. Deutscher Bildungsrat, a. a. O., Band 11.
- [44] Vgl. Deutscher Bundestag. . ., Protokoll Nr. 57 bis 59, a. a. O.
- [45] Deutscher Bildungsrat, a. a. O., Bd. 11, S. 94.
- [46] Ebenda, S. 111.
- [47] DIHT-Berufsbildung 1973/74, H. 144, Bonn 1974, S. 30.
- [48] Schwindt, H.: Zur Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung. In: Handwerkliche Berufsbildung im Wandel, Bad Wörrishofen 1978, S. 106.
- [49] Argumente gegen eine Scheinreform, hrsg. vom DIHT, Bonn, Mai 1975, S. 19 ff.
- [50] DIHT-Berufsbildung 1973/74, a. a. O. S. 29.
- [51] Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 10. Dezember 1980 — 2 BvF 3/77 — (im folgenden wird aus dem vervielfältigten Text des Urteils mit den entsprechenden Seitenangaben zitiert).
- [52] Urteil des Verwaltungsgerichts Oldenburg, II. Kammer Stade, v. 22.02.1972 — II A 89/71 S —.
- [53] Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, 4. Kammer vom 30.1.1981 — 4 K 189/80 —.
- [54] Vgl. hierzu auch: Köbele, B.: Neues Gesetz mit alter Finanzierung reicht nicht. In: handwerk aktuell, Nr. 2/1981, S. 14. — Berufsbildungsfinanzierung — Die Tariffonds sind der Stolz der IG Bau-Steine-Erden. In: Handelsblatt vom 19.03.1981, Nr. 55. „Bauwirtschaft stockt Fonds zur Ausbildungsfinanzierung auf“. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 34 vom 09.02.1979.
- [55] Der Beschluß ist in einem Rundschreiben der Handwerkskammer bekanntgemacht worden.
- [56] Niederschrift über die Sitzung des Berufsbildungsausschusses der Handwerkskammer Aachen vom 01.10.1980.
- [57] Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Pressemitteilung, Nr. 6/1981, Bonn, den 21.02.1981, S. 2.
- [58] Schmude, J.: Der „Knüppel im Sack“ hatte eine nützliche Wirkung. In: Frankfurter Rundschau, Nr. 14 vom 17. Januar 1981, S. 14.

Hermann Ribhegge

## Konjunkturelles und strukturelles Ausbildungsplatzdefizit bei alternativen Finanzierungsformen

### Einleitung

Sowohl das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 über das Ausbildungsplatzförderungsgesetz als auch die Prognose des DIW über das Ausbildungsplatzangebot [1] zeigen, daß die Frage: „Was ist die effizienteste Finanzierungsform der außerschulischen beruflichen Bildung?“ längst noch nicht beantwortet ist. In diesem Beitrag soll ein zentraler Aspekt der Finanzierungsdiskussion aufgenommen werden. Es gilt zu analysieren, wie sich die unterschiedlichen Finanzierungsformen auf

das Ausbildungsplatzangebot im Konjunkturverlauf auswirken. Um diesen Aspekt behandeln zu können, ist es notwendig, die Beziehungen zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit an Ausbildungsplätzen aufzuzeigen und die Ursachen für die Konjunkturabhängigkeit des Ausbildungsplatzangebotes bei Einzelfinanzierung durch den jeweiligen Ausbildungsbetrieb darzulegen. Sodann sollen alternative Finanzierungsmöglichkeiten auf ihre Wirksamkeit untersucht werden, die Konjunkturreagibilität zu verringern. Bei den alternativen Finanzierungsformen