

fehlt, Testanwendung (und damit auch Mißbrauch) spielen eine wesentlich größere Rolle, Ungleichheiten und Spannungen zwischen rassischen Gruppen dürften ausgeprägter sein. Sicher kann man diesen gesetzgeberischen Ansatz nicht übertragen, man sollte aber die sehr umfangreichen Erfahrungen aus den USA auswerten, um Anregungen – vielleicht auch Hinweise auf Irrwege – bei der Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der Auswahl von Ausbildungsplatzbewerbern zu erhalten.

14) Vorschlag III: Entwicklung von „Mischsystemen“ für die Auswahl von Auszubildenden, bei denen auch soziale Gesichtspunkte und Persönlichkeitsrechte der Bewerber verstärkt berücksichtigt werden. Der Versuch, fast ausschließlich soziale Gesichtspunkte als Auswahlkriterien zu verwenden, würde sehr schnell auf Grenzen stoßen: Als Konsequenz wäre eine verringerte Erfolgswahrscheinlichkeit der Ausbildung in Kauf zu nehmen mit nachteiligen Folgen für alle Beteiligten. Auch Ausbildungsinstitutionen, die nicht privatwirtschaftlich arbeiten, können einen solchen Ansatz nur sehr bedingt realisieren, weil sie wohl kaum eine zu eindeutige Verringerung des Ausbildungserfolgs riskieren können. Auch eine extensive Berücksichtigung der individuellen Rechte und Anforderungen der Bewerber würde auf praktische Schwierigkeiten bei Ausleseverfahren stoßen. Daher erscheinen Mischsysteme eine akzeptable Lösung, bei denen allerdings die hier erwähnten Gesichtspunkte verstärkt berücksichtigt werden. Dies ist teilweise auch ohne Einbuße an betrieblich definierter Vorhersagegenauigkeit zu erreichen: Beispiele wären Vermeidung unqualifizierter Prüfungsverfahren, die nicht mehr Entscheidungshilfe liefern als schon aus den Zeugnisnoten zu entnehmen sind, Information der abgelehnten Bewerber darüber, daß ihre Ablehnung nicht auf mangelnde Eignung zurückzuführen ist usw.

15) Was man nicht vergessen sollte: Durch verbesserte Ausleseverfahren werden keine Ausbildungsplätze geschaffen! Vielleicht trägt aber der durch den derzeitigen Ausbildungsplatzmangel verursachte Zwang, sich mit den Ausleseverfahren zu beschäftigen, dazu bei, daß Lösungen auch für günstigere Konstellationen entwickelt werden.

Literatur

- EQUAL EMPLOYMENT OPPORTUNITY COMMISSION, CIVIL SERVICE COMMISSION, DEPARTMENT OF LABOR, DEPARTMENT OF JUSTICE, 1978: Uniform Guidelines on Employee Selection. In: Federal Register, Vol. 43, No. 166, S. 38 290–38 315. (Friday, August 25, 1978).
- GÖSSLBAUER, J. P., 1977: Tests als Selektionsinstrumente – fair oder unfair? *Psychologie und Praxis*, 21. Jg., Heft 3, S. 97–111.
- MÖBUS, C., 1978: Zur Fairness psychologischer Intelligenztests: Ein unlösbares Trilemma zwischen den Zielen von Gruppen, Individuen und Institutionen? *Diagnostica*, Band XXIV, Heft 3, S. 191–234.
- RAATZ, U., 1978: Was können Tests bei Entscheidungsproblemen leisten? *Lernzielorientierter Unterricht*, Heft 2, S. 30–39.
- REISSE, W., 1977: Laufbahnentscheidungen und Erfolgsprognosen in der beruflichen Bildung – Untersuchungen an Berufsfachschulen –. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin, Beuth Verlag GmbH (Schriften zur Berufsbildungsforschung, Band 51).
- REISSE, W., 1983: Eignung und Eignungsprüfung. In: Blankertz, H.; Derbolav, J.; Kell, A.; Kutscha, G. (Hrsg.): *Sekundarstufe II – Jugendbildung zwischen Schule und Beruf*, S. 225–227. (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 9, Teil 2: Lexikon). Stuttgart: Klett-Cotta 1983.
- RESCH, M.; RUMMEL, M.; ZAPF, D., 1983: „Wie breit sind die Gleise der Deutschen Bundesbahn?“ Einstellungstests für Auszubildende. *Gewerkschaftliche Bildungspolitik*, 12/83, (Dezember 1983), S. 312–314.
- SYMPOSIUM ON „OPEN VERSUS SECURE TESTING“, 1980: *Personnel Psychology*, Vol. 33, No. 1, S. 1–39.

Uwe Grünewald

Möglichkeiten einer Nutzbarmachung des Subventionsinstrumentariums des Bundes für die Sicherung eines quantitativ und qualitativ ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes

Die Berufsbildungspolitik des Bundes unterliegt, insbesondere wenn ihre Instrumente kostenverursachend sind, stärker noch als andere Politikbereiche den Auswirkungen einer restriktiven Haushaltspolitik.

Eine Möglichkeit, in dieser Ausgangslage noch hinreichend effizient auf Probleme im Politikbereich (Ausbildungsplatzkrise) reagieren zu können, stellt der Versuch dar, Förderungs- und Subventionen anderer Politikbereiche mit berufsbildungspolitischen Auflagen zu verknüpfen.

Der vorliegende Beitrag analysiert den 9. Subventionsbericht der Bundesregierung vom Herbst 1983. Er untersucht zum einen die Frage einer prinzipiellen Zielkompatibilität bildungspolitischer Ziele mit den ausgewiesenen Zielen einzelner Finanzhilfen (Kap. 2), zum anderen prüft er die Frage, inwieweit vorhandene Subventionen als Instrument geeignet sind, für die Erfüllung bildungspolitischer Ziele herangezogen zu werden (Kap. 4).

1 Vorbemerkung

Die Bundesregierung sieht in der Ausdehnung der Staatstätigkeit im Verlaufe des letzten Jahrzehnts das entscheidende Hemmnis für die Entfaltung privater Initiative und ein Erschweren für notwendige strukturelle Anpassungsprozesse.

Aus diesen Gründen wird eine verstärkte Überprüfung aller staatlichen Subventionen mit dem Ziel eines teilweisen Abbaus angestrebt.

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Subventionsbericht vom 16.12.1983 ebenfalls mitgeteilt, „daß ein weiterer Abbau der Subventionen sowohl aus finanzpolitischen als auch aus ordnungs- und wachstumspolitischen Gründen notwendig ist.“ Überlegungen, vorhandene Subventionen mit ergänzenden bildungspolitischen Auflagen zu versehen, müssen vor dem Hintergrund der geschilderten Tendenzen der Subventionspolitik gesehen werden.

Die Entscheidung der Bundesregierung, 1984 aus ordnungspolitischen Gründen keine betrieblichen, sondern ausschließlich Ausbildungen bei über- und außerbetrieblich organisierten Trägern zu fördern, entspricht den auch für die Subventionspolitik geltenden generellen wirtschaftspolitischen Grundsätzen der Regierung. Für die Subventionspolitik wird abgeleitet: „In einer sozialen Marktwirtschaft dürfen Subventionen nur gewährt werden, wenn damit ein unverzichtbares übergeordnetes Interesse erfüllt wird.“ [1]

Im Zusammenhang mit Ausführungen zum Sonderprogramm für Ausbildungsplatzbewerber der Bundesregierung betont der Bildungsminister: „Aus ordnungspolitischen Gründen will die Bundesregierung keine betrieblichen, sondern ausschließlich Ausbildungen bei über- und außerbetrieblich organisierten Trägern in anerkannten Ausbildungsberufen fördern. ... Mit diesem Sonderprogramm und seiner Finanzierung ist keine bildungspolitische Subventionierung der Betriebe verbunden.“ [2]

Förderungsmaßnahmen, wie sie in diesem Bericht diskutiert werden, sollten mit der dargestellten Grundposition harmonieren.

2 Überprüfung der Möglichkeit, bestehende Finanzhilfen durch bildungs- bzw. arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen zu ergänzen

Bereich: (Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) [3]

Dieser Bereich beinhaltet 19 Prozent des Finanzhilfenvolumens. Über die Hälfte des Betrages entfällt auf Erhaltungshilfen (Gasölverbilligung, Zuschüsse an die Landwirtschaftliche Unfallversicherung). Eine Koppelung an bildungspolitische Zielsetzungen wäre abwegig. Auch bei den Anpassungshilfen (Kapazitätsanpassung der Fischereiflotten) ist eine Koppelung bei den meisten Hilfen nicht möglich. Bei den wenigen Ausnahmen (z. B. Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich (15,2 Mio. DM)) ist das Finanzvolumen gering. Problematisch ist auch die Tatsache, daß ein erfolgreicher Anreiz, die Ausbildungsplatzkapazität zu erhöhen, nur in wenigen Berufen wirksam ist. Gerade in diesen Berufen hat jedoch bereits eine überproportionale Ausweitung der Ausbildungskapazität stattgefunden, die in keinem Verhältnis zu den künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten in diesen Bereichen steht (Ausbildungsplatzsteigerung von 1975 auf 1982: Landwirt + 13%, Fischwirt + 37%, Winzer + 40%, Gärtner + 118%, Forstwirt + 137%, dagegen Maschinenschlosser + 8%, Werkzeugmacher - 8%). Die Attraktivität der Berufe in der Land- und Forstwirtschaft ist zwar groß („Naturnähe“), die Flexibilität der erworbenen Qualifikationen bei einem erzwungenen Berufswechsel dürfte gering sein.

Auch die **Energie- und Rohstoffversorgung** [4] ist wegen des sehr speziellen Zuschnitts der einzelnen Fördermaßnahmen ungeeignet.

Anders ist die Situation im Bereich der **Innovationsförderung**. [5] Zwar werden nur 10 Prozent der Finanzhilfen für die gewerbliche Wirtschaft in diesem Bereich vergeben, die „Schaffung zusätzlicher qualifizierter Arbeitsplätze“ ist jedoch erklärtes Nebenziel der Vergabe der jeweiligen Zuschüsse bzw. Fördermittel. Es erscheint deshalb sinnvoll, die Maßnahmen der Innovationsförderung einzeln zu betrachten:

„Förderung von Forschung und Entwicklung bei kleineren und mittleren Unternehmen in Berlin“ [6]

Diese Förderung ist für 1984 mit 8,0 Mio. DM ausgestattet. Das Volumen ist somit zu gering, um quantitativ wirksame Effekte auslösen zu können. Außerdem ist Berlin durch spezifische Maßnahmen auf Länderebene durch eine vergleichsweise günstige Ausbildungsmarktsituation gekennzeichnet.

„Zuschüsse zu Personalaufwendungen im Forschungs- und Entwicklungsbereich kleiner und mittlerer Unternehmen“ [7]

88 Prozent (= 350,0 Mio. DM) der Finanzhilfen zur Innovationsförderung entfallen auf diesen Posten. „Die Zuschüsse

dienen dazu, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen des produzierenden Gewerbes zu stärken. Diese Unternehmen sollen Anreize erhalten, ihren Bestand an Forschungs- und Entwicklungspersonal zu festigen und zu erweitern und hierdurch die Voraussetzungen für Produkt- und Verfahrensinnovationen und für zusätzliche qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen.“ [8]

Im Rahmen der Maßnahme werden Zuschüsse zu den Personalaufwendungen im Bereich Forschung und Entwicklung gezahlt. Dieser Fördertatbestand kann natürlich nicht auf Ausbildungsplätze ausgeweitet werden. Es ist jedoch möglich, entweder Ausbildungsbetriebe bei der Förderungsvergabe zu bevorzugen oder die Erstattungssätze zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben zu differenzieren. Ein derartiges Vorgehen ist personalpolitisch und bildungspolitisch begründbar. Wenn das arbeitsmarktpolitische Nebenziel der Finanzhilfe nicht ausschließlich eine Akademikerförderung beinhalten soll, bedeutet die betriebliche Berufsausbildung die Schaffung einer personellen Basis kompetenter Fachkräfte auch mit betriebspezifischer Qualifizierung, auf der betriebliche Entwicklungs- und Forschungsvorhaben personell aufbauen können. Dies ist um so mehr der Fall, wenn es gelingt, die Arbeiten der Forschungs- und Entwicklungsabteilung in die Ausbildung einzubeziehen. Die breite Streuung der Fördermittel (1982 wurden 7017 Anträge gestellt) verhindert zudem strukturverzerrende Wirkungen, die für zahlreiche andere Maßnahmen typisch sind. Außerdem kann schon während der Ausbildung ein Beitrag zur „Zukunftsträchtigkeit“ der erworbenen Qualifikationen geleistet werden.

„Förderung der externen Vertragsforschung kleiner und mittlerer Unternehmen“

Da bei der externen Vertragsforschung nicht von einem kontinuierlichen Forschungsbedarf der geförderten Unternehmen ausgegangen wird, greifen die im Zusammenhang mit der Diskussion der „Zuschüsse für Personalaufwendungen“ angeführten personalpolitischen Argumente hier nicht. Allerdings stellen interne und externe Produkt- und Verfahrensentwicklungen Alternativen für die jeweiligen Unternehmen dar. Daher ist auch bei diesem Förderungstitel die Frage einer bevorzugten Vergabe an Ausbildungsbetriebe zu prüfen. Auf jeden Fall sollte verhindert werden, daß Unternehmen nach dem Prinzip „hire and fire“ personelle Forschungskapazitäten kurzfristig nutzen, anstatt qualifizierte Dauerarbeitsplätze zu schaffen.

„Förderung der technologischen Innovation und der hierzu erforderlichen Entwicklung“

Eine nähere Prüfung erübrigt sich, da dieses Programm 1983 ausgelaufen ist. Anders als die bisher diskutierten Finanzhilfen in der Innovationsförderung bezog sich diese Maßnahme nicht auf das Forschungs- und Entwicklungspersonal, sondern auf die Risikoübernahme bei einzelnen Produkten und Verfahren. Die Maßnahmen waren somit deutlich marktnäher und hatten nur einen geringen Bezug zur Bildungs- und Beschäftigungspolitik.

Ein weiterer Bereich der im Subventionsbericht ausgewiesenen Finanzhilfen mit einem Fördervolumen von 196,3 Mio. DM beziehen sich auf die **marktnahe Förderung im Rahmen technologischer Schwerpunktprogramme**. [9] Schon die Marktnähe der jeweiligen Förderungstatbestände machen diese tendenziell für die Koppelung an bildungspolitische Ziele ungeeignet. Unattraktiv ist auch die relativ geringe Mittelausstattung (5% der Gesamtförderung der gewerblichen Wirtschaft). Problematisch ist zudem die starke Spezifizierung der Einzelmaßnahmen, die meist keinen Raum für Zielergänzungen lassen. So kommen lediglich der Bereich: „Förderung ...“ so wie das „Sonderprogramm ...“ in Frage. [10]

Die „Förderung technologieorientierter Unternehmensgründungen“ könnte bei der Bereitschaft auch auszubilden, höher ausgestattet werden. Allerdings ist das gegenwärtige Fördervolumen

mit 16,4 Mio. DM gering. Außerdem stellt die Aufgabe als Ausbildungsbetrieb eine zusätzliche Belastung neben den gründenbedingten Schwierigkeiten dar. Zudem sind wegen des möglichen Scheiterns der Unternehmensgründungen die zusätzlichen Ausbildungsplätze einem erhöhten Risiko ausgesetzt.

Bei dem „Sonderprogramm zur Produkt- und Verfahrensentwicklung“ mit Hilfe der Mikroelektronik (immerhin 150,0 Mio. DM) treffen zumindest zum Teil die Ausführungen zu den „Zuschüssen für Personalaufwendungen“ zu. Allerdings läuft das Sonderprogramm 1984 aus und bezieht sich sowohl auf interne als auch externe Forschungs- und Entwicklungsleistungen.

Die Hilfen für bestimmte Industriebereiche [11], mit einem Volumen von 1230,0 Mio. DM = 31 % der Mittel für die gewerbliche Wirtschaft, beinhaltet die Erhaltungssubventionen für die Werft- und Stahlindustrie, sowie Wachstumshilfen für die Luftfahrttechnik.

Ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze und der Minderung von subventionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen sowie von branchenstrukturellen Problemen ist nicht herstellbar.

Es könnte jedoch geprüft werden, ob die subventionierten Betriebe nicht unter Hinweis auf die hohen Finanzhilfen zu einem erhöhten Ausbildungsplatzangebot motiviert werden können. Da es sich fast nur um Ausbildungsbetriebe handelt, die mit hoher Qualität (betriebliche Ausbildungswerkstätten, innerbetrieblicher Zusatzunterricht) in einem breiten Spektrum von Berufen (zumeist im Metallbereich) ausbilden, würde eine deutliche Erhöhung der Ausbildungsplätze gerade in Problemregionen Entlastungen auf dem Ausbildungsmarkt bringen.

Eine Einbeziehung berufsbildungspolitischer Aspekte bei den regionalen Strukturmaßnahmen [12] ist bereits geübte Praxis. 223,9 Mio. DM (= 6 % der Finanzhilfen für die gewerbliche Wirtschaft) werden als Zuschüsse für betriebliche Investitionen und Frachthilfen an gewerbliche Betriebe im Zonenrandgebiet sowie anderen wirtschafts- und strukturschwachen Gebieten gezahlt. Dabei wird für ausbildungsplatzschaffende Investitionen ein besonderer Investitionszuschuß gewährt.

Unter dem Kapitel „Sonstige Maßnahmen“ [13] sind sehr heterogene Posten zusammengefaßt. Der Mittelansatz beträgt für 1984 120,7 Mio. DM. Die „Finanzhilfen für Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen verschiedener Wirtschaftszweige“ [14] beinhaltet bereits Zuschüsse für die Verbilligung von Lehrgangskosten der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung im Handwerk. Thematische Ausweitungen, z. B. in Richtung auf eine finanzielle Beteiligung an den Mehrkosten für Ausbildungsverbänden, sind bei der offenen Formulierung der Zielsetzung dieser Finanzhilfe nicht ausgeschlossen.

Die Finanzhilfen für den Verkehr [15] sind mit 960,0 Mio. DM (= 7,2 % der Gesamtsumme der Finanzhilfen) beträchtlich. Eine Ergänzung der Subventionsziele um berufsbildungspolitische Nebenziele wäre nur bei den „Neubau- und Modernisierungshilfen für Handelsschiffe“ [16] denkbar, ist jedoch nicht nahelegend.

Die Bereiche Wohnungswesen sowie Sparförderung und Vermögensbildung (5874,6 Mio. DM = 44 % des Gesamtbetrages der Finanzhilfen) sind bei der Betrachtung auszuschließen, da in ihnen Zuschüsse an Unternehmen nicht enthalten sind.

3 Bildungspolitische „Instrumentierung“ der Finanzhilfen

Prinzipiell gibt es vier Möglichkeiten der instrumentellen Umsetzung bildungspolitischer Zielsetzungen in das System bestehender Finanzhilfen, die mit jeweils unterschiedlicher Rigidität in das bestehende Subventionsgefüge eingreifen:

- 1) Die Realisierung eines ausbildungsrelevanten Tatbestandes wird zwingende Grundvoraussetzung für die Vergabe der Finanzhilfe.
- 2) Der ausbildungsrelevante Tatbestand ist Auslöser für eine Differenzierung in der Höhe der jeweiligen Finanzhilfe.

- 3) Bei einem vorab festgelegten Gesamtvolumen einer Finanzhilfe werden Betriebe, die den ausbildungsrelevanten Tatbestand erfüllen, bevorzugt gefördert.

- 4) Im Rahmen einer bestehenden Finanzhilfe wird die Erfüllung des ausbildungsrelevanten Tatbestandes ein eigenständiges Auslösekriterium für die Vergabe der jeweiligen Finanzhilfe.

Für die Festlegung möglicher Ziele einer Subventionspolitik mit bildungspolitischen Zielsetzungen wurden drei Teilaspekte konkretisiert.

- a) Um eine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen zu sichern, sollten Finanzhilfen zu einer Erhöhung des Angebotes an betrieblichen Ausbildungsplätzen beitragen.
- b) Um ein auswahlfähiges Angebot an Ausbildungsmöglichkeiten zu gewährleisten, sollten Finanzhilfen dazu beitragen, das sowohl generell als auch innerhalb bestimmter Regionen das Spektrum der angebotenen Ausbildungsberufe erweitert wird.
- c) Um die Zukunftsbezogenheit der Berufsausbildung zu gewährleisten, sollten Finanzhilfen zu vermehrten Ausbildungsangeboten in Betrieben beitragen, die als Anwender neuer Techniken in der Lage sind, diese in die Berufsausbildung einzubeziehen. Außerdem sollten die zusätzlichen Ausbildungsplätze hochwertig sein.

4 Vermutete Wirkungen einer Ergänzung der Vergabekriterien

Im folgenden werden die vier Zielkomplexe im Bereich der Finanzhilfen (Regionale Strukturpolitik, Innovationsförderung, Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, Förderung von Problembranchen) im Hinblick auf die möglichen Instrumente zur Einbeziehung bildungspolitischer Nebenziele diskutiert. Dabei wird von der Grundannahme ausgegangen, daß eine Zielergänzung dann nicht als sinnvoll anzusehen ist, wenn das Primärziel bei ergänzenden Auflagen beeinträchtigt wird.

4.1 Regionale Strukturpolitik

Die Einbeziehung berufsbildungspolitischer Nebenziele ist im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ anerkannt. Seit dem 1. August 1983 kann für die Schaffung eines Ausbildungsplatzes ein Investitionszuschuß in Höhe von 5000 DM gewährt werden. Allerdings ist diese Vergünstigung bis zum 31. Dezember 1986 befristet. Die Förderung ist begrenzt auf die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe. Die Investition, durch die zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen werden, muß in der Neuerrichtung oder in der Erweiterung einer Betriebsstätte bestehen. Bei einer Erweiterung muß die Zahl der neugeschaffenen Dauerarbeitsplätze mindestens 50 betragen bzw. sie muß sich um mindestens 15 Prozent erhöhen. Daneben wird bei der Förderung von Betriebserweiterungen ein zusätzlicher Ausbildungsplatz wie zwei Arbeitsplätze bewertet. Mit diesen Maßnahmen trägt die regionale Strukturpolitik der Kongruenz mit berufsbildungspolitischen Zielen Rechnung. „Die berufliche Qualifizierung von Jugendlichen und Erwachsenen ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Regionalpolitik und Berufsbildungspolitik stärken die Wirkung ihrer Maßnahmen gegenseitig, insbesondere im Bereich der Schaffung von Ausbildungsplätzen.“ [17]

Geht man von den drei in Kapitel 3 genannten bildungspolitischen Zielsetzungen aus, so ist zu konstatieren, daß die Finanzhilfen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe in erster Linie das Ziel 1 (Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes) berücksichtigen. Aus den Vergabekriterien für den Investitionszuschuß in Höhe von 5000 DM wird nicht deutlich, ob ein Mitnahmeeffekt durch neugegründete Betriebe, die ohnehin in den Förderregionen ausgebildet hätten, vermieden wird. Dies ist vermutlich nicht der Fall.

Über den quantitativen Umfang dieser Ausbildungsplatzförderung liegen keine Unterlagen vor. Da aber nach Angaben des

Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung die Gesamtzahl der geförderten Firmenansiedlungen in den letzten Jahren bei jeweils nur knapp 200 Betrieben lag, ist die Zahl der geförderten Ausbildungsplätze relativ niedrig zu veranschlagen.

Ansätze, das Spektrum der angebotenen Ausbildungsplätze zu erweitern, fehlen in der gegenwärtigen regionalpolitischen Konzeption. Das Instrument der Finanzhilfen wäre jedoch auch für dieses Ziel sinnvoll einsetzbar. Insbesondere in monostrukturierten Regionen würde gerade das Angebot von Ausbildungsplätzen in bisher nicht bzw. kaum vertretenen Berufen auch regionalpolitischen Zielen Rechnung tragen. Eine Neugründung von Wirtschaftsbetrieben unterbleibt trotz günstiger finanzieller Konditionen oft deshalb, weil es schwierig ist, ausreichend und einschlägig qualifizierte Fachkräfte zu rekrutieren.

Insbesondere eine Differenzierung in der Höhe der jeweiligen Finanzhilfen wäre geeignet, Betriebe zur Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in bestimmten Berufen zu motivieren. Die inzwischen zuverlässige regionalisierte Berufsbildungsstatistik (Berufsstruktur der abgeschlossenen Auszubildenden nach Arbeitsamtsbereichen) bietet hinreichende Informationen für eine Konkretisierung des Instrumentariums. Anders als bei der Masse der Finanzhilfen wären in diesem Falle auch Erfolge bei Anwendung der geschilderten Regelung zum jeweilig nächsten Stichtag unmittelbar zu messen.

Tabelle 1 faßt die Möglichkeit, regionale Strukturpolitik und Berufsbildungspolitik im Rahmen der Vergabe von Finanzhilfen zu verbinden, in Kurzform zusammen:

Tabelle 1: Regionale Strukturpolitik und Berufsbildungspolitik

originäres Ziel der Finanzhilfe:	Bildungspolitisches Ziel:		
	Erweiterung des Ausbildungsplatzangebotes	Erweiterung des Ausbildungsspektrums	Erhöhung der Qualität des Ausbildungsangebotes
Zielverträglichkeit	volle Kompatibilität	volle Kompatibilität	volle Kompatibilität
Art der Maßnahme:			
Bildungsziel ist eine zwingende Vergabevoraussetzung	diese Maßnahme ist in der Gemeinschaftsaufgabe (Betriebsvergrößerung um 15% Dauerarbeitsplätze (Bewertung: 1 Ausbildungsplatz = 2 Arbeitsplätze)) im Ansatz realisiert	dieses Instrument ist zu wenig flexibel, wenn in einer Region eine Erweiterung des Spektrums der Ausbildungsberufe nicht möglich ist	wegen Problemen, Qualitätsaspekte in der hier notwendigen rigiden Form zu definieren, ist eine derartige Maßnahme ungeeignet
Bildungsziel ist Kriterium für differenzierte Vergabesätze	wird gegenwärtig nicht genutzt. Die Maßnahme könnte in flexibler Form den jeweiligen regionalen Situationen mit unterschiedlichen Motivationsanreizen gerecht werden	Maßnahme wäre voll geeignet. Sie könnte das Bemühen der regionalen Instanzen, bestimmte Wirtschaftszweige anzusiedeln, durch branchenspezifische Ausbildungsplatzförderung wirkungsvoll stützen	durch Konzentration auf bestimmte qualitätswirksame Ausbildungsinvestitionen kann eine Verbesserung der Ausbildungsqualität erreicht werden (z. B. betriebliche Werkstattplätze, hauptamtliche Ausbilder, usw.)
Betriebe bzw. Einrichtungen, die das Bildungsziel erfüllen, werden bevorzugt gefördert	diese Maßnahme wäre nur wirksam, wenn in bezug auf das originäre Ziel der Finanzhilfe Ausbildungsbetriebe und andere Unternehmen um die knappe Investitionshilfe konkurrieren	wegen der ohnehin abnehmenden Bereitschaft, in Problemregionen überhaupt Neugründungen oder Erweiterungen von Unternehmen vorzunehmen, eine voraussichtliche nicht greifende Maßnahme	von den drei aufgeführten Bildungszielkomplexen ist die Qualitätssteigerung am ehesten geeignet, da ein Vergleich der Ausbildungsqualität zweier konkurrierender Betriebe adäquat durchführbar ist
Bildungsziel ist im Rahmen des Mittelvolumens der Finanzhilfe eigenständiges Vergabekriterium	die eigenständige Förderung von zusätzlichen Ausbildungsplätzen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe mit DM 5000 stellt eine Maßnahme im hier interessierenden Sinne dar	als ein regionalspezifisches Sonderprogramm ohne Schwierigkeiten realisierbar. Offen ist lediglich, inwieweit sich die Länder als für die Regionalpolitik zuständigen Instanzen sich auf gemeinsame Kriterien für die zu fördernden Berufe einlassen	dies wäre eine längerfristig sinnvolle Maßnahme. Sie würde der Regionalpolitik, insbesondere der Zonenrandförderung, eine qualitative Akzentuierung verleihen

4.2 Innovationsförderung

Die Innovationsförderung (Ifd. Nr. 50 des Subventionsberichtes) richtet sich nicht auf eine produktbezogene Förderung oder Investitionshilfen für die maschinelle Ausstattung der geförderten Betriebe. Sie ist in ihrem Kern eine personalpolitische Maßnahme. „Diese Unternehmen sollen Anreize erhalten, ihren Bestand an Forschungs- und Entwicklungspersonal zu festigen und zu erweitern.“ [18]

Insbesondere in der Phase der Entwicklung eines Produktes bzw. eines Produktionsverfahrens zur Anwendungsreife scheint eine Konzentration der Förderungsmittel ausschließlich auf

das wissenschaftlich qualifizierte Forschungspersonal nicht hinreichend zu sein. Vielmehr dürfe ein personeller Unterbau von qualifizierten Facharbeitern Innovationsprozesse erleichtern und beschleunigen. Ausgehend von Projekterfahrungen im HdA-Bereich ist zudem damit zu rechnen, daß besonders Verfahrensinnovationen in Betrieben mit einem Fächer von verschiedenen Facharbeiterqualifikationen seltener zu Arbeitsplatzersparungen führen als in Betrieben mit einem hohen Anteil von ungelerten und angelernten Kräften. Dies ist um so mehr der Fall, wenn der betreffende Betrieb auf selbst ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen kann, die wegen ihrer auch betriebsbezogenen Eignung ihre Fähigkeiten voll in den Produktionsprozeß einbringen können.

Tabelle 2: Innovationsförderung und Berufsbildungspolitik

originäres Ziel der Finanzhilfe:	Bildungspolitisches Ziel:		
	Erweiterung des Ausbildungsplatzangebotes	Erweiterung des Ausbildungsspektrums	Erhöhung der Qualität des Ausbildungsangebotes
Zielverträglichkeit	vor dem Hintergrund einer personell breit untermauerten Innovationsförderung volle Kompatibilität	da die Berufsbilder besonders im gewerblich-technischen Bereich in unterschiedlichem Maße offen gegenüber neuen Techniken sind, ergänzen sich die Ziele in Richtung auf Zukunftsträchtigkeit	alleine die Tatsache der Förderung von Ausbildungsplätzen in innovativen Betrieben beeinflusst die Ausbildungsqualität schon positiv
Art der Maßnahme:			
Bildungsziel ist eine zwingende Vergabevoraussetzung	wird den unterschiedlichen Voraussetzungen der zu fördernden Betriebe nicht ausreichend gerecht	wird den unterschiedlichen Voraussetzungen der zu fördernden Betriebe nicht ausreichend gerecht	wegen der sehr ausbildungsspezifischen Tatbestände (Werkstatt-einrichtung, hauptamtliche Ausbilder) kann in Einzelfällen gegen das originäre Ziel verstoßen werden, daher ungeeignet
Bildungsziel ist Kriterium für differenzierte Vergabesätze	sinnvoll und geeignet	sinnvoll und geeignet, zumal eine Ausweitung der Ausbildungsberufspalette im Betrieb die Ausbildungskosten erhöht	wegen der Kostenrelevanz von Ausbildungsinvestitionen sinnvoll und geeignet
Betriebe bzw. Einrichtungen, die das Bildungsziel erfüllen, werden bevorzugt gefördert	sinnvoll und wirksam, wenn mehrere Bewerber um Finanzhilfen da sind, allerdings weniger wirksam als differenzierte Vergabesätze	sinnvoll, jedoch weniger wirksam als differenzierte Vergabesätze	sinnvoll und geeignet
Bildungsziel ist im Rahmen des Mittelvolumens der Finanzhilfe eigenständiges Vergabekriterium	ein vermehrtes Ausbildungsplatzangebot ist nicht per se innovationsförderlich; daher erscheint ein selbständiger Fördertatbestand „Ausbildungsplatz-erweiterung“ im Rahmen der Innovationsförderung nicht sinnvoll	sinnvoll und geeignet, wenn bei den Beteiligten Einigkeit über eine Liste von unter dem Innovationsförderungsaspekt sinnvollen Ausbildungsberufen besteht (z. B. DV-Kaufmann, FM-Elektroniker)	sinnvoll und geeignet, wenn insbesondere Qualitätstatbestände gefördert werden, die auch unter Innovationsaspekt relevant sind (Anschaffung CNC-Maschine und Ausbildungsunterlagen für betriebliche Lehrwerkstatt)

4.3 Maßnahmen zur Förderung von Klein- und Mittelbetrieben

Mit 120,7 Mio. DM fördert der Bund im Jahre 1984 „die Leistungsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von Existenzgründungsberatungen, um größenspezifische Nachteile auszugleichen.“ [19] Die Einzelmaßnahmen unter diesem Finanzhilfetitel (Ifd. Nr. 77) sind überaus heterogen, so daß im Zusammenhang mit der Prüfung der Zielkompatibilität sowie der Auswirkungen bestimmter Maßnahmenkonstruktionen nur von dem allgemeinen Ziel der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben ausgegangen werden kann.

Die bisher im Handwerk bereits praktizierte Verbilligung von Lehrgangskosten der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung bedeutet, daß berufsbildungspolitische Ziele bei dieser Finanzhilfe eigenständige Auslösekriterien für die Vergabe von Mitteln aus diesem Titel darstellen. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß der Tatbestand der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsmaßnahmen einen Beitrag zur Erfüllung aller drei aufgeführten Zielkomplexe leistet. Insbesondere ist bei einer verstärkten Nutzung überbetrieblicher Ausbildungsstätten eine

theoretisch fundierte und weniger spezialisierte Ausbildung zu erwarten. (Tabelle 3, s. Seite 130.)

Eine generelle Koppelung der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben an die Erfüllung bildungspolitischer Ziele erscheint nicht sinnvoll, da unter den zu fördernden Betrieben der Anteil nicht ausbildungsfähiger Betriebe groß sein dürfte. Die objektive Unmöglichkeit, Ausbildungsleistungen zu erbringen, darf diese Gruppe von Betrieben jedoch nicht generell von größenstrukturellen Förderungsmaßnahmen des Bundes ausschließen.

4.4 Branchenspezifische Anpassungs- und Erhaltungshilfen

Die Anpassungs- bzw. Erhaltungshilfen für Stahlindustrie und Werften (aber z. T. auch für die Luftfahrtindustrie) weisen zwei Besonderheiten auf. Das Mittelvolumen ist fast doppelt so hoch wie die Gesamtmittel der drei anderen Bereiche. Eine unmittelbare Zielkompatibilität der bildungspolitischen Zielsetzungen mit den überwiegend wettbewerbspolitischen und nur von der Legitimation her arbeitsmarktpolitischen originären Zielsetzungen ist nicht gegeben.

Tabelle 3: Förderung von Klein- und Mittelbetrieben und Berufsbildungspolitik

originäres Ziel der Finanzhilfe:	Bildungspolitisches Ziel:		
	Erweiterung des Ausbildungsplatzangebotes	Erweiterung des Ausbildungsspektrums	Erhöhung der Qualität des Ausbildungsangebotes
Zielverträglichkeit	da Klein- und Mittelbetriebe die Hauptlast der dualen Ausbildung tragen, stabilisiert ihre Förderung das Ausbildungsplatzangebot. Bildungspolitische Auflagen können jedoch das originäre Ziel behindern	siehe Spalte zuvor; es ist nicht generell sinnvoll, Maßnahmen der Mittelstandsförderung mit Ausbildungsaufgaben zu versehen. Begünstigter Kreis ist zu inhomogen	insbesondere Maßnahmen der Förderung von überbetrieblichen Lehrgangsbetrieben können sinnvoll sein, jedoch keine generelle Zielverträglichkeit
Art der Maßnahme:			
Bildungsziel ist eine zwingende Vergabevoraussetzung	nicht sinnvoll, da Ausschluß nicht ausbildungsfähiger Betriebe von der Mittelstandsförderung	siehe links	siehe links
Bildungsziel ist Kriterium für differenzierte Vergabesätze	Brauchbarkeit der Maßnahme ist abhängig von den spezifischen Kriterien für die originäre Förderung	siehe links	siehe links
Betriebe bzw. Einrichtungen, die das Bildungsziel erfüllen, werden bevorzugt gefördert	zu heterogene Ausgangsvoraussetzungen	zu heterogene Ausgangsvoraussetzungen	zu heterogene Ausgangsvoraussetzungen
Bildungsziel ist im Rahmen des Mittelvolumens der Finanzhilfe eigenständiges Vergabekriterium	wegen der ohnehin schon überdurchschnittlichen Ausbildungsintensität in Klein- und Mittelbetrieben eher bedenklich, jedoch von der Maßnahme her praktikabel	bei einer Koppelung mit regionalen Aspekten für Gebiete, die nicht als Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe ausgewiesen sind, eine sinnvolle und flexible Maßnahme	die Teilerstattung der Lehrgangskosten im Handwerk für den Besuch überbetrieblicher Ausbildungsstätten stellt eine einschlägige Maßnahme dar. Eine Ausweitung auf andere qualitative Aspekte ist möglich

Entweder sollen durch Subventionen bedingte internationale Wettbewerbsverzerrungen kompensiert werden (Stahlbereich, Werften) oder eine Branche soll überhaupt erst in eine Marktposition versetzt werden, die ihr eine internationale Konkurrenzfähigkeit erlaubt (Luftfahrttechnik). Alle drei Branchen zeichnen sich jedoch durch einen erheblichen Bedarf an hochqualifizierten Facharbeitern aus. Sie haben jahrzehntelange Erfahrung in einer qualitativ hochstehenden Berufsausbildung über eine breite Palette von Metall- und Elektroberufen. Insbesondere für die Werften und die Stahlindustrie bestünde in der gegenwärtigen Mangelsituation die Möglichkeit, brachliegende bauliche, maschinelle und personelle Kapazitäten im Bereich der gewerblichen Berufsausbildung überbetrieblich zu nutzen. Auf Erfahrungen regionaler Ansätze bei Arbed Saarstahl könnte hierbei aufgebaut werden. Das Argument, daß eine Übernahme zusätzlich ausgebildeter Jugendlicher sicherlich ausgeschlossen ist, dürfte unter kurzfristigem Zeithorizont angesichts gerade des Sonderprogrammes „außerbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen“ nicht stichhaltig sein. Die in den betroffenen Branchen üblicherweise angebotenen Ausbildungsberufe sind hochgradig flexibel.

Entscheidend ist, bis zu welchem Grade Vertreter der Wirtschaftspolitik die kurzfristige Dringlichkeit von entlastenden

Maßnahmen auf den Ausbildungsmarkt anerkennen. Insbesondere dort, wo die branchenspezifischen Finanzhilfen strukturelle Anpassungsprozesse (Modernisierung, Umstrukturierungen) auslösen sollen, verbieten sich Koppelungen an bildungspolitische Ziele, wenn dadurch die originären Ziele behindert werden. Daher ist die Festlegung der Erfüllung bildungspolitischer Ziele als zwingende Voraussetzung für die Mittelvergabe illusorisch. Auch differenzierte Vergabesätze bzw. die Bevorzugung von Betrieben, die ausbildungsspezifische Ziele erfüllen, bei der Vergabe von Fördermitteln, dürfte die Verfolgung der originären Ziele zu stark beeinflussen.

Denkbar ist hingegen die Honorierung von bildungspolitischen Zielen im Rahmen der Bereitstellung eines eigenständigen Mittelvolumens der Finanzhilfe. Dabei könnten angesichts der optimalen institutionellen Voraussetzungen der zu fördernden Betriebe alle drei Zielaspekte (mehr Ausbildungsplätze in einem Spektrum von Berufen bei Erfüllung hoher Qualitätsstandards) kombiniert werden.

Nicht ganz ohne Wirkung könnte auch der Versuch sein, jenseits der behandelten Maßnahmenteilen auf die zu fördernden Betriebe einzuwirken und sie an ihre hohe gesellschaftspolitische Verpflichtung angesichts der weitreichenden finanziellen Unterstützung durch öffentliche Mittel zu erinnern.

Tabelle 4: Förderung einzelner Branchen und Berufsbildungspolitik

originäres Ziel der Finanzhilfe:	Bildungspolitisches Ziel:		
	Erweiterung des Ausbildungsplatzangebotes	Erweiterung des Ausbildungsspektrums	Erhöhung der Qualität des Ausbildungsangebotes
Zielverträglichkeit	keine unmittelbaren Zielbeziehungen	keine unmittelbaren Zielbeziehungen	keine unmittelbaren Zielbeziehungen
Art der Maßnahme:			
Bildungsziel ist eine zwingende Vergabevoraussetzung	wegen der Gewichtigkeit des originären Zieles nicht denkbar	siehe links	siehe links
Bildungsziel ist Kriterium für differenzierte Vergabesätze	nicht sinnvoll	nicht sinnvoll	nicht sinnvoll
Betriebe bzw. Einrichtungen, die das Bildungsziel erfüllen, werden bevorzugt gefördert	unter Umständen sinnvoll, jedoch wahrscheinlich nicht durchsetzbar	siehe links	siehe links
Bildungsziel ist im Rahmen des Mittelvolumens der Finanzhilfe eigenständiges Vergabekriterium	gerade unter kurzfristigen Aspekten sinnvoll. Die geförderten Betriebe sind ausnahmslos Großbetriebe, bei denen eine geringe prozentuale Ausweitung der Ausbildungsaktivität schon zu einer nennenswerten Erhöhung der Ausbildungsplatzzahl führt	sinnvoll, da die geförderten Betriebe ohnehin schon Erfahrung in der Ausbildung in verschiedenen Ausbildungsberufen haben. Daher ist hier eine Zusatzausbildung leichter als in außerbetrieblichen Einrichtungen	sinnvoll, da anders als in Kleinbetrieben bestimmte Qualitätsaspekte ohnehin realisiert sind (hauptamtliche Ausbilder, Ausbildungswerkstätten, innerbetrieblicher Zusatzunterricht)

Anmerkungen

- [1] 9. Subventionsbericht. Bundesratsdrucksache 400/83 vom 6.9.1983, Seite 7.
- [2] Wilms, D.: Freiheit der Berufswahl. Sonderheft „Berufsausbildung für 2000“ der Zeitschrift Schule – Wirtschaft – Arbeitswelt, 16. Jg., 6.12.1983, Seite 3.
- [3] Laufende Nrn. 1 bis 25 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [4] Laufende Nrn. 41 bis 48 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [5] Laufende Nrn. 49 bis 52 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [6] Laufende Nr. 49 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [7] Laufende Nr. 50 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [8] 9. Subventionsbericht, a.a.O., Seite 119.
- [9] Laufende Nrn. 53 bis 68 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [10] Laufende Nrn. 66 sowie 68 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [11] Laufende Nrn. 69 bis 72 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [12] Laufende Nrn. 73 bis 76 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [13] Laufende Nrn. 77 bis 87 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [14] Laufende Nr. 77 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [15] Laufende Nrn. 80 bis 95 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.
- [16] Laufende Nr. 92 der Finanzhilfen im 9. Subventionsbericht.

[17] Zwölfter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Drucksache 10/303 des Deutschen Bundestages vom 15.8.1983, Seite 16.

[18] 9. Subventionsbericht, a.a.O., Seite 119.

[19] Ebenda, Seite 142.

BIBLIOGRAPHIE

Spezielle Literatur gibt es nicht; aktuelle Beiträge zur Diskussion der künftigen Subventionspolitik enthalten:

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG: Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Strukturberichterstattung 1983, Berlin, November 1983

IFO-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG: Staatliche Interventionen. Band 5 zur Strukturberichterstattung 1983, München, Dezember 1983

RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG ESSEN: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Band 2, Problembereiche des Strukturwandels, Essen, Dezember 1983