ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Rudolph, Hedwig

Book Part — Digitized Version

Finanzierung der Berufsausbildung in der Diskussion

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rudolph, Hedwig (1977) : Finanzierung der Berufsausbildung in der Diskussion, In: Wilfried Voigt, Friedrich Edding (Ed.): Berufliche Bildung, Berufsbildungspolitik, Berufsschullehrerausbildung: Festschrift für Friedrich Edding, ISBN 3-7983-0620-6, Universitätsbibliothek der Technischen Universität, Berlin, pp. 73-90

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/122773

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

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.

H e d w i g R u d o l p h

FINANZIERUNG DER BERUFSAUSBILDUNG IN DER DISKUSSION

1. Friedrich Edding und die Ökonomie des Ausbildungssektors

Wer immer sich mit der Problematik von Finanzierung im Bildungssystem beschäftigt, muß sich mit den Arbeiten von Friedrich Edding auseinandersetzen.[1] Sie umfassen einen weiten Horizont, der nicht zuletzt aus der Widersprüchlichkeit der darin aufgehobenen Sichtweisen seine Spannung erhält: während er einerseits immer wieder betonte, daß Bildung mehr sei als schulmäßig verabreichtes Wissen, und daß es nicht genüge, nur den "Kopf" zu bilden, sondern alle Erfahrungsbereiche einzubeziehen seien, setzte er sich andererseits in fast schon tayloristischer Manier mit den Aufwendungen für Bildung auseinander.[2] Was ihn auszeichnet, ist weniger die grundsätzliche und systematische Klärung von Problemfeldern als vielmehr sein Gespür für Fragen, die "in der Luft lagen" - er formulierte sie.

Als Friedrich Edding zu Beginn der 60er Jahre mit Kriterien des Ökonomen - der er gar nicht war - die Bildungsaktivitäten jener Periode maß, indem er nach ihren "Produktionskosten" wie auch nach ihren "Erträgen" fragte, führte er eine im anglo-amerikanischen Raum nicht mehr ganz junge Diskussion[3] in der Bundesrepublik ein. Er legte damit den Grundstein zu einer Sichtweise von Bildung, der unter der Bezeichnung "Bildungsökonomie" recht bald der (nicht unbestrittene) Lorbeer einer Wissenschaftsdisziplin verliehen wurde.

Bildung als Produktionsfaktor zu begreifen, der seinerseits produzierbar ist, mußte einer Zeit als willkommene Problemrezeption erscheinen, die sich seit dem Abbau der Arbeitslosigkeit der 50er Jahre unerwartet mit einer massiven

Krisensituation konfrontiert sah. Wenn Bildung ein wichtiger Wachstumsfaktor war, so bot es sich an, über "Bildungsinvestitionen" der Krisenhaftigkeit der Wirtschaftsabläufe gegenzusteuern.
Daß parallel dazu verstärkte Ausgaben für Bildung als Einlösung von "Bürgerrechten" (Dahrendorf) legitimiert wurden, bedeutete einen ideologischen Flankenschutz, weil in diesem Rahmen die Beibehaltung des Klassencharakters des Bildungssystems weniger ins Blickfeld geriet. Die Reproduktion der überkommenen Bildungsstrukturen auf erweitertem Niveau machte das Bildungssystem nicht zu einer Verteilungsstelle für Lebenschancen; vielmehr verfestigten und legitimierten die ungleichen Bildungsabschlüsse weiterhin gesellschaftliche Ungleichheit.

2. Die Restauration des Dualen Systems

Nicht von ungefähr kam in den Diskussionen der 60er Jahre um die Notwendigkeit von Bildungsexpansion der Bildungssektor kaum vor, in dem - damals wie heute - die Mehrzahl der Jugendlichen qualifiziert werden soll: die Berufsausbildung[4].
Die für Deutschland traditionelle Form der beruflichen Erstausbildung, das sog. Duale System, war von den Organisationen der Wirtschaft bereits in den ersten Nachkriegsjahren wiederaufgebaut worden, ohne daß die Administration oder die Gewerkschaften dem konkrete Alternativen entgegengesetzt haben.[5]
Entsprechend der dieses System kennzeichnenden Aufspaltung der Lernprozesse (überwiegend) auf den Betrieb und (nachrangig) auf die Berufsschule, ist auch die Aufbringung der Finanzmittel unterschieden: die Aufwendungen für die Berufsschulen werden aus dem öffentlichen Haushalt, d.h. aus allgemeinen Steuereinnahmen gedeckt, die Mittelbereitstellung für die betriebliche Unterweisung ist dagegen Sache der jeweiligen Ausbildungsbetriebe. Allerdings kann aus dieser Regelung noch nicht geschlossen werden, diese Betriebe seien

mit Ausbildungskosten belastet. Zum einen verursachen nicht alle Ausbildungen Nettokosten, sondern erbringen teilweise nennenswerte Erträge; zum anderen können die Ausbildungsbetriebe diese Aufwendungen i.d.R. auf ihre Abnehmer bzw. Zulieferer abwälzen.[6] Dennoch verweisen die Interessenvertreter der Wirtschaft beständig auf die Tatsache der Mittelaufbringung durch die Betriebe, um zu legitimieren, daß diese auch im weitesten Umfang über Struktur und Inhalte der Ausbildung befinden.[7]

Die inhaltlichen Einflüsse "der Wirtschaft" gehen aber tatsächlich noch erheblich über den Ausbildungsbereich hinaus, den sie selbst finanziert. Aufgrund der Tatsache, daß die Wirtschaft nicht nur Anbieter, sondern auch Verwender von Qualifikationen ist, paßt sich auch das außerbetriebliche Ausbildungsangebot - insbesondere soweit es mit betrieblichen Ausbildungsgängen konkurriert - weitgehend den betrieblichen Vorstellungen an.[8]

Abgesehen von diesen qualitativen Konsequenzen hat die einzelbetriebliche Mittelaufbringung für die berufliche Erstausbildung auch quantitative Auswirkungen: Es ist den Betrieben freigestellt, ob und ggf. in welchem Umfang sie Ausbildungsplätze anbieten. Dabei ist es nur rational, d.h. entspricht ihrem erwerbswirtschaftlichen Kalkül, wenn sie bei der Entscheidung für oder gegen den Abschluß von Ausbildungsverträgen einzelbetriebliche Aufwendungen und Erträge eines solchen Unterfangens gegeneinander abwägen.

Damit ist gleichzeitig die Grenze für staatliche Eingriffe markiert: Wenn es politisch gutgeheißen wird, daß ein erheblicher Teil der beruflichen Erstausbildung von und in den Betrieben durchgeführt wird, und wenn man gleichzeitig daran festhalten will, daß sie dies auf freiwilliger Basis tun (und nicht etwa im Rahmen einer Ausbildungspflicht), dann sind die Möglichkeiten staatlicher Einflußnahme auf Ziele, Inhalte und insgesamt Qualität der Ausbildung stark eingeschränkt.[9]

Anders gewendet: gibt man bestimmte (höhere) Qualitätsstandards vor, so muß man mit einem entsprechenden Rückgang des Ausbildungsangebots rechnen.
An der Überprüfung der angeführten These besteht in dem Maße ein Interesse wie die "naturwüchsige" Ausbildungspraxis hinter als erstrebenswert oder auch nur erträglich definierten Standards zurückbleibt.

3. Warum soll die Berufsbildungsfinanzierung verändert werden?

Was ist denn nun das Brisante an der Ausbildungsfinanzierung, weshalb die eine Seite auf Veränderung dringt und die andere heftig gegensteuert? Macht es einen grundsätzlichen Unterschied, wer die Mittel aufbringt, in welcher Höhe und wofür - oder liegen diese Unterschiede auf der Ebene von mehr oder weniger üppigen, lockerer oder fester gewebten "Schleiern", die über die "eigentlichen" Dinge/Ströme geworfen werden, wie die klassischen Ökonomen von Gelddingen zu reden pflegten?

Die jahrelangen Diskussionen über die sog. Berufsbildungsreform haben den Zusammenhang zwischen Quantität und Qualität des Ausbildungsangebots auf der einen Seite und den Finanzierungsmodalitäten auf der anderen vermutlich eher vernebelt als aufgehellt. Der folgende Aufriß dieses Zusammenhangs am Beispiel der wichtigsten Alternativmodelle in der Diskussion relativiert den Stellenwert einer Neuregelung der Finanzierung als zwar notwendige aber keineswegs hinreichende Bedingung für inhaltliche Verbesserungen.

Hinter dem Interesse an Finanzierungsfragen steht die Vermutung, über die Beeinflussung der Finanzierung sei eine inhaltliche Steuerung auf den zu finanzierenden Aufgabenbereich möglich bzw. gerechtfertigt. Die Frage, was eine solche Annahme für die Einschätzung der Diskussion um die Finanzierung der außerschulischen Berufsausbildung leistet, muß den beiden Hauptaspekten der Diskussion nachgehen:

einerseits wird eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes unter Einschluß einer Finanzierungsregelung gefordert mit dem Ziel qualitativer Verbesserungen der Berufsausbildung; andererseits wird eine Neuregelung der Finanzierung propagiert, um dem absolut (und erst recht in Relation zur wachsenden Nachfrage) rückläufigen Angebot an Ausbildungsplätzen gegenzusteuern und die Auswirkungen der Jugendarbeitslosigkeit wenigstens tendenziell zu entschärfen.

4. Erfahrungen mit (teilweise) anderer Finanzierungsform

Der Ansatz, die Ausbildungs- und Berufsnot Jugendlicher durch Finanzierungsregelungen zu mildern, ist nicht neu. Diskutiert wurde er bereits in den 20er Jahren im Zusammenhang mit den damaligen Entwürfen eines Berufsbildungsgesetzes, praktiziert wurde er in Berlin in den 50er Jahren.[10] Weil es sich hierbei um die ersten und einzigen Erfahrungen in Deutschland handelt, mit dem Finanzierungsinstrumentarium zu "steuern", soll darauf im folgenden etwas ausführlicher eingegangen werden.

In Berlin, wo nach dem 2. Weltkrieg die Jugendarbeitslosigkeit besonders groß war und wo gleichzeitig ein entschiedener Anspruch auf politische Neugestaltung vertreten wurde, trat im Jahre 1951 ein Berufsausbildungsgesetz in Kraft.[11] Es enthielt strukturelle Rahmenbedingungen sowohl für die Ausbildungs- wie für die Arbeitsverhältnisse Jugendlicher und sah auch eine Ausbildung in öffentlichen Lehrwerkstätten vor. Die im Berufsbildungsgesetz angesprochenen Beihilfen für Ausbildungsbetriebe wurde 1953 mit dem "Gesetz zur Förderung der Berufsausbildung" realisiert.[12] In einen "Ausgleichsstock für Berufsausbildung" zahlten alle Arbeitgeber Beiträge, deren Höhe sich am Fachkräfte- bzw. Arbeitskräftebedarf des jeweiligen Wirtschaftsbereichs orientierte, während die ausbildenden Betriebe eine nach Lehrjahren gestaffelte Beihilfe erhielten.

Im Beirat des Fonds, der insbesondere die Sätze für Beiträge und Beihilfen festlegte, waren nur die Organisationen der Wirtschaft vertreten. Wie effizient die Einrichtung dieses Ausgleichsstocks tatsächlich gewesen ist, mag strittig sein; jedenfalls stellten die Berliner Betriebe bis Mitte 1954 6000 zusätzliche Ausbildungsplätze bereit.[13] Die auf 5 Jahre begrenzte Geltungsdauer des Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung wurde 1958 nicht verlängert, weil die damalige günstige Wirtschaftsentwicklung weitere finanzielle Ausbildungsanreize zu erübrigen schien.

Als in den Jahren 1966 bis 1969 in den Ausschüssen des Bundestages Entwürfe für ein bundeseinheitliches Berufsbildungsgesetz diskutiert wurden, forderte die Fraktion der SPD unter Hinweis auf die positiven Berliner Erfahrungen einerseits und die erneute Krisensituation andererseits, die Finanzierung der Berufsausbildung gesetzlich neu zu regeln. Zu einer positiven Entscheidung kam es damals allerdings nicht: Unter Hinweis auf die weitgehend ungeklärten Fragen in diesem Feld wurde das Problem vertagt, bzw. einer Untersuchungskommission zugeschoben, deren Konstituierung sich bis 1971 hinzog.

Die frühen 70er Jahre, in denen die nach ihrem Vorsitzenden benannte Edding-Kommission ihre Erhebungen durchführte, sind bildungspolitisch gekennzeichnet durch politische Absichtserklärungen, die mehr öffentliche Verantwortung für die berufliche Bildung in Aussicht stellten. Als die Kommission jedoch im Jahre 1975 ihre Arbeitsergebnisse und Empfehlungen vorlegte,[14] zeichneten sich am Arbeits- und Ausbildungsmarkt bereits repressive Tendenzen ab. Die "Versorgung"der Jugendlichen erwies sich als Gebot der Stunde und zwang die Administration zum Wohlverhalten gegenüber den Kapitaleignern, die ja gleichzeitig auch Anbieter von Ausbildungs- bzw. Arbeitsplätzen für Jugendliche sind.

Diese Situation hat sich seither eher verschärft denn gemildert, und sie bildet die Folie, vor der die Auseinandersetzung um Änderungen der Finanzierungsmodalitäten plausibler wird.

5. Auswirkungen der einzelbetrieblichen Finanzierung der Berufsausbildung

Von den Untersuchungsergebnissen der Edding-Kommission sind für die hier behandelte Fragestellung insbesondere folgende Befunde aufschlußreich:

- Es bildet nur ein Bruchteil aller Betriebe aus; im Handwerk sind es 26%, im Bereich der Industrie- und Handelskammern sogar nur 10%.
- Bei Zugrundelegung des Kostenmodells der Kommission ergeben sich für den weitaus überwiegenden Teil der Ausbildungsbetriebe Nettokosten der Berufsausbildung und zwar nach Häufigkeit und Höhe tendenziell zunehmend mit wachsender Betriebsgröße.[15)]
- Gemessen an dem Qualitätsmodell der Kommission steigt die Qualität der Ausbildung mit der Größe des Ausbildungsbetriebes[16)] (bei allerdings erheblicher Streuung des Qualitätsniveaus innerhalb der Bereiche).[17)]
  Die Ergebnisse der Kommission bedürfen insbesondere unter zwei Aspekten der Relativierung, damit die darauf basierenden Änderungsvorschläge zutreffender eingeschätzt werden können. Es handelt sich um die Fragen der Bewertung und des Stellenwerts von Kosten und Finanzierung überhaupt:
  "Bewertungen" gehen sowohl auf der Kostenseite als auch bei der Ermittlung der Qualität in die Rechnungen der Kommission ein und zwar als Einschätzungen der "Betroffenen". Insofern können die Ergebnisse auch nur bedingt als "objektive "Daten" bezeichnet werden.
- Da der Stellenwert von Kosten und Finanzierung für die

Entscheidung der Betriebe von der Kommission nicht problematisiert wird, klafft zwischen dem ersten Teil des Berichts, der die Ergebnisse der Kosten- und Qualitätsermittlung referiert und dem 2. Teil, in dem alternative Finanzierungsregelungen diskutiert werden, eine Lücke, die weder theoretisch noch empirisch aufgearbeitet ist: Die Tatsache, daß eine bestimmte (und zwar mäßige) Quantität und Qualität beruflicher Erstausbildung mit gewissen Kosten für die Ausbildungsbetriebe verbunden ist, sagt noch nichts darüber aus ob bzw. wie die Betriebe auf mögliche Veränderungen dieses Zusammenhangs reagieren. Anders ausgedrückt: die Frage der Steuerungsmöglichkeit von Quantität und Qualität der betrieblichen Berufsausbildung über Finanzierungsregelungen ist (auch) durch die Arbeit der Kommission nicht geklärt.
Inzwischen sprechen die Zahlen über die Arbeitslosigkeit Jugendlicher eine deutliche Sprache über die quantitativen Defizite des sog. Dualen Systems. Dem widerspricht auch nicht die Auskunft, daß von den lt. amtlicher Statistik fast 100 000 Arbeitslosen unter 20 Jahren nur etwa 7% eine Ausbildungsstelle suchen. Jugendliche, die ausschließlich einen Ausbildungsplatz suchen, werden in der Statistik der Arbeitslosen überhaupt nicht erfaßt! Zudem ist die Flut von Presseverlautbarungen, wonach allenfalls noch Hauptschüler mit gutem Abschlußzeugnis auf einen Ausbildungsplatz hoffen können, nachgerade darauf angelegt, bei einem Großteil der Jugendlichen das Anspruchsniveau bezüglich ihres Berufsschicksals massiv zu senken.

6. Alternative Finanzierungsmodalitäten in der Diskussion

Die Frage, ob sich durch eine Änderung der einzelbetrieblichen Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung ein umfangreicheres und besseres Ausbildungsangebot erreichen läßt, das die Arbeitsmarktchancen der Lohnabhängigen

auch mittelfristig verbessert, ist nach wie vor offen. Während die Organisationen der Wirtschaft, unterstützt von CDU/CSU gegen eine Neuregelung Sturm laufen, vertraut die Regierungskoalition auf die steuernde Kraft von Finanzierungsregelungen.

6.1 Der "Kastrierte" Fonds im Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APFG)

Das APFG[18] sieht vor, daß alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber zu einer Berufsbildungsabgabe herangezogen werden können, soweit ihre Lohn- und Gehaltssumme pro Jahr 400.000 DM überschreitet. Die Abgabe in Höhe von maximal 0,25% wird nur erhoben, wenn im Bundesdurchschnitt das Ausbildungsplatzangebot die Nachfrage um weniger als 12,5% übersteigt. Alle Ausbildungsbetriebe können aus dem so geschaffenen zentralen Fonds nicht-kostendeckende Zuschüsse erhalten. Die Mittel sollen hauptsächlich verwendet werden für die Prämierung zusätzlicher Ausbildungsstellen, daneben auch für neubegründete Ausbildungsverhältnisse und schließlich für die Erhaltung gefährdeter betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildungsplätze (sog. Feuerwehrfonds).

Das Gesetz soll dazu beitragen,

- einem weiteren Rückgang an Ausbildungsplätzen zu begegnen,
- regionale und sektorale Ungleichgewichte des Angebots an Ausbildungsplätzen abzubauen und
- für alle Jugendliche, die einen Ausbildungsplatz suchen, ein Angebot zu sichern.

Den Anspruch, ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Ausbildungsangebot zu sichern, vermag diese Finanzierungsregelung jedoch nicht einzulösen. Als wesentliche Argumente für diese Einschätzung lassen sich zusammenfassen:

- Das Kriterium für die Einrichtung des Fonds (weniger als 12,5% Angebotsüberhang) ist willkürlich festgelegt und schließt nicht aus, daß bereits früher erhebliche sektorale und/oder regionale Ausbildungsprobleme bestehen.[19]

- Die jährlich neu anstehende Entscheidung über Einführung bzw. Beibehaltung der Umlage beeinträchtigt die Planungssicherheit der Betriebe und ist geeignet, ihre Ausbildungsbereitschaft zu untergraben.
- Die "Vorläufigkeit" der Einführung des Fonds macht eine konjunkturunabhängige Aufbringungs- und Vergabepraxis unmöglich. Zusätzliche Belastungen durch eine Ausbildungsumlage dürften sich sogar negativ auf das Ausbildungsangebot auswirken (zumal die Voraussetzung für ihre Einführung am ehesten in Zeiten ungünstiger Wirtschaftslage vorliegen dürften).
- Ausgenommen von der Beitragspflicht sind aufgrund der Lohnsummenfreigrenze ausgerechnet die Wirtschaftsbereiche, die am ehesten an der Berufsausbildung profitieren, nämlich das Handwerk und die freien Berufe. Da sie andererseits Zuschüsse zu den Ausbildungskosten beanspruchen können, wird damit die Ausbildung in den Bereichen gefördert, wo sie - nach vorliegenden empirischen Untersuchungen - am häufigsten Mängel aufweist.
- Weder im Zusammenhang mit der Ermittlung des Ausbildungsangebots noch mit der Vergabe von Fondsmitteln werden Aussagen über geforderte Qualitätsstandards der Ausbildung insgesamt und der Ausbildungsstätte speziell gemacht. Diese "Offenheit" des Entwurfs bedeutet, daß nicht einmal der Versuch unternommen wird, die zukünftige Qualifikationsstruktur zu beeinflussen.

Als Fazit ergibt sich, daß der im APFG vorgesehene Fonds aufgrund seines geringen Finanzvolumens (geschätzt werden 700 000 DM pro Jahr) einerseits und wegen der vagen Vergabekriterien andererseits keine differenzierten Steuerungsmöglichkeiten eröffnet. Anreize zur Schaffung von Ausbildungsplätzen sind allenfalls bei kleineren Betrieben zu erwarten. Dagegen ist zumindest kurzfristig noch ein negativer Ankündigungseffekt in Rechnung zu stellen: Wenn nach der Einführung dieser Finanzierungsregelung eine besonders hohe Prämie für zusätzlich angebotene Ausbildungsplätze winkt, so ist

es heute für die Betriebe opportun, ihr Angebot "vorsorglich" zu reduzieren und damit ihre Ausgangsposition für später zu verbessern. Die Regierungskoalition versucht diese Finanzierungskonzeption "zweigleisig" zu verkaufen: der Wirtschaft signalisiert sie, die Umlagefinanzierung sei abgestimmt auf die Bedürfnisse des Produktionssektors, während den Gewerkschaften beteuert wird, dieses "Reformwerk" trage den berechtigten Interessen der Lohnabhängigen Rechnung. Kritik kommt jedoch von allen Seiten: Die Gewerkschaften setzen sich für die Realisierung des Fonds-Modells der sog. Edding-Kommission ein, die Sozialausschüsse der christlich-demokratischen Arbeitnehmer plädieren für ihr "Kieler Modell", während CDU/CSU und "Wirtschaft" ein neues Berufsbildungsgesetz und insbesondere eine Änderung der Finanzierungsmodalitäten für überflüssig erklären.

6.2 Mehr Fonds - Mehr Steuerung?

Der Fonds-Vorschlag der "Edding-Kommission" und der der Sozialausschüsse weisen eine ähnliche Grundstruktur auf: Sie sehen die Einführung einer lohnsummenbezogenen Abgabe aller Arbeitgeber vor, die in einen zentralen Fonds fliessen soll. Im Modell der "Edding-Kommission" soll bei der Vergabe ein einheitlicher Satz der im jeweiligen Beruf ermittelten (standardisierten) Nettokosten einer "normalen" Ausbildungsqualität zugrunde gelegt werden,[20] während im "Kieler Modell" nur eine Spitzenfinanzierung vorgesehen ist, d.h. die Betriebe zahlen (bzw. erhalten) nur die Differenz zwischen dem auf sie entfallenden Beitragsanteil und dem ihnen ggf. zustehenden Erstattungsbetrag.
Beide Varianten stellen insofern einen Fortschritt gegenüber der gegenwärtigen Situation dar, als die die unmittelbare Abhängigkeit der Quantität und Qualität der Berufsausbildung von der einzelbetrieblichen Ertragslage einerseits und von der konjunktuellen Entwicklung andererseits abschwächen und gleichzeitig - etwa über entsprechende Staffelungen der Vergabesätze - eine gewisse Steuerung der Ausbildungsstruktur ermöglichen. Es bliebe jedoch weiterhin in der Disposition der Betriebe, wieviele Ausbildungsplätze für welche Berufe

sie anbieten und nach welchen Kriterien sie unter den Bewerbern auswählen. Auch die Einrichtung eines solchen ständigen und zentralen Fonds verhinderte mithin nicht zuverlässig regionale und/oder sektorale Defizite an Ausbildungsplätzen mit der Folge von Jugendarbeitslosigkeit.

6.3 Gentlemen's agreement als Problemlösung?

In dem von CDU/CSU am 14.1.76 vorgelegten Novellierungsentwurf zum BBiG ist eine Neuregelung der Finanzierung nicht vorgesehen. Vielmehr wird die Bundesregierung aufgefordert, zusammen mit den Ländern, den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und der Bundesanstalt für Arbeit Vereinbarungen zu treffen, um ein ausreichendes Ausbildungsangebot für die wachsende Nachfrage der kommenden Jahre zu sichern.[21)]
Entsprechend dem vorgelegten Entwurf zu einer solchen Vereinbarung soll das Engagement der Wirtschaft dadurch unterstützt werden, daß erhöhte Abschreibungen für Anlagegüter gewährt werden, die der Aus- und Fortbildung dienen.[22)]
Die quantitative Anreizwirkung einer solchen Maßnahme ist als mäßig einzuschätzen, da auch nach den Ermittlungen der "Edding-Kommission" die Personalkosten mit Abstand der größte Kostenfaktor sind; qualitativ werden bezeichnenderweise überhaupt keine Standards gesetzt.
Die Argumentation gegen eine Neuregelung der Finanzierung der beruflichen Erstausbildung im Berufsbildungsgesetz, vertreten praktisch unisono von "der Wirtschaft" und der Union, besagt nicht, daß von dieser Seite kein Problemdruck zur Änderung der einzelbetrieblichen Mittelaufbringung besteht. Die Ablehnung gilt der Form der Änderung und der damit zumindest potentiell verbundenen Eingriffsmöglichkeiten in bislang ausschließlich den Betrieben zustehende Dispositionsbefugnisse. Für diese These lassen sich einerseits der "berüchtigte" Brief der Spitzenverbände der Wirtschaft

an den Bundeskanzler von Januar 1975 und andererseits neuere Finanzierungsvereinbarungen anführen:

- In dem erwähnten Brief macht die Wirtschaft die Bereitstellung von 10% zusätzlichen Ausbildungsplätzen von Bedingungen abhängig, die in ihrer Gesamtheit praktisch einer Rücknahme aller Reformansätze der letzten Jahre gleichkämen.
- In einzelnen Wirtschaftszweigen werden Vereinbarungen getroffen (bzw. sind geplant), mit dem Ziel einer Umverteilung der Ausbildungskosten zwischen den Betrieben des jeweiligen Bereichs. Zu nennen sind insbesondere die schon vor einigen Jahren eingeführte Ausbildungsumlage der Schornsteinfegerinnungen, die tarifvertragliche Regelung einer partiellen Kostenerstattung in der Bauwirtschaft (im Zusammenhang mit der Einführung der Stufenausbildung) sowie die jüngsten Überlegungen des Berliner Arbeitgeberverbandes der Metallindustrie und der Ausbildungsgemeinschaft für die Deutsche Seeschiffahrt, parallel zu einem Ausbildungsverbund einen Finanzierungsausgleich zu konzipieren.

An diesen Beispielen wird deutlich, daß nicht der Aufbringungs-, sondern der Verfügungsaspekt bei der Finanzierung den kritischen Punkt darstellt. Mit anderen Worten: Mittel für die Berufsbildung werden von "der Wirtschaft" bereitgestellt, wenn bei deren Verwendung eine enge Orientierung an den einzelbetrieblichen Interessen gewährleistet ist. Und natürlich greift die Wirtschaft auch zu, wenn sie Berufsausbildung ganz oder überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzieren kann (Sozialisierung von Ausbildungskosten), ohne daß damit inhaltliche Vorgaben verbunden sind wie etwa in den jüngsten Bundes- und Länderprogrammen gegen Arbeitslosigkeit.[23)]

7. Ausbildungs- und Berufsnot wegen Geldnot?

Die Abspaltung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes von der im Bundesrat gescheiterten Novelle zum Berufsbildungsgesetz und seine vorgezogene Verabschiedung war die bislang letzte, fast schon trotzige Maßnahme, mit der die Regierungskoalition die Ernsthaftigkeit ihrer Reformabsichten zu beweisen versuchte. Als im Jahre 1977 die Abgabepflicht eingeführt werden sollte, weil der statistisch ausgewiesene Überhang an Ausbildungsplätzen geringer als 12,5% war, zog die Regierung zurück. Angesichts der drohenden Einrichtung eines Fonds stellten die Organisationen der Wirtschaft in Aussicht, die Betriebe würden im laufenden Jahr etwa 100.000 zusätzliche Ausbildungsstellen schaffen, davon mehr als die Hälfte im Handwerk. Damit ist der Handlungsdruck für die Administration nur zeitlich verschoben, die Auseinandersetzung um die Finanzierung der Berufsausbildung jedoch keineswegs abgeschlossen.

Die Diskussion über Vor- und Nachteile verschiedener Finanzierungskonzeptionen darf allerdings folgenden Sachverhalt nicht aus dem Blickfeld verlieren: Versuche, inhaltliche Neustrukturierungen, die auf der politischen Ebene nicht durchsetzbar sind, über die Hintertür von Finanzierungsregelungen zu erzwingen, sind notwendig zum Scheitern verurteilt.[24] Neue Finanzierungsmodalitäten für die Berufsausbildung sind hauptsächlich geeignet, im Sinne einer Rationalisierung der Ausbildung "Reibungsverluste" zu reduzieren wie z.B. Unterinvestition in Berufsausbildung oder Wettbewerbsverzerrungen durch unterschiedliche Belastung mit Ausbildungsaufwendungen.

Selbst wenn es aber gelänge, erheblich mehr Jugendlichen als bislang eine qualifizierende Ausbildung zu vermitteln, so wären damit nicht automatisch alle Probleme gelöst. Die Forderung "Ausbildung für alle" leitet ihr Gewicht aus der

Zielsetzung ab, dadurch die Verkaufschancen der Arbeitskraft zu verbessern. Solange aber die Arbeitsplatzstruktur sich ungebrochen nach konkurrenzwirtschaftlichen Prinzipien entwickelt und dabei die Polarisierung zwischen der Masse der nicht spezifisch Qualifizierten und den wenigen "Experten" verschärft wird, ist mit Problemen bei der Aufnahme der neu qualifizierten Jugendlichen am Arbeitsmarkt zu rechnen. Mit dem steigenden Anteil der Jugendlichen, der eine berufliche Qualifizierung erhält, muß die Entschlossenheit der Arbeiterbewegung wachsen, ihre Stärke für eine angemessene Verwertung der Fähigkeiten im Produktionsprozeß einzusetzen. Der solidarische Widerstand gegen die Parzellierung von Tätigkeiten erst schafft die Voraussetzungen für die Durchsetzung quantitativ und qualitativ umfassender Ausbildung.

Soweit unterschiedliche Finanzierungsregelungen den Umfang und das Niveau der beruflichen Erstausbildung verschieden beeinflussen, ist es zwar nicht gleichgültig, wer wie viele Mittel für die Berufsausbildung aufbringt und wer nach welchen Kriterien über ihre Verwendung befindet. Aber es wäre töricht, wenn man davon ausginge, dies sei die entscheidende Ebene der politischen Auseinandersetzungen.

Anmerkungen:

1. Vgl. das Verzeichnis seiner Veröffentlichungen in Hüfner/Naumann (Hrsg.): Bildungsökonomie - Eine Zwischenbilanz Stuttgart 1969

2. Vgl. Edding, F.: Ökonomie des Bildungswesens. Freiburg i.Br., 1963 daneben zahlreiche Aufsätze in den 60er Jahren zu den Kosten des Bildungswesens bzw. einzelner Teilbereiche.

3. Vgl. Becker, G.S.: Investment in Human Capital: A theoretical Analysis. In: The Journal of Political Economy, Vol. LXX, Suppl. 2, October 1962, S. 9 ff.

4. Die Arbeiten von Lempert und Winterhager bilden die Ausnahme, Vgl. u.a.
   Lempert, W.: Die Konzentration der Lehrlinge auf Lehrberufe in der BRD, in der Schweiz und in Frankreich 1950-1963. Berlin 1963
   Winterhager, W.D.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Stuttgart, 1969

5. Vgl. Birkhölzer, K.: Die Entwicklung der "gewerblichen Berufserziehung" im ökonomischen Wiederaufbau. hektograf. MS. Berlin 1975

6. Vgl. Steinbach, S.: Überwälzungsmöglichkeiten einer Berufsbildungsabgabe. MS Berlin 1971, S. 60-63 Bei einer Überwälzung über den Preis verschlechtert sich allerdings die Wettbewerbssituation der ausbildenden gegenüber den nicht ausbildenden Betrieben.

7. Zwar ist der Rahmen für die Ausbildung im Betrieb durch Berufsbildungsgesetz und Ausbildungsordnungen vorgegeben, aber Durchführung und Kontrolle sind den "zuständigen Stellen", i.d.R. den Kammern, als Selbstverwaltungsaufgaben übertragen.

8. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den die Lehre ersetzenden Berufsfachschulen, die aufgrund dieser Orientierung allenfalls ausnahmsweise eine echte Alternative zu den üblichen betrieblichen Ausbildungszielen und -inhalten eröffnen.

9. Bezüglich der begrenzten öffentlichen Steuerungsmöglichkeiten vgl. Binkelmann, P., Böhle, F. und Schneller, I.: Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht. Köln/Frankfurt 1975

10. Vgl. auch zum folgenden Blank, M.: Kritischer Rückblick zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz. in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 25. Jg. (1977) H. 2, S. 108-113

11. Berufsausbildungsgesetz vom 4.1.1951 GV Bl., S. 40

12. Gesetz zur Förderung der Berufsausbildung vom 15.5.1953

13. Vgl. Kost, W.: Ende der Berufsnot? in: Das Arbeitsamt 1954, S. 9-11, hier besonders S. 11

14. Vgl. den Abschlußbericht in Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode, Drucksache 7/1811 vom 14.3.74, S. 39

15. ebenda, S. 64 f. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Tabellen nur nach drei Gruppen differenzieren: IK-Betriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten, IK-Betriebe mit weniger als 1000 Beschäftigten und HWK-Handwerksbetriebe.

16. ebenda, S. 175 ff.

17. ebenda, S. 162

18. Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7.9.1976

19. Eine im Auftrag des BMBW vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft im Oktober 1974 durchgeführte Untersuchung belegt, daß das Ausbildungsangebot in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich ist.

Vgl. infas: Betriebliche Berufsausbildung. Bonn-Bad Godesberg. Dez. 1974. (hektographiertes Manuskript), S. 9

20. Vgl. Bundestagsdrucksache 7/1811

21. Vgl. Bundestagsdrucksache 7/4571 vom 14.1.1976

22. Vgl. ebenda

23. Vgl. Handelsblatt vom 10.2.1976 und 13.2.1976
Frau Weegmann von der BDA kommt bei ihrer Einschätzung dieser Programme denn auch zu dem Schluß, dies sei "ein Schritt in die richtige Richtung". Der Arbeitgeber, Nr. 3/28 - 1976

24. Besonders deutlich wird das Scheitern einer strukturellen Steuerung über die Finanzierung bei der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten: während die Mittel immer reichlicher fließen, werden die inhaltlichen Auflagen fast restlos zurückgenommen.