

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

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

Reinar Lücke

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

### Die Eingrenzung des Problems

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

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

### Schlußbemerkungen

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

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

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

zung durch die Gewerkschaften gegenüber. Die mögliche politische Unterstützung von Seiten der Auszubildenden (ihrer Eltern) und denjenigen Unternehmen, die sich bei relativ großer Ausbildungsintensität per Saldo Vorteile ausrechnen konnten, mußte schon allein wegen der großen *Unsicherheit* über Art und Umfang der finanziellen Hilfen verhalten ausfallen. Bei den sonstigen abgabepflichtigen Unternehmen war der eindeutige Widerstand unter anderem auf die befürchteten Folgen einer Lohnsummensteuerverhöhung (z. B. für die internationale Wettbewerbsposition) zurückzuführen. Bei den Ausbildungsbetrieben kam generell hinzu, daß mit den Zuweisungen gerade wegen ihrer Unbestimmtheit ein neuer Einstieg in die kollektive Reglementierung der betrieblichen Ausbildung befürchtet werden konnte. Während letzteres eher die öffentlich gezeigte gewerkschaftliche Unterstützung zu erklären vermag, dürfte die Form der Umlagenfinanzierung (Lohnsummensteuer), die mit den Interessen der großen Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder kaum in Einklang zu bringen ist, tendenziell zur Dämpfung dieser Unterstützung beigetragen haben. Bedenkt man schließlich, daß angesichts der konjunkturellen Abhängigkeit von Lehrstellenangeboten die bundesweite Lohnsummensteuer häufig in konjunkturellen Schwächeperioden hätte erhoben werden müssen, so verwundert es allein aufgrund dieses Konstruktionsfehlers eher, daß ein wenigstens teilweises Scheitern des Gesetzes in der Durchführungsphase nicht allgemein vorausgesehen wurde.

Die Erfahrungen mit obigem Gesetz sollten zu einer Umbesinnung in der Frage der Umlagenfinanzierung führen. Wenn in der Vergangenheit diese Finanzierungsweise begründet wurde, so dominierten in der Regel – meist unter Hinweis auf Äquivalenzbeziehungen zwischen Leistungen und Finanzierungsbeitrag – Gerechtigkeitsüberlegungen [1]. Unter Beibehaltung der großen Bedeutung, die solchen Äquivalenzbeziehungen zuzumessen ist, rückt im weiteren jedoch die Steuerungsfunktion der Umlagenfinanzierung in den Mittelpunkt. Vorrangig geht es um die Frage, inwieweit die Wahl der Bemessungsgrundlage und des Tarifs der Umlage dazu beitragen kann, daß die Ziele, die man mit den finanziellen Zuschüssen bei der betrieblichen Berufsausbildung im Auge hat, auch realisiert werden.

Aus dieser Problemabgrenzung ergibt sich das weitere Vorgehen. Zunächst geht es um die Rechtfertigung und Gestalt kollektiver finanzieller Interventionen bei der betrieblichen Berufsausbildung. Hier zeigen sich erhebliche Differenzen zu üblichen Meinungen in der Literatur. Anschließend werden Rechtfertigungsmöglichkeiten von Umlagen bzw. von Einnahmewebverbindungen bei der Finanzierung öffentlicher Zuschüsse zur betrieblichen Berufsausbildung untersucht. Die Ergebnisse dieser beiden Abschnitte führen abschließend zu einem eigenen Finanzierungsvorschlag.

Die Untersuchung wird durch zwei Vorgaben (Zielen, Annahmen) eingeschränkt, die nur andeutungsweise begründet werden sollen

1. Als vorrangiges Ziel wird die Steigerung der allokativen Effizienz (Steigerung der Wirtschaftlichkeit aus gesellschaftlicher Perspektive) herausgestellt. Dahinter steht keine Mißachtung anderer Ziele wie der distributiven Gerechtigkeit oder Chancengleichheit, sondern die Vorstellung, daß man diese Ziele in der Regel durch den Einsatz anderer Instrumente besser erreichen kann als durch die Mitberücksichtigung bei den untersuchten allokativen Interventionen.
2. Fehlinformationen und Irrationalität bei den Auszubildenden (bzw. ihren Eltern), bei den Ausbildungsunternehmen und bei den Beschäftigungsunternehmen sollen keinen Anlaß abgeben, darauf basierende Fehlentscheidungen bei der Ausbildung durch finanzielle Anreize bzw. Sanktionen direkt zu beeinflussen. Damit soll nicht dem rationalen, voll informierten Homo Oeconomicus das Wort geredet werden. Vielmehr steht dahinter die Überzeugung, daß in diesen Fällen Allokationspolitik besser mit Hilfe anderer Instrumente wie z. B. der öffentlichen Subventionierung von Informationsangeboten betrieben wird. Nach solchen Eingriffen sind die individuellen

Entscheidungen in der weiteren Untersuchung so zu behandeln, als wären sie die im Eigeninteresse besten Entscheidungen. Für die Würdigung der folgenden Analyse und Vorschläge sind diese beiden Vorgaben von zentraler Bedeutung.

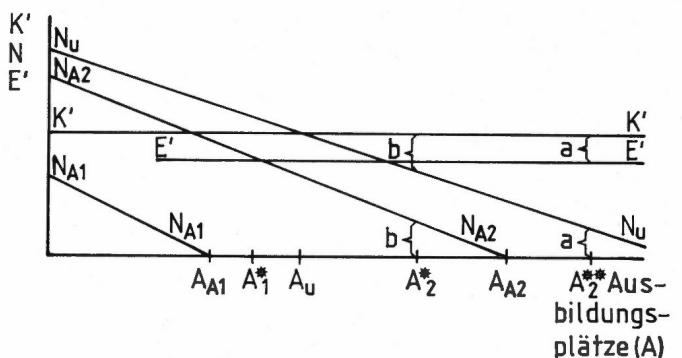
### Die Mängelanalyse – „externe Effekte“ als Ursache allokativer Ineffizienz und Begründung finanzieller Interventionen

Anhand der Abbildung 1 sollen die allokativen Aspekte bei den Entscheidungen über die Anzahl von angebotenen und nachgefragten Ausbildungsplätzen für einen Ausbildungsgang verdeutlicht werden. Von dieser Analyse ausgehend ist der Zugang zu den gleichen Aspekten bei den Fragen nach der Ausbildungsqualität und der Struktur eingegangener Ausbildungsverhältnisse zu gewinnen.

Betrachtet sei ein repräsentatives Ausbildungsunternehmen, das Ausbildungsplätze in dem herausgegriffenen Ausbildungsgang anbietet. Die „Nettokosten“ des Unternehmens je Ausbildungsplatz (nach der üblich gewordenen Terminologie = Lehrlings- und Ausbildungsgehälter, Sachaufwendungen usw. % Erträge durch den Arbeitseinsatz des Auszubildenden während der Ausbildungsjahre) seien für das Unternehmen durch die Bestimmungen der Ausbildungsordnungen weitgehend vorgegeben. Von der Möglichkeit von Nettoerträgen, die eine Ausbildung für das Ausbildungsunternehmen per se rentierbar erscheinen lassen kann, soll im weiteren abgesehen werden. Zum einen lagen solche Nettoerträge nach den Erhebungen der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ in der Ausbildungspraxis der Bundesrepublik relativ selten vor [2], zum anderen ist es die einmütige Meinung, daß derartige Fälle durch Anhebung der Mindestqualitätsanforderungen an die betriebliche Ausbildung in Zukunft vermieden werden sollten.

Sind diese Kosten je Ausbildungsplatz konstant, stellt  $K'K'$  die Grenz- und Durchschnittskostenkurve des Ausbildungsunternehmens dar.

Abbildung 1



Dieser Nettokostenkurve kann man eine Art Nachfragekurve des Ausbildungsunternehmens gegenüberstellen ( $N_u N_u$ ). In ihr spiegelt sich die marginale Wertschätzung zusätzlicher Auszubildenden wider. Die dahinter stehenden monetären „Erträge“ fallen überwiegend erst in Zeiten nach Beendigung des Auszubildenden an, wodurch eine entsprechende Abdiskontierung dieser Größen erforderlich wird. Einige Gründe dieser positiven Wertschätzung seien stichwortartig angeführt:

- a) Beteiligung des Unternehmens an den gesellschaftlichen Erträgen betriebsspezifischer (einschließlich loyalitätsschaffender) Ausbildung, sofern die zusätzlich ausgebildete Arbeitskraft im Ausbildungsunternehmen verbleibt (Entlohnung der Arbeitskraft in den sonstigen Unternehmen kann entsprechend ihrer Grenzproduktivität erfolgen).
- b) Beteiligung des Unternehmens an den gesellschaftlichen Arbeitserträgen, wenn die Entlohnung der Arbeitskräfte allgemein in der Wirtschaft unterhalb der jeweiligen Grenzproduktivität liegt und die betriebliche Ausbildung ein Mittel dar-

stellt, um sonst (unter vertretbaren Aufwendungen) nicht beschaffbare Arbeitskräfte anzuwerben und zu halten.

- c) Mit der Anzahl der Auszubildenden steigt die Selektionsmöglichkeit für das Unternehmen bei späteren Anstellungsentscheidungen, ohne daß die Entgelte voll entsprechend der höheren Leistungsfähigkeit der ausgewählten Arbeitskräfte gesteigert werden müssen (Grund: Kenntnisse aus dem Selektionsprozeß als Betriebsgeheimnis).
- d) Einsparung von sonst angefallenen Abwerbungs- und/oder Umschulungsaufwendungen.
- e) Erhöhung des Sozialprestiges (Steigerung des immateriellen Kapitals) durch vermehrte Ausbildungsanstrengungen.

Unter Vernachlässigung von Komplikationen, die z. B. durch Mitbestimmungsrechte der Belegschaften entstehen können, werden die Unternehmen im Eigeninteresse  $A_u$  Ausbildungsplätze anbieten.

Um zur Nachfrage der Auszubildenden nach Ausbildungsplätzen beim betrachteten Ausbildungsunternehmen zu gelangen, könnte man analog wie beim Ausbildungsunternehmen den privat zu tragenden Kosten (z. B. entgangenes Einkommen als Jungarbeiter) die erwarteten Erträge (z. B. ausbildungsbedingte Einkommenserhöhungen) gegenüberstellen. Zur darstellerischen Vereinfachung sind in der Nachfragekurve (Grenzwertschätzungskurve) der Auszubildenden nach Ausbildungsplätzen diese Kosten und Erträge bereits saldiert. Bei der Nachfragekurve ( $N_{A1}, N_{A1}$ ) beträgt die Gesamtnachfrage nach Ausbildungsplätzen  $A_{A1}$ , entsprechend viele Ausbildungsverhältnisse kommen zustande. Es entsteht ein Ausbildungsplatzüberhang von  $(A_u - A_{A1})$ . Bei der Nachfragekurve  $N_{A2}, N_{A2}$  ist die Gesamtnachfrage  $A_{A2}$ , es kommt aber entsprechend dem geringeren Ausbildungsplatzangebot nur zu  $A_u$  Ausbildungsverhältnissen. Im Umfang von  $(A_{A2} - A_u)$  existiert ein Ausbildungsplatzdefizit.

Nun soll in weitgehender Übereinstimmung mit den institutionellen Gegebenheiten in der Bundesrepublik angenommen werden, daß solche Situationen mit Ausbildungsplatzüberhang oder -defiziten stabil sind, daß also ein Marktgleichgewicht über einen Wettbewerbsprozeß (z. B. durch steigende oder fallende Lehrlingsgehälter) nicht zustande kommt. Betrachtet man aber die Interessen der Auszubildenden und der Ausbildungsunternehmen zusammen, und sieht man zunächst in diesen zwei Personengruppen die einzigen Interessierten an zusätzlichen Ausbildungsverhältnissen, wäre in beiden Situationen eine Erhöhung der Anzahl von Ausbildungsverhältnissen angebracht ( $A_1$  ist allokativ effizient beim Ausbildungsplatzüberhang,  $A_2$  beim Ausbildungsplatzdefizit). Es kommt jedoch nicht zu diesen Erhöhungen. So wird das Ausbildungsunternehmen bei einer Ausbildungsplatzzerhöhung nur einen Teil der gesellschaftlichen Erträge auch privat spüren (internalisieren), ein anderer Teil fällt als externer Ertrag (im weitesten Sinne) beim Auszubildenden an. Analoges gilt für die Entscheidung des Auszubildenden. „Externe Erträge“ entpuppen sich als Grund zu geringer Ausbildungsverhältnisse, nicht hingegen immer als Grund zu geringer Ausbildungsplatzangebote.

Trägt man in Abbildung 1 auf der Abszisse statt der Ausbildungsplätze die „Qualität der Ausbildung“ (oder als Annäherung die Nettokosten der Ausbildungsbetriebe je Ausbildungsplatz [3]) ab, so kann man völlig vergleichbare Grenzkosten- und Nachfragekurven wie bei der Ausbildungsplatzanalyse konstruieren. Im Gegensatz zu Abbildung 1 wird die Nachfragekurve der Auszubildenden die Abszisse jetzt aber kaum noch schneiden, da bei den Auszubildenden so gut wie immer ein positives Interesse an einer Qualitätserhöhung besteht. Hat man mit den verordneten Mindestqualitätsstandards nicht bereits das allokativ effiziente Niveau erreicht, so wird die These der Unterinvestition je Ausbildungsplatz verständlich. „Externe Erträge“ bei den Auszubildenden lassen zu wenig (kostenverursachende) Bemühungen um Qualitätssteigerungen bei den Ausbildungsunternehmen erwarten. Wenn in der Literatur von externen Erträgen bei der betrieblichen Berufsausbildung (und daraus folgende Unterinvestitionen) die

Rede ist, so durchweg in ganz anderer Hinsicht als bei den vorangegangenen Überlegungen. Verwiesen wird vorrangig auf Vorteile von Unternehmen, die zwar Ausgebildete beschäftigen, aber nicht bzw. unterproportional selbst ausbilden. Sie sind die externen Nutznießer, die als Folge dieser Nutzenspillover Wettbewerbsvorteile mit wettbewerbsverzerrenden Charakter erhalten. Nur gelegentlich wird auch darauf verwiesen, daß der Staat als externer Nutznießer über das Sozial- und Steuersystem ebenfalls an den Erträgen teilhabe [4]. Eine Fülle sonstiger Externalitäten hingegen, die meist zur Rechtfertigung öffentlicher Finanzierung von Schul- und Hochschulausgaben angeführt zu werden pflegen, spielen in dieser Diskussion so gut wie keine Rolle.

Letztere Zurückhaltung kann man angesichts begründeter Zweifel an Existenz und allokativpolitischer Bedeutung weiterer externer Erträge voll verstehen [5]. Darüber hinaus sind auch die verbleibenden Argumente als Stütze für finanzielle Interventionen nicht unbestreitbar. Von den obigen fünf Gründen zusätzlicher Erträge, die das Ausbildungsunternehmen zu zusätzlichen Investitionen in die Berufsausbildung motivieren könnten, trifft für das externe Beschäftigungsunternehmen kein einziger zu. Ein externer Ertrag bei zusätzlicher Ausbildung läge hingegen vor, wenn die abgeworbene ausgebildete Arbeitskraft im neuen Unternehmen unterhalb ihrer Grenzproduktivität entlohnt würde, und zwar in absolut größerem Maße unterhalb ihres Wertschöpfungsbeitrags als es der Fall gewesen wäre, wenn die Arbeitskraft keine betriebliche Berufsausbildung genossen hätte. Nur dann könnte man von einer Beteiligung des Beschäftigungsunternehmens an den marginalen Ausbildungserträgen sprechen. Auch angesichts der bewußtseinserschärfenden und mobilitätserhöhenden Funktion von Bildung wird man am Bestehen und an der Wichtigkeit solcher externer Bildungserträge aber zumindest Zweifel anmelden müssen.

Selbst wenn sich der Unternehmenssektor insgesamt über sein „Faktoreinkommen“ hinaus einen bestimmten Prozentsatz der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung als Art „Monopolgewinn“ aneignen kann, wird sich ja nicht zwangsläufig der „Monopolgewinn“ des Unternehmens, das eine zusätzlich ausgebildete Arbeitskraft beschäftigt, erhöht haben, denn ersetzt diese Arbeitskraft z. B. nur andere Produktionsfaktoren, die sonst eingesetzt worden wären, so hat sich die Wertschöpfung und somit auch der „Monopolgewinn“ dieses Unternehmens nicht vergrößert. Es gibt dann zwar irgendwo in der Wirtschaft externe Nutznießer, weil sich als Folge der Bildungsinvestition die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung erhöht, aber die herausgestellte Verbindung zu den Beschäftigungsunternehmen der ausgebildeten Arbeitskraft wäre in diesem Fall vollständig zerstört.

Trotz der angedeuteten Zweifel soll einmal die Existenz solcher externer Erträge bei einer Erhöhung betrieblicher Berufsausbildungsinvestitionen akzeptiert werden. Die Kurve  $E'E'$  in Abbildung 1 stelle dann die (erwarteten) externen Erträge bei marginaler Erhöhung der Ausbildungsplätze dar. Die Anzahl von Ausbildungsplätzen, die allokativ Effizienz gewährleistete, würde dadurch tendenziell steigen. Gälte z. B. die Nachfragekurve  $N_{A2}, N_{A2}$ , wären jetzt  $A_2^*$  Ausbildungsverhältnisse erwünscht. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, daß es allokativpolitisch nicht immer nur um eine Beeinflussung des Ausbildungsplatzangebots zu gehen braucht, sondern daß auch die Ausbildungsplatznachfrage defizitär sein kann.

Selbst die Existenz solcher externen Erträge stellt aber noch keinen Anlaß zu Interventionen dar, wenn ihnen entsprechende, von Externen getragene Kosten gegenüberstehen. Tendenziell ist jedoch mit solchen kompensierenden Kostenbeteiligungen Dritter zu rechnen. Besonders offenkundig ist das bei der steuerlichen Ertragsbeteiligung des Staates an den Bildungserträgen, denen entsprechende Steuerverzichtsanteile bei Anfall der Bildungskosten sowohl für den Auszubildenden (Besteuerung des entgangenen Einkommens) als auch für die Ausbildungsunternehmen (Nettokosten vermindern die Steuerbemessungsgrundlagen z. B. bei der Körperschafts-, Einkommens- und Gewerbe-



steuer) gegenüberstehen [6]. Aber auch wenn man wie oben die „monopolistische“ Beteiligung von Beschäftigungsunternehmen an den Bildungserträgen als externen Ertrag im Auge hat, muß man die Verringerung der „Monopolprofite“ in der Ausbildungsphase dagegen aufrechnen, die dadurch entsteht, daß die Auszubildenden und die beschäftigten Ausbilder dem gewinnerzeugenden Produktionsprozeß in anderen Unternehmen während dieser Zeit entzogen werden. Bei Gleichheit der „Monopolgrade“ in beiden Zeiträumen gleichen sich die Ertrags- und Kostenbeteiligung wieder weitgehend aus. Erst ein positiver oder negativer Saldo des Werts dieser Externalitäten könnte jedoch einen Interventionsanlaß abgeben. Ohne in die Einzelheiten gehen zu wollen, die unter anderem eine langwierige empirische Forschung voraussetzen würden, dürfte wenigstens der Zweifel an der Stichhaltigkeit der schon fast orthodoxen Argumente verständlich geworden sein.

Nach der vorangegangenen Mängelanalyse sind die finanziellen Interventionen, die allokativ effiziente Ausbildungsinvestitionen bewirken sollen, vom Konzept her leicht abzuleiten. Abgesehen wird dabei allerdings von jeglichen „Zusatzlasten“ als Folge steuerbedingter Verzerrungen und Verwaltungsaufwendungen.

Was die Qualität der Ausbildung (Kosten je Ausbildungsplatz) betrifft, so würden finanzielle Zuschüsse an die Ausbildungsunternehmen in Abhängigkeit von der Qualität (Kosten) effiziente Entscheidungen bewirken, sofern sie sich ganz an den Erträgen der Auszubildenden und unter Umständen sonstiger Unternehmen (nach Saldierung mit den externen Kosten) orientieren. Etwas komplexer gestaltet sich die Intervention, wenn es um die Anzahl eingegangener Ausbildungsverhältnisse geht. Unter Vernachlässigung der Externalitäten, die bei den externen Unternehmen anfallen können, wären bei Ausbildungsplatzdefiziten die Ausbildungsunternehmen zu subventionieren, bei Angebotsüberschüssen hingegen die Auszubildenden zu unterstützen. Die Höhe der Zuschüsse hätte sich wieder an den Ertragsbeteiligungen der jeweiligen Marktgegenseite zu orientieren. Träten per Saldo Ertragsbeteiligungen dritter Unternehmen hinzu, wären diese Zuschüsse entsprechend zu erhöhen. Fallen die externen Erträge dieser dritten Unternehmen nur hoch genug aus, wird eine finanzielle Ermunterung sowohl der Nachfrager als auch der Anbieter von Ausbildungsplätzen notwendig. Diese Möglichkeit wurde oben bereits in Abbildung 1 am Beispiel des allokativ effizienten Ausbildungsniveaus  $A_2^{**}$  aufgewiesen.

Um bei jedem Ausbildungsunternehmen optimale Entscheidungen zu erreichen, müßten die Zuschüsse selbst im gleichen Ausbildungsgang bei gleicher formaler Ausbildungsqualität innerhalb einer Region von Unternehmen zu Unternehmen variieren, denn die Ausbildungsbetriebe sind weder aus der Sicht der Auszubildenden noch im Hinblick auf innerbetriebliche Kosten- und Ertragsverhältnisse völlig homogen. Auf gleiche Zuschüsse für größere Gruppen relativ gleicher Ausbildungsbetriebe wird man dennoch schon allein deshalb nicht verzichten können, weil sonst die Verwaltungskosten den Zweck der Zuschüsse konterkarierten. Darüber hinaus ist nur so erreichbar, daß die einzelnen Ausbildungsunternehmen in den Zuschüssen je Ausbildungsplatz und -qualität ein Datum sehen, das sie selbst nicht durch ihr Ausbildungsverhalten beeinflussen können.

#### Die Umlagenfinanzierung der finanziellen Zuschüsse zur betrieblichen Berufsausbildung

Im vorangegangenen Abschnitt wurde begründet, warum unter Umständen die Mitfinanzierung der betrieblichen Berufsausbildung durch ein Kollektiv zu vertreten ist. Zu klären bleibt als nächstes, wie sich unter Durchbrechung des weitgehend akzeptierten „Nonaffektationsprinzips“ [7] eine Umlagenfinanzierung dieser Aufgabe rechtfertigen läßt und welche Folgerungen aus einer solchen Rechtfertigung für die Form der Umlage zu ziehen sind.

Zwei Zielsetzungen, die man mit der Umlagenfinanzierung (Zweckbindung bestimmter öffentlicher Einnahmen) verfolgen könnte, sollen nacheinander abgehandelt werden:

- (1) Die Zweckbindung beeinflusst die Entscheidungen über die öffentlichen Ausgaben in eine allokativ politisch gewünschte Richtung
- (2) Die Zweckbindung dient einer allokativ politisch erwünschten Inanspruchnahme öffentlich finanzierter Leistungen

(1) Indem bei einer Umlage öffentliche Ausgaben und ihre Finanzierung in einer eindeutigen Weise miteinander gekoppelt sind, werden heute übliche Forderungen an den Staat auf Ausgabenerhöhungen oder Steuersenkungen ohne klare Kosten-Ertrags-Abwägungen institutionell erschwert. Sofern die an den Staat herangetragenen politischen Forderungen der Betroffenen die Ausgabeentscheidungen mitbestimmen, sollte die Institution „Umlage“ aber noch soweit wie möglich durch die fiskalische Institution „Äquivalenzeinnahme“ ergänzt werden (Lastenverteilung entsprechend der Nutzenverteilung [8]). Unter dem Steuerungsaspekt wäre eine Umlagenfinanzierung immer dann besonders angebracht, wenn sich derartige Äquivalenzbeziehungen relativ leicht ermitteln und in Umlagen umsetzen lassen. Zur Forderung, dann auch die Entscheidungskompetenzen in die Hand der einzig Betroffenen zu legen, die ja in der Regel oben- und unten in den größeren Informationshintergrund aufweisen, ist nur noch ein kleiner Schritt. Sich selbstverwaltende Ausbildungsfonds mit Entscheidungskompetenzen über die Einnahmen und über die Höhe und Struktur der Ausgaben stehen am Ende dieser Vorstellung.

Akzeptiert man diese Begründung einer Umlagenfinanzierung, lassen sich einige eindeutige Urteile über vorliegende Vorschläge fällen. Sich selbstverwaltende Einheitsfonds mit einheitlicher Umlage, aber nach Branchen, Berufen und Regionen differenzierten Ausbildungsunterstützungen passen schlecht in dieses Schema. Sich selbstverwaltende Branchen- und/oder Berufsfonds, die regional unter Umständen noch stark gegliedert sind, entsprechen diesen Vorstellungen hingegen viel besser [9]. Tarifvertragliche Lösungen, wie z. B. im Bausektor verwirklicht, sind aus dieser Sicht geeignetere Ansatzpunkte [10] als die gescheiterte Gesamtfondslösung des APIFG oder weitergehende Gesamtfondsvorstellungen der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Ausbildung“.

Leider ist aber selbst in stark gegliederten Fonds die Herstellung von Äquivalenzbelastungen, die zu *harmonischen* und *allokativ politisch erwünschten* Entscheidungen dieser Fonds führen sollen, wohl unerreichbar. Einige Überlegungen sollen dies begründen helfen. Nach der vorangegangenen Analyse bestände die Aufgabe dieser Fonds unter anderem darin, bei Ausbildungsplatzdefiziten einen Zuschuß zu den Nettokosten der Ausbildungsbetriebe zu leisten. Externe Nutznießer zusätzlich angebotener Ausbildungsplätze wären die Auszubildenden und unter Umständen auch die späteren Beschäftigungsunternehmen. Dies legt aus äquivalenztheoretischer Sicht eine Umlage bei den Beschäftigungsunternehmen nach der Anzahl entsprechend ausgebildeter Arbeitskräfte nahe. Je nach Nutznießergruppe wären Lohnabzugs- oder Lohnaufschlagsverfahren (Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberumlagen) angebracht. Den bisher vorgeschlagenen Zuschüssen entsprechend dürften Lohnaufschläge nur erhoben werden, wenn die Arbeitskraft nicht im Beschäftigungsunternehmen ausgebildet wurde und wenn die Ausbildung in der laufenden Beschäftigung noch verwertbar ist.

Dabei tauchen jetzt mehrere Probleme auf. Soweit die Umlage die *heute beschäftigten* Arbeitnehmer belastet, werden diese keinerlei Interesse an der Umlagenhebung haben. Sie könnten sogar über ihre Vertreter in den Fonds auf eine Reduzierung der Ausbildungsverhältnisse drängen, um dadurch ihre eigene Position auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Verstärkt man die Äquivalenzbeziehungen, indem der Fonds zunächst Kredite aufnimmt, die später durch eine strikte Äquivalenzabgabe getilgt wird, wird der Widerstand der heute Beschäftigten aus ihrer Interessenlage heraus tendenziell verringert, aber nicht beseitigt. Die erst noch Auszubildenden werden in den Fonds ihre Inter-

essen demgegenüber naturgemäß nicht mit vollem Gewicht zum Ausdruck bringen können.

Soweit die Beschäftigungsunternehmen und die Auszubildenden marginal an den Erträgen zusätzlich angebotener Ausbildungsplätze beteiligt sind und eine Abgabebelastung erst bei Einstellung der heute Ausgebildeten erfolgt, liegt die Vermutung nahe, daß sie ihre Interessen an einer Ausbildungsplatzexpansion richtig signalisieren, sofern der Beteiligungssatz bei den Zuschüssen dem Beteiligungssatz an den externen Erträgen entspricht. Doch ist dies weit gefehlt. Ohne Zuschußgewährung zu den Nettokosten der Ausbildung sind die externen Nutznießer eine Art 'Trittbrettfahrer'. Da sie eine mögliche Zuschußgewährung (bzw. Zuschußerhöhung) nicht auf die zusätzlich angebotenen Ausbildungsplätze beschränken können, müßten sie mit den Zuschüssen (bzw. Zuschußerhöhungen) ihre 'Sondertariffahrerposition' aufgeben. Trotz ihres ureigenen Interesses an zusätzlichen Ausbildungsverhältnissen werden sie deshalb entweder überhaupt keine oder doch zu geringe Zuschüsse leisten wollen. Umgekehrt gilt bei den Unternehmen, die per Saldo wegen ihrer großen Ausbildungsintensität Nutznießer dieser Zuschüsse sind, daß ihre Zuschußforderungen weit über das allokativ effiziente Maß hinausgehen. Ähnlich disharmonisch sind die Interessen bei den Entscheidungen über die Fondsbeteiligung an Kostensteigerungen je Ausbildungsplatz. Etwas anders verlaufen die Fronten, wenn es um Zuschüsse für die Auszubildenden bei Ausbildungsplatzüberhängen geht. Aber auch hier besteht aus den angedeuteten Gründen wenig Hoffnung auf allokativpolitisch erwünschte Entscheidungen.

Diese Konstruktionsfehler des Systems gelten selbst für den Fall, daß ein exakter Äquivalenzschlüssel bei der Belastung als Datum vorgegeben ist. Darüber hinaus wird man diesen Schlüssel, der womöglich im Zeitablauf stark variiert, nur schwer ermitteln können, da jeder Beteiligte ein Interesse daran hat, über Informationsverfälschungen (Herunterspielen der eigenen Ertragsbeteiligung) seine Kostenbeteiligung zu reduzieren. Insgesamt verliert somit diese Begründung einer Umlagenfinanzierung stark von der ursprünglichen Anziehungskraft. Auf eine Reihe weiterreichender Probleme, die entstehen, wenn – wie meist gefordert – die gesamte Lohnsumme (mit ihrer nur noch schwachen Äquivalenzbeziehung) zur Bemessungsgrundlage gemacht wird, braucht deshalb im einzelnen gar nicht eingegangen zu werden. Erwähnt sei nur die Möglichkeit, daß der Ausbildungsfonds einer Branche, die sich einer sehr unelastischen Branchennachfrage gegenüberstellt, im einheitlichen Interesse seiner Mitglieder die Qualität der Ausbildung weit über das allokativ effiziente Maß hinaus ausdehnt, da die zweckgebundene 'Lohnsummensteuer' bei unbeeinflusster Tariflohnpolitik für alle Entscheidungsträger klar voraussehbar zum größten Teil von den im Fonds nicht beteiligten Produktabnehmern getragen wird.

(2) Wenn man mit der Umlage die Inanspruchnahme der öffentlich mitfinanzierten Leistung steuern will, so gibt es drei Anknüpfungspunkte der Umlage: 1. die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen durch die Auszubildenden, 2. das Angebot an Ausbildungsplätzen durch die Ausbildungsunternehmen, 3. die Einstellung der ausgebildeten Arbeitskräfte durch die Beschäftigungsunternehmen. Auch hier steht offenkundig eine Äquivalenzidee im Hintergrund: Die nutzenadäquate Gegenleistung für die öffentliche Mitfinanzierung einer Ressourcenbeanspruchung. Wenn man es aber nicht bei einer Äquivalenzbelastung beläßt, sondern darüber hinausgehend eine Zweckbindung der Mittel anstrebt, so will man damit wohl in erster Linie erreichen, daß Kosten-Ertrags-Vergleiche bei den Entscheidungen auch tatsächlich vorgenommen werden. Obendrein erleichtert die Zweckbindung das politische Durchhalten einer Äquivalenzbelastung über einen längeren Zeitraum. Wie noch dargelegt wird, ist der Glaube an die Langfristigkeit dieser fiskalischen Institution eine Voraussetzung für das Funktionieren des Lenkungsmechanismus.

Fallen externe Erträge einer zusätzlichen Ausbildung generell bei den Beschäftigungsunternehmen an, so können Abgaben, die

sich an diesen externen Erträgen orientieren, zwei Funktionen haben. Zum einen werden verzerrende Wettbewerbsvorteile derjenigen Unternehmen ausgeglichen, die relativ viele, in fremden Unternehmen ausgebildete Arbeitskräfte beschäftigen. Zum anderen erfolgt eine Umverteilung der ausgebildeten Arbeitskräfte zu den Unternehmen hin, die relativ viel externe Erträge aufweisen. Oben wurde jedoch begründet, warum mit solchen externen Erträgen nur eine sehr zweifelhafte Rechtfertigung für die finanzielle Förderung der betrieblichen Berufsausbildung gegeben ist. Fällt diese Rechtfertigung, so fällt mit ihr die Rechtfertigung für eine Umlage als Gegenleistung für öffentliche Zuschüsse bei der betrieblichen Berufsausbildung.

In den Mittelpunkt rückt aus diesem Grund die Steuerungsfunktion der Umlagen a) für die Nachfrage der Auszubildenden nach Ausbildungsplätzen und/oder b) für das Angebot an Ausbildungsplätzen durch die Ausbildungsunternehmen. Diese Funktion wird im folgenden kombinierten Interventions- und Finanzierungsmodell verdeutlicht.

### Die Selbststeuerung des Systems mit Hilfe einer äquivalenztheoretisch orientierten Berufsbildungssteuer

Der Vorschlag geht zunächst von einer vorgegebenen Qualität der betrieblichen Berufsausbildung aus. Die geschilderten Marktunvollkommenheiten auf dem Ausbildungssektor werden als Daten hingenommen. Die zentrale Absicht lautet: Vermeidung von Ausbildungsplatzdefiziten und -überschüssen in einzelnen Berufen, Branchen und Regionen bei gleichzeitig allokativ effizienter Anzahl und Gliederung der eingegangenen Ausbildungsverhältnisse.

Der Vorschlag ist in seiner Grundstruktur von großer Einfachheit. Je nachdem, ob in der Ausgangssituation Ausbildungsplatzüberschüsse oder -defizite existieren, sind unterschiedliche Eingriffe vorgesehen.

a) **Ausgangssituation ohne Intervention:** Ausbildungsplatzdefizite in einem Ausbildungsgang, unter Umständen noch regional, branchenmäßig usw. aufgegliedert.

**Maßnahmen:** Ein Fonds bietet je Ausbildungsplatz den Ausbildungsunternehmen eine einheitliche Subvention an; die Auszubildenden übernehmen eine steuerähnliche Verpflichtung für die spätere Erwerbstätigkeitsphase, deren Erwartungswert abdiskontiert in etwa dem Wert der Subvention entspricht. Verursacht die ausgebildete Arbeitskraft bei der späteren Erwerbstätigkeit externe Erträge (nicht zugunsten des Ausbildungsunternehmens), so könnte die steuerliche Verpflichtung der Auszubildenden entsprechend kleiner ausfallen. Die öffentliche Hand hätte kompensierende Zuschüsse zu leisten. Die Subvention wird solange erhöht, bis ein Ausgleich von Angebot an und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen erreicht ist.

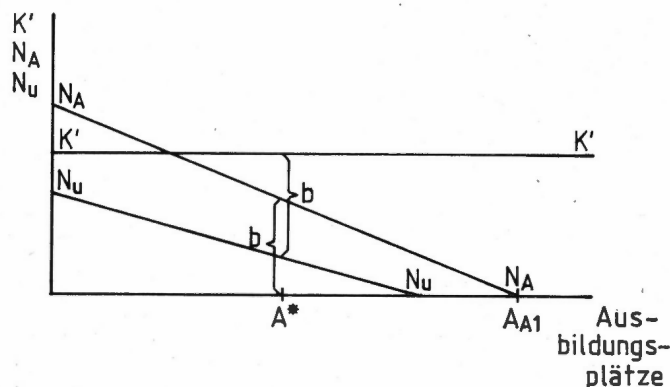
b) **Ausgangssituation ohne Intervention:** Ausbildungsplatzüberhang in einem Ausbildungsgang, unter Umständen wieder regional usw. differenziert.

**Maßnahmen:** Einheitliche Zuschüsse werden an die Auszubildenden gewährt; der Ausbildungsbetrieb übernimmt je Auszubildenden steuerähnliche Verpflichtungen für die Bildungsaufreifungsphase, deren erwarteter Wert etwa dem Zuschuß entspricht. Bildungsbedingte externe Erträge, die nicht beim Ausbildungsbetrieb anfallen, erhöhen die Zuschüsse an die Auszubildenden, ohne daß die steuerlichen Verpflichtungen der Ausbildungsbetriebe wachsen. Auch langfristig wird hier allgemein die öffentliche Hand belastet.

Die Absichten und Auswirkungen dieses Systems lassen sich anhand der Abbildung 2 verdeutlichen, wobei auf die Erläuterungen zu Abbildung 1 zurückgegriffen wird. In dieser Abbildung wird wieder anhand der Verhältnisse in einem einzelnen Unternehmen die Situation für eine Gruppe potentieller Ausbildungsunternehmen aufgewiesen, die ohne finanzielle Förderung keine betriebliche Berufsausbildung betreiben, weil die Nettolasten in der Ausbildungsphase (K') für diese Unternehmen durchweg

höher sind als ihre ausbildungsbedingten Erträge in der Erwerbstätigenphase ( $N_u$ ). Im Umfang von  $A_{A1}$  gibt es potentielle Nachfrager. Ein Ausbildungsplatzdefizit in gleicher Höhe wird unter anderem deshalb nicht offen in Erscheinung treten, weil ein Großteil der potentiellen Nachfrager andere, aber weniger attraktive Ausbildungsverhältnisse eingehen dürfte. Allokativ effizient wären  $A^*$  Ausbildungsverhältnisse.

Abbildung 2



Nun könnte man ohne Umlagenfinanzierung die Ausbildungsunternehmen durch eine Subvention im Umfang der Strecke  $b$  veranlassen, die allokationspolitisch gewünschten Ausbildungsplätze anzubieten [11]. Welche Funktion hat dann die steuerähnliche Belastung der Ausgebildeten in der Erwerbstätigenphase? Durch diese Belastung soll die Nachfrage so stark reduziert werden, daß beim optimalen Ausbildungsplatzangebot  $A^*$  die Nachfrage gerade mit dem Angebot übereinstimmt. Würde man die Belastung unterlassen, fehlte in der Praxis jeder Maßstab für die Bemessung der Subvention  $b$ , denn die  $N_u$ - und  $N_A$ -Kurven für die verschiedenen Ausbildungsgänge in verschiedenen Zeiten und Regionen würden bei noch vertretbaren Informationsaufwendungen unter anderem deshalb nicht ermittelbar sein, weil alle Beteiligten ein Interesse an Informationsverfälschungen hätten. Das gleiche gilt bei der Zuschußgewährung an die Auszubildenden im Falle eines Ausbildungsplatzüberhangs. Mit Hilfe der Äquivalenzbelastungen erreicht man, daß die optimale Unterstützung trotz unvermeidbarer dynamischer Anpassungsprozesse relativ leicht zu finden ist: Die Zuweisung hat sich ganz an der Aufgabe zu orientieren, Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auszugleichen. Unterstützt durch eine Vorweg-Registrierungspflicht der Ausbildungsplatzangebote und -nachfrager bestehen auf diese Weise gute Chancen, über Marktsignale das in der Gesellschaft bei den Individuen vorhandene Wissen für die Interventionspolitik auszunutzen.

Darüber hinaus hat die Umlagebelastung noch eine zweite Funktion. Würde man ohne Umlagebelastung die richtige Ausbildungsplatzsubvention gewähren, bliebe beim Beispiel der Abbildung 2 ein Nachfrageüberhang nach Ausbildungsplätzen im Umfang von  $(A_{A1} - A^*)$  bestehen. Gab es ursprünglich einen Ausbildungsplatzüberhang, wird ebenfalls dieser Überhang trotz der Zuschüsse an die Auszubildenden nicht voll beseitigt. Bei der folgenden Selektion unter den Auszubildenden (bzw. Ausbildungsunternehmen) würden sich die Unternehmen (bzw. Auszubildenden) nur teilweise an der Wertschätzung der Ausbildung durch die Auszubildenden (bzw. Unternehmen) orientieren. Damit dient die Äquivalenzbelastung gleichzeitig einer Selektion, die am Maßstab allokativer Effizienz gemessen der alternativen Selektion allein durch die Unternehmer (bzw. Auszubildenden) überlegen ist.

Bei der Wahl von Bemessungsgrundlage und Tarif der Äquivalenzbelastung sind zwei Hauptfunktionen zu beachten. Erstens müßte der Erwartungswert der Belastungen möglichst genau den Subventionen bzw. Zuschüssen je Ausbildungsverhältnis bei den

einzelnen Individuen und Unternehmen entsprechen, und zweitens sollten die Entscheidungsträger diese zukünftigen Belastungen schon bei ihren Entscheidungen klar im Auge haben. Letzterem dient z. B. die Zweckbindung der Einnahmen zur Finanzierung der Zuschüsse auch insofern, als das Belastungsverfahren durch diese Zweckbindung einen dauerhaften Anschein erhält. Förderlich wäre aus dieser Sicht auch, wenn man die steuerähnlichen Verpflichtungen wie Kreditrückzahlungen gestaltete, mit der Folge, daß der Belastungszeitraum begrenzt werden kann. Die Zahlungsverpflichtungen der Unternehmen könnten daran geknüpft werden, daß von ihnen ausgebildete Arbeitskräfte auch tatsächlich im Unternehmen verbleiben, Belastungen der Ausgebildeten daran, daß sie später im Ausbildungsberuf tätig werden. Jedoch sind solche Bindungen von der Grundkonzeption her keinesfalls zwingend. Unter der Nebenbedingung äquivalenter monetärer Lasten sollte sich die Art der Zahlungsverpflichtung an üblichen, bisher vernachlässigten steuerpolitischen Zielen orientieren: Die Verwaltungskosten, die abgabebedingten Verzerrungen und die Risiken durch die Abgabeverpflichtungen sind möglichst klein zu halten. Im einzelnen kann auf vielfältige Reformvorschläge zurückgegriffen werden, die auf eine Rückzahlung wenigstens eines Teils der Hochschulausbildungskosten durch die späteren Akademiker hinauslaufen, häufig im Rahmen eines entsprechend veränderten Steuersystems [12].

Auch abgesehen von den staatlichen Zuweisungen, die als Kompensation externer Erträge oben angedeutet wurden, kann man das vorgeschlagene System trotz Zweckbindung der steuerähnlichen Verpflichtungen nicht als striktes Umlagefinanzierungssystem bezeichnen. Mit der Grundidee nicht nur vereinbar, sondern diese sogar stützend wäre aber ein sich selbst refinanzierender Fonds, der in der Anlaufphase in starkem Umfang, später bei Zufluß der steuerähnlichen Beträge vielleicht noch kontinuierlich in geringerem Umfang Nettokredite aufnähme [13]. Wenn der Wert des Schuldenstandes dauerhaft eine solche Höhe erreicht, daß er dem Wert der entsprechenden künftigen Verpflichtungen der erwerbstätigen Ausgebildeten entspricht, hat man nicht nur eine vertretbare Finanzierung investiver Ressourcenbeanspruchung realisiert, sondern auch einen Zustand geschaffen, der die säkular – langfristige Beibehaltung des Systems politisch wahrscheinlich erscheinen läßt.

Ein Anreiz zur Qualitätssteigerung ist mit dem Vorschlag in der bisherigen Gestalt noch nicht verbunden. Wie die Analyse der heutigen Ausbildungssituation ergab, wäre ein solcher Anreiz aber allokationspolitisch geboten, solange die geforderten Mindestqualitäten nicht in allen Ausbildungsunternehmen mindestens dem allokativ effizienten Niveau entsprechen. Aber auch in der Qualitätsfrage kann man das System nutzen, um zum gebotenen, keineswegs für alle Ausbildungsunternehmen in einem Ausbildungsgang gleichen Qualitätsniveau zu kommen. So könnte man in jedem Ausbildungsgang Gruppen von Ausbildungsunternehmen bilden, die jeweils innerhalb der Gruppe ein überprüftes, vergleichbares Qualitätsniveau aufweisen. In jeder dieser Gruppen wären Ausbildungszuschüsse an die Ausbildungsunternehmen bzw. die Auszubildenden nach obigem Verfahren zu gewähren. Dadurch würden sich differenzierte Zuweisungen ergeben, die den Ausbildungsunternehmen in korrekter Weise das Interesse der Auszubildenden an Qualitätssteigerungen signalisieren. Grenzen sind diesem Mechanismus nur insoweit gesetzt, als aus technisch-verwaltungsmäßigen Gründen immer nur zwischen einer begrenzten Anzahl unterschiedlicher Qualitäten differenziert werden kann.

Die zu erwartenden Ergebnisse (Niveau, Struktur, 'Qualität' der Ausbildungsverhältnisse) haben eine gewisse Ähnlichkeit mit den Resultaten, die sich bei funktionierenden Ausbildungsmärkten einstellen, wenn es z. B. bei Ausbildungsplatzdefiziten in einzelnen Bereichen zum Sinken der Ausbildungsvergütungen in diesen Bereichen käme, bei Ausbildungsplatzüberschüssen demgegenüber zum Steigen. Gegenüber dem reinen Marktmodell hat das vorgestellte Steuerungsverfahren drei Vorteile, die alle dazu beitragen könnten, daß es unter Umständen im Gegensatz zum



reinen Marktmodell politisch realisierbar ist. Erstens wird die Festlegung der Ausbildungsvergütungen nicht der Autonomie der Tarifvertragsparteien entzogen. Zweitens wird die Einführung von Marktelementen verbunden mit der Möglichkeit für die Betroffenen, heute empfangene Leistungen erst später zu bezahlen, und das auch noch mit begrenztem Risiko z. B. bei späteren Einkommensausfällen. Angesichts häufig nicht vorhandener finanzieller Mittel wird es dadurch erst den Auszubildenden ermöglicht, z. B. bei Ausbildungsplatzdefiziten einen höheren Anteil an den Ausbildungskosten zu tragen als nach dem heutigen Verfahren. Schließlich können die an eine größere Gruppe von Ausbildungsunternehmen bzw. Auszubildende zu zahlenden *einheitlichen Zuschüsse* ähnlich wie die tariflich vereinbarten *einheitlichen Vergütungen* einen Schutz der Auszubildenden darstellen, soweit sie — durch die Marktstrukturen bedingt — den Ausbildungsunternehmen gegenüber unterlegen sind. Die Gefahr z. B. monopsonistischer Marktstellungen der Ausbildungsunternehmen — diese Marktstellung liegt auch den beiden obigen Abbildungen zugrunde — ist nicht von der Hand zu weisen. Wird hingegen ein einheitlicher Zuschuß einer größeren Anzahl tatsächlicher oder potentieller Ausbildungsunternehmen angeboten, sollte sich zumeist erreichen lassen, daß dieser Zuschuß von den *einzelnen* Ausbildungsunternehmen (wie stets bei vielen Konkurrenten) als Datum betrachtet wird.

Vorauszusehen ist auch in diesem Finanzierungssystem, daß die qualitativ hochstehendsten (deshalb in der Regel auch teuersten) Ausbildungsplätze in überproportional starkem Umfang von Jugendlichen eingenommen werden, die eine relativ hohe Bildungsfähigkeit aufweisen und/oder aus einkommensstarken Sozialgruppen stammen. Dies ist ein Ausfluß der allein verfolgten allokativen Zielsetzung. Als Rechtfertigung für dieses Vorgehen diene der Hinweis, daß man sonstige Ziele besser mit Hilfe anderer Instrumente erreichen könne. Beim Ziel „Chancengleichheit mit Bildungswesen“, häufig vordergründig interpretiert im Sinne einkommens- und sozialschichtunabhängiger Bildungsnachfrage, kann man daran allerdings Zweifel hegen. Unter Einbußen an allokativer Effizienz ließe sich dieses Ziel im Rahmen des vorgestellten Finanzierungssystems fördern, indem man entweder die Zuschüsse an die Auszubildenden oder die steuerähnlichen Verpflichtungen der ausgebildeten Erwerbstätigen einkommens- und sozialschichtabhängig variiert. In der Regel — vielleicht interessenbedingt? — wird dabei übersehen, daß die allokativen politischen Opfer am kleinsten sind, wenn Unterstützungen für Jugendliche aus sozial schwächeren Schichten (z. B. durch Verringerung der Berufsbildungssteuer) ihr Gegenstück in Belastungen der Jugendlichen aus sozial stärkeren Schichten finden und wenn genau die umgekehrten Belastungsänderungen in Bildungsgängen verwirklicht werden, in denen überproportional viel Jugendliche aus sozial schwachen Schichten zu finden sind.

### Schlußbemerkungen und Ausblick

Einer Auseinandersetzung über die Art der Umlagefinanzierung einer öffentlichen Aufgabe fehlt jedes Fundament, wenn nicht vorweg 1. die Art der öffentlichen Aufgabe analysiert ist, 2. die Begründung geliefert wurde, warum gerade diese Aufgabe durch eine Umlage und nicht aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren ist. Beides kann bei der betrieblichen Berufsausbildung keineswegs als geklärt gelten. Die Analyse ergab Hinweise darauf, daß in der Vergangenheit externe Erträge der Beschäftigungsunternehmen zu stark im Mittelpunkt der Diskussion standen, sei es als Begründung öffentlicher Zuschüsse an Ausbildungsunternehmen, sei es als Begründung für eine Umlagefinanzierung. Marktunvollkommenheiten des Ausbildungsmarktes konnten hingegen sowohl eine Mitfinanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als auch eine Äquivalenzbelastung der Marktteilnehmer in der Bildungskarrierephase begründen. Von der Äquivalenzbelastung zur Umlagefinanzierung ist dann nur noch ein kleiner Schritt, sinnvoll und notwendig vor allem zur Sicherung der politischen Stabilität der Äquivalenzbelastung. Ohne

eine solche Stabilität dieser fiskalischen Institution verliert die Äquivalenzbelastung weitgehend ihre Steuerungsfunktion.

Das skizzierte Finanzierungsmodell hat mit der Regelung im gescheiterten Ausbildungsplatzförderungsgesetz gemein, daß Ausbildungsplatzdefizite vermieden werden sollen und daß für die Entscheidung, wann interveniert wird, ein gewisser Automatismus eingebaut ist. Damit endet die Gemeinsamkeit. Nach obigen Vorstellungen ist die Umlagefinanzierung der betrieblichen Berufsausbildung eine Daueraufgabe, Interventionen erschienen auch bei Ausbildungsplatzüberschüssen sinnvoll und eine strikte Äquivalenzbelastung ausgebildeter Arbeitnehmer oder der Ausbildungsbetriebe war ein notwendiges Erfordernis. Dies alles ergab sich aus der Orientierung an der allokativen Effizienz als herausgestelltes Ziel, während beim Ausbildungsplatzförderungsgesetz die Verhinderung eines drohenden Ausbildungsplatzdefizits ohne weitere Hinterfragung eine Art politisches Endziel darstellte. Durch die Dauerhaftigkeit der Interventionen und durch die Herstellung strikter Äquivalenzbeziehungen ist ein politisches Scheitern der Idee in der Durchführungsphase wie beim APIFG kaum zu erwarten.

Im vorgestellten Finanzierungsmodell war von zentraler Bedeutung, wer in welchem Maße aus der Sicht der Betroffenen durch die Umlage wahrscheinlich belastet wird. Im Prinzip müßten hier viele Bemessungsgrundlagen und Tarife geeignet sein. Dazu kommt, daß die technischen Details der Umlageform wesentlich an Bedeutung verlieren, wenn die Summe der später gezahlten Steuern im Einzelfall ähnlich wie bei Kreditrückzahlungen die vom Staat (Fonds) geleistete Ausbildungszuwendung höchstens um einen bestimmten Prozentsatz überschreiten kann. Aus diesem Grund treten die Einzelheiten der Umlage ganz in den Hintergrund.

An den Entscheidungskompetenzen bei der betrieblichen Berufsausbildung ändert sich im vorgestellten Finanzierungsmodell nichts. Damit dürfte die Furcht der unternehmerischen Seite vor dem verstärkten Einstieg des Staates und der Gewerkschaften in die betriebliche Ausbildung zu beseitigen sein. Zugleich ist zu erwarten, daß der Widerstand gegen die Idee überbetrieblicher Ausbildungsfonds zumindest reduziert wird. Der Konstruktionsfehler bei der bisherigen Finanzierung steht außer Zweifel, wenn man die zwei Vorgaben akzeptiert, die der Arbeit ganz bewußt vorangestellt wurde. Die Ergebnisse sind nicht abhängig von realitätsfernen theoretischen Konstrukten wie einem Unternehmer, der mit seiner Ausbildungspolitik einzig Gewinnmaximierung anstrebt oder einem Bildungsnachfrager, der bei vollständiger Information über seine Erträge rational entscheidet. Hinweise auf hervorragende Ergebnisse in der Ausbildung bei den heute existierenden Institutionen, gemessen an absoluten Qualitätsstandards, sind auch nicht im Ansatz geeignet, die Mängelanalyse zu entkräften. Etwas anders steht es mit den Hinweisen auf zu hohe Informations- und Verwaltungskosten und zusätzliche Entscheidungsverzerrungen durch weitere steuerähnliche Belastungen. Auch aus rein allokativen politischen Perspektive muß es weiteren empirisch orientierten Untersuchungen überlassen bleiben, derartige Kosten mit den gesellschaftlichen Kosten abzuwägen, die im heutigen System bei zumindest partiellen Ausbildungsplatzdefiziten und zumeist zugleich teilweisen Ausbildungsplatzüberschüssen anfallen.

Die ganze Untersuchung erfolgte, ohne auf die andersartige Finanzierung der Ausbildung im Schul- und Hochschulsystem Rücksicht zu nehmen. Was aber, wenn z. B. die neue Mitfinanzierung eines qualitativ hochwertigen betrieblichen Ausbildungsplatzes letztlich dazu führt, daß Auszubildende ins schulische Ausbildungssystem überwechseln? Wie steht es mit den Wettbewerbsverzerrungen, wenn die Betriebe für ausgebildete Facharbeiter einen Beitrag zahlen müssen, für ausgebildete Akademiker hingegen nicht? Allokationspolitisch voll befriedigend kann nur ein Übergang zur Schulförderung und zur Äquivalenzbelastung der schulisch Ausgebildeten nach den gleichen Maßstäben sein, wie sie im obigen Modell vorgestellt wurden. Vor-

schläge dieser Art liegen schon mehrere vor [14]. Von der ganzen Konzeption her braucht man sich im obigen Modell nur Ausbildungsunternehmen der öffentlichen Hand vorzustellen, deren Bruttokosten gleich den Nettokosten in der Ausbildungsphase sind und die in der Erwerbstätigenphase an den Bildungserträgen nicht beteiligt sind, schon hat man das Abbild der heutigen Schulen und Hochschulen vor Augen.

#### Anmerkungen

- [1] So z. B. ausdrücklich Mäding, H.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung. Stuttgart 1971, S. 117, 75-79.
- [2] Vgl. den Abschlußbericht der Sachverständigenkommission 'Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung'. Bielefeld 1974, insbes. Tabelle 121.
- [3] Als qualitätssteigernd soll jede Maßnahme bezeichnet werden, die zu einer erhöhten Wertschätzung des Ausbildungsplatzes durch die Auszubildenden und die Ausbildungsunternehmen zusammen führt.
- [4] Diese beiden Externalitäten hebt als Ursache von Marktversagen heraus Sadowski, D., Finance and Governance of the German Apprenticeship System: Some Considerations on Market Failure and its Efficient Corrections, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 137, 1981, S. 238.
- [5] Zu einer neueren Kritik an solchen Bildungsexternalitäten vgl. van Lith, U.: Der Markt als Orientierungsprinzip des Bildungsbereichs. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 116, 1981, S. 368-379.
- [6] Ist die Alternative zur 'Ausbildungsinvestition' eine Investition in das Realkapital, 'verzichtet' der Staat darüber hinaus noch auf die Besteuerung der zusätzlichen Kapitalerträge und Vermögensbestände. Zur klareren Herausarbeitung der Grundideen wird in diesem Beitrag von indirekten staatlichen Ertrags- und Kostenbeteiligungen ansonsten ganz abgesehen. So bleibt z. B. auch die steuerliche Behandlung der späteren Zuschüsse und Umlagen unerörtert.
- [7] Dieses in der finanzwirtschaftlichen Literatur weit verbreitete Postulat läßt Umlagen und Zweckbindungen in der Regel als 'Rückfall in die Fondswirtschaft' erscheinen. Zu dieser Sicht siehe z. B. Caesar, R.: „Pfennigabgaben“ — fiskalisch motivierte Steuertarnung

und Rückfall in die Fondswirtschaft? Eine finanzwissenschaftliche Analyse. Finanzarchiv, Bd. 38, 1980, S. 385-415. Zu den wenigen theoretischen Rechtfertigungsversuchen von Zwecksteuern aus „konstitutioneller“ Perspektive siehe z. B. Brennan, G.; Buchanan, J. M.: Tax Instruments as Constraints on the Disposition of Public Revenues, Journal of Public Economics, Bd. 9, 1978, S. 301-398; E. K. Browning, Collective Choice and General Fund Financing, Journal of Political Economy, Bd. 83, 1975, S. 377-390.

- [8] Zu einer Präzisierung solcher Äquivalenzbeziehungen und den Aufgaben der Äquivalenzbesteuerung vgl. Metze, I.: Allokation und Distribution im Bereich der sozialen Sicherung. In: Öffentliche Finanzwirtschaft und Verleihung V, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 75, 1975, S. 130-140.
- [9] In einem Gutachten für die Sachverständigenkommission sprachen sich deshalb auch für derart gegliederte Fonds aus Oberhauser, A., Lüdeke, R.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung und volkswirtschaftliche Strukturwandlungen. Bielefeld 1974, insbes. Abschnitt D, S. 38-48.
- [10] Zu solchen 'Collective Bargaining' Lösungen vgl. Sadowski, D., a. a. O., S. 244-248.
- [11] In gleicher Weise wie die Subvention b wirken Bildungsgutscheine (Ziehungsrechte, Voucher) in entsprechender Höhe, die den Bildungsnachfragern von der öffentlichen Hand zum Kauf von Bildungsdienstleistungen zur Verfügung gestellt werden und die die Ausbildungsunternehmen bei der öffentlichen Hand einlösen können. Zu einem Überblick über die Bildungsgutscheine siehe Bodenhöfer, H. J.: Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 98, 1978, S. 148-151.
- [12] Zu einem Überblick siehe Bodenhöfer, H. J.: a. a. O., S. 144-147.
- [13] Soweit der Fonds sich nur (oder ganz vorrangig) an den Nettokosten der Ausbildungsunternehmen beteiligt, schwankt die Kreditfinanzierung antizyklisch (konjunkturgerecht). Demgegenüber wirkte das Umlageverfahren des APIFG eher konjunkturverschärfend (vgl. Hegelheimer, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung. Stuttgart 1977, S. 157/8).
- [14] Zu zwei neueren Vorschlägen siehe Hauser, R.; Adam, H.: Chancengleichheit und Effizienz an der Hochschule. Frankfurt/New York 1978, insbes. S. 32ff; Bodenhöfer, H. J.: a. a. O., S. 151-156.

Dieter Timmermann

## Mischfinanzierung der Berufsausbildung

### 1. Einleitung [1]

Hatte das 1976 verabschiedete Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) zunächst die hitzigen und außerordentlich kontroversen Diskussionen um eine Reform der Berufsausbildung im allgemeinen und ihrer Finanzierung im besonderen dämpfen und die Kritik der Kombattanten auf die dem Gesetz selbst inhärente Finanzierungs konstruktion einer Berufsbildungs(sonder)abgabe lenken können, so ist mit der Nichtigkeitserklärung des APIFG durch das Bundesverfassungsgericht vom 10.12.1980 (2 BvF 3/77) die Diskussion um die Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung in aller Schärfe wieder entflammt. Zwischen den bekannten Fronten haben sich neue Akzente bislang nur durch die seit 1976 in Kraft getretenen vier tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen setzen lassen (vgl. dazu BÖLL (1980)), über deren Verallgemeinbarkeit indes Zweifel bestehen. In diesem Beitrag wird untersucht, ob Systeme bzw. Modelle der Mischfinanzierung der beruflichen Bildung ökonomisch wie politisch akzeptable Lösungen darstellen. Zunächst erfolgt in den beiden folgenden Abschnitten eine Präzisierung des Begriffs der Mischfinanzierung, zum einen in der Diskussion des Verhältnisses von Finanzierung und Kosteninzidenz, zum anderen in der Klärung der Relation von Finanzierung, Produktion und Organisation der Berufsbildung. Sodann werden verschiedene Mischfinanzierungsmodelle vorgestellt, diskutiert, verglichen und beurteilt. Im Anschluß daran wird der Frage nach einem „besten“ Finanzierungssystem

für die Berufsausbildung nachgegangen. Abschließend wird die Frage aufgeworfen, ob nicht der für die neunziger Jahre zu erwartende Konkurrenzdruck, der infolge der geburtsschwachen Jahrgänge von den Schulen und Hochschulen auf die Berufsausbildung ausgehen wird, die meisten der zur Zeit wahrgenommenen Probleme „von selbst“ lösen wird.

### 2. Was heißt Mischfinanzierung der beruflichen Bildung?

Angesichts nicht immer eindeutiger terminologischer Abgrenzungen in der Literatur erscheint es angebracht, präzise zu definieren, was im folgenden unter Mischfinanzierung verstanden werden soll. Drei Bemerkungen erscheinen dazu erforderlich. Erstens wird angesichts der Tatsache, daß die gegenwärtige Finanzierungsdiskussion das Duale System nicht (mehr) in Frage stellt und sich auf Finanzierungsalternativen der außerschulischen berufspraktischen (betrieblichen) Ausbildung beschränkt, Mischfinanzierung der Berufsausbildung unter Ausklammerung der Berufsschulfinanzierung als Bereitstellung von Finanzmitteln zur Durchführung der außerschulischen berufspraktischen Ausbildung durch mindestens zwei Finanzierungsquellen verstanden.

Zweitens enthalten Mischfinanzierungsmodelle als reine Inzidenzmodelle („wer zahlt, wer trägt“) weder Aussagen über die Höhe der Zahlungsanteile und der Lastanteile der jeweiligen Gruppen noch über die ökonomische Effizienz der Finanzierungssysteme