

**Finanzielle Förderung
der beruflichen Bildung**

A 6835 F

Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis
Postvertriebsstück – Gebühr bezahlt
Beuth Verlag GmbH,
Burggrafenstraße 4-10, 1000 Berlin 30



Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis

**Sonderheft
März 82**

Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis
(Bibliographische Abkürzung BWP)
— vormals Zeitschrift für Berufsbildungsforschung —

einschließlich

Mitteilungen des
Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung

Herausgeber

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)
— Der Generalsekretär —
Fehrbelliner Platz 3, 1000 Berlin 31

Redaktion

Hans-Joachim Walter (verantwortlich)
Monika Mietzner (Redaktionsassistentin)
Telefon (030) 86 83-3 41 oder 86 83-2 23

Beratendes Redaktionsgremium:

Dagmar Lennartz, Gisela Pravda, Edgar Sauter

Die mit Namensgezeichneten Beiträge geben
die Meinung des Verfassers und nicht unbedingt
die des Herausgebers oder der Redaktion wieder.
Manuskripte gelten erst nach ausdrücklicher Be-
stätigung der Redaktion als angenommen; unver-
langt eingesandte Rezensionsexemplare können
nicht zurückgeschickt werden.

Verlag

Beuth Verlag GmbH,
Burggrafenstraße 4-10, 1000 Berlin 30

Erscheinungsweise

zweimonatlich (beginnend Ende Februar)
im Umfang von 32 Seiten.

Bezugspreise

Einzelheft DM 7.—, Jahresabonnement DM 28.—,
Studentenabonnement DM 15.—,
bei halbjährlicher Kündigung wird der Einzel-
preis berechnet;
im Ausland DM 36.—;
zuzüglich Versandkosten bei allen Bezugspreisen

Kündigung

Die Kündigung kann zum 30. Juni und 31. De-
zember eines jeden Jahres erfolgen, wobei die
schriftliche Mitteilung hierüber bis zum 31. März
bzw. 30. September beim Herausgeber einge-
gangen sein muß.

Copyright

Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Bei-
träge sind urheberrechtlich geschützt. Alle
Rechte, auch die des Nachdruckes der foto-
mechanischen Wiedergabe und der Übersetzung
bleiben vorbehalten.

Druck

Oskar Zach KG
Druckwerkstätten
Babelsberger Straße 40/41 · 1000 Berlin 31

ISSN 0341 - 45 15

Inhalt

Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung	1
Zu den Beiträgen	2
<i>Armin Hegelheimer</i>	
Die Kontroverse um die Berufsbildungsfinanzierung	3
<i>Dieter Görs</i>	
„Historische und aktuelle Aspekte der politischen Kontroverse um die Finanzierung der Berufsausbildung“	9
<i>Hermann Ribhegge</i>	
Konjunkturelles und strukturelles Ausbildungsplatzdefizit bei alternativen Finanzierungsformen	15
<i>Michael Tolksdorf</i>	
Wettbewerbsverzerrungen durch Berufsausbildung	20
<i>Erich Dauenhauer</i>	
Qualifikationssteuerung und Finanzierung	24
<i>Erich Staudt / Norbert Schepanski</i>	
Möglichkeiten und Grenzen globaler Qualifikationsverbesserung durch einzelbetriebliche Finanzierung der beruflichen Bildung	28
<i>Hans-Joachim Bodenhöfer</i>	
Steuerungsprobleme und Lenkungseffekte der Finanzierung der beruflichen Bildung	33
<i>Reinar Lüdeke</i>	
Externe Erträge und Umlagenfinanzierung — die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aus allokatonspolitischer Sicht	36
<i>Dieter Timmermann</i>	
Mischfinanzierung der Berufsausbildung	43
<i>Joachim Münch</i>	
Die individuelle finanzielle Förderung als berufsbildungspolitisches Steuerungsinstrument — eine Problemskizze	48
<i>Dietrich Garlachs / Friederike Maier</i>	
Berufliche Weiterbildung und öffentliche Arbeitsmarktpolitik	52
<i>Folkmar Kath</i>	
Kosten- und Finanzierungsaspekte der beruflichen Bildung	58
AUS DER ARBEIT DES BIBB	
Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten 1981 weiter gesteigert	61
77 000 Jugendliche im Berufsgrundbildungsjahr	62
<i>Günter Kühn / Werner Markert</i>	
Untersuchungen in Betrieben und außer-/überbetrieblichen Einrichtungen zur Aus- und Fortbildung von ausländischen Arbeitnehmern Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt 4.028	63

Die Anschriften und Autoren dieses Heftes finden Sie auf der 3. Umschlagseite

Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Herrmann Schmidt

Zu den Beiträgen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Redaktion

Armin Hegelheimer

Die Kontroverse um die Berufsbildungsfinanzierung

Einzelbetriebliche Berufsbildungsfinanzierung und überbetriebliche Zentralfonds-Dauerfinanzierung im Modell der Sachverständigenkommission

Im Jahre 1969 ist die betriebliche Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) erstmals auf eine umfassendere gesetzliche Grundlage gestellt worden. Dieses Gesetz enthielt zwar eine Fülle von Bestimmungen über die Berufsausbildung, traf zu ihrer Finanzierung jedoch keine Aussage. Offensichtlich wollte man seine Verabschiedung in der Phase der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD nicht auch noch mit Finanzierungsproblemen belasten. Gleichwohl gab es aber bereits zu diesem Zeitpunkt erste Überlegungen für eine Neuordnung der Finanzierung der beruflichen Bildung. Diese führten im Mai 1970 zu einem – vom Bundestag einstimmig angenommenen – Antrag von Abgeordneten und der Fraktionen von SPD und FDP, in dem von der Bundesregierung die Errichtung einer Sachverständigenkommission zur Berufsbildungsfinanzierung gefordert wurde [1]. Vor der Einbringung eines Finanzierungs-Gesetzesentwurfes sollte eine derartige Kommission zuvor die Kostenstruktur der betrieblichen Berufsausbildung untersuchen und somit das Ergebnis der Kommissionsarbeit zunächst abgewartet werden.

Im Jahre 1973 legte die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ einen Zwischenbericht vor. Auch wenn dessen Resultate und Bewertungen noch vorläufiger Natur waren, so ging davon doch der entscheidende Anstoß zur Diskussion über eine gesetzliche Neuregelung der betrieblichen Berufsbildungsfinanzierung aus. Denn die Kommission unterzog in dem modelltheoretischen Teil dieses Berichts das bisherige einzelbetriebliche Finanzierungssystem einer weitreichenden Kritik. Diese fand ihren Niederschlag in vier Thesen über grundlegende Strukturmängel dieses Systems:

- Zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben bestehe keine ökonomische Startgleichheit, weil die Ausbildungserträge der Auszubildenden später im Falle der Abwerbung von Facharbeitern durch nichtausbildende Betriebe nicht mehr den Ausbildungsbetrieben zugute kämen (These der Wettbewerbsverzerrung).
- Die damit gegebene Belastung von ausbildenden und Belohnung von nichtausbildenden Betrieben führe zu einem zu geringen Ausbildungsengagement der Wirtschaft (These der Unterinvestition).
- Aufgrund von Nettoerträgen der Ausbildung werde über den tatsächlichen Nachwuchsbedarf der Sektoren hinaus ausgebildet, so daß Berufs- und Branchenwechsel häufiger stattfänden, als es nach dem Tempo des Strukturwandels erforderlich wäre (These der Berufsfehlenkung).
- Durch die Kostenorientierung der Ausbildung folge die betriebliche Berufsausbildung den ökonomischen Zyklen (These der Konjunkturabhängigkeit) [2].

Im Jahre 1974 veröffentlichte die Sachverständigenkommission ihren Abschlußbericht. Damit wurde nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für die sonstigen Kernländer des dualen Systems in Europa erstmals eine detaillierte Untersuchung über Höhe und Struktur der betrieblichen Berufsbildungskosten vorgelegt [3]. Im empirisch-analytischen Teil des Berichts sind bedeutsame Aufschlüsse über die Wirkungsweise des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems enthalten, die insbesondere sichtbar machen, daß die Betriebe ihre Ausbildungsentscheidungen überwiegend nicht von kurzfristigen Kosten-Ertrags-Kalkülen, sondern allenfalls von langfristigen Rentabilitätsüberlegungen abhängig

machen. Gleichwohl schlägt die Kommission in ihrem theoretisch-normativen Teil aufgrund der modelltheoretisch abgeleiteten Strukturmängel des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems den Übergang zu einem überbetrieblichen, kollektiven System der Berufsbildungsfinanzierung vor. Für dieses System wird eine permanente gesetzliche Berufsbildungsabgabe aller privaten und öffentlichen Arbeitgeber als Prozentsatz der Bruttolohn- und -gehaltssumme zum Zwecke des kontinuierlichen Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben im Rahmen eines Zentralfonds empfohlen. Dieser soll anschließend mit Hilfe eines Systems einheitlicher Vergabesätze auf der Grundlage von „Standard-Vollkosten bei Normalqualität“ eine Erstattung der Berufsbildungskosten vornehmen, sofern die Ausbildungsbetriebe bei Nachweis bestimmter Ausbildungsvoraussetzungen vom Zentralfonds akkreditiert worden sind.

Das Modell der Sachverständigenkommission weist jedoch bemerkenswerterweise erhebliche Defizite gerade an den Stellen auf, an denen zunächst auch die Kritik der Kommission an der einzelbetrieblichen Finanzierung einsetzte. So muß das Zentralfonds-Modell wegen der Bindung an die Bruttolohn- und -gehaltssumme als Bemessungsgrundlage zu Wettbewerbsvorteilen für kapitalintensive und zu Wettbewerbsnachteilen für lohnintensive Betriebe führen. Diese haben zwangsläufig neue Wettbewerbsverzerrungen zur Folge. Denn die hiermit verbundene Privilegierung der Großbetriebe bewirkt eine Kostenumverteilung von den Klein- zu den Großbetrieben. An die Stelle des Lastenausgleichs tritt damit lediglich eine Lastenverschiebung. Da die Kommission zudem von einer Überwälzung der Berufsbildungsabgabe ausgeht, dürfte zwar in der Hochkonjunktur ein friktionsloser Überwälzungsprozeß wahrscheinlich, in der Rezession jedoch eine Belastung der Betriebe durch Reduktion der Gewinne bei nicht gelungener Überwälzung zu erwarten sein. Mit dem Modell der Kommission ist folglich ein unerwünschter prozyklischer Effekt verbunden. Darüber hinaus dürfte der Zentralfonds aufgrund der unzulänglichen Erforschung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Facharbeitern und Fachangestellten in der Bundesrepublik mit einem ausgeprägten Informationsdefizit über den längerfristigen Qualifikations- und Berufsbedarf bei der Gestaltung des Umlage-Vergabe-Systems sowie der Steuerung der Ausbildungs- und Berufsstrukturen konfrontiert sein. Schließlich ist aber insbesondere auch fraglich, inwieweit durch ein von einem Zentralfonds zu verteilendes Finanzierungsvolumen eine Expansion des Ausbildungsplatzangebotes eintreten soll, wenn dieses Volumen entsprechend dem Vollkostenprinzip lediglich zu einer anderen Verteilung der – in ihrer absoluten Höhe ansonsten jeweils gleichen – Berufsbildungskosten zwischen den Betrieben führen soll.

Die befristete Bedarfs- und Notfallfinanzierung im Ausbildungsplatzförderungsgesetz

Parallel mit den empirisch-normativen Arbeiten der Sachverständigenkommission waren zugleich auch die politischen Bestrebungen intensiviert worden, das BBiG von 1969 völlig neu zu fassen. Als Vorläufer eines entsprechenden Gesetzesentwurfes wurden im November 1973 vom Bundeskabinett „Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung“ beschlossen. Mit diesen sogenannten „Markierungspunkten“ hatte sich die Bundesregierung unter dem Kanzler Brandt für eine weitgehende staatliche Verantwortung in der Kontrolle der beruflichen Bildung entschieden. Dem entsprechend wurde auch eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung entsprechend den Vorstellungen der Sachverständigenkommission angestrebt [4]. Nach dem Wechsel im Kanzleramt von Brandt auf Schmidt im Jahre 1974 wurden jedoch von

der Bundesregierung auch die Markierungspunkte durch einen neuen Referentenentwurf für ein Berufsbildungsgesetz ersetzt. Der daraus hervorgegangene „Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes“ vom Januar 1975 enthielt zwar gleichfalls eine Neuregelung der beruflichen Bildungsfinanzierung, doch ist die Regierung dabei den Vorschlägen der Kommission für eine „große Fonds-Lösung“ nicht gefolgt. In der Gesetzesbegründung hieß es hierzu, daß „gegen eine die gesamten Kosten der Berufsausbildung umfassende Finanzierung . . . vor allem das Finanzvolumen, mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen und der wohl unvermeidbare Verwaltungsaufwand“ [5] sprechen. Der Regierungsentwurf sah daher auch lediglich eine zeitlich befristete Finanzierungsregelung mit einer geringen Höhe der Berufsbildungsabgabe vor, die ausschließlich subsidiär im Bedarfs- und Notfall eines unzureichenden Ausbildungsplatzangebotes zur Anwendung gelangen sollte.

Gleichwohl war aber auch diese „kleine Umlage-Lösung“ in der öffentlichen Anhörung des Bundestages zum Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes im September 1975 besonders hart umstritten [6]. Die Befürworter einer grundsätzlich überbetrieblichen Finanzierung kritisierten zwar Details der vorgesehenen Finanzierungsregelung, hielten sie tendenziell aber doch für ein später zu schaffendes umfassendes Fondsfinanzierungssystem als ersten Einstieg für geeignet. Für die Regelung des Gesetzesentwurfes wurde entlang der Argumentationslinie der Sachverständigenkommission ins Feld geführt, dadurch könne ein Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben erreicht, das Ausbildungsplatzangebot gezielt erhöht, die Qualität der Berufsausbildung gesteigert und die Konjunkturanfälligkeit der betrieblichen Ausbildung beseitigt werden.

Demgegenüber wurde von den Gegnern einer überbetrieblichen Finanzierung jedoch auch die vorgeschlagene Umlage in ihrer reduzierten Form kritisiert und abgelehnt. Hierfür wurde vor allem ins Feld geführt, die vorgesehene Finanzierungsregelung sei mit gravierenden Folgeproblemen verknüpft. Diese ergaben sich zunächst daraus, daß der Regierungsentwurf durch die Einräumung eines Freibetrages Betriebe bis zu etwa 20 Beschäftigten von der Abgabepflicht freistellt, so daß die Kleinbetriebe im wesentlichen von der Abgabe ausgenommen sind. Dadurch entstehen auch bei dieser Finanzierungsregelung wiederum neue Wettbewerbsverzerrungen, die im Vergleich mit den Empfehlungen der Sachverständigenkommission aber eine gegenläufige Tendenz aufweisen. Denn mit der Finanzierungsregelung ist nunmehr eine Umverteilung der Ausbildungskosten von den Groß- zu den Kleinbetrieben verbunden.

Hinzu kommt, daß die Erstattung der Berufsbildungskosten an spezifische Vergabekriterien geknüpft ist. So wird den Betrieben eine hohe Ausbildungsplatzprämie für neu zustandekommende Ausbildungsverträge, die zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre bestehenden Ausbildungsverhältnissen abgeschlossen werden, gewährt; niedrigere Prämien erhalten sie dagegen für alle während der Laufzeit der Finanzierungsregelung abgeschlossenen Ausbildungsverträge. Aufgrund dieser vorgesehenen Hoch- und Niedrigprämierung zwischen neuen und wiederbesetzten Ausbildungsplätzen können jedoch problematische Struktureffekte dadurch entstehen, daß nunmehr kontinuierlich ausbildende Betriebe eine niedrigere Prämie als diskontinuierlich ausbildende Betriebe erhalten. Die Betriebe würden folglich für eine konstante Ausbildungsbereitschaft gleichsam dadurch bestraft, daß sie bei der Verrechnung von Abgabeschuld und Zuwendung zusätzliche Belastungen zu tragen haben. Reduzieren die Großbetriebe aufgrund des Zusammenwirkens von Abgabe und Zulage ihr geplantes Ausbildungsbudget um die verbleibende Kostendifferenz in Form der Nettobelastung durch die Berufsbildungsabgabe, so muß anschließend über Prämien versucht werden, den Verlust an Ausbildungsplätzen in Großbetrieben durch einen entsprechenden Zugewinn in Kleinbetrieben zu kompensieren. In diesem Fall würde jedoch die Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes über die Ausbildungsplatzprämien

dem Strukturwandel der Arbeitsplätze im Beschäftigungssystem zuwiderlaufen und die Finanzierungsregelung wäre damit zugleich mit Berufsfehlentkungen bzw. einer Verschlechterung der Strukturrelationen in der Berufsausbildung zwischen Industrie und Handwerk verbunden. Besonders ausgeprägt sind schließlich die prozyklischen Konjunkturreffekte der Finanzierungsregelung. Denn in der Hochkonjunktur ist die Erhebung einer Notfall-Umlage unwahrscheinlich; erfolgt sie dennoch, wird sie durch die Betriebe überwältigt und verstärkt damit in konjunkturpolitisch unerwünschter Weise bestehende Inflationstendenzen. Wahrscheinlich ist die Finanzierungsregelung jedoch in der Rezession. In diesem Fall tritt aber eine gleichfalls konjunkturpolitisch unerwünschte Mehrbelastung der Betriebe ein und verschärft dadurch den Wirtschaftsabschwung zusätzlich.

Der Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes wurde zwar im April 1976 vom Bundestag mehrheitlich beschlossen, scheiterte dann aber jedoch am Einspruch des Bundesrates. Daraufhin brachten die Bundestagsfraktionen von SPD und FDP im Mai 1976 den „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)“ ein [7]. Das im September 1976 in Kraft getretene Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) enthält lediglich noch die Bestimmungen des Regierungsentwurfes zur Finanzierung der Berufsausbildung, zur Berufsbildungsplanung und Berufsbildungsstatistik sowie zur Berufsbildungsverwaltung, wobei die Finanzierungsregelung des Regierungsentwurfes in ihrem Kern im APIFG aufgegangen ist [8].

Auch bei der Beratung dieses Gesetzes brachte die Fraktion der CDU/CSU wiederum alternativ den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes“ im Bundestag ein [9]. Die Opposition hielt dabei lediglich eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 für erforderlich, um das BBiG in Teilbereichen an die zwischenzeitliche Entwicklung anzupassen. In der Berufsbildungsfinanzierung wurde eine überbetriebliche Fonds-Lösung abgelehnt und demgegenüber der steuerlichen Entlastung der Ausbildungsbetriebe der Vorzug gegeben. Nach dieser Konzeption sollte entweder eine gewinnmindernde und zugleich gestaffelte Ausbildungsrücklage für bestehende und zusätzliche Ausbildungsplätze oder eine steuerfreie Ausbildungsrücklage für bestehende sowie eine steuerpflichtige Ausbildungszulage für zusätzliche Ausbildungsverhältnisse gewährt werden. Der letztere Vorschlag sollte „die Vorzüge eines Rücklagenmodells mit denen eines Zulagenmodells (verbinden)“. Die Zweckbindung der Rücklage verstärkt den Anreiz zur Erhaltung des Grundbestandes an Ausbildungsplätzen. Die Rücklage verbessert gleichzeitig die Finanzierungsstruktur der Unternehmen namentlich im mittelständischen Bereich. Mit der Ausbildungszulage wird dem Unternehmen unabhängig von seiner Ertragslage unmittelbar zusätzliche Liquidität zugeführt“ [10]. Wie eine erneute öffentliche Anhörung des Bundestages zu Fragen der Berufsbildungsfinanzierung im Juni 1976 jedoch sichtbar machte, waren auch diese steuerlichen Finanzierungsalternativen ebenso umstritten wie die überbetrieblichen Finanzierungsmodelle [11]. Dies zeigten auch die Beratungen über die Berufsbildungsfinanzierung im Bundestag und Bundesrat. Dabei läßt sich jedoch feststellen, daß die Erörterung steuerlicher Anreizsysteme für die betriebliche Berufsausbildung in der Bundesrepublik bislang nicht mit der gleichen Intensität wie die Diskussion überbetrieblicher Finanzierungsmodelle geführt worden ist.

Steuerliche Anreizsysteme der Berufsausbildung als Finanzierungsalternativen

Grundsätzlich verursacht der Staat bei dieser Finanzierungsform, durch ein Mischsystem aus einzelbetrieblicher Finanzierung und staatlichen Anreizen die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe im Rahmen seiner Steuerpolitik mit Hilfe von Begünstigungen, die zu einer entsprechenden Übernahme der Ausbildungskosten durch den Staat führen, anzuregen und zu fördern. Während für

die überbetriebliche Fondsfinanzierung vor allem Mängel der einzelbetrieblichen Finanzierung und das Ziel des Lastenausgleichs ins Feld geführt werden, können staatliche Begünstigungen von Ausbildungsinvestitionen der Betriebe damit begründet werden, daß der Staat öffentliche Mittel auch zur Förderung der Realkapitalinvestitionen und des technischen Fortschritts einsetzt. Bei sämtlichen Formen von Anreizsystemen ist jedoch zu berücksichtigen, daß die durch die Berufsausbildung entstehenden Kosten der Betriebe bei der Gewinnermittlung bereits jetzt abzugsfähig sind. Sie können folglich lediglich dazu beitragen, die steuerliche Gewinnminderung durch Abzug der Ausbildungskosten von der Steuerschuld durch gezielte Maßnahmen weiter zu verstärken und damit eine zusätzliche Kostenentlastung der Ausbildungsbetriebe herbeizuführen. Bei dieser indirekten Finanzierung aus öffentlichen Mitteln kommen als Maßnahmen für Anreize und Hilfen insbesondere Sonderabschreibungen, Sofortabschreibungen, Einmalrückstellungen, Sozialabgabenbegünstigungen sowie Rück- und Zulagen in Betracht. Sonder- und Sofortabschreibungen stellen vorwiegend auf die Sach- und Investitionskosten der betrieblichen Berufsausbildung ab. Demgegenüber erstrecken sich Rückstellungen auf die gesamten Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung und Sozialabgabenbegünstigungen auf die Ausbildungsvergütungen als wesentlichen Bestandteil der Personalkosten der Berufsausbildung. Die in der öffentlichen Diskussion besonders umstrittenen Rücklagen- und Zulagensysteme schließlich beziehen sich auf Variationen des Ausbildungsplatzangebotes.

Eine Ausbildungsrücklage führt im Jahr der Begründung der Ausbildungsverhältnisse zu einer Ermäßigung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Der Betrieb bildet hierbei nach der Zahl der besetzten Ausbildungsplätze eine Rücklage. Erhöht oder verringert sich im Zeitablauf die Zahl der Ausbildungsplätze, so erhöht oder verringert sich auch die Rücklage und entsprechend variiert der Gewinn. Die Bildung und Auflösung der Rücklage kann steuerpflichtig sein oder steuerfrei gewährt werden. Im ersteren Fall ist die Rücklage bei Wegfall der Ausbildungsplätze aufzulösen und zu versteuern. Sie hat damit den Charakter einer Steuerstundung und die mit der Rücklagenbildung verbundene Subventionierung der Berufsausbildung bewirkt folglich einen Zinsgewinn. Gegen eine steuerpflichtige Rücklage ist von der Bundesregierung bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Bundestag vor allem ins Feld geführt worden, daß sie tendenziell Großbetriebe bzw. leistungsfähige Betriebe mit hohen Gewinnen begünstigt, während kleine und mittlere Betriebe bzw. Betriebe mit niedrigen Gewinnen benachteiligt seien und damit eine „mittlungsfeindliche Komponente“ [12] zum Vorschein komme. Dabei ist jedoch zu beachten, daß sich die Ertragsbesteuerung nicht nach der Größe, sondern nach der Rechtsform der Unternehmen richtet. So zahlen nur Einzelunternehmungen und Personengesellschaften Einkommensteuer, während Kapitalgesellschaften Körperschaftsteuer entrichten müssen. Bei letzteren gibt es somit aufgrund des Tarifs keine Steuerprogressionsüberlegungen.

Auch bei einer steuerfreien Rücklage besteht die Wirkung in der Steuerstundung. Diese ist um so größer, je höher die Rücklage vom Betrieb gebildet werden darf. Gegen dieses Finanzierungssystem ist von der Bundesregierung bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Bundesrat wiederum eingewandt worden, daß hierbei die Anreizwirkung dort am größten ist, wo die Steuerprogression am höchsten ist: „Die höchste Anreizwirkung wird dort entstehen, wo die höchsten Gewinne sind. Dort tritt gleichzeitig auch die höchste Förderung ein, und die Ausbildungskosten sind am geringsten, weil sie zu dem höchsten Steuersatz als Betriebsausgabe abgesetzt werden können“ [13]. Auch hierbei muß jedoch gleichermaßen berücksichtigt werden, daß Progressionsüberlegungen nur in dem seltenen Fall eine Rolle spielen, in dem beispielsweise eine Personengesellschaft bei der Einkommensteuer durch eine solche Rücklage den höchsten Einkommensteuersatz für die Gesellschafter vermeiden kann. Eine steuerfreie Rücklage wäre somit für diejenigen Ausbildungsbetriebe interessant, die wegen ihrer Rendite oder Gesellschaftsform hohe

Steuern zahlen. Keinen Effekt hätte sie in der Regel dagegen bei Betrieben mit niedrigen Steuern, geringer Rendite oder gar Verlusten. Für Betriebe, die keinen Gewinn erzielen und somit keine Ertragssteuern zahlen, ergibt sich durch eine steuerfreie Rücklage für Ausbildungsplätze in der Regel überhaupt kein Anzeizeffekt. Wird eine steuerfreie Rücklage allen Ausbildungsbetrieben in gleicher Höhe gewährt, so ist wegen der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten zwangsläufig mit der Rücklage eine Umlenkung des Ausbildungspotentials von den teuren zu den billigeren Ausbildungsplätzen bzw. Ausbildungsberufen verbunden. Dies kann zu einer Fehlleitung des Ausbildungspotentials von der qualifizierteren zu der weniger qualifizierten Ausbildung führen. Der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten kann jedoch dadurch Rechnung getragen werden, daß die Rücklage je nach Kostenhöhe mit Hilfe von Kostengruppen differenziert wird. Ebenso wie im Modell der Sachverständigenkommission setzt dies jedoch voraus, daß die gesamten Ausbildungskosten laufend objektiv ermittelt werden.

Darüber hinaus ist es auch möglich, Rücklagen jeweils nach der Wiederbesetzung bestehender und der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze zu differenzieren. Innerhalb dieser Unterscheidung von bestehenden und zusätzlichen Ausbildungsplätzen kann schließlich eine weitere Differenzierung der Rücklage auch dadurch erreicht werden, daß lediglich für bestehende Ausbildungsplätze eine steuerfreie Rücklage gewährt, während für zusätzliche Ausbildungsplätze eine steuerpflichtige Zulage gezahlt wird. Ist die Zulage steuerpflichtig, dann verliert sie jedoch stark an steuerlichem Reiz. Ist sie dagegen steuerfrei, so ist dies nur bei Personengesellschaften endgültig, während bei Kapitalgesellschaften die Ausschüttung in jedem Fall steuerpflichtig ist.

Die Trennung zwischen Bestands- und Zusatzprämierung ist auch bei der Koppelung von Rücklagen- und Zulagensystem problematisch. Dadurch werden wiederbesetzte Ausbildungsplätze relativ niedriger gefördert als Plätze, die im Vergleich zu einem Referenzzeitraum oder Stichtag zusätzlich angeboten werden. Besonders gravierend ist die gesplante Prämierung dabei für Ausbildungsbetriebe, die kontinuierlich an der Grenze ihrer Ausbildungskapazität ausbilden und sich damit nicht nach staatlichen Anreizen, sondern an den betrieblichen Erfordernissen orientieren. Sie sind durch eine entsprechende Regelung laufend benachteiligt, da sie Ausbildungsplätze stets nur neu besetzen, nicht aber auch zusätzlich anbieten können.

Derartige grundsätzliche Probleme ergeben sich nicht nur bei Zulagen, sondern auch bei Rücklagen. Hier kann die Auflösungsverpflichtung zu negativen Rückwirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot führen. Deshalb wird die Anreizwirkung von Rücklagen auch nur bei einer Lehrstellenlücke voll zur Wirkung kommen. Bei einer Nachwuchslücke setzt dagegen eine Konkurrenz um die potentiellen Auszubildenden am Lehrstellenmarkt ein. Da die Großbetriebe über bessere Marktchancen verfügen, könnten kleine und mittlere Betriebe durch mangelnde Marktchancen zur Auflösung der Rücklage gerade zu einem Zeitpunkt gezwungen sein, in dem sie Ausbildungsplätze in ausreichender Zahl anbieten. In diesem Fall wären sie dann doppelt benachteiligt. Die Großbetriebe könnten andererseits bei nachlassender Konjunktur die Ausbildungsplätze verringern, um so durch die dann erforderliche Auflösung der Rücklage ihre Gewinne zu erhöhen bzw. die Verluste zu verringern. Auch steuerliche Anreizfinanzierungssysteme für die betriebliche Berufsausbildung über Rücklagen- und Zulagensysteme erscheinen daher nicht unproblematisch. Bei diesem Stand der Finanzierungsdiskussion kann es nicht überraschen, daß trotz der Verabschiedung des APIFG nicht nur die Finanzierungsregelung des Gesetzes im besonderen, sondern auch die Frage der betrieblichen Berufsbildungsfinanzierung im allgemeinen weiterhin äußerst umstritten geblieben ist. So lehnten die im „Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung“ zusammengeschlossenen Organisationen der Wirtschaft das APIFG strikt ab [14]. Statt einer Ausbildungsabgabe wurden staatliche Kostenerleichterungen und Förderungsmaßnahmen vorgeschlagen. Demgegenüber wollte der Deutsche Gewerkschafts-

bund die Finanzierungsregelung des APIFG lediglich als Vorstufe für eine große Fondslösung akzeptieren, die als Schlüssel für eine umfassende Berufsbildungsreform gefordert wird [15]. Auch im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung blieb die Finanzierungsproblematik kontrovers. So schlug – im Gegensatz zur Sachverständigenkommission – die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber, Gewerkschaften sowie Wissenschaft zusammensetzte und im Januar 1977 ein Gutachten über den Strukturwandel in der Bundesrepublik vorgelegt hat, der Bundesregierung mehrheitlich ein grundsätzliches Festhalten an dem einzelbetrieblichen Finanzierungssystem, ergänzt durch direkte und indirekte staatliche Hilfen, vor [16]. Wenn jedoch ein Mischsystem aus einzelbetrieblicher Finanzierung und staatlichen Anreizen empfohlen wird, so stellt sich zugleich die Frage nach dem Verhältnis derartiger Mischsysteme zur überbetrieblichen Fondsfinanzierung.

Überbetriebliche Fondsfinanzierung und steuerliche Anreizfinanzierung im Vergleich

Für Mischsysteme wird generell vor allem ins Feld geführt, daß die steuerliche Lösung im Gegensatz zur permanenten und komplizierten Vollkostenerfassung bei der Fondsfinanzierung lediglich an den Ausbildungsvoraussetzungen anzuknüpfen braucht. Darüber hinaus wird hervorgehoben, daß sie zeitlich befristet werden können und somit eine flexible Anpassung an die jeweilige Situation des Ausbildungsplatzangebotes erlauben, zumal für die Bundesrepublik nach einer lediglich mittelfristigen Lehrstellenlücke ab Mitte der 80er Jahre wieder eine anhaltende Nachwuchslücke erwartet wird. Schließlich wird zu ihren Gunsten angeführt, daß sie rasch wirksam und – im Gegensatz zu allen überbetrieblichen Systemen – auch ohne großen Kosten- und Verwaltungsaufwand bewerkstelligt werden können. Wenn jedoch bei Rücklagensystemen der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten durch Kostengruppendifferenzierungen Rechnung getragen wird, so birgt dies gleichermaßen die Gefahr in sich, daß aus indirekten Methoden der Anreizfinanzierung komplizierte und verwaltungsaufwendige Steuerentlastungssysteme erwachsen können. Ebenso wie bei überbetrieblichen Systemen wird dann die permanente Erfassung der sich ständig ändernden Vollkosten der Berufsausbildung für den Fiskus zu einem gravierenden Problem.

Während bei überbetrieblichen Systemen von entscheidender Bedeutung ist, welche Rückwirkungen mit dem Umlage-Vergabe-System auf die Ausbildungsbereitschaft verbunden sind, entsteht bei steuerlichen Anreizen die Frage, ob und inwieweit die Betriebe auf eine Politik staatlicher Finanzierungsanreize überhaupt reagieren. Dies dürfte vor allem auch von der Höhe der Anreize abhängen. Werden diese in einer Periode der Lehrstellenlücke relativ hoch angesetzt, so ist aber auch nicht auszuschließen, daß durch steuerliche Anreizsysteme, die lediglich für den Spitzenbedarf einer Übergangsperiode konzipiert und in Kraft gesetzt werden, bei den Ausbildungsbetrieben eine dauerhafte Subventionsmentalität entsteht. Zugleich könnte dadurch ein kurzfristiges Kostendenken in der Berufsausbildung gefördert werden, das die Ausbildung des Nachwuchses immer stärker zu einem Instrument der betrieblichen Gewinnpolitik werden läßt. Diese Gefahr besteht gleichermaßen bei überbetrieblichen Systemen, die zu einem ständigen Vergleich und kurzfristigen Abwägen zwischen Umlageverpflichtung und Fondszuweisung führen. Damit wird jedoch ein wesentliches Element der bisherigen Tradition der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland durchbrochen, bei der sich die Betriebe – wie auch die Untersuchungen der Sachverständigenkommission belegen – in ihren Ausbildungsentscheidungen bislang überwiegend an langfristigen Rentabilitäts Gesichtspunkten orientiert haben.

Eine besondere Problematik von Finanzierungsanreizen besteht schließlich darin, die Vergünstigungen so auszugestalten, daß sie nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen und somit aufgrund differenzierter Steuerbelastung und unterschiedlicher Ausbildungskosten neue Verzerrungen schaffen. Damit wäre dann je-

doch eine Parallele zu den Wettbewerbsverzerrungen gegeben, die auch mit überbetrieblichen Systemen verbunden sind. Sofern eine wettbewerbsneutrale Wirkung steuerlicher Anreize nicht gewährleistet werden kann, wird gezielten direkten Hilfen der Vorzug vor indirekten Anreizen zu geben sein. Als Maßnahmen kommen hierbei insbesondere staatliche Finanz- und Investitionshilfen sowie eine Integration der Ausbildungsvergütungen in die staatliche Ausbildungsförderung in Betracht.

Tarifvertragliche Berufsbildungsfonds als Alternative zur gesetzlichen Finanzierungsregelung

Bei den in den 70er Jahren in der Bundesrepublik diskutierten Finanzierungsformen für die betriebliche Berufsausbildung handelte es sich durchgängig um gesetzliche Finanzierungsregelungen. Die im APIFG schließlich festgelegte Finanzierungsregelung ist jedoch nach Inkrafttreten des Gesetzes niemals angewendet worden. Im Dezember 1980 hat das Bundesverfassungsgericht zudem das APIFG als mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei zwar Berufsbildungsabgaben der Betriebe als zulässige Sonderabgaben bezeichnet, ihre gesetzliche Erhebung aber zugleich an bestimmte und eng umgrenzte Voraussetzungen gebunden [17]. In dem vom Bundeskabinett im Januar 1981 gebilligten Entwurf eines neuen Berufsbildungsförderungsgesetzes wurde nunmehr auf einen eigenen Finanzierungsteil gänzlich verzichtet [18]. Die neue Gesetzesvorlage klammerte somit die Finanzierungsfrage zwar völlig aus, ohne damit jedoch auch die Diskussion über die Berufsbildungsfinanzierung zu beenden. Vielmehr dürfte sich diese Diskussion nunmehr zunehmend auf die Ebene der Tarifpolitik verlagern. So hat auch der für die Vorlage zuständige Bundesbildungsminister auf die erfolgreiche Arbeit der bereits bestehenden tarifvertraglichen Fonds hingewiesen, in denen sich Arbeitgeber und Gewerkschaften ein Instrument geschaffen hätten, das staatliches Eingreifen in die Berufsbildung entbehrlich mache [19].

Diese Tendenz zur Verlagerung der Finanzierungsdiskussion auf tarifvertragliche Konzepte wird noch dadurch verstärkt, daß der Stillstand der staatlichen Reformpolitik in der Berufsbildung und insbesondere auch in der Berufsbildungsfinanzierung aus der Sicht der Gewerkschaften eine Rückbesinnung auf die Möglichkeiten der Tarifpolitik notwendig erscheinen läßt. Die seit über einem Jahrzehnt anhaltende Diskussion über die Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung könnte damit jedoch auf eine völlig neue Basis gestellt werden. Denn eine künftige verstärkte Orientierung der Berufsbildungspolitik auf Tariffonds würde zu einer Umkehr der bisher verfolgten Reformpolitik in der Berufsbildung führen. Die Berufsbildungspolitik würde sich dabei vom Gesetzgeber zunehmend weg und somit immer stärker auf die Tarifparteien hin verlagern. Dies wäre eine neuartige Situation schon insofern, als der Tarifpolitik für Auszubildende in der Bundesrepublik bislang eher eine geringe Bedeutung zukam. Einer der Hauptgründe für diesen geringen Stellenwert der Tarifpolitik dürfte in der starken rechtlichen Normierung der Berufsausbildung durch Gesetzesbestimmungen und Ausbildungsverordnungen liegen, die für die Bundesrepublik kennzeichnend ist. Inhaltliche und organisatorische Fragen der Berufsausbildung sind daher bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch noch nicht tarifvertraglich geregelt worden. Neuerdings zeichnet sich hier jedoch ein Wandel ab, da diese Fragen in der gewerkschaftlichen Diskussion über die Berufsbildungsreform und in der Beschlußlage von Einzelgewerkschaften zu Ausbildungsproblemen nunmehr zunehmend an Bedeutung gewonnen haben [20]. Danach sollen berufsbildungspolitische Ziele künftig nicht nur verstärkt mit dem Mittel der Tarifpolitik durchgesetzt werden, sondern auch der Einrichtung tarifvertraglicher Berufsbildungsfonds wird hierbei eine zentrale Rolle zugewiesen.

Es erhebt sich daher die Frage, welche Wirkungen und Folgen mit einer vorwiegend tarifvertraglich orientierten Berufsbildungspolitik auf der Basis von Tariffonds verbunden sind. Ein Tarif-

fonds für die Berufsbildung stellt dabei einen aus Arbeitgeberumlagen gespeisten Fonds dar, der von den vom Tarifvertrag erfaßten Unternehmen getragen wird. Die Tarifparteien legen dabei die Modalitäten der Erhebung der Berufsbildungsumlage sowie des Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben vertraglich fest. Aus den bestehenden tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung lassen sich gegenwärtig noch keine Schlußfolgerungen generellen Charakters über ein umfassendes System von Tariffonds in der Berufsbildung ziehen. Denn derartige Fonds bestehen bislang nur in vier Bereichen, und zwar den Tarifbereichen der Bauwirtschaft, des Garten- und Landschaftsbaus, des Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks sowie des Dachdeckerhandwerks. Diese Fonds erstrecken sich zudem nicht auf eine Finanzierungsregelung für die Erstattung der Gesamtkosten der Berufsausbildung, sondern überwiegend nur auf die Abgeltung der den Betrieben für überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen entstehenden Aufwendungen [21].

Daraus folgt, daß die mögliche Bedeutung von Tariffonds für die Berufsbildung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht aus einer Bestandsaufnahme vorliegender Berufsbildungsfonds bestimmt, sondern lediglich durch eine Analyse ihrer möglichen Folgen und Wirkungen erschlossen werden kann.

Für ein Tariffondssystem in der Berufsbildung kann zunächst ins Feld geführt werden, daß mit einem derartigen System eine gemeinsame Verantwortung der Tarifparteien für das duale System der Berufsausbildung und die Sicherung von Ausbildungsplätzen vertraglich begründet wird. So sind im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen über Berufsbildungsfonds nicht nur gemeinsame Einrichtungen der Tarifpartner für den Einzug der Berufsbildungsabgabe und die Auszahlung der Erstattungsbeträge vorzusehen, sondern auch Formen der Kooperation der Tarifparteien in diesen Einrichtungen festzulegen. Ein Tariffondssystem weist dabei keinen dirigistischen Charakter auf, da die Tarifparteien vom Staat unabhängig sind. Sie können ihre Ausbildungsaufgaben praxisbezogen und branchennah wahrnehmen und den Betrieben zugleich über die Kostenerstattung für berufliche Bildungsmaßnahmen Anreize für die Nachwuchsausbildung geben. Dabei verbleibt jedoch die Entscheidung darüber, ob Ausbildungsmaßnahmen angeboten werden, ausschließlich bei den Betrieben selbst. Ziel des Tariffondssystems ist der überbetriebliche Lastenausgleich durch Tarifvertrag, der damit auch zu einer Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben im einzelbetrieblichen Finanzierungssystem beitragen soll [22].

Trotz dieser Zielsetzungen, die sich geschmeidig in das System der betrieblichen Berufsausbildung einfügen, werden gleichwohl mit einem verstärkten Übergang auf tarifvertragliche Finanzierungsregelungen auch eine Reihe nicht unerheblicher Probleme verknüpft sein. Ein zentraler Problembereich erstreckt sich zunächst auf die Frage, auf welche Größe die Berufsbildungsabgabe bezogen werden soll. Da bei einem Übergang zum Tariffondssystem den Ausbildungsbetrieben längerfristig planungssichere Entscheidungsgrundlagen für ihre Ausbildungsdispositionen durch den Fonds gegeben werden müssen und eine kontinuierliche Entwicklung des Fondsvolumens ohne häufige Variationen des Abgabesatzes sicherzustellen ist, müßte das Fondsvolumen an eine relativ konjunkturneutrale Größe gekoppelt werden. Die Bindung der Fondsmittel über eine Umlage an die Konjunktur dürfte jedoch – gleichgültig, ob man den Lohn, den Umsatz, die Wertschöpfung, das Betriebskapital oder den Gewinn als Bemessungsgrundlage wählt – prinzipiell gegeben bzw. unaufhebbar sein. Auch Tariffonds für die Berufsbildung werden somit in der Regel an den Konjunkturhythmus gebunden sein.

Mit einem Tariffonds sind jedoch nicht nur konjunkturelle Probleme, sondern auch Rückwirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse verbunden. So führt die Lohn- und Gehaltssumme, die in den bestehenden Berufsbildungsfonds als Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt wird und in einem umfassenderen Tariffondssystem aus pragmatisch-verwaltungstechnischen Gründen der

notwendigen Eindeutigkeit und ständigen Verfügbarkeit von Daten gleichermaßen als Bemessungsgrundlage gewählt werden müßte, nicht nur zu systematischen Wettbewerbsverzerrungen zwischen kapital- und arbeitsintensiven Betrieben innerhalb eines Tarifbereichs, sondern auch zu entsprechenden Verzerrungen zwischen arbeits- und kapitalintensiven Branchen der verschiedenen Tarifbereiche von Berufsbildungsfonds. Durch einen Tariffonds auf der Grundlage der Lohn- und Gehaltssumme erhalten somit die häufig ertragsstarken kapitalintensiven Betriebe und Branchen Wettbewerbsvorteile, während die häufig ertragschwachen lohnintensiven Betriebe und Branchen benachteiligt sind. Auch ein Tariffondssystem verändert somit zwangsläufig die Wettbewerbsverhältnisse.

Die Problematik von Wettbewerbsverzerrungen würde sich unabhängig von der Wahl der Bemessungsgrundlage daneben aber auch im Übergangsprozeß zu verstärkter Einführung tarifvertraglicher Regelungen dadurch stellen, daß in dieser Phase zunächst Ausbildungs- und Nichtausbildungsbetriebe mit und ohne Tariffonds nebeneinander existieren. Die in der Übergangsphase entstehenden Wettbewerbsverzerrungen werden jedoch auch in der Endphase, in der sämtliche oder zumindest alle relevanten Tarifbereiche über Berufsbildungsfonds verfügen, nicht aufgehoben. Vielmehr werden auch in der Endphase Wettbewerbsverzerrungen durch stark unterschiedliche Regelungen in den einzelnen und zudem unterschiedlich großen Fondsbereichen aufgrund unterschiedlicher Abgabesätze, Vergaberichtlinien und Fondsvolumina weiter fortbestehen. Dies dürfte einen Druck auf Vereinheitlichung oder zumindest Annäherung der Tariffonds und damit zur Einrichtung einer Koordinierungsinstanz als Dachorganisation für alle Tariffonds („Dachfonds“) zur Festlegung von Mindestnormen und -anforderungen, zur Angleichung der Abgabe- und Vergabekriterien sowie zur Vornahme eines Finanz- und Belastungsausgleichs auslösen.

Das entscheidende Problem eines Tariffondssystems liegt jedoch darin begründet, daß sich in der Bundesrepublik das Ausbildungssystem nach Berufen bzw. Ausbildungsberufen, das Tarifsystem dagegen nach Industriebereichen bzw. Wirtschaftszweigen gliedert. Die Zahl der Auszubildenden in den jeweiligen Ausbildungsberufen ist daher auch nicht identisch mit der Zahl der Auszubildenden in den fachlichen und räumlichen Geltungsbereichen von Tarifverträgen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich die Gewerkschaften in der Bundesrepublik heute überwiegend nicht mehr nach Berufsgruppen, sondern nach Industriezweigen organisieren. Tarifverträge gelten daher für Wirtschaftszweige bzw. größere regionale Bereiche und können dabei jeweils eine größere Palette gewerblich-technischer und kaufmännischer Berufe umfassen. Während das Ordnungsprinzip für die Bestimmung der Ausbildungsberufe bisher die Entwicklung der Berufe in und zwischen den Branchen der Volkswirtschaft bildet („Querschnittscharakter der Ausbildungsberufe“), würde bei tarifvertraglichen Branchenfonds die Entwicklung der Berufe innerhalb der jeweiligen Branche als Ordnungsprinzip in den Vordergrund bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte treten. Ein umfassendes Tariffondssystem für die Berufsbildung könnte somit dazu führen, daß die Fonds vorrangig für den branchenbezogenen Qualifikationsbedarf ausbilden und in den einzelnen Tarifbereichen bzw. Wirtschaftszweigen auch für gleiche sowie sektorenübergreifende Berufe unterschiedliche Ausbildungsstandards gelten. Diese Tendenz zur Differenzierung der Ausbildung in gleichen Berufen, die sektorenübergreifend in mehreren Tarifbereichen ausgebildet werden, ruft jedoch die Gefahr einer Branchenspezialisierung der Ausbildung sowie der Abschottung der Berufsbilder nach Fondsbereichen hervor und kann somit zu einer Behinderung und Einschränkung der beruflichen und sektoralen Mobilität der Arbeitskräfte führen. In dem Maße, in dem sich ein Tariffondssystem ausbreitet, dürfte daher auch die Forderung nach national einheitlichen Ausbildungsstandards immer dringlicher erhoben werden.

Die bislang bestehende und gesetzlich fixierte staatliche Koordinierungsfunktion für die Einheitlichkeit der Ausbildungsord-

nungen, aus der nicht zuletzt auch die allgemeine Marktgängigkeit der Facharbeiterzertifikate resultiert, wird daher beim Übergang zu einer stärker tarifvertraglich orientierten Berufsbildungspolitik zunehmend auf andere Koordinierungsgremien übergehen müssen. Es liegt zunächst nahe, daß im Rahmen des Tariffsystems diese Funktion auch von den Spitzenorganisationen der Tarifvertragsparteien selbst übernommen wird. Diese betreiben aber keine eigenständige Tarifpolitik, vielmehr wird die Tarifpolitik autonom von den Einzelgewerkschaften und den einzelnen fachlichen Arbeitgeberverbänden geführt. Auch wenn daher die Koordinierungsfunktion im Tariffondssystem nicht von den Spitzenorganisationen der Tarifparteien selbst, sondern von einer Dachorganisation der Fonds zusätzlich zu den bereits skizzierten finanzierungs- und verwaltungstechnischen Aufgaben übernommen wird, müßte auch diese Institution umfassendere Informationen über intersektorale Berufsstrukturveränderungen und ihre Auswirkungen auf die Qualifikationsanforderungen des Fachkräftenachwuchses verfügen, um als Koordinierungsinstanz der Tariffonds eine Angleichung der Ausbildungsstandards zwischen den Tarifbereichen herbeiführen zu können. Hierzu müßte sich der Dachfonds jedoch auf eine – in der Bundesrepublik bislang fehlende – ausgebaut und laufend fortgeschriebene Berufsbildungs-Prognoseforschung stützen können [23], da die einzelnen Tariffonds lediglich intrasektorale Berufsverschiebungen innerhalb des jeweiligen Tarifbereichs erfassen können.

Das Hauptproblem für ein Tariffondssystem dürfte somit darin bestehen, daß es nicht nur die Wettbewerbsverhältnisse verändert, sondern auch starke Binnendifferenzierungen gleicher Berufe bewirkt. Die damit verbundene Gefährdung der Einheitlichkeit der Berufs- und Ausbildungsordnung kann ein Tariffondssystem nur abwenden, wenn es tarifautonom den dadurch entstehenden Handlungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Fonds aus sich heraus erfüllen kann. Andernfalls würde auch ein Tariffondssystem wieder den Staat auf den Plan rufen und zu neuengesetzlichen Normierungen für die Berufsbildung führen. In der Berufsbildungsfinanzierung könnten diese dann entweder auf eine Überführung der Tariffonds in einen gesetzlichen Berufsbildungsfonds oder auf eine Wiedereinführung des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems hinauslaufen.

Risiken und Chancen der Diskussion über die Berufsbildungsfinanzierung

Wie immer die weitere Entwicklung der Finanzierungsdiskussion in der Bundesrepublik in dem Spannungsverhältnis von einzelbetrieblicher Berufsbildungsfinanzierung, überbetrieblicher Fondsfinanzierung, steuerlicher Anreizfinanzierung und tarifvertraglichen Berufsbildungsfonds auch verlaufen mag, in dieser Diskussion müssen künftig auch Stellenwert und Funktionsfähigkeit des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems neu überdacht werden. Dies hängt vor allem mit der Elastizität der einzelbetrieblichen Berufsbildungsfinanzierung zusammen, die in der öffentlichen Diskussion vielfach unterschätzt werden dürfte. Denn die Berufsbildungskosten sind in diesem Finanzierungssystem stets flexibel auf mehreren und zum Teil unsichtbaren Schultern getragen worden: von den Auszubildenden durch produktive Lehr- und Lehrlingsleistungen, vom Staat durch die Abzugsfähigkeit der Ausbildungskosten als Betriebsausgabe sowie von den Betrieben selbst. Diese suchen aber den verbleibenden Teil der Berufsbildungskosten auf Verbraucher und andere Betriebe als Produktnehmer zu überwälzen. Da dies auch eine Abwälzung der Berufsbildungskosten auf Nichtausbildungsbetriebe einschließt, tragen die nichtausbildenden Betriebe gleichfalls einen Teil der Kosten der Ausbildungsbetriebe mit. Die von den Befürwortern gesetzlicher oder tarifvertraglicher Berufsbildungsfonds befürchteten Wettbewerbsverzerrungen des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems dürften jedoch durch diese Über- und Abwälzungsprozesse entscheidend abgemildert werden [24]. Lediglich in rezessiven Phasen mit anhaltendem Nachfragerückgang gewinnt damit das Kostenargument in der Berufsausbildung an Gewicht, doch würde gerade hier eine Berufsbildungsabgabe in konjunkturpolitisch

unerwünschter Weise zusätzliche Belastungen für die Betriebe bedeuten. Hinzu kommt aber vor allem, daß auch durch überbetriebliche oder tarifvertragliche Finanzierungssysteme ein Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben nicht erreicht werden kann. Dies unterstreicht die Bedeutung der einzelbetrieblichen Finanzierung zusätzlich, denn selbst eine grundsätzlich gleichfalls mögliche Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aus dem Staatshaushalt böte – wie die langanhaltende Unterfinanzierung der Berufsschulen in den dafür zuständigen Ländern der Bundesrepublik belegt – keine Garantie für ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an beruflichen Ausbildungsplätzen.

So muß insgesamt der anhaltende Streit in der Bundesrepublik um die Berufsbildungsfinanzierung als Risiko und Chance zugleich betrachtet werden. Diese Kontroverse ist vor allem Ausdruck der grundlegend veränderten Bedeutung der Berufsausbildung im Gesamtbildungssystem. Sie spiegelt nicht nur ihren gestiegenen Stellenwert in der Bildungspolitik, sondern auch das wachsende Kostenbewußtsein gegenüber der Berufsausbildung wider. Darin liegt zunächst das Risiko begründet, daß sich die Finanzierungsdiskussion immer stärker verselbständigen könnte. Berufsbildungsfinanzierung ist jedoch – wie Bildungsfinanzierung überhaupt – kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel zum Erreichen bildungspolitischer Ziele. Damit wird aber auch die Chance der aktuellen Finanzierungsdiskussion in der Bundesrepublik sichtbar. Würde sie genutzt, so könnte die Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung auch als Hebel für die Sicherung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ verbesserten Ausbildungsplatzangebotes eingesetzt werden.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache VI/741 und Bundestagsdrucksache VI/1181. 6. Wahlperiode. Bonn 1970.
- [2] Siehe hierzu Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973, S. 32 ff.
- [3] Vgl. Deutscher Bundestag: Kosten und Finanzierung der außer-schulischen beruflichen Bildung. (Abschlußbericht) Bundestagsdrucksache 7/1811. 7. Wahlperiode. Bonn 1974.
- [4] Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Merkierungspunkte). Bonn 1973, S. 6.
- [5] Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes. Bonn 1975, S. 60.
- [6] Vgl. Deutscher Bundestag: Stenographisches Protokoll 57. bis 59. Sitzung. Öffentliche Informationssitzungen des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft über Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf des Berufsbildungsgesetzes; Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Berufsbildungsgesetzes sowie Antrag der Fraktion der CDU/CSU betr. weitere Reform der beruflichen Bildung. 7. Wahlperiode. 18. Ausschuß. Bonn 1975, S. 117 ff.
- [7] Vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz). Bundestagsdrucksache 7/5236. 7. Wahlperiode. Bonn 1976.
- [8] Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APFIG). Bonn 1976.
- [9] Vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes. Bundestagsdrucksache 7/5261. 7. Wahlperiode. Bonn 1976.
- [10] Vgl. hierzu Stoltenberg, G., in: Berufsbildungsgesetz in Verbindung mit Entwurf eines Gesetzes über Steuervergünstigungen bei Begründung von zusätzlichen Berufsausbildungsverhältnissen. Bundesrat. Bericht über die 434. Sitzung. Bonn 1976, S. 189.
- [11] Vgl. Deutscher Bundestag: Stenographisches Protokoll der 86. Sitzung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft. Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP (Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung; Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung), zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes)

- 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. 610.
- [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: Maicher, 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 Kostenelbstdeckung ... 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 subventionirte Fabrikkassen“ [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 beschäftigt;
- „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 Handwerker Ausbildung . . . muß sein eine Mitbestimmung der Industrie bei der Verwendung der Beiträge und eine durch besondere Aufsichtsorgane der Industrie vorzunehmende Überwachung der Handwerker Ausbildung“.

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 Neuordnung 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 Neuordnung 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 Neuordnung 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, Fehlbildung 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. bedürft 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 bedürft 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 (§. 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 (§. 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 Nützlichkeitaspekt 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: Dankschrift 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 Arnswald, 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 16. Dezember 1965. Zweites Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 160 (Ziff. 271).
- [25] DGB-Grundsatzprogramm 1981, Ziff. 26, „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 kenn 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, e. 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.
- [46] 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 Schainreform, 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 Stede, v. 22.02.1972 — II A 89/71 S —.
- [53] Urteil des Verwaltungsgerichts Karlsruhe, 4. Kammervom 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. 66. „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 Konjunkturreaktivität zu verringern. Bei den alternativen Finanzierungsformen

wollen wir uns auf folgende Konzepte konzentrieren: 1. stärkere Beteiligung der Auszubildenden an den Ausbildungskosten; 2. Fondsfinanzierung nach dem Vorschlag der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (SKKF); 3. tarifvertraglich vereinbarte dezentrale Fonds; 4. Finanzierung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz.

Die Beziehung zwischen konjunkturellem und strukturellem Ausbildungsplatzdefizit

Ob überhaupt im konjunkturellen Verlauf ein zyklisches Defizit an Ausbildungsplätzen entsteht, ist nicht eindeutig geklärt. Zum einen wird darauf hingewiesen, daß in den 50er und 60er Jahren ein permanenter Überhang an Ausbildungsplätzen existierte [2], so daß man zumindest nicht von einem globalen Defizit sprechen könne. Die Analyse von Steinbach [3] zeigt aber, daß im Ausbildungsplatzangebot durchaus eine konjunkturelle Komponente enthalten ist, wenn man zwischen dem Ausbildungsangebot im Bereich der IHK und der HK differenziert. Nach ihrer Ansicht verhalten sich die IHK-Betriebe mit ihrem Ausbildungsplatzangebot prozyklisch, hingegen die Betriebe im Bereich der HK antizyklisch. Unter bildungspolitischen Aspekten ist diese zyklische Variation der jeweiligen Ausbildungsanteile im Konjunkturverlauf solange irrelevant, wie die Ausbildungsqualität in beiden Bereichen annähernd gleich ist. Nach Ansicht der SKKF besteht aber ein Qualifikationsgefälle zwischen diesen beiden Bereichen [4]. Ausbildungswillige, die die qualitativ besseren Ausbildungsplätze im IHK-Bereich nicht bekommen können, wandern in den Bereich der „schlechteren Ausbildung“ ab. Diese Entwicklung im Ausbildungsbereich läßt sich in Anlehnung an das Arbeitsplatzwettbewerbsmodell von Thurow verdeutlichen [5]. Danach gibt es ein konjunkturabhängiges Angebot von Arbeitsplätzen nach Qualifikationen geordnet. Je geringer die Qualifikation der Auszubildenden ist, desto eher bekommen sie einen „schlechteren Ausbildungsplatz“.

Anhand der bis jetzt angestellten Überlegungen sind drei Strategien möglich, um ein – auch im Konjunkturverlauf – ausreichendes (qualitativen Mindestanforderungen entsprechendes) Ausbildungsplatzangebot zu gewährleisten:

1. Verstärkung des Ausbildungsplatzangebotes (antizyklische Politik);
2. Vergrößerung des Ausbildungsplatzangebotes über den ganzen Konjunkturverlauf hinweg (quantitative Ausweitung);
3. Verbesserung des Ausbildungsniveaus in Bereichen mit niedriger Ausbildungsqualität (qualitative Verbesserung) [6].

Mit der Strategie 1 ist das konjunkturelle, mit den Strategien 2 und 3 das strukturelle Defizit an Ausbildungsplätzen angesprochen [7]. Beide sind aber in ihrer bildungspolitischen Relevanz nicht voneinander unabhängig und müssen von daher gemeinsam untersucht werden. Das konjunkturelle Defizit ist unter dem bildungspolitischen Gesichtspunkt: „ein ausreichendes Angebot an qualitativ befriedigenden Ausbildungsplätzen zu garantieren“ um so gravierender, je höher das strukturelle Defizit ist. Würde z. B. ein strukturelles Überangebot an qualitativ befriedigenden Ausbildungsplätzen vorliegen, so würde sich ein konjunkturell bedingter kurzfristiger Abbau von Ausbildungsangeboten im Idealfall auf den Abbau des Überhangs beschränken. Aufgrund dieses Zusammenhanges sollen beide Aspekte gemeinsam unter der Fragestellung, wie kann das im Konjunkturverlauf auftretende Ausbildungsplatzdefizit abgebaut werden, behandelt werden.

Strukturelles und konjunkturelles Ausbildungsplatzdefizit bei Einzelfinanzierung durch den Ausbildungsbetrieb

Die Beschäftigung von Auszubildenden stellt für den Ausbildungsbetrieb eine Humankapitalinvestition dar [8]. Im allgemeinen übersteigen im Zeitraum der Ausbildung die Bruttokosten die Erträge der Ausbildung. Dies gilt um so mehr, je qualita-

tiv anspruchsvoller die Ausbildung ist. Auch wenn die Betriebe im allgemeinen von positiven Nettokosten der Ausbildung ausgehen müssen, d. h., die Bruttoausbildungskosten (Personalkosten die Erträge der Ausbildung. Dies gilt um so mehr, je qualitativ) übersteigen die Erträge im Ausbildungsbereich, werden sie diese Kosten dennoch auf sich nehmen, wenn sie erwarten können, daß sich diese Kosten langfristig amortisieren. Die ausbildenden Betriebe werden nicht nur die kurzfristig anfallenden Kosten und Erträge berücksichtigen, sondern werden ihren Ausbildungsentscheidungen einen umfassenden Kostenansatz zugrunde legen, der sowohl die Transaktionskosten [9] bezüglich der zukünftigen Beschäftigungspolitik [10] als auch die langfristigen Vorteile einer Ausbildung von Arbeitskräften berücksichtigt.

Gemäß diesen Überlegungen sind folgende Faktoren für die Ausbildungspolitik der Betriebe bestimmend: unter kurzfristigen Gesichtspunkten die Nettokosten der Ausbildung und unter langfristigen die Fluktuationsrate der Ausgebildeten [11] und der Arbeitsproduktivitätseffekt der Ausbildung.

Diese knappe Skizzierung des Investitionskalküls der ausbildenden Betriebe ergibt folgende Argumentationskette für die Konjunkturreagibilität des Ausbildungsplatzangebotes: Je höher die Nettokosten sind, desto risikoreicher ist die Ausbildungsinvestition für den Betrieb. Risikoreiche Investitionen sind besonders konjunkturanfällig. Treten im Konjunkturabschwung zusätzlich Finanzierungsschwierigkeiten auf, so werden die Betriebe um so eher ihr Ausbildungsplatzangebot einschränken, je höher die Nettokosten der Ausbildung sind [12]. Der Risikograd einer Ausbildungsinvestition hängt wesentlich von der Möglichkeit der zukünftigen Weiterbeschäftigung des Auszubildenden ab. Erwarten die ausbildenden Betriebe, daß sie aufgrund eines langfristigen konjunkturellen Einbruchs die von ihnen ausgebildeten Kräfte nach Abschluß der Ausbildung nicht weiter beschäftigen können, und liegen, wie dies bei qualitativ anspruchsvoller Ausbildung im allgemeinen gegeben ist, positive Nettoausbildungskosten vor, so werden sie ihr Angebot an Ausbildungsplätzen einschränken [13]. Dies gilt ebenfalls, wenn die Ausbildungsbetriebe erwarten, daß die Abwanderungsbereitschaft der von ihnen Ausgebildeten hoch ist [14]. Inwieweit die Situation einer hohen Abwanderungsrate gegeben ist, bestimmt sich u. a. durch das Ausbildungsverhalten der konkurrierenden Unternehmen. Für das ausbildende Unternehmen besteht die Gefahr, daß andere Unternehmen bewußt auf die Ausbildung von Arbeitskräften verzichten und die ausgebildeten Arbeitskräfte, sofern diesen nicht rein betriebsspezifische Kenntnisse vermittelt werden, von den ausbildenden Betrieben abwerben. Damit ersparen sich diese Unternehmen die Nettokosten der Ausbildung. Dieses in der Theorie kollektiver Güter als Außenseiterverhalten [15] charakterisierte Phänomen führt zu einem unter Umständen gesamtwirtschaftlich suboptimalen Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen [16]. Es kommt so über den ganzen Konjunkturverlauf hinweg zu einem strukturellen Defizit, das durch das konjunkturelle Defizit in Rezessionsphasen verstärkt wird. Dieses Ausbildungsdefizit gewinnt an Eigendynamik, wenn der konjunkturelle Abschwung länger anhält. Denn je „länger eine Phase der Unterausbildung andauert, um so schwieriger ist eine Kehrtwende, da sich die Erwartungen der Gruppen und Individuen verfestigt haben und sie Anpassungsstrategien durchführen“ [17].

Die bis jetzt gemachten Überlegungen gingen implizit von der Situation einer einzelbetrieblichen Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung aus. Diese Überlegungen haben gezeigt, daß eine Änderung dieser spezifischen Finanzierungsform nur dann erfolgversprechend sein kann, wenn eine der obigen Determinanten des Ausbildungsplatzangebotskalküls der Betriebe positiv beeinflusst wird. Bei den im folgenden zu diskutierenden Finanzierungsalternativen nehmen die Nettoausbildungskosten entsprechend eine zentrale Stellung ein [18]. Da ein wesentlicher Faktor für die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe

die erwartete langfristige Beschäftigungsmöglichkeit der von ihnen Auszubildenden ist, müssen die Grenzen alternativer Finanzierungsformen gesehen werden. Es wäre naiv zu erwarten, daß durch die Änderung der Finanzierungsform das konjunkturelle Defizit an Ausbildungsplätzen, das auf pessimistische Beschäftigungserwartungen der Unternehmen zurückzuführen ist, beseitigt werden kann. Ausbildungsfinanzierungsreformen sind nur dann erfolgversprechend, wenn sie von einer effizienten Konjunkturpolitik abgesichert werden.

Der Schwerpunkt der Finanzierungsreform muß sich daher auf den strukturellen Aspekt konzentrieren. Bezüglich des konjunkturellen Aspektes kann von einer Reform in erster Linie erwartet werden, daß durch sie temporäre Verbesserungen erzielt werden, z. B. Verzögerung des Abbaus von Ausbildungsplätzen im Konjunkturabschwung (Durchhalteeffekt) sowie schnellere Ausweitung des Angebots im Aufschwung (Initialwirkung). Dieser mögliche Glättungseffekt einer besseren Finanzierungsform sollte aber nicht unterschätzt werden.

Höherer Finanzierungsanteil der Auszubildenden

Da die Ausbildung zu einem höheren zukünftigen Einkommen der Auszubildenden (höhere Arbeitsproduktivität) führt, sollten diese auch in stärkerem Umfang die Kosten der Ausbildung tragen [19]. Insbesondere wird beklagt, daß die Ausbildungskosten „im Produzierenden Gewerbe von 1972 bis 1975 erheblich stärker als die sonstigen Beschäftigungskosten“ [20] stiegen. Mit der Anhebung der Qualifikationsnormen in der Ausbildung nahmen die Nettoausbildungskosten enorm zu, so daß die (zumindest kurzfristige) Rentabilität der Ausbildung gesunken ist. Dies führte nach Ansicht von Soltwedel dazu, daß minderqualifizierte Jugendliche keinen Ausbildungsvertrag erhielten [21]. Auch die theoretischen Überlegungen zum internen Arbeitsmarkt sprechen dafür, die Jugendlichen stärker an den Ausbildungskosten zu beteiligen. Um die Vorleistungen der Unternehmen in Humankapital zu verringern, ist es effizient, daß die Auszubildenden während der Ausbildung unter ihrem Wertgrenzproduktentloht werden und mit zunehmender Amortisation der Humankapitalinvestition die Unternehmen in Form von „Ratenzahlungen“ [22] die lohnpolitische Zurückhaltung entgelten [23].

Inwieweit die Vergütung im Ausbildungsbereich aufgrund der in den letzten Jahren vorgenommenen Anhebungen marktwidrig war, kann hier nicht analysiert werden. Es muß aber betont werden, daß allein durch eine Anpassung der Ausbildungsvergütung im Konjunkturverlauf das Problem des Ausbildungsplatzdefizits nicht gelöst werden kann [24]. Bei einer wesentlichen Reduzierung der Ausbildungsvergütung wird der Anreiz verstärkt, im schulischen allgemeinbildenden Bereich (Trend zum Abitur) zu verbleiben, da in diesem Bereich die Ausbildungskosten primär vom Staat getragen werden und der Verbleib durch die Zahlung von Bafög noch attraktiver wird [25]. Dieser durch den Abbau der Vergütung induzierte Substitutionsprozeß wird unter allokativen Gesichtspunkten wenig sinnvoll sein.

Weiter ist darauf hinzuweisen, daß Bildung und auch die berufliche Bildung zumindest partiell den Charakter eines meritokratischen Gutes besitzt und es sich von daher ausschließt, die Nettokosten der Ausbildung in stärkerem Ausmaß auf die Auszubildenden zu verlagern [26]. Auch ein qualitativer Aspekt spricht gegen einen pauschalen Abbau der Ausbildungsvergütung. Eine Reduzierung der Ausbildungsvergütung in einem Tarifbereich würde sowohl die ausbildungsintensiven Betriebe mit hohen Nettokosten als auch die Betriebe mit schlechtem Ausbildungsangebot gleichmäßig begünstigen. Es ist sogar zu befürchten, daß nur die Betriebe mit unzureichender Ausbildungsqualität auf diesen Anreiz reagieren [27]. Unter diesem Gesichtspunkt ist es sinnvoller, einen Anreizmechanismus zu installieren, bei dem Betriebe mit hohem Ausbildungsniveau besonders bevorzugt werden und Incentives gesetzt werden, um das Ausbildungsniveau zu verbessern. Dieser Gedanke liegt dem Zentralfondsmodell des SKKF zugrunde.

Das Fondssystem des SKKF

Das Zentralfondssystem des SKKF [28] baut unter anderem auf dem Gedanken auf, Wettbewerbsverzerrungen zwischen auszubildenden und nicht auszubildenden Unternehmen abzubauen. Durch die Anwendung des Konzeptes selektiver Anreize [29] soll die Attraktivität der Einnahme der Außenseiterposition abgebaut werden. Bei diesem Konzept ist es für die Unternehmen nicht mehr so lohnend, auf eigene Ausbildungsanstrengungen zu verzichten und ausgebildete Arbeitskräfte von anderen Unternehmen abzuwerben. Durch die Einführung einer Fondsabgabe, deren Höhe von der jeweiligen Bruttolohn- und Gehaltssumme des Unternehmens abhängt, sollen alle Unternehmen einen Beitrag zur Finanzierung der beruflichen Bildung leisten. Diese durch die Abgabe erzielten Fondsmittel sollen dann gezielt an die auszubildenden Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer Ausbildungsqualität verteilt werden.

Unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist dieses Konzept zu begrüßen, da dieser durchaus marktkonformen Konzeption der Gedanke der Internalisierung externer Effekte zugrunde liegt. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten hat dieses Fondssystem darüber hinaus den Vorteil, daß die Unternehmen aufgrund der Umlage nicht mehr in dem Ausmaß gezwungen werden, verstärkt betriebsspezifische Kenntnisse, die produktionspolitisch ineffizient sind, zu vermitteln, um das Abwandern von Auszubildenden zu anderen Unternehmen zu verhindern [30].

Mit diesem Fondssystem wird in erster Linie das strukturelle Ausbildungsplatzdefizit abgebaut. Denn einmal wird es für die Ausbildungsbetriebe attraktiver, die Ausbildungsqualität zu erhöhen, da durch das Fondssystem ein Teil der mit der Verbesserung der Ausbildungsqualität steigenden Nettokosten vom Fonds getragen wird. Zum anderen wird das Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen steigen, da die Attraktivität der Außenseiterposition reduziert wird und die auszubildenden Unternehmen nicht mehr in gleichem Ausmaß befürchten müssen, daß ihre ausgebildeten Arbeitskräfte abgeworben werden [31].

Daß durch dieses Fondssystem das Qualifikationsniveau der Auszubildenden gesteigert werden kann, ist insbesondere dadurch gewährleistet, daß Mindestqualitätsnormen bei der Vergabe von Fondsmitteln vorgesehen sind. Diese Steigerung des Qualifikationsniveaus kann aber aufgrund der Konstruktion des Fondssystems unter Umständen zu groß sein. Denn jeder Sektor, der auf die Bestimmung der Normen Einfluß nehmen kann, wird versuchen, seine eigenen Normen anzuheben und verlangen, daß aufgrund dieser gestiegenen Qualifikationsanforderungen die Fondszuweisung erhöht werden muß [32].

Unter dem Aspekt des Abbaus des konjunkturellen Defizits scheint das Fondssystem nicht so erfolgreich zu sein. Denn anzunehmen, daß beschränkte finanzielle Anreize das Ausbildungsverhalten der Betriebe wesentlich beeinflussen können, wenn die Betriebe erwarten, die Auszubildenden nach Abschluß der Ausbildung nicht weiter beschäftigen zu können, ist nicht sinnvoll. Anders stellt sich die Lage dar, wenn nur kurzfristige Einbrüche erwartet werden, die die mittelfristigen Beschäftigungsmöglichkeiten nicht wesentlich tangieren, und die Unternehmen in kurzfristige Liquiditätsschwierigkeiten kommen. In dieser Situation kann das Fondssystem durchaus effektiv sein. Hinzu kommt der oben erwähnte positive Glättungseffekt (Durchhalteeffekt bzw. Initialwirkung).

Um diesen Stabilisierungseffekt zu erreichen, muß eine Rücklagenbildung im Fondssystem vorgenommen werden, damit in rezessiven Phasen die Zuschüsse an die Ausbildungsbetriebe antizyklisch erhöht und Einnahmeausfälle aufgrund des geringeren Aufkommens ausgeglichen werden können [33]. Die Wahrscheinlichkeit, daß eine konsequente Rücklagenpolitik durchgeführt wird, die einen langfristig ausgeglichenen Fondserfolg ermöglicht, ist aber gering. Im Falle längerfristiger Fondsüberschüsse werden die unterschiedlichen Gruppen versuchen, höhere Qualifikationsanforderungen mit entsprechendem finanziellen Ausgleich und die Ausweitung des Aufgabenbereichs des Fonds durchzusetzen.

Insgesamt ist zu sagen, daß durch das Zentralfondssystem das konjunkturelle Defizit nicht wesentlich abgebaut wird, daß aber durch die Reduzierung des strukturellen Defizits die Realisierung der bildungspolitischen Zielsetzung, ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen anzubieten, erleichtert wird, da es zu einer Ausweitung des Angebots an qualifizierten Ausbildungsplätzen und zu einem Abbau des Qualifikationsgefälles zwischen den Ausbildungsstätten kommen wird.

Tarifvertraglich vereinbarte dezentrale Fonds

Anstelle eines Zentralfonds, wie er von der SKKF vorgeschlagen wird, könnte man auch dezentrale Fonds für einzelne Regionen und Branchen einführen. Der Vorteil von Branchenfonds liegt nach Oberhauser in der „größeren Elastizität für Anpassungen an Veränderungen in den beruflichen Leistungsanforderungen als bei einem Gesamtfonds“ [34]. Gegen einen Branchenfonds bzw. Regionalfonds sind sowohl aufgrund struktureller als auch konjunktureller Überlegungen einige Einwände zu erheben.

Mit diesem Fondssystem ist es nicht möglich, daß geradestrukturschwache Branchen bzw. Regionen durch besonders hohe Fondsabgaben zur Verbesserung der Ausbildung ihre Strukturkrise bzw. eine rezessive Konjunkturphase überwinden können. Denn die ausbildungsaktive Branche bzw. Region läuft Gefahr, daß weniger ausbildungsbereite Branchen bzw. Regionen, die weniger strukturschwach bzw. konjunkturanfällig sind, diese besonders gut ausgebildeten Arbeitskräfte abwerben, so daß sich das Gefälle zwischen den Branchen bzw. Regionen weiter verstärkt. Um dies zu verhindern, müßte schon durch staatliche Zuschüsse, z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe, ein Ausgleich für die ausbildungsintensiven Bereiche geschaffen werden. Eine weitere Schwäche des dezentralen Fondssystems liegt in seiner höheren Konjunkturanfälligkeit. Dies gilt insbesondere für das Fondsaufkommen. Existieren bei einem Zentralfonds Branchen oder Regionen mit entgegenlaufender Konjunktur, so glättet sich damit das gemeinsame Fondsaufkommen. Es tritt eine Verstetigung des Fondsaufkommens ein. Dieser Kompensationseffekt ist bei dezentralen Fonds nur dann gegeben, wenn man einen Finanzausgleich schafft. Damit nähert man sich aber dem Zentralfondssystem. Stellt man den Aspekt: Abbau der Konjunkturreakibilität des Ausbildungsplatzangebotes in den Vordergrund, so ist ein dezentrales Fondssystem nicht so effektiv wie ein Zentralfonds.

Bis jetzt wurde implizit unterstellt, daß die Erträge der Ausbildung entweder den Unternehmen oder dem Auszubildenden zufallen würden. So wie der Ausbildungsbetrieb nicht davon ausgehen kann, daß sich seine Ausbildungsinvestitionen voll amortisieren, so hat der Auszubildende nicht die Gewähr, daß sich sein Ausbildungsbeitrag voll in einem höheren Einkommen niederschlägt. Da sich im allgemeinen der Arbeitsprozeß arbeitsteilig vollzieht und aufgrund von Teamproduktion eine Bestimmung der individuellen Arbeitsleistungen nur unzureichend möglich ist [35], kann davon ausgegangen werden, daß auch andere Beschäftigte von den Ausbildungsinvestitionen profitieren. Die Einnahme der Außenseiterposition ist deshalb nicht nur im Unternehmensbereich, sondern auch unter den Beschäftigten selbst möglich [36]. Von daher ist es konsequent, wenn man fragt, ob nicht – wie die Gesamtheit der Unternehmen – auch die Beschäftigten insgesamt an der Finanzierung der beruflichen Bildung beteiligt werden sollten. Unter diesem Gesichtspunkt bietet sich ein tarifvertraglich vereinbartes Fondssystem auf dezentraler Ebene an [37]. Durch lohnpolitische Zurückhaltung bei den Tarifverhandlungen können die Gewerkschaften den Unternehmen einen Anreiz bieten, solche Fonds einzurichten. Durch ihre lohnpolitische Zurückhaltung leisten die schon Ausgebildeten in einem Tarifbereich in Art eines Generationenvertrages einen Beitrag dafür, daß eine ausreichende Anzahl von Fachkräften nachwächst. Da die Verhandlungen auf dezentraler Ebene mit nur zwei Vertragsparteien und auf eingespielten Wegen vonstatten gehen können, werden die Transaktionskosten nicht sehr hoch sein. Damit ist gewährleistet, daß die Tarifparteien zu einer

effizienten Lösung des Externalitätenproblems der beruflichen Bildung kommen können [38]. Die Funktion der staatlichen Instanzen könnte sich dabei auf eine reine Absicherung der vertraglichen Vereinbarungen beschränken. Zum Beispiel wäre es ihre Aufgabe, die tarifvertraglich vereinbarten Fonds durch die „Allgemeinverbindlichkeitserklärung“ im Sinne des Tarifvertragsgesetzes abzusichern, so daß nicht einzelne Unternehmen die Außenseiterposition einnehmen können.

Umlagefinanzierung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz

Während sich das Fondssystem der SKKF durch eine klare theoretische Fundierung auszeichnet, muß von der Umlagefinanzierung, wie sie im Rahmen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes vorgesehen ist, gesagt werden, daß sie in sich wenig geschlossen ist [39]. Es wird mit diesem System die Planungsunsicherheit der Betriebe erhöht, so daß das Risiko von Ausbildungsinvestitionen für die Betriebe nicht reduziert, sondern eher erhöht wird. Die Regelung, daß bei einem Ausbildungsplatzüberhang von weniger als 12,5 Prozent die Bundesregierung eine Umlage erheben kann, führt dazu, daß immer wieder gedroht werden kann, diese Umlage einzuführen [40]. Die Betriebe werden als Gegenstrategie die Qualität des Ausbildungsplatzangebots abbauen und eine quantitative Ausweitung des Arbeitsplatzangebots vornehmen, um damit der Drohstrategie ihre Grundlage zu entziehen [41]. Es kann sogar zu reinen „Trotzstrategien“ in der Form sinkender Ausbildungsbereitschaft kommen. Die pauschale 12,5-Prozent-Regelung [42] führt wahrscheinlich zu einem Abbau an qualifizierten Ausbildungsplätzen.

Eine weitere Schwäche dieses Fondssystems liegt in der Art der Vergabe der Mittel. Durch die Gewährung von Zuschüssen für den Fall der Ausweitung des Angebots über den Durchschnitt der letzten drei Jahre kommt es zu unerwünschten Mitnahmeeffekten, wie sie für den Fall der Lohnkostenzuschüsse nachgewiesen worden sind [43]. Darüber hinaus ist zu befürchten, daß sich bei diesem Fondssystem die Betriebe strategisch verhalten. Um Zuschüsse zur Einstellung von zusätzlich Auszubildenden zu bekommen, werden sie sich bei ihren Einstellungen vor dem erwarteten Stichtag der Einführung der Umlage zurückhalten, um eine größere Zahl von „zusätzlich“ eingestellten Auszubildenden zu erzielen.

Insgesamt ist zur Umlagefinanzierung zu sagen, daß sie konjunkturpolitisch unerwünscht ist, da sie zu einer prozyklischen Belastung der Betriebe führt, da keine Ausgleichsrücklage vorgesehen ist, und sie einzig und allein nur positive quantitative Effekte haben wird, die zum Teil auf Kosten des Ausbildungsniveaus realisiert werden.

Durch dieses Finanzierungssystem wird einzig und allein dafür gesorgt, daß die Jugendlichen „von der Straße kommen“. Das Bildungsziel, den Jugendlichen eine angemessene berufliche Ausbildung zu gewährleisten, wird mit dieser Umlage in keiner Weise realisiert.

Schluß

Stellt man sich abschließend die Frage, wie die Konjunkturreakibilität des Ausbildungsplatzangebots verringert werden kann, so muß leider gesagt werden, daß in der jetzigen Situation, die eher in Richtung auf Abbau von Leistungsgesetzen geht, das politische Klima für Verbesserungen nicht besonders günstig ist. Von daher wurde von vornherein verzichtet, auf Überlegungen einzugehen, bei denen die Reagibilität durch gezielte Zuschüsse seitens der Regierung verringert werden soll. Es ist nicht zu erwarten, daß das Arsenal an direkter und indirekter Förderung als Alternative zum Fondssystem zum Zuge kommen wird [44].

Da ein Zentralfondssystem am Widerstand der Kammern und Unternehmensverbände scheitern wird [45], bietet sich als einziger realistischer Verbesserungsvorschlag die Einführung von Branchen- bzw. Regionalfonds auf freiwilliger Basis an. Dieser Weg wurde schon von einigen Tarifparteien eingeschlagen. Auch wenn die Vereinbarung der Tarifparteien, für ihren Tarifbezirk

einen Fonds einzuführen, nicht optimal ist [46], so scheint dieses dezentrale Fondssystem der zur Zeit einzig gangbare Weg zu sein, ein ausreichendes Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen zu garantieren.

Anmerkungen

- [1] Siehe dazu ausführlich DIW: Immer noch zu wenig Lehrstellen. In: DIW-Wochenbericht, 48. Jg. (1981), S. 393-399.
- [2] Dieses Argument wird z. B. von Weitz, R.: Die Neuordnung der beruflichen Bildung und die Kosten der Berufsbildungsreform aus volkswirtschaftlicher Sicht. Köln 1976, S. 116 angeführt.
- [3] Steinbach, S.: Analyse der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld 1974.
- [4] Man spricht auch von der „Schwammfunktion“ des HK-Bereichs. Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. Bielefeld 1974, S. 359.
- [5] Siehe die Darstellung bei Thurow, L. C.: Die Arbeitskräfteschlange und das Modell des Arbeitsplatzwettbewerb. In: W. Sengenberger (Hrsg.), Der gesplittete Arbeitsmarkt — Probleme der Arbeitsmarktsegmentation —. Frankfurt/New York 1978, S. 117-137.
- [6] Dies könnte man scheinbar problemlos durch gesetzlich vorgeschriebene Mindeststandards bezüglich der Ausbildungsqualität erreichen. Dies würde dann aber unter Umständen zu einer generellen Reduzierung des Angebots an Ausbildungsplätzen führen und möglicherweise völlig wirkungslos sein.
- [7] Diese Begriffe wurden in Analogie zu den finanzwissenschaftlichen Termini konjunkturelles und strukturelles Haushaltsdefizit gewählt, wie sie vom wiss. Beirat beim Bundesfinanzministerium definiert werden.
- [8] Siehe dazu den grundlegenden Ansatz von Becker, G. S.: Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. In: Journal of Political Economy. Vol. 70 (1962/Suppl.), S. 9-49.
- [9] Unter Transaktionskosten versteht man nach Coase, R. H.: The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics. Vol. 3 (1960), S. 15 folgendes „In order to carry out a market transaction it is necessary to discover who it is that one wishes to deal with, to inform people that one wishes to deal and on what terms, to conduct negotiations leading up to a bargain, to draw up the contract, to undertake the inspection needed to make sure that the terms of the contract are being observed, and so on.“
- [10] Unterstellt man z. B., daß die Einarbeitungskosten nach Abschluß der Ausbildung sehr hoch sind, so ist es für einen Betrieb unter dem Gesichtspunkt der Informationskosten sinnvoll, Ausbildungsplätze anzubieten, um während der Ausbildung die besten Arbeitskräfte zu selektieren. Vgl. den entsprechenden Hinweis bei Oberhauser, A.: Finanzierungsalternativen der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Stuttgart 1970, S. 14.
- [11] Vgl. den entsprechenden Hinweis bei Mäding, H., Fondsfinanzierte Berufsausbildung. Stuttgart 1971, S. 40.
- [12] Damit wird die Bedeutung der Ausbildungsvergütung deutlich. Da 85% bis 90% der Bruttokosten die Ausbildungsvergütung und die Personalkosten im Ausbildungsbereich ausmachen (siehe z. B. dazu Matern, C.: Bildungsfinanzierung: Probleme und neue Ansätze. Frankfurt 1979, S. 41) und die Personalkosten, weil es sich meist um besonders qualifizierte Fachkräfte handelt, für die Unternehmen einen quasi-fixen Faktor im Sinne OI darstellen, können Einsparungen kurzfristig nur über Einstellungsstopps und Umschichtungen des Ausbildungspersonals im Betrieb erreicht werden.
- [13] In dieser Situation lohnt es sich nicht, im Ausbildungsprozeß die besten Arbeitskräfte zu selektieren, da keine Weiterbeschäftigung der Auszubildenden vorgesehen ist.
- [14] Mit zunehmender Mobilität wird es für die Ausbildungsbetriebe vorteilhafter, selbst Arbeitskräfte von anderen Ausbildungsbetrieben abzuwerben und die eigenen Ausbildungsanstrengungen zu verringern. Denn der Vorteil während der Ausbildung, die besten Arbeitskräfte selektieren zu können, geht bei hoher Mobilität teilweise verloren, da das Unternehmerrisikobefürchten muß, daß gerade die besten Arbeitskräfte abwandern.
- [15] Siehe zu diesem Problemkreis Ribhegge, H.: Außenseiterproblem und Stabilisierungspolitik: Effizientere Globalsteuerung durch selektive Anreize? Tübingen 1979.
- [16] Vgl. die entsprechende Argumentation bei Malcher, W.: Finanzierung der Berufsausbildung: Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (NPÖ). In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 9. Jg. (1980/H. 5), S. 21-26.
- [17] Ebenda, S. 23.
- [18] Gegen diese „einseitige“ Ausrichtung auf die Kosten der Ausbildung wenden sich Weitz, R.: Die Neuordnung . . . , a. a. O., S. 100 f., sowie Hegelheimer, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsbildung. Stuttgart 1977, S. 188. Ihre Kritik ist aber weniger überzeugend, da sie bei ihrer Argumentation von einem sehr restriktiven Kostenbegriff ausgehen.
- [19] Vgl. die human-capital-theoretische Begründung bei Becker, G. S., Investment . . . , a. a. O. Dabei muß nach Becker zwischen genereller und spezieller (hier betriebsspezifischer) Ausbildung differenziert werden. Da bei genereller Ausbildung, die bei der beruflichen Bildung dominieren sollte, die Erträge der Humankapitalinvestition den Auszubildenden zufallen, sollen diese auch durch die Reduzierung der Ausbildungsvergütung die Ausbildungskosten tragen.
- [20] Sothwedel, R.: Zum Einfluß sozialer Sicherung auf die Arbeitslosigkeit. In: W. Hassenier u. a. (Hrsg.), Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften. Baden-Baden 1980, S. 118.
- [21] Ebenda, S. 119.
- [22] Diese Bezeichnung ist übernommen worden von Okun, A. M.: Prices and Quantities. A Macroeconomic Analysis. Oxford 1981, S. 50.
- [23] Zur Effizienz dieses Entlohnungssystems des internen Arbeitsmarktes siehe Miyazaki, H.: The Rat Race and Internal Labor Markets. In: Bell Journal of Economics. Vol. 8 (1977), S. 394-418.
- [24] Siehe zu diesem Aspekt die ausführliche Analyse der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten . . . , a. a. O., S. 366 f.
- [25] Von daher ist es auch nicht gerechtfertigt, einseitig die staatlichen Leistungen im Bereich der beruflichen Bildung abzubauen, wie dies z. B. von Arbeitgeberseite vorgeschlagen wird. Siehe z. B. die Stellungnahme von Himmelreich, F.-H.: Korrekturen des Arbeitsförderungsgesetzes sind unvermeidbar. In: Wirtschaftsdienst, 61. Jg. (1981), S. 321.
- [26] Hinzu kommt, daß die Unternehmen aufgrund des Informationsdefizits der Auszubildenden einen zu hohen Beitrag fordern können. Vgl. dazu Sedowski, D.: Finance and Governance of the German Apprenticeship System. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 137. Band (1981), S. 238 f.
- [27] Vgl. die entsprechende Argumentation im Bereich der Segmentierungstheorie, die zwischen primärem Arbeitsmarkt mit hoher Arbeitsqualität, der auf Lohnanreize wenig reagiert, und dem mit „schlechten“ Arbeitsplätzen ausgestatteten sekundären Arbeitsmarkt differenziert, der sehr lohnreagibel ist.
- [28] Siehe die Beschreibung ihres Modells bei der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten . . . , a. a. O., S. 379 ff.
- [29] Zur Konzeption selektiver Anreize siehe ausführlich Boettcher, E.: Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft. Tübingen 1974, S. 114 ff.
- [30] Diese Strategie würde zu einer starken Reduzierung der Mobilität des Faktors Arbeit führen und der Vorteil der kostengünstigen Selektion qualifizierter Arbeitskräfte im Ausbildungsprozeß würde verloren gehen. Siehe dazu Sedowski, D.: Finance . . . , a. a. O., S. 237 f., und die dort angegebene Literatur.
- [31] Dagegen kann man einwenden, daß die nicht ausbildenden Betriebe immer noch einen Wettbewerbsvorteil mit ihrer Abwerbungspolitik hätten, da durch das Fondssystem nur ein gewisser Prozentsatz der Nettokosten übernommen wird. Dieser Wettbewerbsvorteil wird aber dadurch wesentlich eingeschränkt, daß die Ausbildungsbetriebe ein besseres Selektionsverfahren für ihre Arbeitskräfte besitzen. Die abwerbenden Unternehmen laufen immer Gefahr, nur die weniger qualifizierten Arbeitskräfte zu bekommen.
- [32] Dieser Nachteil des Zentralfonds wird von Oberhauser, A.: Finanzierungsalternativen . . . , a. a. O., S. 33, betont.
- [33] Hegelheimer unterstellt in seiner Kritik am Zentralfonds, daß dieser immer ausgeglichen sein müsse und von daher negative Stabilitätseffekte besäße. Unternehmen müßten nach seiner Ansicht in rezessiven Phasen noch zusätzlich höhere Abgaben zum Ausgleich des Fonds leisten. Vgl. Hegelheimer, A.: Finanzierungsprobleme . . . , a. a. O., S. 103. Der SKKF sieht aber gerade eine Rücklagenbildung vor.
- [34] Oberhauser, A.: Finanzierungsalternativen . . . , a. a. O., S. 32.
- [35] Zum Problem der Bestimmung der individuellen Leistungen bei Teamproduktion siehe z. B. Alchian, A. A., Demsetz, H.: Production, Information Costs, and Economic Organization. In: American Economic Review. Vol. 62 (1972), S. 777-795.
- [36] Daß im Ausbildungsbereich auch auf Seiten der Beschäftigten durchaus Externalitäten existieren, kann man sich an der Problematik des Facharbeitermangels verdeutlichen. Da Facharbeiter im Produktionsprozeß oft einen limitationalen Faktor darstellen, führt ein Facharbeitermangel zur Nichtbeschäftigung von nicht ausgebildeten Arbeitskräften. Entsprechendes gilt für die älteren Beschäftigten. Da ihre Ausbildungsbereitschaft und -fähigkeit oft den hohen Anfor-

- rungen des technischen Fortschritts nicht mehr gewachsen sind, erwarten sie, daß diese Anpassung von den Auszubildenden und den jüngeren Beschäftigten übernommen wird, um auch weiterhin eine hohe Arbeitsproduktivitätssteigerung zu gewährleisten.
- [37] Vgl. die entsprechende Argumentation bei Sadowski, D.: *Finance* ..., a. a. O., S. 247.
- [38] Monissen, H. G.: Externalitäten und ökonomische Analyse. In: E. Streissler, Ch. Watrin (Hrsg.), *Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen*. Tübingen 1980, S. 342 ff., zeigt unter Verwendung des Coase-Theorems, daß die These: „eine marktwirtschaftliche Ordnung mit spezifischer institutioneller Ausprägung könnte das Externalitätenproblem nicht lösen, sicherlich falsch“ (Ebenda, S. 373) ist.
- [39] Eine knappe Darstellung der Regelungen dieses Systems findet man bei Müller-Steineck, E.; Wiedehol-Fritz, S.: *Finanzierung der Berufsausbildung — Überblick über wichtige Etappen der Diskussion*. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 9. Jg. (1980/H. 5), S. 4.
- [40] Die Effizienz einer solchen Drohstrategie wird von Bildungsminister Schmude betont. Siehe den entsprechenden Hinweis und die Kritik an diesem Vorgehen bei Görs, D.: *Staatliche Berufsbildungspolitik 1981 — Zukunftsweisende berufsbildungspolitische Markierungen-*

punkte oder Ausdruck der Perspektivlosigkeit? In: *WSI-Mitteilungen*, 34. Jg. (1981), S. 318.

- [41] Man denke hierbei an die Versprechen der Kammern und Verbände, ein ausreichendes Angebot zu garantieren, wenn auf die Einführung der Umlage verzichtet wird.
- [42] Der pauschale Satz von 12,5%, der weder regionale noch branchenspezifische Entwicklungen berücksichtigt, muß als rein willkürlich gewählt angesehen werden.
- [43] Siehe dazu ausführlich Ribhegge, H.: *Außenseiterproblem* ..., a. a. O., S. 70 f., und die dort angegebene Literatur.
- [44] Siehe dazu den Überblick bei Hegelheimer, A.: *Problem einer Fondsfinanzierung*. Bonn 1974, S. 30 ff.
- [45] Bei der Analyse der Vorteile des Fondssystems wurde hier primär der konjunkturelle und strukturelle Aspekt behandelt, so daß diese Analyse keine ausgewogene Beurteilung der Vor- und Nachteile der Fondssysteme darstellen kann. Z. B. konnten Organisations- und Informationsprobleme hier nicht adäquat behandelt werden.
- [46] Siehe dazu die Ausführungen zum dezentralen Fondssystem sowie die Argumente bei Malcher, W.: *Finanzierung* ..., a. a. O.

Michael Tolksdorf

Wettbewerbsverzerrungen durch Berufsausbildung

Grundlegende Beziehungen zwischen Berufsausbildung und Wettbewerb auf den Absatzmärkten Konsequenzen wettbewerblicher Marktprozesse

Die grundlegenden güter- und geldwirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Unternehmen und Haushalten einer Volkswirtschaft bestehen darin, daß die Haushalte als Anbieter sog. „Faktorleistungen“, also des Arbeitskräftepotentials, und als Nachfrager des produzierten Warenangebots den Unternehmen als den Produktionsstätten der Volkswirtschaft im Leistungsaustausch gegenüberstehen. Der Unternehmenssektor ist Nachfrager der für die Produktion unabdingbaren Arbeitsleistungen und Anbieter der produzierten Waren. Der Ausgleich der Wirtschaftspläne von Haushalten und Unternehmen erfolgt durch die Preisbildung auf den beiden elementaren Kategorien von Märkten:

- a) Auf den Faktor- („Arbeits-“) Märkten werden Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in Übereinstimmung gebracht, wobei die Löhne als Preise für die Nutzung von Arbeitsleistung eine entscheidende Rolle spielen;
- b) Angebot und Nachfrage nach Waren treffen auf den Warenmärkten aufeinander; auch hier besteht zumindest idealtypisch die Ausgleichs- und Steuerfunktion der Warenpreise, die sich als Ergebnis der Angebots- und Nachfragesituation auf den jeweiligen Märkten bilden.

Es ist ein wesentliches Charakteristikum westlicher Marktwirtschaften, daß Wettbewerb zwischen den Unternehmen als Warenanbietern besteht. Wirtschaftlicher Wettbewerb bezeichnet hier das Bemühen eines jeden Unternehmens, durch Verbesserung seines Angebots in mengenmäßiger, preislicher und qualitativer Hinsicht höhere Gewinne und größere Marktanteile zu erwirtschaften. Selbst wenn auf einer Reihe von Märkten tatsächlich kein Wettbewerb feststellbar ist, so ist doch meistens noch potentieller Wettbewerb vorhanden. Zumindest ist die Forderung nach (Wieder-)Herstellung wettbewerblicher Marktstrukturen konstitutiv für die herrschende marktwirtschaftliche Konzeption: Wettbewerb als Norm der staatlich veranstalteten Wettbewerbspolitik.

Wichtig für die jeweilige Position von Unternehmen im Wettbewerbsprozeß ist u. a. die Qualität der vom Unternehmen eingesetzten Produktionsfaktoren. Jedes Unternehmen wird bemüht sein, die Menge und Qualität von Arbeitskräften auf dem Arbeits-

markt nachzufragen, die angesichts der Höhe des Lohnniveaus, der eingesetzten produktiven Anlagen sowie der Absatzchancen auf den Warenmärkten gewinnmaximale Produktion zuläßt.

Diese Aussage läßt sich noch schärfer formulieren:

Jedes Unternehmen in einer Marktwirtschaft mit privatem Produktionsmitteleigentum ist angesichts der aktuellen bzw. potentiellen Wettbewerbsbeziehungen zur Konkurrenz im In- und Ausland sogar gezwungen, maximale Gewinne zu erwirtschaften. Gewinne als Überschüsse der Umsatzerlöse über die Kosten der Produktion sind die Grundlage der unternehmerischen Überlebensfähigkeit: Nur hohe Gewinne gewährleisten die Investitionen in das produktive Kapital und die Qualifizierung der Belegschaften, die dem Unternehmen langfristige Überlebenschancen in regionalen, nationalen und internationalen Konkurrenzbeziehungen geben.

Das „duale Berufsbildungssystem“ in der Wettbewerbswirtschaft

Ein wichtiger, die Gewinnhöhe spürbar beeinflussender Kostenfaktor privater Produktions-, Dienstleistungs- und Handelsunternehmen sind die Aufwendungen für die betriebliche Berufsausbildung. Diese nicht unmittelbar produktionsabhängigen Kosten setzen sich grundsätzlich zusammen aus Ausbildungsvergütungen, Versicherungen, Berufskleidung, Kosten für betrieblichen Unterricht, Ausbildungswerkstätten usw. [1]. Von diesen Kosten stellen die Ausbildungsvergütungen mit Anteilen von 37,6 Prozent bis 43,4 Prozent je nach Ausbildungsstätte den größten Faktor dar. Daß die Kosten der Berufsausbildung von den Unternehmensverbänden als erheblich angesehen werden, kennzeichnet beispielsweise deren Pressepolitik, die mit Überschriften wie: „Ein Lehrling kostet DM 15 000, Maschinenbau untersucht Ausbildungskosten“ [2] die Bedeutsamkeit dieses Kostenfaktors unterstreicht. Wie U. Beicht, I. Noll und S. Wiederhold-Fritz an anderer Stelle betonen [3], stellen allein schon die Ausbildungsvergütungen als Teil der gesamten Kosten der Berufsbildung „für den auszubildenden Betrieb in der Regel einen wesentlichen Kostenfaktor dar“. Die Autorinnen weisen darauf hin, daß „bei den betrieblichen Ausbildungskosten beträchtliche Unterschiede bestehen“. Das läßt grundsätzlich die Vermutung zu, daß „Wettbewerbsverzerrungen“ nicht nur zwischen auszubildenden und nichtauszubildenden Unternehmen, sondern sogar innerhalb der Teilmenge der Ausbildungsunternehmen zu erwarten sind.

Das vorherrschende Berufsausbildungssystem wird als „Duales System“ bezeichnet, weil es eine kooperative Form der Berufsausbildung in Betrieb und Schule darstellt. Es war als solches in einem langen geschichtlichen Prozeß entstanden, nachdem sich im 19. Jahrhundert die Unzulänglichkeit der aus dem Mittelalter herrührenden rein betrieblichen Ausbildung herausgestellt hatte. Lange Zeit hatten sich allerdings der betriebliche und der schulische Bereich der beruflichen Bildung unabhängig voneinander entwickelt [4].

Wettbewerbspolitisch bedeutsam ist die Entwicklung, die das Duale System seit der Jahrhundertwende genommen hatte. So stellt die „Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ in ihrem Abschlußbericht heraus, daß beispielsweise 1907 in der metallverarbeitenden Kleinindustrie 45 Prozent aller Beschäftigten Lehrlinge waren – dagegen nur etwa 10 Prozent in den entsprechenden Mittel- und Großbetrieben [5]. Der Grund dafür ist einfach zu erklären: Da es zu der Zeit keine den heutigen Bestimmungen entsprechende „geordnete Ausbildung“ gab, waren die Lehrlinge kostengünstiger zu beschäftigen als z. B. ungelernte Arbeitskräfte. „Für große Teile der Ausbildung galt noch in den 60er Jahren die Voraussetzung, daß der Auszubildende die für ihn aufgewandten Kosten durch seinen Beitrag zur Produktion selbst aufbringt, womöglich sogar dem ausbildenden Betrieb einen Gewinn verschafft“ [6].

Für den Beginn der 70er Jahre konnte die Sachverständigenkommission dagegen nachweisen, daß generell die Bruttokosten der Berufsausbildung die Erträge der ausbildenden Betriebe aus der Arbeit der Auszubildenden übersteigen. Nur 17,1 Prozent der ausbildenden Handwerksbetriebe und etwa 5 Prozent der ausbildenden Industrie- und Handelsbetriebe erwirtschafteten 1972 noch einen Gewinn aus der bei ihnen stattfindenden Berufsausbildung [7].

Es wird daher im weiteren davon ausgegangen, daß die betriebliche Berufsausbildung in den meisten Fällen positive Nettokosten (Bruttokosten abzüglich Erträge aus der Beschäftigung der Auszubildenden) verursacht und „insofern eine betriebliche Investition“ [8] darstellt. Wie ökonomisch nicht anders zu erwarten, werden die ausbildenden Unternehmen versuchen, die Kosten der Berufsausbildung über die Preise für Güter und Dienstleistungen auf die Endverbraucher abzuwälzen [9]. In welchem Umfang das gelingt, hängt wesentlich von den Wettbewerbsbedingungen auf den jeweiligen Warenmärkten ab; grundsätzlich kann festgestellt werden, daß die Abwälzung um so besser gelingt, je gleichmäßiger alle Anbieter von einer bestimmten Kostenart getroffen werden. Als vergleichbare Situationen sind zu nennen die Erhebung einer Verbrauchsteuer, die alle Warenproduzenten gleichmäßig belastet, oder eine Änderung der Wechselkurse, die die Einstandspreise importierte Rohstoffe innerhalb einer Volkswirtschaft um einen bestimmten Prozentsatz verändert.

Wettbewerbspolitische Implikationen der Berufsausbildung

Wettbewerbsseffekte der beruflichen Finanzierungsverfahren

Die wettbewerbslichen Auswirkungen der Berufsausbildung hängen wesentlich davon ab, auf welche Weise die für jede Wirtschaftsgesellschaft unabdingbare Aufgabe der Qualifizierung des heranwachsenden Arbeitskräftepotentials in Angriff genommen wird. Bei vorherrschend einzelbetrieblicher Finanzierung der Berufsausbildung kann jeder Betrieb frei darüber entscheiden, ob er ausbilden und damit Kosten aufwenden will. Es liegen wettbewerbsverzerrende Effekte vor, wenn nur ein Teil der Unternehmen tatsächlich den Berufsnachwuchs ausbildet und die nicht-ausbildenden Unternehmen aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte dennoch qualifizierte Mitarbeiter einstellen können. Die Ausbildungsbetriebe sind dann in Höhe der Nettokosten der Ausbildung benachteiligt [10].

Bei einer weiteren Finanzierungsform, den tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen, werden Ausbildungsfonds durch Arbeitgeberumlagen gebildet; tarifvertraglich werden die Modalitäten des Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-aus-

bildenden Unternehmen festgelegt. Hier gibt es die Gefahr der Verzerrung der Wettbewerbsverhältnisse – insbesondere bei regional begrenzten Tarifverträgen – aufgrund der unterschiedlichen Kostenbelastungen bei Unternehmen, die von den Regelungen erfaßt bzw. nicht erfaßt werden [11].

Bei einem weiteren Finanzierungsverfahren, der staatlichen Subventionierung durch direkte Hilfen bzw. der indirekten Unterstützung mittels Steuerentlastungen, können gleichfalls Wettbewerbsverzerrungen auftreten.

Im Fall der unmittelbaren Subventionen wird wegen grundsätzlicher Begrenztheit der Finanzierungshilfen die Mittelvergabe nach dem „Windhundverfahren“ erfolgen [12]. Unterstützung auf der Grundlage des Eingangsantrags benachteiligt die ausbildenden Unternehmen, die – aus welchen Gründen auch immer – die hinteren Plätze in der Reihenfolge der Eingänge einnehmen; es ist wahrscheinlich, daß eine Reihe von Handwerksbetrieben, die jetzt schon mit zahlreichen hilfsmittelwirtschaftlichen, statistischen und sonstigen quasi-öffentlichen Aufgaben belastet werden, aus innerbetrieblichen Organisationsgründen gegenüber Großunternehmen benachteiligt sind [13].

Erfahrungsgemäß haben auch indirekte, auf Steuerersparnis abzielende Förderungsmaßnahmen die Wirkung, daß sie faktisch Großunternehmen bevorzugen; sie teilen damit das Schicksal aller Maßnahmen, die mittels Verringerung des steuerpflichtigen Einkommens diejenigen Haushalte und Unternehmen begünstigen, die aufgrund hoher Einkommen bzw. Gewinne eine überdurchschnittliche Steuerersparnis erzielen.

Abgrenzung relevanter Wettbewerbsbeziehungen

Die im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Ebenen möglicher Wettbewerbsverzerrungen müssen noch konkreter ausgearbeitet werden. Es wird sich nämlich zeigen lassen, daß Berufsausbildung nur bei einem Teil der Ausbildungsverhältnisse zu Wettbewerbsverzerrungen führen wird. Diese grundsätzliche Einschränkung ist deshalb zu treffen, weil Wettbewerb den unternehmerischen Einsatz von Wettbewerbsmitteln wie Warenpreis, Qualität usw. betrifft. Im Wettbewerb stehen nur Unternehmen, die auf einem bestimmten Markt anbieten, der daher auch von der Wettbewerbstheorie „relevanter“ Markt genannt und entsprechend sachlich, räumlich und zeitlich abgegrenzt wird [14]. Unmittelbar entscheidend ist somit für die Marktverhältnisse das erstellte Produkt, nicht die vermittelte berufliche Qualifikation. Wird beispielsweise ein Berufsanfänger als Elektroinstallateur ausgebildet und dafür qualifiziert, in privaten Wohngebäuden elektrische Installationen vorzunehmen, so steht er mit seiner Arbeitsleistung in Konkurrenz zu anderen Elektroinstallateuren, nicht aber zur Arbeitsleistung eines gleichzeitig Ausgebildeten, der nach der Lehre den handwerklichen Arbeitsplatz zugunsten der Beschäftigung in einem Großunternehmen aufgegeben hat, das elektrische Geräte produziert. Unterschiedliche Kosten der Berufsausbildung im Handwerks- oder Industrie- und Handelsunternehmen (sog. IHK-Betriebe) werden daher wettbewerbspolitisch irrelevant sein, solange die zu unterschiedlichen Kosten Ausgebildeten nicht in konkurrierenden Warenproduktionen eingesetzt sind.

Dasselbe gilt unter der soeben vorgenommenen Einschränkung auch für einen weiteren wichtigen Tatbestand der aktuellen Ausbildungssituation. So werden derzeit über 60 Prozent aller Lehrlinge in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten ausgebildet, weitere 24 Prozent in Betrieben mit bis zu 500 Beschäftigten und nur 15 Prozent in Großbetrieben [15]. Von der Gesamtsumme aller Beschäftigten sind aber erheblich mehr in den größeren Unternehmen beschäftigt. Das bedeutet, daß Großunternehmen einen überproportional großen Teil des gesellschaftlichen Aufwandes, heranwachsende Arbeitskräfte zu qualifizieren, auf die kleinen Unternehmen abwälzen. Das mag bildungspolitisch skandalös sein; wettbewerbspolitisch begegnet dieses Vorgehen jedoch erst dann Bedenken, wenn ausbildende und nicht-ausbildende Unternehmen in Konkurrenzbeziehungen zueinander stehen [16].

Wettbewerbliche Folgen der Streuung der Ausbildungsberufe auf Wirtschaftszweige

Folgt man den Untersuchungen von Selle und Werner [17], so kann man die Ausbildungsberufe hinsichtlich ihrer Streuung bzw. Konzentration auf Wirtschaftszweige in „monosektorale“, „heterosektorale“ und „Querschnitts“-Ausbildungsberufe unterscheiden.

Bei den sog. monosektoralen Ausbildungsberufen handelt es sich um Ausbildungen in ausschließlich einem fachlichen Geltungsbereich. Die Ausbildung der freien Berufe ist üblicherweise monosektoral. Als Beispiel diene der Ausbildungsberuf „Zahnarzt-helferin“. Hier werden meist Tarifverträge mit bundesweiter Geltung abgeschlossen, so daß angesichts der gleichen Größenstruktur der Betriebe (Zahnarzt-, Rechtsanwaltspraxen usw.) Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen nicht ausgeschlossen sind. Da die Leistungen der freien Berufe häufig nach Gebührenordnungen abgerechnet werden, haben die Ausbildungskosten praktisch keine Auswirkung auf die Preise der Dienstleistungen dieser Unternehmen. Die Folge der Berufsausbildung ist meist nur eine geringfügige, steuerlich zu berücksichtigende Minderung der Einkommen der ausbildenden Rechtsanwälte und Ärzte usw.

Wettbewerbspolitisch bedeutsamer können die heterosektoralen Ausbildungsberufe und die Querschnittsberufe sein; hier erfolgt gleichartige berufliche Ausbildung in Betrieben, die unterschiedlichen Wirtschaftszweigen angehören. Als Beispiel führen U. Beicht u. a. [18] die Berufe Schlosser und Werkzeugmacher an. Wichtig ist hier unter wettbewerbspolitischem Aspekt, daß derartige Berufe in Unternehmen unterschiedlichster Größenklassen ausgebildet werden, die sich auf den Warenmärkten mit freier Preisbildung als Konkurrenten gegenüberstehen.

Das ist sicher nur ein Aspekt heterosektoraler und Querschnittsausbildung; wettbewerbspolitische Neutralität ist gleichfalls möglich: Der Einsatz von in kleineren Betrieben kostenintensiv ausgebildeten Schlossern und Werkzeugmachern kann in Großunternehmen erfolgen, die auf anderen Absatzmärkten anbieten. Ob Wettbewerbsbeziehungen zwischen dem Angebot des kleineren, berufsausbildenden Unternehmens und dem des größeren, nicht-ausbildenden Unternehmen bestehen, müßte im Einzelfall nach dem „Substitutions-Konzept“ [19] ermittelt werden.

Die Kosten der Berufsausbildung nach Größenklassen von Unternehmen

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung muß festgestellt werden, daß sich „ein statistisch gesicherter Zusammenhang zwischen den Bruttokosten je Auszubildendem und der Betriebsgröße“ nicht hat feststellen lassen [20]. Dasselbe gilt für den Zusammenhang zwischen den Bruttokosten der Berufsausbildung je Auszubildenden und Jahr und der Betriebsgröße bei den am stärksten besetzten Ausbildungsberufen [21]. Bei der Ermittlung der Mittelwerte von drei Kategorien von Ausbildungsstätten, IHK-Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten, IHK-Betrieben mit bis zu 1000 Beschäftigten sowie Handwerksbetrieben war aber festzustellen, daß bei den IHK-Betrieben mit mehr als 1000 Beschäftigten die höchsten durchschnittlichen Brutto-Ausbildungskosten mit DM 8912 pro Jahr anfielen. Es folgten die kleineren IHK-Betriebe mit durchschnittlich DM 7633 sowie die Handwerksbetriebe mit DM 5241. Auch bei den durchschnittlichen Netto-Ausbildungskosten findet sich diese Hierarchie wieder; die Werte betragen hier DM 6692 bei den großen IHK-Betrieben, DM 5050 bei den kleinen und DM 2582 bei den Handwerksbetrieben [22].

Die hier genannten Zahlen stehen allerdings unter dem Vorbehalt, daß sie weitgehend geschätzt werden mußten, weil die Betriebe die Kosten der Berufsausbildung üblicherweise nicht gesondert im Rahmen der betrieblichen Kostenrechnung erfassen [23]. Je kleiner das ausbildende Unternehmen ist, desto

eher ist zu erwarten, daß der Auszubildende am konkreten Arbeitsplatz ausgebildet und in die betriebliche Produktion integriert wird. Die Kostenart „Ausbildungswerkstatt“ spielt entsprechend für Handwerksbetriebe mit 1,2 Prozent der Gesamtkosten der Berufsausbildung eine völlig untergeordnete Rolle; die großen IHK-Betriebe melden dagegen einen Kostenanteil von 14,5 Prozent. Die unmittelbare betriebliche Ausbildung schlägt andererseits im Handwerk mit 28,9 Prozent zu Buche, bei den großen IHK-Betrieben nur mit einem Anteil von 15,2 Prozent an den Gesamtkosten der Berufsausbildung [24]. Wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einem im August 1981 veröffentlichten Gutachten feststellt, ist seit 1972 die Zahl der Lehrstellen im Handwerk kontinuierlich gewachsen. Das DIW führt dieses Wachstum auf die günstige Kosten-Nutzen-Relation der handwerklichen Berufsausbildung zurück [25]. Man kann daher unterstellen, daß bei zahlreichen Handwerksbetrieben auch heute noch die traditionelle Gewinnung von Nettoerträgen aus der Lehrlingsarbeit weiterbesteht; insofern wird das Abschlußergebnis der Sachverständigenkommission — wonach überwiegend Nettokosten der Berufsausbildung bestehen — relativiert.

Wettbewerbsverzerrung aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte
Wettbewerbsverzerrungen sind, wie die Sachverständigenkommission in ihrem Abschlußbericht (S. 355) ausdrücklich bemerkt, hauptsächlich deshalb zu erwarten, weil die Unternehmen in sehr unterschiedlichem Ausmaß — und in der Mehrzahl keine — Bildungsarbeit betreiben; so waren Anfang der 70er Jahre nur etwa ein Zehntel der Betriebe in Industrie und Handel und etwa ein Viertel der Handwerksbetriebe berufsausbildend tätig. Bildungsaktive Unternehmen werden dementsprechend mit höheren Kosten belastet.

Dieser Belastungseffekt könnte sich trotz allem positiv auswirken, wenn die ausbildenden Unternehmen einen Arbeitsmarktvorteil aufgrund der Ausbildung erhielten. Tatsächlich jedoch verlassen die Ausgebildeten die Ausbildungsunternehmen sehr schnell. So waren nur in 31 Prozent der Handwerksbetriebe, in 48 Prozent der kleineren und in 63 Prozent der größeren IHK-Betriebe mindestens die Hälfte der in den drei vorangegangenen Jahren Ausgebildeten weiterhin beschäftigt, die anderen hatten ihre Ausbildungsbetriebe bereits verlassen. Zwei Drittel der Handwerksbetriebe beschäftigten noch höchstens 10 Prozent der Mitarbeiter, die sie vor fünf Jahren ausgebildet hatten [26].

Kostenüberwälzung als Problem der Unternehmensgröße?

Berufsausbildungsbedingte Wettbewerbsverzerrungen liegen vor, wenn die ausbildenden Unternehmen Schwierigkeiten haben, auf ihren jeweiligen Absatzmärkten die Kosten der Ausbildung durch Preiserhöhungen am Markt durchzusetzen. Grundsätzlich wird unterstellt, daß größere Unternehmen die Überwälzung der Ausbildungskosten leichter erreichen können als kleinere.

Erkenntnisse der Wettbewerbstheorie weisen dagegen auf folgenden Problemzusammenhang: Die Unternehmensgröße ist prinzipiell kein wesentliches Kriterium für den Überwälzungserfolg; entscheidend sind vielmehr die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage auf den Warenmärkten. Übersteigt die kaufkräftige Nachfrage das Marktangebot, so sind Preiserhöhungen und somit Kostenüberwälzungen möglich. Ist dagegen das Angebot größer als die Nachfrage, so sinken — Wettbewerbsverhältnisse auf den relevanten Märkten unterstellt — die Preise. Dabei kann es geschehen, daß nicht nur Berufsausbildungskosten, sondern sogar Teile der Mehrwertsteuer nicht auf den Endverbraucher als den vom Steuergesetzgeber gewollten Steuerschuldner abgewälzt werden können.

Dieses Bild verändert sich bei Vorliegen marktbeherrschender Stellungen [27]. Das marktmächtige Unternehmen hat grundsätzlich die Chance zur eigenständigen Preispolitik auf den Absatz- und Beschaffungsmärkten; derartige Unternehmen können zumindest prinzipiell sämtliche Berufsausbildungskosten abwäl-

zen. Sollten die Absatzmärkte wegen stagnierender Nachfrage oder erhöhten Importangebots die Abwälzung nicht zulassen, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, kleinere Zulieferanten zu weiteren Preiszugeständnissen zu bewegen — ein Aspekt von Ausnutzung von Nachfragemacht. Die Kosten würden hier auf die vorgelagerte Wirtschaftsstufe abgewälzt werden. Derartige Möglichkeiten, Nachfrage- bzw. Angebotsmacht auszuüben und damit die Marktpreisbildung zugunsten der eigenen Gewinnpolitik zu beeinflussen, hat ein kleiner Handwerksbetrieb praktisch nicht. Das Problem der Ausnutzung von Marktmacht als Folge wachsender Angebotskonzentrationen auf zahlreichen Märkten besteht selbstverständlich unabhängig von der Weiterwälzung von Berufsausbildungskosten; angesichts der Größenordnung der Nettoausbildungskosten im Verhältnis zu den Gesamtkosten eines Unternehmens wird man davon ausgehen können, daß derzeit nur geringfügige berufsausbildungsbedingte Verzerrungen der Wettbewerbsverhältnisse auf den Warenmärkten zu erwarten sind [28].

Nennenswerte Wettbewerbsverzerrungen sind in den Fällen zu erwarten, in denen die Unternehmen, die auf demselben Warenmarkt anbieten, entweder in erheblichem Umfang und weit über den eigenen Bedarf an qualifizierter Arbeit hinaus selbstfinanzierte Berufsausbildung betreiben (und das ist insgesamt eine Minderheit der Unternehmen) oder auf Berufsausbildung gänzlich verzichten und damit prinzipiell billiger anbieten bzw. — bei gleichen Preisen — im Umfang der ersparten Ausbildungskosten höhere Gewinne erwirtschaften.

Wettbewerbsverzerrung durch Finanzausgleich

Der zuletzt erwähnte wettbewerbliche Gesichtspunkt wird jedoch — worauf nachdrücklich Edding hinweist [29] — künftig immer bedeutsamer werden; zumindest weisen die erkennbaren Entwicklungstendenzen in diese Richtung: Steigende Nettokosten; Erhöhung der Qualitätsanforderungen an die Berufsausbildung; Zwang auch für kleinere Unternehmen zu kostensteigernder Professionalisierung der Ausbildung. Die Sachverständigenkommission hatte daher in ihrem Abschlußbericht auf die wettbewerbsverzerrende Wirkung „externer Effekte“ [30] hingewiesen und damit Überlegungen nahegelegt, wie sie auch in der Umweltschutzdiskussion geführt werden. Schutz der Umwelt und Qualifizierung der Berufsanfänger sind volkswirtschaftlich gleichermaßen wichtige Aufgaben. Sie werden in der konkreten Ausführung von privaten Unternehmen bewerkstelligt, so daß Wettbewerbsverzerrungen auftreten, wenn einige Unternehmen die Ausgaben an Dritte weiterwälzen und sich selbst nicht beteiligen: Umweltbelastende Produktion und Verzicht auf Berufsausbildung sind billiger; die einzelbetriebliche Berücksichtigung dieser „sozialen Kosten“ verteuert die Produktion und mindert damit die Wettbewerbschancen. Ähnliche Argumente sind sogar schon in internationalen Diskussionen aufgetaucht und hatten zu Überlegungen geführt, die Waren aus Ländern, die ohne Umweltschutz „kostengünstiger“ produzieren und billiger auf den Weltmärkten anbieten können, an den Grenzen durch eine Ausgleichsabgabe zu verteuern und damit die Wettbewerbsfähigkeit der mit Umweltauflagen produzierenden heimischen Wirtschaft wiederherzustellen.

Die Grundgedanken sind übertragbar: Das herrschende Wirtschaftssystem läßt es lohnend erscheinen — vom Gesichtspunkt einzelwirtschaftlicher Rationalität —, kostenminimal zu produzieren, also z. B. auf Berufsausbildung zu verzichten.

Analog zum sogenannten Verursacherprinzip müßte daher durch politische Entscheidung festgelegt werden, daß alle Unternehmen als Nachfrager von Arbeitsleistungen für die gesellschaftlichen Kosten der Berufsqualifizierung aufzukommen haben. Damit vermeidet man einmal die wettbewerbsverzerrenden Effekte der heute noch vorherrschenden einzelwirtschaftlichen Finanzierung durch wenige Unternehmen: zum anderen wird eine der Voraussetzungen einer für die 80er Jahre angemessenen — sowohl quantitativ wie qualitativ — Berufsausbildung geschaffen. F. Edding hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß das vorherrschende

System einzelwirtschaftlicher Finanzierung allein nicht mehr ausreichen wird [31].

Dementsprechend gibt es sehr gute ausbildungspolitische, aber auch gute wettbewerbspolitische Gründe für den Ausgleich der finanziellen Belastung aus der Ausbildung mittels Umlage bei allen Unternehmen. Dieses Verfahren ist genauso verträglich bzw. unverträglich mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft wie Umweltpolitik mittels öffentlicher Vorgabe von Normen oder Erhebung von Abgaben für z. B. Abwassereinleitungen. Um Wettbewerbsverzerrungen von vornherein zu verhindern, müßten die Ausbildungsumlagen — analog zu Umweltbestimmungen — für alle Unternehmen gelten. Es wäre auch keine Wettbewerbsverzerrung, wenn die gesetzlichen Regelungen berufsausbildende Unternehmen nicht nur von der Umlage befreien, sondern sogar zu Nettoempfängern von Zulagen nach Maßgabe ihrer Ausbildungsleistungen machten. Auch hier entspräche das Vorgehen z. B. dem Verfahren bei der Abwasserabgabe nach dem Abwasserabgabengesetz, das Unternehmen nicht belastet, die auf die Einleitung von Abwasser verzichten und statt dessen Kläranlagen bauen.

Zusammenfassung

Wettbewerbsverzerrungen aufgrund des herrschenden Systems einzelwirtschaftlicher Finanzierung von Berufsausbildung sind in erster Linie zwischen Unternehmen zu erwarten, die auf denselben Warenmärkten anbieten, und die entweder berufsausbildend tätig sind oder nicht. Das berufsausbildende Unternehmen wird versuchen, die Kosten der Berufsausbildung auf die Preise seines Warenangebots aufzuschlagen. Seine Konkurrenzsituation verschlechtert sich entweder wegen der höheren Preise oder — bei gleichem Preisniveau — wegen der geringeren Gewinne.

Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis von großen und kleinen IHK-Unternehmen bzw. Handwerksunternehmen sind nur in den Fällen zu erwarten, in denen das Warenangebot der Unternehmen auf dieselben Märkte trifft. Wettbewerbspolitisch sind dabei die kleinen Unternehmen nicht von vornherein benachteiligt, wenn sie sich auch an der Berufsausbildung beteiligen; verzerrende Wirkungen kann man erst dann erwarten, wenn die kleinen Unternehmen absolut und relativ stärker die gesellschaftliche Aufgabe der Qualifizierung des Berufsnachwuchses betreiben als die großen Unternehmen. Wenn die großen Unternehmen zu etwa 90 Prozent auf Berufsausbildung verzichten und statt dessen die überproportional von kleinen Unternehmen ausgebildeten Arbeitskräfte auf den Arbeitsmärkten erfolgreich nachfragen, dann besteht strukturell eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen zugunsten der Großunternehmen.

Individuelle Vorteile im Wettbewerbsprozeß sind grundsätzlich immer dann zu erwarten, wenn es privaten Unternehmen gelingt, die Beteiligung an „sozialen Kosten“, wie Berufsausbildung und Umweltschutz, zu umgehen. Analog zum umweltpolitischen Erfordernis umweltschonender Produktion verursacht die Berufsausbildung Kosten für die individuellen Produzenten; in einer Wettbewerbswirtschaft ist daher angesichts der auf Gewinnmaximierung gerichteten universellen Handlungsmotivation privater Unternehmer eine Tendenz vorhanden, die sozialen Kosten zu „externalisieren“, also nicht kostensteigernd und gewinnmindernd im eigenen Unternehmen anfallen lassen.

Die Konsequenz aus wettbewerbspolitischer Sicht wird analog zur politischen „Internalisierung“ der Umweltkosten in die Kostenrechnung der Unternehmen zu suchen sein: Die Kosten der gesellschaftlichen Aufgabe „Berufsausbildung“ werden alle Unternehmen zu tragen haben; nicht-ausbildende Unternehmen sollen sich im Rahmen eines Finanzausgleichs beteiligen. Gleichmäßige Belastung vermeidet am ehesten Wettbewerbsverzerrungen.

Der Endverbraucher als Nutznießer der mit qualifizierter Arbeit produzierten Waren wird in jedem Fall derjenige sein, der für die Kosten der Berufsausbildung und — analog — die der umweltverträglichen Produktion aufkommt. Somit sprechen gute wette-

werbspolitische Gründe für ein System des Finanzausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Beicht, U.; Noll, I.; Wiederhold-Fritz, S.: Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen. Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 21, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1980, S. 10 (Im folgenden „Vergütungen“ genannt.)
- [2] Blick durch die Wirtschaft, Nr. 27, vom 01.01.1980, zitiert bei Beicht, U. u. a., Vergütungen, S. 6.
- [3] Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen. In BWP 5/80, S. 6.
- [4] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Abschlußbericht. Bonn 1974, S. 13. (Im folgenden „Abschlußbericht“ genannt.)
- [5] Abschlußbericht, S. 14.
- [6] Edding, F.: Das Duale System im Übergang zur Pluralität der Lernorte. In BWP, Dezember 1980, S. 3.
- [7] Abschlußbericht, Tabelle 54, S. 100.
- [8] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973, S. 23.
- [9] Abschlußbericht, a.a.O., S. 43; Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.: Finanzierung der Berufsausbildung — Überblick über wichtige Etappen der Diskussion. In: BWP, 5/80, S. 2.
- [10] Vgl. Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.; ebenda.
- [11] dies., S. 4.
- [12] Vgl. Müller-Steineck, E.; Wiederhold-Fritz, S.: a.a.O., S. 5.
- [13] Daß kleine und mittlere Unternehmen staatliche Unterstützungen nicht wahrnehmen, die zu ihrer Hilfe entwickelt wurden, weil sie sie einfach nicht kennen, stellt z. B. die Arbeitsgruppe Berlinförderung, Integrierte Berlinförderung, Konzept für eine Neuorientierung, Heft 7, der Forschungsreihe der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin 1981, S. 15, heraus. Die Autoren erwähnen 55 (!) verschiedene Instrumente. Daß zusätzliche Instrumente der Ausbildungsförderung nur zureichend wahrgenommen werden, ist auch außerhalb des besonders stark durchsubventionierten Wirtschaftsgebietes Berlin wahrscheinlich.
- [14] Vgl. Schmidt, I.: Wettbewerbstheorie und -politik. Eine Einführung, Stuttgart 1981, S. 27.
- [15] Schmidt, H.: Klein- und Mittelbetriebe entscheiden über die Zukunft der Berufsbildung. Pressemeldung des Bundesinstituts für Berufsbildungsforschung, 20/B1, Bonn, 25.05.1981.
- [16] Diese Aussage abstrahiert von der Konkurrenz zwischen (Reparatur-) Handwerk und produzierender Industrie. Die Wettbewerbsbedingungen verbessern sich für die Industrie, wenn hauptsächlich das reparierende Handwerk die Kosten der Berufsausbildung trägt. Entsprechend höhere Preise für Reparaturleistungen lassen Haushalte häufiger statt Reparatur den Neuerwerb des funktionsgestörten Gegenstandes vornehmen.
- [17] Selle, B.; Werner, R.: Verteilung der Auszubildenden auf die Wirtschaftszweige. Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Heft 3, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1977. Vgl. Beicht, U. u. a., Vergütungen, S. 16 ff.
- [18] Vergütungen, a.a.O., S. 20.
- [19] Vgl. Schmidt, I.: a.a.O., S. 28 ff.
- [20] Abschlußbericht, S. 156.
- [21] Ebenda, S. 165.
- [22] Abschlußbericht, Tabellen 60 und 61, S. 107 bzw. S. 108.
- [23] Beicht, U. u. a.: Vergütungen, S. 6 f.
- [24] Vgl. Albach, H.: Die Kosten der betrieblichen Berufsausbildung nach den Ergebnissen der Sachverständigenkommission. In: Albach, Horst (Hrsg.), Kostenrechnung der beruflichen Bildung, USW-Schriften für Führungskräfte, Bd. 10, Wiesbaden 1978, S. 44, Tabelle 3, abgedruckt in: Beicht, U. u. a.: Vergütungen, a.a.O., S. 10.
- [25] Tagesspiegel, 27.08.1981. Vgl. auch Schmidt, H.: a.a.O.
- [26] Abschlußbericht, Tabelle 150, S. 235.
- [27] Marktbeherrschung wird marktstrukturell als Prozentsatz des Marktangebots gemessen, der auf das größte bzw. die drei (sechs) größten Unternehmen entfällt (sog. „Konzentrationsgrad“).
- [28] Die Tatsache, auf die Beicht, U., Vergütungen, a.a.O., S. 7, hinweisen, daß Berufsausbildungskosten in den meisten Fällen nicht zur gesonderten Erfassung im Rahmen der betrieblichen Kostenrechnung führen, läßt die Vermutung zu, daß diese Kosten insgesamt eher eine untergeordnete Rolle spielen.
- [29] Vgl. Edding, F.: a.a.O.
- [30] Abschlußbericht, S. 355.

Erich Dauenhauer

Qualifikationssteuerung und Finanzierung

Unter- und Fehlinvestitionsthese

Die bildungsökonomische Diskussion der beiden letzten Jahrzehnte war, soweit der Zusammenhang zwischen Qualifikation und Finanzierung erörtert wurde, beherrscht von zwei Thesen. Die **Unterinvestitionsthese** geht von der Annahme aus, daß das einzelne Unternehmen deshalb so wenig in berufliche Bildung investiert, weil (1) die Unternehmensleitung damit rechnet, daß betrieblich finanzierte Bildungsinvestitionen in die Personalträgerschaft und damit Verfügbarkeit des einzelnen Arbeitnehmers übergehe, der aufgrund der grundgesetzlich gesicherten Berufswahl- und Arbeitsplatzwahlfreiheit das ihm zugewachsene Bildungskapital beliebig fremdbetrieblich verwenden könne; weil (2) infolge des Konkurrenzdrucks die einzelbetriebliche Kostenmarge sich langfristig an dem Niveau derjenigen Unternehmen orientieren müsse, die wenig in Berufsbildung investierten und daher bei ihrer Kapitalrentabilität keine Verzinsung der Bildungsinvestitionen zu kalkulieren hätten; und weil (3) Bildungsinvestitionen noch stärker als Sachkapitalinvestitionen zeitlich umweghafte und im einzelbetrieblichen Ertrag ungewisse Kostenaufwendungen darstellten, die dem Kalkül eines rational agierenden Unternehmens entgegenstünden.

Im Unterschied zur Unterinvestitionsthese, die auf ein Mißverhältnis der einzelbetrieblichen Ausgaben-Einnahmenrelation abstellt, leitet die **Fehlinvestitionsthese** ihre Argumente aus bildungsökonomischen und gesellschaftlichen Zusammenhängen ab. Das einzelne Unternehmen gehe, soweit es überhaupt in Berufsbildung investiere, von Prämissen aus, die dem Gesamt-

anspruch der Qualifikation nicht genügen: (1) Jede einzelbetriebliche Bildungsinvestition orientiere sich notwendig an der kurzfristigen Verwertbarkeit und damit an der schnellen Verzinsung des eingesetzten Aufwandes, d. h. das Bildungsbudget habe sich gegenüber der Unternehmensleitung dahingehend zu legitimieren, inwieweit es in der beruflichen Aus- und Weiterbildung unmittelbar den Erfordernissen von Arbeitsplätzen zuarbeite. Da aber das Qualifikationsniveau der Arbeitsplätze durch den zufälligen Ausprägungsgrad der technischen und Produktionslage begrenzt sei, produziere das einzelne Unternehmen eine berufliche Bildung im berufspädagogisch reduzierten Zufallsrahmen gegebener Arbeitsplatzprofile. (2) Die Kurzschlüssigkeit der Qualifikationssteuerung aus direktem Verwertbarkeitszwang sei aber nicht nur aktuell unzulänglich, sie übersehe auch die Zukunftsprofile beruflicher Qualifikation, die sich weniger in gegebenen Arbeitsplätzen als in allgemeinen Trends ankündige (Forschungsberichte, Messen und andere Indikatoren für den zu erwartenden technischen Fortschritt). (3) Weit gewichtiger als die mangelnde sachliche und zeitliche Reichweite einzelbetrieblicher Qualifikationssteuerung sei deren gesellschaftlicher Fehlcharakter. Dreierlei Bedenken müßten angemeldet werden: (3.1) Grundsätzlich sei nicht annehmbar, das ökonomische und technische Versorgungsniveau einer Gesellschaft der kasuistischen Summe betrieblicher Kalküle und Egoismen zu überlassen. Ihnen habe eine übergreifende gesellschaftliche Zielsetzung entgegenzuwirken, damit technischer und ökonomischer Fortschritt human bleibe. Daraus resultiert eine zumindest teilweise Abkoppelung der Qualifika-

tionssteuerung von einzelbetrieblicher Verfügung; denn berufliche Bildung darf danach weniger dem Unternehmensprofil als dem übergeordneten Gesellschaftsziel unterworfen werden. (3.2) Diese Entkoppelung wird um so notwendiger gehalten, als mit beruflicher Fachqualifikation (Schweißen, Buchen usw.) stets auch eine beruflich bedeutsame Haltungsqualifikation (Strukturqualifikationen: Ausdauer, Zielengagement usw.) einhergehe, die nicht einseitiger Unternehmensideologie ausgeliefert werden dürfe. (3.3) Eine unter einzelbetrieblicher Regie laufende Berufsbildung sei auch insofern eine das Ganze verfehlende Investition, als sie „Allgemeinbildung“ vernachlässige, d. h. soziale, allgemeine kulturelle und politische Kompetenzen nur insoweit pflege, wie sie dem Rentabilitätsdenken entsprächen.

Unter dem Argumentationsdruck der Unter- und Fehlinvestitionsthese hat die Berufsbildungspolitik [1] – unterstützt durch Kommissionsberichte und Anhörungen – Maßnahmen (Gesetze, Forschungsfinanzierung, Programme) eingeleitet, die tendenziell auf die Schwächung bzw. Aufhebung der einzelbetrieblichen Qualifikationssteuerung hinauslaufen; dabei spielt das Instrument der zentralen Finanzierung (Berufsbildungsabgabe) nicht nur im Gesetz, sondern bereits in der Praxis insofern eine besondere Rolle, als der vollschulische Anteil stark ausgedehnt wurde und schulisch finanzierte Qualifikationsproduktion eine Form betriebs- bzw. arbeitsplatzentkoppelter und somit zentraler Steuerung darstellt. Die Wirkung von zentralen Konzepten kann darin gesehen werden, daß Zuteilungs- und damit Steuerungsmaßnahmen eines verbandstaatlich besetzten Gremiums gegenüber einzelbetrieblichen Allokationsmaßnahmen an Bedeutung gewinnen und z. B. das unternehmerische Engagement und die berufspädagogische Angebotsbreite der Arbeitsplätze verändern.

Thesenprüfende Fragestellungen

Es hat den Anschein, daß die Argumente der Unter- und Fehlinvestitionsthese analytisch und empirisch zu wenig auf ihre Tragfähigkeit hin überprüft worden sind und daß die Berufsbildungspolitik sich auf axiomatisch gebende Prämissen eingelassen hat, die sie im Streit um optimale Qualifikationssteuerung vorschnell hat Partei ergreifen lassen. Um erste Bedenken gegen die Thesenbehauptungen einzuleiten, sei eine Modellidee vorgestellt; es folgen Hinweise auf empirische Befunde zweier Langzeituntersuchungen; danach soll die Qualifikations-Finanzierungsproblematik auf jene zwei Punkte reduziert werden, die für die politischen und praktischen Bedingungen ausschlaggebend sind, nämlich auf die Fragen der Ziele und Maßstäbe. Ähnlich der Systemdebatte zur Wirtschaftsordnung sind die Entscheidungen über Investition, Allokation und Ertrag (Nutzen) davon abhängig zu machen, wofür und unter welchen Rationalitätskriterien beruflich qualifiziert werden soll und welche Effekte von konkurrierenden Finanzierungswegen ausgehen. So kann z. B. gefragt werden,

- ob gesellschaftliche Zielformulierungen wirklich und generell treffsicherer und letztlich gemeinwohlfördernder ausfallen als Orientierungen an einzelbetrieblichen Bedürfnissen;
- ob aus gesellschaftlichen Bedürfnissen Maßstäbe für eine optimale Herstellung und Allokation beruflicher Bildung abgeleitet werden können;
- ob zentralistische Bedingungen der Qualifikationslenkung nicht Arbeitsplätze aus dem berufspädagogischen Verkehr ziehen, deren Profil nicht substituierbar ist, d. h. ob zentrale Lenkung berufliche Bildung quantitativ und qualitativ nicht dadurch verkürzt, daß anstelle originär breit verwendungsorientierter Aus- und Weiterbildung ausdünnende Steuerungsimpulse durch Finanzierung treten, die das Ganze der Betriebs- und Arbeitsplatzanforderungen leicht übersehen und ein subventionistisches statt praxisgeleitetes Qualifikationsdenken begünstigen;
- ob es tatsächlich zutrifft, daß einzelbetrieblich finanzierte und damit auch gelenkte Berufsbildung blind gegenüber dem technischen Zukunftsprofil und den gesellschaftlichen Bedürfnissen ist?

Beispiel einer analytischen Thesenprüfung: Theorie des Personalmarketing

In seiner Habilitationsschrift hat Dieter Sadowski [2] das Investitionskalkül der Unterinvestitionsthese und des Humankapitalkonzepts untersucht. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, daß beide durch die Theorie des Personalmarketing zu ersetzen seien: Betriebe betreiben nämlich berufliche Bildung hauptsächlich nicht aus Gründen der Produktivitätssteigerung, auch nicht als Reflex auf Produktionsplanung, sondern um sich ein Reputationskapital zu verschaffen, das ihre Suchkosten für geeignete Mitarbeiter verringert [3]. Bildungsinvestitionen erleichtern nämlich die externen und internen Personalrekrutierungen und stehen vornehmlich unter dem Aspekt der systematischen Beschaffungspolitik. Durch berufliche Bildungsmaßnahmen verringert sich die Mitarbeiterfluktuation, weil sich der einzelne Arbeitnehmer nicht nur nach Lohn- und Arbeitsplatzbedingungen ausrichtet, sondern auch nach dem Reputationskapital des Unternehmens. Die Theorie des Personalmarketing verbindet somit Erkenntnisse der betriebswirtschaftlichen Beschaffungspolitik mit Erkenntnissen der Theorie unvollkommener Arbeitsmärkte, der Bildungs- und Informationsökonomie und der Personalwirtschaft. Unter dieser Sicht ist eine unternehmensfinanzierte Berufsbildung nicht kurzschlüssig, irrational oder investitionstheoretisch unhaltbar, sondern ein kriteriengeleitetes und kostenrationales Verhalten. Im Gegensatz zur vielfach behaupteten generellen Produktivitätspriorität richten die Unternehmen ihre Bildungsaktivitäten z. B. auf Fluktuationsvermeidung aus, die ihrerseits durch die Nichtlohn-Determinanten (primäre Integration und Informationswiedezentrale Transparenz) bestimmt wird, so daß Berufsbildung einzelbetrieblich zu dem Zweck finanziert wird, eine firmen- und arbeitsplatzpositive Verhaltensdisposition der Arbeitnehmer zu erzeugen, die den Unternehmenswechsel verringern. Kosten- und Organisationsdenken stehen also häufig (bei Großbetrieben regelhafte) vor Produktivitätsdenken. Unter dieser Hypothese wird auch verständlich, warum die betrieblichen Bildungsprogramme nicht einmal vorwiegend firmenspezifische oder gar arbeitsplatzspezifische Curricula „trainieren“, wie es nach dem streng produktivitätstheoretischen Investitionskalkül erforderlich wäre (denn nur diese Curricula könnten fremdbetrieblich nicht verwertet werden: allein sie wären monopsonistisch zu maximieren), sondern berufsgenerelle Bildung betreiben und betreiben müssen: vor allem diese Qualität der Berufsbildung kommt der Betriebs-erwartung nach positiver Verhaltensdisposition entgegen (Training von Schlüssel- und Strukturqualifikationen); sie vor allem fördert den innerbetrieblichen Mobilitätsspielraum. Dabei nehmen die Betriebe die gestiegenen Risiken der Fremdverwertung (Fluktuation) auf sich, so daß eine scheinbar paradoxe Situation gegeben ist: Indem die Unternehmen die Mobilitätskapazität des einzelnen Arbeitnehmers erhöhen (durch berufsgenerelle Bildungsförderung), suchen sie Fluktuationen und Kostensteigerung zu vermeiden; binnenpolitisch sichern sie das Risiko mit primärgruppenspezifischer Integration u. ä. ab, weniger durch Einkommensprämien. Die betriebliche Personal- und Bildungspolitik sucht also Belohnungslagen (Arbeitszufriedenheit durch Anerkennung in der Gruppe usw.) zu schaffen, indem sie den Arbeitnehmer berufsqualifikatorisch dafür aus- und fortbildet: er wechselt mit diesen berufsgenerellen Kompetenzen deshalb nicht (oder wenig), weil er in der neuen Firma eine Zufriedenheitssituation erst schaffen müßte. Das komplizierte Personalmanagement läuft demnach darauf hinaus, durch berufsgenerelle, d. h. firmenübersteigende Qualifizierung sich auf dem unvollkommenen Arbeitsmarkt einen teilmonopsonistischen Bereich bei polypolistischer Konkurrenz zu reservieren, ein Marktverhalten, wie es betriebswirtschaftlich allgemein verbreitet ist [4]. Es wird sofort ersichtlich, daß eine zentrale Berufsbildungsfinanzierung gegenüber dieser positiv (positiv für den einzelnen Arbeitnehmer: er wird berufsweit qualifiziert; für das Unternehmen: es spart Kosten; für die Volkswirtschaft: Marktkonkurrenz rationalisiert das qualifikatorische Allokationsproblem; natürlich

stehen den positiven Effekten auch negative gegenüber, z. B. die Erschwerung des volkswirtschaftlich erwünschten regionalen Mobilitätsverhaltens) einzuschätzenden Marktkonkurrenz blind bleiben muß.

Beispiel einer empirischen Thesenprüfung: basisgesteuerte Qualifikationsvermittlung

Man könnte gegen die Rekrutierungsmethode der Unternehmen und gegen das lohnübersteigende Bedingungsverhalten der Arbeitnehmer einwenden, daß es sich um typische Strategien im Umfeld von allenfalls mittel- und großbetrieblichen Betriebswirtschaften handelt. Erfahrungen aus zwei Langzeituntersuchungen [5] zeigen jedoch, daß auch kleinbetriebliche Einheiten Berufsbildung eher unter dem Gesichtspunkt einer Personalbeschaffungsmaßnahme als demjenigen der Produktivitätssteigerung betreiben. So akzeptieren handwerkliche Kleinbetriebe einschneidende Reformmaßnahmen (kontinuierliche örtliche Abstimmung unter den Lernorten, Blockung, didaktisch-inhaltliche Absprachen der örtlichen Dualpartner) unter der Erwartung, daß sich eine berufspädagogische Stabilität zwischen den Lernortpartnern einstellt, die den Handwerksmeistern erlaubt, ihre personellen Akquisitionen verbessern zu können. Auch Kleinbetrieben geht es also nicht darum, rasches Verwendungswissen zu produzieren oder produzieren zu lassen, um ihren Betriebsgewinn zu maximieren [6], vielmehr liegt ihr Interesse darin, eine Berufsbildungsstrategie zu verwirklichen, die kosten- und prozeßrational solche Qualifikationen begünstigt, mit deren Hilfe der technische Fortschritt und die Fülle der kaum standardisierbaren Problemsituationen an Arbeitsplätzen mittel- und langfristig gemeistert werden können. Dabei geht man von folgender „Berufsbildungsrechnung“ aus:

Akquisitionskalkül (A_k)	Ausbildungskalkül (A_u)
1. Innerbetriebliche Vorbereitungskosten für Personalwerbung	1. Innerbetriebliche Vorbereitungskosten für Lehrlingswerbung
2. Werbekosten	2. Werbekosten
3. Kosten der Einstellung	3. Kosten der Einstellung (Tests u. ä.)
4. Einlernkosten	4. Ausbildungskosten (Personal-, Materialkosten u. ä.)
5. Produktionsrisiken (Produktionsausschuß u. ä.)	5. abzüglich Ertragsleistungen während der Ausbildung
	6. abzüglich immaterieller Wert betrieblicher Sozialisation (Ausbildungszukunftswert)
Kosten A_k	Kosten A_u

Die Entscheidungsfreiheit der Basisakteure – eine in der Vergangenheit weithin unterschätzte Bedingung valider Berufsbildung – wurde in den Modellversuchen dazu benutzt, die berufsnotwendigen Qualifikationen mit dem Blick auf Arbeitsplätze und Unternehmenssituationen erst auszumachen, diese kostengünstig und lernrational zu plazieren und damit in ökonomischer Weise zu finanzieren [7]. In ungezählten curricularen Such- und Prüfunternehmen (kontinuierliche örtliche Abstimmung der Partner im dualen System) wurde die Erkenntnis gewonnen, daß zentrale Lehr-Lern-Vorgaben (durch Ausbildungsverordnungen und Rahmenlehrpläne) in großen Teilen die Wirklichkeit und Aktualität der Arbeitsplätze und des technischen Fortschritts verfehlen und daß vorgegebene Qualifikationssteuerungen (d. h. die Inhalte und deren Aufteilung auf Lehrjahre und Lernorte) häufig bildungsökonomische und curriculare Fehlinvestitionen darstellen. Vornehmlich die Betriebe fühlen hautnah und täglich das Profil der arbeitsplatz-, unternehmens- und berufspädagogischen Qualifikationen ab und können somit der Berufspädagogik anzeigen, was zu lernen ist. Das basisintegrierte Verfahren sichert aber nicht

nur Validität, sondern auch den kostengünstigsten Weg, weil es gegenüber Fehlinvestitionen besonders sensibel ist. Damit ist zugleich der enge Zusammenhang zwischen Qualifikationssteuerung und Finanzierung aufgezeigt: Wenn es richtig ist, daß die Betriebe den Qualifikationsmarkt am besten kennen, dann verspricht eine einzelbetriebliche Finanzierung den größten Nutzen für alle (Individuum, Betrieb, Volkswirtschaft); jede fondszentrale Finanzierung muß notwendig eine optimale Qualifikationssteuerung erschweren, weil Qualifikationsbestimmung und Herstellungsbelohnung von tendenziell unzureichenden Prämissen bzw. Maßstäben ausgehen: die Fondsverwalter wissen nicht (oder nicht so rasch wie Basisakteure), welche Berufsbildung erforderlich ist; so produziert das System fondsbelohnungsgerechte und nicht unbedingt arbeitsplatz-, unternehmens- und berufsgerechte Qualifikationen. Fondsfinanzierung entwertet überdies makroökonomisch teilweise die Angebotsbreite und -qualität des Berufsbildungsmarktes. In der Berufsbildungspolitik unserer Tage wird über marktwirtschaftliche Belohnungssysteme deshalb so wenig nachgedacht, weil der Berufsbildungsmarkt sich an schulische Kriterien bereits so stark gewöhnt hat, daß Fehlinvestitionen nicht als „subventionistische“ Folge interpretiert werden, sondern als unabwendbare Mängel. Die Hochschulen sind dafür aktuelles Beispiel.

Maßstabs- und Zielproblematik

Die thematische Hauptfrage lautet: Von welchen Kriterien muß sich das Berufsbildungssystem leiten lassen, um (1) die richtigen Qualifikationen (2) kostengünstig und (3) zum richtigen Zeitpunkt vom (4) geeignetsten Lernort herstellen zu lassen? Eine erste Antwort ist ebenso einschneidend wie einfach: Die Berufsbildungspolitik sollte ihr Interesse stärker als bisher der Verwender- als der Anbieterseite zuwenden; denn die Maßstäbe dafür, welche Qualifikationen zweckmäßig sind, liefert vornehmlich die Abnehmerseite. Unternehmen fragen Arbeitskräfte nach und müssen notwendig über genaue Qualifikationsvorstellungen verfügen. Entgegen dieser einfachen bildungspolitischen Erkenntnis haben sich bei uns solche Anbietersysteme explosionsartig entwickelt, die mehr oder weniger weit entfernt von Arbeitsplätzen und Unternehmen agieren, d. h. formalregulativ und zentralistisch Curricula erstellen und sich durch programmierte Prüfungsmunität abschirmen. Sie werfen quantitativ und qualitativ verfehlte Qualifikationsprofile auf den Arbeitsmarkt, ohne die Folgekosten (Wartezeiten und Umschulungen) volkswirtschaftlich und politisch verantworten zu müssen.

Natürlich ist der weiteren Beantwortung der Hauptfrage nur mit differenzierten Betrachtungen beizukommen. Es geht hier allein darum, darauf hinzuweisen, in welcher Richtung Lösungen zu suchen sind. Sobald nämlich anerkannt wird, daß Verwendungs-orte weit eher Primärindikatoren zur Qualifikationssteuerung bereitstellen als sogenannte curriculare Kommissionen und verbandsstaatliche Technokratien, ist nicht nur Terrain für die Validität gewonnen, sondern zugleich auch für die weiteren Teilziele der Hauptfrage. Einer basis- und betriebsorientierten Wendung in der Berufsbildungspolitik stehen nicht wenige Sperrthesen gegenüber, die teils ideologischer, teils sachstruktureller Natur sind. So wird z. B. behauptet, daß betriebsgebundene Qualifikationen dem beruflichen Vollinteresse des Einzelnen und dem politischen Gemeinwohlinteresse nicht genügen; keinesfalls dürfte nur für einen bestimmten Arbeitsplatz oder Betrieb qualifiziert werden, weil dies einer breiten beruflichen Mündigkeitsbildung entgegenstehe. Abgesehen davon, daß selbst der kleinste Bauhandwerker seinen Lehrling an mehreren Arbeitsplätzen ausbildet (stets neue Konstellationen in Neu- und Altbauten), unterstellt diese Sperrthese eine ideologische und Lernortschranke, die mit der Realität schwerlich übereinstimmt. Es muß auffallen, daß seit zwei Jahrzehnten um die Betriebe geradezu ein Gürtel Spanischer Reiter gelegt wurde, der den berufspädagogischen Zugang zu den Arbeitsplätzen bildungspolitisch erschweren oder gar verstellen soll. Nach der Unterinvestitionsthese bildet der Betrieb zu wenig, nach der Fehlinvesti-

tionsthese zu speziell, nach anderen Behauptungen ideologisch verengt und profitmaximierend aus usw.

Was immer man gegen die qualitative, quantitative und zeitliche Reichweite der einzelbetrieblichen Qualifikationssteuerung und Finanzierung mit Rechteinwenden mag, ihre Treffer- und Nutzenquote für alle (Individuum, Betrieb, Volkswirtschaft) scheint generell höher und kostengünstiger auszufallen als in Fällen dominant zentralistischer Steuerung. Gerade weil die Betriebe erfolgskalkulierend handeln müssen, sind sie auch qualifikatorischen Fehlinvestitionen gegenüber besonders empfindlich – im Gegensatz zu Schulen und Hochschulen, die selbst dann noch berufliche Lehrgänge laufen lassen (aus praxisentkoppeltem Systemzwang), wenn ihre Absolventen (z. B. Junglehrer) in Massen arbeitslos bleiben. Die qualifikatorische Zugriffssicherheit und betriebsübersteigende Nützlichkeit darf bei Betrieben mindestens so hoch eingeschätzt werden wie bei schulisch induzierten Berufskarrieren. Die als produktionstechnischer Sachzwang häufig abgewertete betriebliche Verwendungsschlüssigkeit hat ihre bildungsökonomisch erwünschte positive Seite: sie prüft im voraus besonders streng den Nützlichkeitsgrad der zu erwerbenden Qualifikationen. Geht man davon aus, daß Betriebe berufsgenerelle Qualifikationen ebenso stark oder stärker nachfragen (und somit herstellen wollen) als spezifische Fertigkeiten, dann wird eine weitere Abteilung bildungspolitischer Axiome fragwürdig, so die Behauptung, daß eine übergreifende gesellschaftliche Zielsetzung außerhalb des berufspädagogischen Interesses der Betriebe läge. Denn Fachqualifikationen und Strukturqualifikationen hängen untrennbar zusammen [8], so daß soziale und allgemeine Mündigkeitskompetenzen keiner Berufsbildung abgesprochen werden können. Es melden sich Zweifel an, wenn behauptet wird, daß aus allgemeiner gesellschaftlicher Tendenzvernunft qualifikatorische Ableitungen valider (für Individuum und Gesellschaft) gelingen sollen als mit dem Blick auf betrieblich konkrete Berufsprofile. Eine Tendenzvernunft unterliegt den allbekannten Schwankungen so sehr, daß ihre Extreme immer wieder gegenseitig ihre Aufhebung verlangen (vgl. die Curriculum- und Wertediskussion seit Mitte der sechziger Jahre). Im Gegensatz zu Epochentrends verfügen berufliche Verwendungssituationen über klare Maßstäbe der Validität: ein Elektroinstallateur lernt das, was fachlich und strukturell die Arbeitsplatzaufgaben verlangen; Qualifikationsteile, die beruflich und im Allgemeinbildungskanon darüber hinausgehen, finden ihre Ergänzung im Lernortverbund. Die häufig zitierten gesellschaftlichen Bedürfnisse sind ein normativ sehr unsicherer Boden und damit nur in Grenzen geeignet, stabile Maßstäbe daraus zu gewinnen: Nicht nur die Berufsprognosen versagten bislang weitgehend, das Gesellschaftlich-Allgemeine ist zudem fast beliebig Ideologiestiftungen ausgesetzt, die den einzelnen gerne zum bloßen Objekt wettstreitender Weltanschauungen machen wollen. So kommen gesellschaftliche Präferenzen bekanntlich normativ-axiomatisch zustande und unterliegen regelhaft einem weltanschaulichen Durchsetzungskalkül, so daß sie nur schwach wirtschaftlich-technisch-berufliche Kriterien aufnehmen und bildungsrational-prognostisch beliebig erscheinen. Makroökonomische und -normative Suchinstrumente zur Qualifikationssteuerung haben sich sämtlich als teilblind, schwerfällig und in ihrem Maßstabskatalog als unsicher und ideologieanfällig erwiesen. Berufe werden nicht in einem volkswirtschaftlich-allgemeinen Ungefährrahmen ausgeübt, sondern in mikroökonomischen Einheiten (Betrieben). Bei diesen Verwendern ist also zuerst und permanent danach zu forschen, welche Qualifikationen anstehen.

Kritische Rückfragen

Das Paradigma der basisinduzierten Qualifikationssteuerung und -finanzierung hat zweifellos auch seine Schwächen. Im weltpolitischen Maßstab gehen wir einer Ressourcenverknappung entgegen, die zu ökologischen und wirtschaftlichen Abstimmungsproblemen von nie gekannter Dringlichkeit führen [9]. Dies wird zu einem geänderten Verhalten und zu neuen Planungen zwingen, von den Makrosystemen (Welt-, Kontinental-, Volkswirt-

schaften) bis zu den Mikrosystemen (Betriebe, Haushalte). Erscheinen in dieser Lage Rahmenvorgaben und damit Definitionen darüber, was als betriebsübersteigende Norm gelten kann, nicht unausweichlich? Müssen nicht neue Gleichgewichte zwischen der qualifikatorischen Nahfähigkeit der Betriebe und der weltwirtschaftlichen Zielvernunft gefunden werden?

Zweite Rückfrage: Nimmt eine basisorientierte Qualifikationssteuerung den technischen Fortschritt und seine produktionstechnische Verwertung nicht zu sehr als naturhaft hin? Anders formuliert: Erscheinen in diesem Paradigma Qualifikationen nicht zu stark als Folgeprobleme statt als interdependente Einwirkungsfaktoren?

Dritter Einwand: Es kann nicht übersehen werden, daß eine praxisintegrierte Berufsbildung automatisch Teil des unvollkommenen Arbeitsmarktes wird, dessen Verwendungsrationalität in Konflikt zu arbeitshumanitären Wertvorstellungen geraten kann. Wird z. B. eine Qualifikation etwa dadurch entwertet, daß eine ausländische Konkurrenz die inländische Betriebseinheit aus dem Markt drängt (Foto-, Uhren-, Textilbranche u. a.), so müssen dem einzelnen Arbeitnehmer berufspädagogische Überleitungschancen durch staatliche Finanzierung geboten werden. Ein dezentral gesteuerter Arbeits- und Berufsbildungsmarkt kann offenbar – ebenso wie eine Marktwirtschaft generell – nur unter drei Voraussetzungen funktionieren:

- Zentrale Rahmenbedingungen müssen die Qualifikationsmärkte [10] in Wettbewerb und Rechtssicherheit halten.
- Mit Hilfe einer Ordnungspolitik sind Zielalternativen zu stiften.
- Soziale Sicherungen sind zur Minderung individueller Mängel-lagen bereitzuhalten.

Lediglich die dritte Voraussetzung ist an das Instrument der zentralen Finanzierung gebunden. Allen Sachverständigen ist bekannt, wie äußerst kompliziert die Abläufe ineinander laufen: Staatsanteil und Privatanteil in der beruflichen Bildung, Lernortgleichgewicht, curriculare Rahmendaten – diese und zahlreiche andere Probleme werden mit dem Thema Qualifizierung und Finanzierung berührt. Im ganzen geht es darum, ein System (über Belohnung, Mindestkonsens und Rahmenvorschrift) zu fördern, das berufliche Allokationen optimal, d. h. kostengünstig, valide und normverträglich organisieren kann, wobei zu bedenken ist, daß Allokation, Qualifikationsproduktion und -finanzierung aufs engste zusammenhängen. In der Berufsbildungspolitik wird die dazu erforderliche Systemdebatte erst in Gang zu bringen sein.

Anmerkungen

- [1] Dauenhauer, E.: Berufsbildungspolitik, insbesondere Teil I: Ordnungspolitik, Berlin – Heidelberg – New York 1981.
- [2] Sadowski, D.: Berufliche Bildung und betriebliches Bildungsbudget, Stuttgart 1980.
- [3] a. a. O., S. 80 ff.
- [4] Diederich, H.: Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, Teil II, Stuttgart 1974, S. 174 ff.
- [5] Dauenhauer, E.: Zukunftsprofile des dualen Systems, Teil I: Modellversuch Curriculum Bankkaufmann (1973 – 1981), Teil II: Curriculum Elektroinstallateur im Handwerk, Pirmasens – Mainz 1981/82.
- [6] Vgl. Münch, J. u. a.: Interdependenz von Lernort-Kombinationen..., Berlin 1981, S. 615: „Entgegen manchen Annahmen ist der Arbeitsplatz kein Lernort, der ausschließlich oder überwiegend dem produktiven Einsatz von Auszubildenden dient ...“
- [7] Vgl. Quelle 5, Teil I, S. 337.
- [8] Vgl. Quelle 1, Kapitel 2: Das Qualifikationsproblem, S. 12 ff., sowie Kapitel 30: Ermittlung und Umsetzung von Strukturqualifikationen, S. 337 ff.
- [9] Peccei, A.: Die Zukunft in unserer Hand, Wien 1981. Zur qualifikatorischen Seite, insbesondere Seite 186 ff. (Lernen als Hoffnungsreserve).
- [10] Man muß in einer Volkswirtschaft von mehreren Qualifikationsmärkten ausgehen (Facharbeiter, Lehrer, Ärzte usw.), die in sich wieder gespalten sein können: (Fachlehrer für Sport u. ä.)

Erich Staudt / Norbert Schepanski

Möglichkeiten und Grenzen globaler Qualifikationsverbesserung durch einzelbetriebliche Finanzierung der beruflichen Bildung

Hintergrund: Die Argumente der 70er Jahre

Die allgemeinen Feststellungen einer wirtschaftlich, gesellschaftlich oder wie auch immer begründeten Notwendigkeit der Verbesserung des globalen Qualifikationspotentials in den achtziger Jahren bleibt so lange unverbindlich und widerspruchsfrei, wie man eine Diskussion über die Finanzierung entsprechender Bildungsmaßnahmen vermeidet. Der vordergründige Konsensbereich „globale Anhebung des Qualifikationspotentials“ zerbröckelt aber sofort, wenn als Pendant der ideologisch verfestigte Problembereich „Finanzierung der beruflichen Bildung“ mit in die Auseinandersetzung gebracht wird.

Die Frage nach den Kosten und der Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung erweist sich als äußerst ergiebiger Dissensbereich, der nach dem Muster jener Scholastiker des Mittelalters beackert wird, die sich jahrzehntelang darüber unterhielten, wie viele Engel auf einer Nadelspitze Platz fänden, ohne zu hinterfragen, ob es überhaupt Engel gibt, und, sofern es welche gibt, ob sich diese überhaupt auf die Nadelspitze setzen möchten.

Auf diese Weise tauscht man seit etlichen Jahren über die Finanzierung von Aus- und Weiterbildung fast gleichlautende Argumente aus, ohne daß auf konkrete Anwendungsfehler Bezug genommen würde. Auf der einen Seite stehen noch immer die von der „Edding-Kommission“ zusammengetragenen Argumente gegen die bisher weitgehend praktizierte einzelbetriebliche Finanzierung [1]. Dort wird angeführt, es be- bzw. entstünden:

- 1.1. **Wettbewerbsverzerrungen** aufgrund einer ungleichmäßigen Verteilung von Kosten und Nutzen der Aus- und Weiterbildung;
- 1.2. **Qualitätsmängel** infolge von Abhängigkeiten zwischen Ausbildung und wirtschaftlicher Lage der Betriebe, hervorgerufen dadurch, daß eine zusätzliche Qualitätssteigerung der Ausbildung überproportional hohe Nettokosten verursache;
- 1.3. **Strukturverzerrungen** in der beruflichen Bildung wegen sektoraler, regionaler, branchen- und berufsbezogener Unterschiede in Umfang, Zusammensetzung und Qualität des Ausbildungsplatzangebots;
- 1.4. **Defizite an neuen Ausbildungsplätzen** für zukunftsorientierte und oft „teure“ Berufe;
- 1.5. **Konjunkturanfälligkeiten**, welche sich in der Quantität des Angebots an Ausbildungsplätzen zeigen;
- 1.6. **Spezialisierungstendenzen** als Folge einer stark auf Anwendung und Verwertung ausgerichteten Ausbildung;
- 1.7. **Chancenungleichheiten** der Individuen aufgrund geschlechtsspezifischer Unterschiede in den Berufsverläufen oder in Abhängigkeit von der jeweiligen Vorbildung der Auszubildenden.

Demgegenüber votiert beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelstag für eine einzelbetriebliche Finanzierung und bündelt fast jährlich neu die Argumente gegen eine Fondsfinanzierung, indem als deren Nachteile aufgeführt werden [2]:

- 2.1. **Mangelnde Anpassungsfähigkeit der Ausbildung** an wirtschaftliche und technische Qualitätsanfordernisse, hervorgerufen durch bürokratische Kontroll- und Verteilungsmechanismen;

- 2.2. **Einschränkung der Berufswahl-Freiheit** wegen des Wirksamwerdens von Steuerungsmechanismen in Richtung „zukunftsträglicher Berufe“;
- 2.3. **Keine automatische Verbesserung der Ausbildungsqualität**, da bisher der Nachweis eines direkten positiven Zusammenhangs zwischen Kosten und Qualität der Ausbildung fehle;
- 2.4. **Kein gerechter Lastenausgleich**, da Betriebe, die sowieso schon einen hohen Ausbildungsaufwand betreiben, bei einer Umlagefinanzierung doppelt zur Kasse gebeten würden.

Mit diesen Argumenten ist die Diskussion trotz vereinzelter Lösungsversuchen festgefahren; daher erbringen weitere Rekapitulationen von Begründungen weder die für eine Auflösung dieses „ideologischen Grabenkrieges“ notwendigen Einsichten, noch erhöhen sie die Prägnanz dieser Begründungen.

Auch das die Nichtigkeit des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes bewirkende Urteil des Bundesverfassungsgerichts und die Vorlage eines Entwurfs für ein neues Berufsbildungsförderungsgesetz hatten lediglich zur Folge, daß die alte Auseinandersetzung mit den alten Argumenten wieder auflebte.

Ein Ausweg aus diesem Argumentationskarussell wird erst möglich, wenn es gelingt, die Auseinandersetzung um die Finanzierung einer Erhöhung des Qualifikationspotentials auf konkrete Anwendungsfelder zu beziehen. Dann ergibt sich nämlich, daß die schlichte Entweder-Oder-Fragestellung zur Finanzierung der beruflichen Bildung falsch ist und das aus der Pattsituation resultierende Handlungsdefizit die Probleme des Strukturwandels nur unnötig verschärft.

Im folgenden werden deshalb Anregungen für eine Fortführung und Versachlichung der Diskussion erbracht, indem die dogmatischen Argumente vor dem Hintergrund der konkreten Situation der achtziger Jahre relativiert und am Beispiel der speziellen Problematik von Qualifikationsinhalten in einer neuen Schlüsseltechnologie – der Mikroelektronik – reflektiert werden.

Situationswandel aufgrund veränderter Rahmenbedingungen für die 80er Jahre

Sowohl die Empfehlungen der Bildungskommission des deutschen Bundestages „zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“ von 1969 [3] als auch die Reformvorschläge der Edding-Kommission [4] von 1974 sind nur vor dem Hintergrund der Situation der siebziger Jahre zu verstehen. Die Bundesregierung hatte sich beim Entwurf der im Bereich der Berufsausbildung zu ergreifenden Maßnahmen vor allem von der Grundüberlegung leiten lassen, daß sich für die Jugendlichen der geburtenstarken Jahrgänge bei einem relativ knappen werdenden Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten die Chancen einer qualifizierten Berufsausbildung erheblich einschränken. Es schien deshalb dringend erforderlich, für möglichst viele dieser Jugendlichen und ihre verstärkte Nachfrage nach Ausbildungsplätzen entsprechende „Investitionen“ im Ausbildungssektor zu tätigen, um ein adäquates Ausbildungsplatz-Angebot sicherzustellen.

Ein zentraler Fonds zur Finanzierung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung, dessen Mittel durch eine einheitliche Umlage von privaten und öffentlichen Arbeitgebern unter Zugrundelegung der Brutto- und -gehaltssumme aufgebracht werden

sollte, erschien in dieser wirtschaftspolitischen Situation als geeignetes Mittel, den Nachfragezahlen ein angemessenes und auch finanziell abgesichertes Angebot entgegenzusetzen. Die von der Sachverständigenkommission empfohlene kostenorientierte Vergabe der Fondsmittel sollte in einer Arbeitsplatzmangelsituation zugleich geeignet sein, bestimmte Qualitätsstandards in der Aus- und Weiterbildung durchzusetzen.

In der seit der Diskussion dieser Vorschläge (Mitte der siebziger Jahre) vergangenen Periode hat sich jedoch gezeigt, daß beachtliche Steigerungen der Ausbildungsleistungen auch ohne allgemeine Finanzierungsmaßnahmen erreichbar waren [5]. Es kann daher in der Retrospektive offen bleiben, ob die von der Kommission vorgeschlagene Lösungsform der Situation der siebziger Jahre adäquat war [6]. Gegen eine Fortsetzung der Diskussion „einzelbetriebliche versus Fondsfinanzierung“ mit den alten Argumenten spricht jedoch zunächst ein grundsätzlicher Situationswandel, der im Verlaufe der 80er Jahre zentrale Bedeutung erlangen wird. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft sieht die Entwicklung der beruflichen Bildung in den 80er und 90er Jahren u. a. durch folgende Tendenz gekennzeichnet:

„Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Nachfrage nach beruflicher Bildung noch für einige Jahre auf dem derzeitigen hohen Niveau bleiben, dann deutlich abnehmen und in der ersten Hälfte der neunziger Jahre die „Talsohle“ erreichen, die etwa ein Drittel unter dem gegenwärtigen Höchststand liegen wird“ [7].

Die nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern befürchten gar durch den drastischen Rückgang der Schulentlassenenzahl ab Mitte der achtziger Jahre eine Zuspitzung der Situation [8]. Nach ihren Schätzungen wird sich die Zahl der Schulabgänger in Nordrhein-Westfalen zwischen 1980 und 1990 um etwa 35 Prozent, die der Hauptschüler gar um die Hälfte verringern. Die Zahl der Jugendlichen in der Altersgruppe der 16jährigen wird sich bis 1990 also nahezu halbieren, und da bislang die Hälfte dieser Jugendlichen der gewerblichen Wirtschaft für eine Berufsausbildung zur Verfügung stand, würde dies bei unverändertem Bedarf bedeuten, daß gegen Ende der Dekade praktisch jeder 16jährige eine Berufsausbildung im Bereich der gewerblichen Wirtschaft beginnen müßte.

Betrachtet man darüber hinaus den anhaltenden Trend zur mittleren und höheren Schulbildung, so wird deutlich, daß die Wirtschaft in den achtziger Jahren „alle Anstrengungen zu unternehmen hat, um ihren relativen Anteil an der rückläufigen Zahl der Jugendlichen zu erhöhen“ [9].

Die Ausgangslage für eine Finanzierungsdiskussion wird sich also völlig verkehren [10] von einer übersteigerten Nachfrage bei geringer werdendem Angebot an Ausbildungsplätzen zu einem evtl. Überangebot bei gleichzeitig (mittel- bis langfristig) abnehmender Nachfrage nach Ausbildungsplätzen.

Dies ermöglicht und erfordert eine Verlagerung des Schwerepunkts der Betrachtung von der quantitativen Dimension der Ausbildung auf die qualitative. Es erscheint nämlich müßig, sich in globalen Pauschalaussagen zu erschöpfen und eine Diskussion über die Finanzierung von etwas zu führen, zu dessen Inhalten man noch nicht vorgestoßen ist.

Mit dem Situationswandel entfallen die auf nur quantitative Aspekte der Ausbildungskapazitäten rekurrierenden Argumente der Finanzierungsdiskussion. Auch die Probleme des Lastenausgleichs zwischen auszubildenden und nichtauszubildenden Betrieben können bei einem hinreichenden Angebot an Ausbildungsplätzen hintangestellt werden. Es hat wenig Sinn, durch zusätzlichen Verwaltungsaufwand Betrieben – die vorwiegend aus eigenem Interesse sowieso ausbilden – einen Bonus zu gewähren. Und es hat genausowenig Sinn, Betriebe erst durch Ausgleichszahlungen zur Ausbildung zu veranlassen, da dann die Gefahr besteht, daß ohne echten eigenen Bedarf am Arbeitsmarkt vorbei ausgebildet wird.

Es verbleiben jedoch Probleme und Argumente zur Qualitätssicherung der Ausbildung, zur Strukturverzerrung, zu Defiziten

an zukunftsorientierten Berufen, zur Anpassungsfähigkeit des Ausbildungssystems usw. Um hier die Diskussion ins Konstruktive zu bringen, ist es erforderlich, auf konkrete Qualifikationsinhalte Bezug zu nehmen.

Wechsel der Perspektive: Von der Quantität zur Qualität – aufgezeigt am Beispiel von Qualifikationsanforderungen der Mikroelektronik

Ähnlich wie bei der Frage globaler Qualifikationsverbesserungen besteht im Hinblick auf die Anwendung der Mikroelektronik ein vordergründiger Konsens darüber, daß die sich als „neue unbegrenzte Ressource“ [11] erweisende Technologie eine Schlüsseltechnologie ist. Ihre Produktion und ihr Einsatz in der deutschen Wirtschaft ermöglicht eine „massenhafte Erzeugung von Elastizitätspotentialen“ [12] und ist deshalb ausschlaggebend für ökonomischen Erfolg, Wettbewerbsposition der Unternehmen und Vollbeschäftigung. Aus diesen Gründen besteht Einigkeit darüber, daß es notwendig ist, sich mit dieser Technologie auch im Qualifikationsbereich zu befassen [13]. Angesichts des vermuteten breiten Einsatzes und der allgemeinen wirtschaftlichen Bedeutung ist das Beispiel der Mikroelektronik zudem vorzüglich geeignet, Bezugspunkt einer an Inhalten orientierten Finanzierungsdiskussion zu sein.

Betrachtet man die Ausbildungsszene in der Mikroelektronikanwendung, so wird eine Art „Goldgräberstimmung“ deutlich: Unternehmensberater, Technologievermittler, Kultusbürokratien und Schulbehörden glauben die Zeichen der Zeit erkannt zu haben und überbieten sich in einem hektischen Wettbewerb darin, mikroelektronik-spezifische Qualifikationen oder das, was sie dafür halten, an den Auszubildenden heranzubringen. In Fortbildungskursen und nach den Lehrplänen aller Schularten wird nunmehr nach dem Muster der Mengenlehre Digitaltechnik eingepaukt.

Fragt man jedoch konkret, welche Berufe mit welchen mikroelektronik-spezifischen Inhalten befrachtet werden sollen, dann stößt man in ein völlig offenes Problemfeld.

Analysen der zur Anwendung der Mikroelektronik verfügbaren deutschen und internationalen Studien zeigen, daß weitgehend unklar ist,

- wie der Diffusionsprozeß der Mikroelektronik in einzelnen Branchen ablaufen wird,
- wer Anwender sein wird und wie Anwender zu charakterisieren und kategorisieren sind,
- welche typischen Probleme technischer, wirtschaftlicher und sozialer Art diese Anwender haben werden,
- welche dieser Probleme welche Tätigkeitsfelder berühren,
- welche Berufsfelder dadurch tangiert sind und
- welche Implikationen sich für eine Qualifizierungspolitik ergeben.

Die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik vorgelegten Studien [14] basieren vorwiegend auf repräsentativen Befragungen. So wird der aktuelle Meinungsstand der heute Verunsicherten, in dem sich selbstverständlich auch die Problemstellungen der jüngsten Vergangenheit niederschlagen, bei erfahrenen und unerfahrenen Anwendern abgefragt und das Ergebnis dieses Bemühens dann als Prognose in die Zukunft projiziert. Diese Methodik, die man überzeichnet dadurch charakterisieren kann, daß „Blinde Blinde nach dem Weg in die Zukunft befragen“, birgt eine Reihe von Gefahren, die nur durch einen systematischen Aufbau des den Qualifikationsprofilen zugrundeliegenden Analyse Rahmens zu vermeiden sind [15].

Zur Strukturierung der Problemstellung, welche Ausbildungsinhalte in den achtziger Jahren aufgrund des Mikroelektronikeinsatzes gefragt sein werden, müßte in erster Näherung folgender Komplex inhaltlicher Fragen abgeklärt werden [16]:

- Wer sind überhaupt Anwender der Mikroelektronik?

Eine Frage, die nicht sehr informativ beantwortet wird, da aus Unsicherheit heute fast jede Branche bzw. jeder Fachzweig

angibt, daß er potentieller Anwender sei [17]. Zur Operationalisierung ist diese Frage zu ergänzen und danach zu differenzieren, wer wann und innerhalb welcher Kategorie Anwender ist, bzw. — bei Querschnittsanalysen — in welcher Phase der unternehmerischen Entwicklung Mikroelektronik zum Einsatz gebracht werden kann bzw. wird.

— Welche Probleme haben diese Anwender?

Darauf aufbauend wäre in einer nächsten Stufe zu klären, welche Probleme — im Sinne von Diffusions- oder Innovationswiderständen — bei welchen Anwendern, Branchen oder auch anwendungsspezifisch auftreten. Dabei ist in ersten Explorationsgesprächen festgestellt worden, daß diese Anwenderprobleme sehr unterschiedlich charakterisiert werden, und zwar je nachdem, in welcher Phase des Lebenszyklus [18] sich der Anwender mit dem jeweiligen mikroelektronikspezifischen Produkt (oder Verfahren) aktuell befindet.

So konnte bei einer Befragung von frühen Mikroelektronik-Anwendern die Hypothese bestätigt werden, daß die Problemschwerpunkte mit dem jeweiligen zeitlichen Standort im Produktlebenszyklus wandern: Neuanwender hatten z. B. vorwiegend rein technische Schwierigkeiten im Forschungs- und Entwicklungsbereich, vor der Serienproduktion stehende Betriebe hatten im Schwerpunkt Probleme mit der Materialbeschaffung; dagegen dominierten z. B. Preisfindungsprobleme in der Absatzvorbereitungsphase, während in der Markteinführungsphase stehende Betriebe sich vor allem mit Akzeptanzschwierigkeiten bei potentiellen Kunden auseinandersetzten.

— Welche Defizite bestehen hinsichtlich der Qualifikation?

Analog zur Lebenszyklusabhängigkeit von Problemfeldern zeigt sich auch hier eine starke Phasenabhängigkeit. So ist heute ein Übergewicht von Ingenieurproblemen im Entwicklungs- und Einführungsbereich zu beobachten, das dem aktuellen Ingenieurbedarf auf diesem Gebiet entspricht. Vergleichsweise unterentwickelt ist dagegen z. Z. noch die Erwartung eines Facharbeiterbedarfs infolge der Einführung von Mikroelektronik. Allerdings ist entsprechend ähnlicher technischer Entwicklungen zu erwarten, daß

- erstens nach Lösung von Einführungs- und Entwicklungsproblemen ein Teil der Qualifikationsnachfrage absolet wird, soweit diese sich auf die Einführungsphase bezog und
- zweitens, die vormaligen Anforderungen an die Qualifikation der Ingenieure auflösbar werden und als zerlegte, ergänzt um gewandelte Anforderungen auf die Ebene der Facharbeiter transferiert werden.

— Welche Konsequenzen haben Qualifikationsdefizite für die berufliche Aus- und Weiterbildung?

Erste Analysen und eine Reihe von Expertengesprächen im Ausbildungsbereich zeigen, daß man heute zumindest im Bereich der elektrotechnischen Facharbeiterberufe fast überall Anforderungen mit mikroelektronischen Inhalten vermutet. Eine genauere Betrachtung belegt jedoch, daß es sich bei den aufgrund vermutterter Anforderungen erstellten Lehrkonzepten vielfach um in miniaturisierte Form gebreichte EDV-Erfahrungen handelt. Die Fehleinschätzung, die sich in vielen Lehrplänen niederschlägt, hat das Paradoxon zur Folge, daß eine derart aufwendige Integration der Mikroelektronik analog der Groß-DV die Möglichkeiten bezüglich der Anwendung und damit auch das erforderliche Volumen der Ausbildung reduzieren würde. Damit müßten entweder die optimistischen Diffusionsprognosen revidiert, oder aber die Qualifikationsanforderungen erheblich geändert werden.

— Welche Wechselwirkungen bestehen zwischen Technik und Qualifikation?

Entgegen der verbreiteten Annahme, daß beim Einsatz der Mikroelektronik der Service- und Reparaturaufwand und die damit verbundenen Qualifikationsanforderungen zunehmen [19], existieren Hinweise für eine starke Tendenz, neue Technologieanwendungen wartungsfrei und servicefreundlich zu gestalten.

Während Lehrprogramme noch von heutigen Service- und Reparaturaufgaben analog zur Groß-DV ausgehen, zeigen erste Einzelbeobachtungen, daß progressive Anwender angesichts des heute verfügbaren Qualifikationspotentials bemüht sind, ihre Produkte so zu entwickeln, daß kaum noch Wartung und Reparatur erforderlich sind. Auf diese Weise betreiben sie eine möglichst breite, wartungsfreie und servicefreundliche Diffusion der Mikroelektronik, während der Ausbildungsbereich sich noch weitgehend an der Technik von gestern orientiert.

Damit kehrt sich eigentlich die gesamte Fragestellung noch einmal um: Die Dynamik, wer Anwender dieser Technologie wird und welche Probleme mit der Anwendung verbunden sind, gerät in Abhängigkeit von dem Potential der verfügbaren Qualifikationen, und umgekehrt wird eine technische Entwicklung vorangetrieben in Abhängigkeit von heute erkannten oder heute vermuteten zukünftigen Qualifikationen und Qualifikationsdefiziten.

Das Resultat der forschungspraktischen Bemühungen bei der Abarbeitung dieser Fragestellungen kann nach bisherigen Erkenntnissen und infolge einer weitreichenden Offenheit der zukünftigen Entwicklung nur darin bestehen, daß für die Qualifizierung von Elektronikfacharbeitern im Anwendungsbereich der Mikroelektronik kein perfektioniertes Angebot an Ausbildungsinhalten für Mikrocomputertechnik angestrebt und angeboten werden kann. Es ist vielmehr ein elastisches Baukastensystem zu entwickeln, das

- auf einer flexiblen, in Breite und Tiefe differenzierbaren Struktur beruht,
- Relevanz für verschiedene Anwendungsfelder der Mikroelektronik besitzt und
- einen Einsatz in verschiedenen (elektrotechnischen) Berufen erlaubt.

So läßt sich zunächst zwar lediglich ein Mindestqualifikationsbereich abdecken, der Optionen für eine Erweiterung enthält, darüber hinaus aber nicht auf die Sicherstellung weitergehender Ansprüche ausgerichtet werden darf, da speziell in diesem besonders innovativen Feld nicht-antizipierbare Restgrößen und Ungewißheiten auftreten, die eine betriebs- oder problemspezifische Lösung erfordern.

Neben der Unschärfe bei der Bestimmung der in Zukunft erforderlichen Qualifikationsinhalte wird für die Finanzierungsdiskussion ein zweites Problemfeld dominant. Recherchen bei potentiellen Anwendern der Mikroelektronik zeigen, daß für eine adäquate Ausbildung gar nicht die Finanzierung der Engpaß ist, sondern der Zugang zu den Qualifikationsinhalten selbst versperrt ist. Während die auf diesem Gebiet aktiven Industrien längst über Ausbildungsprogramme verfügen, haben insbesondere artfremde Branchen und Klein- und Mittelunternehmen gewaltige Probleme, geeignete Curricula zu finden und mit auf diesem Gebiet inkompetenten Auszubildenden zum Einsatz zu bringen. Angesichts der nicht überwindbaren Eingangsschwelle zu neuen Qualifikationsinhalten neigen sie dazu, Altqualifikationen zu tredieren, selbst wenn die Zukunftsperspektiven für die so Ausgebildeten äußerst gering sind. Es zeigt sich, daß dieser Engpaß nicht durch Finanzierung der beruflichen Bildung selbst zu überwinden ist, sondern wesentlich durch die Verfügbarkeit geeigneter Curricula und adäquat ausgebildeter Auszubildender bestimmt wird.

Ergebnisse und Konsequenzen für die Finanzierung der beruflichen Bildung

Der Situationswandel der achtziger Jahre und das Beispiel eines Innovationsbereichs demonstrieren, daß es falsch ist, Finanzierungs- und Verteilungsprobleme in den Vordergrund einer Diskussion um die Erhöhung des Qualifikationspotentials zu rücken. Im Hinblick auf veränderte Qualifikationsinhalte ist das Augenmerk in Zukunft viel stärker auf die neuen Aufgaben der betrieblichen Aus- und Weiterbildung zu richten. Dies erfordert zwar auch ein Überdenken der bisherigen Finanzierungskonzeptionen, kann sich dann aber nicht in einem schlichten Entweder-

Oder der Finanzierungsformen erschöpfen. Es wären vielmehr die nach der Entschärfung des quantitativen Problems der Ausbildungsplätze verbleibenden – in der Finanzierungsdiskussion der siebziger Jahre unzulässig verwickelten – drei qualitativen Aufgabenfelder zu trennen und jeweils angemessenen Finanzierungslösungen zuzuführen. Diese drei Aufgabenfelder sollen deshalb abschließend noch einmal als Innovations-, Subventions- und Sicherungsaufgaben charakterisiert werden.

1. Die Verknüpfung von

Innovationswettbewerb und Qualifikationswettbewerb

Sollte in der Zukunft ein Überangebot an Lehrstellen die Ausbildungssituation bestimmen, dann konkurrieren zukunfts-trächtige Betriebe mit zurückgebliebenen Branchen, die – gleichsam als Sozialkomponente – veraltete (d. h. nicht benötigte) Ausbildungskapazitäten fortschreiben. Ihre inhaltliche Orientierung wird nicht durch die direkten Kosten der Ausbildung, sondern durch die Schwelle zur Neuorientierung der Ausbildung bestimmt. Eine überbetriebliche Umlagefinanzierung in Fondsform erscheint für die Lösung dieser Probleme denkbar ungeeignet. Es wäre jedoch dringend erforderlich, unabhängig von der Art der Finanzierung Selektionsmechanismen dafür zu entwickeln, daß sich die „richtigen“ Qualifikationen auch marktwirtschaftlich durchsetzen können.

Angesichts der erhöhten Ungewißheit inhaltlicher Art ist es dringend erforderlich, daß diejenigen Betriebe, die das unternehmerische Risiko in diesem Bereich eingehen, auch selbst die Finanzierung übernehmen. Es dürfte sich dabei vorwiegend um progressive Unternehmen handeln, die auch offensiv in Humankapital investieren, während stagnierende Branchen wesentlich zurückhaltender agieren und voraussichtlich auch in den achtziger Jahren ihr altes Ausbildungsangebot tradieren und fortschreiben werden.

Eine überbetriebliche Einflußnahme scheidet bei dem hohen Ungewißheitsgrad über zukünftige Aufgaben und Inhalte der Ausbildung weitgehend aus. Angesichts der hiermit verbundenen Zeitkonstanten wäre das Ausbildungssystem und damit letztlich auch das Wirtschaftssystem kaum mehr reaktionsfähig. Es greift also das alte Argument der Elastizität. Der klassische mikroökonomische Druck, die eigene Unternehmensentwicklungsplanung mit der Ausbildung abzustimmen, würde bei einer fremd- oder überbetrieblichen Finanzierung entschärft. Hinzu kommt das Risiko einer Fehlsteuerung, da innovative Bereiche kaum gezielt anzusteuern sind.

Es verbleibt also lediglich die Möglichkeit einer einzelbetrieblichen Finanzierung, zumal in deren Verlauf Risiko und Chance entsprechend zugeordnet werden können. Anstelle der alten Überlegung einer gerechten Kostenverteilung, der ja auch eine gleichmäßige Nutzung von Ausbildungsinhalten entspricht (ein Widerspruch in marktwirtschaftlichen Ordnungen), erscheint im innovativen Bereich eine bewußte Differenzierung als der einzige marktwirtschaftliche Weg zum Strukturwandel. Es wäre jedoch zu überlegen, inwieweit die Verwertungschance des einzelnen Betriebes erhöht werden kann. Eine Problemstellung, die allerdings über das hier gestellte Thema hinausführt.

Vergleicht man vor dem Hintergrund dieses marktwirtschaftlichen „Ausbildungswettbewerbs“ die eingangs dargestellten Argumente, so verbleibt angesichts der Forderung nach gerechter Verteilung von Ausbildungskosten und -nutzen (1.1. und 2.4.) bei einer Beibehaltung der einzelbetrieblichen Finanzierung das Unbehagen, daß andere Unternehmen parasitär an den Ausbildungsaktivitäten partizipieren. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wären die Bedenken aber sicherlich hintanzustellen, da dieses „parasitäre“ Bemühen die Attraktivität zukunftsorientierter Ausbildungsplätze erhöht. Damit wäre zugleich eine originäre Aufgabe der jeweiligen Wirtschaftszweige zu erfüllen, der angesichts der aktuellen Diskussion um Facharbeiter- und Ingenieurdefizit eine erhebliche Bedeutung zukommt [20]. Die Verknüpfung von Innovations- und Qualifikationswettbewerb entspricht darüber hinaus in idealer Form der bei wirtschaftlichen und

technischen Veränderungen erforderlichen flexiblen Reaktion der betrieblichen Bildungsaktivitäten (2.1.) [21].

2. Subvention der Benachteiligten

Der Preis für die einzelbetriebliche Lösung der Anpassungsfähigkeit der Ausbildung ist die Inkaufnahme von konjunkturellen Anfälligkeiten (1.5.) und Strukturungleichgewichten (1.3.). Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage kommen spezifische Branchen, aber auch Klein- und Mittelbetriebe zu kurz (1.2.) und es ergeben sich Chancenungleichheiten zu Lasten von Problemgruppen (1.7.), wie z. B. für Frauen oder ausländische Jugendliche.

An dieser Stelle hat man sich wiederum die Frage zu stellen, inwieweit eine überbetriebliche Förderung angebracht ist. Wenn man im Sinne der sozialen Marktwirtschaft Abhilfe sucht, müßte man in diesem, eine überbetriebliche Regelung erfordernden Fall freilich eher von Subventionen sprechen. Dabei stellt sich dann auch die Frage der Finanzierung im völlig neuen Kontext. Zwar greift wiederum das Argument, daß es wenig sinnvoll ist, notleidende Bereiche [22] durch bildungsaktivere Betriebe subventionieren zu lassen, doch ist durch rein monetäre Hilfe, wie oben festgestellt, auf dieser Basis das Problem der Strukturverzerrung nicht zu lösen.

Wenn nicht die Erhaltung einer irgendwie gefüllten Ausbildungskapazität zu subventionieren ist, sondern der Zugang zu zukunfts-offenen Ausbildungsinhalten, dann entzieht sich dieses Problemfeld weitgehend der Möglichkeit direkter Eingriffe. Direkte Eingriffe setzen nämlich voraus, daß irgendeine Zentralinstanz über die „höhere Weisheit“ verfügt, welche denn nun gerade die zukunfts-trächtigen Qualifikationen sind. Das Regulativ einer Zentralinstanz impliziert des weiteren einen Verlust an Elastizität und Freiheitsgraden, die insbesondere für innovative Entwicklungen erforderlich sind. Andererseits wäre es aber problematisch, wollte man den Transfer von in einem Teil der Großbetriebe verfügbaren zukunfts-offenen Qualifikationen und Bildungsinhalten in die Aus- und Weiterbildung veralteter Branchen, aber insbesondere auch in kleine und mittlere Betriebe, allein dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen. Gerade hier – und auch das ist ein Ergebnis wettbewerbswirtschaftlicher Ordnung – entstehen erhebliche Gefälle, die nicht nur zu Lasten von Betrieben, sondern auch zu Lasten von Auszubildenden gehen. Daher wird es erforderlich, unabhängig von einzelbetrieblichen Finanzierungen eine Art „Angebotspalette“ mit subsidiärem Charakter zu entwickeln, mit der auch solchen Bereichen der Zugriff auf neue Qualifikationsinhalte ermöglicht wird, die dies aus eigenen Kräften nicht vermögen. Soweit Defizite nicht von den in diesem Feld besonders aktiven Verbänden aufgefüllt werden können, verbleibt im Rahmen einer Modernisierungspolitik diese Notwendigkeit flankierender, angebotsorientierter Maßnahmen zur Beseitigung von Dysfunktionalitäten in Problembereichen.

3. Sicherung von Mindestqualitäten in der Ausbildung

Erst wenn sichergestellt ist, daß alle Ausbildungsbereiche auch die Zugangsmöglichkeit zu einem entsprechenden Qualifikationsniveau haben, ist es sinnvoll, Mindestqualitäten zu kontrollieren. Da angesichts der geänderten Ausbildungssituation in den 80er Jahren nicht mehr mit Subventionsmitteln um zusätzliche Ausbildungsplätze gebuhlt werden muß, dürfte auch eine harte Qualitätskontrolle im Interesse der Betroffenen, aber auch im Interesse der Erhaltung des Wettbewerbs, durchsetzbar sein. Es ist weiterhin sicherzustellen, daß auch in innovationsorientierten Bereichen nicht nur betriebspezifische, sondern auch die Mobilität der Arbeitnehmer gewährleistende, transferierbare Qualifikationen vermittelt und erworben werden (1.5.). Dies ist aber wiederum nicht im Rahmen eines schlichten Entweder-Oders zwischen betriebspezifischen und mobilen Qualifikationsinhalten, sondern im Sinne eines Gleichgewichts durchzusetzen, denn es ist nicht zu verkennen, daß unternehmensspezifisch erworbene und verwertbare Qualifikationen sich angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage gerade als Voraussetzung für zukunfts-sichere Arbeitsplätze herausstellen.

Zusammenfassung

Es zeigt sich, daß die tragenden Argumente der klassischen Diskussion zur Finanzierung der beruflichen Bildung angesichts der veränderten Bedingungen kaum mehr greifen. Die Verbindung mit innovatorischen Gehalten demonstriert, daß die klassische Konfrontation eine falsche Grenzziehung in der bisherigen Finanzierungsdiskussion erbracht hat, die sich wesentlich in dem Entweder-Oder von betrieblicher Einzelfinanzierung und Fondsfinanzierung erschöpfte. Insbesondere im innovatorischen Bereich wird deutlich, daß der Bedarf an erhöhter Anpassungs- elastizität unter Abwendung von zentralistischen Lösungen hin zu dezentralen und flexiblen Mischungsmustern führt. Im Grenzfall ist dies die einzelbetriebliche Finanzierung, als Mittelwege bieten sich durchaus – auch entgegen dem vom DGB grundsätzlich vertretenen Votum für eine zentrale Finanzierungsregelung – von Einzelgewerkschaften schon eingegangene tarifvertragliche Lösungsformen an [23], die ebenfalls wesentliche Flexibilitätsvorteile gegenüber zentralistischen Lösungen aufweisen.

Die neue Grenzlinie verläuft, wenn man sie wirklich auf Inhalte bezieht, nicht mehr zwischen den vermeintlichen Alternativen „einzelbetrieblich“ und „überbetrieblich“, sondern orientiert sich an den Inhalten und ihrer Vermittelbarkeit in spezifischen Branchen und Unternehmenstypen. Obwohl sich ein guter Teil der Qualifikationsaufgaben marktwirtschaftlich lösen läßt, verbleiben aufgrund der Friktionen des Strukturwandels erhebliche Probleme, die einzelbetrieblich nicht aufzuarbeiten sind. Eine Konzentration der Subventionsmittel auf eine Angebotspolitik in Schwachstellenbereichen, verbunden mit scharfen Qualitätskontrollen erscheint hier als effiziente Strategie.

Es wäre deshalb angebracht, daß man die Diskussion um die berufliche Bildung in den 80er Jahren in einer anderen Reihenfolge führt und sich erst nach Behandlung der inhaltlichen Fragen und ihrer Lösungsmöglichkeiten den dann noch verbleibenden Finanzierungsfragen stellt.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. (Abschlußbericht), Bielefeld 1974, S.355 ff.
- [2] Vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag: Jahresbericht 1980.
- [3] Vgl. Deutscher Bildungsrat (Empfehlungen der Bildungskommission): Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Stuttgart 1969.
- [4] Vgl. Sachverständigenkommission . . . : Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. a.a.O.
- [5] Die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge stieg zwischen 1976 und 1980 jährlich an und lag 1980 um 45% über den Abschlüssen von 1976.
Das Angebot an Ausbildungsplätzen stieg im gleichen Zeitraum um rund 35%, während die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen um lediglich 27% zunahm. Seit 1979 besteht ein Angebotsüberhang, der zuletzt (1980) 4,2% betrug. (Quelle: BMBW, Berufsbildungsbericht 1981, S.5).
- [6] Darüber hinaus muß offen bleiben, ob die freiwillige Steigerung der Ausbildungsleistung auch für die in den nächsten Jahren bevorstehende Spitze der geburtenstarken Jahrgänge bei negativen Konjunkturbedingungen ausreichen wird.
- [7] Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Basisdaten und Informationen über Rahmenbedingungen der beruflichen Bildung in den achtziger Jahren. (Unterlage für den Gesprächskreis Bildungsplanung im BMBW), Bonn, Januar 1981.
- [8] Vgl. im folgenden: Vereinigung der Industrie- und Handelskammern des Landes Nordrhein-Westfalen: Zur Sicherung eines ausreichenden und qualifizierten Fachkräftenachwuchses für die Wirtschaft. Düsseldorf, März 1981, S.4.
- [9] Ebenda, S.5.
- [10] Wenn man von den kurzfristig noch zu bewältigenden Engpässen absieht und unterstellt, daß nicht durch weitere unkontrollierte Zuwanderung von ausländischen Arbeitnehmern und ihren auszubildenden Kindern eine völlig neue Ausbildungssituation geschaffen wird.
- [11] Lorenz, G.: Automatisierung durch Mikroelektronik – eine technisch-ökonomische Herausforderung. In: Biethahn, J.; Staudt, E. (Hrsg.): Automation in Industrie und Verwaltung – ökonomische Bedingungen und soziale Herausforderung, Berlin 1981, S.37.

- [12] Vgl. Staudt, E.: Rationalisierung und betriebliche Elastizität. In: Fortschrittliche Betriebsführung/Industrial Engineering 17/1978, Heft 6, S.373 ff.
- [13] Vgl. auch Staudt, E.: Engpaß „Anwendung der Mikroelektronik“. In: Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.): Modernisierung der Volkswirtschaft in den achtziger Jahren – Ergebnisse eines Fachgesprächs im Bundesministerium für Forschung und Technologie, (Schriftenreihe Technologie und Beschäftigung, Bd. 4), Düsseldorf/Wien 1981.
- [14] Vgl. z. B.:
Gizycki, R.v.; Weiler, U., (Battelle-Institut): Auswirkungen einer breiten Einführung von Mikroprozessoren auf die Bildungs- und Berufsqualifizierungspolitik. (Untersuchung im Auftrag des BMBW), Frankfurt 1979.
Arbeitsgemeinschaft „Mikroelektronik im Maschinenbau“ (MIM): Anwendung der Mikroelektronik im Maschinenbau. Berlin 1980.
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt. Berlin 1980.
Prognos AG/Mackintosh Consultants: Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt. (Schriftenreihe Technologie und Beschäftigung Bd. 2, Hrsg.: BMFT), Düsseldorf, Wien 1980.
- [15] Die folgenden Überlegungen entsprechen einem Explorationskonzept des Instituts für Angewandte Innovationsforschung (AIF), Universität Duisburg.
- [16] Die innerhalb des Instituts für Angewandte Innovationsforschung entwickelte Konzeption findet teilweise Anwendung in der Arbeit der dort tätigen Forschungsgruppe Betriebswirtschaftslehre-Planung und Organisation (bpo). Diese führt in dem vom Berufsförderungszentrum Essen getragenen Modellversuch „Einsatz der Mikrocomputertechnik in der Facharbeiterausbildung“ (MFA) die wissenschaftliche Begleitung der Hardware- und curricularen Entwicklung durch; ein Teil dieser Aufgabe beinhaltet die Exploration von aus der technisch-ökonomischen Umsetzung der Mikrocomputertechnik ableitbaren Zusatzanforderungen an die Qualifikation von Elektronikfacharbeitern.
- [17] In der Battelle-Studie (a.a.O., S. 67 ff.) gaben z. B. 72% von 372 antwortenden Unternehmen aus verschiedenen Branchen an, daß Mikroprozessor/Mikrocomputer heute bereits in den Unternehmen Verwendung finden; ein verstärkter künftiger Einsatz ist in 88% der Unternehmen geplant.
Ferner wird aufgrund der MIM-Studie (s. Anm. [14]) erwartet, daß das Potential für die Anwendung der Mikroelektronik im Maschinenbau außerordentlich hoch ist: „In 95% aller Produkte kann und wird die Mikroelektronik eine Rolle spielen“, während dieser Anteil bisher erst 5% beträgt (Quelle: Färber, G.: Überblick über die Möglichkeiten zur Einführung der Mikroelektronik im Maschinenbau. In: Brödner, P. (Hrsg.): Neue Fertigungstechnologien und Qualität der Arbeitsplätze (PDV-Projektbericht), Karlsruhe, April 1981).
- [18] Unter dem Lebenszyklus wird der zeitliche Verlauf der Kosten-, Umsatz- oder Absatzentwicklung eines Produktes verstanden, charakterisiert durch den Entstehungszyklus mit den Phasen: „Suche alternativer Problemlösungspotentiale“, „Alternativenbewertung“, „Forschung“, „Entwicklung“ und „Produktions- und Absatzvorbereitung“ und den Marktzyklus mit den Phasen: „Markteinführung“, „Marktdurchdringung“, „Marktsättigung“ und „Marktdegeneration“.
Näheres vgl. Pfeiffer, W.; Bischof, P.: Produktlebenszyklen als Basis der Unternehmensplanung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 49. Jg. 1974, II. 10, S. 635 ff.
- [19] So weist beispielsweise gemäß der Battelle-Studie (a.a.O., S. 69) der Unternehmensbereich „Kundendienst/Service“ die stärkste Steigerung des „Betroffenheitsgrades“ bezüglich des Mikroelektronikeinsatzes auf. Ebenso werden für diesen Bereich „In besonderem Maße erhöhte Qualifikationsanforderungen“ gesehen (a.a.O., S. 77).
- [20] Siehe auch Friedrich, H. R.: Ausbildungs- und Beschäftigungssituation bei den Ingenieuren. In: Informationen Bildung, Wissenschaft, 9/81, 24. September 1981, S. 137 ff.
- [21] Des weiteren sind die für Ende der achtziger Jahre befürchteten Überkapazitäten in der Ausbildung bei einer einzelbetrieblichen Regelung sicher leichter abzubauen, als dies bei zentralistischen Lösungen möglich wäre.
- [22] „Notleidend“ ist hier zu verstehen im Sinne eines fehlenden Zugangs zu geeigneten und betrieblich notwendigen Ausbildungsinhalten einschließlich der hierzu erforderlichen Ausbilderqualifikationen, Vermittlungsmöglichkeiten und Medien.
- [23] Wie z. B. im Baugewerbe, im Garten- und Landschaftsbau, im Dachdeckerhandwerk und im Steinmetz-/Steinbildhauerhandwerk. Vgl. hierzu im einzelnen: Böll, G.: Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsausbildung. In: BWP, Heft 5, Oktober 1980, S.16 ff.

Hans-Joachim Bodenhöfer

Steuerungsprobleme und Lenkungseffekte der Finanzierung der beruflichen Bildung

Einleitung

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

Steuerungsprobleme betrieblicher Berufsbildung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lenkungseffekte alternativer Finanzierungssysteme

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lenkungseffekte und Probleme der Institutionalisierung einer Umlagefinanzierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reinar Lücke

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

Die Eingrenzung des Problems

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

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

Schlußbemerkungen

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

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

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

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 Lohnsummensteuererhöhung (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 Einnahmезweckbindungen 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 Untersuchungssozubeziehend; als wären sie die im Eigeninteresse besten Entscheidungen. Für die Würdigung der folgenden Analyse und Vorschläge sind diese beiden Vorgaben von zentraler Bedeutung.

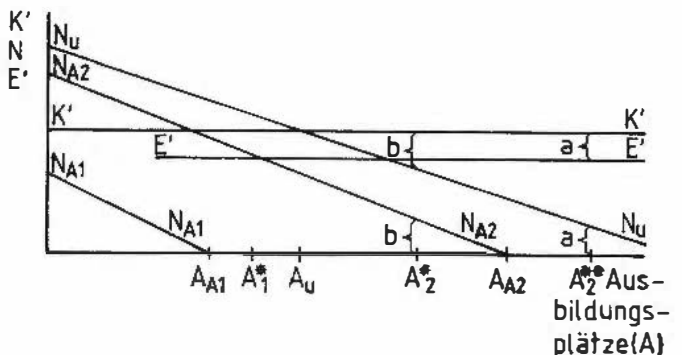
Die Mängelanalyse – „externe Effekte“ als Ursache allokativer Ineffizienz und Begründung finanzieller Interventionen

Anhand der Abbildung 1 sollen die ellokationspolitischen 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 Ausbildungsplatzangeboten.

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 Nutzenspillower 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 bewußtseinschärfenden 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 $\bar{E}E'$ 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 Körperschaft-, 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) orientierten. 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 Steueraspekt 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 die größeren Informationshintergründe 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 Umlagenerhebung 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.

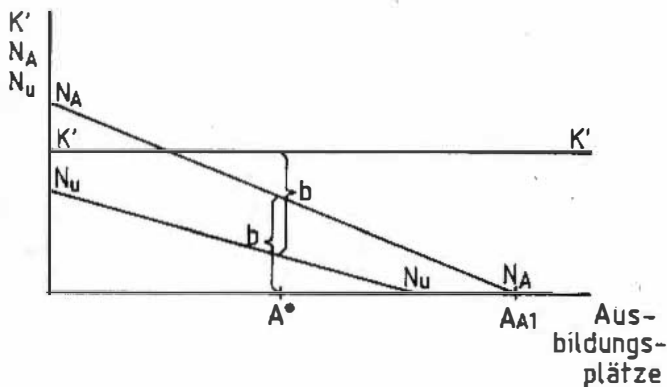
b) Ausgangssituation ohne Intervention: Ausbildungsplatzüberhang in einem Ausbildungsgang, unter Umständen wieder regional usw. differenziert.

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 allokatonspolitischen Zielsetzung. Als Rechtfertigung für dieses Vorgehen diene der Hinweis, daß man sonstige Ziele besser mit Hilfe enderer 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 allokatonspolitischen 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 Bildungsaureifungsphase 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 besänftigen 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 allokatonspolitischer 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 Schulfinanzierung 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 Sedowski, 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 klaren 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. Metza, 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. Sedowski, 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 das 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 Verallgemeinerbarkeit 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

noch über deren Fähigkeit, dem Chancengleichheitsziel gerecht zu werden. Dazu bedarf es weiterer Konkretisierungen und Erweiterungen der Modelle um organisatorische und andere Aspekte, die Auskunft geben über die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Berufsbildung, über die Allokationsprozesse der Finanzierungs- und Ausbildungsströme, über die jeweiligen Anreizsysteme und Produktionsstrukturen. Erst dann läßt sich etwa abschätzen, ob und in welchem Ausmaß ein bestimmtes Berufsbildungssystem allen Gruppen von Auszubildenden (Mädchen, Ausländerkindern, Behinderten) die gleichen Ausbildungschancen gewährt, ein Gleichgewicht zwischen Gesamtangebot und Gesamtnachfrage nach Ausbildungsplätzen einerseits, ein strukturelles Ausbildungsmarktgleichgewicht nach Branchen, Regionen, Berufen oder Tarifbereichen andererseits, und schließlich eine bestimmten Mindestqualitätsstandards genügende Ausbildung gewährleisten kann. Mit anderen Worten: Das Wissen darum, wer die Berufsbildungsaufwendungen zahlt und wer die Kosten letztendlich trägt, reicht für die Reformdiskussion nicht aus, da sich hinter identischen Inzidenzstrukturen ganz unterschiedliche organisatorische Regelungen und Allokations-, Produktions-, Anreiz- und Entscheidungssysteme (einzel- und überbetrieblicher wie staatlicher Art) verbergen können, die im Hinblick auf die genannten Kriterien ganz unterschiedliche Auswirkungen haben können. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß die in der Neuregelungsdiskussion vorgestellten Finanzierungsmodelle präzise Angaben über die intendierte Organisations-, Entscheidungs-, Anreiz- und Produktionsstruktur der Berufsbildung enthalten sollten.

Drittens wird im Hinblick auf das „Mischkriterium“ und das „Finanzierungsquellenkriterium“ Mischfinanzierung als eine Form der Mittelaufbringung präzisiert, bei der mindestens zwei deutlich voneinander abgrenzbare Gruppen von Wirtschaftssubjekten als Finanzierungsquelle fungieren (z. B. die Auszubildenden, die ausbildenden Betriebe, die nichtausbildenden Betriebe, der Staat, die Beschäftigten, die Steuerzahler die Konsumenten). Als Finanzierungsquelle gelten solche Gruppen dann, wenn sie Aufwendungen zahlen und/oder Kosten tragen müssen („wer zahlt oder wer trägt“-Kriterium).

Geht man von realen Überwälzungsmöglichkeiten der verschiedenen Gruppen von Wirtschaftssubjekten aus, so ergeben sich folgende relevante Mischfinanzierungssysteme:

- (1) Die Auszubildenden zahlen und tragen einen Teil der direkten Kosten und tragen die indirekten Kosten, die Betriebe zahlen einen Teil der direkten Kosten und überwälzen diese auf die Konsumenten, welche letztlich diese Kosten tragen.
- (2) Die Auszubildenden tragen lediglich einen Teil der indirekten Kosten (entgangene Einkommen minus Ausbildungsvergütung), während die Betriebe sämtliche direkten Kosten einschließlich der Ausbildungsvergütung übernehmen und auf die Konsumenten überwälzen.
- (3) Die Auszubildenden tragen einen Teil der indirekten Kosten (siehe (2)), die Betriebe zahlen sämtliche direkten Kosten einschließlich der Ausbildungsvergütung. Die Kostenlast wird den Betrieben zum einen durch steuerliche Abzugsfähigkeit vom Staat und zum anderen durch Überwälzung von den Konsumenten abgenommen.
- (4) In Ergänzung zu (3) wälzen die Betriebe einen Teil ihrer Ausbildungsaufwendungen auf ihre Arbeitnehmer zurück.
- (5) In Ergänzung zu (3) werden alle Arbeitnehmer durch eine Arbeitnehmerumlage neben den Betrieben zur Aufbringung der Mittel herangezogen, so daß die Auszubildenden, die Arbeitnehmer, der Staat und die Konsumenten gemeinsam die Kostenlast tragen.
- (6) Die Betriebe und der Staat bringen die Mittel auf (der Staat z. B., indem er die Ausbildungsvergütung zahlt und/oder den Betrieben Ausbildungszuschüsse zukommen läßt), während die Auszubildenden, der Staat und die Konsumenten letztlich die Kostenlast tragen.

- (7) In einem Extremmodell wäre schließlich denkbar, daß sowohl die Auszubildenden, die Arbeitnehmer, die Betriebe und der Staat die Mittel aufbringen als auch tragen, wobei als weiterer Träger aufgrund der Überwälzungsmöglichkeiten der Betriebe die Konsumenten hinzukämen (vgl. dazu die folgende Übersicht).

Übersicht: Einige Mischfinanzierungsmodelle der außerschulischen berufspraktischen Berufsbildung

Modell-Nr.	Wirtschaftssubjekte, die zahlen	Wirtschaftssubjekte, die die Kosten tragen
1	AB, B	AB, K
2	B	AB, K
3	B	AB, S, K
4	B	AB, AN, S, K
5	AN, B	AB, AN, S, K
6	B, S	AB, S, K oder S, K
7	AN, B, S	AB, AN, S, K
8	AB, AN, B, S	AB, AN, S, K

Legende

AB = Auszubildende
 AN = Arbeitnehmer
 B = Betriebe
 S = Staat
 K = Konsumenten

Da reine Finanzierungsmodelle in der Berufsbildungsdiskussion zur Zeit nicht (mehr) als ernsthafte Neuregelungsalternativen vorgeschlagen werden, läßt sich der Schluß ziehen, daß alle zur Zeit diskutierten Alternativmodelle der Berufsbildungsfinanzierung einschließlich der zur Zeit faktisch bestehenden Lösung als Mischfinanzierungsmodelle im zuletzt genannten Sinne gelten müssen (vgl. dazu 3.). Während die Mischmodelle keine Aussagen über den Umfang enthalten, in dem die verschiedenen Wirtschaftssubjektgruppen zur Zahlung bzw. zum Tragen der Berufsbildungskosten herangezogen werden (sollen), lassen sich wohlfahrtstheoretisch mit dem Äquivalenz- und mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip grundsätzlich zwei alternative Begründungsmuster für die Kostenlastbeteiligung der Gruppen angeben. Kann man einerseits mit Sicherheit annehmen, daß die Auszubildenden und die Betriebe hohen direkten Nutzen aus der Berufsbildung ziehen (vgl. dazu OBERHAUSER (1970), S. 17 f.) und demzufolge eine Kostenbelastung dieser beiden Gruppen als Zahler oder Träger begründbar scheint, so ließe sich für die anderen Gruppen (Beschäftigte, Staat, Steuerzahler, Konsumenten) eine Kostenbelastung durch externe Effekte der Berufsausbildung rechtfertigen (vgl. dagegen FRIEDMAN (1974), S. 198 ff.). Im Hinblick auf die Beschäftigten könnte z. B. verwiesen werden auf höhere Gesamtproduktivität der Betriebe mit entsprechenden Einkommenseffekten für die Arbeitnehmer, größere Arbeitsplatzsicherheit, besseres Betriebsklima und anderes mehr. Die Belastung von Staat und Steuerzahler könnte man begründen mit dem Hinweis auf die höhere Wirtschaftskraft der Gesamtwirtschaft, höheres Wirtschaftswachstum (vgl. WEISSHUHN (1975), S. 12 ff.), niedrigere gesellschaftliche Kosten der Unterbeschäftigung, höhere Steuereinnahmen usw. Die Trägerschaft der Konsumenten schließlich wäre z. B. zu rechtfertigen mit dem Argument der besseren Versorgung und Bedürfnisbefriedigung mit mehr und qualitativ hochwertigen Waren.

Nimmt man die möglichen Inzidenzstrukturen der Berufsbildungskosten in ihrer Gesamtheit, so fällt zweierlei auf. Erstens ist die Inzidenzstruktur eine Funktion innerbetrieblicher Macht-, von Marktmachtverhältnissen auf den Arbeits- und Warenmärkten und schließlich gesellschaftlich-politischer Machtkonstellationen. Zweitens scheinen sich die Betriebe als eine relevante Nutznießergruppe aufgrund ihrer dominierenden Stellung im gesamtwirtschaftlichen Arbeits- und Gütermarkt (und möglicherweise auch im Markt für politische Güter) der Kostenbelastung durch die Berufsbildung gänzlich entziehen zu können. Es läßt sich daraus die generelle Hypothese ableiten, daß in einem marktwirtschaftlichen System die Betriebe in ihrer Gesamtheit letztlich nicht mit den Kosten der außerschulischen (betrieblichen) Berufsausbildung belastet werden, auch wenn sie zur (Vor-)Finanzierung herangezogen werden. Aus produktionstheoretischer Sicht trägt allein der Produktionsfaktor Arbeit die Kosten- und Finanzierungslast, während der Faktor Kapital unbelastet bleibt. Kreislauftheoretisch gesehen geht die Berufsausbildung zu Lasten des Konsums, die Investitionen hingegen bleiben verschont.

Die Entlastung des Produktionsfaktors Kapital von den Berufsbildungskosten mag aus der Sicht des wohlfahrtstheoretischen Distributionsarguments problematisch erscheinen, kann aber unter ebenfalls wohlfahrtstheoretischen Effizienzgesichtspunkten durchaus funktional sein, indem konjunktur- und wachstumstragende Investitionen zumindest durch die Berufsausbildung nicht tangiert werden. Hieraus folgt, daß Finanzierungssysteme der Berufsbildung nicht allein unter distributiver Perspektive der Kosten- und Nutzeninzidenz beurteilt werden können, sondern weitere Kriterien herangezogen werden müssen. Neben dem Effizienzkriterium, das sich aufschlüsseln läßt in obige makroökonomische „Inzidenz-Effizienz“ einerseits und die bildungssystemische Effizienz andererseits (Quantität, Qualität und strukturelle Funktionalität der Berufsbildung), bieten sich zwei weitere Maßstäbe an: das bildungspolitische Kriterium der Chancengleichheit und ein gesellschafts- bzw. ordnungspolitisches, welches in zwei einander konträren Versionen auftritt. Zum einen handelt es sich um das Subsidiaritätsprinzip, zum anderen um die Frage, ob es gesellschaftspolitisch akzeptabel erscheint, daß der Produktionsfaktor Kapital einerseits Nutzen aus der Berufsbildung zieht, die Kostenbelastung aber letztlich auf den Faktor Arbeit abwälzt und andererseits im Rahmen der vorgegebenen Ordnungsgesetze (Betriebsverfassungs-, Jugendschutz-, Arbeitsschutz- und Berufsbildungsgesetz) die alleinige Entscheidungsmacht über die außerschulische und -hochschulische Produktion von beruflichem Humankapital innehat. Wie noch deutlich werden soll, spricht einiges für die Annahme, daß es bei der Diskussion um die Reform der Berufsausbildung einschließlich der Finanzierungsmodalitäten in erster Linie um diese letzte ordnungs- bzw. gesellschaftspolitische Frage geht, nämlich um die Demokratisierung der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt über die Produktion von und die Investitionen in dieses Humankapital einerseits und um Dezentralisierung oder Zentralisierung bis hin zur gesamtgesellschaftlichen Investitionslenkung dieses Humankapitals durch einen Zentralfonds andererseits.

3. Systeme der Mischfinanzierung in der gegenwärtigen Berufsbildungsdiskussion

Bei allen gegenwärtig ernsthaft diskutierten Finanzierungssystemen handelt es sich um Mischfinanzierung. Es sind dies neben erstens der Beibehaltung des status-quo-Systems der überwiegend einzelbetrieblichen Finanzierung und Produktion der Berufsausbildung, zweitens die Erweiterung und Ergänzung dieses Systems um staatliche Anreize, drittens eine überbetriebliche Finanzierungslösung und viertens parafiskalische Fondssysteme, die entweder als nach Branchen, Berufen, Regionen oder Tarifbereiche strukturierte Einzelfonds oder als Zentralfonds konzipiert werden (vgl. dazu im einzelnen HEGELHEIMER (1977) und (1981); MATTERN (1979), OBERHAUSER (1970) sowie MÜLLER-STEINECK/WIEDERHOLD-FRITZ (1980)). Im folgenden sollen diese Alternativen kurz charakterisiert, an den vorne vorge-

stellten Inzidenzmodellen gespiegelt und im Hinblick auf eine Reihe von Effekten diskutiert werden [2].

- (a) Das status-quo-Modell der außerschulischen Berufsbildungsfinanzierung ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: die berufspraktische Ausbildung erfolgt überwiegend in Betrieben und in erheblich geringerem Umfang in überbetrieblichen Lehrwerkstätten. Die vorherrschende einzelbetriebliche Vorfinanzierung wird ergänzt durch vier tarifvertragliche Finanzierungsregelungen (vgl. dazu BÖLL (1980)), durch steuerliche Absetzbarkeit der betrieblichen Ausbildungsaufwendungen und durch weitere spezifische steuerliche Erleichterungen sowie diverse Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln und der Bundesanstalt für Arbeit (vgl. dazu im einzelnen MÜLLER-STEINECK/WIEDERHOLD-FRITZ (1980), S.5). Dies entspricht in modifizierter Form dem Typ (6) der vorne vorgestellten Finanzierungs- und Inzidenzmodelle: Betriebe und Staat zahlen die Berufsbildungsaufwendungen, aber Auszubildende, Staat (Steuerzahler), Arbeitnehmer (über BfA-Beiträge und Rückwälgungen) sowie Konsumenten tragen letztlich die Berufsbildungskostenlast.
- (b) Das um vermehrt staatliche Anreize erweiterte und ergänzte status-quo-System verschiebt bei unveränderter Zahler-, Träger- und Inzidenzstruktur lediglich die Zahllast zugunsten der Betriebe auf den Staat (bei vermehrten staatlichen Zuschüssen) und die Trägerlast von den Konsumenten auf die Steuerzahler, wodurch die Konsumenten, die nicht auch Steuerzahler und -träger sind, entlastet werden.
- (c) Das Modell überbetrieblicher Finanzierung ist gekennzeichnet durch die Produktion der berufspraktischen Ausbildung in Einzelbetrieben und/oder überbetrieblichen Lehrwerkstätten, die durch eine Berufsbildungsumlage aller Betriebe bei den Kammern, Berufsgenossenschaften oder anderen Institutionen der Wirtschaft und durch anschließende Rückvergütung der Ausbildungsauslagen der ausbildenden Einrichtungen zentral oder dezentral finanziert wird (MATTERN (1979), S. 125 f.). Die Berufsausbildung bleibt hier Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft. Modifikationen des Modells sind denkbar durch staatliche Anreize via steuerlicher Entlastungen oder mittels öffentlicher Zuschüsse. Je nach Modellmodifikation ergeben sich die Inzidenzmodelle (2), (3) oder (6), in denen ausschließlich die Betriebe zahlen oder auch der Staat zahlt, die Auszubildenden und die Konsumenten oder auch die Steuerzahler oder auch die Arbeitnehmer die Kostenlast tragen.
- (d) Parafiskalische Fondsmodelle schließlich gehen von der Produktion berufspraktischer Ausbildung in Einzelbetrieben oder überbetrieblichen Lehrwerkstätten aus. Die Finanzierung erfolgt über eine Berufsbildungsumlage aller Betriebe, die im Einzugsbereich der Fonds liegen. Die Fonds können gesetzlich verordnet oder tariflich zwischen den Tarifpartnern vereinbart werden, sie können als Einzelfonds (nach Branchen, Berufen, Regionen oder Tarifbereichen) oder als Zentralfonds konzipiert sein. Auch hier sind Modellmodifikationen durch staatliche Anreize (Steuererleichterungen oder Zuschüsse) denkbar. Entscheidend ist zum Unterschied zu (c), daß die Berufsausbildung als kollektive Aufgabe der Tarifpartner und anderer betroffener gesellschaftlicher Gruppen wahrgenommen wird. Je nach Modellmodifikation lassen sich die Inzidenzmodelle (2), (3), (4) und (6) zuordnen.

Die Spiegelung dieser Mischsysteme an den Inzidenzmodellen macht deutlich, daß ein Anstieg der Berufsbildungskosten in jedem der Alternativsysteme zu Lasten der Lohnquote und der Konsumquote geht, entweder indem die höheren Kosten auf die Preise überwälzt werden (dies gilt für jedes der vier Modelle, sofern die Zahlungsverpflichtungen der Betriebe sei es einzelbetrieblich oder überbetrieblich oder an einen beliebigen Fonds wachsen) und damit eine die Geldwertstabilität gefährdende Inflationierung einhergeht oder indem höhere staatliche Anreize für die Betriebe ceteris paribus aus höheren Staatseinnahmen

finanziert werden müssen, wodurch nicht nur in Fondsmodellen, sondern auch in den Modellen einzel- und überbetrieblicher Finanzierung die Zwangsabgabenquote zu Lasten des Konsums wächst. Mit anderen Worten: Jedes Finanzierungssystem tangiert Lohn-, Konsum- und Zwangsabgabenquote und Geldwertstabilität, sofern es eine kostensteigernde quantitative und qualitative Expansion der berufspraktischen Berufsbildung anstrebt, allenfalls in dem Ausmaß dieses Einflusses mögen und werden sie sich unterscheiden.

Folgt man den in der Finanzierungsdiskussion ausgetauschten Argumenten [3], so scheint keines der Finanzierungssysteme frei von gravierenden Struktur- und Steuerungsmängeln zu sein, wobei allerdings die Auffassungen über Art und Umfang dieser Mängel bei ein und demselben System zum Teil höchst kontrovers sind. Eine Quantifizierung der jeweils behaupteten Defizite erfolgt nicht einmal versuchsweise, so daß die Präferenz für eine der Alternativen ganz von der subjektiven Einschätzung, Gewichtung und Bewertung der Struktur- und Steuerungsmängel bestimmt ist. Ebenso wenig läßt sich aus der Diskussion a priori ableiten, welche Finanzierungsalternative im Hinblick auf Konjunktur-, Angebots- und Chancengleichheitseffekte effizienter ist. Der Bürokratisierungseffekt wird um so stärker sein, je mehr die Alternativen neue eigenständige Institutionen vorsehen und je mehr sie die Entscheidungen zentralisieren. Der Demokratisierungseffekt wird um so stärker sein, je mehr gesellschaftliche Gruppen an den Entscheidungen über die (betriebliche) Berufsausbildung beteiligt werden. Die Evaluation der Finanzierungsdiskussion führt zu folgenden Schlüssen: erstens scheint unklar, ob es in der Berufsbildungsfinanzierungsdiskussion primär um die Beseitigung von Mängeln des gegenwärtigen Systems im Lichte bestimmter allgemein akzeptierter Ziele bzw. Kriterien (z. B. Effizienz, Chancengleichheit) oder eher um die Bewahrung oder Veränderung der Macht-, Einfluß-, Entscheidungs- und Kontrollstrukturen im Bereich der betrieblichen Berufsausbildung geht, wobei in dieser primär ordnungspolitischen Auseinandersetzung nicht abgesicherte kontroverse struktur- wie prozeßtheoretische bildungsökonomische Argumente herhalten müssen, um die ordnungspolitischen Positionen zu verbergen und gleichzeitig zu legitimieren. Zweitens wird hier die These vertreten, daß die Auseinandersetzungen um die Neuordnung der Berufsbildung und ihrer Finanzierung in erster Linie ordnungspolitisch motiviert und weniger durch die ökonomischen Funktionsmängel der diskutierten Alternativsysteme stimuliert sind. Dies zeigt sich unter anderem daran, daß aus der höchst kontroversen bildungsökonomischen Diskussion die Argumente herausgegriffen werden, die scheinbar die präferierte Finanzierungslösung ökonomisch und wissenschaftlich unzweideutig stützen, ohne daß die Gegenargumente wahrgenommen oder gewürdigt werden.

Drittens scheint die Bildungsökonomie in ihrer Funktion als politikberatende Wissenschaft gegenwärtig in dem Anliegen überfordert, eindeutige und nicht anfechtbare Informationen bzw. Entscheidungshilfen für die Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung zu liefern, und zwar aus mehreren Gründen: zum ersten sind die ausgetauschten Argumente in hohem Maße theoretisch-hypothetischer, zum Teil spekulativer Natur und Resultat von Modellannahmen. Die Stützung der verschiedenen Argumente durch empirische Evidenz ist insgesamt spärlich und beschränkt sich im wesentlichen auf die von der Sachverständigenkommission (1974) erhobenen Daten sowie die Berufsbildungsberichte. Zum zweiten scheint auch nicht zureichend geklärt, inwieweit Struktur- und Steuerungsdefizite im status-quo-System angebotsbedingt und damit auf das Finanzierungssystem rückführbar oder (auch) nachfragebedingt sind. Zum dritten werden die für die einzelnen Systemalternativen behaupteten Effekte (z. B. Inflations-, Unterinvestitions-, Konjunktur-, Fehllenkungs- und Struktureffekte, Wettbewerbsverzerrungen) nicht nach Nutzen und Kosten quantifiziert. Eine Quantifizierung der Effekte wäre aber erforderlich, da erst das Wissen um die Größe der Effekte einen Vorteilhaftigkeitsvergleich der Alternativen erlaubt und die Daten für eine Entscheidungshilfe liefern würde. Die Bildungs-

ökonomie ist von solch einer Vorteilhaftigkeitsanalyse der Finanzierungsalternativen noch weit entfernt. Neben die Quantifizierung der ökonomischen bzw. Effizienzeffekte (die Effizienzeffekte umfassen die Inzidenz-, Angebots-, Bürokratisierungseffekte, Konjunktur-, Wettbewerbs-, Struktur- und Steuerungseffekte) müßte für eine bildungspolitische Entscheidung die Bewertung und Gewichtung der Effizienzeffekte im Verhältnis zu den Chancengleichheits- und Demokratisierungseffekten und der möglichen trade-offs treten. Auch wenn solch eine Quantifizierung der Effizienzeffekte möglich wäre und eine Nutzen-Kosten-Analyse ein aus ökonomischer Sicht „bestes“ Finanzierungssystem eindeutig identifizieren könnte, wäre dessen Implementation nicht garantiert, denn das effizienteste System kann politisch durchaus inakzeptabel und nicht durchsetzbar sein.

Insgesamt jedoch läßt sich angesichts der Kontroversität und Unbestimmtheit der bildungsökonomischen Modellanalysen einerseits, der vermuteten gravierenden Schwachstellen der Alternativen andererseits die Präferenz für ein bestimmtes Finanzierungssystem bildungsökonomisch, d. h. wissenschaftlich wohl kaum begründen. Darüber hinaus bleiben einige relevante Fragen bislang ungeklärt. Die wichtigste scheint dabei die nach den Ausbildungsmotiven der Betriebe, d. h. nach den Variablen zu sein, welche die Ausbildungsbereitschaft determinieren sowie nach ihrer anteiligen Wirksamkeit. Denn wenn die langfristige Sicherung der Rentabilität und der Facharbeiterschaft die entscheidenden Ausbildungsmotive und Ausbildungskostenunempfindlichkeit ein Merkmal der Betriebe sind, dann ist allerdings nicht einsehbar, weshalb nachhaltige Veränderungen der Ausbildungsbereitschaft erwartet werden, wenn

- das Finanzierungssystem reformiert wird,
- die Ausbildungskosten deshalb steigen,
- staatliche Anreize die Ausbildungskosten senken,
- die Ausbildungsqualität entweder kostenneutral (HEGEL-HEIMER (1977), S. 190 und (1981), S. 2, zufolge besteht kein signifikanter Zusammenhang zwischen Ausbildungsqualität und -kosten) oder kostensteigernd angehoben wird,
- die Betriebe den konjunkturellen Zyklen ausgesetzt sind.

Ein weiteres offenes Problem kann darin gesehen werden, daß den Betrieben eine langfristig orientierte Qualifizierungsstrategie betriebsspezifischer Art unterstellt wird, während eine zuverlässige langfristige Prognose der Qualifikationsanforderungen im Facharbeitermarkt weder vorliegt noch auf absehbare Zeit vorliegen wird und darüber hinaus nur die wenigsten Betriebe eine langfristige Personalplanung betreiben.

4. Ein alternatives

Mischfinanzierungsmodell der Berufsausbildung

Es bleibt zu fragen, ob nicht jenseits dieser bevorzugt erörterten Lösungen andere Mischfinanzierungssysteme denkbar sind, die in bezug auf die diskutierten Effekte mit hoher Wahrscheinlichkeit besser abschneiden und zugleich politisch kompromißfähig sein könnten. Im folgenden soll ein solches Modell konturenhaft skizziert werden. Es vereinigt den Zentralfondsgedanken mit der tarifvertraglichen Lösungsidee sowie mit dem Vorschlag der Gutscheinförderung, die das Element der Konkurrenz im Lehrstellenmarkt beleben und fördern und vor allem die Marktstellung der Nachfrager, d. h. der Auszubildenden, stützen soll, und daher „tarifvertraglicher Zentralfonds mit Gutscheinförderung“ genannt werden soll [4].

Das Modell postuliert, daß die Tarifpartner der einzelnen Tarifbereiche zusammen mit ihren Spitzenverbänden gemeinsam einen Zentralfonds für die betriebliche Berufsausbildung auf tarifvertraglicher Basis schaffen. Dieser Fonds erhebt eine Berufsbildungsumlage bei allen Betrieben. Bemessungsgrundlage der Umlage ist die betriebliche Wertschöpfung. Konkurrierende Anbieter von berufspraktischer Ausbildung sind Produktions- und Dienstleistungsbetriebe, überbetriebliche Lehrwerkstätten (die z. B. auch vom Fonds selbst geschaffen werden können) sowie private und staatliche Ausbildungsschulen (z. B. Kollegs).

Nur die beim Fonds akkreditierten Anbieter haben einen Anspruch auf Erstattung ihrer Ausbildungsaufwendungen aus den Mitteln des Fonds. Wegen des vermuteten auch gesellschaftlichen Nutzens der Berufsausbildung wird eine Finanzierungsbeteiligung des Staates für zweckmäßig gehalten. Diese vollzieht sich durch direkte staatliche Zuschüsse an den Fonds. Die Höhe der Rückerstattung der den Anbietern entstandenen Ausbildungskosten bemißt sich nach den ausbildungsberufsspezifischen durchschnittlichen Nettovollkosten. Die Rückerstattung geschieht dabei auf zwei Wegen: zum einen direkt durch den Fonds, indem dieser jedem akkreditierten Anbieter einen für alle Anbieter gleich hohen fixen Sockelbetrag zuweist. Zum zweiten vermittelt über die Auszubildenden selbst, indem sie vom Fonds Ausbildungsgutscheine erhalten, die eine bestimmte Geldsumme repräsentieren. Mit Hilfe dieser Gutscheine fragen die Auszubildenden eine anerkannte berufspraktische Ausbildung bei einem Anbieter ihrer Wahl nach. Die Anbieter lösen die Gutscheine beim Fonds gegen Geld ein. Die Gutscheine sind nicht übertragbar und nur für die berufspraktische Ausbildung in einer akkreditierten Institution verwendbar. Die Gutscheinausgabe erfolgt zweistufig: mit dem berufsbildungsbefähigenden Abschluß an einer allgemeinbildenden Schule (sogenannte Berufsbildungsreife) erhält jede erfolgreich abschließende Person einen „Sockelgutschein“ im Werte eines bestimmten Sockelbetrages. Dieser Sockelbetrag ist einheitlich und setzt sich zusammen erstens aus einer nach Ausbildungsjahren gestuften, aber pro Jahr einheitlichen Ausbildungsvergütung [5] und zweitens der Differenz zwischen den durchschnittlichen Nettovollkosten des billigsten Ausbildungsberufs und dem vom Fonds vorab erstatteten Fixbetrag. Diese Gutscheinelösung dürfte einen hohen Informationswert und Motivierungseffekt für die Ausbildungsnachfrager haben. Die Gutscheine werden auf einer zweiten Stufe ergänzt, wenn sich die Nachfrager für einen bestimmten Beruf entschieden (sich z.B. bei den Kammern eingeschrieben) haben. Der Wert dieses Ergänzungsgutscheins entspricht den berufsspezifischen Ausbildungskosten, d. h. der Differenz zwischen den durchschnittlichen Nettovollkosten des gewählten Ausbildungsberufs und denen des billigsten Ausbildungsberufs. Hinzu kommen könnten spezifische Zuschüsse oder Prämien des Fonds direkt an die Anbieter für besondere Ausbildungsleistungen.

Die hier kurz umrissene Finanzierungskonzeption hätte eine Reihe von Vorzügen: erstens wäre sie möglicherweise politisch akzeptabel, da sie von den Tarifpartnern gemeinsam getragen würde. Zugleich wäre damit zweitens eine Demokratisierung der Entscheidungsstrukturen erreichbar insofern, als zumindest die beiden in und an der berufspraktischen Ausbildung am meisten engagierten und interessierten Gruppen gleichberechtigt an den Entscheidungsprozessen beteiligt wären. Darüber hinaus würde drittens durch die Gutscheinelösung der Wettbewerb zwischen den Anbietern und die Stellung der Auszubildenden selbst erheblich gestärkt. Dies könnte Erwartungen auf steigende Ausbildungsqualität rechtfertigen. Viertens wäre durch die Gutscheinelösung auch die Position der Gruppen von Auszubildenden gestärkt, deren Ausbildungschancen im gegenwärtigen System beeinträchtigt sind. Fünftens schließlich scheint ein Effizienzgewinn möglich, denn zum ersten ist eine sinkende Ausbildungsbereitschaft höchst unwahrscheinlich; zum zweiten kann eine höhere Ausbildungsqualität erwartet werden; zum dritten scheint es eher möglich, demographischen Wellen in der Ausbildungsnachfrage Rechnung zu tragen; zum vierten ist die Binnendifferenzierung und Abschottung der Berufe und damit eine Beeinträchtigung der Facharbeitskräftemobilität nicht zu erwarten; zum fünften dürften die Wettbewerbsverzerrungen durch die Art des intendierten Lastenausgleichs minimal sein und zum sechsten müßte es möglich sein, die Konjunkturabhängigkeit des Umlageaufkommens durch eine antizyklische Rückerstattungsstrategie zu neutralisieren oder zumindest zu mildern. Darüber hinaus sei schließlich auf die Möglichkeit hingewiesen, dieses Finanzierungssystem ohne strukturelle Brüche und organisatorischen Aufwand zu einem umfassenden System der Finanzierung der Berufsaus-

und Weiterbildung im Sinne des Recurrent-Education-Konzepts auszubauen (vgl. dazu TIMMERMANN (1980a)).

5. Ausblick

Die Bildungsökonomie tut sich offensichtlich schwer darin, der Diskussion um die Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung unanfechtbare und damit nicht übergehbare Entscheidungshilfen zu liefern. Je deutlicher dieser Sachverhalt zutage tritt, desto mehr wird in der berufsbildungspolitischen Diskussion das vermeintliche Wissen um die Effekte der Finanzierungsalternativen von der Hoffnung auf diese Effekte abgelöst. Zugleich aber ist es den primär ordnungspolitisch bzw. gesellschaftspolitisch motivierten Positionen in der Diskussion zur Zeit nicht (mehr) möglich, sich hinter vorgeschobenen bildungsökonomischen Argumenten zu verstecken. Dies dürfte eine weitere Politisierung der Auseinandersetzungen zur Folge haben. Tarifvertragliche Lösungen dürften gegenwärtig die höchsten Neuregelungschancen haben, allerdings benötigen auch sie – und vermutlich insbesondere das hier vorgestellte Modell – einen erheblichen zeitlichen Aushandlungsbedarf. Es fragt sich daher, ob nicht die gesamte Neuregelungsdiskussion von den gegen Ende der achtziger Jahre zu erwartenden Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den Lehrstellenmarkt überrollt werden wird. Die Sorge der Wirtschaftsverbände (vgl. KURATORIUM (1980) und (1981)) geht dahin, daß angesichts der geburtsschwachen Jahrgänge eine scharfe Konkurrenz zwischen staatlichen Bildungsinstitutionen des sekundären und tertiären Bildungssektors einerseits und der betrieblichen Berufsausbildung andererseits um diese schwächer besetzten Jahrgänge ausbrechen wird, welche die betriebliche Ausbildung zwingen wird, ein attraktives und qualitativ hochstehendes Bildungsangebot zu erstellen. Angesichts der dann zu erwartenden Nachwuchslücke (HEGELHEIMER (1977), S. 187) dürfte das Problem einer nachlassenden Ausbildungsbereitschaft bedeutungslos, das eines unzureichenden Angebots entschärft sein. Der gegenwärtige Verdrängungsprozeß von oben nach unten wird vermutlich von einem Sogprozeß von unten nach oben abgelöst werden, so daß die Berufsbildungschancen der zur Zeit benachteiligten Nachfragergruppen sich nachhaltig verbessern dürften. Es erhebt sich mit anderen Worten die Frage, ob nicht der Markt das, was die Kritiker des status-quo-Systems durch einen Systemwechsel erreichen wollen, nämlich den Abbau von Effizienzeinbußen und Chancenungleichheit in der Berufsausbildung, im Rahmen dieses geltenden Systems quasi von selbst und schneller, vielleicht besser, billiger und unbürokratisch durchsetzen kann. Das ordnungs- und gesellschaftspolitische Problem der Verfügungs- und Entscheidungsstrukturen in der berufspraktischen Ausbildung, d. h. die Dominanz der Unternehmerinteressen, bliebe freilich bestehen und könnte die Diskussion um die Reform der Berufsbildung bis ins nächste Jahrhundert fortheizen, solange nicht eine auch die Arbeitnehmerseite befriedigende Lösung der wirtschaftlichen Mitbestimmung in den Unternehmen gefunden wird, welche die Mitentscheidung über alle Fragen der betrieblichen Ausbildung automatisch mit einschließen würde.

Literatur

- ALBACH, H.: Zur Finanzierung der beruflichen Bildung. In: Klatt, S./Willms, M. (Hrsg.): Strukturwandel und makroökonomische Steuerung. Berlin 1975.
- BÖLL, G.: Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung – Darstellung und Analyse. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 5/1980.
- BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNGSFORSCHUNG (HRSG.): Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 9. Jg., Sonderheft 12/1980.
- BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT (HRSG.): Stand, Entwicklung und Ergebnisse der Prognoseforschung zum künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf. Bonn 1980.
- CLEMENT, W.: Parafiscality as a Guide-line for Intermediate Financing Schemes for Recurrent Education. Manuskript für das „Seminar on Cost and Financing of Recurrent Education“ an der Stanford University, Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford School of Education, vom 10.–12. Juli 1980.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (HRSG.): Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Stellungnahmen, Analysen, Informationen. Düsseldorf 5/1981.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND (HRSG.): Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Stellungnahmen, Analysen, Informationen. Düsseldorf 4/1981.

DEUTSCHER GEWERKSCHAFTSBUND: Deutscher Gewerkschaftsbund zum Berufsbildungsbericht 1981: Qualitative und quantitative Mängel in der Berufsausbildung erfordern aktives Handeln. In: Soziale Sicherheit, 30. Jg., Heft 5/1981.

FRIEDMAN, M.: Die Rolle des Staates im Erziehungswesen. In: Hegelheimer, A. (Hrsg.): Texte zur Bildungsökonomie. Frankfurt – Berlin – Wien 1974, S. 180 ff.

GÖRS, D.: Staatliche Berufsbildungspolitik 1981. Zukunftsweisende berufsbildungspolitische Markierungspunkte oder Ausdruck der Perspektivlosigkeit? In: WSI-Mitteilungen, 34. Jg., 5/1981.

HEGELHEIMER, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung. Stuttgart 1977.

HEGELHEIMER, A.: Auswirkungen überbetrieblicher Finanzierungsmodelle der Lehrlingsausbildung in internationaler Sicht. In: Wirtschaftspolitische Blätter, 24. Jg., Heft 2/1977.

HEGELHEIMER, A.: Tarifpolitik für Lehrlinge. Zur Neuorientierung der gewerkschaftlichen Berufsbildungspolitik. In: Wirtschaft und Berufserziehung 2/1981.

HEGELHEIMER, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Mannheim 1981.

KELL, A.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Über Zusammenhänge zwischen Bildungsfinanzierung und Bildungsreform – eine Literaturübersicht. In: Zeitschrift für Pädagogik, 22. Jg., Nr. 6/1976.

KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG: Jahresbericht 1980. Bonn 1980.

KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Grundeussagen der Wirtschaft. Bonn 1981.

KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Kaufmännische Berufsbildung und Behinderte. Jahrestagung 1981 der kaufmännischen Ausbildungsleiter 14./15. Mai – Heidelberg. Bonn 1981.

KURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT FÜR BERUFSBILDUNG (HRSG.): Varianstungsberichte. Tagung mit Beauftragten der Arbeitgeber in den Landesausschüssen für Berufsbildung 15./17. November 1978 Vellender. Bonn 1978.

LEVIN, H. M.: Post-Secondary Entitlements: An Exploration. In: Kurland, N. O. (ed.): Entitlement Studies. NIE Papers in Education and Work: No. 4. Washington D. C. 1977, pp. 1.

LEVIN, H. M.: Financing Recurrent Education with Post-Compulsory Entitlements. Manuskript für die Konferenz über Recurrent Education der OECD in Paris, 28.–31.5.1977. Stanford 1977.

LEVIN, H. M.: Individual entitlements for recurrent education. Stanford 6/1979.

MÄDING, H.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung. Deutscher Bildungsrat. Gutachten und Studien, Bd. 19. Stuttgart 1971.

MALCHER, W.: Finanzierung der Berufsausbildung. Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (NPO). In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 5/1980.

MATTERN, C.: Bildungsfinanzierung. Probleme und neue Ansätze. Frankfurt a. M. – Berlin – München 1979.

MÜLLER-STEINECK, E./WIEDERHOLD-FRITZ, S.: Finanzierung der Berufsausbildung – Überblick über wichtige Etappen der Diskussion. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 5/1980.

OBERHAUSER, A.: Finanzierungsalternativen der beruflichen Erst- und Weiterbildung. Gutachten und Studien der Bildungskommission 15. Stuttgart 1970.

RADDATZ, R.: Das Bundesverfassungsgericht zur Berufsbildungsabgabe. In: Wirtschaft und Berufserziehung, 2/81, S. 40 ff.

SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG DER BERUFLICHEN BILDUNG: Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973.

SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION KOSTEN UND FINANZIERUNG DER BERUFLICHEN BILDUNG: Abschlußbericht. Drucksache 7/1811. Bonn 1974.

SADOWSKI, D.: Zur Möglichkeit und Angemessenheit einer staatlichen Ausbildungsplatzförderungsolitik. Bonn 1980.

TESSARING, M.: Evaluation von Bildungs- und Qualifikationsprognosen, insbesondere für hochqualifizierte Arbeitskräfte. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 13. Jg., Heft 3/1980, S. 374 ff.

TIMMERMANN, O.: The impact of financing mechanisms on post-compulsory education and training. Manuskript für das „Seminar on Cost and Financing of Recurrent Education“ an der Stanford University, Institute for Research on Educational Finance and Governance, Stanford School of Education, vom 10.–12. Juli 1980.

TIMMERMANN, O.: Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education“. Referat für das Seminar über „Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung“ in Bremen vom 30.9.–2.10.1980.

WEISSHUHN, G.: Ökonomische Effekte der Reform der Berufsbildung und der Berufsbildungsfinanzierung. In: Konjunkturpolitik, 1975, S.1 ff.

WEITZ, R.: Der Streit um die Berufsbildung. Ursachen, Merkmale und Auswirkungen der Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik Deutschland. In: Ordo, Bd. 26/1975.

WILLNER, H.: Für das duale Berufsausbildungssystem. In: Wirtschaft und Berufserziehung 2/1981.

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS (HRSG.): Vorstellungen des Handwerks zur Reform der beruflichen Bildung. Bonn 1973.

Anmerkungen

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

Joachim Münch

Die individuelle finanzielle Förderung als berufsbildungspolitisches Steuerungsinstrument – eine Problemskizze

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

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

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

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

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

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

System der individuellen finanziellen Förderung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Differenzierte Förderung

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

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

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

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

Steuerungseffekte

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

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

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

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

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

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

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

Ausbildungsvergütungen

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

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

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

In den Bauberufen werden sehr hohe Ausbildungsvergütungen gezahlt; dennoch hatte gerade das Baugewerbe immer besondere Schwierigkeiten, seinen Ausbildungsbedarf zu decken. Wenn das Baugewerbe immerhin die Zahl der besetzten Ausbildungsplätze seit 1973 um 40 000 vergrößern konnte, so ist dies wohl auch auf die Verbesserung der Ausbildungsqualität mit Hilfe der überbetrieblichen Finanzierung der Berufsbildung zurückzuführen [13]. In der Tat scheinen neben anderen Faktoren, wie berufliches Prestige und angenehme Arbeit, die Ausbildungsbedingungen („Betrieb mit besonderen Ausbildungseinrichtungen“) [14] für Berufswahl- und Betriebswahlentscheidungen innerhalb des dualen Systems eine größere Rolle als finanzielle Erwägungen zu spielen.

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

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

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

Probleme der Förderung am Beispiel des Hochschulbereichs

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

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

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

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

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

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

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

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

Anmerkungen

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

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

Dietrich Garlichs / Friederike Maier

Berufliche Weiterbildung und öffentliche Arbeitsmarktpolitik

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

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

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

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

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

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

Berufliche Weiterbildung durch die Betriebe

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

betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten feststellbar, die inzwischen nahezu alle Großbetriebe und die Mehrzahl der mittleren Betriebe erfaßt hat (SENGENBERGER 1981, S. 2). Die sogenannte Edding-Kommission [2] ermittelte für die Betriebe im Bereich der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern für das Jahr 1971 Aufwendungen für die betriebliche Weiterbildung in Höhe von 2,1 Milliarden DM. Nach Angaben des Instituts der deutschen Wirtschaft erhöht sich diese Ausgaben bis 1976 um 54 Prozent (FINK/SAUTER 1980, S. 18). 1981 erreichten die Ausgaben der Wirtschaft nach eigenen Angaben rund 8 Milliarden DM (Das Bestimmungsgespräch 11/81, S. 370 f.).

Nach einer neueren Untersuchung in Bayern führen dort fast die Hälfte aller Betriebe Weiterbildungsmaßnahmen durch. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um innerbetrieblich durchgeführte Maßnahmen, nur ein geringer Anteil der von den Betrieben geförderten Weiterbildung wird außerbetrieblich durchgeführt (FALK/BONISCH 1981). Vor allem Großbetriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten bieten selbst organisierte innerbetriebliche Weiterbildung an, während Klein- und Mittelbetriebe stärker mit externen Weiterbildungseinrichtungen zusammenarbeiten (GABELE/HEIDINGER 1979, S. 214; SAUTER 1981a, S. 9).

Die Expansion der betrieblichen Weiterbildung wird auch daran deutlich, daß in vielen Großbetrieben die Weiterbildungsbudgets inzwischen die Kosten für die Erstausbildung überschritten haben. Auch wenn man berücksichtigt, daß ein beträchtlicher Teil dieser Aufwendungen eher den ergänzenden betrieblichen Sozialleistungen als der beruflichen Weiterbildung im engeren Sinne zuzuordnen ist, so bleibt doch festzuhalten, daß der Stellenwert der beruflichen Erwachsenenbildung in den Betrieben gegenüber der Jugendlichereausbildung gewachsen ist (SENGENBERGER 1981, S. 2). Beispielsweise lag der Aufwand der Siemens AG für die Weiterbildung im Geschäftsjahr 1979/80 bei 250 Mio. DM. Für die Erstausbildung wendete das Unternehmen dagegen nur 200 Mio. DM auf (HÖRGER 1981) [3].

Trotz der Ausweitung des betrieblichen Weiterbildungsangebots ist die Art und die Teilnehmerstruktur der betrieblichen Weiterbildung in spezifischer Weise begrenzt. Betriebliche Weiterbildung ist überwiegend an betriebs- und arbeitsplatzspezifischen Anforderungen orientiert. Sie findet in der Regel unmittelbar am Arbeitsplatz statt oder in Form von kürzeren Lehrgängen. Ihre Breite und Intensität ist entsprechend gering. Betriebliche Weiterbildung dient nach den Kategorien des AFG überwiegend der Anpassungsfortbildung und der Einarbeitung. Dagegen ist die Fortbildung im Rahmen überbetrieblich anerkannter Bildungsabschlüsse die Ausnahme. Weiterbildung dieser Art findet im allgemeinen außerhalb von Unternehmen statt, auch dann, wenn sie finanziell vom Unternehmen gefördert wird, z. B. durch bezahlte Freistellung (HÖRGER 1981, S. 5). Die Situation läßt sich am besten charakterisieren mit den Worten eines betrieblichen Weiterbildungsfachmanns: „Die Weiterbildungsaktivitäten stehen nicht im Zentrum des unternehmerischen Geschehens. Das betriebliche Weiterbildungsangebot setzt vor allem dort an, wo es außerbetrieblich nicht zu befriedigen ist. Es ist nicht unser Ziel, eigene Volkshochschulen zu gründen.“ (Hauptabteilungsleiter Bildungspolitik eines deutschen Großunternehmens)

Von seiten der Arbeitsmarktforschung und der Gewerkschaften wird die Expansion der betrieblichen Weiterbildungsaktivitäten mit gemischten Gefühlen betrachtet. Sie wird begrüßt, soweit sie dem beruflichen Fortkommen und der beruflichen Flexibilität des einzelnen dient. Auf der anderen Seite wird kritisiert, daß die mangelnde Breite und die stark arbeitsplatzspezifisch ausgerichtete Qualifizierung nur selten zu überbetrieblich anerkannten Abschlüssen führt und daher weniger die berufliche Mobilität als die Betriebsbindung des Arbeitnehmers fördert. In volkswirtschaftlicher Hinsicht wird dadurch eine weitere Etablierung von betrieblichen Teilarbeitsmärkten und ihre relative Abschottung gegenüber dem externen Arbeitsmarkt befürchtet. Entsprechend wird die Notwendigkeit staatlicher

Einflußnahme auf die betriebliche Weiterbildungspolitik betont, „um einzel- und gesamtwirtschaftliche Interessen in der Qualifikations- und Arbeitsmarktpolitik abzugleichen“. (SENGENBERGER 1981, S. 1)

Die Konzentration der betrieblichen Weiterbildung auf die betriebspezifische Qualifizierung ohne überbetrieblich verwertbaren Abschluß wird begleitet von einer einseitigen Auslese der Teilnehmer. Betriebliche Weiterbildung erfaßt vor allem die bereits qualifizierten Beschäftigungsgruppen wie Führungskräfte, Teile der Angestellten und Facharbeiter. Die besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitskräftegruppen wie Un- und Angelernte ebenso wie Frauen und Ältere sind lediglich Randgruppen des betrieblichen Qualifizierungsinteresses (MAASE/SENGENBERGER 1976; ähnlich SASS et al. 1974 und LENHARDT 1974). Dieses Ergebnis der ISF-Betriebserhebung 1975 wurde weitgehend bestätigt durch die Infratest-Befragung 1980 bei Firmen, die am „Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ teilgenommen haben. Danach ergab sich, daß Qualifizierungsmaßnahmen von den Betrieben wesentlich häufiger für Facharbeiter und für kaufmännische und technische Angestellte durchgeführt werden als für die Gruppe der un- und angelernten Arbeitnehmer im gewerblichen Bereich (INFRAEST 1980, Bd. 4, S. 38). Die Beschäftigten unterhalb des Facharbeiter-niveaus sind offensichtlich von den Betrieben noch nicht als „Qualifizierungsreservoir“ entdeckt worden, was angesichts des immer wieder betonten Fachkräftemangels überraschend ist.

Weiterbildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz

Im Vergleich zur betrieblichen Weiterbildung relativ gut untersucht und mit statistischen Daten belegt ist der Bereich beruflicher Weiterbildung, der nach den Bestimmungen des AFG gefördert wird. Das AFG unterscheidet drei Kategorien der Weiterbildung: die Fortbildung, die Umschulung und die Einarbeitung.

Fortbildungsmaßnahmen dienen dazu, „berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen“ (§ 41 AFG). In der Regel handelt es sich bei dieser sogenannten „Anpassungsfortbildung“ um Lehrgänge ohne allgemein anerkannte Abschlüsse, die eine begrenzte Erweiterung beruflicher Qualifikationen ermöglichen. Dagegen soll die sogenannte „Aufstiegsfortbildung“ auf der Grundlage einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einer angemessenen praktischen Berufserfahrung einen beruflichen Aufstieg ermöglichen. Im allgemeinen führen die längeren und anspruchsvolleren Kurse der Aufstiegsfortbildung zum Handwerks- oder Industriemeister, zum Techniker oder zu höheren Qualifikationsstufen in den kaufmännischen Berufen, z. B. zu den verschiedenen Abschlüssen eines Fachwirtes. Das quantitative Verhältnis zwischen Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung ist ungefähr ausgeglichen.

Während Fortbildungsmaßnahmen auf vorhandenen Berufskennnissen aufbauen und eine Weiterbildung im ausgeübten Beruf ermöglichen, soll die Umschulung (§ 47 AFG) den Übergang in eine andere als die bisher ausgeübte Tätigkeit ermöglichen. Das Ziel der Umschulung besteht in der Regel in einem anerkannten Ausbildungsabschluß.

Nach dem AFG besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein individueller Anspruch auf die Förderung der Teilnahme an FuU-Maßnahmen. Im Gegensatz dazu ist die Einarbeitung (§ 49) eine Kannleistung, die als Lohnkostenzuschuß an den Betrieb gezahlt wird. Die Einarbeitungshilfe soll der Qualifizierung von Beschäftigten dienen, die die volle Leistung auf einem neuen Arbeitsplatz noch nicht erbringen. Dabei können neu eingestellte Arbeitskräfte ebenso gefördert werden wie bereits im Betrieb beschäftigte. Zwar wurde bei der Abfassung des AFG auf den bis dahin gebräuchlichen Ausdruck „Anlernzuschuß“ verzichtet, aber das Hauptgewicht der Einarbeitungsmaßnahmen liegt auch heute bei geringer qualifizierten Tätigkeiten (SCHMID/SEMLINGER 1980, S. 31).

Im Gegensatz zur Einarbeitung, die am Arbeitsplatz stattfindet und vom Betrieb durchgeführt wird, finden FuU-Maßnahmen in der Regel außerhalb des Betriebes in speziellen Fortbildungseinrichtungen statt. Dabei wird zwischen Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen unterschieden. Vollzeitmaßnahmen setzen im allgemeinen die Aufgabe des Beschäftigungsverhältnisses voraus, während Teilzeitmaßnahmen berufsbegleitend als Abend- oder Wochenendkurse durchgeführt werden. Der Anteil der Vollzeitkurse an allen FuU-Maßnahmen liegt bei etwa 70 Prozent (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 32, Tabelle 30).

Bei der von der Arbeitsverwaltung geförderten Weiterbildung spielt die betriebliche Weiterbildung eine untergeordnete Rolle. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf die Einarbeitung, die allerdings in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und inzwischen (1979) einen Anteil von 14 Prozent an allen Weiterbildungsmaßnahmen hat (Tabelle 1). Bei den Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen ist der Anteil der in Betrieben durchgeführten Maßnahmen dagegen sehr gering. 1979 wurden von insgesamt 180633 FuU-Maßnahmen lediglich 12 196 in Betrieben durchgeführt (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 34, Tabelle 32). Hierbei handelt es sich vorrangig um Maßnahmen für Arbeitslose, die von den Betrieben im Auftrag der Arbeitsverwaltung durchgeführt werden.

Die geringe Rolle der Betriebe bei der Durchführung von FuU-Maßnahmen hängt auch damit zusammen, daß nach dem AFG grundsätzlich keine Maßnahmen gefördert werden können, die überwiegend im Interesse des Betriebes liegen. Sogenannte „interessegebundene“ Maßnahmen können im Rahmen des AFG nur dann gefördert werden, wenn dafür ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht (§ 43 Abs. 2 AFG). Diese Voraussetzung gilt in der Regel nur dann als erfüllt, wenn der betreffende Arbeitnehmer sonst von Entlassung bedroht ist [4].

Tabelle 1: Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen nach Art der Maßnahmen 1970–1979

Fortbildung			Umschulung		Einarbeitung		Insgesamt	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
1970	117167	68,8	23420	13,7	29582	17,8	170166	100
1971	224879	77,9	34099	11,8	29412	10,1	288390	100
1972	212783	81,7	31901	12,2	15601	5,9	260285	100
1973	185199	81,6	31430	13,8	10313	4,5	226942	100
1974	185873	79,9	36560	15,7	10164	4,3	232597	100
1975	216407	79,9	36575	13,5	17871	6,6	270853	100
1976	117351	77,4	19061	12,6	15115	10,0	151527	100
1977	100509	74,0	20084	14,7	15369	11,3	135926	100
1978	128858	73,5	25825	14,7	20544	11,7	175227	100
1979	149766	71,5	30867	14,7	28796	13,8	209429	100

Quelle: Bundesanstalt 1971 ff., Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik

Die Konzeption der Weiterbildungsförderung nach dem AFG

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist das Kernstück der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“, die für die Bundesrepublik mit dem AFG 1969 eingeführt wurde.

Berufliche Weiterbildung sollte zur Steigerung der geographischen Mobilität und zur Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräfte beitragen. Diese Konzeption ging von einem hohen Beschäftigungsstand und einer sich ständig ändernden bzw. steigenden Qualifikationsnachfrage aus. Infolgedessen lag das Schwergewicht Anfang der siebziger Jahre auf der Förderung der beruflichen Mobilität und des beruflichen Aufstiegs, erst in zweiter Hinsicht ging es um die Verhütung qualitativer und quantitativer Unterbeschäftigung. Angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit und wachsender Haushaltsprobleme verlagerte sich in den folgenden Jahren die Zielsetzung der Weiterbildungsförderung

jedoch auf die Verhütung und Beendigung von Arbeitslosigkeit [5]. Entsprechend wurden die Förderbedingungen restriktiver gefaßt und die finanziellen Leistungen differenziert.

Einschneidende Veränderungen brachte vor allem das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975. Es führte die Unterscheidung zwischen arbeitsmarktpolitisch „notwendiger“ und „zweckmäßiger“ Weiterbildung ein. Als „notwendige“ Weiterbildung gilt seitdem nur noch die Förderung von Arbeitslosen, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohten und von Arbeitnehmern ohne beruflichen Abschluß (§ 44 Abs. 2 AFG) [6]. Nur die notwendige Weiterbildung wurde fortan mit dem erhöhten Unterhaltsgeld von 80 Prozent des Arbeitsentgelts (welches ursprünglich bei 90 Prozent gelegen hatte) gefördert. Alle übrigen Gruppen, die unter der Rubrik „zweckmäßige“ Weiterbildung zusammengefaßt wurden, erhielten nur noch ein Unterhaltsgeld von 58 Prozent, welches damit also unter die Höhe des Arbeitslosengeldes (68 %) sank.

Defizite staatlicher Weiterbildungsförderung

Die Bestimmungen des Haushaltsstrukturgesetzes hatten einen drastischen Rückgang der Teilnehmerzahlen zur Folge. Sie sanken 271 000 1975 um 50 Prozent auf 136 000 Teilnehmer im Jahre 1977. Erst seit 1978 erhöhen sich die Eintrittszahlen in berufliche Bildungsmaßnahmen allmählich wieder, wobei der hohe Stand von 1975 bis heute jedoch nicht wieder erreicht worden ist (vgl. Tabelle 1).

Trotz der Veränderungen des Förderungsrechts hatten die Bemühungen um die besonders qualifizierungsbedürftigen Zielgruppen des Arbeitsmarktes nur teilweise Erfolg. Sehr stark gewachsen ist der Anteil der Arbeitslosen unter den Teilnehmern an beruflicher Weiterbildung. Er stieg von 5,8 Prozent (1973) auf 42,9 Prozent (1979) an. Absolut gesehen ergab sich jedoch auch bei den arbeitslosen Teilnehmern ein deutlicher Rückgang nach 1975, der erst 1979 wieder aufgeholt wurde (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen, die vor Eintritt in die Maßnahme arbeitslos waren bzw. keine Berufsausbildung hatten (Eintritte)

	Vorher arbeitslos		Keine Berufsausbildung	
	absolut	%	absolut	%
1970	19243	11,3	34203	20,1
1971	19969	6,9	44644	15,5
1972	16586	6,4	37562	14,4
1973	13177	5,8	32777	14,4
1974	37796	16,2	41429	17,8
1975	84251	31,1	53943	19,9
1976	49820	32,9	33127	21,9
1977	53117	39,1	24421	18,0
1978	76311	43,5	31673	18,1
1979	89772	42,9	41962	20,0

Quelle: Bundesanstalt 1971 ff., Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik

Nicht gelungen ist es dagegen bisher, die von Arbeitslosigkeit besonders bedrohte Gruppe der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung stärker in die Weiterbildung einzubeziehen. Nach wie vor ist sie deutlich unterrepräsentiert, teilweise ging ihr Anteil in den letzten Jahren sogar zurück (vgl. Tabelle 2). Einem Anteil von 18 bis 20 Prozent an den Teilnehmern von beruflichen Bildungsmaßnahmen steht ein Anteil von etwa 30 Prozent an den Erwerbspersonen und von etwa 55 Prozent an den Arbeitslosen gegenüber (HOFBAUER 1979, S. 44).

Arbeitslose und Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung sind nicht nur quantitativ unterrepräsentiert, es ist auch zu beobachten, daß die arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen das angestrebte Schulungsziel in geringerem Maße erreichen als andere Teilnehmer. Am höchsten ist die Erfolgsquote bei der Aufstiegsfortbildung, die 83 Prozent (1979) der Teilnehmer mit Erfolg ab-

schlossen. Nicht so günstige Ergebnisse zeigen sich dagegen bei der Anpassungsfortbildung und bei den Umschulungsmaßnahmen, bei denen die arbeitslosen Teilnehmer und die beruflich nicht Qualifizierten besonders stark vertreten sind. Fast ein Viertel der Teilnehmer an Maßnahmen der Anpassungsfortbildung und ein Drittel der Umschüler erreichte 1979 das Schulungsziel nicht (BUNDESANSTALT 1980, Förderung der beruflichen Bildung, S. 9). Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß die Maßnahmen der Anpassungsfortbildung im Vergleich zu denen der Aufstiegsfortbildung und Umschulung relativ kurzzeitig sind und daß in der Mehrzahl der Fälle keine Abschlußprüfung verlangt wird, sondern eine erfolgreiche Teilnahme in vielen Fällen lediglich die regelmäßige Teilnahme bestätigt.

Gründe für die Defizite staatlicher Weiterbildungsförderung

Es gibt zahlreiche Gründe dafür, daß es bisher nicht gelungen ist, die Beschäftigten ohne Berufsausbildung stärker für Weiterbildungsmaßnahmen zu gewinnen. Ausgangspunkt der Problematik ist die Tatsache, daß es sich bei den Ungelernten um eine relativ bildungsferne Gruppe handelt und die von ihnen ausgeübten Tätigkeiten im allgemeinen wenig qualifizierend sind. Entsprechend ergeben sich für die Arbeitsverwaltung und für das Kursangebot der Fortbildungseinrichtungen und dessen sozialpädagogische und didaktische Ausgestaltung erhebliche Anforderungen. In diesem Zusammenhang weist die Bundesanstalt selbst darauf hin, daß die Arbeitsverwaltung „weder nach Aufgabenstellung noch nach ihrer Ausstattung mit Fachkräften eine durchgreifende Veränderung der Motivation der vorrangig anzusprechenden Zielgruppen für eine Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen erreichen kann“. (Runderlaß der BUNDESANSTALT 227/77, zitiert nach KRAUTKRÄMER 1979, S. 286/87)

Diese Problematik dürfte sich inzwischen noch verschärft haben, da die Fachkräfte der Bundesanstalt mit steigender Arbeitslosigkeit zunehmend von der Registrierung der Arbeitslosen und der Administration des Arbeitslosengeldes in Anspruch genommen werden, was in einigen Arbeitsämtern bereits dazu geführt hat, Personal von den Vermittlungsabteilungen in die Leistungsabteilungen umzusetzen. Der zitierten Selbsteinschätzung der Bundesanstalt entsprechen auch Befragungsergebnisse bei Arbeitsuchenden und Arbeitslosen, welche vielfach auf mangelnde Informationen über Weiterbildungsmöglichkeiten oder fehlende Angebote hinweisen. Die Infratest-Studie 1978 kommt aufgrund ihrer Befragungen zu dem Schluß, daß „das Potential an Fortbildungsinteresse offenbar weder bei den beschäftigten Arbeitnehmern noch bei den Arbeitslosen ausgeschöpft ist“. (INFRATEST et al. 1978, S. 171)

Zu berücksichtigen ist natürlich, daß es von der Äußerung des Interesses an Weiterbildung bis zur tatsächlichen Teilnahme und dem erfolgreichen Abschluß ein weiter Weg ist. Dieser Weg wird allerdings dadurch erschwert, daß die Bildungsangebote und ihre Durchführung bisher nur unzureichend auf die neuen Zielgruppen zugeschnitten sind. So ergeben sich aus den Abbrecherquoten in Bildungsmaßnahmen mit einem hohen Anteil an Problemgruppen Hinweise auf die erheblichen sozialpädagogischen und didaktischen Probleme einer auf ungelernte und arbeitslose Teilnehmer konzentrierten Förderung (SAUTER 1981a, S. 21).

Auch die derzeitige beschäftigungspolitische Situation mit ihrer hohen Arbeitslosigkeit vermindert die Bildungsbereitschaft insbesondere bei Un- und Angelernten, da sich Arbeitnehmer in ungekündigten Arbeitsverhältnissen kaum noch bereit finden, ihren Arbeitsplatz zugunsten einer außerbetrieblichen Bildungsmaßnahme aufzugeben. „Ohne hinreichende Sicherheit bei der anschließenden Verwertung der erworbenen Qualifikation für die berufliche Entwicklung und ohne zusätzliche Motivierungsmittel dürfte die Bildungsbereitschaft insbesondere der weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen nur schwer zu steigern sein.“ (BUNDESANSTALT 1978, S. 93).

Angesichts dieser außerordentlich schwierigen Ausgangslage, die weniger qualifizierten Arbeitnehmergruppen stärker für die Wei-

terbildung zu interessieren, lassen die derzeit geplanten Einschränkungen beruflicher Bildungsmaßnahmen durch das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz (AFKG) eine weitere Erschwerung erwarten. Vor allem die Kürzung des Unterhaltsgeldes für die „notwendige“ Weiterbildung von 80 Prozent auf 68 Prozent dürfte entsprechend den Erfahrungen mit dem Haushaltsstrukturgesetz von 1975 einen drastischen Rückgang der Teilnehmerzahlen hervorrufen. Diese geplante Maßnahme trifft gerade die Zielgruppe der Arbeitslosen und besonders von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung, um die sich die Arbeitsverwaltung in den letzten Jahren vor allem bemüht hat. Mit der Senkung des Unterhaltsgeldes auf die Höhe des Arbeitslosengeldes wird auch noch der finanzielle Anreiz zur Weiterbildung beseitigt, der für diese Gruppen angesichts geringer Eigenmotivation und schlechter Wiederbeschäftigungschancen vielfach der wesentliche Grund zur Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen war.

Die öffentliche Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung

Die innerbetriebliche Qualifizierung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik wurde erstmalig in größerem Umfang eingesetzt im Rahmen des „Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ vom Mai 1979 (BMA 1979) [7]. Dieses Sonderprogramm förderte die berufliche Qualifizierung von Arbeitnehmern in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen. Abweichend von der Regelung des AFG waren dabei Maßnahmen im betrieblichen Interesse nicht ausgeschlossen. Das Sonderprogramm knüpfte vielmehr gerade am Interesse der Unternehmen an der Qualifizierung ihrer Beschäftigten an. Drei Qualifizierungsarten wurden durch das Sonderprogramm gefördert:

- Umschulung in Berufe mit anerkannten Ausbildungsabschlüssen (mit 90% Lohnkostenzuschuß für die gesamte Dauer der Maßnahme);
- Fortbildung im Rahmen anerkannter Fortbildungsabschlüsse (mit 90% Lohnkostenzuschuß bis zu einem Zeitraum von 2 Jahren);
- Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen nach einem vom Betrieb festgelegten Qualifizierungsplan (mit 80% Lohnkostenzuschuß für maximal 1 Jahr).

Ganz überwiegend haben sich die teilnehmenden Betriebe für die sonstige Qualifizierung entschieden, auf die rund 84 Prozent aller Teilnehmer entfielen. Nur 4 Prozent der Teilnehmer nahmen an Umschulungs- und nur 12 Prozent der Teilnehmer an Fortbildungsmaßnahmen teil (INFRATEST 1980, Band 3, S. 3).

Teilnehmerstruktur

Im Unterschied zu den formalisierten Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen wurde mit der sonstigen Qualifizierung eine Maßnahme angeboten, deren Qualifizierungsanspruch reduziert war und die deshalb auch von „weiterbildungsunerfahrenen“ Betrieben durchgeführt werden konnte. Außerdem entsprachen diese Maßnahmen in besonderer Weise betrieblichen Interessen. Mit ihnen konnte die Qualifizierungsgezielt auf firmenspezifische und arbeitsplatzspezifische Anforderungen zugeschnitten werden, ohne daß darüber hinaus eine breitere Ausbildung verlangt wurde. In der großen Mehrzahl der Fälle fand die Ausbildung direkt am Arbeitsplatz statt. Insgesamt war bei diesem Typ der sonstigen Qualifizierung das Verhältnis von betrieblichem Aufwand und Lohnkostenzuschuß besonders günstig.

Mit der sonstigen Qualifizierung wurde von seiten der Arbeitsmarktpolitik der Versuch unternommen, auch die un- und angelernten Arbeitskräfte zu erreichen, die ansonsten von der staatlich geförderten Weiterbildung und von der betrieblichen Fortbildung vernachlässigt werden. Rein quantitativ hat das Sonderprogramm dabei gute Erfolge erzielt. 51 Prozent der Teilnehmer an der sonstigen Qualifizierung waren Un- und Angelernte, obwohl diese Gruppe nur einen Anteil von 48 Prozent an der Belegschaft der teilnehmenden Betriebe stellte (INFRATEST 1980, Band 4, Tabellen 2 und 16).

Entgegen den Erwartungen wurden auch ältere Arbeitnehmer in erfreulichem Ausmaß in die Qualifizierungsmaßnahmen einbezogen. Die Gruppe der 45- bis 64-jährigen war in ihrem Beschäftigungsanteil entsprechend vertreten (jeweils 16%). Arbeitnehmer ab 55 Jahren nahmen allerdings erheblich seltener an Qualifizierungsmaßnahmen teil, als ihrem Beschäftigungsanteil entspricht (INFRATEST 1980, Band 4A, S. 10). Ausländische Arbeitskräfte wurden von den Qualifizierungsmaßnahmen sogar in leicht überproportionaler Weise erreicht. Ihr Anteil lag mit 7,6 Prozent etwas über ihrem Beschäftigungsanteil (PETERS/SCHMID 1981, S. 186). Dagegen gehören die Frauen zu den unterrepräsentierten Gruppen der Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms. Während der Frauenanteil an der Belegschaft der geförderten Betriebe 26 Prozent beträgt, lag ihr Anteil an den geförderten Teilnehmern bei 18 Prozent (SCHARPF et al. 1982, S. 130) [8].

Qualität der Maßnahmen

Während die Einbeziehung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen im Rahmen des Sonderprogramms in wesentlich höherem Maße gelungen ist als dies die Erfahrungen mit der AFG-Förderung und der betrieblichen Weiterbildung erwarten ließen, scheinen die inhaltliche Gestaltung und die Qualitätssicherung der innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen noch erhebliche Schwierigkeiten zu bereiten. Es überrascht nicht, daß bei Maßnahmen, die überwiegend im Betrieb und am Arbeitsplatz durchgeführt werden, das Subventionsinteresse der Unternehmen in besonderer Weise angesprochen wurde, während auf der anderen Seite gerade wegen der starken Arbeitsplatzbezogenheit eine Qualitätskontrolle und die Verhinderung von Mitnahmeeffekten besonders schwierig war.

Genaue quantitative Angaben lassen sich beim gegenwärtigen Stand der Begleitforschung nicht machen. Ein vorrangiges Subventionsinteresse kann jedoch bei den Maßnahmen angenommen werden, die sich kaum von der betriebsüblichen Einweisung durch Vorgesetzte oder Kollegen unterscheiden oder bei denen der personelle und organisatorische Aufwand für die Qualifizierung minimal war. In einigen Betrieben erreichten Teilnehmer schon nach kurzer Zeit die volle Produktionsleistung oder arbeiteten im Akkord. Andere Teilnehmer wußten gar nicht, daß sie an einer Qualifizierungsmaßnahme teilnahmen (BOSCH 1981, S. 73). In diesen Fällen war das Interesse der Betriebe ganz offensichtlich vorrangig auf die Subvention gerichtet und weniger auf die Qualifikation des Personals. Angesichts der Vielzahl der Fälle und des Zeitdrucks, unter dem das Sonderprogramm abgewickelt werden mußte, waren die Arbeitsämter im allgemeinen nicht in der Lage, die tatsächliche Qualität der Maßnahmen durchführung zu überprüfen.

Anreize und Verbesserungen zur beruflichen Weiterbildung

Die Erfahrungen mit dem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm von 1979 geben Hinweise auf Möglichkeiten, aber auch Grenzen, die betriebliche Weiterbildung stärker im Sinne arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen zu aktivieren. Der Vorteil des „Lernortes Betrieb“ wurde deutlich demonstriert. Die enge Verknüpfung manueller Tätigkeiten und theoretischer Unterweisung am Arbeitsplatz oder im Betrieb und die Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses machten es möglich, in verstärktem Ausmaß un- und angelernte Arbeitskräfte an Qualifizierungsmaßnahmen heranzuführen. Die Sicherstellung der Qualität der Maßnahmen stellte allerdings eine schwierig zu lösende Aufgabe dar. Die innerbetrieblichen Maßnahmen, besonders für die Gruppe der un- und angelernten Arbeitskräfte, hatten die Tendenz, sich auf relativ enge betriebs- und arbeitsplatzspezifische Inhalte zu beschränken. Diese Beschränkung sollte in Richtung auf eine breitere Qualifizierung mit dem Ziel eines arbeitsmarktfähigen Abschlusses aufgehoben werden. Zu diesem Zweck bieten sich angebotsorientierte und finanzielle Anreizstrategien an.

1. Anzusetzen ist zunächst einmal mit beratender Hilfestellung für Betriebe mit geringer Weiterbildungserfahrung und unzurei-

chender Weiterbildungsinfrastruktur. Wichtig scheint es zu sein, dem Betrieb konkrete Hilfen zu geben, wie seine Qualifizierungsprobleme durch die Planung, Organisation und Durchführung betrieblicher Maßnahmen gelöst werden können. Die Schwierigkeit vieler Betriebe besteht neben der geringen Erfahrung darin, daß das Führungspersonal in der Regel der Priorität kurzfristiger Produktionserfordernisse unterliegt und kaum in der Lage ist, sich intensiv mit Weiterbildungsfragen zu befassen. Zu diesem personellen Engpaß kommt hinzu, daß Konzepte und Inhalte der Lehrlingsausbildung – sofern es eine Erstausbildung im Betrieb überhaupt gibt – sich vielfach nicht eignen als Vorbild für „erwachsenengerechte“ Qualifizierung und daß die Entwicklung von Weiterbildungsmaßnahmen für Un- und Angelernte durch fehlende Berufsbilder und Abschlüsse, die auch stufenweise zu erreichen sind, erschwert wird. Insofern ist der bisherige Schwerpunkt der Entwicklung von Fortbildungsabschlüssen und entsprechenden externen Kursangeboten der Träger zu ergänzen durch Qualifikationsbausteine unterhalb des Facharbeiterniveaus. Ermöglicht werden sollte auch in stärkerem Maße als bisher die Kombination von betrieblicher Qualifizierung mit außerbetrieblichen Fortbildungsabschnitten und das sukzessive Erwerben von Qualifikationen (SAUTER 1981b, S. 15).

2. Neben besserer Information und Beratung und der Bereitstellung von passenden Qualifikationsbausteinen erscheint es vordringlich, die praktische Durchführung der betrieblichen Weiterbildung zu erleichtern und zu verbessern. Zu denken wäre an die Einführung eines „Fortbildungstrainers“, der den Betrieben für die Dauer einer Maßnahme zur Verfügung gestellt wird und ähnlich wie ein Ausbildungsmeister in der Erstausbildung verantwortlich ist für die Weiterbildung und Qualifizierung bestimmter Arbeitskräftegruppen. Das Modell eines „Fortbildungstrainers“ hätte den Vorteil, daß vor allem bei kleineren und mittleren Betrieben der personelle Ausbilderengpaß behoben würde und daß die Probleme der außerbetrieblichen Weiterbildung – die Motivation der Teilnehmer und die Verwertbarkeit und Praxisnähe der Weiterbildung aus der Sicht der Betriebe – wesentlich verringert werden könnten. Auf der anderen Seite würde der „Fortbildungstrainer“ eine bessere und breitere Weiterbildung gewährleisten und könnte die Teilnehmer auf die Fortbildungsprüfung im Betrieb vorbereiten. Die institutionelle Verankerung des „Fortbildungstrainers“ sollte flexibel je nach regionaler Situation in enger Kooperation mit den bestehenden überbetrieblichen und außerbetrieblichen berufspraktischen Bildungszentren erfolgen. Ebenso muß je nach regionaler Bedarfssituation entschieden werden, in welchen wichtigen Berufsbereichen „Fortbildungstrainer“ angeboten werden sollten.

3. Um die Weiterbildungsanstrengungen der Betriebe für die Beschäftigtengruppen zu erhöhen, die durch außerbetriebliche Förderung nur schwer zu erreichen sind und die auch von der betrieblichen Weiterbildung bisher vernachlässigt werden, bedarf es sicherlich auch finanzieller Anreize. Die öffentliche Förderung in Form von Zuschüssen, wie sie z. B. bei der Einrichtung von Ausbildungsplätzen für bestimmte Zielgruppen vergeben werden, sollte daher auf die betriebliche Weiterbildung von Un- und Angelernten ausgedehnt werden. Zu achten ist dabei allerdings auf die Einhaltung von Qualitätsstandards, welche durch die Bereitstellung von entsprechenden Qualifikationsbausteinen und/oder dem Einsatz eines „Fortbildungstrainers“ sehr erleichtert würde. Die öffentliche Förderung der betrieblichen Weiterbildung könnte wie im arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm auf bestimmte Problemregionen konzentriert werden, wo die finanzielle Situation vieler Betriebe besonders schwierig und das Arbeitsmarktrisiko der Un- und Angelernten besonders hoch ist. Ebenso wäre zu überlegen, die Förderung auf kleinere und mittlere Betriebe zu begrenzen, die eher unter Fachkräftemangel leiden als größere Betriebe, und welche in der Regel die schlechteren personellen und instrumentellen Voraussetzungen für die betriebliche Weiterbildung haben (SCHARPF et al. 1982, S. 54 ff.).

4. Neben der öffentlichen Finanzierung der betrieblichen Weiterbildung ist auch die Möglichkeit von überbetrieblichen Finanzierungsregelungen zu prüfen, wie sie für die berufliche Erstausbildung bisher in vier Tarifbereichen bestehen [9].

Die Einrichtung von tarifvertraglich geregelten Finanzierungsfonds erfolgte mit dem Ziel, die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe zu erhöhen und eine den Anforderungen des Berufszweiges entsprechende qualifizierte Berufsausbildung zu ermöglichen. Mit diesen Branchenfonds werden alle Betriebe einer Branche an den Kosten der Ausbildung beteiligt. Die oft beklagte Abwanderung qualifizierter Fachkräfte in Großbetriebe wird dadurch insofern ausgeglichen, als der Großbetrieb durch den Fonds einen nicht unerheblichen Teil der Ausbildungskosten des Kleinbetriebes mitträgt. Im Geltungsbereich der tarifvertraglich gebildeten Berufsbildungsfonds hat sich eine deutliche Steigerung der Ausbildungsplätze und der Ausbildungsqualität ergeben (Berufsbildungsbericht 1981, S. 95). Offensichtlich sind die Vorteile des finanziellen Ausgleichs der Ausbildungskosten und die Möglichkeit, überbetriebliche Ausbildungsstätten zu errichten, ein Anreiz für die Betriebe, wieder stärker auszubilden.

Der Tarifvertrag für den Bereich des Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks schließt schon heute eine Förderung der beruflichen Umschulung und der beruflichen Fortbildung in die Aufgaben des Fonds mit ein (Berufsbildungsbericht 1979, S. 62). Auch in anderen Tarifbereichen haben die Gewerkschaften Entwürfe zur Neufassung von Tarifverträgen für die Aus-, Fort- und Weiterbildung vorgelegt. Die IG Druck und Papier fordert beispielsweise in ihrem Tarifvertragsentwurf vom 25.2.1981 die Einrichtung einer Ausgleichskasse für Berufsbildungsmaßnahmen der Druckindustrie, mit der die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und die Durchführung von Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer der Druckindustrie gefördert werden soll (IG Druck und Papier 1981).

Schlußbemerkung

Bei dem Versuch, die betriebliche Weiterbildung für Un- und Angelernte zu verbessern, sind immer auch die ambivalenten Wirkungen solcher Bemühungen mit zu bedenken. So könnte der Ausbau der betrieblichen Weiterbildung dazu beitragen, den internen Arbeitsmarkt der Betriebe zu stärken und sie vom externen Arbeitsmarkt und Berufsbildungssystem unabhängiger zu machen (vgl. SENGENBERGER 1981, S. 7 ff.). Dieser Gefahr ist zu begegnen durch die qualitative Verbesserung der betrieblichen Weiterbildung mit dem Ziel arbeitsmarktfähiger Abschlüsse zur Mobilitätssicherung der Beschäftigten. Auf der anderen Seite darf die Qualitätssicherung und Formalisierung nicht dazu führen, gerade die bildungsfernen Zielgruppen, die eine Erstausbildung nicht erhalten haben, von der betrieblichen Weiterbildung abzuschrecken. Ebenso muß man sich der Problematik bewußt sein, daß betriebliche Weiterbildung immer auch ein Instrument betrieblicher Auslese- und Personalpolitik ist, das bei ungünstiger Beschäftigungslage zu einer stärkeren Segmentierung der internen Arbeitsmärkte und zu Ausgliederungsprozessen führen kann (SAUTER 1981b, S. 15; SENGENBERGER 1981, S. 9).

Im Vordergrund der Bemühungen sollten praktische Hilfen für die Betriebe stehen, die eine Verbesserung der Planung und Durchführung betrieblicher Weiterbildung ermöglichen. Besonders geeignet hierfür erscheint die Bereitstellung eines „Fortbildungstrainers“. Dieser wäre vor allem für kleinere und mittlere Betriebe geeignet, den personellen und konzeptionellen Engpaß in der betrieblichen Weiterbildung zu beseitigen und die Qualität der Weiterbildung zu verbessern.

Literatur:

- ARBEITSFÖRDERUNGS-KONSOLIDIERUNGSGESETZ (AFKG): Bundesratsdrucksache 369/81 vom 4.9.1981.
 BACK, H.-J./GNAHS, D.: Weiterbildung im ländlichen Raum. In: Innere Kolonisation, Heft 2/1981, S. 54–57.
 BOSCH, G.: Das Arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung von 1979. In: Soziale Sicherheit 3/81.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Heft 1/70, 6/77, 12/79.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT: Förderung der beruflichen Bildung, Ergebnisse der Teilnehmerstatistik, 1971 ff.

BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT (J. KÜHL/A.G. PAUL/D. BLUNK): Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

BUNDESMINISTER FÜR ARBEIT UND SOZIALORDNUNG (BMA): Arbeitsmarktpolitisches Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979.

BUNDESMINISTER FÜR BILDUNG UND WISSENSCHAFT: Berufsbildungsberichte, Bonn 1979, 1980, 1981.

FALK, R./BÖNISCH, W.: Betriebliche Weiterbildung in Bayern, Köln 1981.

FINK, E./SAUTER, E.: Stand und Probleme der beruflichen Weiterbildung, Berlin 1980.

GABELE, E./HEIDINGER, G.: Kosten als Entscheidungskriterien zwischen interner und externer Bildung. In: Die Unternehmung, Heft 3/1979.

HÖRGER, H.-J.: Aus- und Weiterbildung als Phasen beruflicher Qualifizierung. Manuskript München 1981.

HOFBAUER, H.: Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, 1979, S. 42 ff.

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG/INFRATEST WIRTSCHAFTSFORSCHUNG/DR. WERNER SÖRGE: Arbeitsmarkt, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und Beratung. Hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978.

INFRATEST SOZIALFORSCHUNG: Begleitforschung zum Arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, München 1980.

Band 2 : Betriebsstatistik zu Schwerpunkt 1

Band 3 : Teilnehmerstatistik zu Schwerpunkt 1

Band 4 : Betriebserhebung zu Schwerpunkt 1

Band 4A: Teilnehmererhebung zu Schwerpunkt 1

INDUSTRIEGEWERKSCHAFT DRUCK UND PAPIER, Tarifvertrag für Aus-, Fort- und Weiterbildung in der Druckindustrie, Stuttgart 1981.

KRAUTKRÄMER, U.: Handlungsspielräume der Arbeitsverwaltung. Diss. Bielefeld 1979.

LENHARDT, G.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion, Frankfurt 1974.

MAASE, M./SENGENBERGER, W.: Wird Weiterbildung konjunkturgeerecht betrieben? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2/1976, S. 166 ff.

PETERS, A./SCHMID, G.: Aggregierte Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Zwischenbericht, Berlin 1981.

SASS, W./SENGENBERGER, W./WELTZ, F.: Weiterbildung und betriebliche Arbeitskräftepolitik, Köln/Frankfurt 1974.

SAUTER, E.: Das Problem des Arbeitsmarktbezuges der Erwachsenenbildung, Manuskript Berlin 1981a (erscheint in: E. Nüssel (Hrsg.): Kritische Stichwörter zur Erwachsenenbildung, München 1981).

SAUTER, E.: Berufliche Weiterbildung und Arbeitsmarkt, Manuskript Berlin 1981b.

SCHARPF, F.W./GARLICH, D./MAIER, F./MAIER, H.: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Die Implementation des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982.

SCHMID, G./SEMLINGER, K.: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980.

SENGENBERGER, W.: Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Anforderungen an betriebliche Weiterbildung, Manuskript München 1981.

Anmerkungen

- [1] Solche quantitativen Angaben können allerdings nur mit Vorsicht benutzt werden. Qualität und Aussagekraft dieser Umfragen leiden unter mangelnder Vergleichbarkeit der verschiedenen Formen beruflicher Weiterbildung und fehlender begrifflicher Präzision. So kommt beispielsweise Hofbauer aufgrund desengenen Weiterbildungsbegriffs des Mikrozensus zu dem Ergebnis, daß ca. 40% aller Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durch das AFG gefördert werden; Hofbauer 1979, S. 43.
- [2] Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Abschlußbericht Bielefeld 1974.
- [3] In diesen Ausgaben sind allerdings die Gehaltskosten für die ausgefallene Arbeitszeit der Teilnehmer mit enthalten, was zu einer Verzerrung der Relation zwischen Ausbildungs- und Weiterbildungskosten führt.

- [4] Vgl. § 9 der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 3. Oktober 1979, ANBA 12/79, S. 154ff.
- [5] Dieser Zielwechsel läßt sich u. a. ablesen an den unterschiedlichen Präambeln der FuU-Anordnung vom 18.12.1969 (ANBA 1/1970, S. 85) und der FuU-Anordnung vom 23.3.1976 (ANBA 1/1977, S. 649).
- [6] Seit der 5. AFG-Novelle vom 1.8.1979 zählen zu dieser Kategorie der notwendigen Weiterbildung auch solche Arbeitnehmer, die sich für einen Mangelberuf qualifizieren lassen wollen, sofern sie nicht bereits in einem Mangelberuf tätig sind.
- [7] Dies waren die Arbeitsamtsbezirke Emden, Leer, Wilhelmshaven, Braunschweig, Uelzen, Aachen, Bochum, Dortmund, Duisburg, Gelsenkirchen, Essen, Hamm, Oberhausen, Recklinghausen, Nauenkirchen, Saarbrücken, Saarlouis, Deggendorf, Passau, Regensburg, Schwandorf, Schweinfurt, Weiden.
- [8] Zwischen den Arbeitsamtsbezirken existieren allerdings erhebliche Variationen im jeweiligen Anteil der verschiedenen Zielgruppen. Diese Variationen ergeben sich z. T. aus der unterschiedlichen branchenmäßigen Zusammensetzung der teilnehmenden Betriebe, vgl. dazu Peters/Schmid 1981, S. 182ff.
- [9] Dies sind das Baugewerbe, der Garten- und Landschaftsbau, das Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk und das Dachdeckerhandwerk, vgl. Berufsbildungsbericht 1979, S. 60.

Folkmar Kath

Kosten- und Finanzierungsaspekte der beruflichen Bildung

Vorbemerkung

In einer auf dem Grundsatz der Freiheit basierenden offenen Gesellschaftsordnung, die in allen ihren Lebensbereichen ständig durch technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel herausgefordert wird, ist berufliche Bildung in Konzeption und Organisation kein statischer Bereich. Ohne daß dadurch das duale Ausbildungssystem in Frage gestellt wird, ist aufgrund sich ändernder Bedingungen die ständige Fortentwicklung festgelegter Ausbildungsinhalte und der Methoden ihrer Vermittlung sowie der sich daraus ergebenden Lernortgestaltung und -kombination notwendig. Daß Art, Umfang und zum Teil auch Zielsetzung einer derartigen Entwicklung Rechnung tragender Maßnahmen von den an der Berufsbildung Beteiligten durchaus kontrovers beurteilt werden, ist in einer pluralistischen Gesellschaft ein geradezu selbstverständlicher Vorgang.

Eingetretenen, sich vollziehenden und vorhersehbaren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel mit seinen Auswirkungen auf die Berufsausbildung junger Menschen zu berücksichtigen, bedarf normierender und durchführender Maßnahmen der staatlichen Organe und/oder der autonomen gesellschaftlichen Gruppen im staatsfreien Raum, gegebenenfalls durch Zusammenwirken untereinander, bzw. unter Beteiligung des Staates. All dies verstanden als eine gestaltende Berufsbildungspolitik schließt nicht nur im weiteren Sinne auch die dokumentierende, analysierende und antizipierende Forschung mit ein, deren Ergebnisse in erster Linie denen als Entscheidungsvorbereitung angeboten werden, welche die Verantwortung für ein ausreichendes, dauerhaftes und qualitativ hochwertiges Ausbildungsangebot tragen.

Kostenuntersuchungen und Finanzierungssystem

Die durch das Berufsbildungsgesetz von 1969 erstmals bei einem Bundesinstitut in breitem Umfang angesiedelte Berufsbildungsforschung konzentrierte sich in erster Linie auf die Untersuchung des jeweils möglichen Nutzens inhaltlicher und/oder organisatorischer Maßnahmen im Bereich der Berufsausbildung.

Die Berücksichtigung von Kosten- und Finanzierungsaspekten hatte im Aufgabenkomplex des Instituts eher marginale Bedeutung. Man mußte darin aber keinen Mangel erblicken, weil in die Anlaufphase der Forschungstätigkeit des Bundesinstituts im Mai 1970 der Antrag des Deutschen Bundestages an die Bundesregierung fiel, eine Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ (im folgenden Edding-Kommission) einzusetzen.

Obwohl natürlich längst erkannt war, daß bei der Durchführung der Berufsausbildung auch Kosten entstehen, ist dieser Tatsache lange Zeit kaum Aufmerksamkeit gewidmet worden. Erst verhältnismäßig spät ist die Bedeutung der Berufsausbildungs-

kosten in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt, als im Zuge der Berufsbildungsreformdiskussion, die Notwendigkeit einer Qualitätssteigerung der Ausbildung im dualen System zur Forderung erhoben wurde. Da vermutet wurde, daß Verbesserung der Ausbildungsqualität auch höhere Kosten zur Folge haben würde, die den Ausbildungsbetrieben möglicherweise zu teuer seien und daher zu einer Beeinträchtigung ihrer Ausbildungsbereitschaft führen könnten, wurden andere Arten der Finanzierung in Vorschlag gebracht [1]. So fiel das Bemühen um mehr Kostentransparenz unmittelbar zusammen mit den Bestrebungen einer Reform des bestehenden Finanzierungssystems. Eine Koinzidenz, die nicht verwundern muß, jedoch keineswegs zwangsläufig ist.

Die vielfältigen und erheblichen Vorbehalte, denen Kostenuntersuchungen auch heute noch begegnen, können eigentlich nur durch ihre Verknüpfung mit der Suche nach alternativen Finanzierungsformen, die eine Verbesserung der Ausbildungsversorgung und eine Steigerung der Ausbildungsqualität zum Ziel hatten, erklärt werden. Insofern ist auch der Auftrag an die „Edding-Kommission“ als eine Antwort auf die Forderung nach einer Reform der Finanzierung zu werten. Wenn man sich nämlich anschickt, über eine Reform der Finanzierung nachzudenken, dann muß man sich zunächst unausweichlich mit der Frage nach der Höhe und der Zusammensetzung der Kosten befassen. Man kann ja nicht gut über alternative Finanzierungsmodalitäten reflektieren, solange die Größenordnung und die Struktur dessen, was auf anderen Wegen aufgebracht werden soll, weitgehend unbekannt sind. So erscheint es auf den ersten Blick schon paradox, daß im Rahmen der angestrebten Berufsbildungsreform über eine andere Finanzierung diskutiert wurde, jedoch umfassende Kenntnisse über die Kosten, verstanden als Saldo von Ausgaben und Erträgen, in ihren vielfältigen Differenzierungen weithin fehlten. Es ist nicht auszuschließen, daß ein höheres Maß an Wissen über die Kosten zu einem früheren Zeitpunkt auch Diskussionen über die vermeintlich adäquateste Art der Finanzierung provoziert hätte, es ist aber zu vermuten, daß dann die teilweise überaus heftigen politischen Kontroversen, die seit dem Ende der sechziger Jahre häufig im Stil eines Glaubenskrieges auf diesem Felde geführt wurden, sich hätten vermeiden lassen. Die Ermittlung entstehender und absehbarer Kosten bedarf – unabhängig von der Finanzierungsfrage auch in der Berufsausbildung – in einer durch die Knappheit ökonomischer Ressourcen bestimmten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung keiner ausdrücklichen Legitimation, sie ist vielmehr eine Selbstverständlichkeit.

Die aus dem Verlauf der Berufsbildungsdiskussion des vergangenen Jahrzehnts erklärable Gleichung, Untersuchung von Ausbildungskosten gleich Absicht zur Änderung des Finanzierungssystems, ist auch auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom

September 1976 angewendet worden. Während der Geltung dieses Gesetzes ist wieder eine Verknüpfung hergestellt worden zwischen der nach den §§ 1 bis 3 möglichen Umlagefinanzierung (im zunehmenden Maße nach ihrer wiederholten Nichtauslösung) und den nach § 8 Abs. 2 möglichen Erhebungen über Ausgaben oder Kosten der Berufsausbildung, nach dem Motto: keine Umlagefinanzierung, keine Kostenuntersuchungen. Dabei hatte das Ausbildungsplatzförderungsgesetz gerade unabhängig von der Auslösung der Finanzierungsregelung die Grundlage für eine systematische Bearbeitung von Kosten- und Finanzierungsaspekten in der Berufsausbildung schaffen wollen.

Die 1974 abgeschlossenen Arbeiten der „Edding-Kommission“ hatten neben umfangreichen methodischen Ergebnissen die Gesamtkosten, aufgeschlüsselt nach den Kosten der Teilkollektive, für eine Reihe von Ausbildungsberufen zum Ergebnis. Es war von vornherein klar, daß die empirischen Befunde nur Momentaufnahmen darstellen konnten. Dem dynamischen Charakter der Berufsausbildung entsprechend haben sich insbesondere infolge geänderter Ausbildungsordnungen (in den letzten zehn Jahren sind rund 100 Ausbildungsordnungen für rund 130 Ausbildungsberufe neu erlassen worden), dem Anwachsen überbetrieblicher Ausbildung, der Einführung des Berufsgrundbildungsjahres und der unterschiedlichen Erhöhung von Ausbildungsvergütungen erhebliche Verschiebungen bei den Kosten der Berufsausbildung ergeben. Mit der Nichtigerklärung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes ist somit die Begründung für die Aufgabe, Kosten- und Finanzierungsaspekte in der Berufsbildung zu berücksichtigen, in keiner Weise entfallen. Untersuchungen der Kosten der Berufsausbildung sind unabhängig davon zu sehen, ob eine einzelbetriebliche Finanzierung, eine Umlagefinanzierung oder Mischformen der Finanzierung bestehen. Angesichts der volkswirtschaftlich relevanten Größenordnung (Schätzungen der Wirtschaft belaufen sich auf rund 20 Milliarden DM jährlich) ist die Kenntnis über die Höhe und die Struktur der Kosten Grundlage jeder Planung und Weiterentwicklung in der beruflichen Bildung. Forschungsergebnisse über die Kosten der beruflichen Bildung sind daher für alle an der beruflichen Bildung Beteiligten von großem Interesse, und zwar unabhängig von einer gesetzlichen Finanzierungsregelung, weil damit ihre Entscheidungsgrundlage sicherer wird.

Kostentransparenz dient den Betrieben, die sich in hohem Maße finanziell engagieren und Vergleichsmaßstäbe gerade auch bei den Kosten benötigen. Darauf angewiesen sind aber auch die Tarifvertragsparteien, die Umlagesysteme vereinbart haben bzw. beabsichtigen, sie auszuhandeln. Schließlich kann nicht übersehen werden, daß seit Ende der sechziger Jahre sich der Staat seiner Verantwortung für die berufliche Bildung zunehmend bewußt geworden ist. Die traditionelle Finanzierungsregelung, wonach der Betrieb für die ihm durch die Ausbildung entstehenden Kosten allein aufkommt und die öffentliche Hand in Gestalt der Bundesländer die Berufsschule finanziert, ist inzwischen durch eine aktivere finanzielle Unterstützung betrieblicher Ausbildungsmaßnahmen aus öffentlichen Mitteln modifiziert worden. Insoweit besteht auch bei der öffentlichen Hand ein vitales Interesse an Kostentransparenz auf dem Sektor der Berufsausbildung.

An die Berufsbildungsforschung wird zu Recht immer wieder die Forderung gestellt, sie müsse sich an den Erfordernissen der Praxis orientieren. Nur so kann sie in der Tat allen an der Berufsbildung Beteiligten dienen, weil diese Ergebnisse von ihr erwarten, die die jeweils Verantwortlichen in die Praxis umsetzen können. Dazu bedarf es allerdings immer wieder der Antwort auf die Frage, wie hoch die durch konkrete Maßnahmen verursachten Kosten sind und welche Möglichkeit ihrer Finanzierung besteht. Bleibt nämlich bei der Entscheidung über eine Maßnahme die Frage nach der Kostendimension offen, dann kann es passieren, daß wegen enger finanzieller Spielräume beispielsweise bei der öffentlichen Förderung, die Maßnahme wieder eingestellt werden muß.

Kosten und Finanzierung – Forschungstätigkeit des Bundesinstituts

Auf der Grundlage des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes, mit dem das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung zum Bundesinstitut für Berufsbildung erweitert wurde, ist unter anderem die Berücksichtigung von Kosten- und Finanzierungsaspekten in der beruflichen Bildung institutionalisiert worden. Sichtbarer Ausdruck dessen ist die Errichtung einer eigenständigen Organisationseinheit in Form der Hauptabteilung Finanzierung, die am 1. September 1977 ihre Arbeit aufgenommen hat. Neben der konzeptionellen und administrativen Bearbeitung von Anträgen auf Förderung der investiven und laufenden Kosten überbetrieblicher Ausbildungsstätten aus Mitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft stand die Ermittlung der Grundlagen von Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung von Anfang an im Vordergrund der Arbeiten dieser Hauptabteilung.

Untersuchung: Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung

Der Schwerpunkt der Forschungstätigkeit konzentrierte sich zunächst auf die Durchführung einer die Ergebnisse der Arbeit der Edding-Kommission fortschreibenden Kostenuntersuchung. In das Forschungsprogramm 1978/79 des Bundesinstituts für Berufsbildung wurde daher ein Projekt aufgenommen, das insbesondere der Unterstützung des Statistischen Bundesamtes bei der nach § 8 Abs. 2 des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes durchzuführenden Erhebung der Ausgaben und Kosten der betrieblichen Berufsausbildung dienen sollte. Im wesentlichen in Anlehnung an das Kostenmodell der „Edding-Kommission“ sollten im Wege einer schriftlichen Erhebung als Saldo von Ausgaben und Erträgen die Nettokosten der Berufsausbildung für alle Ausbildungsberufe ermittelt werden. Nachdem Anfang 1979 ein vom Statistischen Bundesamt durchgeführter Pretest nicht mit der gewünschten Deutlichkeit die Zweifel ausräumen konnte, daß durch eine schriftliche Befragung der Betriebe hinreichend sichere Ergebnisse über Höhe und Struktur der Kosten der Berufsausbildung zu gewinnen sein würden, wurde das Projekt Mitte 1979 in dieser Form eingestellt. An seine Stelle trat ein vom Bundesinstitut selbständig durchzuführendes Forschungsprojekt, das sich in Umfang und Methode wesentlich vom Vorläuferprojekt unterscheidet.

Der Umfang dieses inzwischen abgelaufenen Projekts zur Ermittlung der Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung wurde von vornherein eingeschränkt auf eine Befragung von rund 2000 Betrieben zur Ermittlung der Kosten bei den 45 am stärksten besetzten Ausbildungsberufen. Darüber hinaus sollte im Rahmen dieser Forschungsarbeit auch Aufschluß über die geeignete Erhebungsmethode gegeben werden. In einer als Methodentest gestalteten Voruntersuchung wurden die rein schriftliche Befragung, die überwiegend schriftliche Befragung mit ergänzenden persönlichen Interviews und schließlich die überwiegende Befragung durch persönliche Interviews mit schriftlichen Ergänzungen geprüft. Dabei hat sich die letztgenannte Methode als die im Hinblick auf Antwortmöglichkeit und Antwortbereitschaft der Betriebe am besten geeignete herausgestellt. Auftrag der „Edding-Kommission“ war es gewesen, Klarheit über den Umfang, die Verteilung und die Aufbringung der Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu schaffen, die finanziellen Konsequenzen der Qualitätsverbesserung zu untersuchen und Finanzierungsalternativen zu erarbeiten. Dazu untersuchte die Kommission etwa 1000 Unternehmen und ermittelte dort unter anderem die Ausbildungskosten in allen Berufen, in denen diese Unternehmen ausbilden.

So konnten unter anderem die gesamten betrieblichen Ausbildungskosten für die Bundesrepublik errechnet werden. Im BIBB-Forschungsprojekt 6.001 wurden dagegen nur die Nettokosten in stark besetzten Ausbildungsberufen erhoben, weitergehende Fragen nach Qualitäts- und Finanzierungsaspekten bleiben außen vor. Ein Betrieb wurde also nur nach den Kosten der Ausbildung in einem bestimmten Beruf gefragt. Dazu wurde in einem zweistufigen Verfahren eine nach Berufen geschichtete Stichprobe

gezogen (Nettofallzahl etwas über 2000 Betriebe). Auf der ersten Stufe der Stichprobenziehung wurden im Bereich der Industrie- und Handelskammern und im Bereich der Handwerkskammern im Rahmen des Projektes 6.001 die gleichen Kammerbezirke ausgewählt, die bereits den Erhebungen der „Edding-Kommission“ zugrunde lagen.

Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen

Der wichtigste Kostenfaktor bei der betrieblichen Berufsausbildung stellt die tarifvertraglich vereinbarte bzw. tatsächlich gezahlte Ausbildungsvergütung dar. Wichtige Aufschlüsse darüber vermitteln die zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen vereinbarten Tarifverträge, die im Tarifregister des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung erfaßt sind. Da der Geltungsbereich der Verträge in der Regel unterschiedliche Ausbildungsberufe umfaßt, ist im Rahmen einer von Mitarbeitern der Hauptabteilung Finanzierung bearbeiteten und veröffentlichten Untersuchung eine Methode entwickelt worden, mit der den Ausbildungsberufen tarifvertragliche Vereinbarungen zugeordnet werden können. Die so ermittelten durchschnittlichen Ausbildungsvergütungen geben einen Überblick über einzelne Ausbildungsberufe, Ausbildungs- und Berufsbereiche, aber auch z. B. für „Jungen-“ und „Mädchenberufe“. Diese Übersichten werden jährlich auf den aktuellsten Stand fortgeschrieben [2].

Kosten und Finanzierung der

Berufsausbildung behinderter Jugendlicher

Ein zweites Forschungsprojekt untersuchte Kosten und Finanzierung der Berufsausbildung behinderter Jugendlicher. Im Rahmen dieses Vorhabens wurden vorrangig die Kosten der betrieblichen Erstausbildung Behindertener in anerkannten Ausbildungsberufen und hier schwerpunktmäßig behinderungsbedingte Mehrkosten im Vergleich zur Ausbildung nichtbehinderter Jugendlicher sowie der Umfang der Finanzierung der betrieblichen Erstausbildung Behindertener aus öffentlichen Mitteln und Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit – differenziert nach Ausbildungsberufen und Behinderungsarten – ermittelt.

In einer Vorumfrage ist zunächst ein Überblick über die betriebliche Erstausbildung Behindertener nach Arten ihrer Behinderungen und nach Ausbildungsberufen erstellt worden. Die Ergebnisse liefern erstmals eine umfassende Übersicht über die Erstausbildung Behindertener und dienen zur Strukturierung und Adressengewinnung für zwei weitere Folgeerhebungen. Ablauf und Untersuchungsergebnisse der Vorumfrage sind veröffentlicht, wobei die Ergebnisse mit den Ergebnissen einer gleichgelagerten Erhebung eines anderen Projekts zusammengefaßt wurden [3].

Mit der eigentlichen Erhebung wurden die Kosten der betrieblichen Erstausbildung Behindertener, insbesondere behinderungsbedingte Mehrkosten im Vergleich zur Ausbildung Nichtbehinderter, detailliert erfaßt. Für jede Kostenkategorie wird erfragt, ob sich gegenüber der Ausbildung Nichtbehinderter Unterschiede ergeben und wie groß gegebenenfalls die Abweichungen sind. Darüber hinaus wurde in einer Einzelfallbetrachtung der Umfang der Finanzierung der betrieblichen Erstausbildung Behindertener aus Steuermitteln und Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit erhoben. Die Erhebung kombiniert schriftliche und mündliche Befragung mit einer Nettofallzahl von 270 für 19 stark besetzte Ausbildungsberufe. Im Mittelpunkt der Auswertung werden Fragen nach der Häufigkeit behinderungsbedingter Mehrkosten, nach Kostenarten, nach dem Umfang der behinderungsbedingten Mehrkosten ebenfalls nach Kostenarten, nach der Abhängigkeit der Mehrkosten von der Behinderungsart und/oder dem Ausbildungsberuf sowie nach der Deckung der Mehrkosten durch finanzielle Zuschüsse aus Steuermitteln bzw. Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit stehen.

Um die Ergebnisse der Kostenerhebung abzurunden und mit einigen Zusatzinformationen aufzufüllen ist schließlich eine ergänzende Erhebung als schriftliche Kurzbefragung bei rund 700

Betrieben, die behinderte Jugendliche ausbilden, durchgeführt worden. Im Gegensatz zur Kostenerhebung wurde durch diese Befragung keine exakte (Mehr-)Kostenerfassung erreicht; es wurde vielmehr auf die subjektive Einschätzung der Ausbildungsbetriebe abgestellt. So ist unter anderem erfragt worden, ob und bei welchen Kostenfaktoren die Betriebe eine überdurchschnittliche Belastung durch die Ausbildung Behinderter sehen, welche Erfahrungen die Betriebe bei der Ausbildung Behinderter sammeln konnten und welcher Stellenwert der direkten finanziellen Förderung der Behindertenausbildung im Vergleich zu anderen denkbaren Fördermöglichkeiten eingeräumt wird. Die Ergebnisse dieses Forschungsvorhabens werden im Laufe des Jahres 1982 veröffentlicht.

Kosten der Weiterbildung

Für ein Forschungsvorhaben über die Kosten ausgewählter Weiterbildungsmaßnahmen sind die Vorarbeiten soweit erfolgt, daß in der ersten Hälfte des Jahres 1982 eine Vorstudie unter dem Titel „Investitionen in berufliche Weiterbildung“ veröffentlicht werden kann. Im Rahmen dieser Arbeit wird zunächst eine Auswertung der Ergebnisse und Methoden vorliegender Erhebungen zu den Kosten beruflicher Weiterbildung vorgenommen. An die Darstellung der Strukturen (Teilnehmer, Träger und Themenbereiche) beruflicher Weiterbildung soll sich eine systematische Analyse ökonomischer Ansätze zur Erklärung beruflicher Weiterbildung anschließen. Im Schlußteil wird schließlich die Methodik der Erfassung von Weiterbildungskosten umfassend untersucht.

Kosten überbetrieblicher Ausbildung

Im Bereich der Beschäftigung mit den Fragen überbetrieblicher Ausbildungsstätten befaßt sich ein Forschungsprojekt, das ebenfalls in der Hauptabteilung Finanzierung bearbeitet wird, mit den Kostenstrukturen und -entwicklungen für die investiven und die laufenden Kosten bei den bisher geförderten überbetrieblichen Ausbildungsstätten. In diesem Projekt wird zuvörderst untersucht, inwieweit vorhandene Bau- und Ausstattungsstandards zu einheitlichen Kostenrichtwerten geführt haben, die Grundlage einer exakten Planung sein könnten. Hier liegen inzwischen erste Informationen darüber vor, wie hoch die Investitionen pro Werkstattplatz, aufgegliedert nach Kosten der Baumaßnahme, der Ausstattung und des Grundstücks, bei den bisher geförderten Projekten gewesen sind. Trotz der bisher auf einer vergleichsweise schmalen Datenbasis vorgenommenen Expost-Analyse, kann man bereits jetzt als Ergebnis festhalten, daß die Kostenwerte beträchtlich streuen, da sie für Bau, Ausstattung und Grundstück eines Projektes nicht nur berufsfeldspezifisch erhebliche Unterschiede aufweisen, sondern auch von anderen Projektgegebenheiten abhängig sind. Für die laufenden Kosten überbetrieblicher Ausbildung werden jährlich Kennwerte über Einnahmen und Ausgaben je Werkstatt-, Internatsplatz und Teilnehmerwoche ermittelt. Darüber hinaus werden zur Einnahmen-, Ausgaben- und Finanzierungsstruktur der überbetrieblichen Ausbildungsstätten, die Fördermittel zur anteiligen Defizitdeckung beantragen, Aussagen getroffen.

Qualitätsverbessernde Maßnahmen –

Kosten und finanzielle Förderung

Der gewissermaßen interdisziplinäre Ansatz von Kostenuntersuchungen im Bereich der Berufsausbildung läßt sich besonders prägnant am Beispiel der seit Mai 1979 laufenden Diskussion über die finanzielle Förderung der beruflichen Bildung in den achtziger Jahren durch die Beratungs- und Beschlußgremien des Bundesinstituts für Berufsbildung verdeutlichen. Die Erörterungen gehen zurück auf eine Anregung des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft im Hauptausschuß des Bundesinstituts, die Fragen der Anforderungen an die Qualität der Berufsausbildung in den achtziger Jahren umfassend zu erörtern und Vorschläge zur Durchführung konkreter Maßnahmen zu unterbreiten. Der Hauptausschuß hat diese Anregung aufgegriffen und im Frühjahr 1980 ein thesenartig zusammengefaßtes Maß-

nahmepapier verabschiedet. Gleichzeitig hat er seinen Unterausschuß „Finanzierung der Berufsausbildung“ damit beauftragt, die Größenordnung der durch diese Maßnahmen verursachten Kosten festzustellen. Die dafür von der Hauptabteilung Finanzierung erstellten Kostenrechnungen haben einerseits die weitgehend unzulänglichen Kenntnisse über die Prozeßkosten der Berufsausbildung offenbart, andererseits aber doch schon eine ungefähre Dimension über die jeweilige Größenordnung konkreter durchführbarer Maßnahmen aufgezeigt. Die Beratung dieses Themenkomplexes ist durch die Außerkraftsetzung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes unterbrochen, soll jedoch nach Inkrafttreten des Berufsbildungsförderungsgesetzes wieder aufgenommen werden.

Kosten- und Finanzierungsaspekte als Teil der Berufsbildungsforschung

Die Anwendung konkreter Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung einer quantitativ und qualitativ ausreichenden Ausbildungssituation bedarf in starkem Maße einer umfassenden Entscheidungsvorbereitung durch die Ergebnisse einer anwendungsorientierten Berufsbildungsforschung. Dabei kann die Frage der dadurch jeweils verursachten Kosten und der Möglichkeiten ihrer Finanzierung nicht ohne Belang sein. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß keine Kostenaspekte implizierende Betrachtungsweise den jeweiligen Nutzen relativieren kann. Berufsbildungsforschung leistet damit aber auch einen wesentlichen Beitrag zur Kalkulierbarkeit berufsbildungspolitischer Entscheidungen und erhöht insbesondere in den Fällen, da ihre Ergebnisse mögliche Kostenminimierungen aufzeigen, die Aussicht auf ihre praktische Anwendung.

Mit der Berücksichtigung von Kosten- und Finanzierungsaspekten ist die Berufsbildungsforschung um ein notwendiges Korrektiv ergänzt worden, mit dem ihre praktischen Erfolgsaussichten optimiert und gleichzeitig die Phantasie für das Herausfinden alternativer Handlungsstrategien stimuliert werden können. Man muß nicht unbedingt eine zusätzliche Restriktion darin erblicken, wenn durch die Abschätzung finanzieller Auswirkungen der Raum für anwendbare Ergebnisse mehr und mehr eingeengt werden kann. Kosten- und Finanzierungsaspekte bilden einen integralen Bestandteil der Berufsbildungsforschung. Das hiermit erschlossene Untersuchungsfeld erstreckt sich über unterschiedliche Einzeldisziplinen, allerdings nicht im Sinne einer jeweiligen Annexforschung und auch nicht im Stil eines buchhalterischen

Fiskalismus. Wenn Berufsbildungsforschung angetreten ist, die Praxis der beruflichen Bildung im Interesse von Wirtschaft und Gesellschaft ständig mit auszugestalten, dann kann sie nicht darauf verzichten, den jeweils erwarteten Nutzen in Beziehung zu den dafür erforderlichen finanziellen Aufwand zu setzen.

Zusammenfassung

Alle an der Berufsbildung Beteiligten, besonders aber die Betriebe als die Hauptfinanziers, müssen ein vitales Interesse an einer permanenten Kostentransparenz haben. In unserer pluralistischen Gesellschaftsordnung obliegt die Entscheidung, ob und wie junge Menschen ausgebildet werden und damit die Chance einer qualifizierten Berufsausübung erhalten, weitgehend der Wirtschaft. Die Chance, durch eine verstärkte Kostentransparenz ihre Ausbildungsbereitschaft zu erhöhen ist ebenso groß wie die Gefahr, daß durch quantifizierte Erkenntnisse über tatsächliche Lasten, ihre Ausbildungsaktivitäten beeinträchtigt werden.

An der grundsätzlichen Verantwortung der Wirtschaft für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung will niemand etwas ändern. Daß Betriebe, indem sie aus dieser Verantwortung heraus handeln und ausbilden, zwar einen Nutzen erwarten, aber keineswegs sicher sein können, ihn auch zu erzielen, und daß Teile der Wirtschaft daher auch Regelungen praktizieren, die durch Beteiligung der nicht-ausbildenden Betriebe an den Ausbildungskosten die Ausbildungsbetriebe entlasten und damit Anlaß für Überlegungen zu generell anderen Formen der Finanzierungsorganisation geben, steht auf einem ganz anderen Blatt. Für die Berücksichtigung von Kosten- und Finanzierungsaspekten in der Berufsausbildung einschließlich ihrer Erforschung dürfen diese Gesichtspunkte jedoch nicht ausschlaggebend sein.

Anmerkungen

- [1] Vgl.: Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Bonn 1969, S. 18 f. und S. 31 ff.
- [2] Beicht, U.; Noll, I.; Wiederhold-Fritz, S.: Ausbildungsvergütungen nach Ausbildungsberufen, Untersuchungen eines wesentlichen Kostenfaktors in der betrieblichen Berufsausbildung, Heft 21 der Schriftenreihe Materialien und statistische Analysen zur beruflichen Bildung, Hrg.: Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin 1980. Vgl. auch die Kurzfassung der Autorinnen, in BWP, Heft 5, 1980.
- [3] Böll, G.; Kloas, P.W.; Wiederhold-Fritz, S.: Betriebliche Berufsausbildung behinderter Jugendlicher, in BWP, Heft 4, 1981.

AUS DER ARBEIT DES BIBB

Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten 1981 weiter gesteigert

Rund 400 Mio. DM hat das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) seit 1978 an Bundesmitteln für den Bau, die Erweiterung und die Ausstattung überbetrieblicher Ausbildungsstätten bewilligt. Mit diesen Geldern wurden bzw. werden in den nächsten Jahren neu geschaffen:

- etwa 7900 Werkstattplätze,
- etwa 3500 Unterrichtsplätze und
- etwa 900 Internatsplätze.

Die Förderung betrug in der Regel 80 Prozent der Investitionskosten. Die überbetrieblichen Ausbildungsstätten stehen vornehmlich in der Trägerschaft des Handwerks, Industrie (12%) und Landwirtschaft (8%) sind aber auch beteiligt.

Allein 1981 wurden etwa 88 Mio. DM für geförderte Projekte ausgezahlt, und weitere 138 Mio. DM wurden für 58 neue Vorhaben bewilligt. Die Förderung der Folgekosten von überbetrieblichen Ausbildungsstätten belief sich 1981 auf 11,5 Mio. DM. Die Förderungsmittel kommen aus dem 1973 begonnenen Schwerpunktprogramm des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft. Im Rahmen dieses Programms soll der Bestand an überbetrieblichen Ausbildungsplätzen auf rund 77 000 Plätze ausgebaut werden. 1981 war ein Bestand von etwa 67 000 Werkstatt-Plätzen erreicht.

Überbetriebliche Ausbildungsstätten haben die Aufgabe, im Rahmen der dualen Ausbildung von Betrieb und Berufsschule eine breite berufliche Grundbildung zu sichern und die Teile der

Fachbildung zu vermitteln, die von den Betrieben – z. B. aufgrund der fortschreitenden Spezialisierung – nicht mehr geleistet werden können. Die überbetrieblichen Ausbildungsstätten leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Ausbildungsmöglichkeit und Ausbildungsbereitschaft, vor allem kleinerer und mittlerer Betriebe im Handwerk. Da die hohen Investitionskosten und die Folgekosten für diese Ausbildungsstätten von

den Betrieben nicht allein getragen werden können, stellen der Bund, die Länder und die Bundesanstalt für Arbeit öffentliche Mittel bereit. Die Abstimmung der Ausbildungsmaßnahmen zwischen Betrieben, Berufsschulen und überbetrieblichen Ausbildungsstätten wird durch einen Ausschuss der überbetrieblichen Ausbildungsstätte vorgenommen, der mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und Berufsschullehrern besetzt ist.

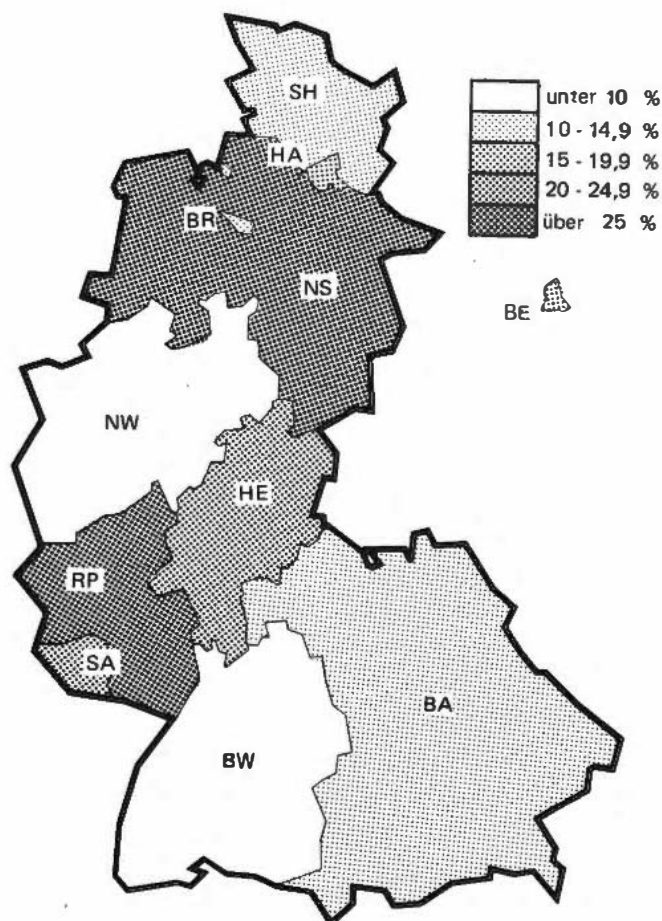
77 000 Jugendliche im Berufsgrundbildungsjahr

Mit rund 77 000 Teilnehmern haben im Schuljahr 1980/81 etwa 15 Prozent der Jugendlichen ihre Berufsbildung mit einem Berufsgrundbildungsjahr begonnen. Im Jahr davor waren es noch etwa 13 Prozent gewesen. Etwa 62 000 besuchten ein schulisches BGJ, etwa 15 000 ein kooperatives BGJ in Betrieb und Berufsschule. Die Zunahme hat sich mit knapp 10 000 Plätzen allerdings etwas verlangsamt. Vom Schuljahr 1978/79 auf 1979/80 hatte die Steigerung noch 14 000 betragen. Dies geht aus einer Zusammenstellung des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) hervor, die jetzt veröffentlicht wurde. Die Daten beruhen auf einer Umfrage bei den Ländern (s. Abbildung „Entwicklung der Schülerzahlen im BGJ“).

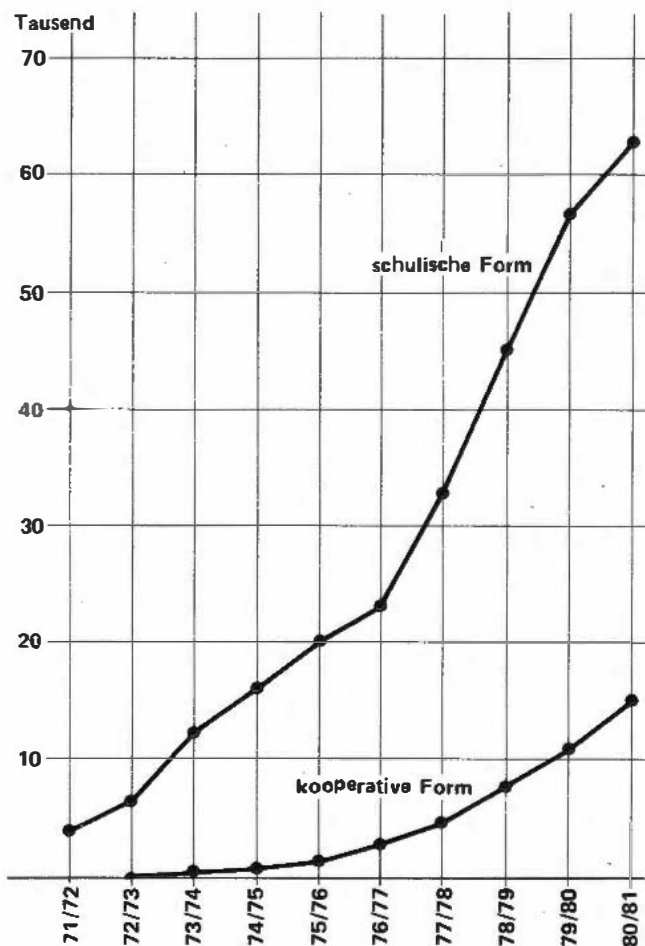
Bei den Berufsfeldern liegen Metalltechnik mit 23,4 Prozent Anteil und Bautechnik mit 23,3 Prozent wie seit Jahren vorn und etwa gleichauf. Sie stellen zusammen rund die Hälfte aller BGJ-Teilnehmer. Ihnen folgen die Berufsfelder Wirtschaft und Verwaltung mit 15,7 Prozent Anteil sowie Ernährung und Haus-

wirtschaft mit 8,8 Prozent. Die Agrarwirtschaft rückte zwei Plätze vor und liegt jetzt mit 8,7 Prozent der Teilnehmer an fünfter Stelle. Ihr folgen die Felder Holztechnik mit 7,1 Prozent und Elektrotechnik mit 6,8 Prozent.

Relativer Ausbaustand des BGJ, Schuljahr 1980/81



Entwicklung der Schülerzahlen im BGJ



In den einzelnen Ländern wurde der Ausbau mit unterschiedlicher Intensität vorangetrieben. Den größten Anteil hat mit über 31 Prozent der Ausbildungsanfänger weiterhin das Land Niedersachsen, gefolgt von Rheinland-Pfalz mit etwa 25 Prozent und dem Saarland mit etwa 22 Prozent. Den geringsten Ausbaustand haben Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (s. Abbildung „Relativer Ausbaustand des BGJ“). Diese Unterschiede sind allerdings weitgehend auf die unterschiedliche Gewichtung von Berufsfachschule, Berufsgrundbildungsjahr und Berufsvorbereitungsjahr und allgemeinem 10. Schuljahr (NRW!) in den einzelnen Ländern zurückzuführen.

Die Zusammenstellung zur Entwicklung des BGJ ist beim Bundesinstitut für Berufsbildung, Referat Presse- und Veröffentlichungswesen, Fehrbelliner Platz 3, 1000 Berlin 31, zu beziehen.

Günter Kühn / Werner Markert

Untersuchungen in Betrieben und außer-/überbetrieblichen Einrichtungen zur Aus- und Fortbildung von ausländischen Arbeitnehmern

Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt 4.028

Projektansatz und Methode

Aus einer Repräsentativerhebung über die Bildungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland liegen erste Ergebnisse vor [1]. Problemen der betrieblichen Ausbildung ausländischer Jugendlicher ist in besonderen Studien nachgegangen worden [2]. Ferner laufen Erprobungen zur Verbesserung der Berufsbildung ausländischer Jugendlicher und junger Erwachsener im Rahmen eines Modellversuchsprogramms im Auftrag der Bundesregierung [3].

In einem weiteren Forschungsprojekt wurden Rahmenbedingungen von Aus- und Fortbildungsmaßnahmen erhoben, die 1980 von Betrieben und außer-/überbetrieblichen Einrichtungen durchgeführt wurden [4].

Ausgangspunkt für dieses Forschungsprojekt waren die Annahmen, daß

- das gegenwärtige Aus- und Fortbildungsangebot in der Regel wenig geeignet ist bzw. nicht ausreicht, um den spezifischen Anforderungen einer beruflichen Qualifizierung von Ausländern zu genügen und daß
- bislang in der Praxis noch wenige praktikable Konzeptionen für die berufliche Qualifizierung von Ausländern vorliegen.

Daher ging es zunächst darum,

- Rahmenbedingungen der beruflichen Bildung von Ausländern in Betrieben sowie außer- und überbetrieblichen Einrichtungen genauer zu erkunden,
- Angaben über Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und über den Qualifizierungsbedarf festzustellen und
- Erfahrungen in der beruflichen Bildung mit Ausländern systematischer zu beschreiben.

Untersuchungsergebnisse

Aufgrund der durchgeführten Untersuchungen können folgende Aussagen gemacht werden:

Qualifikationsstruktur ausländischer Arbeitnehmer

Wie die Betriebserhebung ergab, unterscheidet sich die Qualifikationsstruktur von ausländischen gewerblich Beschäftigten signifikant von der der deutschen gewerblich Beschäftigten. So sind mehr als 50 Prozent der Ausländer als Un- bzw. Angelernte beschäftigt. Nur etwa 14 Prozent der Ausländer sind gelernte Facharbeiter, dagegen besitzen vergleichsweise fast 40 Prozent der gewerblich beschäftigten Deutschen eine Facharbeiterausbildung.

Vor allem Betriebe mit einer hohen Ausländerbeschäftigung setzen besondere Anlernmaßnahmen für diese Arbeitskräfte ein. Diese Anlernmaßnahmen überschreiten aber nur bei einer Minderheit der Betriebe eine Dauer von drei Monaten. Bei Großserienfertigung mit konventionellen Arbeitsaufgaben ist dabei die Häufigkeit von Anlernmaßnahmen am größten. Hier werden auch die meisten Ausländer beschäftigt. Die Verteilung der Arbeitskräfte kann somit wie folgt beschrieben werden: in Einzel- und Kleinserienfertigung ist das Qualifikationsniveau der Arbeitskräfte traditionell hoch, hier werden auch die wenigsten Ausländer beschäftigt. Es handelt sich dabei offenbar um die ohnehin am besten qualifizierten ausländischen Arbeitnehmer. In der Großserienfertigung ist das Qualifikationsniveau einer Facharbeiterausbildung keine unabdingbare Voraussetzung. Hier arbeiten vergleichsweise viele ausländische Arbeitnehmer (28 Pro-

zent der gewerblich Beschäftigten). Diese sind offenbar nach einer systematischen Anlernzeit von weniger als drei Monaten in der Lage, ihrer Beschäftigung nachzugehen. Im Angestelltenbereich sind nur vereinzelt ausländische Arbeitnehmer beschäftigt, in keinem der Betriebe wurden mehr als fünf ausländische Jugendliche in diesem Bereich ausgebildet.

Berufliche Bildungs- und Fördermaßnahmen

Es ist zu beobachten, daß der Umfang und die Bedeutung kurzfristiger Anlernmaßnahmen für Ausländer – die die Masse der beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen ausmachten – seit dem Anwerbestopp von 1973 sinkt und statt dessen der Ausländeranteil bei Umschulungs- und Anpassungsmaßnahmen im Zusammenhang mit strukturellen Veränderungen in den Betrieben steigt.

Für eine Nachqualifizierung von ausländischen Arbeitnehmern zur Erlangung eines Berufsabschlusses stehen ihnen neben den betrieblichen Angeboten vor allem die im BBiG und dem AFG geregelten Fortbildungsmöglichkeiten offen.

Aufstiegschancen für ausländische Arbeitnehmer bestehen in erster Linie in der Möglichkeit zur Qualifizierung zum Facharbeiter und – in einigen wenigen Fällen – zum Meister und zum Techniker.

Wie aber die Befragungen in den Betrieben und in den außer-/überbetrieblichen Einrichtungen wiederum bestätigten, ist die überwiegende Mehrheit der ausländischen Arbeitnehmer nicht in der Lage, ohne Fördermaßnahmen an dem beruflichen Bildungsangebot teilzunehmen.

In der Regel ist der einzelne Betrieb – auf sich allein gestellt – überfordert, wenn er ein besonderes Förderprogramm für die ausländischen Arbeitnehmer entwickeln soll. Regionale Kooperationsversuche mit anderen Bildungsinstitutionen, die Erfahrungen in der Bildungsarbeit mit Ausländern besitzen, sind erfolgreich verlaufen (u. a. mit dem Sprachverband, Volkshochschulen, Berufsschulen) und sollten ausgebaut werden. Ein etwas günstigeres Bild scheint sich in dieser Hinsicht bei den außer-/überbetrieblichen Einrichtungen abzuzeichnen, die in höherem Maße zusätzliche Förderkurse anbieten.

Neben Sprachkursen sind es vor allem Förderkurse zur Verbesserung fachkundlicher/mathematischer Kenntnisse. Ihr Ziel ist es, Kenntnisse aufzufrischen und Wissenslücken zu füllen und die Ausländer auf den in den obligatorischen Aus- und Fortbildungskursen anstehenden Stoff besser vorzubereiten. Auf diese Weise werden vor allem die in der Regel hohen drop-out-Quoten vermindert.

Teilnehmer an Aus- und Fortbildungsmaßnahmen

In den Intensivinterviews mit Teilnehmern aus Aus- und Fortbildungsveranstaltungen sollten vor allem die besonderen Schwierigkeiten von Ausländern festgestellt werden, diese Maßnahmen auch erfolgreich abschließen zu können.

Eine erste Auswertung dieser Interviews ist in dem im Heft 1/82 abgedruckten Beitrag von Werner Markert nachzulesen.

Anforderungen an Lehrkräfte

in der beruflichen Bildung von Ausländern

Ausbilder und Lehrkräfte, Sozialpädagogen und Berufsberater sollten die Bildungsdefizite, aber auch die besonderen Fähigkeiten der Ausländer erkennen. Es konnte in den Befragungen

festgestellt werden, daß praktisch alle in der pädagogischen Arbeit stehenden Personen bemüht sind, diesen Anforderungen dadurch gerecht zu werden, daß sie die abweichenden Norm- und Wertvorstellungen, die anderen Verhaltensweisen und Motivationen bei den ausländischen Kursteilnehmern in ihrem pädagogischen Handeln zu berücksichtigen versuchen. In der Regel handelte es sich aber um ein „autodidaktisches Bemühen“, abhängig vom Engagement und der Bereitschaft des einzelnen.

Ausbilder und Lehrkräfte sowie die Sozialpädagogen werden bisher nicht oder nicht ausreichend darauf vorbereitet, jugendliche und erwachsene Ausländer zu unterrichten und zu beraten. In vielen Fällen fehlt es ihnen sowohl an pädagogischem/psychologischem Grundwissen als auch an praktischen Erfahrungen im Umgang mit Ausländern. Die Qualifikationen, die für die pädagogische Arbeit mit Ausländern notwendig sind, wären:

- Verhaltenssicherheit zur Bewältigung von typischen Problemsituationen mit Ausländern,
- Kenntnisse und Fähigkeiten für ein differenziertes didaktisch-methodisches Vorgehen bei heterogenen Lerngruppen, besonders bezogen auf die ethnischen und herkunftsspezifischen Besonderheiten.

In diesem Zusammenhang wäre es auch hilfreich, Kooperationsseminare zwischen Berufsberatern, Lehrkräften, Sozialarbeitern und Ausbildern durchzuführen. Die Ausbilder und Berufsberater sollten dabei insbesondere erkennen, daß die praktischen Fertigkeiten bei Ausländern und Deutschen in der Regel gleichwertig sind und gezielte personenbezogene Fördermaßnahmen den Ausbildungserfolg verbessern würden.

Berufs- und Bildungsberatung

Voraussetzung für eine erfolgreiche berufliche Bildungsmaßnahme ist eine zielgruppengerechte Information und eine individuelle, auch die Interessen und Wünsche der Betroffenen berücksichtigende Berufs- und Bildungsberatung.

Die Vielfalt der für Ausländer angebotenen Bildungsmaßnahmen (Hauptschulabschluß – HASA –, Berufsgrundbildungsjahr mit HASA, 9monatige Berufsgrundbildungskurse ohne HASA, MBSE-Maßnahmen, Umschulung zu Facharbeitern usw.) verwirrt auch die interessierten Ausländer; sie übersehen nicht die Angebotsvielfalt (Abschreckungseffekt). Es ist deshalb notwendig, die Informations- und Beratungsdienste über die Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit dem Arbeitsamt, den Unternehmen und Gewerkschaften, den Kommunen (Sozialämter, Sozialbetreuer) und den Ausländervereinigungen auszubauen.

Ferner gehört zur Verbesserung des Informations- und Beratungsdienstes die

- verstärkte Einstellung von Ausländern als Berater (Berufs- und Bildungsberatung), als Sozialbetreuer sowie als Lehrkräfte in der Aus- und Fortbildung ihrer Landsleute und die
- Einrichtung eines fachlichen und pädagogischen Beratungsdienstes in den Betrieben und außer-/überbetrieblichen Einrichtungen auf regionaler Ebene.

Generelles Ziel sollte es sein, die verschiedenen Ausländergruppen so früh wie möglich in die bestehenden Strukturen des deutschen Aus- und Fortbildungssystems – mit Hilfe zielgruppengerechter Stützmaßnahmen – einzugliedern. Dies erscheint bei einer besseren Kooperation der beteiligten Institutionen und Maßnahmen möglich, oft auch ohne zusätzlichen Kostenaufwand.

Berufliche Bildungspraxis

Man muß davon ausgehen, daß die Aus- und Fortbildungspraxis in den Betrieben und außer-/überbetrieblichen Einrichtungen in der Regel auf deutsche Teilnehmer ausgerichtet ist. Nicht immer wird unter diesen Bedingungen im Unterrichtsverlauf Rücksicht auf die ausländischen Teilnehmer genommen. So wird berichtet, daß Ausbilder und Dozenten um so weniger auf ausländische Teilnehmer eingehen, je geringer ihr Anteil ist.

Übereinstimmend wurde ferner die Notwendigkeit zur didaktischen Veranschaulichung als ein tragendes methodisches Ele-

ment in der Unterrichtspraxis mit Ausländern hervorgehoben. (Ausbilderaussagen: Ganz besonders bei Ausländern muß die Ausbildung praxisnah und nachvollziehbar gestaltet werden. Produkte müssen erstellt werden).

Schließlich ist bei der Kurs- und Gruppenzusammensetzung auf eine ausgeglichene Nationalitätenzusammensetzung zu achten. Einerseits sollten nicht zu viele Nationalitäten insbesondere in Anbetracht erheblicher Verständigungsschwierigkeiten und Verhaltensunterschiede vertreten sein, andererseits sollten „Koloniebildungen“ und die Majorisierung durch eine Nationalität vermieden werden. Ebenso plädierte man für kleine Gruppen-/Kursstärken, etwa 15 Teilnehmer, die in der Praxis jedoch selten anzutreffen sind.

Im ganzen ist man um eine Gruppenhomogenität im Hinblick auf das (schulische) Bildungs- und Sprachniveau bemüht.

Allgemeine Schlußfolgerungen

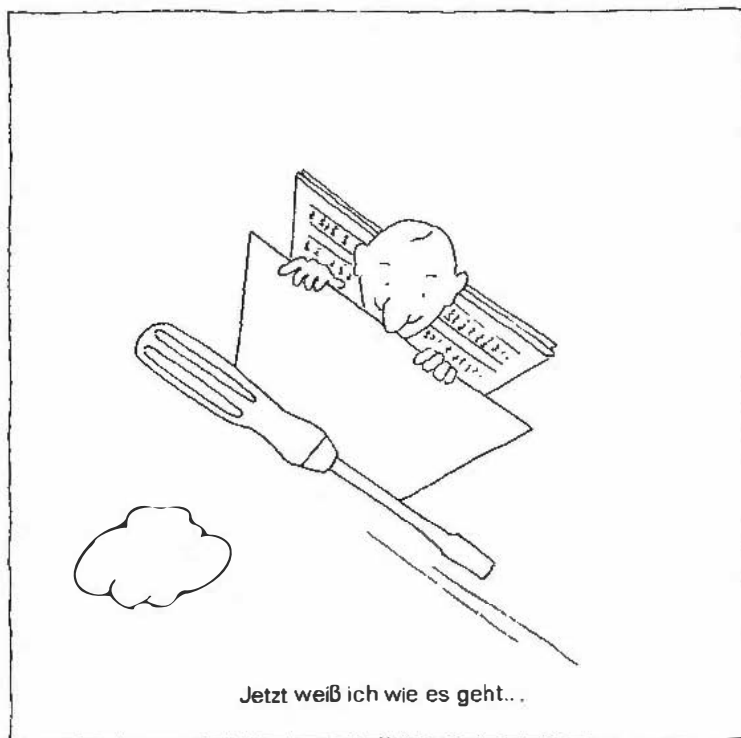
Die verschiedenen Maßnahmen für Ausländer sollten in einem Förderpaket in sich aufeinander abgestimmt werden. Folgende Maßnahmen werden dabei vorgeschlagen:

- Intensiv-Sprachkurse als Einstieg in berufsvorbereitende sowie Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (als didaktisches Prinzip: Sprachvermittlung, nicht Deutsch für Ausländer),
- MBSE für Späztasteiger sowie Berufsvorbereitungsjahr bzw. Berufsgrundbildungsjahr einschließlich Hauptschulabschluß für jugendliche Ausländer, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben,
- Ausbau des Modellversuchsprogramms und des Benachteiligtenprogramms,
- Förderungsprogramm zur Nachqualifizierung älterer Ausländer in Umschulungs-/Fortbildungsmaßnahmen,
- Fördermöglichkeiten in den Berufsschulen verbessern, Berufsschullehrer fortbilden, Sozialpädagogen einstellen (vgl. Ergebnisse der Projekte zur Schulsozialarbeit),
- Berufsberatung: Vermittlung an den Vorkenntnissen orientieren, Eltern in Beratung einbeziehen.

Im Auswertungsbericht dieses Forschungsprojekts werden diejenigen Maßnahmen in Betrieben außer-/überbetrieblichen Einrichtungen ausführlich beschrieben, die modellhaft eine Verbesserung der Aus- und Fortbildung von Ausländern anstreben.

Anmerkungen

- [1] Hecker, U. und Schmidt-Heckenberg, D.: Bildungs- und Beschäftigungssituation ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildung, Berichte zur beruflichen Bildung, Heft 30, Berlin 1980.
- [2] Neumann, K.-H. und Pohlmann, G.: Fallstudien zur Praxis der betrieblichen Ausbildung ausländischer Jugendlicher in der Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Heft 36, Berlin 1981.
Kühn, G. und Markert, W.: Aus- und Fortbildung von ausländischen Arbeitnehmern. Der Abschlußbericht zu dem Forschungsprojekt 4.02B wird zur Zeit fertiggestellt.
- [3] Vgl. dazu Bear, D.; Wagner, U.: Modellversuche zur Ausbildung ausländischer Jugendlicher in anerkannten Ausbildungsberufen. In BWP, Heft 1, 1982, S. 19-24.
- [4] Im einzelnen sind folgende Erhebungen durchgeführt worden:
 - Fallstudien in vier exemplarisch ausgewählten berufsvorbereitenden Maßnahmen. Beschreibung der inhaltlichen und didaktischen Konzepte und Interviews mit Lehrkräften und Teilnehmern.
 - Sonderauswertung bereits vorliegender Daten einer empirischen Erhebung bei etwa 1700 Betrieben des verarbeitenden Gewerbes, vor allem hinsichtlich der Qualifikationsstruktur ausländischer Beschäftigter.
 - Fallstudien in 17 Betrieben zu betrieblichen Rahmenbedingungen für die berufliche Bildung von Ausländern. Interviewpartner waren hier die Personal- und Ausbildungsleiter, Ausbilder und Dozenten, Betriebsräte und Vertreter der ausländischen Belegschaftsmitglieder sowie ausländische Beschäftigte.
 - Fallstudien in sechs exemplarisch ausgewählten außer- und überbetrieblichen Einrichtungen zu gleichen Fragestellungen. Hier wurde besonderes Gewicht auf Intensivinterviews mit Lehrkräften und Teilnehmern gelegt.



BWP-Veranstaltungskalender

Die BWP beabsichtigt, für das Jahr 1982 wieder einen Veranstaltungskalender zu führen.

Veranstalter bundesweit interessierender

- Seminare
- Gesprächskreise
- Verbandstage
- Lehrgänge
- Tagungen etc.

im Bereich der beruflichen Bildung werden gebeten, die Termine und evtl. weitere Unterlagen der Redaktion zur Verfügung zu stellen.

Die Redaktion

Bundesinstitut für Berufsbildung – Presse- und Veröffentlichungsreferat –
Fehrbelliner Platz 3 – 1000 Berlin 31 – Tel.: (030) 8683-280 oder 8683-1



Anschriften und Autoren dieses Heftes

Prof. Dr. Hans-Joachim Bodenhöfer; Ordentlicher Professor für Bildungsökonomie und Vorstand des Instituts für Bildungsökonomie und Bildungssoziologie an der Universität für Bildungswissenschaften Klagenfurt, Universitätsstraße 65-67, A-9010 Klagenfurt

Prof. Dr. Erich Dauenhauer; Ordentlicher Professor an der Erziehungswissenschaftlichen Hochschule Rheinland-Pfalz, Abt. Landau, Im Fort 7, 6740 Landau
Dr. Dietrich Garlich; wiss. Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin, Platz der Luftbrücke 1-3, 1000 Berlin 42

Prof. Dr. Dieter Görs; Hochschullehrer für Weiterbildung im Fachbereich 6 der Universität Bremen, Bibliotheksstraße, 2800 Bremen 33

Prof. Dr. Armin Hegelheimer; Ordentlicher Professor für Bildungsplanung und Bildungsökonomie an der Universität Bielefeld, Universitätsstraße, 4800 Bielefeld

Folkmar Kath; Leiter der Hauptabteilung „Finanzierung der beruflichen Bildung“ des BIBB

Günter Kühn; wiss. Mitarbeiter in der Abteilung „Berufliche Andragogik“ der Hauptabteilung „Erwachsenenbildungsforschung“ des BIBB

Prof. Dr. Reinard Lüdeke; Ordentlicher Professor für Volkswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Universität Passau, Postfach 25 40, 8390 Passau

Friederike Maier; wiss. Mitarbeiterin am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin, Platz der Luftbrücke 1-3, 1000 Berlin 42

Dr. Warner Markert; wiss. Mitarbeiter in der Abteilung „Berufliche Andragogik“ der Hauptabteilung „Erwachsenenbildungsforschung“ des BIBB

Prof. Dr. Joachim Münch; Ordentlicher Professor für Pädagogik, insbesondere Berufs- und Arbeitspädagogik der Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße, 6750 Kaiserslautern

Dr. Hermann Ribhegge; wiss. Assistent am Institut für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Am Stadtgraben 9, 4400 Münster (Westf.)

Norbert Schepanski; wiss. Mitarbeiter in der Forschungsgruppe „Planung und Organisation“ der Universität – Gesamthochschule – Duisburg, Lotharstraße 65, 4100 Duisburg

Prof. Dr. Erich Staudt; Ordentlicher Professor für Betriebswirtschaftslehre und Leiter der Forschungsgruppe „Betriebswirtschaftslehre – Planung und Organisation“ der Universität – Gesamthochschule – Duisburg, Lotharstraße 65, 4100 Duisburg

Dr. Dieter Timmermann; Privat-Dozent für Bildungsplanung und Bildungsökonomie an der Universität Bielefeld, Universitätsstraße, 4800 Bielefeld

Prof. Dr. Michael Tolksdorf; Professor an der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin, Badensche Straße 50, 1000 Berlin 62

Bitte fordern Sie an...



Wir schreiben wieder für Sie.

Nachtrag zum Veröffentlichungs-Verzeichnis

Stand: Februar 1982

Schriften zur Berufsbildungsforschung

Band 62 **Individualisierung und Differenzierung in der Berufsausbildung. Ansätze, Probleme, Perspektiven**

von Guido Franke,
unter Mitarbeit von Merliss Fischer.

1982. 126 Seiten. DM 18,-

ISBN 3-88555-158-6

Eine zentrale pädagogische Aufgabe betrifft die Berücksichtigung der interindividuellen Differenzen der Lernenden in bezug auf ihre Fähigkeiten, Interessen, Erfahrungen und Handlungsweisen bei der Organisation von Qualifikationsprozessen.

Diese Studie leistet dazu einen Beitrag. Ausgehend von einem handlungstheoretischen Ansatz werden Kategoriensysteme geschaffen zur Beschreibung und Klasseifikation der in Wechselwirkung zueinander stehenden Strategiekomponenten: der Lehrziele, der Ausbildungsmaßnahmen und der Persönlichkeitsmerkmale der Lernenden. Dabei werden die Entscheidungsaspekte und -alternativen bei einer differentiellen Ausbildungsgestaltung deutlich. Es wird gezeigt, daß die pädagogischen Handlungsmöglichkeiten bei der Verwirklichung des Prinzips der Individualisierung außerordentlich vielfältig sind und sich keineswegs in der Variation der Lernzeit und in der Lerngruppendifferenzierung erschöpfen.

Berichte zur beruflichen Bildung

Heft 38 **Wer bricht ab? Berufsausbildungsabbrecher im Vergleich mit Jungarbeitern und Auszubildenden**

von Dorothea Grieger

1981. 54 Seiten. DM 10,-

ISBN 3-88555-133-0

Diese vergleichende Untersuchung zwischen Jungarbeitern, Ausbildungsabbrechern und Auszubildenden zeigt, daß es Abbrechern meist nicht an der nötigen Intelligenz oder an der nötigen Motivation fehlt, eine Ausbildung durchzustehen. Ihre Schwierigkeiten sind eher aus ihrer sozialen Herkunft mit einem wenig unterstützenden familiären Klima herzuleiten, aus einer wegen mangelnder Information „falschen“ Berufswahl und Problemen der Verständigung in Beruf und Privatleben.

Die Tatsache, daß viele Abbrecher nicht resigniert haben und auch mit finanziellen Einbußen Kurse besuchen wollen, die sie zu einem Berufsabschluß führen, zeigt, daß bei entsprechender Förderung das Abbrecherproblem wesentlich gemildert werden könnte.

Heft 39 **Qualifikation und Beschäftigung in den Metallberufen**

von Thomas Clauß, Wolfgang Fritz,
Hasso von Henniges, Rolf Jansen,
unter Mitarbeit von Lieselotte Ohl

1982. 104 Seiten. DM 10,-

ISBN 3-88555-145-4

Aus der gemeinsam vom Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bundesinstitut für Berufsbildung 1979 durchgeführten repräsentativen Befragung von rund 30.000 deutschen Erwerbspersonen über Qualifikation und Berufsverlauf (erste Ergebnisse) ▶