

Rudolph, Hedwig

Book Part — Digitized Version

Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes in unterversorgten Regionen durch die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rudolph, Hedwig (1978) : Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes in unterversorgten Regionen durch die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze, In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Berlin) (Ed.): Problemregionen der beruflichen Bildung: methodische Probleme ihrer Bestimmung und Diskussion von Maßnahmen zur Überwindung des Ausbildungsplatzmangels in unterversorgten Regionen. Expertengespräch am 13. Dezember 1977 in Berlin, Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin, pp. 108-111

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122561>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Hedwig Rudolph

Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes in unterversorgten Regionen durch die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze

1. Einheitliche Rahmenbedingungen für die außerschulische berufliche Bildung, für die die Bundesregierung zuständig ist (z.B. BBiG, Ausbildungsordnung), wirken sich aufgrund von Kompetenz- und Interessenkonflikten auf den nachgeordneten Ebenen erfahrungsgemäß regional uneinheitlich aus. Dies gilt verstärkt, wenn und soweit die Ausgangsbedingungen der einzelnen Regionen verschieden sind.

Vor diesem Hintergrund entspricht die Forderung nach regionalisierter Bildungspolitik dem Ziel, die Ungleichheit von Lebensverhältnissen zu mindern und kurz- sowie mittelfristig volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten zu vermeiden (Wachstumsverluste, Umschulung, Arbeitslosigkeit in bestimmten Gebieten).

2. Im dualen System ist eine wesentliche konstituierende Bedingung die Freiwilligkeit der Entscheidungen von Betrieben über Umfang, Struktur und Niveau ihres Ausbildungsangebots. Der Konflikt zwischen der *Freiwilligkeit des betrieblichen Ausbildungsangebots* und dem politischen Postulat nach vergleichbaren Ausbildungschancen spitzt sich zu, wenn bei ungünstiger Wirtschaftslage das gesamtgesellschaftlich gewünschte Berufsausbildungsangebot über dem von den Betrieben eingeschätzten Bedarf liegt.

Eine regionale „Unterversorgung“ kann sich in unzureichender Zahl, Vielfalt und Qualität der angebotenen betrieblichen Ausbildungsplätze ausdrücken bzw. – was eher die Regel sein dürfte – in einer Kumulation der genannten Unzulänglichkeiten in Problemregionen.

Gefragt ist mithin, ob über finanzielle Förderung mehr und/oder bessere Ausbildungsplätze in bestimmten Regionen geschaffen werden, und zwar von den vorhandenen Ausbildungsbetrieben wie von bislang nicht ausbildenden Betrieben, wobei die Verbesserung sich insbesondere auch auf die Berufsstruktur bezieht.

3. Der Ansatz, regionale Defizite im Ausbildungsplatzangebot über Finanzierungsmodalitäten zu beheben oder wenigstens zu reduzieren, beinhaltet die Annahmen:
 - Kosten- und Ertragsabwägungen seien wesentliche Bestimmungsgründe der Ausbildungsdispositionen der Betriebe,
 - regionale Ausbildungsmängel seien durch Unterschiede in Wirtschaftskraft und -struktur der Gebiete bedingt, d.h. die Annahme einer Selbstrekrutierung und weitgehenden Selbstproduktion der regionalen Beschäftigungsstrukturen über das betriebliche Ausbildungsangebot und
 - durch Finanzierungsanreize ließe sich die Abhängigkeit zwischen Ausbildungsstruktur und Wirtschaftskraft eines Gebietes lockern.

Diese Erwägungen entbehren zwar nicht der Plausibilität; der Stellenwert der angeführten Argumente im Rahmen der betrieblichen Ausbildungsentscheidungen ist jedoch weitgehend ungeklärt.

4. Ein Zusammenhang zwischen Ausbildungsstruktur und Wirtschaftskraft einer Region läßt sich am ehesten in Krisenzeiten nachweisen:
 - Die Betriebe können es sich weniger „leisten“, Ausbildungsentscheidungen abweichend vom erwerbswirtschaftlichen Kalkül zu treffen, d.h. Betriebe, in denen Nettoausbildungskosten anfallen, werden tendenziell ihre Aktivitäten einschränken, Betriebe, die bei der Ausbildung Erträge erwirtschaften, werden eher zur Beibehaltung bzw. Verstärkung ihrer Ausbildungsaktivitäten motiviert sein.

– Da wirtschaftliche Problemregionen in der Regel von Rezessionen besonders früh und hart betroffen sind, wird das Ausbildungsplatzangebot hier am ehesten reduziert.

5. Die bislang diskutierten bzw. praktizierten Formen der finanziellen Förderung zielen über die Senkung der Nettokosten für die Ausbildungsbetriebe auf eine quantitative und qualitative Verbesserung des Ausbildungsangebotes ab. Die beiden häufigsten Grundmuster der Förderung sind zwischenbetrieblicher und überregionaler Lastenausgleich auf der Ebene der Wirtschaft einerseits sowie teilweise oder vollständige Refinanzierung der Ausbildungskosten aus öffentlichen Haushalten andererseits.

Angesichts des Fehlens verbindlicher Standards für die Versorgung mit Ausbildungsplätzen und angesichts des angedeuteten Interessen- und Kompetenzkonflikts ist höchstens zufällig ein Ausgleich regionaler Defizite über diese finanziellen Förderungsprogramme zu erwarten.

6. Maßnahmen für die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze können sowohl auf der Kosten- als auch der Ertragsseite ansetzen.

6.1 Ausbildungsbetriebe können dadurch entlastet werden, daß die Nettoausbildungskosten bzw. bestimmte Kostenarten ganz oder teilweise refinanziert werden, und zwar entweder aus öffentlichen Haushalten oder durch überbetrieblichen Lastenausgleich.

6.2 Eine Reduzierung der betrieblichen Ausbildungskosten tritt auch dann ein, wenn die Verweildauer im Betrieb verkürzt bzw. die Ausbildung verstärkt in Betriebe gelenkt wird, die bei vorgegebenem Qualitätsstandard besonders günstige Ausbildungskosten haben.

6.3 Als indirekte Erhöhung der Ausbildungserträge wirken sich eine Reduzierung der gesetzlichen bzw. administrativen Rahmenbedingungen für die betriebliche Berufsausbildung aus bzw. eine öffentlich finanzierte Vorqualifikation der Jugendlichen.

Ansatzpunkte für die finanzielle Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze

	direkt	indirekt
Senkung der Kosten	<ul style="list-style-type: none"> – Zuschüsse oder Steuervorteile für Ausbildungsinvestitionen – Übernahme der Gehälter für Ausbilder – Übernahme der Ausbildungsvergütung (ganz oder teilweise) – pauschale Zuschüsse pro Ausbildungsplatz – Übernahme der Aufwendungen für außerbetriebliche Unterweisung (ganz oder teilweise) 	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung des BGJsch/koop – Erhöhung des schulischen Anteils in der Fachbildung – Anreize zur optimalen Nutzung vorhandener betrieblicher Ausbildungsmöglichkeiten
Erhöhung der Erträge		<ul style="list-style-type: none"> – Reduzierung der Anforderungen der AO – Abstriche am Jugendarbeitsschutzgesetz – öffentlich finanzierte Vorqualifikation der Jugendlichen („Förderlehrgänge“)

7. Soweit finanzielle Anreize überhaupt geeignet sind, die Betriebe zum Angebot von mehr und besseren Ausbildungsplätzen zu bewegen, hängt die Wirkung ab von:
- dem Gewicht der übernommenen Kosten (die Entlastung muß spürbar sein),
 - der Dauerhaftigkeit bzw. Einmaligkeit der Entlastung (die Entlastung muß einplanbar sein),
 - den an die Mittelvergabe evtl. geknüpften Auflagen (die finanzielle Entlastung darf keine Einschränkung der betrieblichen Entscheidungsautonomie mit sich bringen).

Dabei ist zu bedenken:

- Subventionierung der Erstinvestitionskosten ohne Zuschüsse zu laufenden Kosten ist wenig effektiv;
- Investitionskosten sind unter den Ausbildungsaufwendungen der Betriebe weniger gewichtig als Personalkosten;
- Ausbildungsbeihilfen sind drückender als die Gehälter der Ausbilder;
- mit der Mittelvergabe an die Betriebe verbundene Bedingungen werden tendenziell unterlaufen bzw. die Gelder werden nicht abgerufen;
- Subventionierung aus öffentlichen Haushalten ist motivierender als die Organisation eines zwischenbetrieblichen Lastenausgleichs.

8. Maßnahmen zur finanziellen Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze wirken sich – aus den oben angedeuteten Gründen – in der Praxis regional unterschiedlich aus. Eine **bewußte** und **gezielte** Steuerung im Sinne einer Kompensation regionaler Defizite ist allerdings nur bei einem Teil der Maßnahmen möglich. Tendenziell gilt: finanzielle Anreize, die gut „greifen“, lassen sich schwer (bzw. nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand) regionalisieren; regional leichter abgrenzbare Maßnahmen sind in ihren Anreizwirkungen beschränkt.

9. Zu den Förderungsmöglichkeiten im einzelnen:

9.1 Regionalisierte Förderung von Ausbildungsinvestitionen, d.h. von Maßnahmen zur Verbesserung der ausbildungsrelevanten Ausstattung von Betrieben, erfolgt erst in jüngster Zeit im Rahmen der Programme zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Seither ist ein Kriterium für die Bewilligung der Zuschüsse, ob die zu fördernden Betriebe qualifizierte Ausbildungsplätze anbieten. In den Jahren zuvor dagegen dienten die Programme der Erhöhung der Mobilität des privaten Kapitals und waren höchstens indirekt ausbildungsfördernd, soweit sie die regionale Betriebsgrößenstruktur verbesserten.

9.2 Einer auf bestimmte Regionen beschränkten Übernahme der Gehälter für Ausbildung bzw. der Ausbildungsvergütung – sie es vollständig oder anteilig – stehen Probleme der administrativen Durchführbarkeit entgegen.

9.3 Subventionen pro Ausbildungsplatz sind insofern „regionalisiert“, als entsprechende Regelungen bislang nur auf der Ebene einzelner Bundesländer existieren. Soweit sie auf Ausbildungsplätze in *neuen Betrieben beschränkt sind* bzw. diese besonders begünstigen, dürften dadurch regionale Unterschiede eher verschärft denn ausgeglichen werden, da davon auszugehen ist, daß Betriebsneugründungen in den ohnehin begünstigten Regionen verstärkt erfolgen.

Die gezielte Vergabe pauschaler Zuschüsse pro Ausbildungsplatz in besonders notleidende Gebiete wurde in der Diskussion um die Vergabekriterien des APIFG thematisiert.

Die Intention des Gesetzes stellt auf temporäre, quantitative Defizite ab und ist bereits bezüglich der „Auslösemechanismen“ an gesamtwirtschaftliche Durchschnittswerte gekoppelt. Ein regionaler Ausgleichseffekt ist insofern eingebaut, als die von der Abgabepflicht befreiten kleinen Betriebe in Gebieten mit Ausbildungsplatzdefiziten überproportional vertreten sein dürften. Eine regionale Differenzierung der Erstattungsätze (zusätzlich zu der nach Kostenrichtwerten) ist grundsätzlich möglich.

9.4 Die Übernahme von Aufwendungen während Zeiten der außerbetrieblichen Unterweisung erfolgt bereits seit Jahren und zwar teilweise regionalisiert.

Gewichtigstes Beispiel ist die staatliche Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, die sich ursprünglich nur auf Erstinvestitionen bezog, seit einigen Jahren aber auch laufende Aufwendungen einschließt. In diesem Bereich erwies sich aber auch, daß das Angebot von Finanzierungshilfen zwar vermutlich wichtig, aber keineswegs hinreichend ist, um die betriebliche Ausbildungsbereitschaft zu aktivieren: nur ein Bruchteil der bereitgestellten Förderungsmittel wurde in Anspruch genommen.

Für die von einigen Organisationen der Wirtschaft aktuell geforderte staatliche Finanzierung der Ausbildungsbeihilfen während Zeiten der außerbetrieblichen Ausbildung (Berufsschule, überbetriebliche Lehrwerkstatt) gelten – was die Möglichkeit zur Regionalisierung anbetrifft – die gleichen Vorbehalte wie unter 9.2.

9.5 Die Einführung des Berufsgrundbildungsjahres könnte als Anreiz wirken, soweit dadurch betriebliche Aufwendungen für ausbildungsbezogene Einrichtungen bzw. laufende Personal- und Sachausgaben verringert werden.

Zu berücksichtigen ist, daß beim schulischen BGJ

- die Entlastung von Kapitalkosten hauptsächlich bei neu zu schaffenden Ausbildungsplätzen zum Tragen kommt, weil die vorhandene Ausstattung für die Grundbildung nicht umstandslos für Fachausbildung zu nutzen ist;
- die grundsätzlich vorhandene Möglichkeit zur Ausdehnung des Berufsspektrums in der Regel nicht realisiert wird, weil die notwendige schulische Ausstattung nur bei Koppelung mit der Fachausbildung „lohnt“, diese aber an eine entsprechende regionale Wirtschaftsstruktur gebunden ist.

Das sogenannte kooperative BGJ bedeutet insofern keine nennenswerte finanzielle Entlastung der Ausbildungsbetriebe, als nur die Verweildauer in der Berufsschule erhöht, Kapital- und Sachaufwendungen der Betriebe jedoch nicht reduziert werden. Ähnliches gilt für die Ausdehnung des Berufsschulanteils in der Fachbildung.