

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Dicke, Hugo; Glismann, Hans H.

**Working Paper**

## Schnittstellen zwischen Staat und Wirtschaft im System der beruflichen Bildung in Deutschland

Kiel Working Papers, No. 748

**Provided in cooperation with:**

Institut für Weltwirtschaft (IfW)

Suggested citation: Dicke, Hugo; Glismann, Hans H. (1996) : Schnittstellen zwischen Staat und Wirtschaft im System der beruflichen Bildung in Deutschland, Kiel Working Papers, No. 748, <http://hdl.handle.net/10419/47261>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

# Kieler Arbeitspapiere

# Kiel Working Papers

Kieler Arbeitspapier Nr. 748 -

**Schnittstellen zwischen Staat und Wirtschaft  
im System der beruflichen Bildung in Deutschland\***

von

Hugo Dicke und Hans H. Glismann



Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel  
The Kiel Institute of World Economics

Institut für Weltwirtschaft  
Düsternbrooker Weg 120, D-24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 748

**Schnittstellen zwischen Staat und Wirtschaft  
im System der beruflichen Bildung in Deutschland\***

von

Hugo Dicke und Hans H. Glismann

Mai 1996

681800

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Weiterentwicklung und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft", das von der Bertelsmann Stiftung, der Heinz Nixdorf Stiftung und der Ludwig-Erhard-Stiftung gefördert wurde.

Für Inhalt und Verteilung eines kleinen Teils der Kieler Arbeitspapiere ist der jeweilige Autor allein verantwortlich, nicht das Institut.

Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregung und Kritik direkt an den Autor zu wenden und etwaige Zitate vorher mit ihm abzustimmen.

## Inhaltsverzeichnis

I.	Vorbemerkungen .....	1
II.	Institutionen der beruflichen Erstausbildung .....	4
	1. Das Herz des Systems: Regeln und die Zuständige Stelle .....	4
	2. Die Ausbildung im Betrieb .....	10
	3. Die Berufsschule .....	12
	4. Der Betriebsrat und die Jugend- und Auszubildendenvertretung .....	14
III.	Fakten und Perspektiven der beruflichen Bildung .....	16
	1. Berufliche Erstausbildung .....	16
	2. Berufliche Weiterbildung .....	20
	3. Wettbewerbsfähigkeit und berufliche Bildung .....	25
IV.	Ein ökonomisch begründetes System der staatlichen Eingriffe in das Bildungswesen: Wi(e)der die Paraliphobie staatlicher Instanzen ...	28
	1. Vorbemerkungen .....	28
	2. Rechtfertigungslehren für staatliche Markteingriffe .....	32
	a. Grundsätzliches .....	32
	b. Die Daseinsvorsorge als Öffentliches Gut? .....	34
	c. Natürliches Monopol .....	35
	d. Ruinöse Konkurrenz .....	37
	e. Asymmetrische Informationsverteilung .....	38
	f. Externe Effekte .....	39
	3. Was bleibt an Rechtfertigungen für das staatliche Bildungswesen? .....	42
V.	Zu einer neuen Abgrenzung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft .....	47
	Literaturverzeichnis .....	55

## I. Vorbemerkungen

Beruflicher Bildung wird von der Gesellschaft, der Politik aber auch den Arbeitnehmern und Arbeitgebern traditionell eine große Bedeutung beigemessen. Im Unterschied zur allgemeinen Bildung ist die Rolle des Staates in der beruflichen Bildung stärker auf das Setzen von Rahmenbedingungen beschränkt. Dies gilt für die berufliche Weiterbildung mehr noch als für die berufliche Erstausbildung. Berufliche Weiterbildung kommt der gängigen Forderung nach lebensbegleitendem Lernen entgegen. Diese Forderung hat in einer Volkswirtschaft, die der internationalen Konkurrenz ausgesetzt ist, besondere Relevanz. Nachdem am Ende des 19. Jahrhunderts die allgemeine Schulpflicht eingeführt wurde und die sekundäre und tertiäre Bildungsstufe für eine ständig größere Zahl von Schülern und Studenten geöffnet wurden, wird in unserer Zeit die berufliche Weiterbildung als notwendiger und gleichberechtigter vierter Teil des Bildungssystems gesehen. Der Europäische Rat hat im Juni 1995 den Beschluß gefaßt, 1996 zum Europäischen Jahr des lebensbegleitenden Lernens zu deklarieren. Er trägt hiermit dazu bei, die Bedeutung der Weiterbildung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu stärken.

Das Recht auf Bildung wird in Deutschland sehr weitgehend interpretiert. Ganz selbstverständlich werden aus dem individuellen Recht auf Bildung Ansprüche an Familie und Gesellschaft auf unentgeltlichen Besuch von Bildungseinrichtungen und auf Unterhaltszahlungen während der Zeit der Bildung abgeleitet. Dieses Anspruchsdenken besteht auch in bezug auf die berufliche Bildung. Jedoch wurde diesem Anspruchsdenken weniger nachgegeben als in dem Bereich der allgemeinen Bildung. Es konnte sich ein System herausbilden, in dem private und staatliche Akteure in einem Mit- und Nebeneinander die berufliche Bildung gestalten. Das Verhältnis von Staat und Wirtschaft weist in Deutschland eine Reihe von Besonderheiten auf – verglichen mit den Systemen beruflicher Bildung anderer Industriestaaten.

Herausragt das hohe Maß an Eigenständigkeit, über die die deutsche Wirtschaft in der beruflichen Bildung verfügt. Die Kennzeichnung des deutschen Systems als duales System drückt aus, daß berufliche Bildung in Deutschland Angelegenheit sowohl der Wirtschaft – Bildung im Betrieb – als auch des Staates – Bildung in Schulen – ist. Staat und Organisationen der Wirtschaft wirken bei der Aus- und Weiterbildung selbst mit als auch bei der Anpassung der Aus- und Weiterbildung an sich wandelnde Bedürfnisse von Unternehmen und Erwerbspersonen. Anpassungen des Systems der beruflichen Bildung – mögen sie auch noch so sorgfältig von den besten Experten des Landes vorbereitet worden sein – sind mit Risiken behaftet. Die Erfolge können hinter den Erwartungen zurückbleiben, etwa wenn das Anreizsystem zu Lasten von Unternehmen oder Erwerbspersonen verändert wird. Das Anreizsystem ändert sich beispielsweise durch Ausweitung schulischer Bildung, die nicht zu einer höheren Produktivkraft der Erwerbspersonen beiträgt, durch Anhebung der realen Ausbildungsvergütungen, Verbesserung der Entlohnung für angelernte Arbeitskräfte, durch technischen Fortschritt, der bestimmte Qualifikationen obsolet werden läßt und – nicht zuletzt – durch staatliche Maßnahmen, die die Attraktivität der höheren allgemeinen Bildung verbessern. Wie Investitionen in Sachkapital erfolgt auch Aus- und Weiterbildung aufgrund von Erwartungen. Ob die Erwartungen der Unternehmen oder der Erwerbspersonen tatsächlich eintreten, ist nicht sicher. Änderungen des Anreizsystems, die zu einem guten Teil außerhalb des Einflußbereichs einzelner Unternehmen und Erwerbspersonen liegen, können zur Folge haben, daß Erwartungen enttäuscht werden; im nachhinein stellt sich heraus, daß sich die Bildung – in der Form des Erwerbs von Fachwissen oder der Fähigkeit zu lernen – für die Beteiligten weniger als erwartet gelohnt hat. Enttäuschte Erwartungen sprechen sich herum. Die Informationen gehen in die Entscheidungskalküle beispielsweise von Unternehmen und Erwerbspersonen ein und können Verhaltensänderungen auslösen. So können Angebot oder Nachfrage im Bereich der beruflichen Bildung zurückgehen. Dies mag gesamtwirtschaftlich betrachtet von Nachteil sein und die wirtschafts- und

bildungspolitischen Entscheidungsträger zum Nachdenken über die Ursachen und möglichen Therapien herausfordern.

Im folgenden wird zunächst das Zusammenwirken von Staat und Wirtschaft im deutschen System der beruflichen Bildung vereinfachend dargestellt. Anschließend wird auf Entwicklungen in der beruflichen Erstausbildung eingegangen. Es wird verschiedentlich ein Ungleichgewicht zwischen Ausbildungsplätzen und Ausbildungswilligen diagnostiziert und nach staatlichen Zwangsmaßnahmen gerufen. Dies könnte den staatlichen Einfluß, der seit Jahrzehnten zunimmt, erneut ausweiten. Dem wird eine Diagnose der Bestimmungsgrößen von Angebot und Nachfrage gegenübergestellt, aus der eine systemkonforme Therapie – bei unveränderter Rolle des Staates – abgeleitet wird. In einem weiteren Kapitel wird der Markt für berufliche Weiterbildung untersucht, auf den der Staat weniger Einfluß ausübt als es bei der Erstausbildung der Fall ist.

## II. Institutionen der beruflichen Erstausbildung

### 1. Das Herz des Systems: Regeln und die *Zuständige Stelle*

Die berufliche Erstausbildung wie auch die berufliche Weiterbildung ist in ein Netzwerk aus Gesetzen, Verordnungen und Empfehlungen eingebettet, das von verschiedenen Institutionen tradiert, gestützt und im marginalen Bereich geändert zu werden pflegt.

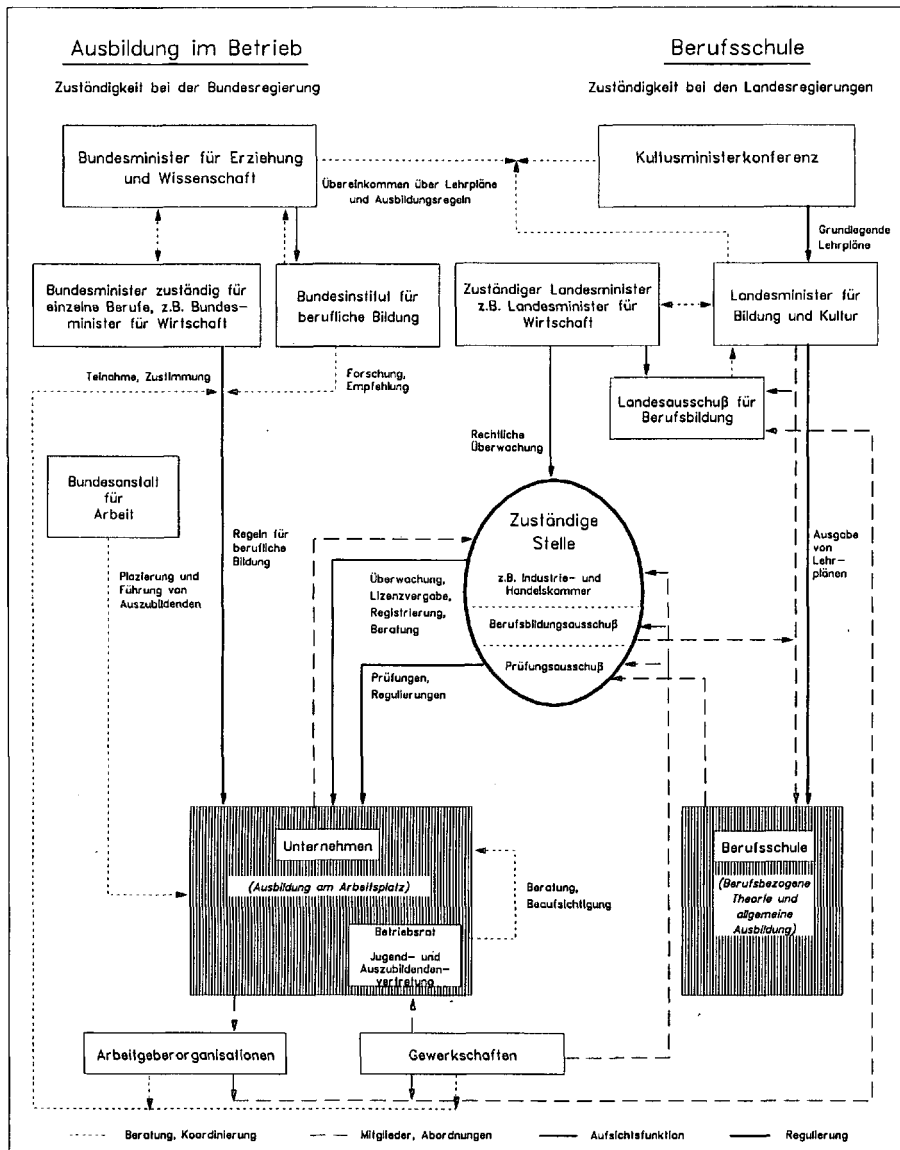
Soweit berufliche Bildung schulischer Art ist, ist sie ein Teil der staatlichen Bildungspolitik und unterliegt der Kulturhoheit der Länder. Außerschulische Bildung – etwa betrieblich veranlaßte oder organisierte Bildung – fällt dagegen in den Zuständigkeitsbereich des Bundes. Länder, Gemeinden, Organe der Europäischen Gemeinschaften, Einrichtungen der Selbstverwaltung der Wirtschaft (Kammern), Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, Betriebs- und Jugendräte nehmen auf Ziele und Organisation beruflicher Bildung in unterschiedlicher Weise und Stärke Einfluß. Im folgenden soll die Verbindung zwischen den vom Bund aufgestellten Regeln über die firmeninterne berufliche Erstausbildung und den von den Ländern erlassenen Regulierungen für Berufsschulen aufgezeigt werden<sup>1</sup>; auch soll gezeigt werden, wie Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften Hand in Hand mit Bundes- und Länderregierungen zusammenarbeiten, um die Ziele und Verfahrensweisen der beruflichen Bildung zu bestimmen. Die wichtigsten Beziehungen – und ihre Richtungen – zwischen den beteiligten Institutionen sind in Schaubild 1 grafisch beschrieben.

---

<sup>1</sup> Das deutsche Grundgesetz sieht vor, daß die Ausbildung an Berufsschulen Sache der Länder ist; insofern ähnelt die Berufsschulausbildung den Zuständigkeiten im Erziehungsbereich insgesamt (Art. 70 I, 74 Nr. 11).



Schaubild 1 – Berufliche Ausbildung in Deutschland: der institutionelle Aspekt



Quelle: Dicke, Glismann, Siemßen (1994)

Struktur und Ziele der beruflichen Bildung in Deutschland sind in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen festgelegt; die wichtigsten davon sind:

- Berufsausbildungsgesetz,
- Betriebsverfassungsgesetz,
- Handwerksordnung,
- Arbeitsförderungsgesetz,
- Jugendarbeitsschutzgesetz,
- Berufsbildungsförderungsgesetz,
- diverse Ausbildungsverordnungen,
- Ausbildereignungsverordnung.

Das System der beruflichen Bildung ist offensichtlich auf Gesetze und Verordnungen gegründet, die durchweg ohne eine spezifische (oder holistische) Ausbildungsvorstellung niedergelegt wurden. Die Regeln wurden zu verschiedenen Zeiten niedergelegt, und nur Teile dieser Regeln waren unmittelbar von Bedeutung für das System der beruflichen Bildung. Von diesen Teilen repräsentiert Schaubild 1 eine institutionelle Zusammenfassung; die Regeln und Gesetze definieren die Institutionen und beschreiben ihre Kompetenzen. Die Dualität des Systems wird im Schaubild von den beiden schraffierten Rechtecken, die als "Unternehmen" und "Berufsschule" gekennzeichnet sind, dargestellt. Sie sind die beiden wichtigsten ausführenden Organe im deutschen dualen System der beruflichen Bildung. Alle anderen Rechtecke und Kreise symbolisieren die Institutionen, die die jeweilige Seite des dualen Systems entscheidend formen.

Die *Zuständige Stelle* (der fette Kreis im Schaubild) ist das Herz des deutschen Systems der beruflichen Bildung. Sie ist die Stelle, die für die Aufsicht über die berufliche Bildung wie auch für die Prüfungen verantwortlich zeichnet. Das Be-

berufsausbildungsgesetz definiert die *Zuständige Stelle* für die verschiedenen Berufe. Letztere werden im allgemeinen durch Kammern repräsentiert; die Kammern werden von Unternehmen gebildet und finanziert und nach Regionen etabliert – so hat das Land Schleswig-Holstein zum Beispiel drei Industrie- und Handelskammern, die jeweils für ihren regionalen Bereich zuständig sind, und eine Handwerkskammer. Bei diesen Kammern handelt es sich um Selbstverwaltungsorgane der Arbeitgeber<sup>2</sup>, die auch koordinierende Aufgaben wahrnehmen. Die Kammern haben bestimmte offizielle Pflichten und Zuständigkeiten, um die berufliche Bildung in allen anerkannten Ausbildungsberufen zu gestalten. Für die meisten Industrie- und Verwaltungsberufe ist die *Zuständige Stelle* die jeweilige Industrie- und Handelskammer, und für die Handwerker ist es die Handwerkskammer.<sup>3</sup> Die *Zuständige Stelle* hat unterschiedliche Abteilungen, je nachdem ob es sich um Erstausbildung oder Aufstiegsfortbildung handelt. Dem Berufsausbildungsgesetz zufolge hat die *Zuständige Stelle* folgende Aufgaben:

- Die Berufsausbildung zu beaufsichtigen,
- die berufliche Bildung durch Beratung der Ausbilder und Auszubildenden zu fördern,
- die Eignung einer Firma, ein qualifiziertes berufliches Bildungsprogramm anzubieten, einzuschätzen. (Dies bezieht sich auf die Qualifikation der Ausbilder und auf die notwendige materielle Ausrüstung.),
- Einrichten und Aufrechterhalten des Registers der Berufsausbildungsverträge,

---

<sup>2</sup> Alle Arbeitgeber und Unternehmen sind Zwangsmitglieder der Kammern in ihren jeweiligen Sparten. Das Abstimmungsprinzip folgt dem Eine-Firma-eine-Stimme-Prinzip, während die finanziellen Beiträge auf den jeweiligen Umsätzen beruhen.

<sup>3</sup> Andere Kammern, obwohl von geringerer Bedeutung, wenn man sich an der Zahl der Auszubildenden mißt, sind die Landwirtschaftskammer, die Ärzte- und Apothekerkammer für die technischen und Verwaltungsgehilfen in diesen Berufen und die Anwalts- und Notarkammer für die Bürokräfte.

- die Dauer der beruflichen Ausbildung zu verlängern oder zu verkürzen,
- Prüfungsausschüsse zu benennen und die Zwischenprüfungen und die endgültigen Prüfungen durchzuführen,
- die Kandidaten zu den Abschlußprüfungen zuzulassen,
- die Prüfungsordnungen zu veröffentlichen,
- in Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Auszubildenden zu vermitteln.

Um diese Aufgaben zu koordinieren und zu erfüllen hat die *Zuständige Stelle* zwei besondere Ausschüsse: den Berufsbildungsausschuß und den Prüfungsausschuß.

Der *Berufsbildungsausschuß* der *Zuständigen Stelle* setzt sich aus sechs Repräsentanten jeweils der Arbeitgeber und der Beschäftigten zusammen, und sechs Repräsentanten der Lehrer an berufsbildenden Schulen; die letzteren haben allerdings nur eine beratende Funktion. Die Vertreter werden von der *Zuständigen Stelle* ernannt (für die Arbeitgeber), von den Gewerkschaften (für die Arbeitnehmer) und vom Minister, der für die berufliche Bildung zuständig ist, im Regelfall der Wirtschaftsminister eher als der Minister für Erziehung und Wissenschaft. Was die Repräsentanten der Arbeitgeber und Arbeitnehmer anlangt, so ist die 50-Prozent-Parität im Bereich der beruflichen Erstausbildung häufig anzutreffen; dies impliziert einen indirekten Zwang zum Kompromiß. Der Berufsbildungsausschuß hat das Recht, Regeln aufzustellen und über Regeln zu entscheiden, die die firmeninterne berufliche Ausbildung betreffen; die wichtigste Regel bezieht sich dabei auf die Erfordernisse der Qualifikation und der abschließenden Prüfung. Solche Regeln, die zusätzliche finanzielle Mittel in Anspruch nehmen (die aus Mitgliedsbeiträgen der Kammern finanziert werden), müssen von der Generalversammlung der *Zuständigen Stelle* befürwortet werden. Der Berufsbildungsausschuß muß von der *Zuständigen Stelle* in allen Dingen, die sich auf die berufliche

Bildung beziehen, gehört werden. Beispiele sind Pläne der *Zuständigen Stelle* über die Organisation und den Geltungsbereich der beruflichen Bildung, Änderungen in den Lehrplänen, die Gewichtung von Einzelresultaten in der Abschlußprüfung. Die Aufsicht über die *Zuständige Stelle* selber obliegt den zuständigen Landesministern. Dies sind die jeweiligen Fachminister der einzelnen Berufszweige, zum Beispiel der Minister für Landwirtschaft im Fall der landwirtschaftlichen Ausbildungen oder der Minister der Justiz für die Auszubildenden im Rechtsbereich; für industrielle Ausbildungsgänge ist im Regelfall der Wirtschaftsminister zuständig. Doch ist ihr Einfluß auf die berufliche Bildung eher passiver Natur, dergestalt, daß sie den Regeln, die die *Zuständige Stelle* herausgibt, zustimmen müssen. Ihre Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Ernennung der Repräsentanten im Berufsbildungsausschuß. Außerdem hat der zuständige Landesminister das Recht, bei der Erstellung der Lehrpläne für die Berufsschulen teilzunehmen. Hinzuzufügen ist, daß der Prüfungsausschuß auch von der *Zuständigen Stelle* ernannt wird. Letzterer besteht im Regelfall aus drei oder einem Vielfachen von drei Mitgliedern, von denen einer die Arbeitgeber, einer die Arbeitnehmer und einer die Lehrerschaft repräsentiert. Alle Mitglieder müssen Kompetenz in den jeweiligen Berufszweigen aufweisen. Sie entscheiden über die Zulassung zu den Abschlußprüfungen und über die Ergebnisse. Zuweilen gibt es mehrere Prüfungsausschüsse, abhängig von der Zahl der Auszubildenden.

Wie oben schon erwähnt wurde, sind die meisten Institutionen und Ausschüsse im Bereich der beruflichen Bildung nach dem Drittelprinzip zusammengesetzt, nämlich ein Drittel der Repräsentanten ist staatsbedienstet, ein Drittel von den Arbeitgebern und ein Drittel von den Arbeitnehmern. Der Gesetzgeber gibt im Regelfall den *Arbeitgeberorganisationen* wie auch den *Arbeitnehmerorganisationen* im jeweiligen Feld die Gelegenheit, ihre eigenen Repräsentanten zu ernennen. Die Arbeitgeberorganisationen, wie zum Beispiel Gesamtmetall, können daher ihre eigenen Vertreter ernennen. Diese Organisationen haben, zusammen mit den Industrie- und Handelskammern, das *Kuratorium der Deutschen Wirt-*

*schaft für berufliche Bildung* als ihr zentrales politik-koordinierendes Gremium gegründet. Dieses Gremium vertritt die Interessen der Arbeitgeber auf der Bundesebene.

Die Arbeitnehmer sind vor allem nach Sektoren organisiert; ihre Gewerkschaften sind Teil des *Deutschen Gewerkschaftsbundes* (DGB). Im Regelfall ist nur eine Gewerkschaft verantwortlich für einen bestimmten Berufszweig und ernennt demzufolge die Vertreter der Arbeitnehmer für diesen Zweig. Im Fall der Büroberufe gibt es auch Gewerkschaften, die nicht Mitglieder des DGB sind, so, zum Beispiel, die *Deutsche Angestellten Gewerkschaft*. Andere Organisationen der Arbeitnehmer, wie die *Vereinigung der abhängig Beschäftigten Manager*, erfüllen oft nicht die rechtlichen Kriterien, die eine größere Vertretung der Arbeitnehmer erfüllen muß und können daher keine Repräsentanten entsenden.

## **2. Die Ausbildung im Betrieb** (die linke Seite von Schaubild 1)

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft ist die wichtigste Regierungsinstitution in allen Fragen der beruflichen Bildung. Er muß in allen Fällen von Regulierungen konsultiert werden. Der Minister verwaltet das Bundesausbildungsgesetz und legt die Grundzüge der Berufsbildungspolitik fest. Außerdem steht er dem Bundesinstitut für berufliche Bildung vor.

Das *Bundesinstitut für berufliche Bildung* ist eine spezialisierte Beratungs- und Forschungsinstitution im Bereich der beruflichen Bildung. Dieses Institut wird nicht vom Bundesminister für Erziehung und Wissenschaft geleitet, sondern von einem "Zentralausschuß", der die relevanten wirtschaftlichen Gruppen in der deutschen Gesellschaft repräsentieren soll: 11 Repräsentanten jeweils der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Staates, zuzüglich 5 Repräsentanten der Bundesregierung (die auch 11 Stimmen haben). Außerdem ist der Ausschuß mit einem Vertreter der Bundesanstalt für Arbeit in allen Sitzungen versehen; dieser darf allerdings nicht mit abstimmen. Die Aufgaben des Instituts bestehen darin,

die Bundesregierung in allen Fragen der beruflichen Bildung zu beraten; insbesondere soll es die Auswirkungen neuer Regeln analysieren, Pilotprojekte im Bereich beruflicher Bildung begleiten und Seminare organisieren. Insbesondere entscheidet das Institut über die Zulassung von überstaatlichen Institutionen der beruflichen Bildung. Außerdem arbeitet das Institut an der Harmonisierung von Ausbildungsvorschriften und Lehrplangestaltung zwischen den Ländern, und es widmet sich den Problemen von Behinderten und ihrer rechtlichen Einbindung.

Der *Bundesminister für Wirtschaft* ist für die gesetzlichen Regeln der beruflichen Bildung zuständig und definiert die offiziell zugelassenen Berufsbereiche in der Industrie, im Handel und in den Handwerken.<sup>4</sup> Trotz dieser Zuständigkeiten spielt der Minister de facto eine eher koordinierende Rolle; wie die Dinge liegen, gibt der Minister nur solche Regeln heraus, über die die Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen zuvor Übereinstimmung erzielt haben. In diesem Prozeß hilft und vermittelt auch das Bundesinstitut für berufliche Bildung.

Dem Gesetz nach ist die *Bundesanstalt für Arbeit* die wichtigste öffentliche Institution im Bereich der Arbeitsmarktprobleme. Sie besitzt faktisch ein Staatsmonopol in Angelegenheiten der Arbeitsvermittlung. Zudem hat sie einige Funktionen im System der beruflichen Bildung, obwohl diese im Berufsausbildungsgesetz nicht genannt sind:

- Sie informiert Schüler über die Arbeitsmarktbedingungen und die bestehenden Berufe, über mögliche Karrieren und Qualifikationswege.
- Sie vermittelt Berufsausbildungsstellen. Diese Vermittlungsfunktion ist vor allem für solche Schüler wichtig, die nicht aus eigener Kraft eine angemessene Lehrstelle finden können.

---

<sup>4</sup> Die Zuständigkeit für die agrarischen Berufe liegt beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

- Ihr obliegt die finanzielle Unterstützung in bestimmten, definierten Notfällen, zum Beispiel im Falle auftretender zusätzlicher Kosten bei regionalen Vermittlungen oder bei finanziellen Lücken bestimmter Anbieter der beruflichen Bildung, oder im Falle von benachteiligten Gruppen (Behinderte, Außenseitern und Ausländern).

Außerdem finanziert die Bundesanstalt für Arbeit vorberufliche Ausbildungsprogramme für Personen (und organisiert sie), die nicht untergebracht werden können.

### 3. Die Berufsschule (die rechte Seite von Schaubild 1)

Die *Kultusministerkonferenz* ist die koordinierende Stelle der Länder, unter anderem für die berufliche Bildung. Wie in allen Dingen der Bildung und Kultur steht den Ländern hier das (nicht-konkurrierende) Gestaltungsrecht zu; die Kultusministerkonferenz entscheidet über den Rahmenlehrplan, an dem sich alle Lehrpläne der Berufsschulen für alle Berufsrichtungen orientieren müssen. Der Rahmenlehrplan enthält die Lehrpläne für jedes Fach, die dann lediglich geringfügig geändert werden, um den individuellen Präferenzen der jeweiligen Landespolitik zu entsprechen. Das Konzept des Rahmenlehrplans ist relativ neu. Es wurde Mitte der 70er Jahre eingeführt und ist jetzt für alle größeren Berufsrichtungen vorgeschrieben. Es soll einen bundesweiten vergleichbaren Standard der beruflichen Bildung im Bereich der Berufsschulen erreichen. Die Kultusministerkonferenz setzt sich zusammen aus den Landesministern für Bildung und Kultur und ihren Repräsentanten.

Die *Landesminister für Bildung und Kultur* finanzieren, betreiben und beaufsichtigen die Berufsschulen in ihrem jeweiligen Land. Jeder Minister definiert die Qualifikationen, die notwendig sind, um Berufsschullehrer zu werden und sorgt für die Möglichkeiten, an den Landesuniversitäten diese Berufsrichtung zu studieren.



Eine zweite wichtige Aufgabe der Minister besteht darin, die Lehrpläne für alle Berufsrichtungen, die in dem jeweiligen Land eingeschlagen werden können, aufzustellen.<sup>5</sup> Diese Lehrpläne müssen in den Rahmenlehrplan der Kultusministerkonferenz passen und mit den regionalen Umständen der betrieblichen Ausbildung kompatibel sein. Sie werden regelmäßig in Kooperation, zumindest in Beratung, mit der *Zuständigen Stelle* entwickelt. In den letzten Jahren gab es einige Diskussionen darüber, daß ein zu großer Teil der Unterrichtsstunden an den Berufsschulen gestrichen werden könnten, da zu viele überflüssige Dinge unterrichtet würden; dies ist vor allem von den Arbeitgeberverbänden vorgebracht worden. Ein anderer Einwand war, daß in Deutschland mehr und intensivere theoretische Unterrichtung an den Berufsschulen notwendig sein würde; dies wurde vor allem von den Vertretern der Lehrer an berufsbildenden Schulen vorgebracht.

Drittens und letztendlich ernennen die Landesminister die Berufsschullehrer, die an den Abschlußprüfungen teilhaben.

Der *Landesausschuß für Berufsbildung* ist das koordinierende und beratende Organ jeder Landesregierung. Es besteht aus Repräsentanten der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und des Staates (jeweils ein Drittel). Mindestens die Hälfte der Landesvertreter soll Erfahrungen mit dem Berufsschulunterricht aufweisen. Der Landesausschuß berät die Landesregierung, koordiniert die Inhalte der praktischen Berufsausbildung und der Berufsschule und vertritt die Interessen der beruflichen Bildung in allen Fällen, in denen Änderungen des Schulsystems zur Diskussion stehen.

---

<sup>5</sup> In Schleswig-Holstein zum Beispiel werden ungefähr 180 von den insgesamt 380 anerkannten Berufen unterrichtet.

#### **4. Eine deutsche Besonderheit: Der Betriebsrat und die Jugend- und Auszubildendenvertretung**

Der *Betriebsrat* wird direkt von den Beschäftigten gewählt und vertritt die Arbeitnehmer in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten. Rechte und Pflichten des Betriebsrats sind im Betriebsverfassungsgesetz niedergelegt. Er hat die Aufgabe, die berufliche Ausbildung zu fördern und muß in allen Dingen, die die berufliche Bildung angehen, von der Unternehmensleitung gehört werden. Ein Teil seiner Aufgaben besteht darin, den ordnungsgemäßen Bildungsablauf zu beobachten und etwa auftretende Probleme und ihre möglichen Lösungen mit dem Arbeitgeber zu besprechen. Der Betriebsrat hat damit einen nicht unbeträchtlichen Einfluß auf die Durchführung und die Organisation der innerbetrieblichen Ausbildung. Nichtsdestotrotz besteht seine Einflußmöglichkeit eher in Überzeugung als in einer Richtlinienkompetenz.

Die *Jugend- und Auszubildendenvertretung* ist das Pendant des Betriebsrats für Auszubildende und Beschäftigte, die jünger sind als 18 Jahre. Alle Unternehmen, die mehr als 5 Auszubildende oder Beschäftigte und 18 Jahren aufweisen, müssen diese Vertretung haben. Die Jugend- und Auszubildendenvertretung stellt einen Vertreter im Betriebsrat und muß über alle Dinge, die ihre Wählerschaft angehen, informiert werden. Die Vertretung hat die ausdrückliche Aufgabe, die Einhaltung der gesetzlichen und vertragsmäßigen Bestimmungen für Auszubildende und junge Beschäftigte zu überwachen.<sup>6</sup> Sie kann dieses Recht nutzen, indem sie unzureichende Organisation der beruflichen Ausbildung mit der Unternehmensführung bespricht; sie hat das Recht, von der Unternehmensführung gehört zu werden.<sup>7</sup> Die Jugend- und Ausbildungsvertretung hat insgesamt gesehen ihren

---

<sup>6</sup> Die genannten Regeln haben ihre Basis vor allem im Jugendschutzgesetz, im Arbeitsschutzgesetz, in den individuellen Arbeitsverträgen und auch in den Vorschriften, die sich auf die berufliche Ausbildung beziehen.

<sup>7</sup> Darüber hinaus kann sie die Unternehmensführung verklagen, wenn von dieser die Ausbildungsverpflichtungen nicht eingehalten werden.

größten Einfluß auf dem Weg durch den Betriebsrat und dessen rechtliche Möglichkeiten.

### **III. Fakten und Perspektiven der beruflichen Bildung**

#### **1. Berufliche Erstausbildung**

In der Vergangenheit hat es verschiedentlich gesamtwirtschaftliche Konstellationen gegeben, in denen die Zahl der Ausbildungswilligen das Angebot an Ausbildungsplätzen der Unternehmen überstieg; es gab auch Zeiten, in denen mehr Ausbildungsplätze angeboten als nachgefragt wurden. In Zeiten knapper Ausbildungsplätze haben – nicht zuletzt auf Drängen der Politik – die Wirtschaftsverbände mit Selbstverpflichtungserklärungen reagiert und zusätzlich Ausbildungsplätze bereitgestellt. Eine solche Selbstverpflichtungserklärung hat es zuletzt im März 1995 vor dem Hintergrund eines sinkenden Angebots von Ausbildungsplätzen gegeben. Die erwartete Lücke zwischen Ausbildungssuchenden und Ausbildungsplätzen sollte mit Hilfe von Appellen der Wirtschaftsverbände an die einzelnen Unternehmen, zusätzlich Ausbildungsplätze bereitzustellen, geschlossen werden. Ob auch diesmal die erwünschte Wende auf dem Lehrstellenmarkt hervorgebracht werden kann, wird mancherorts bezweifelt. Vermutet wird, daß dem derzeitigen Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt nicht etwa nur eine vorübergehende Übernachfrage, sondern eine strukturelle Schwäche des Ausbildungsangebots der Unternehmen zugrunde liegt. Ob diese Vermutung zutrifft und, gegebenenfalls, welche Therapie die beste zur Beseitigung der Angebotslücke ist, sind Fragen, die sorgfältig zu prüfen sind. Eile ist dabei geboten, weil bereits Rufe nach staatlichen Zwangsmaßnahmen laut geworden sind, ohne daß eine allgemein als richtig erkannte Diagnose des Problems vorzuliegen scheint. So wird gefordert, einen Fond zur Finanzierung von beruflicher Bildung zu schaffen, der aus Zwangsabgaben solcher Unternehmen gespeist werden soll, die eine gesetzlich vorgeschriebene (Mindest)Ausbildungsquote nicht nachweisen können. Eine andere Forderung lautet, daß allen Unternehmen eine Ausbildungssteuer auferlegt werden soll. Das Steueraufkommen soll für die Finanzierung beruflicher Bildung zweckgebunden verwendet werden.

Sowohl bei Ausbildungsfondsabgaben als auch bei Ausbildungssteuern handelt es sich ihrer Begründung und ihrer Wirkung nach um Strafen, genauer, Geldstrafen – im Falle des Fondsvorschlages gegen einzelne Unternehmen – oder um Geldstrafen, die gegen alle Unternehmen verhängt werden – im Falle des Steuerzuschlages. Wenn einzelne Unternehmen eine (soziale) Norm – eine bestimmte Ausbildungsquote – nicht erfüllen oder weil die Unternehmer kollektiv eine soziale Norm – allen Ausbildungssuchenden muß ein Ausbildungsplatz angeboten werden – nicht erreichen, so müssen sie bestraft werden. So dürfte die (unausgesprochene) Begründung lauten. Nun ist bekannt, daß in vielen Lebensbereichen Strafen das Verhalten steuern sollen, ihren Zweck jedoch nicht erfüllen, und zwar vor allem aus zwei Gründen:

- die Wahrscheinlichkeit, der Normabweichung überführt zu werden, wird gering eingeschätzt oder
- der individuelle Nutzen eines nicht-normgerechten Verhaltens ist höher als die Strafe; die Strafe erhöht den Aufwand, schmälert also durchaus den Gewinn, ändert jedoch das Verhalten nicht im erhofften Umfang.

Es ist ziemlich sicher, daß beide Gründe im Falle der Ausbildungsfondsabgabe als auch der Ausbildungssteuer – in jeweils unterschiedlichem Maße – relevant sein werden. Der Gesetzgeber wird bedacht sein, mittels Kontrollen und Strafmaß die Normbefolgung zu erzwingen. Es wird unter sonst gleichen Bedingungen die Staatsquote steigen und der individuelle Freiheits- und Verantwortungsspielraum der Unternehmer in Deutschland eingeschränkt werden.

Eine steigende Steuer- und Abgabenquote geht gesamtwirtschaftlich unter den gegebenen institutionellen Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes kurz- und mittelfristig mit einer Kompression der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und infolgedessen mit Aufgabe von Unternehmen und Einschränkung von Unternehmertätigkeit einher. Zugleich werden Produktions- und Investitionsstandorte jenseits der immer durchlässiger werdenden deutschen Gren-

zen – ohne eigenes Zutun dieser Standorte – an Attraktivität für deutsche Unternehmen, nicht aber für deutsche Ausbildungswillige, gewinnen. Am Ende eines solchen Anpassungsprozesses an die Ausbildungsfondsabgabe oder Ausbildungssteuer stehen weniger Unternehmen mit weniger Ausbildungsplätzen; das Ungleichgewicht auf dem Lehrstellenmarkt wird größer als zuvor sein. Abgaben und Steuern müssen also als kontraproduktive Maßnahmen eingestuft werden und scheiden als Therapien zur Überwindung der Angebotslücke auf dem Lehrstellenmarkt aus.

Welches wirtschaftspolitische Instrument wäre geeignet, das Ziel einer Ausweitung des Angebots von Ausbildungsplätzen in Unternehmen zu erreichen? Das beste wäre es für Bedingungen zu sorgen, unter denen es im einzelwirtschaftlichen Interesse der Unternehmen liegt, mehr Ausbildungsplätze bereitzustellen, oder anders ausgedrückt, die Ausbildungsinvestitionen auszuweiten.

Nun hat aber eine Analyse<sup>8</sup> der wirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der beruflichen Bildung für die Beteiligten, die Auszubildenden, die Unternehmen und den Staat ergeben, daß Unternehmen im Durchschnitt betrachtet – im Unterschied zu den Ausgebildeten und zum Staat – für die berufliche Bildung mehr Aufwand betreiben als sie an Ertrag hereinbekommen. Mit Hilfe der Kapitalwertmethode wurde ermittelt, wie hoch der Barwert der künftigen Einnahmen- bzw. Ausgabenüberschüsse einer dreijährigen Ausbildung einer Erwerbperson im Durchschnitt der deutschen Volkswirtschaft unter den Preis-Kosten-Relationen des Jahres 1991 bei einem Zinssatz von 6,5 vH gewesen ist. Die Berechnungen ergaben folgende Kapitalwerte:

---

<sup>8</sup> Hugo Dicke, Hans H. Glismann, Sönke J. Siemßen, Vocational Training in Germany, Kieler Arbeitspapiere, Nr. 622, Kiel, April 1994.

- minus DM 7.300,- je Ausgebildeten (bei dreijähriger Ausbildungsdauer) für die Unternehmen – aufgrund von Ausbildungsaufwendungen, die die internen und externen Erträge der Ausbildung überstiegen –,
- DM 37.000,- für den Auszubildenden – aufgrund höherer Lebenseinkommen gegenüber einer Tätigkeit als Ungelernter –,
- DM 48.000,- je Ausgebildeten für den Staat – aufgrund höherer Steuereinkommen durch höhere Einkommen der Ausgebildeten gegenüber Ungelernten.

Werden die Kapitalwerte saldiert, so ergibt sich ein gesamtwirtschaftlicher Kapitalwert der beruflichen Erstausbildung von DM 77.500,- je Auszubildenden. Die Berechnungen bestätigen das verbreitete Urteil, daß die berufliche Bildung für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt eine vorteilhafte Investition ist. Die Analyse zeigt aber auch, daß die Erträge einseitig nur dem Staat und den Auszubildenden zufallen, während die Ausbildungsbetriebe selbst Verluste – im Durchschnitt betrachtet DM 7.300,- je Ausgebildeten – hinzunehmen haben. Angesichts des erhöhten Kostendrucks und des gestiegenen Kostenbewußtseins in der deutschen Wirtschaft zu Beginn der 90er Jahre darf es nicht verwundern, daß Unternehmen, die Investition in "Ausbildungskapital" nicht anders behandeln als andere betriebliche Aktivitäten. Marktgesetze und unternehmerische Rationalität verlangen, daß der Umfang der Ausbildung solange zurückgeführt wird, bis der Kapitalwert der Ausbildung für das Unternehmen positiv ist. Eine solche Einschränkung des Ausbildungsangebots ist aus volkswirtschaftlicher Sicht außerordentlich schädlich, wenn die Einschränkung von Ausbildung auf verzerrten Anreizstrukturen beruht. Neben den Tarifparteien, die die Mindestvergütungen für die Auszubildenden festlegen, sind die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger in Exekutive und Legislative herausgefordert, Verzerrungen der Anreizstrukturen zu beseitigen. Staatliche Instanzen könnten mit einem recht einfachen Mittel verhindern, daß Unternehmen ihr Ausbildungsangebot den wirtschaftlichen Zwängen entsprechend verringern. Sie müßten dafür sorgen, daß von dem gesamtwirtschaftlichen Ausbildungsertrag ein größerer Teil bei den Unternehmen

verbleibt, d.h. der Staat Steuern und Abgaben auf Unternehmen reduziert. Nach den vorliegenden Berechnungen (1991) müßte der Staat von seinem ausbildungsbedingten Steuergewinn je Ausgebildeten DM 7.300,- zugunsten der Ausbildungsbetriebe abtreten.

## 2. Berufliche Weiterbildung

Die berufliche Weiterbildung ist mit den an eine Neuinvestition anschließenden Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen zu vergleichen und beginnt mit der Aufnahme weiterer berufsorientierter Bildungsmaßnahmen nach dem qualifizierenden Abschluß einer beruflichen Erstausbildung bzw. – weniger häufig – nach einer genügend langen beruflichen Erfahrung Ungelernter. Berufliche Weiterbildung umfaßt die Bereiche Fortbildung, Umschulung und sonstige Weiterbildung. Eine quantitative Analyse von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für Weiterbildung<sup>9</sup> gelangte zu folgenden Befunden:

- Die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung hat seit 1979 erheblich zugenommen. Auch die Ausgaben für Weiterbildung stiegen beträchtlich.
- Das Weiterbildungsverhalten läßt sich zum Teil mit sozio-demographischen Faktoren in Verbindung bringen. Die einzelnen sozio-demographischen Gruppen weisen unterschiedliches Weiterbildungsverhalten auf. Teilweise nähern sich die einzelnen Gruppen in ihrem Weiterbildungsverhalten jedoch an.
- Die staatliche Förderung von Weiterbildung auf der Grundlage des Arbeitsmarktförderungsgesetzes (AFG) betraf in der Vergangenheit rund 41 vH des gesamten Volumens der beruflichen Weiterbildung. Es ist eine deutliche Korrelation zwischen AFG-Förderung und Teilnahme an beruflicher Weiterbil-

---

<sup>9</sup> Hugo Dicke, Hans H. Glismann, Andreas Gröhn, Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung. Kieler Studien, 269. Tübingen 1995.



dung zu beobachten. Dies bedeutet für den Markt für berufliche Weiterbildung, daß die Ausgaben für berufliche Weiterbildung sehr stark durch die Bundesanstalt für Arbeit beeinflußt werden.

- Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung hatte in den neuen Ländern als arbeitsmarktpolitisches Instrument eine größere Bedeutung als in den alten Bundesländern. Der Erfolg vieler Weiterbildungskurse der Anfangsphase ist zweifelhaft. Die Qualität vieler Kurse war ungenügend.
- Der Markt für berufliche Weiterbildung unterliegt, wie jeder andere Markt auch, exogenen Einflüssen, die zum Teil allgemeingültiger Natur und zum Teil marktspezifisch sind. Dazu zählen:
  - (1) die demographische Entwicklung,
  - (2) der technische Fortschritt in den einzelnen Sektoren, Branchen und Unternehmen der Volkswirtschaft,
  - (3) der Wandel der Produkt- und Produktionstechnik innerhalb des Bereichs der beruflichen Weiterbildung selbst,
  - (4) die Internationalisierung der Wirtschaft,
  - (5) die Entwicklung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen.

*Zu (1): Demographische Entwicklung*

Relativ genaue Aussagen lassen sich über die natürliche Bevölkerungsentwicklung der nächsten Jahre treffen, da alle bis zum Jahre 2010 betrachteten Bevölkerungsgruppen bereits heute geboren sind. Unsicherheiten ergeben sich für die Prognose der Wohnbevölkerung aufgrund von Wanderungsbewegungen oder Katastrophen, über deren Ausmaß kein Zukunftswissen vorhanden ist. Aufgrund des zu erwartenden Wandels der Altersstruktur und der Veränderung der Bevölkerung, wird sich die Zahl der Marktteilnehmer bis zum Jahr 2000 erhöhen, und

anschließend aufgrund des Bevölkerungsrückganges wieder unter das Niveau von 1991 absinken. Das Weiterbildungsvolumen, also die insgesamt absolvierten Teilnehmerstunden, wird unter den getroffenen Annahmen eine ähnliche Entwicklung nehmen: Bis zum Jahr 2000 ist mit einem Anstieg des Weiterbildungsvolumens zu rechnen, danach führt die kleiner werdende Zahl junger Menschen zu einer Verringerung des Weiterbildungsvolumens.

Die Weiterbildung älterer Arbeitskräfte dürfte in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen. Ihre Weiterbildungsaktivität wird sicherlich (auch aus Eigeninteresse) zunehmen. Bis zum Jahr 2000 ist mit einem deutlichen Anstieg der Nachfrage der Gruppe der älteren Erwerbspersonen zu rechnen. Nach der Jahrtausendwende nimmt die Dynamik dieser Entwicklung ab; der Zuwachs ist weniger als halb so hoch wie vor dem Jahr 2000.

#### *Zu (2): Technischer Fortschritt*

Die empirische Überprüfung des Zusammenhangs von technischem Fortschritt und Weiterbildung ist schwierig. Unternehmensbezogene Daten stellt die amtliche Statistik aus naheliegenden Gründen nicht zur Verfügung. Die Veränderungen, die der technische Fortschritt innerhalb von Branchen bewirkt, können daher nicht untersucht werden. Jedoch sind auch die Wirkungen des technischen Fortschritts auf Branchenebene kaum zu identifizieren, weil die Veränderungen der Branchenstruktur auch noch anderen Einflüssen unterliegen, wie etwa dem Wandel der Nachfragestruktur oder des Weltmarktes. Bekannt ist lediglich der jeweilige branchenspezifische Weiterbildungsbedarf. Dieser kann als Indikator des Anpassungsbedarfs einer Branche an die Determinanten des Strukturwandels, darunter der technische Fortschritt, verstanden werden. Dieser Indikator erlaubt, zusammen mit vorhandenen Prognosen der Branchenstruktur, eine grobe Vorhersage der Entwicklung des Marktes für berufliche Weiterbildung.

- Unter Status-quo-Bedingungen in bezug auf die Weiterbildungsintensität der einzelnen Wirtschaftszweige ergibt sich allein aufgrund des prognostizierten Wandels der Branchenstruktur eine Ausweitung des Marktes für berufliche Weiterbildung um 3,2 vH im Zeitraum 1990 bis 2000 und um 5,2 vH im Zeitraum 1990 bis 2010.
- Der technische Fortschritt und andere Faktoren bewirken, daß sich die Anforderungen von Unternehmen an die berufliche Qualifikation der Erwerbstätigen und Erwerbssuchenden wandeln. In der Vergangenheit war zu beobachten, daß die Zahl der Erwerbstätigen mit geringer beruflicher Qualifikation ab- und die Zahl der Erwerbstätigen mit mittlerer und höherer Qualifikation zunahm. Für die nächsten Jahre wird erwartet, daß sich die Veränderungen der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten fortsetzen wird. Da in der Vergangenheit die Teilnahmequote mit dem Qualifikationsniveau anstieg, ist hieraus ein Anstieg der Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung abzuleiten.

### *Zu (3): Neue Weiterbildungstechniken*

Was den intra-sektoralen technischen Fortschritt anbetrifft, so ist zu beobachten, daß Veränderungen des Arbeitslebens durch den Großcomputer und seit Beginn der 80er Jahre auch durch den Personal Computer zunehmend die Lerninhalte des Weiterbildungsmarktes bestimmen. Für die nächsten Jahre ist abzusehen, daß der Computer auch die Bildungstechnologie selbst stärker verändern wird. Dozenten könnten in einigen Bereichen ersetzt, in anderen Bereichen doch zumindest unterstützt werden. Es ist zu vermuten, daß der vermehrte Einsatz von computergestütztem Lernen (CBT) die bisherige Struktur des Marktes für berufliche Weiterbildung verändern wird. Der Einsatz von CBT ist derzeit noch nicht so weit verbreitet, wie es verschiedentlich für die Zukunft erwartet wird.

*Zu (4): Globalisierung der Wirtschaft*

Die weltwirtschaftliche Integration ist deshalb für die Entwicklung des deutschen Marktes für berufliche Weiterbildung von Bedeutung, weil sie nicht zuletzt die Einkommens- und Beschäftigungschancen der Erwerbspersonen insgesamt sowie jeder einzelnen Person in Abhängigkeit von ihrer beruflichen Qualifikation beeinflusst. Die heute als "Globalisierung" bezeichnete weltwirtschaftliche Integration war besonders intensiv und rasch in den Jahren zwischen 1950 und 1970; seither hat sie ein wenig an Dynamik eingebüßt. Welche Wirkung die Internationalisierung der Wirtschaft auf die heimischen Erwerbstätigen hat, läßt sich vom klassischen Stolper-Samuelson-Theorem ableiten. Ihm zufolge steigt bei einer Zunahme des internationalen Güteraustausches die relative Entlohnung des vergleichsweise reichlichen Faktors. Dieser ist in Deutschland unstrittig die hochqualifizierte Arbeit. Sinken wird dagegen die relative Entlohnung der relativ knappen Faktoren, also der wenig qualifizierten Arbeitskräfte. Die Internationalisierung der Wirtschaft verstärkt von daher gesehen die Anreize für die Erwerbstätigen, eine hohe berufliche Qualifikation anzustreben bzw. aufrechtzuerhalten. Die dadurch induzierte zusätzliche Nachfrage nach beruflicher Weiterbildung wird die Umsatzaussichten der Anbieter auf dem Markt für berufliche Weiterbildung verbessern.

*Zu (5): Rahmenbedingungen*

Nationale tarifvertragliche oder gesetzliche Regelungen auf den Markt für Weiterbildung werden sich wenig ändern. Ihre Auswirkung dürfte nicht sehr groß sein. Signifikante Auswirkungen auf den Markt für berufliche Weiterbildung sind von der Ausgestaltung des Europäischen Binnenmarktrechts zu erwarten: Der Europäische Binnenmarkt erleichtert das Angebot an europaweiten Dienstleistungen. Allerdings wird die internationale Vermarktung beruflicher Weiterbildung insbesondere durch die Sprachbarrieren verhindert. Die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union haben Österreich als neues Mitglied aufgenom-

men. Damit ist eine weitere Expansion deutscher Weiterbildungsanbieter nach Österreich und österreichischer Weiterbildungsanbieter nach Deutschland zu erwarten. Diese Entwicklung wird insbesondere die Grenzregionen beeinflussen. Eine europaweite Expansion deutscher Weiterbildungsanbieter wird nicht nur durch die Sprachbarrieren, sondern auch durch die relativ regionale Ausrichtung der meisten Anbieter behindert. In Analogie zur Entwicklung der beruflichen Weiterbildung in den neuen Bundesländern ist zu erwarten, daß von den Weiterbildungsanbietern die Fernunterrichtsinstitute am ehesten in Europa expandieren können. Für die Anbieter von Fernunterricht ist die räumliche Verteilung der Nachfrager weniger wichtig. Durch die Vergrößerung des Einzugsgebietes werden Kurse möglich, für die bisher in einem Mitgliedsland alleine zu wenige Nachfrager vorhanden waren. Die EG reagiert auf diese Marktentwicklung mit der Schaffung von Rechtsvorschriften, die den Nachfragern von Fernunterricht im Binnenmarkt einen Verbraucherschutz gewähren sollen, wie er bereits in Deutschland existiert.

### **3. Wettbewerbsfähigkeit und berufliche Bildung**

Die Ergebnisse einer neuen Untersuchung (Dicke, Glismann, Gröhn, 1995, S. 173 ff.) zeigen, daß es keine einfachen Zusammenhänge zwischen den Indikatoren der Weiterbildung und den Indikatoren wirtschaftlichen Erfolges zu geben scheint.

Der Vergleich mit dem Bildungssystem des – neben Japan – größten Konkurrenten deutscher Produzenten auf dem Weltmarkt, den Vereinigten Staaten, hat gezeigt, daß die Unterschiede im Bildungssystem – nicht notwendigerweise in der Höhe der Bildungsausgaben – beider Länder erheblich sind. Das System der (beruflichen) Bildung in den Vereinigten Staaten orientiert sich sehr an dem im Durchschnitt sehr niedrigen Bildungsniveau derjenigen, die ein berufliches Fortkommen suchen. Auch die anstehenden Reformen (Goals 2000) sind wesentlich

auf das Erlernen von Grundlagenwissen (Lesen und Schreiben) für schon oder ehemals Berufstätige ausgelegt.

Die Ursache dafür, daß die Vereinigten Staaten dennoch – wie schon seit Jahrzehnten – in der gesamtwirtschaftlichen Leistung wie auch in der Produktion von Hochtechnologien an der Spitze der hochentwickelten Länder zu finden sind, liegt vermutlich an der ebenfalls einzigartigen Form der Förderung der Eliten durch adäquate hochleistungsfähige Schulen und Universitäten.

Berufliche Weiterbildung wie auch die berufliche Erstausbildung hat in den Vereinigten Staaten, vermutlich wegen der ausgeprägten Dichotomie des gesamten Bildungssektors und wegen der Heterogenität der Bevölkerung, einen geringeren Stellenwert als in Deutschland. Die Produktionstechnologien dürften sich an diese Bedingungen angepaßt haben; so setzt letztlich der Unternehmensbereich geringere Ansprüche an die Beschäftigten, ist technologisch wohl aber in der Lage, Geringqualifizierte zu absorbieren und die notwendige berufliche Aus- und Weiterbildung am Arbeitsplatz zu besorgen.

Die Ergebnisse von Querschnittanalysen zeigen in der Tat auch, daß es keine einfachen Zusammenhänge zwischen den Indikatoren der Bildung und den Indikatoren wirtschaftlichen Erfolgs zu geben scheint. Allenfalls gibt es Übereinstimmungen zwischen der Struktur der Bildungsindikatoren und der Struktur des wirtschaftlichen Erfolgs.

Eine Interpretation der Ergebnisse könne auf die These zurückgreifen, daß Investitionen in Bildung riskant sind. Gerade in Volkswirtschaften, die ein hohes Niveau der (Aus)-Bildung aufweisen, sind die Kosten zusätzlicher Bildung hoch und die Erträge relativ ungewiß. Es mag sein, daß es auch in der Bildung eine

(Bildungs-) "Laffer Curve"<sup>10</sup> gibt, und damit einen Punkt, von dem an eine zusätzliche Bildungsanstrengung nicht lohnend ist. Es mag keinen Lernerfolg geben, obsoletes Wissen vermittelt werden oder zu einer Substitution zwischen Erwerbspersonen ohne Produktivitätseffekte kommen.

---

<sup>10</sup> Die in der Finanzwissenschaft bekannte "Laffer Curve" beschreibt den hyperbolischen Verlauf der Steuereinnahmen bei steigenden Steuersätzen. Im Bereich der Weiterbildung entspräche dies dem von einem bestimmten Umfang der Weiterbildung an sinkenden zusätzlichen Ertrag zusätzlicher Weiterbildung.

## **IV. Ein ökonomisch begründetes System der staatlichen Eingriffe in das Bildungswesen: Wi(e)der die Paralipohobie staatlicher Instanzen**

### **1. Vorbemerkungen**

Die Wirtschaftswissenschaft hat eine Reihe von Grundsätzen deduziert, nach denen jedwede Tätigkeit – in abstrakter Form freilich – dahingehend analysiert werden kann, ob sie denn "wohlfahrtsmaximierend" sei. Unter "Wohlfahrt" wird dabei der Gesamtnutzen verstanden, den ein einzelner oder eine Gesellschaft aus allen Tätigkeiten zieht; etwas reduzierter (und platter) interpretiert man das Sozialprodukt – das ist die Summe aller in Geld bewerteten Güter und Dienste, die in einem bestimmten Zeitabschnitt entstehen – als die bestmögliche Annäherung an das Wohlfahrtskonzept.<sup>11</sup>

Zu diesen Grundsätzen – die unter dem Rubrum der "Pareto-Optimalität" zusammengefaßt werden – gehört, daß jede Aktivität soweit auszudehnen ist, bis der zusätzliche Nutzen aus dem letzten Stück Aktivität (der "Grenznutzen") gleich dem zusätzlichen Leid (den "Grenzkosten") aus dieser zusätzlichen Aktivität ist. Die Sache klingt komplizierter als sie ist. Jeder Zehnkämpfer hat das Prinzip gewissermaßen im Blute: Er übt so lange den Stabhochsprung, bis die zusätzlich zu erwartende Punktzahl aus der letzten Trainingseinheit gleich hoch ist wie die Punktzahl aus einer alternativen zusätzlichen Übung, etwa dem 400-m-Lauf. Das

---

<sup>11</sup> Auf die statistischen Verästelungen des Sozialprodukts ist hier nicht weiter einzugehen. Viele würden das Nettoinlandsprodukt zu konstanten Marktpreisen pro Kopf als die allein relevante Meß- und Zielgröße ansehen ("Netto", weil Abschreibungen auf Sachkapital schwerlich "Wohlfahrt" sein können; "Inland", weil zum Beispiel die Lohneinkommen im Ausland tätiger Inländer nur schwer dem eigenen Land zuzurechnen sind; "Pro Kopf", weil sonst Wohlfahrtsvergleiche zwischen unterschiedlich großen Ländern und auch im Zeitablauf in einem Land mit sich ändernder Bevölkerungsgröße nicht möglich sind; zu "konstanten Preisen", um nicht bloße Preissteigerungen als Gewinne für alle Bürger zu interpretieren; "Marktpreise", um nicht einen Anstieg staatlicher Subventionen als Wohlfahrtsmehrung verbuchen zu müssen). Andere haben eher das Nettosozialprodukt zu Faktorenkosten – das ist das vielzitierte "Volks-einkommen" – im Auge etc.



"Leid" (oder die "Grenzkosten") ist hierbei der Punkteentgang aus der alternativen, nicht durchgeführten Übung. Nach diesem Prinzip maximiert der Zehnkämpfer die für ihn erreichbare Punktzahl (und bei hinreichender Begabung sein Einkommen); andere Tätigkeiten haben vergleichbare Kalküle und vergleichbare Maximierungsansätze. Gemeinsam ist allen diesen "Marginalbedingungen", daß sie nur dann das Ausmaß von Aktivitäten effizient festlegen, wenn keine Verfälschungen in den Grunddaten bestehen; wenn der Stabhochsprung am Ende der Vorbereitungen gestrichen wird und statt dessen ein Wetschwimmen als neue Übung eingeführt wird, bricht das alte Maximierungskalkül zusammen, und ein neues Kalkül entsteht. Auch eine ad-hoc-geänderte Punktwertung bewirkt das gleiche.

Wie sähe nun der Markt für berufliche Bildung aus, der pareto-optimal wäre? Betrachtet man zunächst die Nachfrager, so sollten die Bildungsdienste allen ohne jede Diskriminierung zur Verfügung stehen. Denn Diskriminierung würde einige Nachfrager ausschließen und andere begünstigen oder zu Preisverzerrungen führen, mit der Folge, daß einige Nachfrager mehr Bildungsdienste beanspruchen als sie bei unverzerrten Preisen tun würden, und daß andere weniger nachfragen; beides wäre wohlfahrtsmindernd.

Auf der Angebotsseite dürfte es keinerlei Beschränkungen bezüglich der Zahl der Anbieter oder der Technologie der beruflichen Bildung geben. Denn jede Beschränkung würde zu Preisen für die Bildungsdienste führen, die suboptimal – das heißt im Regelfall: zu hoch – wären.

Unter diesen Bedingungen würde sich in der Tat für Anbieter und Nachfrager ein wohlfahrtsmaximales Pareto-Optimum einstellen. Jeder würde gerade die Menge an beruflicher Bildung nachfragen, bei der sein Nutzen aus der Bildung gleich hoch ist wie der dafür zu zahlende Preis – im Regelfall neben Schulgeld und Studiengebühren entgangene Einnahmen aus einer alternativ auszuübenden Berufstätigkeit. Das Schulgeld/Studiengebühr wiederum hätte gerade jene Höhe,

die – unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten – den effizienten unter den Anbietern gerade ihre Kosten und einen auch in anderen Branchen üblichen Gewinn einspielen würden.

Bei Erfüllung dieser Marginalbedingungen gibt es für ein fundamentales Eingreifen des Staates in Bildungsdienste aus ökonomischer Sicht eigentlich keine Veranlassung.<sup>12</sup> Dennoch gehört der Markt für das Bildungswesen zu den Sektoren der Volkswirtschaft Deutschlands, und im Grunde aller Länder, der seit jeher am intensivsten mit Regeln und staatlichen Monopolrechten durchdrungen ist. Die Gründe dafür scheinen vielschichtig zu sein, und sie reichen von der direkten behördlichen – gewissermaßen kaiserlichen – Kontrollmöglichkeit der Informationsweitergabe bis zu den klassischen Wirtschaftstheorien des Marktversagens ("Natürliches Monopol"). Zu berücksichtigen ist zudem, daß bis in die jüngste Zeit hinein die berufliche Bildung – soweit sie in Schulen stattfindet – und vor allem die allgemeine Bildung in *einer* (staatlichen) Hand lagen und daß zahlreiche Argumente, die eine Regulierung begründeten, eigentlich nur für den elementaren allgemeinen Teil der Bildung galten.

Im folgenden geht es darum, eine mögliche Sonderstellung der beruflichen Bildung aus sich allein heraus zu diskutieren. Eine solche Sonderstellung könnte zuallererst darin begründet sein, daß die berufliche Erst- und Weiterbildung unentbehrlich für die Daseinsvorsorge aller Bürger seien; niemand dürfe durch Gebühren und auch Bildungskosten davon abgehalten werden, sich eine Grundlage an beruflicher Bildung zu schaffen. Dieser Ansatz der Daseinsvorsorge – den man eher in einem Staat mit starker heterogener Bevölkerungs- und Begabungss-

---

<sup>12</sup> "Fundamental" soll bedeuten, daß der Staat nicht allein durch Besteuerung in wirtschaftliche Aktivitäten eingreift, sondern durch ordnungspolitische Vorgaben.

struktur wie den Vereinigten Staaten erwarten würde<sup>13</sup> – wird auch mit jener Gesetzesvorschrift begründet, der zufolge die Regierung auf die Herstellung (oder Wahrung) der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu achten habe.<sup>14</sup>

Daseinsvorsorge wie auch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (ELV), wenn sie denn autonome und zu beachtende Ziele darstellen, sind freilich auch zu erreichen, ohne die "Pareto-Optimalität" zu gefährden. Denn sie rechtfertigen keine Maßnahmen, die an Preisen ansetzen; die Folgerung, daß etwa die schieren Transportkosten in entlegene Regionen sich nicht im Schulgeld/Studiengebühr niederschlagen dürften, ist ökonomisch falsch. Raumdifferenzierende Faktoren, zu denen solche Transportkosten gehören, sind deshalb sinnvoll, weil sie eine ökonomisch effiziente Nutzung des Raumes ermöglichen: Wer entlegen wohnt, hat Vorteile (z.B. niedrige Mieten) und Nachteile (z.B. geringes Kulturangebot) abzuwägen. Zu den Nachteilen mögen auch Transportkosten gehören; sie stehen der Zersiedelung des Raumes entgegen. Das Postulat der ELV würde, für sich genommen, ebenso verlangen, die Mieten in Randregionen auf das Niveau der Mieten in Ballungszentren zu heben; Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bereich des Wohnens wäre hergestellt. Da das "der Markt" nicht leistet, müßten stringente Regulierungen, letztlich ein Staatsmonopolist für Wohneigentum, an die Stelle des Marktes treten und die Mieten in Randregionen anheben beziehungsweise die Mieten in den Ballungszentren senken. Dies würde gemeinhin als absurd abgetan; und doch spiegelt es das Postulat von den transportkostenunabhängigen Preisen.

---

<sup>13</sup> Verglichen mit den Vereinigten Staaten dürften auch die bevölkerungspolitischen Randgruppen der Bundesrepublik sich nicht sehr vom Durchschnittsbürger unterscheiden. Es ist erstaunlich, daß dennoch in den Vereinigten Staaten der Anteil derjenigen, die an Maßnahmen der beruflichen Erstausbildung außerhalb der Unternehmen teilhaben, sehr gering ist.

<sup>14</sup> § 1 ROG (Raumordnungsgesetz), BGBl. I vom 28.04.93, S. 630.

Wenn festgestellt würde, daß die Lebensverhältnisse in Randlagen ungünstig sind, so ließen sich Daseinsvorsorge und ELV effizienter durch direkte Einkommenstransfers (ohne Auflage für deren Verwendung) als durch preisregulierende Maßnahmen erreichen. Es wäre den Randlagenbewohnern dann selbst überlassen, wie sie die Transfers verwendeten. Vermutlich würde ein Teil der Transfers für berufliche Bildung und Weiterbildung ausgegeben werden.

Die technische Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat, womöglich im Zusammenhang mit dem Entstehen neuer Berufsfelder, zahlreiche Substitutionsmöglichkeiten für die klassischen Bildungsdienste geschaffen. So hat, durch das steigende Ausmaß der Substitutionsmöglichkeiten, die Begründung für staatliche Eingriffe und Regulierungen mit der ELV und der Daseinsvorsorge ohnehin weitgehend ihre Bedeutung verloren. Das Entstehen wie auch letztlich der Einsatz qualifizierter Arbeit ist immer weniger auf starre Schemata staatlicher Regulierung angewiesen. Damit bleiben die klassischen ökonomischen Rechtfertigungslehren für staatliche Interventionen übrig. Zu ihnen gehören die Thesen von den öffentlichen Gütern und von den Marktverzerrungen.

## **2. Rechtfertigungslehren für staatliche Markteingriffe**

### **a. Grundsätzliches**

Das Problem der Abgrenzung zwischen dem, was der Staat zu tun hat und dem, was die Privaten tun dürfen, ist älter als die Nationalökonomie. Was die juristische Kodifizierung angeht, so gibt es in allen zivilisierten Staaten Verfassungen oder Grundgesetze, die die Rechte des Bürgers von den Rechten des Staates abzugrenzen versuchen. Hierbei geht es durchweg nicht um Fragen der normativen Wirtschaftstheorie, d.h. der ökonomischen Sinnhaftigkeit. Vielmehr geht es darum – nachdem gewissermaßen ein Vorverständnis über die Aufgaben des Staates besteht – Übergriffe von der einen in die andere Sphäre zu vermeiden. Doch wie ist es mit dem Vorverständnis? Es besagt, dies ist weitgehend unstrittig, daß dem

Staat die Bereitstellung der sogenannten "öffentlichen Güter" obliegt. Öffentliche Güter werden als solche definiert, die, einmal angeboten, allen Bürgern eines Landes ohne zusätzliche Kosten bei Änderungen der Nachfrage oder der nachgefragten Menge zur Verfügung stehen. Klassische öffentliche Aufgaben sind die äußere Sicherheit, die innere Sicherheit, die Rechtssicherheit und – neuerdings – die Bereitstellung einer weitgehend intakten Umwelt. Da hieraus im Regelfall in den industrialisierten Ländern abgeleitet wird, daß der Staat über das Gewaltmonopol verfügen müsse und auf dem Waffenmarkt mehr oder minder weitgehend Monopsonist, das heißt alleiniger Nachfrager, sein sollte, hat sich als wesentliche Aufgabe von Verfassungen herausgestellt, den (wehrlosen) Bürger vor der Gewalt des Staates zu schützen.

Seit es moderne Wirtschaftswissenschaftler und Moralphilosophen gibt, gibt es Bestrebungen, dem Staat zusätzlich zu der Aufgabe der Bereitstellung öffentlicher Güter auch die Bereitstellung privater Güter, wenn nicht ganz, so doch wenigstens teilweise zu überlassen. Rechtfertigungslehren, die hierfür entwickelt wurden, lassen sich unter der "Theorie vom Marktversagen" subsumieren. Marktversagen besteht immer dann, wenn nachgewiesen werden kann, daß bei funktionierendem Wettbewerb auf einem Markt entweder mehr oder weniger oder billiger oder teurer produziert werden würde, als es der Fall sein sollte. Wenn zum Beispiel ein Markt ohne besondere staatliche Einflußnahme dahin tendiert, daß es nur noch einen Anbieter – einen Monopolisten – gibt, der Monopolpreise verlangen kann, dann liegt Marktversagen vor (zu hohe Preise und zu geringe Produktion). Entsteht auf einem Markt, aus welchen Gründen auch immer, ein zu heftiger Preiswettbewerb, der darauf ausgerichtet ist, die Wettbewerber ganz oder teilweise physisch auszuschalten, dann sind die Preise, die auf diesem Markt verlangt werden, zu niedrig und es wird, kurzfristig zumindest, zuviel produziert. Schließlich ist auch noch, drittens, der Fall denkbar, daß unter ganz normalen Marktbedingungen Wettbewerbspreise verlangt und Wettbewerbsmengen produziert werden, die dennoch – aufgrund höherer Einsicht besonders qualifizierter

Ökonomen oder Politiker – für falsch gehalten werden. Hierauf wird im folgenden in aller Kürze einzugehen sein.

Bevor auf die gängigen Varianten des Marktversagens – natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, asymmetrische Informationen und externe Effekte – eingegangen wird, ist zunächst zu überprüfen, ob nicht die Daseinsvorsorge dem Kernbereich staatlicher Aktivität, nämlich der Bereitstellung öffentlicher Güter zuzuordnen ist.

### **b. Die Daseinsvorsorge als Öffentliches Gut?**

Öffentliche Güter werden meist dadurch definiert, daß Nicht-Rivalität im Konsum und Nicht-Ausschließbarkeit potentieller Nachfrager besteht. Nicht-Rivalität bedeutet, daß – sofern das Gut einmal angeboten wird – zusätzlicher Konsum zu Grenzkosten von Null befriedigt wird; Nicht-Ausschließbarkeit bedeutet, daß es ökonomisch nicht möglich ist, Nachfrager vom Nutzen, den das Gut stiftet, auszuschließen. Manche Autoren definieren öffentliche Güter nur anhand der Nicht-Rivalität (Samuelson, 1955; Rosen, 1988), da die Nicht-Ausschließbarkeit als vorwiegend technisches Problem vom technischen Fortschritt abhängt. Andere verwenden das Doppelkriterium (Stiglitz, 1986).

Im Bereich der allgemeinen wie auch der beruflichen Bildung kann als Begründung für ein staatliches Eingreifen die Daseinsvorsorge genannt werden und, eng damit in Verbindung stehend, die Forderung des Gesetzgebers nach einer Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in Deutschland. Unter der Daseinsvorsorge kann dabei die zu erlernende Fähigkeit verstanden werden, bestimmte elementare und für das Funktionieren der Gesellschaft notwendige Fertigkeiten zu beherrschen oder sich anzueignen. Dazu gehören Lesen, Schreiben und Rechnen ebenso wie die grundlegende berufliche Fertigkeit. So wird auch die Anbindung entlegener Ortschaften und Bevölkerungsteile und die Integration von Minderheiten bewerkstelligt; die dabei entstehenden Kosten dürften, so wird gesagt, den Betrof-

fenen aus Gründen der Daseinsvorsorge nicht in Rechnung gestellt werden, vielmehr müßte die Gemeinschaft der Nutzer dieser Dienste dafür aufkommen.

Aus der oben dargestellten Definition des öffentlichen Gutes folgt, daß die so beschriebene Daseinsvorsorge und auch die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im ökonomischen Sinne kein öffentliches Gut darstellen: Mit jedem Aus- oder Weiterzubildenen steigen fast definitionsgemäß die aufzubringenden Ausgaben, unter anderem für Personal- und Transportmittel. Damit ist die elementare Definition des öffentlichen Gutes als ein Gut, das keine zusätzlichen Kosten aufwirft, wenn zusätzliche Nachfrage auftaucht, nicht gegeben.

Ebenso einfach ist die Beurteilung des zweiten Kriteriums, wenn man es denn heranziehen will: Bürger, die entlegener wohnen, sind besonders leicht vom Nutzen, das Bildungsangebot bringt, auszuschließen; dies war geradezu der Ansatzpunkt des Gedankens der Daseinsvorsorge.

### c. **Natürliches Monopol**

Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn der Wettbewerb dazu führen würde, daß auf einem Markt nur ein einziger Anbieter übrig bliebe. Eine solche Situation wird oft auf Märkten vermutet, auf denen die Herstellung einer zusätzlichen Produkteinheit geringere Grenzkosten verursacht als die Herstellung der zuvor produzierten Produkteinheit. Eine solche Kostenstruktur ergibt sich in der Regel aus Vorteilen der Massenproduktion (economies of scale) bzw. aus Verbundvorteilen bei der Produktion mehrerer Güter (economies of scope). Unter den Bedingungen eines natürlichen Monopols würde letztlich nur ein Anbieter am Markt bestehen können, und dieser würde dann, so lautet die Befürchtung, einen höheren Preis fordern können und fordern, als es bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre. Es ist üblich, aus daraus folgenden Monopolgewinnen auf gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste zu schließen und staatliche Regulierungsmaßnahmen für gerechtfertigt anzusehen. Diese Regulierungen beziehen

sich sowohl auf das Anbieterverhalten des Monopolisten, das heißt auf Preise, Gewinne, Produktqualität, Lieferkonditionen und Kontrahierungsverhalten; sie beziehen häufig auch eine Beschränkung des Marktzuganges für andere, nicht vom Staat auserkorene Unternehmen mit ein.

Das Konzept des natürlichen Monopols hat bislang mehr die Wirtschaftswissenschaftler selbst als die reale Politik beschäftigt. Der Grund mag darin liegen, daß das natürliche Monopol in der Tat ein theoretischer Sonderfall ist, dessen empirische Relevanz bisher nicht überzeugend nachgewiesen werden konnte. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie besagt nämlich, daß ein natürlicher Monopolist ständig von potentieller Konkurrenz bedroht ist. Diese potentielle Konkurrenz droht in dem Maße real zu werden, in dem der Monopolist sein Monopol ausnutzt, das heißt überhöhte Preise verlangt. Solange es keine künstlichen Marktzutrittsbarrieren gibt, ist die Bedrohung von innen, aber auch nicht zuletzt die Gefahr, die von ausländischen natürlichen Monopolisten droht, ein wirksames Mittel, den Monopolisten zur Preisdisziplin zu zwingen.

Auf gar keinen Fall folgt aus der Idee des natürlichen Monopols, daß der Staat in diesem Bereich Marktzutrittsbeschränkungen praktizieren sollte. Die Logik des natürlichen Monopols verlangt vielmehr, den Markt so offen wie nur irgend möglich zu gestalten, womöglich sogar potentiellen Interessenten besondere Vergünstigungen zu bieten, damit sie dem natürlichen Monopolisten Konkurrenz machen können.

Daß der Markt für berufliche Erstausbildung und Weiterbildung von den Produktionsbedingungen her zu einem natürlichen Monopol tendiert, ist bislang nicht einmal von Wirtschaftswissenschaftlern behauptet worden. Die in der Bundesrepublik wie in allen westlichen Industrieländern herrschenden Lehrtechniken und Lernmethoden schließen Vorteile der Massenproduktion – die ohnehin eher im Bereich industrieller Produktion aufzufinden sein dürften – aus. Die Grenzkosten der beruflichen Erstausbildung und Weiterbildung scheinen, wie die aktuelle Dis-



kussion in fast allen Bundesländern über die Einstellung zusätzlicher Lehrer angesichts knapper Kassen zeigt, vielmehr kräftig anzusteigen.

#### **d. Ruinöse Konkurrenz**

Das Konzept der ruinösen Konkurrenz dient als Sammelbegriff für eine Reihe von Wettbewerbssituationen, in denen ein Versagen des marktwirtschaftlichen Ausleseprozesses mit gesamtwirtschaftlich schädlichen Wirkungen befürchtet wird. Sie besagt, daß – wiederum unter ganz spezifischen Produktionsbedingungen – bei freiem Wettbewerb so viele Unternehmen aus dem Markt ausscheiden würden, daß letztlich nur wenige (oder nur einer) übrig blieben, die dann ihre gestiegene Marktmacht zu Lasten der Nachfrager ausnutzen würden. Besondere Relevanz hat das Argument von der ruinösen Konkurrenz in Bereichen erfahren, in denen hohe Fixkosten der Produktion vorliegen (vorlagen), wie zum Beispiel im Bereich der Stahlproduktion, der Mühlenindustrie oder der Schifffahrt. Auch der Wettbewerb aus den vormals sozialistischen Ländern wurde im Regelfall mit staatlichen Importbarrieren eingeschränkt, um die potentiell ruinöse Konkurrenz aus diesen Ländern zu unterbinden.

Wie beim natürlichen Monopol, so gibt es auch bei der ruinösen Konkurrenz ein kaum zu lösendes Diagnoseproblem. Für ineffiziente Anbieter ist jeder Wettbewerb ruinös, der sie aus dem Markt drängt. Dieser Ausleseprozeß ist aber grundlegend und unverzichtbar für jede Marktwirtschaft, da gerade er eine Ressourcenverschwendung verhindert und ein für den Konsumenten und für die Gesamtwirtschaft optimales Marktergebnis hervorbringt. Marktversagen kann im Grunde nur dann vorliegen, wenn eine gesamtwirtschaftlich schädliche Fehlsteuerung durch den Wettbewerb vorliegt. Dieses Argument verliert viel von seiner abstrakten Schlagkraft, wenn man wiederum berücksichtigt, daß die Volkswirtschaften dieser Welt mehr und mehr zu offenen Wirtschaften geworden sind. Selbst das Ausscheiden eines großen Teils von nationalen Anbietern würde den verbleibenden Anbietern keine Monopolmacht verschaffen, sofern die Grenzen

für Anbieter aus anderen Ländern offengehalten werden. Die wirtschaftspolitische Antwort auf das Vorliegen ruinöser Konkurrenz wäre also nicht eine Regulierung, sondern der Abbau von Außenwirtschaftsregulierungen (falls solche bestehen).

Man mag darüber diskutieren, ob im Bereich der allgemeinen Bildung in Deutschland das Vorherrschen staatlichen Angebots von den Grundschulen bis zu den Universitäten nicht die Situation ruinöser Konkurrenz widerspiegelt; eine solche Angebotsstruktur gibt freien Wettbewerbern, wie die wenigen Beispiele privater Universitäten zeigen, kaum eine Chance. Im Bereich der beruflichen Erstausbildung allerdings ist die enge Vernetzung zwischen Staat und Wirtschaft zum guten oder zum schlechten ein Garant dafür, daß diese Art von Marktversagen nicht entstehen kann (vgl. oben Abschnitt 2). Was allerdings die berufliche Weiterbildung anlangt, so mag eine schädliche Fehlsteuerung dadurch entstehen, daß aufgrund von Marktunvollkommenheiten weniger gute Anbieter von Weiterbildung die besseren – und teureren – Anbieter verdrängen. Dies wird jedoch gemeinhin nicht unter dem Rubrum der ruinösen Konkurrenz sondern vielmehr unter dem der asymmetrischen Informationsverteilung abzuhandeln sein.

#### **e. Asymmetrische Informationsverteilung**

Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern können dazu führen, daß die Nachfrager eine Entscheidung unter relativ großer Unsicherheit bezüglich der Qualität von Gütern und Dienstleistungen treffen müssen. Güter mit einer über den Erwartungen liegenden Qualität werden dann nur zu relativ niedrigen Marktpreisen von den Nachfragern aufgenommen. Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Güter kann unter diesen Umständen für die Anbieter weniger lohnend sein als die Bereitstellung qualitativ minderwertiger Güter. Sind die Käufer nicht in der Lage, ein qualitativ schlechteres Angebot von einem qualitativ guten zu unterscheiden, so werden sich diese Qualitätsunterschiede nicht im Preis widerspiegeln, und der Anreiz zur Produktion schlechter Leistungen nimmt zu.

Freilich ist zu berücksichtigen, daß die Käufer die Qualitätsminderung im nachhinein feststellen können; es setzt dann ein Lernprozeß ein, der zu niedrigeren Preisgeboten führt. Besteht die Asymmetrie fort, so wiederholt sich der umgekehrte Selektionsprozeß, der sich bis zum Marktzusammenbruch fortsetzen kann. Insofern ähnelt das theoretische Modell der asymmetrischen Informationen dem der ruinösen Konkurrenz.

Ebenso wie die ruinöse Konkurrenz rechtfertigt auch eine ungleiche Informationsverteilung zwischen Anbietern und Nachfragern in keinem Fall staatliche Wettbewerbsbeschränkungen. Denn auch die Informationsbeschaffung ist mit Kosten verbunden; wer meint, er könne auf Informationen verzichten, der erhofft sich einen Vorteil gegenüber seinen Konkurrenten, die solche Kosten auf sich nehmen. Er muß deshalb konsequenterweise die Nachteile seines Verhaltens tragen. Zweitens scheint es wenig plausibel, daß Informationsasymmetrien für ganze Wirtschaftszweige und dauerhaft fortbestehen können. Drittens ist gerade der Wettbewerb das leistungsfähigste Instrument zur Beseitigung von Informationsdefiziten. Er belohnt den, der asymmetrische Informationen für eigene Zwecke nutzt, mit Gewinn, und er schafft einen Markt für Unternehmen, die sich auf den Handel mit Informationen spezialisieren.

#### **f. Externe Effekte**

Bei den externen Effekten handelt es sich um gesellschaftliche Auswirkungen von Transaktionen, die über den einzelwirtschaftlichen Effekt hinausgehen. Dabei kann es sich um soziale Kosten oder um soziale Erträge handeln, die von den privaten Kosten oder Erträgen abweichen. Eingriffe des Staates erhöhen stets dann die Wohlfahrt aller, wenn – so lautet die These von den externen Effekten –

diese Eingriffe zu einer Beseitigung oder Kompensierung der Externalität führen ("Internalisierung") und nicht selber weitere negative Effekte nach sich ziehen.<sup>15</sup>

Externe Effekte entstehen, wenn mit der Produktion oder mit dem Konsum eines Gutes Nachteile oder Vorteile für Dritte verbunden sind, die nicht in die Marktbeziehung zwischen den Beteiligten eingehen und deshalb bei der Preisbildung unberücksichtigt bleiben. Im Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung könnte etwa behauptet werden, daß das Angebot positive "Infrastruktur-" Externalitäten aufweise: Private Anbieter von beruflichen Bildungsdiensten würden für diese Externalität über den Markt nicht entschädigt; ohne Regulierung würde zu wenig von diesen Dienstleistungen angeboten.

Ihre eigentliche Ursache haben Externalitäten in fehlenden Eigentumsrechten. Werden Eigentums- und damit Ausschlußrechte klar definiert, so besteht grundsätzlich die Möglichkeit, daß Verursacher und Betroffene in Verhandlungen über Kompensationszahlungen treten. Erst die klare Definition von Eigentumsrechten schafft die Bedingungen, unter denen der Marktmechanismus überhaupt greifen kann. Er kann dann bewirken, daß externe Effekte in den Preismechanismus einbezogen und damit internalisiert werden. Coase (1960) zufolge ist mit einem solchen Verfahren immer dann ein gesamtwirtschaftlich effizientes Ergebnis zu erreichen, wenn die Transaktionskosten durch Verhandlungen im Vergleich zu den Kosten anderer Internalisierungsmechanismen (zum Beispiel durch staatliche Auflagen) geringer sind. Bei Kompensationsverhandlungen in kleinen Gruppen (wenn die externen Effekte wenig gestreut sind) dürfte dies regelmäßig der Fall sein. Mit der Anzahl der Beteiligten werden jedoch auch die Transaktionskosten

---

<sup>15</sup> Auch öffentliche Güter, deren Bereitstellung eine der Hauptaufgaben des Staates ist, können als eine Form positiver externer Effekte bezeichnet werden. Bei öffentlichen Gütern sind die Externalitäten groß und insbesondere deren Gegenwerte nicht einforderbar, so daß kein Wirtschaftssubjekt bereit wäre, ein privatwirtschaftliches Angebot zu unterbreiten (Sohmen, 1976, S. 285 ff.).

(Informations-, Verhandlungs- und Durchsetzungskosten) steigen und damit eine Verhandlungslösung erschweren.

In der Praxis wird beim Auftreten externer Effekte regelmäßig staatlichen Interventionen der Vorzug vor einer Marktlösung eingeräumt. Sowohl die Pigou-Lösung – Steuern bei negativen und Subventionen bei positiven Externalitäten – als auch direkte Verhaltensregulierungen sind die üblichen Instrumente bei der Therapie externer Effekte. Einiges spricht jedoch dafür, daß mit der Schaffung von Eigentumsrechten bessere Ergebnisse zu erzielen sind als über staatliche Regulierungen:

- Auch staatliche Instanzen können Externalitäten im Regelfall nicht erfassen und bewerten. Diese Erfassung und Bewertung stellt demgegenüber bei wirksamen Eigentumsrechten kein besonderes Problem dar.
- Staatliche Maßnahmen sind meist inflexibel: Einmal eingeführte Regelungen werden oft aufrechterhalten, obwohl der ursprüngliche Regelungsgrund weggefallen ist. Externalitäten sind jedoch typischerweise keine im Zeitablauf konstante Größen, sie ändern sich durch technischen Fortschritt, und auch ihre Bewertung variiert mit den Konsumenten- und Produzentenpräferenzen.
- Staatliche Ge- und Verbote können Externalitäten zwar unterbinden, sie verhindern jedoch gleichzeitig eine an den einzelwirtschaftlichen Präferenzen ausgerichtete Bewertung. Da externe Effekte häufig ein graduelles Problem darstellen, ist der Marktmechanismus regelmäßig als überlegen anzusehen.
- Durch die staatliche Externalitätenbekämpfung werden erhebliche Ressourcen im öffentlichen Sektor gebunden, mit der Folge, daß die Kosten für die Bekämpfung der Externalitäten möglicherweise höher sind als die Kosten der Externalitäten selber.

### 3. Was bleibt an Rechtfertigungen für das staatliche Bildungswesen?

Es wurde oben dargestellt, was die normative Theorie der Wirtschaftswissenschaften zu dem Problem der Staatseingriffe und des Umfangs der Staatseingriffe zu sagen hat. Unterstellt ist dabei in jedem Falle, daß Regierungen rational handeln, ebenso wie Individuen. Dabei ist der Gegensatz zu rationalem Handeln nicht irrationales Handeln, sondern vielmehr ein Verhalten, bei dem der Akteur nicht auf Konsistenz mit anderen Verhaltensweisen, die er zuvor oder gleichzeitig an den Tag gelegt hat, achtet. Darüber hinaus gibt es im Verhalten von Regierungen regelmäßig Verlautbarungen, Verordnungen oder Gesetze, die entweder direkt "falsch" sind – dies kann zum Teil von den obersten Bundesgerichten überprüft werden – oder die mit den Rahmenbedingungen, die der Staat sich selbst gesetzt hat, nicht konsistent sind. Bei vielen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen handelt es sich zudem um Aufträge der Regierung an sich selbst, nicht um die Erkenntnis, daß es sich hierbei im ökonomischen Sinne um die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes handele (Dicke, Glismann, Horn, 1995). Im Rahmen einer ökonomischen Bewertung staatlicher Dienste sind derartige Selbst-Inpflichtnahmen des Staates so lange als unerheblich anzusehen, als sie nicht vernünftigerweise ökonomisch und konsistent begründet werden können.

Im folgenden soll in der oben gewählten Reihenfolge vom öffentlichen Gut bis zum Marktversagen zusammenfassend dargelegt werden, welche Rechtfertigung die Wirtschaftswissenschaft für staatliche Eingriffe in den Bereich der beruflichen Bildung und Weiterbildung liefert (vgl. Synopse):

- (1) Die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse und die stellen kein *öffentliches Gut* im ökonomischen Sinne dar: Jeder zusätzliche Nachfrager nach beruflicher Bildung, der zu befriedigen ist, erhöht die Kosten des Angebots beruf-

Synopse — Ökonomische Rechtfertigungslehren für staatliche Regulierung –  
Allgemein und für das Bildungswesen

Rechtfertigungslehre	Allgemeine Eignung für die Rechtfertigung von		Eignung als Rechtfertigung im Bereich			
			beruflicher Erstausbildung		beruflicher Weiterbildung	
	staatlicher Regulierung	Staatsmonopolen	zu regulieren	staatlich anzubieten	zu regulieren	staatlich anzubieten
1. Öffentliches Gut	ja	zum Teil	nein	nein	nein	nein
2. Marktversagen bei privaten Gütern						
a. natürliches Monopol	evtl. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein	nein
b. ruinöse Konkurrenz	evtl. <sup>a</sup>	nein	nein	nein	nein	nein
c. asymmetrische Informationen	evtl. <sup>a</sup>	nein	evtl.	nein	evtl.	nein
d. externe Effekte	nein	nein	evtl.	nein	nein	nein

<sup>a</sup> "eventuell": d.h. nach präziser theoretischer und empirischer Bestimmung des Einzelfalls und nach Feststellung der Regulierungskosten und Regulierungserträge.

Quelle: Dicke, Glismann, Horn, 1995, S. 12.

licher Bildung. Damit ist die elementare Definition eines öffentlichen Gutes als ein Gut, das keine zusätzlichen Kosten aufwirft, wenn zusätzliche Nachfrage entsteht, nicht gegeben.

- (2) Skalenerträge, die für das Vorliegen eines *natürlichen Monopols* notwendig sind, sind (auch) im Bildungsbereich bislang nicht nachgewiesen worden.
- (3) Von *ruinöser Konkurrenz* kann im Bildungsbereich bislang nicht gesprochen werden, weil die Wettbewerbssituation in weiten Bereichen nicht durch eine Vielzahl verschiedener Anbieter charakterisiert ist. Zu vermuten ist, daß es lediglich bei Anbietern beruflicher Weiterbildung solche gibt, die offenbar Gewinne machen. Zudem ist es zweifelhaft, ob die für das Entstehen ruinöser Konkurrenz notwendigen Voraussetzungen bei der Produktionsstruktur gegeben sind. Zu diesen Voraussetzungen werden gemeinhin ein großer Fixko-

stenblock gezählt, sehr niedrige Grenzkosten und eine sehr preisunelastische Nachfrage. Die Personalkostenintensität der beruflichen Bildung allein deutet auf spürbare Grenzkosten hin. Auch die zahllosen alternativen Angebote beruflicher Weiterbildung sind fast synonym mit einer preiselastischen Nachfrage nach einzelnen Bildungsdiensten.

- (4) Für eine bedeutende *asymmetrische Verteilung von Informationen* spricht im Bildungsbereich wenig. Die Qualität der beruflichen Bildung ist durch das institutionelle Zusammenwirken von Unternehmen und Staat weitgehend standardisiert. Jeder Nachfrager kann daher davon ausgehen, daß die Bildungsangebote in qualitativer Hinsicht vergleichsweise homogen sind. Hinzu kommt, daß bei der – wie in allen westlichen Industrieländern offensichtlich hohen Intensität der Inanspruchnahme der Möglichkeiten beruflicher Weiterbildung – mit raschen Lernprozessen bei den Nachfragern zu rechnen ist. Würde ein Anbieter systematisch schlechtere Qualitäten der Weiterbildung anbieten, würde er im Wettbewerb unterliegen müssen.
- (5) Was die *Externalitäten* angeht, so ist in den untersuchten Bereichen beruflicher Bildung nur mit Mühe, wenn überhaupt, auszumachen, worin diese denn bestehen könnten. Daß die Nachfrage nach beruflicher (Weiter-)Bildung durch einen Haushalt sich negativ auf die Nachfrage nach eben dieser Bildung durch einen anderen Haushalt auswirkt, ist nicht zu vermuten.

Sind positive oder negative Externalitäten im Angebot und in der Nachfrage nur schwer zu diagnostizieren, wie in diesem Falle, so dürften die grundsätzlichen Einwände gegen das Argument von den Externalitäten im Zweifel den Ausschlag gegen eine staatliche Intervention geben: Neben die Probleme der Diagnose einer Externalität treten diejenigen der Inflexibilität einer jeden Staatsbürokratie, der nur unzureichend möglichen Feindosierung staatlicher Maßnahmen und der Kosten der Externalitätenbekämpfung.



Nach den Kriterien der normativen Theorie scheint für ein systematisches *Marktversagen* im Bereich der beruflichen Weiterbildung daher, insgesamt gesehen, wenig zu sprechen. Berufliche (Weiter-)Bildung ist ein Gut, bei dem Rivalität im Konsum besteht. Konsumenten können überdies vom Konsum ausgeschlossen werden. Externe Effekte dürften nur sehr selten auftreten und können damit staatliche Interventionen nicht generell rechtfertigen; wenn sie, etwa durch einen Wechsel der Mitarbeiter zu einem anderen Unternehmen, drohen, könnten sie durch geeignete vertragliche Regelungen, wie Rückzahlungspflicht oder Konkurrenzausschlußklausel im Arbeitsvertrag, von vornherein ausgeschlossen werden, sie bedürfen keiner staatlichen Intervention. Darüber hinaus zeigt der bisherige Erfolg des mit einem erheblichen Aufwand der Unternehmen für ihre Lehrlingsausbildung verbundenen dualen Ausbildungssystems, daß die externen Effekte von den Unternehmen nicht in dem Maße gesehen werden.

Das Informationsproblem könnte staatliche Interventionen rechtfertigen. Als Eingriffe kommen die Festsetzung von Mindeststandards und die Erleichterung des Zugangs zu Informationen über die Bildungsträger in Frage. Die Stiftung Warentest oder Gütesiegel beispielsweise dienen dem Zweck, den Informationsstand von Konsumenten zu erhöhen. Ihre Existenz zeigt, daß bei einem entsprechenden Informationsbedarf Institutionen entstehen können, die die Qualität von Erfahrungsgütern beleuchten und damit – technisch ausgedrückt – das Spiel zwischen Anbietern und Nachfragern zu einem wiederholten Spiel machen. Die unvollständigen Informationen über die zukünftige Entwicklung des Arbeitsmarktes können kein Grund für staatlichen Dirigismus sein. Auch hier reicht die Erleichterung des Zugangs zu den entsprechenden Informationen völlig aus.

Allerdings geht das staatliche Handeln über das Aktivitätsniveau hinaus, das die normative Theorie nahelegt. Die staatlichen Aktivitäten selbst sind für die (potentiellen) Marktteilnehmer verwirrend. Sowohl die EG-Programme als auch die deutschen Programme sind wenig transparent. Die AFG-Förderung spielt rein

quantitativ gesehen die wohl bedeutendste Rolle. Sie machte den weit überwiegen- den Teil der gesamten staatlichen Förderung im Bereich der beruflichen Weiterbildung aus.

Bedenklich erscheint, wenn die Förderung der Weiterbildung ausgeschlossen wird, sofern der potentielle oder tatsächliche Arbeitgeber ein Interesse an der Weiterbildung des entsprechenden Mitarbeiters hat. Dies mag statistisch wohlbe- gründet sein, drückt aber tendenziell den Förderungen den Stempel der Vergeb- lichkeit auf. Es wäre erstaunlich, wenn diese Regelung sich bei Anbietern und Nachfragern beruflicher Weiterbildung nicht herumsprechen würde und kontra- produktive Reaktionen hervorbrächte.

Es scheint, daß (Bundes-)länder mit eigenen Weiterbildungsgesetzen weniger die kommerziellen Anbieter als vielmehr die Weiterbildungsinstitute größerer Ver- bände bevorzugen. Ein Grund hierfür scheint zu sein, daß die von den Weiterbil- dungsgesetzen der Länder vorgesehene Möglichkeit der Zertifizierung "Staatlich anerkanntes Weiterbildungsinstitut" häufig nur von den verbandsgetragenen Ein- richtungen erfüllt werden kann. Für kleinere kommerzielle Anbieter bedeutet die- se Gesetzesbestimmung eine Erschwerung des Marktzutritts.

## V. Zu einer neuen Abgrenzung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft

Berufliche Bildung ist mit einer Investition gleichzusetzen und somit zuvorderst eine Angelegenheit von Unternehmen und Erwerbspersonen: Diesen fließen jeweils die Erträge ihrer Aufwendungen zu. Erwartungen bezüglich der langfristigen Erträge von Bildungsinvestitionen mögen wie im Falle von Sachinvestitionen übertroffen oder enttäuscht werden. Sichere Informationen über die langfristig lohnendste Bildung für eine Erwerbsperson oder ein Unternehmen gibt es nicht. Auch der Staat hat kein überlegenes Wissen im Bereich der beruflichen Bildung. Er ist auf eine bescheidene Rolle beschränkt: Bereitstellung von Informationen über die Qualität von Bildungsangeboten, Hebung des Niveaus allgemeiner Bildung durch Unterricht an Schulen, Appelle dürften als staatliche Maßnahmen genügen.

Für den Bereich der beruflichen Erstausbildung sind nun Forderungen nach Anwendung staatlicher Zwangsmittel erhoben worden. Es sollen die Unternehmen gezwungen werden, mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen als sie derzeit freiwillig bereit sind. Worauf es aber ankommt, ist, die Ursache des Rückgangs der Ausbildungsplätze zu beseitigen: Der Kapitalwert der Investition Erstausbildung ist für Unternehmen – im Durchschnitt betrachtet – negativ. So ist es rational, Aufwendungen für betriebliche Ausbildung soweit einzuschränken, bis der Kapitalwert zumindest nicht mehr negativ ist. Es besteht die Möglichkeit, den Abbau von Ausbildungsplätzen dadurch zu verhindern, daß auszubildende Erwerbspersonen oder der Staat auf Teile der Gewinne, die sie aus der Investition Ausbildung beziehen, verzichten. Ein solcher Verzicht wäre gesamtwirtschaftlich betrachtet der Anwendung von staatlichen Zwangsmitteln (zur Aufrechterhaltung eines größeren Ausbildungsplatzangebotes) überlegen.

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung gehen störende Einflüsse von der staatlichen Arbeitsmarktpolitik aus. Nach dem von Tinbergen aufgestellten Theo-

rem der optimalen Ziel-Mittel-Kombination der Wirtschaftspolitik sollten Ziele der Berufsbildungspolitik nicht mit Zielen anderer Politikbereiche vermengt werden. Wie jedoch Untersuchungen ergeben haben, wird dieser Grundsatz auf dem Markt für berufliche Weiterbildung nicht beachtet. Hier stellen die arbeitsmarktpolitischen Instanzen im Rahmen des AFG finanzielle Mittel für die Anbieter von Weiterbildung und, mehr noch, für arbeitslose Nachfrager nach Weiterbildung bereit, deren Höhe und Bedingungen im Zeitablauf schwanken. Die Unstetigkeit der Mittelvergabe und der Bedingungen der Vergabe bewirken Marktstörungen eigener Art, die jedoch nicht den Kern des Problems ausmachen. Diesen bildet die weitgehende Beschränkung der AFG-Förderung auf die Berufsbildung arbeitsloser und – nach der früheren Rechtslage – von Arbeitslosigkeit bedrohten Erwerbspersonen.

Die der AFG-Förderung zugrundeliegende Diagnose der Ursachen der Arbeitslosigkeit scheint zu lauten, daß (1) Erwerbstätige, die im Zuge des Strukturwandels oder im Gefolge konjunktureller Produktions- und Beschäftigungsschwankungen freigesetzt werden, ein Berufsbildungsdefizit aufweisen, welches (2) nicht aus eigenem Interesse freiwillig durch die jeweilige Erwerbsperson oder ein Arbeitskräfte nachfragendes Unternehmen ausgeglichen wird. Im Unterschied zur beruflichen Erstausbildung, die durch den Gesetzgeber nicht finanziell gefördert wird, scheint ein Marktversagen bei der Weiterbildung von Erwerbspersonen mit Berufserfahrung vermutet zu werden. Eine alternative These zur Erklärung des Verhaltens der Marktteilnehmer bietet sich an: Arbeitslose oder Unternehmen handeln rational, wenn sie Weiterbildung nicht freiwillig – ohne Zuschüsse im Rahmen der AFG-Förderung – betreiben. Sie erwarten nämlich, daß das Grenzprodukt der Arbeit auch nach der Weiterbildung unter dem Mindestlohn oder Transfereinkommen liegt. Zu beachten ist, daß fachliche Qualifikation, um die es bei der Weiterbildung in erster Linie geht, nur eine Determinante des Grenzprodukts einer Arbeitskraft im Unternehmen ist. Wenn etwa "lohninduzierter Sachkapitalmangel" besteht – hierunter versteht man die zusätzlichen Abschreibungen auf

Sachkapital, die durch überhöhte Löhne erzwungen werden (komplementär zum lohninduzierten Wegfall von Arbeitsplätzen ist der Wegfall des nicht mehr rentablen Kapitalstocks, Giersch (1978: V-XII) – oder Defizite im Bereich der personalen oder sozialen Kompetenz von Arbeitssuchenden vorliegen, die nicht durch überdurchschnittliche hohe Fachkompetenz (durch Weiterbildung erworben) ausgeglichen werden, so ist eine solche Person zu herrschenden Mindestlöhnen nicht wettbewerbsfähig. In diesem Fall lohnte die Weiterbildung auch nicht, und es wäre nicht rational, wenn sie dennoch betrieben würde. Die arbeitsmarktpolitisch erstbeste Lösung wäre es in diesem Fall, dafür zu sorgen, daß solche arbeitssuchenden Erwerbspersonen zu niedrigeren Löhnen als zu den herrschenden Löhnen eingestellt werden können, zu Löhnen, die ihrem Grenzprodukt entsprechen.

Die Aussichten, der im Rahmen der AFG-Bildungsmaßnahmen geförderten Arbeitslosen, eine neue Anstellung für eine längere Zeit zu bekommen, sind nicht sehr groß. Dies stützt nicht die These vom Qualifikationsmangel als Ursache von Arbeitslosigkeit, die der AFG-Förderung anscheinend zugrunde liegt. Es mag durchaus arbeitslose Erwerbspersonen geben, die von einer Weiterbildung eine Anhebung ihres Grenzprodukts erwarten, jedoch durch fehlende finanzielle Mittel an der Weiterbildung gehindert werden. Für solche Erwerbspersonen bietet es sich an, den Zugang zu Ausbildungskrediten zu erleichtern; Ausbildungsbürgschaften des Staates wären ein Mittel hierfür.

Die wirtschaftspolitische Folgerung hieraus ist, daß die staatliche Finanzierung von Weiterbildung arbeitsloser Erwerbspersonen zurückgeführt werden sollte, und zwar stärker noch als dies in jüngster Zeit geschehen ist; dies bedeutet nicht, daß das AFG nicht auch weiterhin für einige Betroffene eine wichtige Option bleibt. Für die eingesparten Mittel lassen sich durchaus wirtschaftlich überlegene Verwendungen finden. So käme eine Senkung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in Höhe der eingesparten Mittel in Betracht. Damit wäre die Weiterbildung aus dem Einflußbereich der arbeitsmarktpolitischen Instanzen herausgelöst.

Zur Wettbewerbspolitik können neben Fusionskontrolle und Mißbrauchsaufsicht auch solche Maßnahmen gerechnet werden, die die Transparenz von Märkten erhöhen. Im Falle des Marktes für berufliche Weiterbildung ist es vor allem die Knappheit an Informationen über die Qualität des Angebots von Weiterbildung, die diesen Markt vom Idealzustand eines vollkommenen Marktes unterscheidet. Die Überwindung dieser Knappheit könnte wesentlich dazu beitragen, daß die Allokation – bei Nachfragern und Anbietern von Weiterbildung – verbessert wird. Bereitstellung von Informationen über Eigenschaften von angebotenen Leistungen oder von Weiterbildungsanbietern ist mit Kosten verbunden, deren Kontrolle am besten über den Preiswettbewerb der Informationsanbieter auf dem Markt erfolgen sollte.

Der Staat spielt als Informationsmakler nur eine bescheidene Rolle auf dem deutschen Markt für Weiterbildung. Lediglich auf dem Markt für Fernunterricht hat der Staat die Entscheidung getroffen, daß er selbst über eine staatliche Zentralstelle für Fernunterricht die Qualitätskontrolle ausübt und über die Zulassung eines Unternehmens zum Markt auch die Qualität des Angebots dieses Unternehmens signalisiert. Die Qualitätskontrolle auf dem konventionellen Markt für Weiterbildung wird ganz überwiegend durch private Organisationen besorgt.

Es gibt Zertifikate verschiedener Art. Diese sind zwar ein brauchbares Mittel, den Nachfragern ein Signal bezüglich der Qualität der angebotenen Dienstleistungen zu geben. Gleichzeitig löst jede Zertifizierung Kosten aus, die den Preis des Produkts erhöhen können. Dies stellt auch ein Hemmnis dar, das neu eintretende Unternehmen in den Markt für berufliche Weiterbildung überwinden müssen. Es ist jedoch dies auch eine Hemmschwelle für Unternehmer, deren Geschäftsabsichten weniger seriös sind. Der Überblick über die verschiedenen Bemühungen der Anbieter, die Qualität ihrer Leistungen nachzuweisen, wirft ein positives Licht auf die Wettbewerbsintensität auf diesem Markt. Es gibt konkurrierende, teils komplementäre institutionelle Lösungen des Problems der Qualitätskontrolle. Es mag sich in der weiteren Entwicklung dieses Marktes herausstel-

len, daß die Vielfalt zu groß ist. Doch sicheres Wissen darüber, welche Lösung keine Zukunft hat, gibt es nicht. Im Grunde kommt dieses Urteil in den Antworten der Unternehmen zum Ausdruck, die an der Unternehmensbefragung des Instituts für Weltwirtschaft teilgenommen haben. Auf die Frage, welche Rolle des Staates sie auf dem Markt für Weiterbildung gut oder weniger gut heißen, spricht sich eine Mehrheit für individuelle Weiterbildungsentscheidungen und die Schaffung von Beratungsstellen aus; solche Beratungsstellen stellen Informationen über Anbieter und deren Kurse zur Verfügung und tragen dazu bei, daß ein an Weiterbildung Interessierter das Angebot findet, nach dem er sucht.

Eine wettbewerbspolitische oder auch ordnungspolitische Herausforderung von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung stellen die Verzerrungen des Wettbewerbs dar, die vom Verhalten staatlicher Instanzen ausgehen. Es sind dies

- Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen privaten und staatlichen Weiterbildungsanbietern und
- Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen der beruflichen Bildung und dem der allgemeinen Bildung.

Auf dem Markt für berufliche Weiterbildung stehen private Anbieter verschiedener Rechtsform und staatliche Anbieter in Konkurrenz um die Nachfrager nach Weiterbildung. Wie die Unternehmensbefragung ergeben hat, treten Hochschulen, die bislang kaum eine Rolle gespielt haben, verstärkt als Anbieter auf, sei es direkt oder über von ihnen gegründete Gesellschaften privaten Rechts. In einigen Bundesländern fordert der Gesetzgeber die Hochschulen dazu auf, ihre Weiterbildungsaktivität auszuweiten. Volkshochschulen und Fachschulen stellen eine weitere Anbietergruppe dar, die bereits seit längerer Zeit Weiterbildung anbieten. Während Weiterbildungsangebote von Schulen und Hochschulen in anderen Ländern, wie etwa in den Vereinigten Staaten, einen bedeutenden Marktanteil haben, spielen diese in Deutschland noch eine untergeordnete Rolle. Jedoch könnte es zu größeren Marktanteilsverschiebungen kommen, wenn staatliche Bil-

dungseinrichtungen versuchen, eine zu erwartende rückläufige Kapazitätsauslastung durch vermehrte Weiterbildungsangebote zu kompensieren.

Das Weiterbildungsangebot staatlicher Bildungseinrichtungen ist wettbewerbsspolitisch betrachtet solange unbedenklich und auch gesamtwirtschaftlich als vorteilhaft zu bewerten, wie sich Kosten von Personal, Sachmitteln und Inanspruchnahme von Sachanlagen in den Preisen der Weiterbildungsangebote niederschlagen. Dies ist aber nicht selbstverständlich. Damit eine Preiskalkulation zustande kommt, die den Wettbewerb nicht zugunsten der staatlichen Anbieter verzerrt, ist dafür zu sorgen, daß staatliche Anbieter von Weiterbildung für die Inanspruchnahme von Personal und Einrichtungen der Schulen und Hochschulen Entgelte an die jeweilige Gebietskörperschaft zahlen, die die Kosten richtig widerspiegeln. Solche Entgelte könnten durchschnittliche Entgelte sein, die für das gesamte Gebiet eines Landes festgelegt werden; sie müßten jährlich an die Kostenentwicklung angepaßt werden.

Die Anreizstrukturen im gesamten Bildungswesen und damit die Bildung von Humankapital insgesamt werden vom Staat dadurch verzerrt, daß allgemeine Bildung, die durch Schulen und Hochschulen vermittelt wird, zum Nulltarif für den Nachfrager bereitgestellt wird. Im Gegensatz zur allgemeinen Bildung ist die berufliche Bildung für die Nachfrager im allgemeinen nicht kostenlos. Die Begünstigung der allgemeinen Bildung wird weiter verstärkt durch Finanzhilfen im Rahmen des Bafög, die Schüler von einem bestimmten Alter an und Studenten unter bestimmten Voraussetzungen erhalten. Demgegenüber muß der Besuch von Berufsschulen während der beruflichen Erstausbildung von dem Ausbildungsbetrieb durch Produktionsverzicht mit bezahlt werden und die Teilnahme an Fortbildung und Umschulung ist zu einem guten Teil privat zu finanzieren. Der Anreiz zum Besuch sekundärer und tertiärer Bildungseinrichtungen ist auch deshalb groß, weil formale Bildungsabschlüsse aufgrund von Rechtsvorschriften oder tarifrechtlichen Regelungen oftmals den individuellen Anspruch auf eine bestimmte Eingangsvergütung begründen.



Freilich besteht diese Anreizstruktur schon seit einigen Jahrzehnten. Sie war zu Beginn jedoch mit einer Begrenzung der Zahl der Absolventen höherer Bildungsabschlüsse verbunden. So stellten hohe Anforderungen in den Prüfungen sicher, daß nur ein kleiner Teil der Bewerber um einen höheren Bildungsabschluß erfolgreich war. Mißlich ist, daß sich das Auswahlverfahren der Bildungseinrichtungen auf der sekundären und tertiären Stufe geändert hat, indem die Leistungsanforderungen reduziert wurden. Dies könnte begründen helfen, daß der Anteil eines Jahrgangs, der sekundäre und tertiäre Bildungsabschlüsse anstrebt und erreicht, kräftig gestiegen ist, während der Anteil von Angehörigen junger Jahrgänge, die sich für eine berufliche Bildung entscheiden, stark zurückgegangen ist. Allerdings ist zu beobachten, daß die Zunahme der Absolventen sekundärer und tertiärer Bildungsstufen die Grundlage der relativ guten Einkommens- und Beschäftigungschancen von Hochschulabsolventen zerstört: Knappheit in vielen akademischen Berufen ist in Überangebot umgeschlagen. Da sich die Lohn- und Gehaltsstrukturen als nicht hinreichend flexibel erweisen, stellt sich Arbeitslosigkeit ein, oder es bewerben sich vermehrt Hochschulabsolventen auch um Stellen mit geringeren Anforderungen an die berufliche Qualifikation. Die Abwertung der Abschlüsse der allgemeinen Bildung über den Markt verbessert die Attraktivität der beruflichen Bildung. Dies mag zu Korrekturen in den individuellen Bildungsplanungen zugunsten der beruflichen Bildung führen. Unabhängig hiervon sollten sich die Bildungspolitiker die Frage stellen, ob die staatliche Begünstigung der Allgemeinen Bildung noch gerechtfertigt ist. Die Anforderungen, die an eine allokatonsneutrale Bildungspolitik zu stellen sind, lauten:

1. Allgemeine und berufliche Bildung sind gleich zu behandeln, und
2. die Kosten der Humankapitalbildung werden demjenigen angelastet, dem die Erträge zufließen.

Ein Bürgschaftsrahmen, der ein vom Staat garantiertes individuelles Anrecht auf rückzahlbare Kredite in gleicher Höhe für alle verbrieft, erfüllt diese Bedingun-

gen. Die Kredite werden von den Banken vergeben und dieser Bürgschaftsrahmen wird sowohl für Einrichtungen der allgemeinen Bildung als auch der beruflichen Bildung eingerichtet. Der Einzelne kann die Bürgschaft entsprechend seiner Präferenzen verwenden. Die Bildungseinrichtungen stehen in Konkurrenz um die individuellen Nachfrager. Deren Zahlungen treten an die Stelle der bisherigen Zahlungen aus den öffentlichen Haushalten. Eine solche institutionelle Innovation könnte dazu beitragen, daß der investive Charakter der Bildung stärker hervortritt. Die Bildung als Investition würde dem individuellen Kosten-Nutzen Kalkül unterworfen sein.

## Literaturverzeichnis

- ANBA (*Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit*) (1993). Anordnung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für Arbeit über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 29. April 1993. 5. Mai, Nürnberg.
- BA (Bundesanstalt für Arbeit und Sozialordnung) (1992a). Förderung der beruflichen Weiterbildung: Bericht über die Teilnahme an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung im Jahr 1991. Nürnberg.
- Bach, H.W. (1994). 25 Jahre Arbeitsförderungsgesetz — ein Grund zum Feiern? *Sozialer Fortschritt* 43 (6): 133–140.
- Bardeleben, R.v., U. Beicht, R. Stockmann (1991): Kosten und Nutzen der betrieblichen Berufsausbildung – Forschungsstand, Konzeption, Erhebungsinstrumentarium, Bundesinstitut fuer Berufsbildung, Berichte zur beruflichen Bildung, 140. Bonn.
- Behr, M.v. (1981): Die Entstehung der industriellen Lehrwerkstatt – Materialien und Analyse zur beruflichen Bildung im 19. Jahrhundert, Forschungsberichte aus dem Institut fuer Sozialwissenschaftliche Forschung, Muenchen.
- Behringer, F., W. Jeschek (1993): Zugang zu Bildung, Bildungsbeteiligung und Ausgaben fuer Bildung – Entwicklungen im Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Deutsches Institut fuer Wirtschaftsforschung, Beitrage zur Strukturforchung, Heft 139. Berlin.
- Beinghaus, E. (1993b). Lernen in der Ära der Controller. *CBT* 4/93: 8–11.
- BGBI. (*Bundesgesetzblatt, Teil I*) (1994). Bekanntmachung der Neufassung des Berufsbildungsförderungsgesetzes. (3): 78–83.
- Blackburn, M.L., D.E. Bloom, R.B. Freeman (1991). Changes in the Earnings Differentials in the 1980s. Concordance, Convergences, Causes, and Consequences. Working Paper Series 3901. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Blankertz, H. (1975): Berufsbildungstheorie und berufliche Ausbildungskonzeptionen. Excerpt from Blankertz, H. (1967): Die deutsche Berufs- und Fachschule, Jg. 63, H. 6, pp. 408–422.

- Blaschke, D., H.-E. Plath, E. Nagel (1992). Konzepte und Probleme der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik am Beispiel Fortbildung und Umschulung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 25 (3): 381–415.
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) (Hrsg.) (1992b). *Jahresbericht 1991*. Schriftenreihe Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft 32. Bonn.
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) (Hrsg.) (1993a). *Berufsbildungsbericht 1993*. Schriftenreihe Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft 34. Bonn.
- BMBW (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) (Hrsg.) (1993d). *Überbetriebliche Berufsbildungsstätten. Entwicklung, Aufgaben Perspektiven*. Schriftenreihe Grundlagen und Perspektiven für Bildung und Wissenschaft 35. Bonn.
- Boernsen, O., H.H. Glismann, E.-J. Horn (1985): Der Technologietransfer zwischen USA und der Bundesrepublik. Kieler Studie 192, Tübingen.
- Braun, H., I. Knapp (ed.) (1986): *Bildungsinvestition und Wirtschaftswachstum – Politische und ökonomische Strategien im Zeitalter des lebenslangen Lernens*, Wien.
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1994a). Sonderprogramm zur Weiterbildung erfolgreich. Sozialpolitische Informationen 26 (13).
- Bundesregierung, Presse- und Informationsamt (1994a). Sozialpolitische Umschau 100.
- Carnevale, A.P., L.J. Gainer, J. Villet, S.L. Holland (1990). *Training in Partnership. Linking Employers and Providers*. Alexandria.
- Commission on the Skills of the American Workforce, National Center on Education (1990). *America's Choice: High Skills or Low Wages! Report*. Rochester, N.Y.
- Dahrendorf, R. (1965): *Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer fuer eine aktive Bildungspolitik*. Hamburg.

- Derenbach, R., M. Pierret (1993). Zielsetzungen und Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft im Bereich der beruflichen Bildung. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Berufliche Weiterbildung als Faktor der Regionalentwicklung*. Forschungs- und Sitzungsberichte 191. Hannover.
- Deutscher Bundestag (1993a). Beschlußempfehlung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft zum Berufsbildungsbericht 1993 der Bundesregierung. *Drucksache 12/6336* vom 2. Dezember 1993. Bonn.
- Dicke, H., H.H. Glismann, A. Gröhn (1995): Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung. Kieler Studie 269, Tübingen.
- Dicke, H., H.H. Glismann, S.J. Siemßen (1994): Vocational Training in Germany. Kieler Arbeitspapier 622. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Doerr, G.B., C. Eckardt, T. Koester, A. Ramme (1991): Ausbildungsbegleitende Hilfen – Repraesentative Aussagen zu Problembereichen, innovativen Ansätzen und Umsetzungsmoeglichkeiten, Beitrage zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 156, Nuernberg.
- Eilbaum, B. (1989): Why Apprenticeship persisted in Britain but not in the United States. In: *Journal of Economic History*, Vol. 49, pp. 337–349.
- European Social Fund Directorate, Commission of the European Community (1993). NOW New Opportunities for Women. Community Initiatives "Human Resources". Brüssel.
- Falk, R (1982): Kosten der betrieblichen Aus- und Weiterbildung. In: Goebel, U, W. Schlaffke, *Berichte zur Bildungspolitik 1982/83 des Instituts der deutschen Wirtschaft*, p. 63–172. Koeln.
- Faulstich, P.P. (ed.) (1989): Die Bildungspolitik des Deutschen Gewerkschaftsbundes 1949–1979. Stuttgart.
- Heckman, J. (1993). Assessing Clinton's Program on Job Training, Workfare, and Education in the Workplace. Working Paper Series 4428. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Hegelheimer, A. (1974): *Texte zur Bildungsökonomie*. Frankfurt/M., Berlin, Wien.

- Heintze, C. (1988): Berufliche Erstausbildung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover.
- Heitger, B. (1993). Convergence, the "Tax State" and Economic Dynamics. *Weltwirtschaftliches Archiv* 129 (2): 254–274.
- Hofer, P., I. Weidig, H. Wolff (1989). Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen. Textband. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 131, 1. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.
- Holtkamp, R., F. Kazemzadeh (1989). Hochschulplanung 76: Das Engagement der Hochschulen in der Weiterbildung – Situation und Perspektiven. Hochschul-Informationssystem (HIS), Hannover.
- Isensee, J., Ch. Kannengießer (1992). Weiterbildung und Einkommensteuerrecht: Geltendes Recht und Möglichkeiten seiner Fortentwicklung. Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 106. Bonn.
- Jacoby, D. (1991): Transformation of Industrial Apprenticeship in the United States. In: *Journal of Economic History*, Vol. 51, pp. 887–910.
- Kaiser, M., M. Otto (1993). Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben. IAB-Werkstattbericht 13.
- Kasperek, P., W. Koop (1991). Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen – Eine kritische Auseinandersetzung mit den Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 24 (2): 317–332.
- Klodt, H. (1991). Wirtschaftsförderung für die neuen Bundesländer: Qualifizierungsgutscheine als Alternative. *Die Weltwirtschaft* (1): 91–103.
- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1993g). Leitfaden zu den Programmen und Gemeinschaftsaktionen. Task Force "Humanressourcen, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend", Brüssel.

- Kommission (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1993d). DG XIII Information technologies and industries, and telecommunications, DELTA 1993: Research and technology development of telematic systems for flexible and distance learning. Annual Technical Report on RTD. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. STIG Programme, An EC Research and Technological Development Programme (1991–1994). Brüssel.
- Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (1990). Zukunftsaufgabe Berufliche Weiterbildung, Grundpositionen der Wirtschaft. Bonn.
- Kuwan, H., D. Gnahs, B. Seusing, C. Sühlsen (1993). *Berichtssystem Weiterbildung 1991: Integrierter Gesamtbericht zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern*. Schriftenreihe Studien zu Bildung und Wissenschaft 110. Bonn.
- Kuwan, H., E. Waschbüsch (1992). *Einstellungen zur Weiterbildung. Ergebnisse von Umfragen in den alten und neuen Ländern im Vergleich*. Reihe Bildung – Wissenschaft – Aktuell 1. Bonn.
- Mahnkopf, B., F. Maier (1991). Flexibilisierung und Weiterbildung – Regulierungsdefizite und Regulierungsalternativen. In K. Semlinger (Hrsg.), *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Interessen, Wirkungen, Perspektiven*. Frankfurt am Main.
- Marohn, B. (1993). Sparmaßnahmen verschärfen die Probleme in der beruflichen Weiterbildung. *Handelsblatt*, 3./4. Dezember.
- Miltenberger, K. (1993). *Strategische Weiterbildungsplanung. Modellgestützte strategische Planung betrieblicher Weiterbildung*. Schriftenreihe des Instituts für Allgemeine Wirtschaftsforschung der Albert-Ludwigs-Universität 43. Freiburg i. Brsg.
- Müller, H. (1987). Auswirkungen der beruflichen Weiterbildungsförderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz: Eine bildungsökonomische Betrachtung und Evaluierung eines staatlichen Förderungskonzeptes in einem spezifischen Bildungsbereich. Europäische Hochschulschriften 5. Frankfurt am Main.
- Müller, K., H. Pflicht (1992). Weiterbildung '91: Mehr Ungelernte mit Unterhaltsgeld fördern. IAB-Kurzbericht 16.

- Noll, I., Ü. Beicht, G. Boell, W. Malcher, S. Wiederhold-Fritz (1983): Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung, Bundesinstitut fuer Berufsbildung, Schriften zur Berufsbildungsforschung, 63. Bonn.
- OECD, Organisation for Economic Co-Operation and Development, Centre for Educational Research and Innovation (1992): Education at a Glance, The OECD Indicators (on diskettes). Paris.
- Ohlin, B. (1931). Die Beziehung zwischen internationalem Handel und internationalen Bewegungen von Kapital und Arbeit. Zeitschrift für Nationalökonomie 2 (2): 161–199.
- Rickover, H.G. (1962): Swiss Schools and Ours: Why Theirs are Better. Little, Brown and Company.
- Rudorf, F., M. Wolbeck (1992). Weiterbildung in Europa, Band 1. Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT). Bonn.
- Schlaffke, W. (1992): Qualifizierter Nachwuchs fuer Europa, Beitrage zur Gesellschafts- und Bildungspolitik. Institut der deutschen Wirtschaft, Koeln.
- Schmidt, B., H. Hogreve (1994). Erhebung zur beruflichen Weiterbildung in Unternehmen im Rahmen des EG-Aktionsprogramms FORCE: Methodik und erste Ergebnisse der Vorerhebung für das Jahr 1993. *Wirtschaft und Statistik* (4): 247–258.
- Schönfeld, M., S. Stöbe (1992). Personalpolitik, Ausbildung und Weiterbildung im Raum Gelsenkirchen. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung – Materialien für eine handlungsorientierte Arbeitsmarktforschung II. Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Institut für Arbeit und Technik. Januar, Gelsenkirchen.
- Schumpeter, J.A. (1947). Theoretical Problems of Economic Growth. In J.T. Lumbie und R.V. Clemence (Hrsg.) (1954), *Economic Change in America*. Readings in the Economic History of the United States. Harrisburg, Pa.
- Seipel, M. (1994). Weiterbildungsszene Deutschland. Studie über den Weiterbildungsmarkt in Deutschland. Bonn.
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) (1993). Empfehlung zu qualitativen Anforderungen an Weiterbildungseinrichtungen. Beschluß der KMK vom 5. November 1993, o.O.



- Staudt, E. (1993). Weiterbildung zwischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik – Berufliche Weiterbildung in den neuen Bundesländern. Berichte aus der angewandten Innovationsforschung 114. Bochum.
- Steedman, H. (1993): The Economics of Youth Training in Germany. In: Journal of Economics, Vol. 103, pp. 1279–1291.
- Stigler, G.J. (1987). *The Theory of Price*. New York.
- US Department of Commerce, Bureau of the Census (1986). *Current Population Survey. Adult Education*. Ann Arbor, Mich.
- Weiß, R. (1994). Betriebliche Weiterbildung 1992: Ergebnisse der Weiterbildungserhebung der Wirtschaft. Manuskript vom 11. April. Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Wollschläger, N. (1993). *Berufsbildung 1992 – Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf die Aus- und Weiterbildung*. FIWW-Reihe Europäische Integration – Grundfragen der Theorie und Politik, Band 1. Berlin.
- Wolski-Prenger, F. (1993). Arbeitslosenarbeit in den neuen Bundesländern. *Das Parlament* 43 (35). Beilage *Aus Politik und Zeitgeschichte*.
- Zentralverband des Deutschen Handwerks (1983): Standpunkte zur Berufsausbildung, Schriftenreihe Heft 33. Bonn.
- ZFU (Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht) (o.J.). Entwicklung und Stand des Fernlehrwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Manuskript. Köln.