

Hegelheimer, Armin

Article — Digitized Version

Berufsbildungsreform - Plan und Realität

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hegelheimer, Armin (1974) : Berufsbildungsreform - Plan und Realität, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 54, Iss. 12, pp. 633-639

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134760>

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.

Berufsbildungsreform – Plan und Realität

Armin Hegelheimer, Bielefeld

Die berufliche Bildung der Berufsschüler und Lehrlinge stand in der Bundesrepublik lange Zeit hindurch im Schatten der öffentlichen Diskussion über die Bildungsreform. Neuerdings ist nun die Reform der beruflichen Bildung neben der Reform des Bodenrechts, der Vermögensbildung und Mitbestimmung in das Zentrum der innenpolitischen Reformen dieser Legislaturperiode gerückt. Bei den großen Parteien hat geradezu ein Wettlauf um den „Auszubildenden“ eingesetzt. Ist damit der Lehrling vom Stief- zum Adoptivkind unserer Bildungspolitik avanciert? Glaubte man den unzähligen politischen Deklamationen, so möchte es fast so scheinen. Aber der schöne Schein trägt – wie eine Fülle von Indizien belegen.

Rotstift für die Berufsausbildung

Da ist einmal der Bildungsgesamtplan. Er will eine verbindliche Marschroute für die Entwicklung des Bildungswesens in der Bundesrepublik von 1970 bis 1985 festlegen. Nun wird bereits seit langem der unzureichende Berufsschulunterricht und die unzulängliche Ausstattung der Berufsschulen kritisiert: das gesetzlich festgelegte Unterrichtswochenstunden-Soll von mindestens 8 Stunden wird im Bundesdurchschnitt nur zu rd. 36 % erreicht, und 40 % aller Planstellen in den Berufsschulen (rd. 15 000 Lehrkräfte) sind unbesetzt. Bei einer generellen Einführung des Berufsgrundbildungsjahres fehlen weitere 10 000 Berufsschullehrer.

Trotz dieser Situation reduziert sich aber im Bildungsgesamtplan der Anteil der Bildungsausgaben für die Berufsschulen an sämtlichen Bildungsausgaben von 5,1 % im Jahre 1970 auf 2,7 % im Jahre 1985. Der Rotstift für die Berufsbildung durch die Bund-Länder-Kommission läßt die Ausbildung im dualen System (Ausbildung in Betrieb und Berufsschule) zu einem Restfaktor des Bildungsgesamtplanes werden, zumal der Plan die betriebliche Ausbildung darüber hinaus fast völlig aus seinen Überlegungen ausklammert.

Und dies, obwohl in diesem Zeitraum nur noch in der Sekundarstufe II mit von Jahr zu Jahr stark steigenden Schülerzahlen zu rechnen ist und der zunächst geplante, forcierte Ausbau berufsbildender Vollzeitschulen weder in den Planungen der Länder noch auch finanzpolitisch abgesichert erscheint.

Mangelnder Ausbau der überbetrieblichen Ausbildungsstätten

Ein weiteres Indiz ist die Frage der überbetrieblichen Ausbildungsstätten. Denn neben der Verbesserung der allgemeinbildenden und berufstheoretischen Ausbildung der Lehrlinge in den Berufsschulen geht es in der Berufsbildungsreform zugleich auch um den Abbau des regionalen, branchen- und betriebsgrößenspezifischen Gefälles der Berufsausbildung, das sich aus der Koppelung der Ausbildungsplätze an die Arbeitsplätze im dualen System zwangsläufig ergibt. Wenn man die betriebliche Berufsausbildung nicht nur beibehalten, sondern auch qualifizieren will, so bedarf es folglich eines umfassenden Ausbaus überbetrieblicher Ausbildungsstätten, zumal die betrieblichen Lehrwerkstätten auf einige wenige Wirtschaftszweige der Industrie konzentriert sind und der jährliche Zuwachs an Lehrwerkstätten im Bereich der Industrie seit den 60er Jahren stagniert.

Bis 1985 sollten daher entsprechend dem Bildungsgesamtplan 210 000 überbetriebliche Ausbildungsplätze geschaffen werden. Der Bedarf war für 1970 mit 20 000, für 1975 mit 50 000 Plätzen in den Planungen angesetzt worden. Faktisch sind

Prof. Dr. Armin Hegelheimer, 37, ist Inhaber des Lehrstuhls für Bildungsplanung und Bildungsökonomie an der Universität Bielefeld. Bis 1973 lehrte er am Fachbereich Planungs- und Gesellschaftswissenschaften der Technischen Universität Berlin.

aber zwischen 1970 und 1973 jährlich lediglich rd. 1 000 Plätze hinzugekommen; nach Angaben des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft gab es 1973 erst 23 000 Plätze in überbetrieblichen Lehrwerkstätten. Durch Beschluß der Bundesregierung vom September 1973 sollen bis 1976 10 000 Plätze neu geschaffen werden, so daß insgesamt die angestrebte kompensatorische Berufsbildungspolitik kaum zum Tragen kommen dürfte.

Realitätsferne Bildungsforschung

Ein Indiz ist aber auch die Bildungsforschung, die sich lange Jahre hindurch kaum mit wissenschaftlichen Analysen der Ausbildungssituation der großen Masse der Jugendlichen angenommen hatte. Im elitären Elfenbeinturm neuhumanistischer Bildungstradition befangen, trieb sie bestenfalls „HQA“-Forschung, ein terminus technicus für eine als „Eliteforschung“ hochqualifizierter akademischer Arbeitskräfte agierende Bildungsforschung. Typisch für diese Forschungsrichtung ist der sogenannte Absorptionsansatz des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, in dem das Say'sche Theorem des 19. Jahrhunderts unreflektiert fröhliche Urständ feiert: „Jedes Angebot an Akademikern schafft sich ohne alle Friktionen stets seine eigene Nachfrage zu völlig ausbildungsadäquaten Bedingungen.“ Ein anderes Beispiel ist das Integrationskonzept, wie es von Hajo Riese vertreten wird: 30 % eines Altersjahrganges sollen eine akademische Ausbildung im Gesamthochschulbereich durchlaufen. Diese Ausbildung ist per se durch eine hohe „Innovationseffizienz“ gekennzeichnet, was im Umkehrschluß aber nichts anderes heißt, als daß der Ausbildung von 70 % der Altersjahrgänge der innovatorische Charakter implizit abgesprochen wird.

Von dem realitätsfernen bias dieser Forschungsrichtung ist – mit umgekehrten Vorzeichen – auch die Erforschung der beruflichen Bildung nicht verschont geblieben. Lagen bis Ende der 60er Jahre nur wenige Arbeiten zur Erforschung der beruflichen Bildung vor, so hat seit Verkündung des Berufsbildungsgesetzes im Jahre 1969 eine Flut von wissenschaftlichen Publikationen zur Lehrlingsproblematik eingesetzt. Dies ist einerseits positiv zu beurteilen, weil damit der Stellenwert der Lehrlingsausbildung auch durch die Forschung unterstrichen wurde. Andererseits fällt aber doch auf, daß differenziert argumentierende, sachlich abgewogene und empirisch breit fundierte Arbeiten eher die Ausnahme bilden.

Dominiert bei den HQA-Studien – ganz im Humboldtschen Sinne – die postulierte Trennung von Bildung und Beruf, die gewollte Dichotomie von allgemeiner und beruflicher Bildung, so wird in

den Lehrlingsstudien vielfach alles über den theoretischen Leisten des sogenannten „Kapitalwertungszusammenhangs“ geschlagen. Qualifizierung im dualen System kann dann grundsätzlich nur als Ausbildung getarnte Ausbeutung entlarvt werden. Wie sehr diese Argumentationschiene den Zug der Berufsbildungsreform in einen Sackbahnhof dirigieren muß, ist spätestens durch den in diesem Jahr vorgelegten Abschlußbericht der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ sichtbar geworden – doch hätte es vorher schon zum Nachdenken anregen müssen, daß in den meisten Unternehmen die Aufwendungen für die berufliche Bildung der Lehrlinge nicht bekannt waren und das Rechnungswesen der deutschen Unternehmen aller Größenklassen eine Kalkulation der Kosten und Erträge der Lehrlingsausbildung überwiegend nicht zu leisten vermochte.

Staatliche Bildungspolitik und duales System

Bleibt als letztes Indiz die staatliche Bildungspolitik. Beeinflusst von der Grundsatzkritik am dualen System, verlor sie schon bald nach der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes die naheliegenden Reformziele für die Verbesserung der Berufsausbildung immer stärker aus den Augen. Die Kärnerarbeit einer Sanierung der Basis der Berufsausbildung im dualen System wurde zunehmend von Modellentwürfen für die Architektur eines neuen Berufsausbildungssystems überlagert. Je mehr Fortschritte in der Sache, etwa bei der Abstimmung der bundeseinheitlichen Ausbildungsordnungen für die betriebliche Berufsausbildung und der Rahmenlehrpläne der elf Bundesländer, bei dem Abbau des Berufsschullehrermangels, bei dem Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten, ausblieben, desto progressiver entfalteten sich in rascher Folge Szenarios für alternative Systemregelungen der beruflichen Ausbildung.

Diese neue Stoßrichtung der Berufsbildungspolitik wird aus der Anfang der 70er Jahre weitverbreiteten Auffassung verständlich, die von einer baldigen Selbstauflösung des dualen Systems ausging. So hatte der Fünfte Entwurf des Bildungsgesamtplanes von 1971 einen Rückgang des dualen Systems von 57 % der entsprechenden Altersjahrgänge im Jahre 1970 auf 37 % im Jahre 1985 prognostiziert, ohne jedoch seine Berechnungsgrundlagen offenzulegen. Auch die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ hatte in ihrem Zwischenbericht von 1973 „die betriebliche Aktivität auf der Stufe der Ausbildung als eine tendenziell schrumpfende Komponente in der anhaltenden Gesamtexpansion des organisierten Lehrens und

Lernens im Sekundarbereich II“ bezeichnet. Erläuternd hatte sie dieser Einschätzung hinzugefügt, daß die offizielle Bildungspolitik eine Verminderung des Gewichts der betrieblichen Bildung zugunsten vollzeitschulischer Berufsausbildung unterstützen zu wollen scheint. Dabei ist nach Auffassung der Kommission aber „pragmatisch-politisch zu berücksichtigen, daß der Lernort Betrieb schon deshalb eine beachtliche Rolle behalten muß, weil die finanziellen und personellen Voraussetzungen für eine rasche und weitgehende Übernahme der Berufsausbildung durch das Schulsystem nicht bestehen“. Im Umkehrschluß muß daraus gefolgert werden, daß man bei Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen für ein vollschulisches staatliches Ausbildungssystem plädieren und votieren würde, so daß das duale System der Berufsausbildung lediglich als „second best solution“ angesehen werden kann.

Die Markierungspunkte des Bundesbildungsministeriums

Die Bewältigung aktueller Probleme der Berufsausbildung im dualen System zwischen 1970 und 1985 mußte damit zwangsläufig an politischem Stellenwert zugunsten des Entwurfs langfristiger Perspektiven für die Berufsausbildung nach 1985 einbüßen. Zugleich sollten aber Markierungspunkte den Weg auf dem Übergangsprozeß zu einem neuen System abstecken helfen. Diese „Markierungspunkte“ des Bundesbildungsministeriums, mit denen sich der vormalige Bildungsminister einen Platz in der Geschichte der deutschen Berufsbildungspolitik gesichert haben dürfte, sahen insofern weitreichende Veränderungen vor, als die Feststellung der Eignung von Ausbildungsstätten (Akkreditierung), die Kontrolle der beruflichen Bildung und die Prüfungen in öffentliche, d. h. staatliche Verantwortung überführt werden sollten.

Kern der Markierungspunkte ist folglich eine Organisationsreform der beruflichen Bildung: auf der Bundesebene sollte ein Bundesamt für Berufsbildung als Bundesoberbehörde geschaffen werden. Auf der Landesebene sollte die Zuständigkeit künftig allein beim jeweiligen Kultusministerium liegen, jedoch sollte der Landesausschuß für Berufsbildung auch für den schulischen Bereich

zuständig sein; auf Bezirksebene sollten die gleichen Behörden, die bisher die Schulaufsicht führten, auch für die Aufsicht über die berufliche Bildung zuständig sein, so daß die Schulämter in Bildungsämter umgewandelt werden sollten. Auf der Kammerebene sollten schließlich lediglich technische Hilfen wie Vorschlagsrecht und Mitwirkung bei der Akkreditierung von Ausbildungsstätten, Führung des Verzeichnisses der Ausbildungsverhältnisse, Geschäftsführung der Prüfungsausschüsse, Beratung der Kammerangehörigen in Berufsbildungsfragen sowie statistische Zusammenfassung wichtiger Daten zu leisten sein.

Widersprüche der Markierungspunkte

Mit der Vorlage der Markierungspunkte wurde eine Phase harter Konfrontation zwischen dem Bundesbildungsministerium und der Wirtschaft eingeleitet. Ob nun gewollt oder ungewollt, bewußt oder unbewußt, allein ihre Veröffentlichung hatte den bekannten Announcementeffekt ausgelöst: In Verbindung mit den Zielwerten des Bildungsgesamtplanes, den Bekundungen der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ sah die Wirtschaft darin die Aufkündigung des dualen Systems der Berufsausbildung durch die staatliche Bildungspolitik.

Unabhängig von den organisationspolitischen Struktur- und Machtfragen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft in der Berufsausbildung, waren aber auch die zentralen Widersprüche der Markierungspunkte nicht zu übersehen: Auf der einen Seite die Forderung nach mehr öffentlicher, d. h. staatlicher Verantwortung für die Berufsausbildung, auf der anderen Seite eine fünfundzwanzigjährige kontinuierliche Vernachlässigung des Berufsschulbereichs durch die staatliche Bildungspolitik. Auf der einen Seite Tendenz zu einer Verschulung der Berufsausbildung, auf der anderen Seite Berufsschullehrermangel, unzulängliche Ausstattung der Berufsschulen und Nichterfüllung des gesetzlichen Unterrichtswochenstunden-Solls.

Auf der einen Seite Zentralisierungstendenzen der Berufsausbildung durch Bundesoberbehörden, auf der anderen Seite zwangsläufige Föderalisierung der Berufsbildungspolitik durch Verlagerung

TRANSPORT-GESELLSCHAFT m.b.H. (vormals J. HEVECKE) TRG

HEVECKE

2 HAMBURG 11 · Zippelhaus 4

**BREMEN — LÜBECK — HAMM (WESTF.) — STADE/NIEDERELBE — STUTTGART
ANTWERPEN — AMSTERDAM — ROTTERDAM**

der Kompetenzen auf die Länder und damit möglicher Verlust der heute bestehenden Bundeseinheitlichkeit der betrieblichen Berufsausbildung.

Bildungspolitik unter doppeltem Druck

Reformen, auch in der Berufsausbildung, lassen sich bekanntlich besonders gut in Phasen raschen wirtschaftlichen Wachstums und eines relativen Überflusses planen und diskutieren. Dies galt zunächst auch für die Markierungspunkte, die noch in einer Zeit der Voll-, ja Überbeschäftigung konzipiert wurden. Auch in der Berufsausbildung war die Situation quantitativ günstig, da beispielsweise Anfang der 70er Jahre bei den Arbeitsämtern wesentlich mehr Ausbildungsstellen angeboten als nachgefragt wurden (rd. 40 %).

Die anschließend eingetretene Gefahr der Verknappung des Lehrstellenangebots hat jedoch auch die Bedeutung der Markierungspunkte erheblich reduziert, weil die staatliche Bildungspolitik nach dem für 1978 befürchteten totalen numerus clausus für Studienbewerber nun zusätzlich auch noch mit der Gefahr einer tiefgreifenden Beschränkung der Lehrstellen konfrontiert worden ist. Dies könnte jedoch nur durch einen forcierten Ausbau der vollschulischen Berufsausbildung in den einzelnen Ländern kompensiert werden, wofür jedoch — wie das sogenannte „Sofortprogramm“ der Bund-Länder-Kommission von 1972 gezeigt hat — in den Bundesländern die entsprechenden Voraussetzungen fehlen, da die Länder ihren Planungen sowohl bei der beruflichen Grundbildung als auch bei der beruflichen Fachbildung für die Zukunft wesentlich höhere Strukturquoten für die Ausbildung im dualen System und damit zugleich niedrigere Anteile für die Berufsbildung in berufsbildenden Vollzeitschulen zugrunde legen als die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung.

Dafür dürften nicht zuletzt auch Kostengründe entscheidend sein, da die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ ermittelt hat, daß die Wirtschaft jährlich rd. 5 Mrd. DM für die Lehrlingsausbildung aufwendet. Die Nettokosten der Wirtschaft für die Lehrlingsausbildung bezogen auf die Nettoausgaben des Staates für das Schulwesen (ohne Hochschulen) belaufen sich damit auf fast 25 %. Eine totale Verschulung der Berufsausbildung bei genereller Berufsausbildungspflicht für alle Jugendlichen im Sekundarbereich II — Teilzeit sowie bei Einbeziehung der Ausgaben für Schulwerkstätten würde jedoch den Staatshaushalt jährlich mit mehr als dem Doppelten der bisherigen Aufwendungen der Wirtschaft belasten.

Hinzu kommt ferner, daß der Bildungsgesamtplan bei seiner Verabschiedung im Jahre 1973 noch davon ausging, daß 1985 20–23 % der Schüler im

Sekundarbereich II studienbezogene Bildungsgänge durchlaufen sollen. Mit rd. 21 % ist dieser Wert im Jahre 1974 aber schon fast erreicht. Die Bundesregierung geht inzwischen selbst davon aus, daß der von Bund und Ländern für 1985 im Bildungsgesamtplan festgelegte Anteil der Studienanfänger von 20–23 % eines Jahrganges der 19- bis unter 21jährigen voraussichtlich 1978 erreicht sein wird. Würden alle Studienbewerber zugelassen, so würde der im Bildungsgesamtplan vorgesehene Anteil in der oberen Bandbreite bereits 1976 erreicht und 1978 mit rd. 27 % eines Altersjahrganges wesentlich überschritten sein, sofern nicht infolge eines totalen numerus clausus 50 000 Studienbewerber definitiv vom Hochschulstudium abgewiesen werden. Es ist wahrscheinlich, daß sie in diesem Fall betriebliche Ausbildungsstellen nachfragen werden.

Die staatliche Bildungspolitik dürfte somit in Zukunft unter einem doppelten Druck des Mangels sowohl von studienbezogenen als auch von berufsqualifizierenden Bildungsplätzen gelangen, so daß es verständlich wird, daß die zunächst offensichtlich politisch gewollte Reduktion des dualen Systems wieder rückgängig gemacht bzw. stabilisiert werden soll. Die wechselnden Motivationsanlagen der Bildungspolitik in der Vergangenheit, die weniger an rationale, vorausschauende Planung, denn an die Echternacher Springprozession erinnern, dürfte die Abstimmung von individuellen Bildungswünschen und gesellschaftlichem Qualifikationsbedarf in der Zukunft zu einer Gratwanderung werden lassen.

Fondsfinanzierte Berufsausbildung

Der Gedanke einer Novellierung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 wird aber weiter aufrechterhalten. Nach dem Wechsel im Amt des Bundesbildungsministers ist von den inzwischen aus dem Verkehr gezogenen Markierungspunkten offensichtlich für die Neufassung des Berufsbildungsgesetzes im wesentlichen der Gedanke einer Bundesberufsbildungsinstitution erhalten geblieben. Diese soll jedoch nicht mehr den Rang eines staatlichen Bundesamtes für Berufsbildung als Bundesoberbehörde erhalten, sondern — der Nürnberger Bundesanstalt für Arbeit vergleichbar — eine drittelparitätisch aus Arbeitgeber, Gewerkschaften und Staat zusammengesetzte „Bundesanstalt für Berufsbildung“ werden. Muß aber eine Bundesanstalt für Berufsbildung ohne eine finanzielle Basis nicht einem Motor ohne Brennstoff gleichen?

Eine neue Finanzierungsregelung wird damit zum zweiten zentralen Baustein für ein Konzept zur Neufassung des Berufsbildungsgesetzes durch das Bundesbildungsministerium. Ein solches Fi-

nanzierungssystem muß so beschaffen sein, daß es sowohl zwischen der Scylla einer totalen Verschulung als auch der Charybdis einer Aufkündigung des dualen Systems durch die Wirtschaft selbst als Folge der Widersprüche der staatlichen Bildungspolitik hindurchführt. In dieser Situation kommt der Empfehlung der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ für eine überbetriebliche Berufsbildungsfinanzierung mittels eines Fondssystems eine besondere Bedeutung zu. Die Kommission begründet dies insbesondere damit, daß die Berufsausbildung im dualen System einzig und allein aufgrund der einzelwirtschaftlichen Berufsbildungsfinanzierung zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen auszubildenden und nichtauszubildenden Betrieben sowie zu Fehlsteuerungen hinsichtlich des Berufsbedarfs führt.

In Ihrem Abschlußbericht hat sie daher einen Zentralfonds vorgeschlagen, der durch eine Arbeitgeberumlage als Prozentsatz der Bruttolohn- und -gehaltssumme gespeist werden und der den Ausbildungsbetrieben Ausbildungskosten durch ein

System einheitlicher Vergabesätze auf der Grundlage von Standard-Vollkosten bei Normalqualität erstatten soll. Dabei entbehrt der Bericht der Kommission aber praktikabler Vorschläge, wie rd. 300 000–400 000 Ausbildungsbetriebe durch einen Zentralfonds (bzw. durch eine Bundesanstalt) besser als im bisherigen Finanzierungssystem auf die zukünftigen Beschäftigungsmöglichkeiten hin orientiert und gelenkt werden sollen. Dieses auch von der Sachverständigenkommission überraschenderweise selbst eingeräumte Steuerungsdefizit eines Fondssystems steht in einem bemerkenswerten Gegensatz zu der erheblichen Finanzierungsmasse von bis zu maximal 35–40 Mrd. DM, über die ein Fondssystem der Berufsbildungsfinanzierung verfügen würde – ganz abgesehen von den sonstigen Schwachstellen, die im Ausland mit überbetrieblichen Finanzierungsregelungen der Berufsausbildung Hand in Hand gingen: sinkende Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft, Reduzierung der betrieblichen Ausbildungsplätze, Berufsnot und Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, finanzielle Privilegierung der Großbetriebe, negative Kostenumverteilung zuungunsten kleiner und



Vertrauen verpflichtet

Wir wissen, daß unsere Kunden ihr Vertrauen in uns setzen. Vertrauen in die Qualität der MOBIL-Erzeugnisse. Vertrauen in die Leistungsfähigkeit eines Weltunternehmens, dessen Teil wir sind.

Wir wissen, daß man von MOBIL immer etwas mehr erwartet. Ein Mehr an Beratung, an Service, an fortschrittlichem Denken.

Wir wollen, daß das so bleibt; daß Sie mit MOBIL morgen ebenso zufrieden sind wie gestern oder vorgestern.

Wir arbeiten dafür. In unseren Raffinerien, in unseren Forschungslaboratorien, in unserer ganzen Organisation. Tag für Tag. Für Sie, den Kunden, dessen Vertrauen unser Kapital ist.

Mobil

MOBIL OIL A.G. IN DEUTSCHLAND · 2 HAMBURG 1 · STEINSTRASSE 5

mittlerer Betriebe, Abschottung der Berufsbilder nach Fondsbereichen, die einer Verflüssigung der Ausbildungsberufe zu Grundberufen entgegenwirken können.

Das Steuerungsdefizit eines Fondssystems

Hinzu kommt das bereits erwähnte Steuerungsdefizit eines Fondssystems, das auch durch die Änderung des Finanzierungssystems allein nicht aus der Welt geschafft werden könnte. Möglicherweise würde es sich sogar noch verschärfen, denn gerade der Fonds bedürfte zuvor umfangreicher Untersuchungen über die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes, der Berufe, Beschäftigungsmöglichkeiten und Ausbildungsqualifikationen, wenn er über eine Steuerung der Finanzierung durch den Fonds exakt den zukünftigen Berufs- und Qualifikationsbedarf in den Betrieben treffen wollte.

Bekanntlich liegen derartige Untersuchungen in der Bundesrepublik zwar in reicher Fülle für die hochqualifizierten akademischen Arbeitskräfte, aber bisher nicht auch für die im dualen System ausgebildeten Facharbeiter und Fachkräfte vor. Auch wenn gegenwärtig ein Fondssystem kreierte würde, müßte es folglich in dieser Frage mangels umfassender Informationen über den zukünftigen Berufs- und Qualifikationsbedarf mehr oder weniger blind entscheiden.

Die von der Kommission so stark in den Vordergrund gerückte Einheitlichkeit der Berufsausbildungspolitik durch einen Zentralfonds verflüchtigt sich damit aber zu einer Fiktion, weil der Zentralfonds den Anspruch rationalerer Steuerung als im bisherigen System nicht einlösen kann. Es ist nur schwer verständlich, daß die Kommission einerseits das Fondssystem mit der Fehlsteuerung des bisherigen einzelwirtschaftlichen Finanzierungssystems zu legitimieren versucht, an anderer Stelle ihres Abschlußberichtes aber ausführt, „daß mit der Einführung einer Fondsfinanzierung die Möglichkeiten einer steuernden Einflußnahme begrenzt sind. Der Fonds“ – sagt sie weiter – „kann Tendenzen zur Fehlusbildung nur im Rahmen des vorgegebenen Ausbildungssystems korrigieren“.

Die von der Sachverständigenkommission vorgeschlagene Umlage ist im Kern letztlich nichts anderes als eine kaschierte Lohnsummensteuer, die finanzpolitisch zwei entscheidende Nachteile aufweist: Erstens dürfte es bei einer Änderung des Finanzierungssystems zu einer Umkehrwirkung des Fonds kommen, durch die neue Wettbewerbsverzerrungen als Folge der Fondsfinanzierung entstehen. Eine derartige Entwicklung ist vor allem deshalb wahrscheinlich, weil die Vorschläge über die Bemessungsgrundlage der Aufbringung der

Fondsmittel mittels einer Arbeitgeberumlage ja nicht an den Ausgebildeten, sondern an den Arbeitskräften ansetzen und aus pragmatisch-verwaltungstechnischen Gründen auch ansetzen müssen. Damit wird jedoch der Zusammenhang zwischen Ausbildungsnutzung und Fondsbeitrag, in dem die Kommission die grundsätzliche Überlegenheit des Fondssystems gegenüber dem bisherigen Finanzierungssystem sieht, von der Kommission selbst wieder aufgelöst. Dadurch erhalten die häufig ertragsstarken akademikerintensiven und kapitalintensiven Betriebe Wettbewerbsvorteile, während die häufig ertragschwachen lohnintensiven Betriebe benachteiligt sind. Durch das Fondssystem wird also bestenfalls die alte Wettbewerbsverzerrung – sofern sie jemals bestanden haben sollte – durch eine neue ersetzt.

Finanzierung durch Inflationierung

Zweitens bleibt die Fondsumlage nicht ohne Auswirkungen auf die Zwangsabgabenquote, d. h. den Anteil der Steuern und Sozialabgaben am Brutto-sozialprodukt, die heute schon bei 40 % liegt und damit wahrscheinlich die für Wachstum und Preisstabilität kritische Schwelle erreicht haben dürfte. Das Fondssystem führt aber zwangsläufig zu einer weiteren Inflationierung des Geldwertes, weil das Fondsvolumen rascher als die Bemessungsgrundlage wachsen dürfte. Die Anhebung der Mindestqualität wird damit mittelfristig zu einem Rückgang des Anteils der Arbeitnehmer am Volkseinkommen führen, da die Kommission davon ausgeht, daß die Unternehmer die Fondsumlage im Preis überwälzen werden (eine Annahme, die sie paradoxerweise bei der These von der Wettbewerbsverzerrung durch die einzelwirtschaftliche Finanzierung ausschließen zu müssen scheint). Erst nach 1985 werden nach Auffassung der Kommission diese negativen Effekte durch die Produktivitätseffekte höherer Berufsbildungsqualität überlagert. Dann könnte dem Fondssystem aber vorgeworfen werden, es finanziere die Reform der betrieblichen Berufsausbildung durch die Inflationierung des Geldwertes, weil der Staat – um unpopuläre Steuererhöhungen zu vermeiden – eine klare Prioritätensetzung für die Berufsbildung im Staatshaushalt scheut und aus diesem Grunde die Berufsbildungsfinanzierung einem Schattenhaushalt außerhalb der Verantwortung und Kontrolle des Parlaments anvertraut.

So gesehen lautet aber die entscheidende Frage, ob der Vorschlag zur Einführung eines Fondssystems tatsächlich den konkreten Erfordernissen der Berufsausbildung und Berufsbildungspolitik Rechnung trägt oder nicht vielmehr zu einer Verdrängung zentralerer Probleme der Berufsbildungsfinanzierung führt. Die dringend erforderliche Umlenkung der Finanzierungsströme im Be-

reich der staatlichen Bildungspolitik, insbesondere zwischen den berufsqualifizierenden und studienbezogenen Bildungsgängen in der Sekundarstufe II und dem tertiären Bereich, kann jedoch nur über den Staatshaushalt, nicht aber über ein aus dem bildungspolitischen Gesamtzusammenhang herausgelöstes Parafiskus „Fondssystem“ erreicht werden. Dies erfordert eine schmerzhaftige Änderung der Prioritäten der staatlichen Bildungspolitik und Bildungsfinanzierung, zu der das Fondssystem direkt keinen eigenen Beitrag liefern kann. Es ist sogar zu befürchten, daß die Einführung eines Fondssystems zunächst als Entlastung vom Problemdruck mißverstanden werden könnte, da die Notwendigkeit zu einer Änderung der Prioritäten der staatlichen Bildungsfinanzierung scheinbar an Gewicht verliert.

Damit bliebe aber der Ausbau der Berufsausbildung in allen seinen Säulen vom Betrieb über die Schule bis zur überbetrieblichen Ausbildung weiter in der Schwebe, weil sämtliche Ströme der Berufsbildungsfinanzierung, die in einem qualifizierten beruflichen Gesamtbildungssystem eng miteinander verknüpft sind, nicht zureichend gesteuert werden.

Darüber hinaus ist sogar zu befürchten, daß nach der Einführung eines Fondssystems geradezu zwangsläufig die von der Kommission nicht beabsichtigten und nicht gesehenen negativen Folgewirkungen, insbesondere auch die Berufsnot der Jugendlichen, bildungspolitisch viel drängender werden, als die von der Kommission erstrebte Erhöhung der Mindestqualität der beruflichen Bildung. Die Fondsfinanzierung würde dann mehr neue Probleme schaffen als alte lösen. Die notwendige Erhöhung der Mindestqualität kann zudem auch ohne Änderung des Finanzierungssystems erreicht werden, zumal die Sachverständigenkommission mehrfach auf die hohen Rationalisierungsreserven der Berufsausbildung bereits im gegebenen Finanzierungssystem verweist und selbst betont, „daß bereits heute ein so hoher Qualitätsstandard erreicht ist, daß von einer Anhebung der Mindestqualität nur relativ wenige Ausbildungsbetriebe betroffen sind“.

Berufsbildungsreform in der Sackgasse?

Auch das letzte Zitat belegt die Gefahr, daß – wie in der Bildungsreform heute fast generell – so inzwischen auch der Berufsbildungsreform immer stärker der Charakter einer reinen Organisationsreform überstülpt werden könnte. Der „Überbau“ hat damit die Tendenz, sich sukzessive von den aktuellen Problemen der „Basis“ der Berufsausbildung in den 70er und 80er Jahren zu emanzipieren. Aufgrund der ambivalenten Haltung gegenüber der zukünftigen Entwicklung des dualen

Systems fehlen bisher klare Zielwerte und eindeutige Entscheidungen für die längerfristige, staatlich gewollte und inhaltliche Perspektive der Berufsausbildungspolitik, die entweder in einer Ausweitung und Qualifizierung oder in einer Reduktion des dualen Systems bestehen könnte. Sowohl das eine wie das andere vorschlagen – wie es die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ paradoxerweise an einer Stelle ihres Abschlußberichtes andeutet –, entbehrt nicht eines sibyllinischen Zuschnitts, doch in der Realität kann schwerlich beides zugleich verwirklicht werden. So befindet sich die Bundesrepublik im Augenblick – wie auch die neuentflammte Diskussion über eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes zeigt – in einer Zwischenperiode, in der mancher mit dem bisherigen System der Berufsausbildung weiter in der stillen Hoffnung operiert, daß es sich eines Tages von selbst auflösen wird.

Die Hoffnung auf diesen Effekt, der vor allem im Bildungsgesamtplan seinen Niederschlag gefunden hat, trägt jedoch. Denn gerade im Zeitraum des Bildungsgesamtplanes von 1970 bis 1985 wird es aufgrund von nunmehr wirksamen Veränderungen der Bevölkerung im schulfähigen Alter und der Erwerbsbevölkerung in der Bundesrepublik zu einer Erhöhung des Anteils der im dualen System ausgebildeten Facharbeiter und Fachkräfte von 35 bis 40 % in den 60er Jahren auf 60 bis 65 % aller Erwerbstätigen in den 80er Jahren kommen.

Denn allein zwischen 1970 und 1980 tritt etwa ein Drittel der gesamten Erwerbsbevölkerung, d. h. jeder dritte Beschäftigte, aufgrund von Verrichtung, Alter, Invalidität usw. aus dem Arbeitsleben aus (rd. 6 Mill. Arbeitskräfte), und an ihre Stelle rücken jüngere Arbeitskräfte nach, die zum überwiegenden Teil ihre berufliche Qualifikation im dualen System erfahren haben werden.

Eine aktive, an der Verbesserung der Basis der Berufsausbildung ansetzende Bildungspolitik könnte somit gerade hier et nunc zu einem entscheidenden Pfeiler für die Anhebung des Bildungsniveaus der großen Masse der Bevölkerung werden – eine Chance, die nach 1958, wenn der aus Baby- und Bildungsboom resultierende Schülerberg „abgetragen“ ist, vertan sein wird. Daß diese Chance bisher nicht genutzt wurde, deutet auf eine spezifische, ambivalente Situation zwischen realen Entwicklungen und politischen Soll-Vorstellungen in der Berufsausbildung der Bundesrepublik hin, die für die Berufsausbildungssysteme anderer Länder in dieser Form nicht gegeben ist. Sie kann letztlich dazu führen, daß sich im Parallelogramm der berufsbildungspolitischen Kräfte das Antriebsmoment für Reformen nahezu auf Null reduziert.