

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Lutz-Rainer Reuter

**Bildungs- und
Beschäftigungssystem**

Zum Verhältnis von individuellem
Bildungsanspruch, ökonomisch-
gesellschaftlichem Qualifikationsbedarf
und staatlicher Ausbildungssteuerung

Hans-Christian Harten

**Finanzierung und Organisation
der beruflichen Bildung in der
politischen Auseinandersetzung
1974—1977**

Wilhelm Frenz

**Ist der Zweite Bildungsweg
am Ende ?**

ISSN 0479-611 X

B 2/78

14. Januar 1978

Bildungs- und Beschäftigungssystem

Zum Verhältnis von individuellem Bildungsanspruch, ökonomisch-gesellschaftlichem Qualifikationsbedarf und staatlicher Ausbildungssteuerung

„Für mich ist es kein Argument, wenn man behauptet, der Akademiker fände am ehesten einen Arbeitsplatz; der Dr. rer. nat. als Taxifahrer und der Volljurist als Möbelpacker sind für mich keine Lösung . . . Bildung hängt nicht an Prüfungen und Zertifikaten. Bildung hat, wer seine Person entfaltet in dem Raum und Rahmen, in den er hineingestellt ist und in dem er Verantwortung zu übernehmen bereit ist.“¹⁾

Hans Maier

„Ein Hauptübel unseres höheren Schulwesens liegt in der Überzahl gelehrter Schulen und in der künstlichen Verleitung zum Besuch derselben, welche unsere Einrichtungen üben, so daß wir gelehrte junge Männer weit über den Bedarf und über die Möglichkeiten ihrer entsprechenden Unterbringung hinaus züchten . . . Die Folge hiervon ist, daß die Schüler, anstatt durch die Schule für das praktische Leben brauchbar gemacht zu werden, den Aufgaben desselben und den Verhältnissen, in welchen sie und ihre Eltern leben, entfremdet werden.“²⁾

Otto von Bismarck

„Es kann in Zukunft keine Entwicklung des Bildungswesens am Markt vorbei gehen. Eine Abkoppelung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem würde die Schule in eine sozial unverantwortliche Isolierung hineintreiben. Schule und Hochschule haben in erster Linie Dienstleistungsfunktion.“³⁾

Wilhelm Hahn

Vorbemerkung

Das Verhältnis zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem hat lange Zeit nur eine relativ kleine Gruppe von Bildungsplanern und Wissenschaftlern interessiert⁴⁾. Die vielfältigen und komplizierten Beziehungen zwi-

schen beiden Systemen traten solange nicht in ein breiteres öffentliches Bewußtsein, wie der Bedarf des Arbeitsmarktes am qualifiziertem Personal nicht befriedigt werden konnte sowie die ökonomisch-technologische und die emanzipatorisch-chancengleichheitsorientierte Legitimation der Forderung nach mehr und besserer Bildung für mehr Menschen auf dasselbe (Teil-)Ziel hinausliefen, Begabungsreserven zu mobilisieren, d. h. mehr Jugendlichen aus Arbeiterfamilien und ländlichen Regionen sowie Mädchen eine qualifiziertere Ausbildung zu vermitteln. Auf dem Hintergrund des im internationalen Vergleich rückständigen westdeutschen Bildungssystems⁵⁾ wurde die enge funktionale Beziehung von technologi-

¹⁾ Bayerischer Kultusminister (Bay. KM) Hans Maier, Das Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem im akademischen Bereich, Referat v. 10. 11. 1976 in der Hanns-Seidel-Stiftung, MS S. 10 u. 14.

²⁾ Reichskanzler Otto v. Bismarck in einem Schreiben vom 16. 3. 1890 an Kaiser Wilhelm II. Abgedruckt in: Erziehung und Wissenschaft 29 (1977), H. 3, S. 14.

³⁾ Baden-Württembergischer (BW) KM Wilhelm Hahn, Bildungspolitik im Spannungsfeld von Wunsch und Bedarf, Referat v. 20. 2. 1977 vor dem Verband der BW-Textilindustrie, MS S. 11.

⁴⁾ Vgl. Hasso v. Recum, Aspekte der Bildungsökonomie, Darmstadt/Neuwied 1969; Klaus Hüfner/Jens Naumann (Hrsg.), Bildungsökonomie — eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1969.

⁵⁾ OECD-Bericht über die Bildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland v. 1. 12. 1971, Auszüge abgedruckt in: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 1972, S. 275—281, 304—311.

Lutz-Rainer Reuter, Dr. jur., geb. 1943 in Kiel; Studium der Rechtswissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Politikwissenschaft und Soziologie in Kiel, Tübingen und Konstanz; 1971 bis 1974 wiss. Assistent für Politikwissenschaft und öffentliches Recht, 1974 bis 1977 Akademischer Rat an der Gesamthochschule Siegen; seit 1977 Professor für Politikwissenschaft an der Hochschule der Bundeswehr Hamburg.

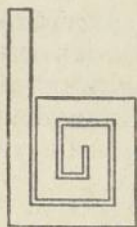
Veröffentlichungen u. a.: Das Recht auf chancengleiche Bildung, Düsseldorf 1975; Rechtsunterricht als Teil der Gesellschaftslehre, Saarbrücken 1975; Partizipation als Prinzip demokratischer Schulverfassung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/75; Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: ebd. B 34/76; Bildungsreform als sozio-politischer Konflikt, in: Die Mitarbeit 1976, S. 146—157; Legitimation durch Verfassung? Lernziele des gesellschaftlichen Unterrichts zwischen Grundgesetz und Politik, in: Siegfried Jenker/Gerd Stein (Hrsg.), Zur Legitimationsproblematik bildungspolitischer Entscheidungen, Saarbrücken 1976.

Hans-Christian Harten, Dr. phil., seit Frühjahr 1977 Assistenzprofessor am Institut für allgemeine Erziehungswissenschaft und Schulpädagogik der Freien Universität Berlin; Studium der Politikwissenschaft und Philosophie in Frankfurt und Hamburg.

Veröffentlichungen: Vernünftiger Organismus oder gesellschaftliche Evolution der Vernunft — Zur Gesellschaftstheorie des genetischen Strukturalismus von Piaget, Frankfurt/M. 1977; Kognitive Sozialisation und politische Erkenntnis — Jean Piagets Entwicklungspsychologie als Grundlage einer Theorie der politischen Bildung, Weinheim 1977; Strukturelle Jugendarbeitslosigkeit — Bildungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen und Konzeptionen, München 1977.

Wilhelm Frenz, Dr. phil., geb. 1933, seit 1975 Prof. für Didaktik der Gesellschaftswissenschaften an der Gesamthochschule Kassel, 2. Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für politische Bildung, Landesgruppe Hessen; zehn Jahre Tätigkeit an einem Kolleg des Zweiten Bildungswegs, 1972—1975 Lehrbeauftragter für Erwachsenenbildung an der Universität Marburg.

Veröffentlichungen u. a.: Konzentration und Monopolisierung; Eliten im sozialen Wandel, beides in: Für einen wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Schwerpunkt in der gymnasialen Studienstufe, hrsg. v. Hess. Institut für Lehrerfortbildung, Reinhardswaldschule bei Kassel, 1970; Probleme und Chancen zur Integration beruflicher und politischer Bildung, in: Hess. Blätter für Volksbildung, H. 4/1973; Wirtschaftskonzentration und Macht, erscheint Stuttgart 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

scher Entwicklung, internationaler Konkurrenzfähigkeit und wirtschaftlichem Wachstum hervorgehoben.

Diese Beziehung scheint seit einiger Zeit gestört; Jugend-, Lehrer- und wachsende allgemeine Akademikerarbeitslosigkeit gelten als Beleg für eine (numehr als ‚verfehlt‘ bezeichnete) Bildungspolitik, deren Favorisierung der höheren, insbesondere Hochschul-Ausbildung die frühere *Harmonie* zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem zerstört habe; die ökonomisch-technologisch-dynamische Legitimation der Bildungspolitik ist verdrängt, der individualistische Ansatz als Utopie abgestempelt. Qualifikationen, die über den aktuellen Erfordernissen und Nutzungsmöglichkeiten (‚Überqualifikation‘) liegen, gelten nun auf einmal als Fehlinvestitionen; denn im Idealfalle vermittle das Bildungssystem eben nur diejenigen Qualifikationen, die das Beschäftigungssystem zum jeweiligen Zeitpunkt abrufe⁶⁾. Als Instrument effizienten Bildungsressourceneinsatzes, marktbedarfskonformer Ausbildungssteuerung und damit wohl auch sicherer Arbeitsplatzgewährleistung (die oft ‚übersehene‘ *Nagelprobe* des Bedarfsansatzes) bietet sich die inzwischen stark angewachsene Bildungsbedarfsprognostik an. Die Verweigerung von Bildungschancen für 16jährige sei humaner und ökonomischer als die Verweigerung von Berufs- und Lebenschancen für

24jährige; der auf den ersten Blick einleuchtende Satz könnte allerdings auch jene These stützen, daß Bildungsbedarfspolitik primär der Statuszuweisung, sozialen Selektion und Schichtstabilisierung diene⁷⁾, mithin einen ‚Bedarf‘ an gesellschaftlicher Ungleichheit realisiere; mit anderen Worten: die Dominanz der *Nachfrageorientierung* berge die ‚Gefahr der Entwertung erworbener *Bildungsberechtigungen*, der Egalisierung bestehender Hierarchien und des Verlustes der traditionellen Legitimationsbasis sozialer Differenzierung in der bürgerlichen Gesellschaft⁸⁾.

Instrumente, Ziele und Funktionen der Forderungen nach Verknüpfung von Bildungs- und Beschäftigungssystem (*Subordinationsthese*) bzw. stärkerer Ausgrenzung (*Entkoppelungsthese*) sollen auf dem Hintergrund der skizzierten Annahmen diskutiert werden. Nach einer Bestandsaufnahme der aktuellen Probleme des Bildungssystems (I) werden die funktionalen und strukturellen Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem skizzenhaft beleuchtet (II); im Mittelpunkt stehen der (angebliche) Zielkonflikt von Bildungsanspruch und qualifikatorischem Bedarf (III) und normative Legitimitätszweifel gegenüber aktiver Bildungssteuerung (IV); einige Thesen zu den Konsequenzen für beide Systeme (V) schließen den Beitrag ab.

I. Situation des Bildungssystems

1. Skizze aktueller Probleme

Bildungssysteme sind unbeschadet mancher Versuche, ihre Institutionen, Inhalte und Vermittlungsprozesse gegen das soziopolitisch-ökonomische Konfliktfeld abzuschotten (‚pädagogischer Freiraum‘), Widerspiegelung der Sozialstrukturen, Herrschaftsverteilung und Interessenkonflikte. Daher sind Bildungsfragen nicht in Abgrenzung von gesellschaftspolitischen diskutierbar, ist Bildungspolitik immer auch Gesellschaftspolitik. Der zunehmend beklagte Reformdruck auf die Bildungsinstitutionen (mit der gegenauflärerischen

Forderung nach Ruhe, Stabilisierung und Repädagogisierung) und der allenfalls verlangsamte Wandel des westdeutschen Bildungssystems sind die bildungspolitische Komponente sozialer Veränderungsprozesse im Gesellschaftssystem der Bundesrepublik Deutsch-

⁶⁾ Bay. Ministerrat; Gleichgewicht zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem (Studie einer Interministeriellen Arbeitsgruppe), MS Sept. 1976, S.6; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Beschäftigungssystem und Akademikernachwuchs, Köln Nov. 1976, S. 5 u. 9.

⁷⁾ ‚Gebot der sozialen Symmetrie‘ — zu dieser zumindest sehr mißverständlichen Formel vgl. CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Pressedienst v. 26. 8. 1976, S. 3, und dies., Öffnung des Bildungswesens durch Kurskorrektur in der Bildungspolitik. Eine Dokumentation zu den Chancen der Hochschulabsolventen bis zum Jahr 2000, (Arbeitskreis für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie der CDU/CSU), MS, Bonn v. 26. 8. 1976, S. 20.

⁸⁾ Näher Ulrich Teichler, Numerus-clausus und gesellschaftlicher Bedarf, in: Studentische Politik. Informationen — Materialien — Berichte 1975, H. 6/7, S. 47—66, 63 ff.; vgl. auch Ulrich Herrmann/Gerd Friederich, Qualifikationskrise und Schulreform — Berechtigungswesen, Überfüllungsdiskussion und Lehrerschwemme, in: Zeitschrift für Pädagogik, 13. Beiheft 1977, S. 309—325.

land; der Konflikt um Ziele, Inhalte und Organisation insbesondere des schulischen Bildungssystems belegt den Fortfall des kraft Tradition herrschenden gesellschaftlichen Bildungskonsenses und verdeutlicht den *funktionalen Wandel* formalisierter Bildungsprozesse. Eine kurze Skizze vermittelt einen Überblick über wichtige aktuelle Strukturprobleme.

Hervorstechend im Problemspektrum der siebziger und achtziger Jahre ist das *Quantitätsproblem* — ein keinesfalls neuartiges Thema, wie die ‚Überfüllungsdiskussion‘ am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts belegt⁹⁾. Das vorwiegend noch traditionell strukturierte Bildungssystem ist dem *Druck der großen Zahl* ausgesetzt, verursacht durch die extrem ungleiche Entwicklung der Jahrgangsstärken einerseits und eine Modifikation in der Bildungswertschätzung andererseits (Bildung als Aufstiegsfaktor, als Emanzipationsfaktor, als Wachstumsfaktor, als gesellschaftliches Konsumgut). Die Kausalbezüge zwischen Bildungsmotivation, Bildungswerbung und Bildungsrückstandstheorie sind zwar bislang nicht befriedigend geklärt, Ergebnis ist jedenfalls die expansive Entwicklung in Real-, Ober- und Hochschulen.

Das *Inhalts- und Qualitätsproblem* hängt eng mit dem ersteren zusammen; das materielle Bildungsspektrum der ‚höheren‘ Bildungsinstitutionen hat sich nur wenig modifiziert und zeichnet sich durch sozialwissenschaftliche, naturwissenschaftliche und technische Defizite aus. Die universitären Studiengänge sind nur unzulänglich inhaltlich-zeitlich strukturiert und formalisiert. Das Massenproblem ist nicht zuletzt ein Problem unzulänglich finalisierter, inhaltlich organisierter und zeitlich limitierter Ausbildungsgänge¹⁰⁾.

Für das *Organisationsproblem* gilt ähnliches: Mit dem traditionellen Instrumentarium eines vertikal statt integriert-differenziert strukturierten, flexiblen Schul- und Hochschulsystems¹¹⁾ kann nur unzulänglich, wenn über-

haupt, der funktionale und quantitative Wandel in der Bildungsteilnahme bewältigt werden.

Verschärfend wirkt das *Berechtigungsproblem*. Hierunter sind der hohe, von den individuellen Studienprogrammen weitgehend ab-

INHALT

Vorbemerkung

I. Situation des Bildungssystems

1. Skizze aktueller Probleme
2. Skizze einiger Problemursachen
3. Klärung aktueller Begriffe

II. Hinweise zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem

1. Quantitative Entwicklungstendenzen
2. Ziele und Funktionen des Bildungssystems zwischen politischem und ökonomischem System
3. Parteien und Verbände zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem
4. Bildungssteuerung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

III. Bildungspolitik im Zielkonflikt von Nachfrage und Bedarf

1. Bildungsökonomische Bedarfsprognostik als Grundlage politischer Ausbildungslenkung?
2. Nachfrage versus Bedarf — eine Scheinalternative in der Bildungspolitik

IV. Bildungssteuerung in der Legitimitätsprüfung

1. Legitimitätsprobleme
2. Legitimitätsbegründung und Schranken der Bildungssteuerung

V. Thesen zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem und zu den Aufgaben der Bildungspolitik

gelöste Formalisierungsgrad der Abschlußtypen von Ausbildungsgängen und ihre Rangabstufung zu verstehen, die Orientierungskriterien für die Einstellungsebene und Karrierechancen im öffentlichen und — hieran orientiert — im privaten Beschäftigungssystem sind. Zwar ist angesichts der stark angestiegenen Zahl hoher und höchster Abschlußgrade die in ihrer Eindimensionalität auch in der Vergangenheit schon kaum berechtigte Erwartung nicht mehr realistisch, daß ein möglichst hoher sozioökonomischer Status nur

⁹⁾ Herrmann/Friederich, a. a. O.; ders., Schule und Gesellschaft. Weinheim/Basel 1977.

¹⁰⁾ Vgl. hierzu die widersprüchlichen Aussagen im Hochschulrahmengesetz (HRG) vom 26. 1. 1976 — einerseits § 10 Abs. 2 S. 1, andererseits S. 2, dritterseits Abs. 3.

¹¹⁾ Der Um- und Ausbau als Gesamthochschulsystem ist trotz Wissenschaftsrat (Empfehlungen zu Umfang und Struktur des Tertiären Bereichs, Bonn Juni 1976), HRG §§ 4—6 und punktueller Gründungen (NRW, Hessen, HH) derzeit wenig realistisch; vgl. auch Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Struktur und zum Ausbau des Bildungswesens im Hochschulbereich nach 1970, Bd. 1—3, Bonn 1970.

durch eine entsprechend hohe formale Ausbildungsqualifikation erreichbar sei; gleichwohl muß jeder Versuch einer inhaltlich-funktionalen Diversifizierung von Ausbildungsprogrammen solange scheitern, wie die Beziehung von Bildungsberechtigung und Sozialstatus durch die Abschottung der Eingangsstufen im Beschäftigungssystem aufrechterhalten wird ¹²⁾.

Über die schlichte Feststellung hinaus, daß Politik stets Konflikt um knappe Mittel und Prioritätensetzungen ist, ist Bildungspolitik heute in besonderem Maße ein *Ressourcenproblem*. Trotz erheblicher Ausgabensteigerungen ist der Mitteleinsatz hinter den quantitativen Entwicklungen im Bildungssystem zurückgeblieben; in Konkurrenz mit anderen Gemeinschaftsaufgaben hat Bildungspolitik nicht den hohen Rang wie in vergleichbaren Staaten erringen bzw. angesichts des *Drucks der leeren Kassen* halten können.

Letztlich kennzeichnet das *Arbeitsmarktproblem* die Schwierigkeiten des Bildungssystems; der Mangel an Ausbildungsplätzen, sektoral und regional gravierend zugespitzt, der fächerspezifisch z. T. erhebliche Mangel an Studienplätzen, die Jugend- und Jungakademikerarbeitslosigkeit haben derartige Rückwirkungen auf die Ausbildungsinstitutionen, daß ein Großteil der demokratisch-sozialen Reformziele verlorengeht.

Das Überfüllungsthema als Kausalindikator für (unterstellte) Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem verdrängt alle inhaltlich-strukturellen Fragen: Als Erklärung bietet sich die gängige Formel an, die Bildungspolitik habe die funktionale Beziehung von Ausbildung, Beschäftigung und Produktivität mit ihren Postulaten *Bildungschancengleichheit und Bildungsrecht* mißachtet. Diese These ist näher zu überprüfen; soviel an dieser Stelle:

— Die Bildungsexpansion fand eine, wenn nicht sogar die tragende legitimatorische Stütze im technologisch-ökonomischen Bedarf an hohen Qualifikationen. Sollte sich dies heute als falsch erweisen, wäre es nicht gerade ein Argument für eine enge Verknüpfung beider Systeme.

¹²⁾ Z. B. Fachhochschule als Durchgangsstufe (allg. Hochschulreife) zur Universität, solange 6semestrige FH-Studiengänge mit der Eingangsstufe A 9, 8semestrige Universitätsdiplome mit A 13 bewertet werden.

— Schwankungen von Jahrgangsstärken können für sich kein Gegenstand der Kritik sein; Bildungs-, Arbeits- und Sozialpolitik haben vielmehr die aus *derartigen* Ungleichgewichten resultierenden Konflikte aktiv und prospektiv zu bewältigen.

— Die Stärke von Jahrgängen und die Gesamtzahl der Beschäftigten bzw. Arbeitswilligen liegen als Ausgangsdaten für die Bildungs- und Beschäftigungspolitik fest; in der Bedarfsdiskussion wird dies jedoch verdrängt, wenn (tatsächliche oder angebliche) sektorale Ungleichgewichtigkeiten („Abiturientenberg“) kritisiert, die quantitativ eher größeren Probleme der übrigen Sektoren jedoch unterschlagen werden.

— (Geforderte) Restriktionen im Bildungssystem holen die Selektionsfunktion aus dem Beschäftigungssystem zurück; sie verstärken damit jedoch nicht die Chancen unterer und mittlerer Abschlüsse, sondern erhöhen dort den Konkurrenzdruck und mindern die Bildungschancen. Umgekehrt begünstigen sie die Sozialchancen der kleingehaltenen Zahl der Jugendlichen mit hohen Abschlüssen und stabilisieren die Status- und Einkommensverteilung. Diese Ausbildungsabsolventen ‚verdrängen‘ dann zwar nicht mehr die Hauptschüler, abgesehen davon, daß der Begriff mehr ideologische als tatsachenbeschreibende Bedeutung hat: mehr Abiturienten bedeuten weniger Hauptschüler, d. h. Verdränger und Verdrängte sind identisch. Aber ein Verdrängungskampf bleibt — nämlich dort, wo er traditionell war: innerhalb des vertikal gegliederten Schulsystems nach Maßgabe von elterlichem Sozialstatus, Ausbildungsgrad und Milieu; ‚Verdrängungsprozesse‘ fänden wieder bei der Masse der unteren und mittleren Qualifikationsgrade statt. Der *Schein* der durch Bildung, Begabung und Leistung legitimierten sozialen Ungleichheit bliebe gewahrt.

2. Skizze einiger Problemursachen

Wesentliche Gründe für die aktuelle Problemsituation wurden bereits angedeutet; einige weitere seien kurz erwähnt. Die Bildungspolitik in der Bundesrepublik hat sich nicht rechtzeitig den von außen auf das Bildungssystem zukommenden Problemen zugewendet, sondern sich in wechselseitiger parteipolitischer Ideologisierung neuer Konzepte selbst erheblich paralyisiert. Die Zuständigkeitspluralität hat eine Entlastungswirkung hinsichtlich der Verantwortung für länderübergreifende

Probleme¹³⁾. Statusfragen, institutionelle und formale Probleme überlagern materielle; an die Stelle nüchternen Leistungskonkurrenz zwischen alten und neuen Modellen tritt ein ideologischer Kampf um die Institutionen. Notwendige Studienreformen wurden über den Hochschulrahmengesetz-Konflikt vertagt, Studienreformkommissionen erst so spät eingesetzt, daß ihre Arbeitsergebnisse großenteils erst *nach* den Quantitätsproblemen greifen können. Die eigene Reformfähigkeit der Hochschulen erweist sich als gering, neue Strukturen und Arbeitsformen werden teils strukturell, teils gezielt blockiert. Wirksame Anstöße zur Ausbildungsreform seitens der Kultusministerkonferenz sind unterblieben, die Empfehlung des Wissenschaftsrates zum Tertiären Bereich hat geringe Wirkung entfaltet. Letztlich: zufriedenstellende Ansätze zur Beseitigung der *gravierenden* Koordinationsmängel zwischen den Lernorten der beruflichen Bildung sind nicht in Sicht¹⁴⁾.

3. Klärung aktueller Begriffe

Die Berechtigung der *Forderung* nach einer Koordinierung von Bildungs- und Beschäftigungssystem in einer hochentwickelten Industriegesellschaft ist kaum bezweifelbar; ihre völlige Abgrenzung voneinander wäre wirklichkeitsfremd und von den ökonomisch-sozialen Kosten her inakzeptabel. Zwar mag für Teile einer traditionellen Pädagogik die funktionalistische Betrachtung von Bildung befremdlich sein, doch hat Bildung über einen ‚Wert an sich‘ hinaus soziopolitische Funktionen zu erfüllen. Erst recht hat *Bildungspolitik* wie jede Politik im Rahmen knapper Ressourcen mit Interessen, Werten und Konflikten zu

tun — die bildungspolitische Entscheidung über Bildungsziele und -inhalte, über institutionelle Strukturen, Zugang und Personal ist in einem weiten Begriffsinne *Nachfrage- und Bedarfslenkung*. Insofern gibt es keine rein nachfrageorientierte Bildungspolitik, denn institutionell-materielle Bildungsangebote sind Steuerungsinstrumente. Umgekehrt ist kein hochentwickeltes Gesellschaftssystem vorstellbar, dessen Bildungssystem nicht *auch* nachfrageorientierte Elemente besäße: Bildungsvermittlung erfordert individuelle Motivation, Aktivität und Eigenentscheidung. Eine grundsätzliche Antinomie zwischen zentraler Systemsteuerung und individueller Entscheidung besteht daher nicht, Konflikte finden innerhalb des nachfrage- wie bedarfssteuernden Bildungssystems statt.

Nachfrage und *Bedarf* sind zentrale (Input-)Kategorien, die für die quantitative und qualitative Struktur des Bildungssystems von Bedeutung sind. Beim *Bedarfsbegriff* ist ein umfassender (*gesellschaftlicher Bedarf*) und ein engerer Bedeutungsgehalt (*ökonomischer Bedarf*) zu unterscheiden; Bedarfsorientierung im ersteren Sinne hieße, daß Bildungspolitik die ‚großen‘ gesellschaftlichen Ziele und Bedürfnisse *Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung, Chancengleichheit und Solidarität, Mitbestimmung und Kommunikation, Arbeit und Konsum (Freizeit)* anstrebe. Folgerungen auf einer konkreten Ebene wären die Beseitigung inhumaner Arbeit oder die Ausbildung gesellschaftlich wünschenswerter, indes noch nicht nachgefragter Fähigkeiten. Der engere *ökonomische* Bedarfsbegriff weist der Bildungspolitik einen eher passiven Part zu, ist aber gleichwohl noch nicht eindeutig hinsichtlich seiner Bezugsebene: denn der wirtschaftliche Arbeitskräftebedarf kann — isoliert oder additiv — Nachfrage nach bestimmten formalisierten Abschlüssen (z. B. Hauptschule, Abitur, Lehre), einer bestimmten Ausbildungsdauer (z. B. drei- oder vierjähriges Studium), allgemeinen Sozialisationsleistungen (z. B. durch ein Jura- oder Ökonomiestudium) oder konkreten inhaltlich definierten Anforderungsprofilen sein; er kann sich innerhalb der konkreten Sparte auf Mindest- oder Höchstanforderungen beziehen. Ob es im Sinne *präziser* Qualifikationsanforderungen überhaupt eine hinlänglich eindeutige Determination von Bedarf durch das Beschäftigungssystem gibt oder der Begriff nur ein (theoretisches oder gar ideologisches) Konstrukt ist, sei hier noch nicht weiter verfolgt.

¹³⁾ Vgl. die Genese des HRG, des Numerus clausus, der Alternativhochschulzugangsregelungen, der Berufsausbildung in der Sekundarstufe II u. v. m. Hierzu vgl. Andreas Flitner/Ulrich Herrmann (Hrsg.): *Universität heute*. München/Zürich 1977.

¹⁴⁾ Hierzu Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), *Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung v. 2. 6. 1975*, Stuttgart 1975; Reinhard Crusius u. a., *Berufsbildung — Reformpolitik in der Sackgasse?*, Reinbek 1974; Theodor Dams, *Berufliche Bildung — Reform in der Sackgasse*, Freiburg 1973; Winfried Schläffke/Jürgen Zabeck, *Berufsbildungsreform — Illusion und Wirklichkeit*, Köln 1975; *Reform der beruflichen Bildung* (Schriftenreihe der IG Metall Bd. 66), Frankfurt a. M. 1976; Hildegard Hamm-Brücher, *Bildung ist kein Luxus*, München 1976.

Bildungsnachfrage bedeutet die individuelle Forderung nach Bereitstellung von institutionellen und materiellen Bildungsangeboten nach Wahl des Nachfragers; sie ist — abgesehen von den faktischen Realisierungsproblemen eines jeden Ausbildungswunsches — unabhängig von vorhandenen resp. diskutierten Berufsbildern, Funktionen und institutionellen Angeboten kaum vorstellbar. Sie besitzt allerdings erhebliche Relevanz bei der Forderung nach Differenzierung und Individualisierung in stark formalisierten Ausbildungsgängen sowie bei Kapazitätsproblemen in vorhandenen Institutionen. Als Nachfrage nach Qualifikationen oder ausgebildetem Personal verfließt der Begriff mit dem des ökonomischen Bedarfs; letzterer besitzt in diesem Zusammenhang eine gewisse prognostische, ersterer eine eher empirische Komponente.

Bildungssteuerung bzw. -lenkung besitzen wie der Bedarfsbegriff zwei Bezugsebenen: eine *Anpassungssteuerung* versucht die qualifikatorischen Leistungserwartungen und quantitativen Anforderungen des Beschäftigungssystems durch Adaption des Bildungssystems möglichst optimal zu erfüllen. Sie entspräche also dem ökonomischen Bedarfsbegriff. Eine *Influationssteuerung* versucht nach Maßgabe der Ziele des gesellschaftlichen Bedarfs durch den Output des Bildungssystems auf das Beschäftigungs- und Wirtschaftssystem einzuwirken. *Negative* Steuerung bedeutet, daß die Bildungspolitik eine möglichst reibungslose

Anpassung der Bildungsvermittlung und Abschlußstruktur an die Bedarfsanmeldungen des Beschäftigungssystems anstrebt und überschüssige Bildungsnachfragen abweist (Entscheidungsverhinderung); *positive* Steuerung (Entscheidungsstimulierung) erfolgt durch institutionelle Angebote, Anreize u. ä. — ihre Grenzen sind allerdings fließend.

Die in den Sozialwissenschaften heute gängige Verwendung des *Systembegriffs* sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine eindeutige Definition nicht vorliegt. Hier wird unter *System* im Zusammenhang mit Bildungs-, Beschäftigungs-, politischem, gesellschaftlichem etc. System die funktionale, personelle und strukturell-institutionelle Ausdifferenzierung gegenüber anderen Systemen verstanden. Der theoretisch-dezisionistische und praktisch-simplifikatorische Charakter des Systembegriffs sollte nicht verkannt werden; die Ziele und Funktionen im Bildungssystem sind höchst heterogen und dissensbehaftet, die Strukturen (z. B. öffentlicher und privater Ausbildungsträger) kaum vergleichbar, ja es ließe sich auch Systembildungen ‚quer‘ zu Bildungs- und Wirtschaftssystem vornehmen — das Personal des Bildungssystems ist Teil des Beschäftigungssystems. Die Verwendung der Begriffe scheint jedoch gerechtfertigt, solange es um die Erörterung grundsätzlicher Fragestellungen zwischen formalisierter Ausbildung und Beschäftigung bzw. (Bildungs-)Politik und Ökonomie geht.

II. Hinweise zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem

1. Quantitative Entwicklungstendenzen

Das Gewicht quantitativer Probleme in der gegenwärtigen Bildungspolitik verdeutlichen einige ausgewählte Daten.

Schülerzahlen: Der hohe Geburtenzuwachs mit Jahrgangsstärken zwischen 800 000 und 1 Mill. liegt zwischen den Jahren 1960 und 1970. Für die Primarstufe bedeutet dies bereits eine *Abnahme* der Schülerzahl von 4,2 Mill. (1973) über 2,8 Mill. (1980) auf 2,5 Mill. (1985); entsprechend zeitlich verschoben verläuft die Entwicklung in der Sekundarstufe I von 4,8 Mill. (1973) über 5,5 Mill. (1977/78) auf 3,3 Mill. (1990) und in der Sekundarstufe II von 2,3 Mill. (1973) über 2,9 Mill. (1981/82)

auf 1,7 Mill. (1995)¹⁵⁾. Der Geburtenrückgang der siebziger Jahre wirkt sich bei den Ausbildungsabsolventenzahlen um 1990 aus. Die Daten verdeutlichen das Problem, für einen zeitlich begrenzten Abschnitt hinreichend Personal und Institutionen vorzuhalten, um den Qualitätsstandard der Ausbildung zumindest halten, wenn schon nicht verbessern zu können. Ganz erhebliche Prognoseprobleme ent-

¹⁵⁾ Nach Kultusministerkonferenz (KMK) Dokumentation Nr. 50/Mai 1976, Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 1973—1995; Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (BMBW), Bildungspolitische Zwischenbilanz, Bonn Febr. 1976; BMBW, Grund- und Strukturdaten 1976, Bonn Sept. 1976.

stehen naturgemäß dort, wo bestimmte Übergangsquoten in ihrer Tendenz fortgeschrieben und die Geburtenentwicklung von 1977 an nur geschätzt werden kann; für die Primarstufe zeigt sich bereits um 1982/83 eine deutliche Stabilisierung (Geburtenjahrgänge 1975/76) — Teilstatistiken für 1976 lassen sogar einen stärkeren Anstieg als bislang angenommen vermuten¹⁶⁾.

Absolventenzahlen: Von erheblicher Bedeutung für die Berufsausbildung (Platzbedarf) in der Sekundarstufe II (Berufsschulen und Betriebe) und im Tertiären Bereich (Hochschulen) ist die Prognose der Absolventenzahlen. Der Verlauf des Abgängeraufkommens aus den Hauptschulen geht (in Tausend) von 434 (1975) über 477 (1980) auf 288 (1990) zurück; in den gleichen Stichjahren liegen die Zahlen für mittlere Abschlüsse (Realschule, 10. Klasse von Gymnasium bzw. Hauptschule) bei 305, 392 bzw. 271 und für die Absolventen mit Zugangsberechtigung für den Tertiären Bereich bei 172, 230 und 216 — für diese Hochschulberechtigten liegt der Spitzenwert von 280 im Jahre 1985. In denselben Stichjahren 1975, 1980 und 1990 liegen die Abgängerzahlen aus Berufsschulen (Berufsfachschulen, Akademien u. ä.) bei 519 (105), 538 (121) und 370 (105)¹⁷⁾. Bei einer unrevidierten Fortschreibung der Hochschulberechtigtenzahlen ergibt sich eine Spitzenbelastung der Hochschulen zwischen 1985 und 1990.

Ausbildungsplatzbilanz: Da schon die Aufschlüsselung der Absolventenzahlen angesichts sich verändernder Übergangsquoten auf beträchtliche Schwierigkeiten stößt, ist das Entscheidungsverhalten in bezug auf die berufliche Ausbildung noch sehr viel schwieriger zu prognostizieren. Insbesondere gilt dies für die Vorausschätzung der bis 1985 jährlich benötigten betrieblichen Ausbildungsplätze; eine Berechnung des Kuratoriums der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung¹⁸⁾ prognostiziert für den Zeitraum von 1977 bis 1985 einen Ausbildungsplatzmehrbedarf gegenüber 1975 mit der Spitze von 80 000 für das Jahr 1980. Allerdings liegen dieser Be-

rechnung — abgesehen von der Aussparung der Sonderschüler und der Schulabsolventen ohne Hauptschulabschluß — Annahmen zu den Übergangsquoten in den dualen Bereich zugrunde, die 1977 schon nicht mehr realistisch waren, da die Übergangsquoten der Abiturienten und Fachoberschüler zu den Hochschulen inzwischen *erheblich* unter 95 % liegt, die Nachfrage an betrieblichen Ausbildungsplätzen mithin steigt. Der Mangel an Ausbildungsplätzen (auf der Basis von 1975) dürfte daher für 1980 ganz erheblich über 100 000 liegen; der Wissenschaftsrat, dessen Berechnungen die Verwirklichung der Ziele des Bildungsgesamtplanes zugrunde liegt, geht für die erste Hälfte der achtziger Jahre von einem Ausbildungsplatzmehrbedarf von 400 000 aus, der für 1980 um ca. 55 000 und für 1985 um ca. 170 000 Plätze steigen würde, wenn die Übergangsquote zu den Hochschulen auf 75 % absänke¹⁹⁾. In diesem Zusammenhang seien nochmals die ‚Problemfälle‘ angesprochen: Behinderte, Sonderschüler, Hauptschüler ohne Abschluß (die Bundesrepublik Deutschland liegt mit der Zahl von derzeit 20—25 % des jeweiligen Hauptschülerjahrgangs an der Spitze der westeuropäischen Skala!) und zunehmend Mädchen, die bei der Lehrstellenverknappung relativ schnell resignieren und bis zur Heirat im elternhäuslichen Bereich ‚untertauchen‘. Diese Gruppen haben schon in den Jahren 1974/75 erhebliche Schwierigkeiten bzw. kaum Chancen gehabt, Lehrstellen zu finden²⁰⁾.

Bildungsausgaben: Sie betragen bei Bund, Ländern und Gemeinden 1975 rd. 56,2 Mrd. DM²¹⁾; entsprechende Zahlen der betrieblichen Gesamtausgaben liegen nicht vor. Der jährlichen Steigerungsrate von ca. 15 % zwischen 1970 und 1975 entspricht jedoch nur eine Verschiebung des Gesamthaushaltsanteils von 10 % (1960) über 14 % (1970) zu 16 % (1975), der unter den prozentualen Bildungsausgaben anderer vergleichbarer Industriestaaten liegt. Zwar sind in den Jahren 1976 und 1977 weiterhin beachtenswerte Anstrengungen z. B. bei der Lehrereinstellung

¹⁶⁾ Im Hinblick darauf erscheinen die z. T. erheblichen Kapazitätsreduktionen bei den Pädagogischen Hochschulen problematisch; dies gilt erst recht bei zugleich unterbleibenden Umschichtungen der Studienplätze.

¹⁷⁾ KMK-Dok. Nr. 50; KMK Revidierte Ergebnisse zu Dok. 50 v. 17. 12. 1976, und Wissenschaftsrat, Tertiärer Bereich (Anm. 11).

¹⁸⁾ Zum Ausbildungsplatzbedarf im kommenden Jahrzehnt, Bonn Juli 1976.

¹⁹⁾ Wissenschaftsrat, Tertiärer Bereich (Anm. 11), S. 29—35.

²⁰⁾ Fehlende oder unzulängliche Qualifikationen weist die Arbeitslosenstatistik als wichtige Ursache aus; mehr als eine halbe Million Arbeitslose sind 1977 ohne abgeschlossene Berufsausbildung. Der Umschulungserfolg wiederum korreliert positiv mit der Qualität der Erstausbildung.

²¹⁾ 1970 rd. 27,6 Mrd. DM, 1960 rd. 9 Mrd. DM.

festzustellen, doch stagnieren die Bildungsausgaben, so daß sich ein Rückgang ihres Anteils am Gesamthaushalt abzeichnet²²⁾.

Ein Abschnitt *Arbeitsplatzbilanz* fehlt in diesem kursorischen quantitativen Abriß. Abgesehen davon, daß sich jede Wirtschaftsverlaufsprognose in den vergangenen Jahren als unbrauchbar erwiesen hat, gehört eine Gesamtbilanzierung von Arbeitsplatzangebot und -nachfrage insofern in den Randbereich des Verhältnisses von Bildungs- und Beschäftigungssystem, als eine wie auch immer ausgestaltete Steuerung zwischen beiden Systemen von der absoluten Zahl der Beschäftigungssuchenden auszugehen hat. Diese Position impliziert bereits eine kritische Einschätzung am ökonomischen Bedarf orientierter Ansätze, die denkinmanent Restquoten an Beschäftigungslosen oder freien Arbeitsplätzen programmieren. Der Ausgleich zwischen Arbeitsplatzbedarf und -angebot ist kein Thema der Bildungs-, sondern der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, die sich an reinen Bedarfsprognosen kaum orientieren können, wenn auch das Vollbeschäftigungsziel (Recht auf Arbeit) handlungsleitend sein soll.

2. Ziele und Funktionen des Bildungssystems zwischen politischem und ökonomischem System

Bildungsökonomischen Ansätzen unterschiedlicher Provenienz liegt die empirisch bislang nur wenig überprüfte mechanistische Annahme zugrunde, bildungspolitische Reformen seien Folge ökonomischer Bedarfsveränderungen; diese seien durch das Streben nach Konkurrenzfähigkeit, verbesserter Kapitalverwertung und erhöhtem Gewinn hervorgerufen. Inzwischen mehren sich die Zweifel an der Annahme funktional enger Bedarfsdetermination, die sich auf das Ausmaß der Berufsflexibilität, der technischen Substitution von Arbeitsplätzen und des „on-the-job-training“ oder auf die Zunahme eher instrumentaler Anforderungstypen, die Absorption bislang nicht vorhandener Qualifikationen und den „Import“ gering qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte stützen. Die Frage nach dem Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem impliziert daher die Frage nach den *Zielen und*

²²⁾ Nach Bundesministerium der Finanzen, BMF-Dokumentation 21/76; ausführlicher BMBW, Bildungspolitische Zwischenbilanz sowie Grund- und Strukturdaten (Anm. 15).

*Funktionen des Bildungssystems*²³⁾. Hierzu lassen sich unbeschadet ihrer Überschneidungen und Widersprüche folgende Gruppen von Zielen und Funktionen bilden:

Ökonomische Ziele/Funktionen

- Bildung als Faktor wirtschaftlicher Reproduktion, Bildung als Investition;
- ökonomische Existenzsicherung, Bildung als Konsumfaktor;
- Absicherung gegen Arbeitskraftentwertung durch Aus- und Weiterbildung;
- Bereitstellung der für Kapitalverwertung, Produktivität und Gewinnerzielung jeweils nachgefragten Qualifikationen, Einstellungen und Verhaltensweisen;
- technologische Innovation durch möglichst hohe und flexible Qualifikationen;
- technische Substitution durch hohes Qualifikationsniveau.

Individuelle und gesellschaftliche Ziele/Funktionen

- Individualisierung und Personalisierung;
- Befähigung zu individueller Lebensverwirklichung (Selbstverwirklichung, Emanzipation, Selbst- und Mitbestimmung);
- Sozialisation und gesellschaftliche Reproduktion;
- Bildung als Faktor sozialer Sicherung, gesellschaftlicher Anpassung und sozialen Aufstiegs;
- gesellschaftliche Innovationsfähigkeit (Kritik-, Lern- und Wandlungskompetenz);

²³⁾ Vgl. Friedhelm Nyssen, *Schule im Kapitalismus*, Köln 1970; Volker Briese u. a., *Grenzen kapitalistischer Bildungspolitik*, Frankfurt a. M. 1973; Edgar Faure u. a., *Wie wir leben lernen*. Der UNESCO-Bericht über Ziele und Zukunft unserer Erziehungsprogramme, Reinbek 1973; Frieder Naschold, *Schulreform als Gesellschaftskonflikt*, Frankfurt a. M. 1974; Jürgen Raschert, *Möglichkeiten und Grenzen der Forschung bei der Findung, Begründung und Auswahl von Lernzielen*, in: Deutscher Bildungsrat, *Gutachten und Studien der Bildungskommission* Bd. 50, Stuttgart 1975, S. 55 bis 85; Claus Offe, *Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik — Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungssystems*, in: ebd., S. 215—252; Oskar Anweiler, *Bildungssysteme in Europa*, Weinheim 1976; *Schule im Spannungsfeld von Ökonomie und Pädagogik*, Köln 1976.

— Humanisierung des Beschäftigungssystems durch Mitbestimmung, technische Substitution, Arbeitsform- und Arbeitszeitveränderung;

— Bildung als Gut oder Wert für sich.

Politisch-ideologische Ziele/Funktionen

— Anpassung an die Gesamtheit normativer Systemgrundlagen mit den Zielen der Konsenserhaltung und Loyalitätssicherung ggf. auch der Konfliktverdrängung und Herrschaftssicherung;

— Vermittlung eines allgemeinen Bewußtseins von der Legitimationsfunktion der Bildung für die soziale Differenzierung in Funktion, Status, Ansehen, Einkommen und von der Reformfähigkeit öffentlicher Bildungspolitik im Sinne von Chancengleichheit, Bildungsanspruch, Partizipation;

— Vermittlung der fundamentalen normativen Systemprämissen und der Systemoffenheit für Wandel und Alternativen;

— demokratisch-soziale Lernziele wie Freiheitsrechte, Demokratie, Gleichheit, Sozialität und Gerechtigkeit.

Die jeweiligen Ziele und Funktionsannahmen ließen sich differenzierter aufzählen und in ihren Friktionen und z. T. Antinomien verdeutlichen. Auch andere Gruppenbildungen wären möglich: z. B. nach den Kriterien Systemsicherung — Systemwandel; Funktionalität — Dysfunktionalität in bezug auf die ökonomische Ausbildungsverwertung, die politische Herrschaftssicherung *oder* die gesellschaftliche Demokratisierung; formal — material von den Inhalten bzw. Kompetenzen vermittelter Bildung her. Die Rangunterschied- und Widersprüchlichkeit dieser Ziele, wie sie sich in Verfassungsdokumenten, Gesetzen, Parteiprogrammen und programmatischen Forderungen von Verbänden u. a. niederschlagen, spiegeln die soziopolitische und ökonomische Relevanz institutionalisierter Bildung und die gesellschaftlichen Interessenkonflikte wider. In diesem Zusammenhang wirft der *Ziel- und Funktionskatalog* eine Fülle von Fragen auf:

— Gibt es angesichts der offenkundigen Pluralität *formulierter Ziele* eine Dominanz und Hierarchie der Ziele?

— Welche *tatsächlichen Funktionen* nimmt das Bildungssystem wahr?

— Welches sind die *dominanten Bildungsziele*? Stimmen sie mit der identifizierbaren Ziel-

hierarchie in offiziellen Dokumenten, insbesondere Bildungsgesetzen überein? Welche Ziele wurden im Regelfall durch die realen Funktionen *verdrängt*?

— Falls die faktische Bedeutung oberster Ziele, wie z. B. demokratisch-sozialer Einstellungen und Verhaltensweisen, politisch-rationaler Kritikkompetenzen, gering sein sollte, worin besteht dann die Bedeutung der gleichwohl betonten Zielhierarchie?

— Gibt es Funktionen, die in offiziellen Ziel-Aufgaben-Katalogen gar nicht enthalten sind?

— Determiniert das *Beschäftigungssystem* die Eckdaten und Inhalte der Bildungsprozesse durch Bedarfsanmeldungen in bezug auf Ausbildungsdauer, Qualifikationsstruktur, Abschlußtypen, Kompetenztypen, Absolventenzahlen, Sozialisationsleistungen?

— Besitzt Bildungsreformpolitik aktive Handlungsspielräume gegenüber dem Beschäftigungs- und Wirtschaftssystem?

Damit stellt sich die Grundsatzfrage nach der *Handlungsautonomie des politischen Systems* in der bürgerlichen Gesellschaft. Neomarxistische Theoreme halten derartige Handlungsspielräume gegenüber dem Wirtschaftssystem für ausgeschlossen, da der Staat Ausbildung in Form, Inhalt, Qualität und Quantität bereitstelle, d. h. auch limitiere, wie sie im Produktionsprozeß verwertet werden könne und zur friktionslosen Reproduktion der Gesellschaft erforderlich sei. Chancengleichheit, Demokratisierung und andere qualitative Reformprogramme hätten die Funktion, die für die kapitalistischen Produktionsprozesse optimalen Randbedingungen zu erhalten und zugleich Massenvorstellungen zu suggerieren, daß der Staat zur Durchführung derartiger Reformen in der Lage sei²⁴). In der Tat liegt einiges Untersuchungsmaterial insbesondere aus den USA²⁵) vor, das ein weitgehendes Mißlingen demokratisch-liberal-sozialer Bildungsreformpolitik ausweist²⁶); die Verdrängung materieller Reformthemen durch Quantitätsprobleme in der Bundesrepublik bestä-

²⁴) Vgl. Briese, S. 71.

²⁵) Vgl. den Bericht von Wolfgang Lempert, Demokratie und Erziehung im Amerika. Neuere Untersuchungen zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem in den USA, in: Neue Sammlung 1977, S. 165—190.

²⁶) Vgl. schon die reeducation-Phase der Nachkriegszeit — hierzu Karl-Ernst Bungenstab, Umerziehung zur Demokratie? Reeducation-Politik im Bildungswesen der US-Zone 1945—1949, Düsseldorf 1970.

tigt dies. Einige Fragen bleiben gleichwohl offen: Sind auf demokratisches und soziales Handeln abzielende Lernprogramme dadurch bereits gescheitert, daß die durch die abweichende gesellschaftlich-ökonomische Realität (z. B. in den Betrieben) bedingte kognitive Dissonanz bei den Jugendlichen über kurz oder lang zu kritikloser Anpassung führt oder führen kann? Bedeutet Autonomie der Bildungspolitik *Gesellschaftsveränderung durch Bildungsreformen*? Eine solche Position dürfte die Mißerfolge demokratischer Bildungsreform weitgehend mitprogrammieren, da Bildungspolitik und Bildungssysteme schwerlich *einzig* Steuerungsinstrumente für soziopolitische Veränderungen sein können²⁷⁾. Eine solche Ansicht unterliegt dem isolierten Systemdenken, ohne den Konstruktcharakter des Begriffs Bildungssystem und dessen personale Verflechtung mit dem Wirtschafts- und dem übrigen Gesellschaftssystem zu berücksichtigen. Bildungspolitik kann allenfalls *Anstöße* für sozio-politische Wandlungsprozesse geben, deren Wirkung von der Struktur gesellschaftlicher Problemlagen, dem Gewicht gesellschaftlicher Interessen, der Organisations- und Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen wie dem gesellschaftlichen Problembewußtsein abhängt. Im übrigen wäre es unzutreffend, von einem gänzlichen Scheitern bisheriger Bildungsreformen in der Bundesrepublik zu sprechen — Veränderungen sind in der *Verbesserung* der Chancengleichheit und in den *Ansätzen* zur Demokratisierung, zu inhaltlichen und strukturellen Reformen zu beobachten. Eine zweite Frage betrifft die Behauptung hinlänglicher Qualifikationsbedarfsdetermination, der z. B. C. Offe nicht ohne Plausibilität die These der *Unterdetermination* des Bildungssystems durch das Beschäftigungssystem entgegengesetzt²⁸⁾; der Aufwand empirischer Bedarfsforschung hat bislang kaum jene Prognosedefizite schließen und die konkreten Handlungsdaten liefern können, die für eine mittel- und langfristige bildungspolitische Steuerkapazität nach Maßgabe des jeweiligen ökonomischen Bedarfs notwendig wären.

²⁷⁾ Solche Versuche waren selbst dort wenig erfolgreich, wo, wie in der DDR, eine ideologisch stringente Bildungspolitik betrieben werden konnte. Zum Verhältnis von Bildungspolitik und sozialem Wandel vgl. Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Göttingen 1977.

²⁸⁾ Offe, a. a. O. (Anm. 23), S. 225 f.

Begründete Zweifel an der ökonomischen Bedarfsdetermination widerlegen allerdings nicht differenziertere Abhängigkeiten des Bildungssystems, wie z. B. die Annahme, Bildungssysteme in bürgerlichen Gesellschaften besäßen als Hauptfunktionen die *Bestandslegitimation* für das vorhandene Wirtschaftssystem, die *Anpassung* an die Struktur der Arbeitsprozesse und *Repression* hierauf bezogener Kritik und Alternativvorschläge: Die gesellschaftliche Ungleichheit werde als Produkt von Begabungs- und Bildungsunterschieden (unter Verschleierung anderer Selektionsmechanismen) legitimiert, diese Funktionalisierung der Bildung verhindere soziale Auflehnung durch die individuelle Zurechenbarkeit von Leistung bzw. Mißerfolg und sozialem Status; zugleich würden die tradierten Arbeitsformen und Hierarchien als ökonomisch-technische Sachzwänge nicht in Frage gestellt (*Loyalisierungsfunktion*). Unbeschadet des heuristischen Wertes dieser Annahmen ist der gegenwärtige Theoriebildungs- und Kenntnisstand viel zu mangelhaft, als daß hinlänglich *theoretisch differenzierte* und *empirisch fundierte* Aussagen *allgemein* zu den Staatsfunktionen und den politischen Handlungsgrenzen wie *speziell* zu Inhalten und Dominanz der Bildungssystemfunktionen und zur Wandlungskapazität von Bildungsreformen abgegeben werden können. Unzweifelhaft ist allerdings, daß auf sozialen Wandel angelegte Bildungsreformen der *finalen Koordination* mit Veränderungen im Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem bedürfen.

3. Parteien und Verbände zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem

In der Frage der Orientierung der Bildungspolitik am individuellen Anspruch auf Bildung oder am quantitativen Bedarf des Beschäftigungssystems ist eine bemerkenswerte „ideologische Rollenvertauschung“ der beiden großen Parteien zu beobachten: Die CDU/CSU folgt tendenziell stärker der (dirigistisch-befehlsfunktionalen) *Subordinationsthese*, die SPD neigt eher der (liberalistisch-bildungsemanzipatorischen) *Entkoppelungsthese* zu. Zur Verdeutlichung einige Belege:

„Das Beschäftigungssystem verlangt bestimmte Qualifikationen, die vom Bildungssystem vermittelt werden sollen. Im Idealfall vermit-

²⁹⁾ Vgl. Teichler, a. a. O. (Anm. 8), S. 63 ff.

telt das Bildungssystem diejenige Qualifikation, die das Beschäftigungssystem zum jeweiligen Zeitpunkt verlangt. . . . Wenn im Bildungssystem mit beträchtlichem finanziellem Aufwand berufliche Qualifikationen vermittelt werden, die in größerem Umfang wesentlich über die Erfordernisse und Nutzungsmöglichkeiten des Beschäftigungssystems hinausgehen, ist der Aufwand eine Fehlinvestition.“³⁰⁾ „Geholfen wird den jungen Menschen nur, wenn ihnen qualifizierte Bildungswege geboten werden, an deren Ende sie auch die Chance auf einen qualifizierten Arbeitsplatz haben. Dies setzt voraus, daß Bildungs- und Beschäftigungssystem wieder stärker in Übereinstimmung gebracht werden. Hierzu bedarf es vor allem einer verbesserten Arbeitsmarktforschung, die frühzeitig und zuverlässig die Bedarfslage im Beschäftigungssystem erkennbar macht.“³¹⁾ „Schule und Hochschule haben in erster Linie Dienstleistungsfunktion.“³²⁾

Im Zentrum der Kritik der CDU/CSU stehen insbesondere die Steigerung der Abiturientenquote als Ursache für Vertheoretisierung, Überforderung, Streß, Numerus clausus, Überproduktion von Hochschulabsolventen, Überqualifikation, drohende Akademikerarbeitslosigkeit, Arbeitsplatzunzufriedenheit und gesellschaftliche Unruhen; die Verdrängung von Haupt- und Realschülern; die Gleichsetzung von Startchancengleichheit und gleichen Berufs- und Einkommenschancen wie die Forderung nach Umverteilung und Emanzipation unabhängig von Beruf und Bedarf. Auffallend ist, daß die *Expansion im Tertiären Sektor* derartig in den Mittelpunkt gerückt wird, obwohl die Probleme im Bereich der Berufsbildung weitaus größer sind. Konsequenzen aus der Kritik an der „Überproduktion von Hochschulabsolventen“ würden die Situation der beruflichen Ausbildung weiter verschärfen; nicht ohne Grund geht die Berechnung des Kuratoriums der Wirtschaft weiterhin von der hohen Übergangsquote von 95 Prozent der Studienberechtigten in den Tertiären Sektor aus und verweist deren Ausbildung ausschließlich in die Staatszuständigkeit. Angesichts der geforderten engen Systemverknüpfung sind die Vorschläge eher zurückhaltend:

— Beratung und Warnung auf der Basis von Bedarfsberechnungen;

— Selektion und Schwellenbildung im Allgemeinbildungsbereich — als Mittel z.T. erwähnt (H. Maier), aber überwiegend für problematisch gehalten (W. Hahn)³³⁾;

— Durchlässigkeit von Laufbahn- und Besoldungsstrukturen;

— Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung, bevorzugter Ausbau von Berufsschulen;

— öffentliche Hilfen zur Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze;

— bessere Chancen für Sonderschüler und Jugendliche ohne Hauptschulabschluß;

— bedarfsorientierte Steuerung der Bildungsangebote durch Kapazitätenumbau;

— Verbreiterung des Bereiches mittlerer zu Lasten hoher Qualifikationen (Verhinderung von „Überqualifikationen“).

Insgesamt läßt sich aber eine für das sonstige CDU/CSU-Politikverständnis (z. B. Pluralität, Subsidiarität)³⁴⁾ ungewöhnlich starke Option für eine staatliche Steuerung feststellen; sie bezieht sich allerdings mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes ausschließlich auf Anpassungssteuerungsmaßnahmen in der Bildungspolitik; der Zugriff auf das Wirtschafts- bzw. Beschäftigungssystem unterbleibt — Bildungspolitik unterliegt den „Sachzwängen“ der durch ökonomische Machtpositionen und Entscheidungsstrukturen vorgegebenen Daten.

Die SPD lehnt eine *Entkoppelung* beider Systeme ab, wendet sich aber gegen die Vorstellung, es könne je eine spannungsfreie Verknüpfung geben. Sie strebt eine „bessere Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem“ an, verteidigt aber Ziele wie Resultate der Bildungsreform und fordert die Verbesserung der beruflichen Ausbildung und Stärkung der gesamtstaatlichen Verantwort-

³⁰⁾ Beachte allerdings die gegenwärtigen erheblichen Unterschiede der Abiturienten-Jahrgangsquoten als Resultate unterschiedlicher Bildungssteuerung in Bayern bzw. Hessen (zur umstrittenen Landesquotenregelung des HRG vgl. Bundesverfassungsgericht [BVerfG] Urteil v. 8. 2. 1977, 1 BvF 1/76 = BVerfGE 43, S. 291—400).

³⁴⁾ CDU, Entwurf für ein Grundsatzprogramm, Bonn April 1976; Wahlprogramm der CDU und CSU 1976; Kommunalpolitische Vereinigung der CDU und CSU, Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm v. 22. 1. 1975. Recklinghausen 1975, S. 5 f.; vgl. auch Kulturpolitisches Programm der KM der von CDU und CSU regierten Bundesländer 1976, S. 18, 26, 29.

³⁰⁾ Bay. Ministerrat, a. a. O. (Anm. 6), S. 6.

³¹⁾ CDU/CSU, a. a. O. (Anm. 7), S. 19.

³²⁾ KM Hahn, a. a. O. (Anm. 2), S. 11.

tung für die Grundstrukturen des Bildungssystems³⁵⁾.

„Wesen und Entwicklungstendenzen von Bildungs- und Beschäftigungssystem sind keineswegs identisch. Eine Wertung oder Steuerung des Bildungssystems nach den akuten Tagesbedürfnissen des Beschäftigungssystems müßte sich langfristig sogar zum Nachteil des letzteren auswirken. Bildungssystem und Beschäftigungssystem stehen allerdings in Wechselwirkung zueinander. Pädagogische Zielsetzungen haben Wirkungen auf das Beschäftigungssystem und müssen diese berücksichtigen. Das Beschäftigungssystem seinerseits entscheidet über die ökonomische Verwertbarkeit und monetäre Bewertung der vom Bildungssystem hervorgebrachten Qualifikationen und wirkt von daher in die bildungspolitische Diskussion. Das Beschäftigungssystem selbst ist in immer schnellerem Tempo Strukturveränderungen unterworfen, die mit dem wirtschaftlichen Wachstumsprozeß, dem technologischen Fortschritt, der Entwicklung des internationalen Handels, den Wandlungen im Konsumverhalten und schließlich auch Entscheidungen der internationalen Politik zusammenhängen. Deshalb muß das Bildungssystem über den Tag hinaus die bereits mittelfristig und erst recht langfristig unbekanntenen Anforderungen des künftigen Arbeitslebens berücksichtigen. ... Die Wechselbeziehung zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem kann für die Gestaltung des Bildungswesens jedoch nicht grundlegend sein. Dem Bildungswesen werden von der Gesellschaft eigene und übergeordnete Ziele gesetzt, die durchaus der jeweiligen Arbeitsmarktlage entgegenstehen können.“³⁶⁾

Die Kritik der Gewerkschaften ist eindeutig: Die Bildungspolitische Konferenz '76 des DGB wendet sich scharf gegen den Abbau von Reformen, gegen die Dominanz finanzieller und konjunktureller Aspekte vor inhaltlicher Fragen und der Auslese anstelle der Förderung aller sowie gegen Tendenzen zur Minderqua-

³⁵⁾ Vgl. Regierungserklärung v. 16. 12. 1976, Ziff. 37—44, sowie SPD-Regierungsprogramm 1976—1980, Bonn 1976, S. 19, 29, 32.

³⁶⁾ Arbeitsgemeinschaft für Sozialdemokraten im Bildungsbereich, Grundlagen und Zielvorstellungen sozialdemokratischer Bildungspolitik, in: Bildung und Erziehung 1977, S. 77—89 (81); ähnl. Sozialdemokratische Fachkonferenz Bildung und Beruf v. 3./4. 7. 1976 in Hannover, Bonn 1976.

lizierung durch „Miniberufe“ und betriebsgebundene Kurzausbildungen³⁷⁾; die marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumente hätten versagt³⁸⁾. Zur Verzahnung von Bildungs- und Beschäftigungssystem führt H. O. Vetter aus:

„Wenn es nicht gelingt, den Druck aus dem Beschäftigungssystem ins Bildungssystem oder genauer: den Druck wirtschaftlicher Verwertungs- und Machtinteressen gegen die Bildungsinteressen der Arbeitnehmer und ihrer Kinder aufzuhalten, dann wird sich der rücksichtslose Verdrängungswettbewerb auf allen Ebenen unseres Bildungssystems zu Lasten der jeweils sozial Schwächeren verschärfen. ... Nirgends sind die Zwänge des Beschäftigungssystems spürbarer als in dem Bildungsbereich, der unter sozialen Gesichtspunkten ohnehin der schwächste ist: bei der beruflichen Bildung. Hier wird deutlich, wie scharf die Waffe wirtschaftlicher Macht ist. Hier wird unverhohlen die Nachfrage der Arbeitgeber zum entscheidenden Steuerinstrument. ... Die Einsicht in den untrennbaren Zusammenhang von Bildungs- und Beschäftigungssystem bedeutet für uns Gewerkschafter zunächst: Das Recht auf Bildung kann letztlich nur durchgesetzt werden, wenn das Recht auf Arbeit verwirklicht wird! ... Die gewerkschaftliche Bildungspolitik muß mit Forderungen zur Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, zur Investitionslenkung, zur Mitbestimmung und zur Sozialpolitik verbunden werden. Nur als integrierter Bestandteil der Reformpolitik insgesamt ist Bildungspolitik noch realisierbar!“³⁹⁾

Nicht weniger deutlich sind die Arbeitgeberverbände. Sie befürchten Arbeitslosigkeit und Proletarisierung von Akademikern⁴⁰⁾; die Gesellschaft könne ein zu den praktischen Anforderungen der Industriegesellschaft beziehungsloses Bildungssystem nicht finanzieren; es sei eine „unhaltbare Prämisse, daß

³⁷⁾ Entschließungsantrag BW's im Bundesrat v. 4. 3. 1977 (Drs. 111/77) zu kürzeren, zweijährigen Ausbildungsgängen — Beschluß am 6. 5. 1977.

³⁸⁾ Bildungspolitik und Beschäftigungssystem. Bildungspolitische Konferenz '76 des DGB, in: Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1976, H. 11/12, hier insbes. S. 278 f.

³⁹⁾ Heinz Oscar Vetter, Referat ebd., S. 283—289.

⁴⁰⁾ Winfried Schlaffke, Akademisches Proletariat?, in: Berichte des Deutschen Industrieinstituts zu bildungs- und gesellschaftspolitischen Fragen 2 (1970), H. 1; ders. (Hrsg.): Bildungsbericht des Instituts der deutschen Wirtschaft 1977, Köln 1977.

sich Bildungspolitik nicht primär am Beschäftigungssystem orientieren soll" ⁴¹⁾.

„In zunehmendem Maße stimmen die Bedarfsstrukturen des Arbeitsmarktes mit dem Angebot des Bildungssystems an formalen Qualifikationen nicht mehr überein. . . . Eine Ausweitung der Qualifizierung durch schulische Bildungsgänge stellt nicht in jedem Falle eine die volkswirtschaftliche Produktivität in gleichem Ausmaß steigernde Investition dar. Die These, das Angebot an Absolventen der verschiedenen Bildungsgänge schaffe sich selber einen unbegrenzten entsprechenden Bedarf im Beschäftigungssystem, ist durch die Entwicklung der letzten Jahre als unrichtig widerlegt worden.“ ⁴²⁾

Auch bei der BDA steht die *Überfüllungsthese* im Zentrum der Kritik; doch kontrastiert die Forderung nach Kürzung der Allgemeinbildungsphase eigentümlich mit der Feststellung, daß die Betriebe bisher ihrem Bedarf entsprechend ausgebildet hätten, eine darüber hinausgehende Ausbildung also nicht allen ausgebildeten Jugendlichen ein Anrecht auf ein Arbeitsverhältnis verschaffen könne ⁴³⁾.

Alle Stellungnahmen sind bei eindeutig fixierbaren Differenzen relativ unscharf, wenn es um die *Folgerungen, um* Steuerungsziele und entsprechende Instrumente zur Zuordnung beider Systeme, geht; dies betrifft BDA und abgeschwächt CDU/CSU, die eine funktional bessere *Anpassung der Bildungspolitik* an das weitgehend autonome Beschäftigungssystem anstreben, wie DGB und abgeschwächt SPD, welche die Zuordnung und Steuerung *beider* Systeme bei Steuerungsvorrang des politischen Systems betonen. Für den Verzicht auf jegliche Koordination beider Systeme durch Planung und Steuerung tritt keine relevante politische Gruppe ein ^{43a)}.

⁴¹⁾ BDA, Beschäftigungssystem und Akademikernachwuchs, Köln Nov. 1976, S. 9.

⁴²⁾ BDA, Arbeitsmarktentwicklung und Situation der Jugend, Köln Juli 1976, S. 5, 10, 14; vgl. BDA, Sozialpädagogische Aspekte der Jugendarbeitslosigkeit, Köln Nov. 1976.

⁴³⁾ Ebd., S. 31 f. Das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft (Anm. 18, S. 13) wendet sich gegen Senkung der Hochschulübergangsquote der Abiturienten und betont für diese die Berufsausbildungspflicht des Staates.

^{43a)} Vgl. zuletzt Kleine Anfrage der CDU/CSU betr. Berufsaussichten junger Hochschulabsolventen u. entspr. Antwort der Bundesregierung (BT-Drs. 8/770 u. 8/860 v. 21. 7. u. 29. 8. 1977; BT-Ausschuß für Bildung und Wissenschaft. Sitzung v. 14. 9. 1977, nichtöffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Thema „Bildungs- und Beschäftigungssystem“, Protokoll Nr. 15.

4. Bildungssteuerung im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

Auf dem Hintergrund der skizzierten Positionen von Parteien und Verbänden lassen sich in einer Grobaufteilung ökonomische und soziopolitische Steuerungsinteressen und -ziele unterscheiden. Ökonomische Ziele der Bildungssteuerung sind Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung, soziopolitische Ziele beziehen sich auf Systemerhaltung oder Systemwandel.

Steuerungsziele

Zunächst zu den ökonomischen Zielen: Der *Aussteuerungsansatz* versucht durch Bilanzierung von Bildungsangebot und Arbeitskraftnachfrage auf dem Arbeitsmarkt die überschießenden Spitzen auszugleichen. Voraussetzungen sind die Antizipierbarkeit des künftigen Bedarfsverlaufes und die zügige Einspeisung entsprechender Daten in das Bildungssystem, das in hohem Maße in Ausbildungsinhalten und Quantitäten reaktions- und anpassungsfähig sein muß. Das Ziel *optimaler Faktorallokation* bedeutet bestmögliche Zuordnung knapper Güter zu bestimmten Zielen. Bildungsinvestitionen sind nur insoweit gerechtfertigt, wie Bildung über den hohen Kosten liegende Erträge erbringt. Steuerungsaufgabe ist die präzise Umsetzung der materiellen Bedarfsstruktur in berufsbildende Curricula. Der *Wachstumsansatz* geht von der Abhängigkeitskette Wirtschaftswachstum, hoher technologischer Standard, optimale Arbeitsorganisation und Infrastruktur, hohes Ausbildungsniveau aus; gerade ein rohstoffarmes, exportorientiertes, hochindustrialisiertes Wirtschaftssystem bedürfe aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit, des wirtschaftlichen Wachstums und damit der Vollbeschäftigung eines qualitativ hochwertigen, dynamischen und entwicklungs offenen Bildungssystems. Alle drei Ansätze sind problembehaftet: Sie setzen die präzise qualitative Erfassbarkeit von Bildungsangeboten und Bedarf, die inhaltliche Beschreibbarkeit und längerfristige Prognostizierbarkeit des Bedarfs voraus; wenn keine genauen Daten eingegeben werden, kann eine optimale Verzinsung des Ausbildungskapitals nicht erfolgen. Technologie ist sicherlich eine Wachstumsvariable, ihr Gewicht ist allerdings schwer quantifizierbar, der zugrunde liegende Ausbildungsanteil letztlich kaum identifizierbar; Aussagen über technologieförderliche Curricula und erforder-

derliche Absolventenzahlen sind mangels Planbarkeit des ökonomisch-technologischen Wachstums nicht möglich ⁴⁴).

Bildungssteuerung auf der Grundlage des *soziopolitischen Zieles Systemerhaltung und Systemstabilisierung* ist bestimmt durch die Teilziele soziale Ausgeglichenheit (Abmilderung extremer Sozialstatusdifferenzen und Abhängigkeiten), politische Loyalität (Erhaltung der soziopolitischen Struktur) und ökonomische Zufriedenheit (Gewährleistung einer ausreichenden Teilhabe an Arbeit, Einkommen, Konsum und Freizeit); Steuerungsmaßnahmen beziehen sich nur punktuell bzw. zur Vermeidung von Friktionen und Systemkrisen über das Bildungssystem hinaus auf das Beschäftigungssystem. Bildungssteuerung mit dem Ziel *Systemwandel* läßt sich mit den Teilzielen gesellschaftliche Demokratisierung, Chancengleichheit und soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftskontrolle, Abbau ökonomischer Statusunterschiede u. ä. beschreiben. Als Teil einer dynamischen Gesellschaftspolitik wäre eine *finale Bildungssteuerung* der bildungspolitische Beitrag zur Humanisierung des Beschäftigungssystems, zur Schaffung neuer Berufe, zur wirtschaftlichen Mitbestimmung, zur Vermittlung und Verstärkung demokratischer und sozialer Einstellungen und Verhaltensweisen. Diese Zielorientierung bedeutet einen erhöhten Steuerungsbedarf des politischen Systems auch in bezug auf das Wirtschaftssystem. Daß die Grenzen zwischen systemstabilisierenden und -wandelnden Maßnahmen fließend sind, sei nur am Rande vermerkt.

Steuerungsinstrumentarium

Eine mögliche *Stärkung der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung* ⁴⁵) bedeutet für die berufliche (betriebliche, berufsschulische, hochschulische) Ausbildung die Übertragung

⁴⁴) Zum Vorstehenden näher Gerhard Brinkmann u. a., *Bildungsökonomik und Hochschulplanung*, Darmstadt 1976; Uwe Göbel/Wolfgang Kramer, *Daten und Argumente zur Bildungspolitik*, Köln 1976; Ulrich Teichler u. a.; *Hochschulexpansion und Bedarf der Gesellschaft*, Stuttgart 1976; Erik Gurgsdies, *Schulreform und Chancengleichheit*, Berlin/Bonn 1975.

⁴⁵) Vgl. z. B. Artur Woll, *Hochschulausbildung in der Sozialen Marktwirtschaft*, in: E. Tuchfeldt (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg 1973, S. 139—157; Wolfgang Engels, *Private Unis leisten mehr*, in: *Wirtschaftswoche* Nr. 39 v. 20. 9. 1974, S. 65; kritisch Hajo Riese, *Probleme der Bildungsökonomik*, in: *Grundfragen der Infrastruktur für wachsende Wirtschaften*, Berlin 1971, S. 471—489.

marktwirtschaftlicher Selbststeuerungsprinzipien (Angebot, Nachfrage, Preis); die Bildungspartizipanten investieren in sich selbst nach Markteinschätzung und Einkommensinteresse durch entsprechende Curriculauswahl; sie bezahlen den Preis durch Gebühren (resp. durch Darlehen) und erzielen Gewinne nach Maßgabe der Bewertung von Ausbildungsinhalten und Abschlüssen durch den Arbeitsmarkt. Zur *Kritik*: Welches sind die Orientierungskriterien für die inhaltliche Ausbildungswahl? Liefert das Beschäftigungssystem solche Kriterien, honoriert es die individuelle Curriculumzusammenstellung oder sucht es den formalisierten vergleichbaren Abschluß? Stellt sich Chancengleichheit „von alleine“ ein? Gibt es keine metaökonomischen Bildungsfunktionen?

Die *Steuerung durch Beeinflussung* umfaßt Maßnahmen der Information, Werbung, Berufsberatung, Warnung, Bedarfsleitlinien u. ä. Hier tauchen kaum Probleme und Einwände auf; die Wirkung kann gering bleiben, ist jedenfalls schwer einschätzbar, sie kann aber gravierend sein, wenn der Beratung eindeutige Überschuß- und Mangelprognosen zugrunde liegen, die zu wellenförmigen Bewerberverhalten führen (aus der Lehrermangelprognose wird ein Lehrerüberschuß, dessen Abschreckungswirkung langfristig wieder Mangelerscheinungen hervorruft).

Die Übergänge zur *Steuerung durch Anreize* sind fließend; hier sind Sonderförderungsprogramme, zweckgebundene Stipendien, Ausbildungs- und Umschulungsangebote, Fort- und Weiterbildungsprogramme ⁴⁶), die Anerkennung von Eigen- und Fernstudienanteilen, Tilgungsnachlässe für Ausbildungsdarlehen bei frühzeitigem Ausbildungsabschluß u. v. m. als Instrumente der *Ausrichtung von Einzelinteressen an ökonomischen Bedarfsdaten wie an soziopolitischen Zielen* denkbar. Ein Anreizsystem ermöglicht, Interessenten für gesellschaftlich gewünschte, aber zu wenig nachgefragte Funktionen zu gewinnen, bei stark frequentierten Ausbildungsgängen Sonderzugangsmöglichkeiten mit bestimmten Verpflichtungen zu koppeln ⁴⁷) oder das Ausbildungs-

⁴⁶) Vgl. Ziele und Instrumentarium des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) v. 25. 6. 1969 i. d. F. v. 28. 12. 1976 (vgl. dazu Analysen 1976, H. 2, S. 32—39).

⁴⁷) Z. B. Medizinstudienplätze für spätere (u. U. zeitlich befristete) Tätigkeiten in Krankenhäusern, ländlichen Regionen, Entwicklungsländern — vgl. § 32 Abs. 2 Ziff. 2 HRG: ... Bewerber, die sich verpflichtet haben, ihren Beruf in Bereichen besonderen öffentlichen Bedarfs auszuüben ...

personal zu zusätzlichen Leistungen zu veranlassen. Seine Vorteile liegen in der Kurzfristigkeit der Auswirkungen, der Flexibilität in Zielen und Einsatz wie in der Unabhängigkeit von den Ausbildungsorganisationsstrukturen, deren Wandel zumindest sehr schwierig und langwierig, u. U. aber auch gar nicht erforderlich ist.

Die Steuerung des Bildungssystems durch *Ressourcen-, Organisations-, Struktur- und Inhaltsbestimmung* wird bei grundsätzlichen Legitimitätszweifeln an der Bildungslenkung häufig „übersehen“; dabei ist die Ausbildungsträgerschaft und -veranstalterschaft das *klassische* Bildungssteuerinstrument — es sei denn, „Schule“ wird als traditionell irgendwie „herausgebildet“ vom politischen System „vorgefunden“ und seiner Gestaltung entzogen angesehen. Doch kann kein ernsthafter Zweifel an der *Grundsatzkompetenz des Staates* bestehen, über das Volumen und die Verteilung der bildungspolitischen Ressourcen, die Organisations- und Personalstruktur, die Schwerpunktbildung oder die inhaltlichen und zeitlichen Ausbildungsstrukturen zu befinden. *Steuerungsmöglichkeiten* sind in diesem Bereich äußerst umfassend: z. B. Öffnung oder Schließung der Institutionen, zeitliche Kürzungen oder Ausbildungszeitverlängerungen, Qualitätsanhebungen, -veränderungen oder -senkungen, neue Curricula, fachlich konkrete oder mehrwertige (polyvalente) Berufskompetenzen.

Steuerung durch Selektion bedeutet Zugangs-, Abschlußprüfungen und „Schwellenbildung“: z. B. wäre der Zugang in die Sekundarstufe II nur nach einem bedarfsabhängigen Leistungsnachweis möglich (vgl. DDR); im Hochschulsystem würden nach bestimmten Zeitabschnitten („berufsqualifizierende Abschlüsse“) bestimmte Studentenprozentsätze nach Maßgabe der Bedarfslage „herausgeprüft“.

Ähnliche Effekte erzielt die Steuerung durch *Quotierung*, d. h. die institutionelle Festsetzung von Aufnahmezahlen, um Bewerberströme in arbeitsmarktgeforderte oder sozial gewünschte Ausbildungsgänge zu lenken. Extremstes Steuerungsmittel ist die *Ausbildungsplatzzuweisung*, da sie im Gegensatz zur Abweisungswirkung von Quotenfestsetzungen die individuelle Entscheidung ersetzt.

Ein kurzer Blick auf das Instrumentarium zur *Steuerung des Beschäftigungssystems*: Hier ist ein ähnliches Spektrum denkbar, das von *influenzierenden* Maßnahmen (z. B. Investitions-

beihilfen zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzbeschaffung), Maßnahmen der *Kooperation* und *Beratung* (z. B. gemeinsam erstellte Vorschriften zu betrieblichen Ausbildungs- und Beschäftigungsfragen), über *gesetzliche Rahmenbestimmungen* (z. B. Berufsbildbeschreibungen) und *Gesetzesauflagen* (z. B. Arbeitszeitbestimmungen) bis zu harten gesetzlichen *Handlungsrestriktionen* reicht (z. B. partielle/ totale Ausbildungs- und Beschäftigungspflichten, Berufszulassungsquoten)⁴⁸⁾. Für beide Bereiche wird die „Legitimitätsgrenze“ zu bestimmen sein.

Das vorhandene *institutionelle* Bildungssteuerinstrumentarium ist in den zehn bis fünfzehn Jahren seit der Intensivierung der Bildungsplanung⁴⁹⁾ erheblich angewachsen. Verwiesen sei auf die zahlreichen Beratungs- und Planungsgremien⁵⁰⁾, Bildungsforschungsinstitutionen⁵¹⁾, gesetzlichen Regelungen⁵²⁾ und die Vielzahl staatlicher Insti-

⁴⁸⁾ Zum Steuerungsinstrumentarium vgl. auch Lutz-Rainer Reuter, *Bedarfssteuerung in der Bildungspolitik?*, in: *Die Mitarbeit 1977*, S. 233—250; bemerkenswerte Vorschläge zur Lösung der Beschäftigungsprobleme von Peter Grottian, wie man arbeitslose Akademiker im öffentlichen Dienst beschäftigt, in: *Frankfurter Rundschau* v. 28. 2. 1977; ders.: *Problemlösungsmodell zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Hochschulabsolventen über eine finanzumverteilende Besoldungsstruktur*. Referat auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) v. 4.—10. 1977 in Bonn.

⁴⁹⁾ Vgl. Bericht über den Stand der Maßnahmen auf dem Gebiet der Bildungsplanung, Bundestags-Drucksache (BT-Drs.) V/2166 v. 13. 10. 1967.

⁵⁰⁾ Z. B. Deutscher Ausschüß für das Erziehungs- und Bildungswesen, Wissenschaftsrat, Deutscher Bildungsrat, Planungsausschüß für den Hochschulbau, Gemeinsamer Ausschüß für Kulturarbeit, Bundesausschüß für Berufsbildung, Kontaktkommissionen zwischen KMK und verschiedenen Bundesministerien, Kulturausschüß des Deutschen Städtetages.

⁵¹⁾ Z. B. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Forschungsinstitut bei der Bundesanstalt für Arbeit, Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, Forschungsinstitute von BDA/BDI, DGB, Parteien und Kirchen, Sonderforschungsbereiche der Hochschulen. In diesem Zusammenhang sei auf das äußerst unübersichtliche Feld öffentlich initiiert/finanzierter Bildungsauftragsforschung verwiesen, vgl. hierzu Rolf Berger: *Zum Verhältnis von Aufgabe, Struktur und Interessen in der Forschungspolitik — dargestellt am Beispiel der Beratung des BMFT*. Referat auf dem Kongreß der DVPW 1977.

⁵²⁾ Z. B. Hochschulrahmengesetz, Berufsbildungsgesetz, Arbeitsförderungsgesetz, Ausbildungsplatzförderungsgesetz, Graduiertenförderungsgesetz, Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil, Hochschulbauförderungsgesetz, Hochschulstatistikgesetz, Länder-Schul-, Hochschul- und -Weiterbildungsgesetze.

tutionen von Bund, Ländern und der sogenannten *dritten Ebene* ⁵³).

Steuerungsprobleme

Die Fülle dieses Instrumentariums ⁵⁴) indiziert allerdings eher die Schwierigkeiten als die Funktionsfähigkeit zielorientierter, langfristig angelegter Bildungspolitik in der Bundesrepublik; insbesondere die *föderative* wie die *parlamentarisch-demokratische Struktur* der Bundesrepublik wirft angesichts des langfristigen Planungsbedarfs bei Ausbildungssteuerungsmaßnahmen besondere Probleme auf. Einer aktiven Aufgabenplanung und Gestaltungssteuerung durch das *einzelne Bundesland* stehen die enge Verflochtenheit aller Bundesländer, die sozialstaatlichen gleichen Leistungserwartungen aller Bürger und das Gebot eines Mindestmaßes einheitlicher Lebensverhältnisse entgegen, wohingegen der Bund, von eher punktuellen Zuständigkeiten abgesehen ⁵⁵), keine *formellen* Handlungskompetenzen besitzt ⁵⁶). Zwar wirken die Bundesländer über den Bundesrat an der Bundespolitik mit, doch fehlt umgekehrt für den wichtigsten Bereich der Länderpolitik eine formalisierte und wirksame Bundesbeteiligung. Ebenso bestehen Schwierigkeiten bei der Bildungsaußenpolitik, die für die EG von erheblicher Bedeutung ist. (Länder-)Kultusministerkonferenz und Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung sind *nicht-beschlußkompetente* Koordinierungsinstitutionen ⁵⁷). Im übrigen

würde ihre Funktionsverstärkung auf erhebliche demokratisch-rechtsstaatliche Bedenken stoßen, da sie zu Lasten der Länderparlamente ginge. Schon ihre begrenzten tatsächlichen Funktionen — wie die der Kultusministerien — sind ja problematisch angesichts des geschärften Bewußtseins für den *Parlamentsvorbehalt* gerade im Bereich der Bildungspolitik, dessen Beachtung die Gerichte wiederholt gefordert haben: Demokratisch legitimierte Parlamente dürfen sich nicht durch Exekutivermächtigungen ihrer Pflicht entziehen, alle wesentlichen Fragen selbst zu regeln ⁵⁸). Bei unveränderter Kompetenzstruktur zwischen Bund und Ländern dürfte ein stärkeres Auseinanderfallen der Schulpolitik nur schwer vermeidbar sein ⁵⁹); doch auch bei einer umfassenden *Bildungsrahmenkompetenz* des Bundes, bei der die immerhin seit 1969 aktuellen Probleme unterschiedlicher politischer Mehrheiten im Bundesrat und Bundestag nicht verkannt werden sollten (Hochschulrahmengesetz als „Modellfall“ für den als Veränderungssperre wirkenden hohen Konsenszwang), ergeben sich bildungspolitische Steuerungsprobleme aufgrund des Systemtyps der *parlamentarischen* Demokratie, da langfristige Planung die Funktion der *Opposition* tangiert: Entweder tritt eine problematische Bindung für ihr mögliches künftiges Regierungshandeln ein, oder die *funktionale Gewaltendifferenzierung* wird durch die Planungsbeteiligung der Opposition aufgehoben — ebenfalls mit der Konsequenz des materiellen Kompromißzwanges (Ziel- und Aufgabenplanung „zur gesamten Hand“).

Die geschilderte Problematik erhält ihr Gewicht dadurch, daß ein langfristiger Planungs- und Steuerungsbedarf nicht nur für eine aktive, Bildungs- und Beschäftigungssystem koordinierende Bildungspolitik, sondern für die meisten Teilpolitiken besteht. Eher vorsichtige Lösungsansätze sind in der Diskussion um die Planungsgesetzgebungskompetenz der *Parlamente* entwickelt worden, ohne dabei das eigentliche Problem der funktionalen Differenzierung von Regierungsfraktion(en) und Opposition angemessen zu be-

⁵³) Länder-Kultus- und -Wissenschaftsministerien; Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bundesministerium für Forschung und Technologie; Kultus-, Finanzminister-, Ministerpräsidentenkonferenzen; Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung; Bundesinstitut für Berufsbildung, Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen etc.

⁵⁴) Seine ‚Farbigkeit‘ könnte ein Überblick über die ‚großen‘ Bildungsbestandsaufnahmen, Struktur-, Stufen- und Gesamtpläne der letzten Dekade erheblich erhöhen!

⁵⁵) Z. B. für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung, Hochschulbau, Studien- und Forschungsförderung, Hochschulrahmengesetzgebung und gewisse ‚Ausbildungsannexzuständigkeiten‘ einzelner Bundesministerien (z. B. der Verteidigung).

⁵⁶) Faktische Einflußmöglichkeiten hat sie allerdings schon frühzeitig durch ein zeitweilig sehr umfangreiches Dotationssystem zur Förderung bestimmter Ausbildungs- und Forschungsprojekte erreicht.

⁵⁷) Vgl. Kurt Frey, Zum Bund-Länder-Verhältnis in der Kulturpolitik der Bundesrepublik Deutschland zwischen den Jahren 1948—1975, in: RdJB 1976, S. 226—240; ders., Konstruktiver Föderalismus, Weinheim 1976.

⁵⁸) Vgl. hierzu die Gutachten, Referate und Beschlüsse des 51. Deutschen Juristentages Bd. I (Gutachten) u. Bd. II (Sitzungsberichte). München 1976 — Resümee bei Friedhelm Hufen, Die Schule im Rechtsstaat, in: RdJB 1977, S. 2—13.

⁵⁹) Dazu Günter Apel, Zwang zur Einheit, in: Die Zeit v. 12. 12. 1976; Reimut Jochimsen, Bildungsverfassung im föderalen Staat, in: Informationen Bildung — Wissenschaft 1976, S. 211 f.

rücksichtigen und damit die Frage nach Legislaturperioden übergreifender verbindlicher Planung zu beantworten⁶⁰). Für die dargestellten föderativen Koordinations- und Steuerungsprobleme dürfte die Erweiterung der Rahmenkompetenzen langfristig nur eine Zwischenlösung auf dem Wege zu einem neuen Föderativmodell genereller zentraler Rahmen- und dezentraler Konkretisierungs-, Durchführungs- und Rückkoppelungsfunktionen (Politikverbund) darstellen⁶¹).

Zwischenbilanz

Die Bestandsaufnahme der Probleme vermittelt einen zwiespältigen Eindruck. Einerseits hat der Problemdruck vor allem durch die quantitativen Defizite ein ganz erhebliches Ausmaß erreicht, wobei das theoretisch einsetzbare Instrumentarium eine Fülle unter-

schiedlicher Lösungsmöglichkeiten anzubieten scheint, andererseits ist die Kontroverse bislang nur unzulänglich geklärt, ob am Bedarf des Beschäftigungssystems orientierte Eingriffe in das Bildungssystem die allseits geforderte Systemausbalancierung herbeiführen könnten, ob Maßnahmen im Bildungs- und Beschäftigungssystem erforderlich seien oder ob die bildungsnachfrageorientierte Öffnung der Ausbildungsinstitutionen und ihre Kapazitätsausweitung genügen, Anpassungsprobleme sich also am besten im Beschäftigungssystem marktalog „selbststeuernd“ lösen. Letztlich weist das politische System strukturelle Probleme und Immobilitätstendenzen (Problementlastung durch Verantwortungspluralismus) auf, für deren Überwindung z. Z. weniger institutionelle Lösungen (z. B. Bildung weiterer Kommissionen) als die inhaltliche Konsensbildung erforderlich sein dürften.

III. Bildungspolitik im Zielkonflikt von Nachfrage und Bedarf

„Bei allen Schulen außer den Pflichtschulen und bei den Hochschulen ist die Zahl der Schüler und Studenten soweit zu beschränken, daß die gründliche Ausbildung gesichert und dem Bedarf der Berufe genügt ist.“

(§ 1 des Gesetzes gegen die Überfüllung deutscher Schulen und Hochschulen vom 25. April 1933.)

Die Bildungspolitik der sechziger und siebziger Jahre ist deutlich nachfrageorientiert gewesen, doch ist es ihr trotz verstärkter Anstrengungen insbesondere im Tertiären Bereich nicht gelungen, mit der Nachfrageentwicklung Schritt zu halten. Die (politisch gesetzten) Grenzen des Bildungsetats wie die mangelnde Aufnahmefähigkeit bzw. -bereitschaft des Beschäftigungssystems haben daher der bildungsökonomischen, bedarfsorientierten Forschung Konjunktur und Aufmerksamkeit verschafft.

1. Bildungsökonomische Bedarfsprognostik als Grundlage politischer Ausbildungslenkung?

Der Einwand gegen die Politikberatungsrelevanz⁶² der Bildungsökonomie, daß gerade bildungsökonomische Untersuchungen zur Bildungsrückständigkeit der Bundesrepublik als wissenschaftliche Argumentationsbasis für die „Bildungskatastrophenthese“ der sechziger Jahre gedient hätten und für die „Bildungsschwemme“ der siebziger und achtziger Jahre verantwortlich seien, hieße den damali-

⁶⁰) Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drs. 7/5924 v. 9. 12. 1976, S. 148 ff., und Entschließung der Länderkommission Verfassungsreform zum Thema ‚Bund/Länder-Planung und Gemeinschaftsaufgaben‘ v. 4. 2. 1972 (MS).

⁶¹) Am Beispiel der Funktionsbestimmung der Kommunen vgl. Wolfgang Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln u. a. 1976, und Lutz-Rainer Reuter, Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34/76.

⁶²) Allg. vgl. Heiner Flohr/Klaus Lompe, Wissenschaftler und Politiker — Partner oder Gegner?, Göttingen 1967; Klaus Lompe, Wissenschaftliche Beratung der Politik, Göttingen 1966; Heiner Flohr, Rationalität und Politik I, Neuwied 1975, S. 61 ff.; Bernhard Vogel, Aufgaben der Politikwissenschaft im Bereich der Bildungspolitik, in: Siegfried Jenkner/Gerd Stein (Hrsg.), Zur Legitimationsproblematik bildungspolitischer Entscheidungen, Saarbrücken 1976, S. 19—22.

gen Ansätzen und Untersuchungen sicherlich zuviel Bedeutung zukommen zu lassen; die Ursachen sind sehr viel differenzierter.

Auf dem politischen Hintergrund des nicht zu deckenden Qualifikationsbedarfs im letzten Jahrzehnt und der im internationalen Vergleich erheblichen Unterentwicklung des westdeutschen Bildungssystems dominierten zunächst *Bildungsverzinsungs-, Investitions- und Ertragsratenansätze*, die den Produktionslevel des Produktionsprozesses auf den „dritten Faktor“ *Ausbildungsqualität* im Verhältnis von Kapital und Arbeit zurückführten und Bildungsinvestitionen auf ihre Kosten und Erträge hin untersuchten, um diese möglichst hochverzinslich vornehmen zu können. Die Länge des Verzinsungszeitraums eines Arbeitslebens sowie Meß- und Zurechnungsprobleme (öffentliche Bildungsinvestitionen — privater Nutzen; externe Bildungseffekte) haben diesen Ansätzen keine große Bedeutung zukommen lassen⁶³). Der bildungsökonomischen Kernfrage „*Wer soll wann, wo, wie, wozu ausgebildet werden?*“ wenden sich heute primär die in ihrem analytischen Instrumentarium äußerst verfeinerten *Nachfrage-* (social/individual demand approach) und *Bedarfsansätze* (manpower requirement approach) zu.

Der *Nachfrageansatz* will individuelle Bildungswünsche realisieren. Folgende Annahmen liegen ihm zugrunde:

— Das Bildungssystem dient der Verwirklichung des Grundrechts auf Bildung;

— Bildung ist nicht primär wirtschaftlich verwertbare Investition, sondern ein Gut für sich, ein Konsumgut, auf das jeder Bürger Anspruch habe;

— das Bildungssystem dient der Herstellung bislang nicht bestehender gleicher Chancen nach Maßgabe der individuellen Fähigkeiten;

⁶³) Einen guten Überblick über die verschiedenen Ansätze vermittelt die Arbeit von Brinkmann u. a., a. a. O. (Anm. 44); Peter Straumann, *Neue Konzepte der Bildungsplanung*, Reinbek 1974; Mehdi Tohidipur (Hrsg.), *Politische Ökonomie des Bildungswesens*, Weinheim/Basel 1974; Freerk Huisken, *Zur Kritik bürgerlicher Didaktik und Bildungsökonomie*, München 1972; Elmar Altvater/Freerk Huisken (Hrsg.), *Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors*, Erlangen 1971; Hans Schulz, *Neuorientierung der Bildungsökonomie* (Institut der Deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik H. 2), Köln 1976.

— das Beschäftigungssystem ist hinreichend flexibel und reagibel, um im Rahmen individueller Bildungsentscheidungen eine spätere Beschäftigung zu sichern;

— größere Reibungen treten nicht auf, da sich die quantitativ-qualitativen Bedarfsstrukturen am Ausgebildetenpotential orientieren;

— die Bildungsnachfrageentwicklung verläuft ohne Brüche im Bildungsverhalten, so daß aufgrund der Verknüpfung von Bevölkerungszahlen mit Jahrgangs- und Schülerquoten und in der Vergangenheit getroffenen Berufentscheidungen bildungspolitische Planungen für die Bildungssystementwicklung erfolgen können;

— Bildungsbedarfsprognosen verändern diese Trends nicht und führen insbesondere nicht zu wellenförmigen Mangel-Überschuß-Zyklen.

Der Ansatz verschafft sich durch das zugrunde liegende demokratisch-liberale Gesellschaftsselbstverständnis und die gesellschaftliche Differenzierungsfunktion der Bildung ein hohes Begründungsniveau. Daneben wird auf die Verselbständigung des Bildungssystems gegenüber dem Industrialisierungs- und Arbeitsteilungsprozeß, die aus dem Erfordernis variabler Kompetenzen resultiere, und die Elastizität und Absorptionsfähigkeit des Beschäftigungssystems verwiesen; sein Wandel erfordere ein nach Maßgabe individueller Nachfragen flexibles Bildungssystem⁶⁴).

Der *Bedarfsansatz* verfolgt demgegenüber das Ziel, Art und Dauer der Ausbildung und Zahl der Plätze bzw. Absolventen dem Bedarf des Beschäftigungssystems anzupassen. Sein nüchternes ökonomisches Interesse unterliegt zwar in der Konkurrenz mit dem *legitimatorischen Pathos* von Bildungsanspruch und Chancengleichheit, doch setzt es sich im Zweifel durch, denn das Grundrecht auf Bildung läßt sich mit dem Argument drohender Überschüsse und mangelnder Berufsaussichten erfolgreich torpedieren⁶⁵). Dem Bedarfs-

⁶⁴) Vgl. die übersichtliche Kurzdarstellung von Gerhard Kühlewind/Manfred Tessaring, *Auf eigene Gefahr und fremde Rechnung. Bürgerrecht auf Bildung oder Bildung nach Marktbedarf?* (II), in: *Analysen 1977*, H. 1, S. 15—18, und Hajo Riese, *Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens*, in: Straumann, a. a. O. (Anm. 63), S. 212—228.

⁶⁵) Riese, a. a. O., S. 226.

ansatz liegen folgende analytisch-prognostische Teilschritte zugrunde:

— Aufgrund von Zielprojektionen oder Vorausschätzungen wird das Bruttosozialprodukt bestimmt und auf die einzelnen Produktionssektoren aufgeteilt;

— auf dieser Grundlage wird die sektorale Arbeitsproduktivität projiziert bzw. geschätzt, wobei der Quotient aus dem sektoralen Sozialprodukt und der Arbeitsproduktivität den sektoralen Arbeitskräftebedarf ergibt;

— dieser sektorale Bedarf wird in Berufsarten klassifiziert, mit der Altersstruktur des Ist-Bestandes und den jährlichen Abgängen zur Ermittlung des jährlichen Bedarfs in den einzelnen Berufen korreliert;

— durch Berufs- oder Tätigkeitsfeldanalysen und Befragungen werden die Ausbildungsvoraussetzungen, durch Addition über die verschiedenen Berufe und Sektoren die durch das Bildungssystem zu vermittelnden Qualifikationstypen und -mengen ermittelt;

— die gewonnenen Daten dienen als Grundlage der Bildungsplanung und -beratung, um Struktur, Art und gewünschte Zahl der Absolventen zu erzielen ⁶⁶⁾.

Der Bedarfsansatz finde seine Legitimation durch die *soziale Perspektive*: Er verhindere soziale Konflikte durch die Vermeidung zyklischer und struktureller Ungleichgewichte, vermittele Informationen für die individuelle Berufswahl, trage einer adäquaten Zuordnung von absolvierter Ausbildung und Berufschance Rechnung und verhindere dadurch Enttäuschungen und extreme Ungleichgewichte.

Die Auflistung von Annahmen und Berechnungsschritten verdeutlicht die Schwächen beider Ansätze, wobei vor allem ihre *Setzungen* offenkundig sind. Der *Nachfrageansatz* geht weitgehend von konstanten Größen aus: Berufsspektrum, Berufs- und Ausbildungswahl, Struktur des Bildungssystems, und schreibt Vergangenheitstendenzen statisch fort. Außerdem fehlen ihm präzise Kriterien für die Formulierung und Revision von tätigkeitsorientierten Ausbildungszielen und -inhalten; die Berücksichtigung der vielfältigen internen und externen *Nachtragedeterminanten* (z. B. Bildungseinstellung, gesellschaftli-

cher Status, soziale Erwartungen; regionales Bildungsangebot, institutionelle Ausstattung, Bildungsinformationen) erweist sich überdies als äußerst schwierig. Kritische Einwände in bezug auf seine bildungs- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen beruhen naturgemäß selbst wieder nur auf Annahmen: Auch der Nachfrageansatz *kann* zyklische Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt hervorrufen, wenn zu viele gleichgerichtete Entscheidungen Überschüsse hervorrufen; die unterstellte Flexibilität bzw. Absorptionsfähigkeit *kann* fortfallen, wenn das Beschäftigungssystem sich für bestimmte Abschlüsse als „gesättigt“ oder das Bildungssystem sich als zu starr erweisen. Eine generelle Höherqualifikation *kann* Automatisierungstendenzen verstärken und zum Fortfall von Arbeitsplätzen beitragen. Letztlich *kann* die Bildungsnachfrage an die Grenzen der Finanzierbarkeit stoßen; zumindest lassen sich leicht Kostenargumente gegen eine nicht primär ökonomisch funktionalisierte Ausbildung einwenden.

Die Schwächen des *Bedarfsansatzes* sind nicht geringer; die methodisch-prognostischen Probleme werden besonders sichtbar in der *Schätzung* oder *Planung* des Wirtschaftswachstums, der Arbeitsproduktivität, der Qualifikationsstruktur und -inhalte; Mobilitäts- und Substitutionsvorgänge sind nur schwer erfassbar; ähnliches gilt für die Diskrepanz langfristiger Ausbildungsentscheidungen gegenüber kurzfristigen Wirtschaftsentwicklungen; ebenso gelingt es kaum, einen möglichen Qualifikationsbedarfswandel oder Kompetenzen zur Selbst- und Weiterbildung zu berücksichtigen; außerökonomische Kategorien wie politisch-demokratische Lernziele oder gesellschaftlicher Fortschritt bleiben ganz ausgeblendet. Bedarfsuntersuchungen gehen von vorhandenen Berufs-Qualifikations-Abschluß-Strukturen aus und *unterstellen* diese als bedarfsadäquat bzw. vom Beschäftigungssystem in dieser Art nachgefragt; ob es sich damit nicht nur um eine Orientierung an angebotenen Abschlußtypen handelt, bleibt ebenso offen wie die *Möglichkeit*, daß nicht allein berufliche Qualifikationen, sondern auch bestimmte Sozialisationsleistungen Inhalte des „Bedarfs“ sind.

Die Mängelliste, über die kaum grundsätzlich Streit besteht, hat gleichwohl nicht dazu geführt, das Übergewicht des Bedarfsansatzes und seiner Varianten in der Forschung und Bildungsplanung zu verringern, zumal der hohe methodische und rechnerische Aufwand den Schein der Objektivität vermittelt. Die

⁶⁶⁾ Vgl. Kühlewind/Tessaring, Erlaubt ist, was die Daten fordern. Bürgerrecht auf Bildung oder Bildung nach Marktbedarf? (I), in: *Analysen 1976*, H. 12, S. 30—33.

Zahl der sektoralen Bedarfsprognosen (besser *Projektionen*) ist kaum noch übersehbar⁶⁷⁾. Allein aus jüngster Zeit liegen aus verschiedenen Sparten u. a. vor:

— Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung: Prognose des globalen, des schularten- und des fächerspezifischen Lehrerangebots und Lehrerbearbeitungsbedarfs bis zum Jahre 1985, Bonn März 1977⁶⁸⁾.

— Ausschuß der Justizministerkonferenz für die Reform der Juristenausbildung: Berufsaussichten junger Juristen, Hannover November 1976 (MS)⁶⁹⁾.

— Hochschul-Informations-System GmbH: Hochschulabsolventen im Beruf. Beschäftigungslage und Berufschancen für Wirtschaftswissenschaftler, Juristen, Sozialwissenschaftler 1961 bis 1990, München 1975⁷⁰⁾.

— Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Bedarf der privaten Wirtschaft an Akademikern. Eine Trendanalyse, Köln Juni 1975, sowie: Beschäftigungssystem und Akademikernachwuchs, Köln November 1976.

— Battelle-Institut: Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990, Nürnberg Mai 1975.

— McKinsey & Company: Ausbildungsbedarf für Mediziner bis zum Jahre 2000, München Juni 1974.

— Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Projektion der Qualifikationsstruktur des Arbeitskräftebedarfs in den Wirtschaftsbereichen der Bundesrepublik Deutschland bis 1985, Berlin 1973⁷¹⁾.

⁶⁷⁾ Bis 1975 geben Brinkmann u. a. (Anm. 44) einen kritischen Überblick.

⁶⁸⁾ Hierzu liegt eine Reihe früherer Berechnungen (zuletzt Bund-Länderkommission: Dokumente K 25/74, 2 u. 4/76) sowie Länderprognosen vor (z. B. KM Nds.: Fächerspezifische Prognose von Lehrerangebot und Lehrerbearbeitungsbedarf in Niedersachsen, Hannover Nov. 1976; KM NRW: Lehrerbearbeitungsbedarf und Lehrerbearbeitungsbestand 1960—1990, Köln Sept. 1976⁵⁾; KM Bay.: Prognose zum Lehrerbearbeitungsbedarf in Bayern, München 1975) — vgl. demgegenüber die 13 Jahre alte Berechnung des Wissenschaftsrates: Abiturienten und Studenten. Entwicklung und Vorausschätzung der Zahlen 1950 bis 1980, Bonn 1965: für 1977/78 (WS) 209—301 Tsd. statt tatsächlich 850—900 Tsd.!

⁶⁹⁾ Hierzu kritisch: Berufswahlmagazin UNI 1977, H. 2, S. 26—28.

⁷⁰⁾ Vgl. Vorstudie 1974.

⁷¹⁾ Ebenfalls nur um Bedarfs an Hochschulabsolventen. — Zusammenfassend und kritisch zu Bestands-Bedarfsprognosen: Manfred Tessaring, Kurz-

Die Ergebnisse der Untersuchungen sind angesichts ihres prognostisch-projektiven Charakters höchst unterschiedlich, abhängig von divergierenden Erkenntnisinteressen, von der Art und Zahl der berücksichtigten Variablen, der unterstellten Status-quo-Bedingungen etc.:

— Die Flexibilität des Beschäftigungssystems und der Hochschulqualifikationen, die Mobilität der Akademiker und der allgemeine Trend zur Verwissenschaftlichung ließen keine oder leicht überwindbare Arbeitsmarktprobleme entstehen;

— erhebliche Überschüsse seien insbesondere bei Juristen, Lehrern, Wirtschafts-, Geistes-, Natur- und Sozialwissenschaftlern zu erwarten;

— angesichts des geringen Ersatzbedarfs des Wirtschaftssystems an Akademikern und der fehlenden weiteren Aufnahmekapazität des öffentlichen Dienstes sei eine hohe akademische Arbeitslosigkeit resp. Unterbeschäftigung zu befürchten.

Die hier auf drei Positionen reduzierte Heterogenität der Bedarfsprognosen läßt eines deutlich erkennen: als Basis für entsprechende Bildungsplanungs- und -steuerungsmaßnahmen sind sie ungeeignet. Eher flexibilitätsorientierte Untersuchungen verdeutlichen daher auch stärker die *Bandbreiten* des Bedarfs („Substitutionskorridore“); mögliche grundlegende Strukturveränderungen im Beschäftigungssystem durch eine breite Bildungsniveauehebung vermögen selbstverständlich auch sie nicht zu „prognostizieren“. Auffallend ist eine bemerkenswerte perspektivische Verengung: Alle Untersuchungen gehen *sektoral* vor und untersuchen *Akademiker-Bedarfsprobleme*⁷²⁾. Die übrigen, zahlenmäßig weitaus größeren Sparten oder Sektoren scheinen bedarfsprognostisch uninteressant und werden je nach Akademiker-Mangel- oder -Überschuß-Lage zur „Verschiebe-

Übersicht über die ‚Akademikerprognosen‘ der siebziger Jahre, in: Aspekte 1976, H. 4, S. 36—39; Gerhard Schaaf, Hochschulexpansion und Akademikerbedarf, in: Kultus und Unterricht 1975, Nr. 10, S. 200—217; vgl. die ausführliche Übersicht in BT-Drs. 8/860 (s. Anm. 43 a), S. 18—22.

⁷²⁾ Die bestandsanalytisch-prognostische Frage nach Juristen-, Lehrer-, Ökonomenbedarf etc. unterstellt im übrigen einen Bedarf an traditionellen Ausbildungen bzw. Berufen, sie erfaßt hingegen nicht einen möglichen (ökonomischen bzw. gesellschaftlichen) Bedarf an dazu ‚quer‘ liegenden Qualifikationen (z. B. öffentliches Recht, Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik).

masse"; die national festliegende Zahl Auszubildender und Arbeitswilliger bleibt außerhalb des rein-ökonomisch bedarfsorientierten Kalküls. Letztlich wird in den meisten Akademikerprognosen nicht die *politische* Determination von Arbeitsplätzen verdeutlicht (z. B. Lehrer, Sozialarbeiter). Angesichts des geschilderten Standes der Bedarfsforschung drängt sich die Frage nach den *gesellschaftspolitischen Funktionen von Bedarfsprognosen* auf, die z. Z. nur thesenhaft zu beantworten ist:

— Prognosen fungieren als Legitimationshilfe für die Bildungspolitik, die sich auf diese Weise vom Begründungszwang für ihre Projekte entlastet; je nachdem, ob ihre Ziele stärker ökonomisch-bedarfsorientiert oder stärker gesellschafts-bedarfsorientiert angelegt sind, gewährleisten eher traditionelle oder eher flexibilitätsorientierte Bedarfsuntersuchungen diese Funktion.

— Bedarfsprognosen dienen der Verschleierung der sozialen Selektion, da eine „bedarfsübersteigende“ Bildungsteilhabe entweder die traditionelle Struktur sozialer Ungleichheit in Frage stellen oder die Wirksamkeit anderer Selektionsmechanismen aufdecken würde.

— (Restriktive) Akademikerprognosen befreien das politische System von der Notwendigkeit aktiver struktureller Beschäftigungspolitik.

— Sie dienen weniger der Analyse eines realen Bedarfs als der Konkurrenzentlastung und damit Statussicherung, denn mit der Verringerung der Bewerberzahl im Beschäftigungssystem verlagert sich der Konkurrenzdruck „nach unten“ und steigen die eigenen Sozialchancen im Beschäftigungssystem.

Die Thesen sind bewußt zugespitzt; ihre Begründung oder Widerlegung erfordern nähere Untersuchungen. Ihr Sinn besteht darin, zur kritischen Auseinandersetzung mit den Bedarfsargumenten in der aktuellen Bildungspolitik beizutragen.

2. Nachfrage versus Bedarf — eine Scheinalternative in der Bildungspolitik

Den vereinfachenden Schlagworten von *Subordination* und *Entkoppelung* entsprechen die bildungsökonomischen Ansätze von *Bedarf* und *Nachfrage*; jedes Begriffspaar unterstellt einen antinomistischen Gegensatz. Ihr Alternativcharakter ist allerdings eher idealtypischer Natur: Der Nachfrageansatz unter-

stellt hohe Aufnahmefähigkeit und Flexibilität des Beschäftigungssystems, Differenzierung der individuellen Bildungsentscheidungen, Vorrang des Konsumgutcharakters anstelle des ökonomischen Nutzwertes von Bildung; der Bedarfsansatz unterstellt eine real nicht vorhandene Stringenz von gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Bedingungen zur Ableitung des Bedarfs, eine Inflexibilität des Beschäftigungssystems, die Vorausschätzbarkeit von Bedarfsentwicklungen und die Begrenzung von Bildungsmotivationen auf den unmittelbar wirtschaftlich verwertbaren Nutzen. Im Gesellschaftssystem der Bundesrepublik finden sich jedoch Elemente beider „Alternativen“: Bildung kann weder auf den wirtschaftlichen Produktivitätsaspekt reduziert noch allein vom meta-ökonomischen Nutzenaspekt her erfaßt werden; ihre ökonomischen und zivilisatorisch-emanzipatorischen Komponenten lassen sich nicht gegeneinander ausspielen. Die *Scheinalternative* von Nachfrage- und Bedarfsansatz sollte allerdings nicht den Blick dafür verstellen, daß Bildungspolitik stärker das expansive oder stärker das restriktive Konzept zugrunde legen kann.

An dieser Stelle sei die *eigene Position* verdeutlicht: Das Beschäftigungssystem der Bundesrepublik hat sich bislang als elastisch erwiesen. Dies wird durch die Flexibilität hoher Qualifikationen unterstützt; die Arbeitslosigkeit nimmt mit steigendem Bildungsgrad ab. Die *Bildungswertschätzung* nimmt weiterhin zu, *reale* Bildungschancengleichheit ist kaum erreicht⁷³⁾, die Bildungsexpansion liegt erheblich hinter vergleichbaren Ländern⁷⁴⁾; Selektionsprozesse sind vom Wertsystem des Grundgesetzes her allenfalls nach Begabung und Leistung, mithin also grundsätzlich im Beschäftigungssystem akzeptabel. Diese Hinweise sprechen m. E. gegen den engen ökonomischen Bedarfsansatz; für eine klare Dominanz des Nachfrageansatzes sind sie jedoch *nicht hinreichend* tragfähig. Den Grundlagen eines demokratisch-sozialen Staates scheint

⁷³⁾ Vgl. Lutz-Rainer Reuter, *Das Recht auf chancengleiche Bildung*, Ratingen u. a. 1975; Gurgsdies, a. a. O. (Anm. 44); Norbert Weber, *Privilegien durch Bildung. Über die Ungleichheit der Bildungschancen in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1973; BMW, *Arbeiterkinder im Bildungssystem*, Bonn Jan. 1976.

⁷⁴⁾ BMW (Hrsg.), *Bildungswesen im Vergleich. Eingliederungsprobleme von Absolventen tertiärer Bildungsgänge beim Übergang vom Ausbildungszum Beschäftigungssystem in ausgewählten Ländern* (Materialien zur Bildungsplanung H. 8), Bonn Dez. 1976.

die Option für eine an gesamtgesellschaftlichen Zielen orientierte, dynamisch-finale Bedarfssteuerung angemessen, die eine *Ausbalancierung von Individualnachfrage und ökonomischem Bedarf auf der Grundlage politischer Zielentscheidungen* anstrebt.

Diese Option ist insoweit einer Legitimitätsprüfung zu unterziehen, als sie die These einschließt, daß dem politischen System auf der Grundlage gesamtgesellschaftlich begründeter Zielauswahl Maßnahmen der Bildungssteuerung gestattet sind.

IV. Bildungssteuerung in der Legitimitätsprüfung

Legitimität bezieht sich auf die Begründung, Gültigkeit und Anerkennung von Herrschaft; sie wird vermittelt durch Traditionen, Personen, Ideologien, Werte und Normen, unter Umständen auch nur durch das *Bewußtsein* von der Normgeltung oder durch bestimmte soziale Zustände⁷⁵). In bürgerlich-demokratischen Systemen ist die Frage nach der *normativen* Legitimation nicht absolut und endgültig zu beantworten; ihre Basis ist Konsens, der sich auf grundlegende Werte (z. B. Menschenwürde und Grundrechte) und Verfahrensregeln (z. B. demokratische Konfliktnormen) bezieht. Dieser *Grundkonsens* ist nur durch kommunikative Wertanerkennung, allenfalls *begrenzt* durch Herrschaft stabilisierbar, insofern weder Kritik noch Wandel entzogen. (Der wichtigen sozialwissenschaftlich-empirischen Frage nach den *tatsächlichen*, Systemlegitimität vermittelnden und sichernden Faktoren kann hier nicht näher nachgegangen werden.) *Juristische* Verfassungen dienen als (Hilfs-)Instrument zur Identifikation dieses (*normativen*) Grundkonsenses; *insofern* ist das Grundgesetz Legitimationsbasis für politisches Handeln in der Bundesrepublik. Dabei beansprucht das Grundgesetz zwar volle Geltung, anerkennt aber den politisch-demokratischen Primat in Gestalt weitgehender Verfassungsänderbarkeit. Bestimmte Prinzipien wie *Menschenwürde, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialität und föderative Pluralität* erhalten allerdings ein besonderes Gewicht, indem diese jeglicher *formeller Veränderung* entzogen werden; dies schließt ange-

sichts ihrer Abstraktheit eine jeweils zeitabhängige Ausdeutung (z. B. Menschenwürde, Sozialität) nicht aus⁷⁶).

1. Legitimitätsprobleme

Eine über gewisse struktursichernde Normen und offene institutionelle Bildungsangebote hinausgehende Bildungspolitik wäre *illegitim*, wenn Gesellschafts- und Wirtschaftssystem der Gestaltung durch das politische System entzogen wären; denn unabhängig von der Art, Schwere und Reichweite lenkender Maßnahmen wirkt Bildungspolitik aus der traditionellen Sphäre des Politisch-Staatlichen gestaltend hinein in die Gesellschaft. Ohne Zweifel entspricht die *Antinomie von Staat und Gesellschaft* weder Grundgesetz noch politischer Wirklichkeit; allerdings wird, gestützt auf die Grundrechte, ein *politikbegrenzender Gegensatz von öffentlichem Staat und privater Gesellschaft* angenommen⁷⁷). Nach *demokratischem* Selbstverständnis ist der *Staat* unabhängig von der konkreten demokratischen Ausgestaltung das institutionell ausdifferenzierte Handlungs- und Selbststeuerungsinstrument der Gesellschaft; sein Handeln ist stets *gesellschaftsbezogenes Handeln*. Keinem ökonomischen Ordnungstypus sichert das Grundgesetz eine besondere Legitimität

⁷⁵ Zur gegenwärtigen Legitimationsdiskussion vgl. Peter Kielmannsegg (Hrsg.), *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 7/1977*; Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M. 1973; ders., *zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt a. M. 1976 (Kap. IV); Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied 1969.

⁷⁶ Zum Vorstehenden näher Lutz-Rainer Reuter, *Legitimation durch Verfassung?*, in: Jenkner/Stein, a. a. O. (Anm. 62), S. 52—107; ders., *Bildungsreform als sozio-politischer Konflikt*, in: *Die Mitarbeit* 1976, S. 104—117, und ders., *Bildungspolitik im Zielkonflikt von Nachfrage und Bedarf. Zur Legitimation der Ausbildungs- und Bedarfslenkung*, in: *RdJB* 1977, H. 6.

⁷⁷ Vgl. z. B. Ernst-Wolfgang Böckenförde, *Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart*, in: *Festgabe für Wolfgang Hefermehl*, Stuttgart u. a. 1972, S. 12—36; kritisch Erhard Denninger, *Staatsrecht*, Reinbek 1973, und Martin Kriele, *Einführung in die Staatslehre*, Reinbek 1975.

zu⁷⁸⁾. Die Fülle kompetenzrechtlicher Bestimmungen für Bildungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem verdeutlicht, daß die staatliche Lenkungsbefugnis *im Grundsatz unbestreitbar* ist. Legitimitätszweifel können von da her nur auf *bestimmte Teilbereiche und Handlungsinstrumente* staatlicher Bildungssteuerung bezogen werden; in Betracht kommen insbesondere die bildungs- und berufsrelevanten Grundrechte. Diese sind von ihrer Entstehung her funktional *gegen* den Staat gerichtet: Schutz der Privatsphäre vor staatlicher Einwirkung. In ihrer politischen Wirkung erweisen sie sich als *revolutionär* gegen den Bestand tradiert Privilegien und als *konservativ* durch die „Legitimation“ vorhandener Besitzstände. Aus der traditionellen Grundrechtsposition heraus erscheint der Vorwurf illegitimer Freiheitsverletzung gegenüber verschiedenen Formen der Bildungssteuerung vertretbar: z. B. Beschränkungen oder Veränderungen im herkömmlichen Spektrum inhaltlich-organisatorischer Ausbildungsmöglichkeiten, bestimmte Formen des Anreizsystems, Quotierungen. Dabei wird meist stillschweigend übergangen, daß der liberal-ausgrenzende Ansatz die *private Verfügbarkeit* staatlicherseits gewährter Güter voraussetzt; angesichts der staatlichen Bildungsträgerschaft können Freiheitsprobleme jedoch erst *aufgrund* und *innerhalb* öffentlich-institutioneller Leistungsgewährung auftreten. Bildungsgrundrechte werden materiell erst durch zielorientierte, interessenbedingte, alternativenentscheidende, kurzum steuernde Bildungspolitik wirksam. Hier scheitert der unmodifizierte traditionelle antistaatliche Ansatz; seine Hilflosigkeit wird in Art. 12 GG deutlich, wenn das Recht auf Ausbildungsplatzwahl bejaht, auf Ausbildungsplatzbereitstellung verneint wird. Erst eine funktional komplexere Grundrechtstheorie ermöglicht differenziertere Aussagen über Spielraum und Legitimitätsschranken institutioneller Bildungsgewährleistung und -lenkung⁷⁹⁾.

⁷⁸⁾ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Investitionshilfegesetz v. 20. 7. 1954 (BVerfGE 4, S. 7).

⁷⁹⁾ Hierzu eingehend Ernst-Wolfgang Böckenförde, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: Neue Juristische Wochenschrift 1974, S. 1520—1538; Helmut Willke, Stand und Kritik der neueren Grundrechtstheorie, Berlin 1975; Lutz-Rainer Reuter, Gesellschaftsrechtliche und politische Funktionen der Grundrechte — Überlegungen zu einer komplexen sozialwissenschaftlichen Grundrechtstheorie, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium 1977, S. 7—15.

2. Legitimitätsbegründung und -schränken der Bildungssteuerung

Art. 7 GG legt die *staatliche Aufsicht* über das Bildungssystem fest, wobei Aufsicht als Inbegriff staatlicher Bestimmungs- und Organisationsrechte verstanden wird. Daß hierzu unstreitig Zweckbestimmung, Mitteleinsatz, Struktur- und Organisationsfestlegung, Personaleinsatz und Verfahrensbestimmung gehören, wird durch die ausführlichen Bildungskapitel der *Länderverfassungen* bestätigt (grundsätzliche Steuerungslegitimität). Zum Teil garantieren sie ausdrücklich ein *Recht auf Bildung* (z. B. Art. 8 NRW-Verf.). Hinweise auf Grenzen des „Nachfrageansatzes“, abgesehen von „erkennbaren Fähigkeiten und Begabung“, fehlen ebenso wie Ausführungen zu den Grenzen staatlicher Lenkungs Kompetenzen.

Aus der Verpflichtung der Gebietskörperschaften, den Erfordernissen des *gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts* Rechnung zu tragen (Art. 109 Abs. 2 GG), ergeben sich Folgerungen auch für die Bildungspolitik: Das *Vollbeschäftigungsziel* legitimiert zur Verwirklichung des Rechts auf Arbeit einerseits eine möglichst wirtschaftsbedarfsadäquate Bildungssteuerung, andererseits erfordert es — wie insbesondere das *Wachstumsziel* angesichts der Wandlungen des Wirtschaftssystems — langfristig angelegte, ausbaufähige und flexible Qualifikationen. Einige der Länderverfassungen (z. B. Art. 8 Bremer Verf.) heben das *Recht auf Arbeit* ausdrücklich hervor und bestimmen hierzu die Mittel der *Vollbeschäftigungspolitik* und *Wirtschaftslenkung* (Art. 12 Berliner Verf.). Operationable Markierungspunkte für eine Grenzziehung der hiernach weiten Steuerungsspielräume ergeben sich nicht.

Hinweise für *Inhalt, Richtung und Schranke* legitimer Bildungssteuerung vermitteln jedoch die *Grundrechte*. Die funktionale Ausdifferenzierung in der modernen demokratischen Gesellschaft, die die Dichotomie *Staat versus Individuum* längst hinter sich gelassen hat, produziert neue, vom traditionellen Grundrechtsverständnis „übersehene“ Gefahrenlagen. Grundrechte behalten daher ihre freiheitsvermittelnde Dynamik nur, wenn sie als jeweils *zeit- und konfliktbezogene Antworten auf freiheitsbedrohende Herrschaftsübergriffe* verstanden werden: Grundrechtstheorie hat die jeweils realen Bedrohungen theoretisch zu verarbeiten und praktische Antworten für die *freiheitsvermittelnde Inter-*

essenaussteuerung zwischen Individuen, Institutionen, gesellschaftlichen Subsystemen und Gesamtsystem zu liefern. Grundrechte entfalten über die herkömmliche punktuelle Bedeutung⁸⁰⁾ hinaus vielfältige (*multifunktionale*) und strukturelle Wirkungen⁸¹⁾. Folgende Grundrechtsfunktionen lassen sich unterscheiden:

- Schutzgewährleistungen für individuelle Handlungs- und Entfaltungsfreiräume;
- Gewährleistungen materieller und institutioneller Freiheitsvoraussetzungen;
- Teilhaberechte an Leistungen und institutionellen Angeboten;
- Ansprüche auf chancengleiche Zugangs- und Verteilungsverfahren;
- strukturelle Funktionsbedingungen und institutionelle Gewährleistungen wichtiger gesellschaftlicher Institutionen, wie z. B. Presse, Schule etc.;
- soziopolitische Mitbestimmungsrechte und Sozialitätspflichten;
- gesellschaftliche Integration durch Konsensbildung und -erhaltung;
- Aufgaben des politischen Systems zu freiheits-, gleichheits- und sozialitätsgewährleistender Steuerung der Subsysteme;
- verbindliche, aber inhaltlich offene Leitlinien und Zielmaximen für kontroverse politische Handlungskonzepte.

Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsprobleme im *gesamtgemeinschaftlichen Zusammenhang* zu lösen, überschreitet das Leistungsvermögen der individualistisch-antistaatlichen Grundrechtstheorie; dies gilt übrigens auch für ihre weiterentwickelte Leistungsteilhabefunktion, da auch diese auf die Einzelperson

⁸⁰⁾ Z. B.: „Sind individualrechtsbeschneidende Bedarfsaspekte bei der staatlichen Hochschulplanung verfassungsgemäß?“ — Vgl. dazu § 2 Ziff. 2 Hochschulbauförderungsgesetz v. 1. 9. 1969 i. d. F. v. 26. 1. 1976: ... Berücksichtigung der voraussichtlichen Nachfrage nach Studienplätzen und des langfristig zu erwartenden Bedarfs ...; ähnl. auch Hochschulgesamtplan II für Baden-Württemberg, Villingen 1972, S. 11, 1. Abschnitt S. 2 ... Ausbau nach Nachfrage, Bedarf, Finanzressourcen.

⁸¹⁾ Z. B.: „Welche grundrechtlichen Orientierungsleitlinien sind auf jeder Ebene und bei jeder Maßnahme der Bedarfsplanung, -realisierung und -steuerung zu beachten; wie ist den grundrechtlichen Interessen im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang zu optimaler Wirkung zu verhelmen?“

bezogen bleibt: Jede Begrenzung und Versagung von Berufsausbildungswünschen würde das Grundrecht tangieren. Art. 1 und 20, die *gemeinsam* den grundgesetzlichen Legitimitätsbegriff konstituieren und nicht „zufällig“ legalen Verfassungsänderungen entzogen sind⁸²⁾, öffnen den Blick für diesen Zusammenhang und bestätigen das *multifunktionale* Grundrechtskonzept: Menschenwürde (Grundrechte) und Demokratie bedingen sich gegenseitig — Demokratie und Sozialität setzen die rechtlich gesicherte Freiheit für alle voraus, Freiheit für alle setzt Demokratie und Sozialität voraus⁸³⁾. Art. 1 und 20 sind Ausdruck der Zuordnung, Verflechtungen und Abhängigkeiten von Individuen, Gruppen, Institutionen, Subsystemen und Gesamtsystem. Dieses Beziehungsgefüge — und nicht nur die Beziehung Individuum — Staat — bedingt eine gesamtgesellschaftliche (demokratisch-sozial orientierte) finale Bildungsbedarfssteuerung; hierbei den Würde-, Freiheits-, Gleichheits-, Teilhabe- und Sozialitätsprinzipien größtmögliche Wirksamkeit zu verschaffen, ist Sinn der ansatzweise skizzierten Grundrechtsfunktionen⁸⁴⁾.

Doch was bedeuten sie für die Frage nach der Legitimität politischer Bildungsbedarfslenkung? Konkrete Folgerungen aus der grundrechtstheoretischen Abstraktion sind in Kürze in der Tat nur schwierig zu gewinnen; einige Maßstäbe lassen sich allerdings aufstellen:

— Die Ziele der Bildungspolitik müssen sich an den Leitlinien und Zielen des Grundkonsenses orientieren bzw. innerhalb seines Spielraumes bewegen; ihre Konkretisierung im Bildungssystem unterliegt der bildungs- und gesellschaftspolitischen Kontroverse und Entscheidung.

— Bildungssteuerungsmaßnahmen sind bei grundrechtskonformer Ausgestaltung weitestgehend legitim; sie müssen *im Grundsatz einflussierend* und dürfen nur *in gleichheitsrechtlich gemilderten Ausnahmefällen restriktiv* angelegt sein.

— Restriktionen sind im Hinblick auf die individualisatorischen und sozialisatorischen Funktionen der Bildungsvermittlung im Allgemeinbildungssystem prinzipiell unzulässig, im Berufsausbildungssystem im Hinblick auf

⁸²⁾ Art. 79 Abs. 3 GG.

⁸³⁾ Vgl. ähnl. Kriele, a. a. O., (Anm. 77), S. 35.

⁸⁴⁾ Näher Reuter, a. a. O. (Anm. 79), S. 12 ff.

höherrangige Systemziele (z. B. Vollbeschäftigung, Gemeinschaftsaufgabenkonkurrenz) jedoch zulässig.

— Anreize und Restriktionen dürfen nicht gegen Gleichheitsrechte verstoßen, bei Zugangsbeschränkungen muß jeder Bewerber Zugangs- und Erfolgchancen erhalten⁸⁵⁾.

Eine weitere Umsetzung der differenzierten (Bildungs-)Grundrechtsfunktionen in die verschiedenen lenkungsrelevanten Bereiche des Bildungs- und Beschäftigungssystems kann an dieser Stelle nicht geleistet werden; einige Resultate schlagen sich in den *Folgerungen für die Bildungspolitik* nieder.

V. Thesen zum Verhältnis von Bildungs- und Beschäftigungssystem und zu den Aufgaben der Bildungspolitik

1. Die Komplexität der modernen Industriegesellschaft, ihrer äußerst vielfältigen Bedürfnisstrukturen und der nur begrenzt prognostizierbaren Entwicklungen erfordert eine umfassende, an gesamtgesellschaftlichen und nicht nur an ökonomischen Zielen orientierte langfristige Planung und Steuerung des gesamten Bildungssystems einschließlich des immer wichtigeren Quartären Bereichs der Fort- und Weiterbildung. Bildungspolitik ist immer Organisations-, Inhalts- und Funktionsentscheidung; Entscheidung aber impliziert Alternativenwahl. Bildungssteuerung bzw. -lenkung sind daher Wesensmerkmale der Bildungspolitik, grundrechtliche Realisierungsbedingungen und nicht Widerspruch zum Bürgerrecht auf Bildung.

2. Bildung und Ausbildung sind notwendige Bedingungen der Personalisierung und Sozialisation; sie vermitteln gesellschaftliche und kulturelle Normen und Werte, Kenntnisse, Kulturtechniken und intellektuelle, politische, soziale und tätigkeitsbezogene Kompetenzen; Ausbildungsfragen dürfen nicht auf Berufsverwendungsfragen reduziert werden. Grundrechte werden daher verletzt, wenn im Allgemeinbildungssystem bedarfsorientierte Selektionen, Restriktionen und Schwellenbildungen stattfinden. Entsprechende Ansätze nähren den Verdacht, daß auch in einer demokratischen Gesellschaft soziale Differenzierungen

nicht Ergebnisse von Bildungs- und Leistungs-, sondern von Herkunft- und Eigentumsunterschieden sind.

3. In einer differenzierten arbeitsteiligen Massengesellschaft ist Bildungsteilhabe nur innerhalb bildungspolitisch-institutioneller Vorgaben möglich. Individuelle Bildungswünsche sind dabei um so umfassender realisierbar, je stärker sich die Bildungspolitik von der nur scheinbar zwingenden Forderung nach enger Anlehnung an (angenommene) ökonomische Bedarfsstrukturen löst und auf der Grundlage gesellschaftspolitischer Zielsetzungen ein möglichst offenes Bildungssystem gewährleistet.

4. Die Aufgaben einer aktiven, steuernden Bildungspolitik bestehen daher in einer hinlänglich komplexen Diversifizierung des Ausbildungsangebots in bezug auf Dauer, Inhalte, Abschlüsse, Aufbaumöglichkeiten wie Schwerpunktbildungen; Begriffe wie Durchlässigkeit, Differenzierung, Substituierbarkeit, Schlüsselkompetenz, Flexibilität, Berufsfeld und Lernfähigkeit beschreiben die bildungsstrukturellen, curricularen individuumbezogenen Erfordernisse. Spezialisierung, enge Berufsorientierung, Anlern Tätigkeiten hingegen bergen die Gefahr frühzeitiger Ausbildungsentwertung.

5. Daher ist es zentrale Aufgabe des im Rahmen bildungspolitischer Vorgaben nachfrageorientierten Allgemeinbildungssystems, eine möglichst qualifizierte und breit gefächerte Allgemeinbildung zu gewährleisten; denn die Vermittlung von Grundlagen und Grundkompetenzen ist der Schlüssel zur Vermeidung großer Diskrepanzen und Brüche zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem; Schwankungen und Friktionen zwischen beiden sind in einem überwiegend marktwirtschaftlich organisierten System ohnehin unvermeidbar. Arbeitslosenprobleme

⁸⁵⁾ Zur Legitimationsproblematik und zur Position des BVerfG's näher Reuter, in: RdJB 1977, H. 6; ders., Schulpolitik und Grundgesetz, in: Erziehen heute 2/1977, S. 2—14, allg. vgl. Werner Thieme, Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte, in: Juristenzeitung 1959, S. 265—270; Bay. Ministerrat, a. a. O. (Anm. 6), S. 69 ff.; Andreas Flitner (Hrsg.), Der Numerus clausus und seine Folgen, Stuttgart 1976; Wolfgang Perschel, Der Numerus clausus als schulrechtliches Problem, in: RdJB 1976, S. 392 bis 397; Willi Becker, Studenteneskalation und Hochschulplanung. Numerus clausus und Hochschulkapazität (Schriftenreihe der Universität Dortmund Bd. 4), Dortmund 1973.

sind ganz wesentlich Folge unzulänglicher Schul- und Berufsausbildung sowie fehlender Lernfähigkeit. Substituierbarkeit und Flexibilität dienen nicht nur einer besseren Anpassung an Bedarfsschwankungen, sondern auch der Persönlichkeitserweiterung durch Mobilitäts- und Lernfähigkeitssteigerung. Eine breite Allgemein- und grundlagenorientierte Berufsbildung versetzen mehr Bürger mit Erfolg in die Lage, über die Ausübung ihrer Arbeit hinaus erfolgreich für erweiterte Mitbestimmungsrechte und verbesserte Arbeits-, Sozial- und Umweltbedingungen einzutreten.

6. Zulässige Steuerungsmittel im beruflichen Bildungssystem sind alle beeinflussenden und stimulierenden Formen (Anreizsystem), wenn sie gleichheitsrechtlich ausgestaltet sind. Schwellenbildungen sind dann unproblematisch (legitim), wenn sie mit sinnvollen Berufsabschlüssen verbunden und durch individuelle Leistung überwindbar sind. Quotierungen sind zulässig, wenn sie durch hochrangige gesellschaftspolitische Ziele resp. konkurrierende Gemeinschaftsaufgaben legitimiert werden können und mit hinlänglich vielfältigen Alternativangeboten vergleichbarer Ausbildungsebene kompensiert werden.

7. Überwiegend negativ wird die Frage nach der Legitimität positiver Zuweisungen im Allgemeinbildungssystem beantwortet; besondere Bedeutung besitzt sie für die sogenannte positive Auslese (elterliche Schularentscheidung) und negative Auslese (schulisches Revisionsrecht bei fehlender „Begabung“). Angesichts der auch heute (wieder?) feststellbaren schichtspezifischen Schularentscheidung (traditionelle „Wahl“ der Hauptschule durch Unterschichteltern) erscheint die Antwort überdenkenswert, denn die „schulische Auslese“ würde ja angesichts der nach herrschender Meinung legitimen „negativen Auslese“ ein Mehr an Bildung bedeuten. Das Thema entschärft sich mit der Option für die Regel-Gesamtschule. Festzuhalten ist auf jeden Fall, daß gegen eine derartige staatliche Inanspruchnahme des Schulorganisations-, Dauer- und Inhaltsbestimmungsrechts u. U. zwar bildungspolitische und pädagogische, nicht aber Legitimitätsargumente vorgetragen werden können. Generelle Teilhabepflichten sind im Allgemein- und Berufsausbildungssystem ohne Bedenken zulässig, unzulässig wäre jedoch der Oktroi einer Entscheidung bei inhaltlichen Alternativen.

8. Über das Bildungssystem hinausgreifende Lenkungsmaßnahmen sind angesichts der Of-

fenheit des Grundgesetzes für wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Wandel unter Beachtung des Gleichheitssatzes sehr weitgehend legitim (schon z. Z. gibt es Umlagepflichten zur Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze, Beschäftigungspflichten für Schwerbehinderte, bestimmte Entlassungsverbote, Arbeitsplatzbestimmungen etc.); denkbar wären z. B. Ausbildungs- und Beschäftigungspflichten zugunsten Jugendlicher. Wie die Ausbildungsplatzzuweisung ist auch die Arbeitsplatzzuweisung gegen den Willen des Betroffenen unzulässig; Ausnahmen kommen allenfalls für gesellschaftsexistentielle Fragen bzw. Situationen vorübergehend in Betracht und sind durch Alternativmöglichkeiten zu entschärfen (Feuerwehr-, Kriegs-, Ersatz-, Friedens-, Entwicklungsdienste u. ä.). Negative Lenkungsmaßnahmen in Form von Berufsverboten (im herkömmlichen Sinne) bedürfen einer Legitimation durch hochrangige Gemeinwohlinteressen.

9. Ob die Bildungsnachfrage-Bedarfslenkung stärker ökonomische Interessen oder stärker (auch) gesellschaftspolitische Ziele verfolgt, ist — sofern sie sich an den Leitlinien des Grundkonsenses orientiert — eine Frage politischer Option, Begründung und Durchsetzung, nicht jedoch der Legitimität.

10. Der ökonomische Bedarfsbegriff ist leicht als Vehikel nicht explizierter Interessen instrumentalisierbar, wenn er für Überfüllungs- und Akademikerproletarisierungsthesen Verwendung findet, während sich gleichzeitig der größere und schulisch geringer ausgebildete Teil der Jugendlichen mit schwerwiegenden Problemen des Ausbildungs- und Arbeitsplatzmangels konfrontiert sieht. Dessenungeachtet ist der Bedarfsbegriff ursächlich für einen gewissen konservativen Grundzug vieler Bedarfsprognosen, bleiben sie doch der Verlängerung von Vergangenheitstrends in die Zukunft hinein verhaftet; das Bildungssystem gerät dabei in die Funktion eines „Verschiebebahnhofs“ von Qualifikationstypen und -quanten. Festzuhalten bleibt, daß eng-ökonomische Prognosen Verwerfungen und Wellenbildungen zwischen Bedarf und Nachfrageverhalten nicht zu bewältigen im Stande sind; dies und die mangelnde Prognostizierbarkeit des qualifikatorisch-inhaltlichen Bedarfs verbieten daher einer rationalen Bildungspolitik, das Bildungssystem zu „subordinieren“ oder beide Systeme völlig zu „entkoppeln“. Ihre Koordination erfordert eine aktive gesamtgesellschaftlich orientierte finale Bildungspolitik.

Finanzierung und Organisation der beruflichen Bildung in der politischen Auseinandersetzung 1974 — 1977

I. Vorgeschichte

1972 hat der Deutsche Bundestag beschlossen, eine Sachverständigenkommission ins Leben zu rufen, die die Probleme der Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung untersuchen sollte. Die Ergebnisse dieser Untersuchung, die 1974 vorlagen, haben eine neue Phase in der Diskussion um eine Reform der beruflichen Bildung eingeleitet: Von nun an ging es nicht mehr — wie zuvor — in erster Linie um Fragen einer neuen inhaltlichen Gestaltung der beruflichen Bildung, sondern um solche der Finanzierung und Organisation. Dieser Prioritätenwechsel fiel zusammen mit zwei krisenhaften Entwicklungen, von denen ein großer Teil der Jugendlichen in den letzten Jahren betroffen wurde und mit Sicherheit auch in den nächsten Jahren — vermutlich in wachsendem Maße — betroffen sein wird: dem dramatischen Rückgang des Lehrstellenangebots und der Jugendarbeitslosigkeit. Diese Krisenerscheinungen haben weitgehend die Richtung bestimmt, in der die Ergebnisse der Sachverständigenkommission in der Folge diskutiert und in Gesetzesvorlagen umgesetzt wurden.

Die Untersuchungen der Sachverständigenkommission haben jedoch nicht erst das Problembewußtsein für die Bedeutung einer Neuregelung der Finanzierung und Organisation der beruflichen Bildung geschaffen, sondern nur eine These bestätigt, die der Deutsche Bildungsrat schon 1969 formuliert hatte: daß nämlich Qualität und quantitativer Umfang der beruflichen Bildung durch die bestehenden Finanzierungsweisen stark gefährdet seien. Der Bildungsrat ging in seinem Gutachten¹⁾ von der wirtschaftspolitischen Überlegung aus, daß nur durch eine umfassende qualitative Reform der Berufsausbildung die Voraussetzungen „für das hohe Maß an beruf-

licher Mobilität, das in Zukunft in steigendem Maß von den Arbeitskräften gefordert wird“, geschaffen und die Bereitstellung eines in der Zukunft zu erwartenden nötigen Qualifikationspotentials „mobiler Arbeitskräfte“ sowie die Absicherung der Arbeitskräfte gegen Arbeitslosigkeit durch eine qualifizierte Berufsausbildung garantiert werden können. Diesen Zielen stehen die geltenden Finanzierungsformen entgegen; denn zum einen sind Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung mit zusätzlichen Kostenbelastungen für die Betriebe verbunden, die die Gefahr von Lehrstellenverknappungen mit sich bringen; zum anderen bestehen Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden bzw. ausbildungsstarken und -schwachen Betrieben, die sich negativ auf das Lehrstellenangebot auswirken können; und schließlich macht die gegenwärtige Form der Ausbildungsfinanzierung Qualität und Quantität des Angebots von konjunkturellen Schwankungen abhängig²⁾.

Der Bildungsrat schlug deshalb einen zentralen überbetrieblichen Fonds vor, in den die Unternehmen nach bestimmten Kriterien Abgaben zu zahlen hätten und aus dem sie je nach dem Umfang, in dem sie Ausbildungsleistungen erbringen, Zuschüsse erhalten sollen. Damit würde gleichzeitig eine Verminderung der Konjunkturabhängigkeit der betrieblichen Ausbildung erreicht und ein Anreiz zur Ausweitung des Lehrstellenangebots auch bei gestiegenen Kostenanforderungen geschaffen, wie sie etwa durch gesetzliche Normen der Qualitätsverbesserung entstünden.

Im „Bildungsbericht '70“ hat die Bundesregierung diesen Vorschlag positiv aufgenommen, aber noch keine Konzeption vorgelegt. Auch hier wird die Notwendigkeit einer Reform der

¹⁾ Deutscher Bildungsrat, Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Stuttgart 1969.

²⁾ Ebd. S. 32 f.

beruflichen Bildung primär mit dem wachsenden Bedarf an „mobilen“ Arbeitskräften begründet. Eine Konzeption zur Neuregelung der Finanzierung liegt erst seit Anfang 1975, nach der Fertigstellung des Abschlußberichts der Sachverständigenkommission mit dem Entwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes, vor. Auch von den Parteien und den großen politischen Organisationen sind bis dahin keine eigenen konkreten Vorstellungen entwickelt worden.

Anders die Organisationsproblematik. Hier hat vor allem die SPD eine Reihe verschiedener Modelle vorgeschlagen, von denen freilich zum Schluß keines in den endgültigen Gesetzentwurf Eingang gefunden hat. Am weitesten geht ein Vorschlag, den die „Arbeitsgruppe Berufsbildung beim Parteivorstand der SPD“ 1973 gemacht hat³⁾. Danach soll eine Selbstverwaltungseinrichtung geschaffen werden, „an der Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Auszubildende, Ausbilder und Lehrer beteiligt sind, die aber vorwiegend von den Arbeitnehmern getragen wird“. Diese Einrichtung soll auf Bundes-, Landes- und Regionalebene gleichermaßen existieren; auf allen drei Ebenen soll sie jeweils von einem Verwaltungsrat und einem Vorstand geleitet werden. Sie soll für „Gestaltung“ — d. h. die Erarbeitung von Ausbildungsordnungen —, „Forschung, Beratung, Akkreditierung, Überwachung, Angebot, Finanzierung und Koordination“ zuständig sein. Unter ihre „Angebotskompetenz“ fällt vor allem „die Aufgabe, auch in den Bereichen mit mangelnden Ausbildungsstätten die Möglichkeit einer qualifizierten Berufsausbildung durch geeignete Einrichtungen der Bundesanstalt für Arbeit zu garantieren“. Zur „Finanzierungskompetenz“ gehört „die Aufgabe der Verteilung vorhandener finanzieller Mittel zur individuellen Förderung, der beruflichen Fortbildung und der beruflichen Umschulung und zur institutionellen Förderung“.

Nur wenige Monate später hat der Parteivorstand der SPD ein völlig entgegengesetztes Konzept verabschiedet⁴⁾: Statt einer Selbstverwaltungseinrichtung wird nun ein Bundesamt für Berufsbildung vorgeschlagen. Dieses Amt soll alle Aufgaben ausüben, die nicht von der Bundesregierung direkt wahrgenommen werden; es soll eine dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) unterstellte Bundesbehörde sein. Im BMBW

sollen unter Aufgabe des Fachministerprinzips alle Zuständigkeiten auf Bundesebene zusammengefaßt werden. Das Bundesamt soll Aufgaben der Gestaltung (Erarbeitung von Ausbildungsordnungen), Forschung und Finanzierung übernehmen und Kriterien für die Eignung der Ausbilder und die Akkreditierung und Überwachung von Ausbildungsstätten entwickeln. Auf Landes- und regionaler Ebene sollen die Aufgaben der außerschulischen Berufsbildung von den Behörden wahrgenommen werden, die auch für die Schulen zuständig sind. Soweit den Kammern noch Aufgaben in der Verwaltung bleiben, sollen an ihren Entscheidungen Auszubildende, Ausbilder und Lehrer beteiligt werden; diese Mitbestimmungsforderung wird im übrigen für alle Ebenen der Verwaltung gefordert. — Die Mitbestimmungsregelung ist hier nicht viel mehr als ein „Feigenblatt“; die Entscheidungskompetenzen liegen bei der Regierung und den nachgeordneten Behörden. Den Kammern wird zwar ihre Autonomie genommen, die Position der Arbeitnehmer wird aber nicht wirklich gestärkt, denn ihre Mitbestimmung beschränkt sich auf eine beratende Mitwirkung.

Dieses Modell wurde Ende 1973 in die „Markierungspunkte“⁵⁾ der Bundesregierung übernommen, die damals den entrüsteten Aufschrei der Unternehmensverbände, dies sei der Anfang einer Verstaatlichung der beruflichen Bildung, provozierten. Aber auch von „links“ wurde Kritik geäußert und die berechtigte Frage gestellt, wie denn eine ohnehin schon überforderte Bürokratie alle die genannten Aufgaben bewältigen soll. „Hier droht ein bürokratischer Wucherungsprozeß, der finanziell austrocknet und organisatorisch erstickt, was er eigentlich fördern soll.“⁶⁾ — Die Finanzierungsproblematik wird in den „Markierungspunkten“ ausgespart, weil man erst den Abschlußbericht der Sachverständigenkommission abwarten wollte. Es wird lediglich darauf hingewiesen, daß Qualitätsverbesserungen der Ausbildung zu Kostenbelastungen für die Betriebe und damit zu Einschränkungen des Angebots an Ausbildungsplätzen führen können; deshalb sei ein Finanzierungssystem notwendig, daß die so entstehenden Kostenbelastungen und die Wettbewerbsnachteile der ausbildenden Betriebe

³⁾ In: SPD, Jugend und Politik, Bonn 1973.

⁴⁾ In: ebd.

⁵⁾ In: W. D. Winterhager (Hg.), Reform der Berufsausbildung, Berlin 1974.

⁶⁾ R. Crusius/M. Wilke, Für eine andere Ausbildung, in: betrifft: Erziehung 1/1974, S. 45.

gegenüber den nicht-ausbildenden Betrieben ausgleicht. — Im Mannheimer Orientierungsrahmen von 1975 hat die SPD die Notwendigkeit einer Neuregelung der Finanzierung noch deutlicher ausgesprochen: „Ohne eine

überbetriebliche Finanzierung der beruflichen Bildung ist auf Dauer gesehen das System der kooperativen Ausbildung in Betrieb und Schule und nicht allein die Anzahl der Ausbildungsplätze gefährdet.“⁷⁾

II. Der Abschlußbericht der Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung“

Inzwischen lag der Abschlußbericht der Sachverständigenkommission^{7a)} vor. Die Untersuchungen hatten ergeben, daß die Betriebe z. T. erhebliche Kosten für die Berufsausbildung aufbringen und daß sich diese Kosten sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Bereiche der Wirtschaft verteilen. Aus den Erhebungen geht hervor, daß HWK-Betriebe (Handwerkskammer-Betriebe) und kleinere IHK-Betriebe (Industrie- und Handelskammer-Betriebe) wesentlich höhere Erträge mit der Ausbildung erwirtschaften und geringere Nettokosten (das sind die gesamten Ausbildungskosten abzüglich der Erträge) haben als Großbetriebe der IHK; zugleich werden hier mehr Gewinne durch Lehrlingstätigkeiten erzielt. Diese Betriebe sind daher im Verhältnis zu den Großbetrieben „eher arbeitsintensiv als ausbildungsintensiv“⁸⁾; in diesen Betrieben bestehen aber gleichzeitig die weitaus meisten Ausbildungsverhältnisse⁹⁾. Es ist daher nicht überraschend, wenn die Kommission einen deutlichen Zusammenhang zwischen Ausbildungsqualität und Betriebsgröße feststellt; so beachten z. B. die IHK-Betriebe mit mehr als 1000 Beschäftigten die gesetzlichen Vorschriften über die Berufsausbildung wesentlich strenger als die übrigen Betriebe.

Außerdem besteht ein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Berufs- bzw. Betriebswechsel; von allen Arbeitnehmern, die von 1969 bis 1971 ihre Ausbildung abgeschlossen haben, waren 1972 noch 50 Prozent oder mehr im Ausbildungsbetrieb beschäftigt: 63 Prozent bei IHK-Betrieben mit mehr als

1 000 Beschäftigten, 48 Prozent bei IHK-Betrieben mit weniger als 1 000 Beschäftigten und 31 Prozent bei HWK-Betrieben¹⁰⁾. Nach einer Studie von Hofbauer und Stooß gehen 65 Prozent aller im Handwerk ausgebildeten männlichen Erwerbstätigen in die Industrie oder den Dienstleistungsbereich¹¹⁾. Damit leidet das Ausbildungssystem der Bundesrepublik unter einer bemerkenswerten Fehlstrukturierung: „Empirisch ist nachgewiesen, daß Berufs- und Branchenwechsel häufiger stattfinden, als es nach dem Tempo des Strukturwandels allein erforderlich wäre. Die Erhebungen der Kommission haben belegt, daß es außerordentlich große Unterschiede der Ausbildungskosten und -erträge in den verschiedenen Bereichen gibt. Daraus ergeben sich Tendenzen, mehr oder weniger Jugendliche auszubilden, als es dem Bedarf der einzelnen Sektoren entspricht. Ein Teil der Ausgebildeten ist dann gezwungen, in andere Berufe oder Branchen abzuwandern.“¹²⁾

Die Betriebe, die bei der Lehrlingsausbildung relativ geringe Nettokosten haben und hohe Erträge erwirtschaften — das sind vor allem handwerkliche Kleinbetriebe —, tendieren zu einer „Überproduktion“ von Gesellen, während die Großbetriebe mit sehr hohen Ausbildungskosten dazu neigen, das Lehrstellenangebot so gering wie möglich zu halten und, soweit das möglich ist, überhaupt auf Ausbildungsleistungen zu verzichten; statt dessen versuchen sie, ihren Bedarf an Facharbeitern aus anderen Betrieben zu rekrutieren. Sie profitieren damit von den Ausbildungsleistungen anderer Betriebe; die Gefahr ist daher, daß diese Betriebe ihre Ausbildungsaktivitäten wegen der entstehenden Wettbewerbsverzerrung aufgeben¹³⁾.

7) Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975—1985, Bonn 1975, S. 76.

7a) Bielefeld 1974.

8) M. Baethge, Lehrstellenboykott? Einige Bemerkungen zur politischen Ökonomie der gegenwärtigen Berufsbildungspolitik, in: Crusius/Lempert/Wilke, Berufsausbildung — Reformpolitik in der Sackgasse?, Reinbek 1974, S. 200.

9) Vgl. BMBW, Bildungspolitische Zwischenbilanz, Bonn 1976, S. 16.

10) „Sachverständigenkommission...“, a. a. O.,

11) H. Hofbauer/F. Stooß, Defizite und Überschüsse an betrieblichen Ausbildungsplätzen nach Wirtschafts- und Berufsgruppen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 2/1975.

12) Sachverständigenkommission, a. a. O., S. 356 f.

13) Ebd. S. 355.

Diese Gefahr vergrößert sich noch, wenn von staatlicher Seite Versuche unternommen werden, durch öffentlich-rechtliche Normierungen höhere Qualitätsanforderungen an die Ausbildung durchzusetzen; „Die bildungspolitisch erwünschte Erhöhung der Qualitätsanforderungen in der Berufsbildung hat im einzelnen Steigerungen der Nettokosten zur Folge. Es ist damit zu rechnen, daß dann Unternehmen aus Rentabilitätsabwägungen die Berufsausbildung einstellen. Gleichzeitig könnte dadurch sogar ein kumulativer Prozeß der Abnahme im Bereich der außerschulischen Berufsausbildung ausgelöst werden, weil die Unternehmen, die zunächst weiter ausbilden, dann eine zunehmende Abwanderung Ausgebildeter erleben, also immer weniger von den Ausbildungserträgen ‚internalisieren‘ können, so daß ihre Motivation zu Ausbildungsaktivitäten zwangsläufig abnimmt.“¹⁴⁾

Die Kommission zieht aus solchen Problemen den Schluß: „Das derzeit geltende Finanzierungssystem der Berufsausbildung kann also eine der Ursachen dafür sein, daß bei steigenden Anforderungen an die Mindestqualität der Berufsausbildung nicht genügend Ausbildungsplätze von einzelwirtschaftlich tätigen Unternehmen angeboten werden. Ein sowohl quantitativ als auch qualitativ befriedigendes Angebot an Ausbildungsplätzen müßte von einem sich tendenziell verkleinernden Kreis von Unternehmen für die Gesamtwirtschaft geschaffen werden. Für die zusätzlichen Netto-Ausbildungskosten würden aber die ausbildenden Betriebe nicht honoriert, während die nicht ausbildenden Betriebe im Verhältnis dazu ‚belohnt‘ würden.“¹⁵⁾

Weitere Mängel des gegenwärtigen Finanzierungssystems der Berufsausbildung ergeben sich daraus, daß es sektorale und regionale Strukturverzerrungen gibt und das Angebot an Ausbildungsstellen konjunkturell schwankt. Die „Konjunkturanfälligkeit“ wirkt sich bei IHK- und HWK-Betrieben unterschiedlich aus: Nach der Statistik schwankt das Lehrstellenangebot bei IHK-Betrieben eher antizyklisch¹⁶⁾. Eine Ursache dafür dürfte darin liegen, daß Großbetriebe in Zeiten konjunktureller Rezession dahin tendieren, Rationalisie-

rungsmaßnahmen durchzuführen, um auf einen Teil der mit relativ hohen Kosten verbundenen Ausbildung verzichten zu können, während die kleineren Handwerksbetriebe, die für Jugendliche weniger attraktiv sind, dann ein größeres „Angebot“ an Jugendlichen finden, die eine Lehrstelle suchen.

Zur Behebung dieser Mängel empfiehlt die Kommission ein überbetriebliches Fondssystem der Finanzierung: Alle Betriebe sollen eine einheitliche Umlage in einen zentralen Fonds zahlen, die nach ihrer jeweiligen Bruttolohn- und -gehaltssumme bemessen wird. Der Hebesatz soll zunächst rd. 1 Prozent jährlich betragen, sich dann allmählich verringern, durch die schrittweise Einbeziehung der Weiterbildung jedoch stark anwachsen¹⁷⁾. Die Vergabekriterien sollen sich an den Nettokosten orientieren, die entstehen, wenn die Netto-Ausbildungskosten eines Betriebes höher sind als die Kosten, die die Erhaltung einer festzusetzenden Mindestqualität der Ausbildung erfordert¹⁸⁾. Darüber hinaus sollen besondere Richtlinien für die Vergabe von Fondsmitteln entwickelt werden, die darauf abzielen, Fehlausbildungen entgegenzuwirken, regionale Ungleichheiten abzubauen und die Konjunkturabhängigkeit der Berufsausbildung zu verringern.

Zur Verwirklichung dieser Aufgaben sei es notwendig, eine gesetzliche Grundlage für die Errichtung eines solchen Fonds zu schaffen und eine geeignete Organisationsform zu finden. Für die „Organisation der Kompetenzen und Entscheidungsabläufe“ schlägt die Kommission ein Selbstverwaltungsmodell vor, wie es den Vorstellungen der oben erwähnten Arbeitsgruppe beim Parteivorstand der SPD entspricht. „Auf Bundesebene wäre hierfür eine paritätisch zusammengesetzte bundesmittelbare Körperschaft als ‚Berufsbildungsfonds‘ zu schaffen. In einem Ausschuß des Fonds müßte über Vorschläge für Rechtsvorschriften über die Aufbringung und die Vergabe der Mittel beschlossen werden.“¹⁹⁾ Die Mitverantwortung aller Beteiligten ist für die Kommission von zentraler Bedeutung, weil sonst „die Legitimation für eine Finanzierung außerhalb der öffentlichen Haushalte“ entfielen.

¹⁴⁾ Ebd.

¹⁵⁾ Ebd. S. 356.

¹⁶⁾ Ebd. S. 358.

¹⁷⁾ Ebd. S. 397.

¹⁸⁾ Ebd. S. 407.

¹⁹⁾ Ebd. S. 432.

III. Zur Entstehung des Berufsbildungsgesetzentwurfs von 1975

Das von der Sachverständigenkommission vorgeschlagene Modell fand die Unterstützung der Gewerkschaften und ist zunächst auch — mit einigen Modifikationen — vom BMBW übernommen worden.

Im Januar 1975 lag ein Referentenentwurf zur Neufassung des Berufsbildungsgesetzes aus dem Bildungsministerium vor²⁰⁾. Er sah die Einrichtung eines dauerhaften, überbetrieblichen und zentralen „Fonds zur Förderung der Berufsausbildung“ vor, in den alle Betriebe 0,4 Prozent ihrer Bruttolohn- und -gehaltssumme einzahlen sollten; Ziel des Fonds war die „Sicherung eines quantitativ und qualitativ, regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen“ (§ 85 u. § 87). In § 86 des Entwurfs werden die Förderungsmöglichkeiten festgelegt: „(1) Aus dem Fonds können insbesondere folgende Maßnahmen der Berufsausbildung gefördert werden: — a) Einrichtung, Erweiterung und Ausstattung von betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildungsstätten, — b) Erstattung von Kosten betrieblicher und überbetrieblicher Berufsausbildung, — c) Maßnahmen zum Ausgleich regionaler, sektoraler und struktureller Ungleichheiten im Ausbildungsplatzangebot.“

Der Fonds sollte von einer „Bundesanstalt für Berufsausbildung“ verwaltet werden. Als oberstes Entscheidungsorgan war ein Verwaltungsrat vorgesehen, der sich drittelparitätisch aus je acht Beauftragten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie je vier Beauftragten des Bundes und der Länder zusammensetzen sollte (§ 95). In vom Verwaltungsrat einzusetzenden Fachausschüssen sollte eine Mitwirkung von Lehrern gesichert sein. Neben der Durchführung der überbetrieblichen Finanzierung zählten zu den wichtigsten Aufgaben der Bundesanstalt: die Mitwirkung an der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, Förderung und Entwicklung von Forschung und Planung, Beratung der Bundesregierung in grundsätzlichen Fragen der Berufsbildung und Information der „Auszubildenden, Ausbilder und Auszubildenden über Fragen der Berufsbildung“ (§ 93).

Das Konzept des BMBW stieß sofort auf den Widerstand des von der FDP geführten Bundesministeriums für Wirtschaft. In einem in

der Öffentlichkeit bekanntgewordenen Brief²¹⁾ an Bundesminister Rohde hat der frühere Wirtschaftsminister Friderichs grundsätzliche Bedenken gegen die Reformkonzeption geltend gemacht. Er weist darauf hin, daß die Reform der beruflichen Bildung „nicht losgelöst von der derzeitigen und künftigen Wirtschaftslage gesehen werden“ könne; diese erfordere jedoch grundsätzlich die Stärkung der Investitionsbereitschaft der Unternehmer und die Vermeidung zusätzlicher „Verunsicherungen“ der Wirtschaft durch neuerliche „administrative Hemmnisse“. Die Belastung der Wirtschaft durch eine Abgabe für einen Berufsbildungsfonds, durch den gravierende Mängel in der Quantität und Qualität der Ausbildung behoben werden sollen, verbietet sich daher für Friderichs. Die Sachverständigenkommission war davon ausgegangen, daß nur durch eine überbetriebliche Finanzierungsregelung die Konjunkturanfälligkeit der Ausbildung beseitigt werden könnte. Nun sind es gerade Probleme der Konjunktur, die eine überbetriebliche Finanzierung unmöglich machen sollen; offenbar ein Teufelskreis — zu Lasten der Jugendlichen.

Friderichs wandte sich prinzipiell gegen einen zentralen Fonds; er befürchtete, daß mit einem solchen Fonds, selbst wenn das BMBW ihn zunächst noch relativ gering halten möchte, nur „ein Anfang gemacht und das Finanzvolumen im Laufe der Zeit erheblich ausgedehnt“ würde — eine Gefahr, die auch von Wirtschaftsvertretern immer wieder an die Wand gemalt wird: die Gefahr, hier solle nur ein erster „Einstieg“ in eine dann schrittweise auszudehnende überbetriebliche Finanzierung geschaffen werden.

Weiter wandte der frühere Wirtschaftsminister ein, daß es problematisch sei, die Lohn- und -gehaltssumme zur Bemessensgrundlage der Abgabe zu machen. Dies bedeute „für die ohnehin durch Sozialabgaben stark belasteten Betriebe eine zusätzliche Belastung. Da Klein- und Mittelbetriebe häufig lohnintensiver sind als Großbetriebe, würde dies tendenziell darauf hinauslaufen, daß die Großen von den Kleinen subventioniert werden.“ Er übersieht dabei jedoch, daß kleinere Betriebe in der Regel höhere Erträge mit der Ausbildung erwirtschaften.

²⁰⁾ Teile des Entwurfs sind veröffentlicht in: *Bildung konkret*, Zeitung des Deutschen Lehrerverbandes 2/1975.

²¹⁾ *Frankfurter Rundschau* vom 9. 11. 1974.

Schließlich meinte Friderichs, daß mit einem zentralen Fonds ein „Schattenhaushalt“ von beträchtlicher Größe geschaffen würde, der außerhalb parlamentarischer Kontrolle stünde und damit die staatliche Finanzierungs- und Aufgabenplanung gefährden würde.

Seine Alternative ist: Stärkeres finanzielles Engagement des Staates, besonders durch Umschichtung von Ausgaben innerhalb des Bildungshaushalts, vor allem Streichung beim Hochschulbau zugunsten der beruflichen Bildung — das hieße ein Loch durch das Aufreißen eines anderen stopfen. Darüber hinaus deutet Friderichs Zweifel hinsichtlich der Mitbestimmungsregelungen an, die in den „Richtlinien zur Förderung überbetrieblicher Lehrwerkstätten“²²⁾ enthalten sind und die im Referentenentwurf weiter ausgebaut werden sollen. Verzicht auf Mitbestimmung in der Berufsausbildung bedeutet jedoch einen erheblichen Verzicht auf Qualitätsverbesserungen der Ausbildung. Also: Verschärfung der Bildungskrise im Hochschulbereich und eine weiterhin mangelhafte Berufsausbildung, um die Quantität an Ausbildungsplätzen zu sichern?

Bildungsminister Rohde hat, wie es in der Presse hieß, mit einem „leidenschaftlichen Plädoyer für diese Reform“ auf den Friderichs-Brief reagiert; er bezeichnete die Berufsbildungsreform als die „bildungspolitische Bewährungsprobe der sozialliberalen Koalition“ und wies auf ihre große wirtschaftliche Bedeutung hin: „Zugespitzt formuliert werde sich die Bundesrepublik in den 80er Jahren nicht als Industrienation behaupten können, wenn sie als eine ‚Koalition der Akademiker und Ungelernten‘ dastehe. Wenn man, was notwendig sei, gerade wirtschaftliche Gesichtspunkte verstärkt berücksichtige, dürfe man nicht vergessen, daß ein gesichertes Wachstum auch von Investitionen im Ausbildungsbereich abhängt. Mit der überbetrieblichen Finanzierung sollten im übrigen keine neuen Belastungen geschaffen werden, sondern bestehende Belastungen in einem ausgeglicheneren System gerechter verteilt werden.“²³⁾ Rohde erscheinen also Friderichs' Einwände kurzschlüssig, weil sie langfristige Erfordernisse des wirtschaftlichen Wachstums kurzfristigen unterordnen und damit erhebliche Probleme für die Zukunft heraufbeschwören.

²²⁾ Vom Bundeskabinett am 19. 9. 1973 beschlossen.

²³⁾ Süddeutsche Zeitung vom 8. 11. 1974.

Mit der Intervention von Friderichs war deutlich geworden, daß die SPD ihre Reformkonzeption nicht ohne Zugeständnisse an den Koalitionspartner würde durchsetzen können, auch wenn die Einwände von Friderichs keineswegs von allen Teilen der FDP geteilt wurden. Gleichzeitig übten die Unternehmensverbände Druck auf die Regierung aus, der in der aktuellen Situation eine erhebliche Erschwerung der Durchsetzungsmöglichkeiten einer grundlegenden Berufsbildungsreform bedeuten mußte; denn die Situation war Ende 1974/Anfang 1975 durch eine dramatische Verknapfung des Ausbildungsstellenangebots und einen ebenso dramatischen Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit bestimmt²⁴⁾.

Friderichs erhielt nun Schützenhilfe durch die Wirtschaftsverbände, die in einem Brief an Helmut Schmidt vom 13. Januar 1975 indirekt die bisherige Reformpolitik der Bundesregierung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung für den Lehrstellenrückgang der jüngsten Zeit wesentlich mit verantwortlich machten, den Verzicht auf eine Fortsetzung dieser Politik und die Rücknahme der wichtigsten bereits beschlossenen Reformmaßnahmen forderten; dafür wurde eine Erhöhung des Ausbildungsplatzangebotes um 10 Prozent — etwa 40 000 Plätze — in Aussicht gestellt. Obwohl die Regierung ihre Reformmaßnahmen zu diesem Zeitpunkt z. T. bereits wieder rückgängig gemacht hatte²⁵⁾, weitere Rücknahmen ankündigte und es während des Jahres 1975 auch nicht zu einer Verabschiedung des neuen Berufsbildungsgesetzes im Parlament gekommen ist, hat sich die Zahl der Ausbildungsverhältnisse bis Ende 1975 noch verringert. Die Wirtschaftsverbände haben ihr Angebot also nicht wahr machen können.

Die Regierung geriet jedoch in das Dilemma, bei Fortsetzung ihrer Politik unversehens als der eigentliche *Verursacher* der Lehrstellenmisere erscheinen zu müssen, obwohl doch gerade ihre Politik auch als Therapie dieser Misere gedacht war. Der Verlust von 40 000 Lehrstellen wäre (zumindestens scheinbar) der Preis für ihre Bemühungen um eine qualitative Verbesserung der beruflichen Bildung gewesen. Obwohl die Erklärung, bei Reformrücknahme bzw. -verzicht seien Betriebe mit

²⁴⁾ Vgl. hierzu H.-C. Harten, Strukturelle Jugendarbeitslosigkeit — Bildungs- und beschäftigungspolitische Maßnahmen und Konzeptionen, München 1977.

²⁵⁾ Vgl. C. Offe, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/M. 1975.

einem Ausbildungsplatzpotential von 40 000 wieder arbeitsfähig, eine auf keine empirische Grundlage gestützte Behauptung war — ganz abgesehen von den negativen Folgewirkungen, die die Reaktivierung schlechter und ja oft auch zukunftsloser Ausbildungsbetriebe mit sich führen dürfte —, war der Koalitionspartner der SPD doch hinreichend beeindruckt, um ein eigenes, alternatives Konzept vorzulegen.

Dieses Konzept lag neben dem ursprünglichen BMBW-Entwurf einer Ministerrunde vor, die am 31. Januar eilends zusammengekommen war, um unter Vorsitz des Bundeskanzlers über das weitere Schicksal der Reform zu beraten — eine Reform, die für die sozialliberale Koalition eine besonders hohe Priorität hatte, schien sie doch eine der wenigen gesellschaftspolitischen Reformen von Bedeutung zu sein, die sich unter den finanziellen Bedingungen dieser Jahre überhaupt noch verwirklichen ließen. Eine Reform, die „nichts kostet“, aber den Legitimationsbedarf der Koalition, die als eine Koalition der sozialen Reformen angetreten war, mit befriedigen helfen könnte. Helmut Schmidt, der den Brief der Wirtschaftsverbände „recht unverschämt“ nannte und ihren Repräsentanten die Kompetenz absprach — sie hätten bei einer Unterredung im Kanzleramt bis auf eine Ausnahme (gemeint war Hans Martin Schleyer) „nichts Rechtes zur Sache zu sagen gewußt“²⁶⁾ —, bemühte sich darum, die Reform durch einen Kompromiß zwischen SPD und FDP bzw. Rohde und Friderichs zu retten.

Das Konzept der FDP²⁷⁾ enthielt zwar ebenfalls ein Finanzierungsmodell, das der Sicherung eines „qualitativ ausgewogenen und quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen“ dienen soll; von sektoralen oder strukturellen Förderungskriterien ist jedoch keine Rede. Es sieht eine Ausbildungsplatzprämie vor, die die Bundesregierung dann gewähren soll, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen die Nachfrage um weniger als 10 Prozent übersteigt — also nur in Notfällen. Die Prämie soll zum einen aus Mitteln des Bundeshaushalts, zum anderen durch die Erhebung einer Berufsbildungsabgabe erfolgen; dazu bedarf es einer Rechtsverordnung, der Bundestag und Bundesrat zustimmen müssen (im BMBW-Entwurf war die Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich).

²⁶⁾ Hamburger Abendblatt vom 4. 6. 1975.

²⁷⁾ Abgedruckt in: bildung konkret 2/1975.

War die „Ausbildungsplatzprämie“ bereits nur für den Notfall gedacht, so fällt das FDP-Konzept noch in anderer Hinsicht hinter den Rohde-Entwurf zurück: Die Abgabe soll zunächst immer nur für ein Jahr erhoben werden; sie soll 0,25 Prozent der Lohn- und -gehaltssumme nicht überschreiten (Rohde war für 0,4 Prozent eingetreten), und sie soll nicht für überbetriebliche Ausbildungsstätten bereitgestellt werden.

Zur Organisation schlug die FDP ein Bundesamt für berufliche Bildung vor, das alle nicht von den Bundesressorts wahrzunehmenden Aufgaben erledigen soll. Auf regionaler Ebene sollen die Kammern weiterhin als Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft für die Berufsausbildung zuständig bleiben. Eine gewerkschaftliche Mitbestimmung ist also nicht vorgesehen.

Das Konzept trägt deutlich die Handschrift des Wirtschaftsministers; es ist offenbar darum bemüht, es der Wirtschaft möglichst recht zu machen. Da die Selbstverwaltungautonomie der Kammern nicht angetastet wird, droht mit dem „Bundesamt“ (im Unterschied zu den „Markierungspunkten“ der SPD) auch keine „Verstaatlichung“ der Berufsausbildung. Die Vorschläge zur überbetrieblichen Finanzierung sind so vorsichtig und gemäßigt formuliert, daß sie dem Staat kaum ein wirksames Steuerungsmittel in die Hand geben und nur für den äußersten Notfall gelten.

In einer Rede vor dem Deutschen Industrie- und Handelstag hat der Vorsitzende der FDP, Hans-Dietrich Genscher, klargestellt, daß es seiner Partei um eine Reform im Interesse der Unternehmer geht: Die Umlage „soll ... nur zum Zuge kommen, wenn das globale Überangebot an Ausbildungsplätzen unter einen bestimmten Prozentsatz sinkt, und dann vor allem zur Finanzierung zusätzlicher Ausbildungsplätze dienen. Die Wirtschaft hat es damit selbst in der Hand, durch ein entsprechendes Angebot die Erhebung dieser Umlage zu vermeiden. Was die Organisation angeht, so wollen wir die Zusammenarbeit der Beteiligten konzentrierter und effektiver machen. Es kann hier nicht um gewerkschaftlichen Machtzuwachs und auch nicht um den Aufbau einer neuen Bürokratie gehen. Wir wollen nichts weiter, als alle Kräfte möglichst zweckmäßig zusammenfassen.“²⁸⁾ Die FDP hofft also, daß der Notfall

²⁸⁾ Wirtschaft und Berufserziehung 3/1975 S. 91.

nie eintritt, sondern erwartet, daß die Unternehmer von sich aus für ein ausreichendes Angebot sorgen; die bloße Androhung einer staatlichen Intervention soll das bewirken. Damit begibt sie sich von vornherein jeder Möglichkeit, steuernd auf die Struktur des Angebots — auch und gerade auf seine Qualität — einzuwirken.

Der 2. Referentenentwurf des BMW vom 26. Februar²⁹⁾ dokumentiert den zwischen SPD und FDP erzielten Kompromiß. Das Ziel der Berufsausbildungsfinanzierung ist jetzt nur noch die Sicherung eines „quantitativ und qualitativ ausreichenden“ Angebots (§ 85) — von „Ausgewogenheit“ ist nicht mehr die Rede. Genauer: Es geht nur noch darum, eine Ausgewogenheit „wiederherzustellen“; man orientiert sich also am Zustand, der bestand, bevor der „Notfall“ einsetzte. Die Worte „regional“ und „sektoral“ tauchen nur noch beiläufig auf; sie fehlen, wie die IG Metall in einem kritischen Kommentar feststellt, „an den entscheidenden Stellen“³⁰⁾. Die Finanzierungsregelung soll nur einsetzen, wenn das Gesamtangebot an Ausbildungsplätzen die Nachfrage um weniger als 12,5 Prozent überschreitet. Damit hat sich die FDP mit ihrem Modell eines „Feuerwehrfonds“ durchgesetzt, wenn auch die Marke von 10 Prozent (wofür die FDP plädiert hatte) auf 12,5 Prozent (Rohde war zunächst für 15 Prozent eingetreten) heraufgesetzt wurde. Und selbst für den Notfall handelt es sich nur um eine Kann-Bestimmung.

Die Zuschüsse sollen für Ausbildungsverhältnisse gewährt werden, die 1. zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre bestehenden begründet werden und die 2. neu begründet werden, „soweit nicht ein Zuschuß nach Nummer 1 gewährt wird“, 3. werden „besondere Hilfen zur Erhaltung gefährdeter betrieblicher Ausbildungsplätze“ vorgesehen, „soweit Maßnahmen nach den Nummern 1 und 2 nicht ausreichen, regional und sektoral ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern, sowie Zuschüsse für die Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, soweit die für eine Nutzung der vorhandenen Ausbildungsplätze erforderlichen finanziellen Mittel vom Träger nicht aufgebracht werden können“ (§ 86).

Die Förderungsmaßnahmen werden damit der Erhaltung eines ausreichenden Angebots untergeordnet — also Quantität vor Qualität. Das gilt auch für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten, weil hier nur noch von der Nutzung bereits bestehender Ausbildungsplätze, nicht aber von einem weiteren Ausbau die Rede ist. Die Rechtsverordnungen, aufgrund derer die Zuschüsse beschlossen werden, sollen wie im FDP-Papier jeweils immer nur für ein Jahr gelten, allerdings nicht der Zustimmung durch den Bundesrat bedürfen. Der Verzicht auf diese Zustimmung ermöglicht vor allem eine schnelle Reaktion der Regierung im Falle einer Notsituation.

Das Maximum der Abgabe wird auf 0,25 Prozent der Bruttolohn- und -gehaltssumme festgelegt — auch hier hat sich die FDP durchgesetzt. Außerdem ist ein Freibetrag von 400 000 DM vorgesehen, der die kleinen Betriebe — das sind fast 90 Prozent aller Unternehmen — von der Abgabe entlastet. Die Anzahl der Abgabepflichtigen reduziert sich damit auf einen kleinen Kreis: „Im Handwerk werden etwa 6 v. H. aller Unternehmen, im Handel etwa 9 v. H., im Dienstleistungsbereich und bei den freien Berufen etwa 6 v. H. der Arbeitgeber erfaßt... Der Kreis derjenigen, die von der Abgabepflicht befreit werden, erscheint — wenn man die Zahl der befreiten Unternehmen betrachtet — sehr groß; auf ihn vereinigen sich aber nur 23 v. H. aller Arbeitnehmer mit nur ca. 19 v. H. der gesamten Lohn- und Gehaltssumme. Dagegen ist gerade in diesem Bereich die größte Ausbildungsdichte anzutreffen.“³¹⁾ Wie die Gewerkschaften bemängeln, enthebt die Freibetragsregelung gerade jene Betriebe der Abgabepflicht, die mit der Ausbildung die höchsten Erträge erwirtschaften³²⁾; sie reduziert zudem die von der Sachverständigenkommission für notwendig erachtete Höhe des Fonds auf 10 Prozent. „Abgesehen von den qualitativen Ansprüchen, reicht dieses aber nicht einmal zur Erhaltung des bestehenden Ausbildungsplatzangebots.“³³⁾

In der Frage der Organisation enthält der Referentenentwurf einen Kompromiß zwischen einer „Bundesanstalt“ und einem „Bundesamt“: ein „Bundesinstitut“, vom Bildungs-

²⁹⁾ Auszugsweise abgedruckt in: Frankfurter Rundschau vom 14. 3. 1975.

³⁰⁾ IG Metall, Forderungen zur Reform der beruflichen Bildung, Frankfurt/M. 1975, S. 17.

³¹⁾ Berufsbildungsgesetz — Regierungsentwurf mit Kommentar, Hrsg. BMW, Bonn 1975 S. 66.

³²⁾ IG Metall, a. a. O., S. 18.

³³⁾ Ebd.

experten der SPD-Fraktion, Björn Engholm, ironisch auch als „Bundesberufsbildungsamtsanstalt“ bezeichnet. Dieses „Institut“ ähnelt dem Modell der „Anstalt“ insofern, als es eine — wenn auch nicht drittel-, sondern viertelparitätische — Beteiligung von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Bund und Ländern vorsieht; es ähnelt dem FDP-Modell eines „Bundesamts“ insofern, als es in den entscheidenden Aufgaben der Regierung untersteht. Es soll „nach Weisung des zuständige Ministers“ — die Zuständigkeit wird nicht näher bestimmt — an der Vorbereitung der Ausbildungsordnungen, der Finanzierungsverordnungen und allen anderen nach dem Gesetz zu erlassenden Rechtsvorschriften mitwirken; außerdem soll es die Bundesregierung beraten und sich mit Forschung und Datenaufbereitung sowie Richtlinien für den Fernunterricht befassen (§ 91).

Damit war in den wichtigsten Fragen ein Kompromiß zwischen SPD und FDP gefunden worden. Der endgültige Gesetzentwurf unterscheidet sich nur noch geringfügig vom 2. Referentenentwurf; er wurde am 16. April 1975 im Kabinett gebilligt, gerade noch rechtzeitig, um die ersten parlamentarischen Hürden vor der Sommerpause nehmen zu können. Am 30. Mai war die erste Lesung im Bundesrat,

am 19. Juni im Bundestag. Am 9. April 1976 wurde der Entwurf im Bundestag gebilligt, kurz darauf aber, am 14. Mai, vom Bundesrat abgelehnt.

In der parlamentarischen und außerparlamentarischen Öffentlichkeit konnte die Regierung für ihren Entwurf nur wenig Freunde finden. Die CDU/CSU nannte ihn einen „ganz minderwertigen Gesetzentwurf“ und lehnte die Organisationsform als bürokratisch und perfektionistisch ab; der Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Bildung und Wissenschaft, der CSU-Abgeordnete Probst, sprach von einer „Guillotine für die Betriebe mit der Bundesregierung als Scharfrichter, die das Fallbeil auslösen wolle. Das Finanzierungssystem sei aufwendig und würde die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe nicht stärken“³⁴). Außerdem sei der Entwurf in mancher Hinsicht verfassungswidrig. Die Wirtschaft lehnte das Finanzierungssystem rundheraus ab und warf dem ganzen Entwurf „ideologiegeprägte Planungsgläubigkeit“ vor. Die Gewerkschaften wiederum waren enttäuscht, weil sie in dem Regierungsentwurf keine ihrer wesentlichen Forderungen zur Reform der beruflichen Bildung verwirklicht sahen. Auch die Sachverständigenkommission fand den Entwurf unzureichend.

IV. Das „Ausbildungsplatzförderungsgesetz“ (APFG)

Die Gesetzesvorlage wurde zwar im April 1976 vom Bundestag gegen die Stimmen der Opposition verabschiedet, scheiterte dann aber, wie bei der kompromißlosen Haltung der CDU/CSU zu erwarten war, anschließend am Widerstand der unions-regierten Länder im Bundesrat. Zuvor war es erneut zu einer Auseinandersetzung zwischen Rohde und Friderichs um die Finanzierungsregelung gekommen. Vor der Bundestagsdebatte über den Gesetzentwurf hatte Friderichs erklärt, da der Gesetzentwurf so und so scheitern werde, eine Regelung der Finanzierung aber wegen der Dringlichkeit des Problems nicht auf die nächste Legislaturperiode verschoben werden dürfe, müsse man schon jetzt nach anderen Lösungen suchen. Friderichs Vorschlag: „aus Steuermitteln aufzubringen, was nach dem bisherigen Konzept die Betriebe als Lastenausgleich untereinander leisten sollten“. Da, wie der FDP-Haushaltsexperte Victor Kirst bemerkte, der Staat bei einer Umlage ohnehin

mit Steuerausfällen zu rechnen habe, „falle es relativ leicht, auf den Plan des Wirtschaftsministers umzusteigen“³⁵).

Friderichs Vorschlag war, für jeden Lehrling, der über den Durchschnitt der letzten drei oder fünf Jahre eingestellt wird, eine an den Ausbildungskosten orientierte Prämie von im Schnitt 5 000 DM aus öffentlichen Mitteln zu vergeben. Außerdem sollten die Ausbildungsbetriebe für jeden neuen Lehrvertrag auf bereits bestehenden Ausbildungsplätzen eine einmalige Zulage von 1 000 DM erhalten³⁶). Damit hatte sich Friderichs stark den Vorstellungen der CDU/CSU angenähert, die ebenfalls dafür plädieren, durch Steuersubventionen einen Anreiz für die Bereitstellung zusätzlicher Lehrstellen zu schaffen³⁷). Zu

³⁴) Süddeutsche Zeitung vom 17. 4. 1975.

³⁵) Süddeutsche Zeitung vom 8. 4. 1976.

³⁶) Der Spiegel, Nr. 17, 19. 4. 1976.

³⁷) Vgl. Bundestagsdrucksache 7/3196, 7/4571, 7/5261.

Struktur- und Qualitätsproblemen in der Zusammensetzung des Ausbildungsplatzangebots, steuernden Eingriffen, gewerkschaftlicher Mitbestimmung usw. findet sich in diesen Konzepten überhaupt nichts mehr; in ihnen geht es angesichts des nun in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückten wachsenden Lehrstellenmangels, den die Bundesanstalt für Arbeit für die nächsten Jahre prognostiziert hat, nur noch um die rein quantitative Angebotssicherung.

Rohde argumentierte dagegen, ein Verzicht auf die geplante Reform würde dazu führen, daß sich die Strukturprobleme noch verschärfen und die Ausbildungsbedingungen für die Jugendlichen verschlechtern. Dies sei um so weniger zu rechtfertigen, als sich die Wirtschaft mittlerweile wieder in einer Aufschwungphase befände. Ein zusätzlicher Einwand war, daß die Regierung bei einer öffentlichen Förderung neuer Ausbildungsplätze aus Steuermitteln ihren Plan, die Berufsschulen auszubauen, für den 400 Mio. DM bereitgestellt worden waren, nicht mehr würde verwirklichen können; die steuerpolitische Lösung würde also nochmals auf Kosten der Qualität gehen.

Friderichs konnte sich in seiner eigenen Partei nicht durchsetzen. Noch am Tage der Ablehnung des Gesetzentwurfs im Bundesrat schlug die bildungspolitische Sprecherin der FDP-Fraktion, Helga Schuchardt, vor, die Finanzierungsregelung dadurch zu retten, daß die zustimmungspflichtigen Teile aus dem Gesetzentwurf herausgenommen werden. Auf diese Strategie hatte sich das BMBW selbst offenbar bereits eingestellt; es dauerte keine Woche, bis sich die Koalition auf einen neuen Gesetzentwurf geeinigt hatte, der die wesentlichen Passagen des ursprünglichen Konzepts zur Finanzierung und Organisation der beruflichen Bildung enthielt, die ordnungspolitischen Teile, die der Zustimmung des Bundesrats bedurften, jedoch ausklammerte³⁸⁾. Die Opposition lehnte die Vorlage erneut im Bundestag ab, konnte aber nicht mehr verhindern, daß das „Ausbildungsplatzförderungsgesetz“ am 1. Oktober 1976 mit der Unterschrift des Bundespräsidenten in Kraft trat. Für SPD und FDP war damit ein „Durchbruch“ in der Reform der beruflichen Bildung gelungen.

Nach Inkrafttreten des APFG hat sich im Dezember 1976 der Hauptausschuß des neuen

Bundesinstituts für Berufsbildung konstituiert. Bereits im Januar 1977 lag ein Entwurf des ersten Berufsbildungsberichts vor, der nach dem Gesetz die Datengrundlage für die Entscheidung abgeben soll, ob eine Umlage erhoben wird. Nach diesem Entwurf hat sich zwar die Zahl der 1976 abgeschlossenen Lehrverhältnisse gegenüber 1975 leicht erhöht (um 30 000 auf 493 000), insgesamt lag jedoch das Angebot an Ausbildungsplätzen um 1,5 Prozent unter der Nachfrage, so daß die Voraussetzungen für eine Erhebung der Abgabe gegeben waren. Im Entwurf wird vorgeschlagen, maximal 2 000 DM für jede wiederbesetzte und 6 000 DM für jede zusätzliche Lehrstelle bzw. alternativ 1 500 und 7 500 DM zu zahlen³⁹⁾.

Nach den Debatten der vergangenen Jahre schien jetzt die Entscheidung für die Erhebung einer Umlage unmittelbar vor der Tür zu stehen. Dies rief erneut die Wirtschaftsverbände auf den Plan, und nun begann der vorläufig letzte Akt des Dramas „Berufsbildungsreform“. Zunächst bezweifelten die Wirtschaftsverbände die Zahlen, auf die sich der Berufsbildungsbericht stützte. Unter Hinweis auf noch zahlreiche freie Lehrstellen und die nur mangelhaft gesicherten Zahlen — da die Betriebe nicht verpflichtet sind, alle offenen Stellen dem Arbeitsamt zu melden — wurden die Grundlagen für eine Entscheidung zugunsten einer Umlage in Frage gestellt.

Die endgültige, im Berufsbildungsbericht wiedergegebene Rechnung des BMBW hatte ergeben, daß Ende September 1976 einer Nachfrage nach Ausbildungsplätzen von 523 700 ein Angebot von 514 200 gegenüberstand; das Angebot war also um 1,8 Prozent geringer als die Nachfrage. (Nach dem APFG soll auf der Grundlage der Daten vom 30. September des Vorjahres die Entscheidung über eine Umlageerhebung gefällt werden.) Das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung schätzt dagegen das Angebot auf 614 000, weil es — eine Zahl, die nirgends erläutert und belegt wird und daher völlig willkürlich erscheint — noch 100 000 nicht gemeldete offene Stellen gebe; eine solche globale Angabe kann kaum eine ernst zu nehmende politische Entscheidungsgrundlage abgeben. Eher ist zu vermuten, daß der Lehrstellenmangel noch größer ist, als im Berufsbildungsbericht ausgewiesen, weil, wie es im Bericht selbst heißt, „unter den Ausbildungsplatzsuchenden bei

³⁸⁾ Bundestagsdrucksache 7/5236 u. 5237.

³⁹⁾ Süddeutsche Zeitung vom 21. 1. 1977.

den Arbeitsämtern diejenigen nicht mehr enthalten sind, die ihren Ausbildungswunsch wegen mangelnden Angebots schon aufgegeben haben". Diese Annahme wird dadurch gestützt, daß in den Berufsschulen zwischen 1972 und 1975 die Zahl der Jungarbeiter um 15 Prozent gesunken, die der Arbeits- und Berufslosen dagegen um 189 Prozent angewachsen ist. „Das heißt, es ist zu vermuten, daß unter der zunehmenden Zahl von Berufs- und Arbeitslosen sich auch zunehmend Jugendliche befinden, die ursprünglich die Absicht hatten, eine betriebliche Ausbildung zu beginnen, aber diese nicht realisieren konnten.“⁴⁰⁾

Sodann kündigten die Wirtschaftsverbände an, daß die Wirtschaft auch aus eigener Kraft — ohne die Entscheidung für eine Umlage — 92 700 bis 114 700 zusätzliche Lehrstellen schaffen wolle, davon etwa 15 200 in der Industrie, 48 000 bis 70 000 im Handwerk, 10 000 im Gaststättengewerbe und 5 000 in der Landwirtschaft. Die Regierung wertete diese Ankündigung als ein „Versprechen“, das den Verzicht auf die Umlageerhebung rechtfertige; am 30. März 1977 beschloß das Kabinett aufgrund einer Empfehlung des Bildungsministers, auf die Erhebung einer Umlage zu verzichten. Helmut Rohde erklärte vor der Presse, er habe keinen Anlaß, an den Zahlen der Wirtschaft zu zweifeln; „sollte sich allerdings herausstellen, daß gegen Ende des Jahres nicht alle ausbildungswilligen Jugendlichen untergekommen seien, werde die Regierung den nächsten Berufsbildungsbericht vorziehen und schnellstens ohne Berücksichtigung neuer Versprechen die Umlagefinanzierung in Kraft setzen“⁴¹⁾. Seine eigenen Hinweise auf die Bedeutung der Sicherung einer ausreichenden *Qualität* der Berufsausbildung, mit denen Rohde in den vorangegangenen Diskussionen immer wieder die Notwendigkeit einer tiefer gehenden Reform der beruflichen Bildung begründet hatte, sind offenbar vergessen.

Damit hat sich die Politik der FDP durchgesetzt, die von Anfang an gegen ein Umlagesystem war und sich nur auf den „Feuerwehrfonds“ und das APFG eingelassen hat, um der Wirtschaft zu signalisieren, die Angebotsdefizite aus eigener Kraft auszugleichen. Das Gesetz stellt lediglich eine Drohung dar, oder,

wie Genscher und Friderichs es ausdrücken: eine „Hilfe zur Selbsthilfe“.

Dies alles ist schon bemerkenswert: Man verläßt sich auf die vage Zusage von Verbänden, die kaum über andere Handlungsmöglichkeiten als Appelle verfügen, keine „Exekutivorgane“ der Unternehmen darstellen und aufgrund ihrer Organisationsstruktur gar nicht fähig sind, die Meinung der überwiegenden Mehrzahl der Unternehmen tatsächlich zu repräsentieren⁴²⁾. Es braucht deshalb niemanden zu überraschen, wenn der Präsident des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, Paul Schnitker, unmittelbar nach dem Kabinettsbeschluß vom 30. März 1977 klarstellte, daß es sich bei dem „Versprechen“ der Wirtschaftsverbände nicht um eine verbindliche Zusage gehandelt hätte. Die Regierung ließ sich davon nicht beirren: Sie „vertraut“ weiterhin auf die „Zusagen“ der Wirtschaft⁴³⁾. Sie läßt sich auch durch die Kritik von DGB und DAG (sowie einiger Bundesländer im Hauptausschuß des Berufsbildungsinstituts) nicht beirren, die Zahlenangaben der Wirtschaftsverbände seien unbewiesen und unqualifiziert⁴⁴⁾. — Etwas später präziserte Schnitker übrigens die Erwartung eines größeren Angebotszuwachses an Ausbildungsstellen im Handwerk: Voraussetzung seien flankierende Maßnahmen des Staates wie steuerliche Entlastung von Ausbildungsbetrieben⁴⁵⁾. Offenbar hofft man, daß die Bundesregierung doch noch auf die Finanzierungsvorschläge des Wirtschaftsministers und der CDU/CSU zurückgreift und das Umlagesystem des APFG fallenläßt.

Wie wenig die Zahlenangaben der Wirtschaftsverbände gesichert sind, wird deutlich, wenn man die Erklärung, die das Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung im Hauptausschuß des Berufsbildungsinstituts vorgelegt hat, näher betrachtet. Aus ihr geht z. B. hervor, daß sich die Schätzungen der Lehrstellenentwicklung im Handwerk allein auf Hochrechnungen des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) aufgrund von Erhebungen der Handwerkskammern Osnabrück und Düsseldorf stützen; das sind zwei von 33 Kammerbezirken. Die Angaben zur Ausbildungsplatzentwicklung in der Industrie

⁴⁰⁾ BMBW, Berufsbildungsbericht, Bonn, 22. 3. 1977, S. 41 ff.

⁴¹⁾ Süddeutsche Zeitung vom 31. 3. 1977.

⁴²⁾ Vgl. Otto Ulrich, Berufsbildungsreform und das Veto der Wirtschaftsverbände, in: Die Neue Gesellschaft 1975, S. 318—321.

⁴³⁾ Süddeutsche Zeitung vom 5. 4. 1977.

⁴⁴⁾ Süddeutsche Zeitung vom 12./13. 3. 1977.

⁴⁵⁾ Süddeutsche Zeitung vom 2. 5. 1977.

stützen sich auf Umfragen der Wirtschaftsvereinigung Bergbau und der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie bei 60 Unternehmen.

Nach den Angaben der Wirtschaft wird das Angebot um 9 bis 14 Prozent über der zu erwartenden Nachfrage liegen — möglicherweise wird also auch bei optimistischer Einschätzung das Angebot die Nachfrage um weniger als 12,5 Prozent überschreiten. Schon allein wegen dieser Ungewißheit wäre die Erhebung einer Umlage auch bei Zugrundelegung der Zahlen des Kuratoriums daher gerechtfertigt gewesen.

Am bedenklichsten ist jedoch, wie wenig man sich mittlerweile noch um die Qualität des Ausbildungsplatzangebots Sorgen macht. Schließlich war dies der Punkt, von dem die ganze Diskussion um die Reform der beruflichen Bildung und insbesondere eine neue Finanzierungsform einmal ihren Ausgang genommen hatte. Wenn von den versprochenen rd. 100 000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen allein 80 000 im Handwerk, in der Landwirtschaft und im Gaststättengewerbe geschaffen werden sollen, dann bedeutet dies die Gefahr einer verstärkten Fortsetzung der Fehlentwicklungen der letzten Jahre: den Abbau qualifizierter Ausbildungsplätze und die Zunahme von Ausbildungsverhältnissen in Berufen, in denen die Jugendlichen hinterher keine Beschäftigung finden können. Die Qualität

tritt noch einmal hinter die Quantität zurück; dahinter ist deutlich die Absicht zu erkennen, angesichts der geburtenstarken Jahrgänge und der zu erwartenden Jugendarbeitslosigkeit Ausbildungsplätze um jeden Preis zu schaffen, damit die Jugendlichen wenigstens irgendwo untergebracht sind, wo ihnen nicht die Gefahr der sozialen Desintegration oder Desorientierung droht.

Die Berufsbildungspolitik ist damit ein Vehikel der Sozialpolitik geworden. Impulse für eine alternative Beschäftigungspolitik gehen von ihr nicht aus. Statt zur Reduktion der Beschäftigungsprobleme Jugendlicher auf lange Sicht beizutragen, stellt sie sich kurzfristig in den Dienst jener fragwürdigen arbeitsmarktpolitischen Strategie, die Probleme des Arbeitsmarktes für Jugendliche und des Verhältnisses von Ausbildungs- und Beschäftigungssystem durch die kurzfristige Aufbesserung der Arbeitslosenstatistiken zu verschleiern. Im Berufsbildungsbericht stützt sich die optimistische Einschätzung der Lehrstellenentwicklung u. a. auf die „beachtliche Flexibilität“ dieser Entwicklung in den letzten Jahren, d. h., daß „erhebliche Kapazitäten mobilisiert und damit zu einem zusätzlichen Angebot gemacht werden können“⁴⁶⁾. So wird heute die Reaktivierung „marginaler“ Ausbildungsbetriebe umschrieben, die man einmal erklärmaßen von der Ausbildung ausschließen wollte.

V. Resümee und Ausblick

Die „Welle“ der geburtenstarken Jahrgänge beginnt in diesem Jahr das Berufsbildungssystem zu erreichen. Zeit für Experimente — wie das erneute „Testen“, ob die Wirtschaft tatsächlich aus eigener Kraft das erforderliche Angebot bereitstellen kann — besteht also kaum noch. Die Weichen für Fehlentwicklungen der nächsten Jahre werden heute gestellt. Auch die Zeit zur Entwicklung neuer Problemlösungsstrategien ist begrenzt; sie ist freilich auch kaum vonnöten, denn das Instrumentarium, mit dem diese Fehlentwicklungen verhindert werden könnten, liegt seit langem vor: die ursprüngliche Konzeption des BMBW, die sich auf den Abschlußbericht der Sachverständigen-Kommission stützt. Eine überzeugende Alternative ist bisher noch von niemandem vorgestellt worden.

Dieses Konzept ist letztlich nur am Widerstand von Teilen der FDP gescheitert. Den Protest der Wirtschaftsverbände zur entscheidenden Ursache zu machen, hieße vorschnell die Handlungsmöglichkeiten des parlamentarischen Systems zu unterschätzen. Nebenbei sei darauf hingewiesen, daß die Aussagen der Wirtschaftsverbände zu den Folgen der Reformpolitik der Regierung nicht nur wenig empirisch abgesichert sind, sondern auch nicht ohne weiteres repräsentativ sein dürften; so hat z. B. der Bundesverband Junger Unternehmer das Finanzierungsmodell des Gesetzentwurfs unterstützt und viele ablehnende Stellungnahmen aus einzelnen Kammerbezirken dürften schlicht auch auf Unkenntnis der

⁴⁶⁾ Berufsbildungsbericht, a. a. O., S. 50.

Materie beruhen, die durch die Politik der Wirtschaftsverbände nicht gerade verringert worden ist. Auch aus der CDU gab es vereinzelt Vorschläge, die dem ursprünglichen BMBW-Konzept sehr nahe kamen⁴⁷⁾. Vielleicht hätte die SPD den Konflikt mit dem Bundeswirtschaftsministerium in Kauf nehmen und statt dessen versuchen sollen, die Unterstützung einiger CDU-Abgeordneter zu gewinnen; wenn es möglich war, den Bundesrat zu umgehen, hätte auf diese Weise doch auch das ursprüngliche Konzept durchgesetzt werden können.

Eine andere Strategie wäre gewesen, eine größere Mobilisierung der Öffentlichkeit und vor allem der Betroffenen selbst zu bewirken. Hier hätte durchaus ein größerer Rückhalt gefunden werden können, da nach einer Infas-Umfrage 1975 59 Prozent aller Bundesbürger und 67 Prozent aller Jugendlichen die berufliche Bildung für besonders förderungswürdig hielten⁴⁸⁾. Die SPD und das BMBW haben es jedoch versäumt, die Bedeutung ihres Konzepts für die langfristige Lehrstellenentwicklung und für die Bewältigung der langfristigen Beschäftigungsprobleme Jugendlicher (zu der natürlich noch andere Maßnahmen erforderlich sind) in der Öffentlichkeit klar und nachdrücklich genug herauszustellen. Sie haben sich statt dessen auf ein kurzfristiges Krisenmanagement eingelassen, das die Probleme auf lange Sicht eher verschärfen als lösen dürfte.

Über allen Problemen, die die demographische Entwicklung für die Berufsbildungspolitik (wie für die gesamte Bildungspolitik) aufwirft, darf nicht übersehen werden, daß die Schwierigkeiten, die Jugendliche heute in wachsendem Maße dabei haben, eine angemessene — oder überhaupt eine — Beschäftigung zu finden, auch auf strukturelle Probleme des Beschäftigungssystems zurückgehen, wie die Erfahrungen anderer westlicher Industrieländer zeigen⁴⁹⁾. Deshalb ist es mit einem kurz- oder mittelfristigen Krisenmanagement zur Überbrückung der geburtenstarken Jahrgänge nicht getan. Was nützt, ist vielmehr eine Berufsbildungspolitik, die durch gezielte Förderung der Ausbildungsqualität mit dazu beiträgt, daß die Voraussetzungen

für die Schaffung innovativer, hochwertiger und zukunftsträchtiger Ausbildungs- und Arbeitsplätze auf breiter Basis erfüllt sind⁵⁰⁾, zumal sich bereits in spezifischen Branchen Facharbeiterengpässe abzeichnen.

Nach dem bisherigen Verlauf der Berufsbildungsreform sind die Chancen dafür vermutlich für die nächsten Jahre vertan. Die Tatsache, daß es nun ein APFG gibt, ist eher geeignet, die Probleme zu verdecken und aus dem Aufmerksamkeitsfeld der Politik und des Parlaments zu verdrängen. Deshalb ist eine neue berufsbildungspolitische Offensive erforderlich. Wenn es richtig ist, daß — wie eine Arbeitsgruppe des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung festgestellt hat — in den nächsten zehn Jahren rund 1,5 Mio. Ausbildungsplätze fehlen werden, dann geraten wir offensichtlich in Probleme von einer beispiellosen Größenordnung hinein, die dadurch noch verschärft werden, daß die Bildungsexpansion gerade in diesen Jahren zum Stillstand gekommen ist und sich sogar restriktive Tendenzen ausbreiten. Diese Probleme können nur durch tiefgreifende Reformmaßnahmen auf dem Gebiet der Bildungs- und Beschäftigungspolitik bewältigt werden — Reformen, die in der beruflichen Bildung nicht nur quantitäts-, sondern auch qualitätsorientiert sein müssen —, soll es nicht zu massenhaften Fehlausbildungen kommen, die die Probleme lediglich vom Ausbildungs- ins Beschäftigungssystem verlagern würden.

Das volle Ausmaß der Folgen, die das Scheitern der Berufsbildungsreform haben dürfte, wird erst deutlich, wenn man es im Zusammenhang mit der Entwicklung des Gesamtbildungssystems und vor dem Hintergrund einiger Prognosen sieht, mit denen die Bildungspolitik heute konfrontiert ist. Diese Probleme seien abschließend kurz in einigen Thesen skizziert.

1. Die langfristige Tendenz des Rückgangs im Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen stößt, wie erwähnt, auf eine „demographische Welle“ von Schulabgängern in den nächsten zehn Jahren. Zwischen 1977 und 1987 sollen nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) rd. 1,5 Mio. Ausbildungsplätze fehlen; eine weitere Million kommt hinzu, wenn alle Jugendlichen mit einer Lehrstelle versorgt wer-

⁴⁷⁾ Z. B. das „Kieler Modell“ der Sozialausschüsse; vgl. Frankfurter Rundschau vom 25. 6. 1975.

⁴⁸⁾ In: Frankfurter Rundschau vom 21. 2. 1975.

⁴⁹⁾ Vgl. H.-C. Harten, Jugendarbeitslosigkeit in der Europäischen Gemeinschaft, Mskt.

⁵⁰⁾ Vgl. H.-C. Harten, Strukturelle Jugendarbeitslosigkeit, München 1977.

den sollen. Das IAB rechnet mit 10 Prozent „freiwilligen Verzichtern“ und kommt so auf ein Defizit von „nur“ 1,5 Mio. — dieser Anteil ist völlig willkürlich angenommen. Im Bildungsgesamtplan war seine Reduktion auf 2—3 Prozent bis 1985 vorgesehen. Nach einer im Auftrag des BMBW durchgeführten Umfrage wollten 1974 93 Prozent aller Hauptschüler eine Lehre machen; diejenigen, die sofort eine Arbeit aufnehmen wollen, sind dazu meist aus ökonomischen Gründen gezwungen. Der Anteil derer, die aus eigenem Willen „freiwillig“ verzichten, dürfte daher verschwindend gering sein.

Zum anderen ist nicht ausgemacht, ob sich das Lehrstellenangebot — wie in der IAB-Studie unterstellt — tatsächlich auf dem Niveau von 1976 stabilisieren wird; die strukturellen Faktoren des Lehrstellenrückgangs weisen eher in die Richtung eines weiteren Abbaus. Seine mögliche Kompensation durch das verstärkte Angebot kleinbetrieblich-handwerklicher Ausbildungsbetriebe stellt nicht nur eine partielle Problemlösung dar, sondern ist, wie wir gesehen haben, noch mit zusätzlichen Risiken behaftet, mit anderen Worten: das gesamte Lehrstellendefizit der nächsten Jahre dürfte aller Voraussicht nach noch wesentlich größer ausfallen als vom IAB prognostiziert und in der Öffentlichkeit diskutiert. Mit dem Arbeitsplatzförderungsgesetz wird dieses Defizit in keiner Weise bewältigt werden können.

2. Das Scheitern einer qualitativen Berufsbildungsreform fällt zusammen mit dem Mißlingen einer generellen Reform der Sekundarstufe II. Nach den Zielsetzungen des Bildungsgesamtplans und nach Empfehlungen des Bildungsrats sollten die vollzeitschulischen Bildungsgänge wesentlich ausgebaut werden; im Rahmen einer Reform der Oberstufe sollten in verstärktem Maße Bildungsgänge geschaffen werden, die sowohl zum Studium als auch zur Aufnahme eines qualifizierten Berufs befähigen; und schließlich sollte die qualitative Reform der beruflichen Bildung im dualen System sowie der Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten dazu beitragen, die Attraktivität der beruflichen Bildung insgesamt zu erhöhen.

Nachdem all diese Konzeptionen insgesamt weitgehend gescheitert sind, die Entwicklung im Ausbildungsbereich statt dessen noch zu einer weiteren Qualitätsverschlechterung geführt hat, mußte der Andrang auf die höheren Schulen und Universitäten erheblich größer

ausfallen als erwartet. Wären die Zielsetzungen des Bildungsgesamtplans realisiert worden und nicht dem Diktat der Finanzminister zum Opfer gefallen, gäbe es heute und für die nächsten Jahre vermutlich weder eine Ausbildungs- noch eine Hochschulkrise. Statt dessen entwickeln sich Bildungs- und Beschäftigungssystem immer weiter auseinander; die politischen Folgen sind absehbar und gegenwärtig am klarsten an der italienischen Situation ablesbar.

3. Der „Geburtenberg“ ist nicht plötzlich über uns hereingebrochen; er war längst prognostizierbar. 1973, zur Zeit der Abfassung des Bildungsgesamtplans, erschien er noch nicht als besonderes Problem, weil man mit dem wirtschaftlichen Wachstum argumentieren konnte. Erst als mit der Rezession und der weiteren Verengung der Wachstumsperspektiven die Bildungspolitik ins Fahrwasser der öffentlichen Sparpolitik geriet, entstand der Geburtenberg *als ein bildungspolitisches Problem*; er ist mit anderen Worten von der Politik selbst mit hervorgebracht worden. Jetzt dient er der Legitimation dieser Politik. Was selbst gemacht ist, erscheint plötzlich als Naturverhängnis. Aber er dient noch zu mehr: zur Legitimation einer auch weiterhin restriktiv verfahrenen Bildungspolitik. Denn dem Geburtenberg folgt ein Geburtenfall, und der Ausbau des Bildungswesens in einer vorübergehenden Notsituation würde den unverantwortlichen Aufbau von Überkapazitäten, von „Bildungsruinen“ in den neunziger Jahren bedeuten. Die Bildungspolitik folgt deshalb gegenwärtig dem Prinzip der Kapazitätsauserschöpfung und vorübergehenden Überbeanspruchung der vorhandenen Einrichtungen — ein Prinzip, das unter den gegebenen Bedingungen noch einmal eine Qualitätsverschlechterung zur Folge haben muß. Auf dieser Linie liegt das APFG ebenso wie das Hochschulrahmengesetz (bzw. die Kapazitätsverordnung).

Aber die demographische Entwicklung ist schwer prognostizierbar, ganz abgesehen davon, daß „Überkapazitäten“ im Bildungswesen immer eine *politische Frage* sind: Welche Qualität strebt man an? Welche Lehrer-Schüler-Relationen etc.? Womit man freilich rechnen kann, ist, daß eine starke Geburtengeneration auch wieder eine starke Elterngeneration darstellt. Gegen Ende der achtziger Jahre könnte daher schon wieder eine neue „demographische Welle“ das Bildungssystem erreichen. Mit der Pillenklick-Theorie allein läßt

sich noch keine vernünftige Bildungsplanung betreiben. Aber auch ohne diese Entwicklung wäre beispielsweise der forcierte Ausbau überbetrieblicher Ausbildungsstätten und vollzeitschulischer Bildungseinrichtungen auf lange Sicht keine Vergeudung volkswirtschaftlicher Ressourcen, sondern eine langfristige Sicherung und Verbesserung der Ausbildungsqualität.

4. Zu den Prognosen eines wachsenden Lehrstellendefizits gesellen sich Prognosen eines langfristig bleibenden und möglicherweise noch steigenden Arbeitsplatzmangels. Da Jugendliche aus verschiedenen Gründen überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind, besteht die Gefahr einer wachsenden Jugendarbeitslosigkeit — nicht nur vom Ausbildungssystem, sondern auch vom Arbeitsmarkt her. Auch dieses Defizit ist nicht schicksalhaft bedingt, sondern Folge politischer Entscheidungen. Denn nicht die gesellschaftliche Nachfrage fehlt, sondern die Bereitschaft, dort zu investieren und Investitionen politisch dort zu unterstützen, wo ein gesellschaftlicher Bedarf besteht, etwa im Bereich der Infrastruktur, sozialer Dienstleistungen, des Umweltschutzes, der Humanisierung der Arbeit usw. Gerade von der Bildungspolitik könnten arbeitsplatzschaffende Innovationsanstöße aufs Beschäftigungssystem ausgehen; diese Möglichkeit ist mit der Preisgabe des ursprünglichen Reformmodells der beruflichen Bildung vertan. Nicht die Bereitstellung von Qualifikationen für eine „Modernisierung der Volkswirtschaft“, für eine Politik der Vollbeschäftigung und des qualitativen Wachstums, sondern das quantitative Krisenmanagement bestimmen die Bildungspolitik. Die Gefahr ist eine anhaltende und wachsende „Unter-“ oder Fehlqualifikation, die die Möglichkeiten einer Vollbeschäftigungspolitik erheblich erschweren wird.

5. Die gegenwärtige Bildungspolitik zielt darauf ab, „Warteschleifen“ (Hamm-Brücher) im Bildungssystem zu schaffen, um die Jugendarbeitslosigkeit nicht noch mehr anschwellen zu lassen. In einer massenhaften Jugendarbeitslosigkeit wird zu Recht ein besonders „systembedrohendes“ Potential gesehen. Man muß sich jedoch fragen, ob diese Politik nicht letztlich das Gegenteil dessen bewirkt, was sie erreichen will. Die Arbeitslosigkeit als solche ist nämlich für Jugendliche in der Regel noch kein so schwerwiegendes Problem: Im Durchschnitt drei Monate nach der Schule arbeitslos zu sein, ist noch nicht so unerträglich, daß es die soziale Integration des Jugendlichen gefährden müßte und ihn unter Umständen in den politischen Radikalismus, in die Kriminalität oder zu bedenklich hohem Drogen- und Alkoholkonsum treibt. Das eigentliche Problem liegt woanders: in der allgemeinen Reduktion des Anspruchsniveaus, die die Jugendlichen während dieser Zeit wie auch in den bildungspolitischen „Verwahraktionen“ des Staates erfahren und hinnehmen müssen, und die im übrigen weit mehr Jugendliche als nur die arbeitslos gemeldeten trifft. Ob jemand Bäcker oder Kfz-Mechaniker, Friseur oder Elektrotechniker wird, ist für ihn eine ungleich folgenschwerere, die gesamte Lebensperspektive betreffende Entscheidung. Und hier liegt die größte Gefahr der weiteren Entwicklung, zu der das APFG noch mit beiträgt: in der These, irgendeine Ausbildung sei besser als gar keine, und der daraus abgeleiteten Strategie, Ausbildungsplätze um jeden Preis zu schaffen. Für einen Haupt- oder Realschüler ist die angestrebte Lehre einer der wichtigsten Orientierungspunkte in seiner Lebensplanung, und es ist nicht zu erwarten, daß sich daran etwas ändern wird. Die gegenwärtige Politik könnte daher ungewollt zum Entstehen eines erheblichen Konfliktpotentials unter den Jugendlichen beitragen.

Ist der zweite Bildungsweg am Ende?

Auf den ersten Blick kann diese Frage als unberechtigte Provokation erscheinen. Immerhin gab es 1974 in der Bundesrepublik und West-Berlin in der Mittelstufe des Zweiten Bildungsweges (ZBW) 500 Berufsaufbauschulen (350 in Vollzeitform, 150 in Teilzeitform), welche die Fachschulreife vermitteln und den Zugang zur Oberstufe des ZBW ermöglichen; außerdem konnten Berufstätige an 126 Abendrealschulen den Realschulabschluß erwerben. In der Oberstufe des ZBW bestanden 1974 70 Kollegs und 56 Abendgymnasien, die zur Hochschulreife (Abitur) führen¹⁾.

Der ZBW wurde auch in die grundlegenden Planungen für das Bildungswesen der Bundesrepublik einbezogen. Der „Strukturplan für

das Bildungswesen“, in dem der Deutsche Bildungsrat den Entwurf eines Gesamtbildungssystems für die achtziger Jahre vorgelegt, geht davon aus, daß weiterhin ein Zweiter Bildungsweg besteht. Nach dem „Zwischenbericht der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung an die Regierungschefs des Bundes und der Länder über den Bildungsgesamtplan und ein Bildungsbudget“ von 1971 sollen die Institutionen des ZBW als öffentliche Weiterbildungsstätten in ein Weiterbildungssystem einbezogen werden, das als vierter Bereich des Bildungswesens in verstärktem Maße in die öffentliche Förderung aufgenommen werden soll. Diese Pläne (Strukturplan und Bildungsgesamtplan) wurden auch für den ZBW bekanntlich nicht verwirklicht.

Negative Entwicklungen

In den letzten Jahren sind Entwicklungen für den ZBW und seine Besucher und Absolventen eingetreten, die für die Berechtigung unserer Ausgangsfrage sprechen. Hier können nur einige dieser Negativentwicklungen als beispielhafte Indizien für die Gefährdung und Zurückdrängung des ZBW kurz skizziert werden:

1. Im mittleren, berufsbezogenen Bereich des ZBW wird seit etwa fünf Jahren die Berufsaufbauschule (BAS) wieder zurückgedrängt. In Bremen ist die BAS in der Teilzeitform, die während oder nach Abschluß der Berufsausbildung drei bis dreieinhalb Jahre besucht werden kann, um zur Fachschulreife zu gelangen, 1975 ausgelaufen. In Hessen sollten die BAS in andere Schulformen überführt werden. Inzwischen scheint das nicht mehr notwendig. Es gibt kaum noch BAS in Teilzeitform, und die Vollzeit-BAS ist nur noch in größeren Städten eine Bildungsmöglichkeit für wenige. In Nord-

rhein-Westfalen wurden schon seit Anfang der siebziger Jahre Berufsaufbauklassen durch weiterführende Hauptschulklassen ersetzt. 1974 wurden in diesem bevölkerungsreichsten Bundesland keine Berufsaufbauschüler mit dem Abschluß der Fachschulreife mehr entlassen²⁾. Die Zahl der BAS ging insgesamt von 1974 bis 1975 um 49 zurück (30 BAS in Vollzeitform und 19 BAS in Teilzeitform weniger). Die Schülerzahl an BAS sank im Schuljahr 1975/76 (27 189 Schüler) gegenüber dem Schuljahr 1974/75 (32 679 Schüler) um rd. 17 %³⁾. Auch die Zahl der Abendrealschulen für Berufstätige wurde 1975 um vier (auf 122) vermindert, obwohl die Schülerzahl etwas stieg (1975: 11 617, 1974: 11 548 Schüler⁴⁾).

2. Für Bewerber mit mittleren Bildungsabschlüssen (z. B. Fachschulreife, Realschulabschluß mit Berufsausbildung) wurde der Zu-

¹⁾ Die Zahlenangaben sind vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes. Statistisches Bundesamt, VII B, zit. nach Jahrbuch für wissenschaftliche Ausbildung — Schule, WAS'77, hrsg. v. Otto Peters und Heinz Gollhardt, Köln 1977, S. 122.

²⁾ Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Grund- und Strukturdaten, Ausgabe 1976, Bonn 1976, S. 39.

³⁾ Quelle: Vorläufige Ergebnisse des Statistischen Bundesamtes, VII D, zit. nach WAS'77, a. a. O., S. 96.

⁴⁾ Quelle: Statistisches Bundesamt, VII D, zit. nach WAS'77, S. 85.

gang zu Fachhochschulen versperrt, der z. B. in Hessen bis vor einigen Jahren nach dem Fachhochschulgesetz (§ 45 Abs. 3) möglich war.

3. Für graduierte Absolventen von Fachhochschulen, die über den berufsbezogenen ZBW die Fachhochschulreife erworben haben und durch ihre Graduierung die Studienberechtigung an einer wissenschaftlichen Hochschule (Hochschulreife) erhielten, stehen ab 1977 nur noch 2 % der Studienplätze in den sogenannten harten Numerus-Clausus-Fächern und 3 % der Plätze in den übrigen NC-Studiengängen zur Verfügung, um die diese Gruppe von Bewerbern konkurrieren muß. Außerdem sieht § 32 Abs. 2 Nr. 5 des Hochschulrahmengesetzes vor, daß das Zweitstudium eine „sinnvolle Ergänzung“ des Erststudiums sein muß, das gilt auch für Fachhochschulabsolventen, und diese Bestimmung wird von der „Numerus-Clausus-Verwaltung“ eng ausgelegt. Hinzu kommt, daß das wissenschaftliche Zweitstudium von Fachhochschulgraduierten nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) nur noch mit Darlehen gefördert wird. Dadurch werden Studenten aus ökonomisch schwachen Sozialschichten, die über den ZBW zu einer wissenschaftlichen Ausbildung „durchstoßen“ wollen, hart belastet.

4. Die formalen Eingangsvoraussetzungen für den Eintritt in Institute zur Erlangung der Hochschulreife wurden in den siebziger Jahren verschärft und werden rigider gehandhabt. Die Möglichkeit, nach einem erfolgreich durchlaufenen Vorkurs ohne den formalen Nachweis eines mittleren Bildungsabschlusses in ein Kolleg einzutreten, wurde eingeschränkt oder sogar abgeschafft (z. B. Rheinland-Pfalz). Im KMK-Entwurf der „Vereinbarung über die Neugestaltung der Kollegs“ vom März 1977 heißt es entsprechend: „Es steht den Ländern frei, ausschließlich Bewerber, die den Hochschulabschluß oder einen gleichwertigen Abschluß nachweisen können, zuzulassen oder bei solchen Bewerbern auf die Eignungsprüfung zu verzichten.“⁵⁾

Die Oberstufe des ZBW (Kollegs und Abendgymnasien) soll noch mehr, als es bisher schon der Fall war, an die neugestaltete gymnasiale Oberstufe angeglichen und auf weitere Sicht möglicherweise in diese einbezogen werden. Diese Angleichung an die gymnasiale Ober-

stufe geschieht in organisatorischer, inhaltlicher und zeitlicher Hinsicht. Dadurch wird voraussichtlich „der Bildungsgang an Kollegs ... in der Regel drei und höchstens vier Jahre“ dauern⁶⁾. Die Ausbildungszeit im ZBW wird also verlängert und damit eine weitere zeitliche, wirtschaftliche und soziale Belastung für die Teilnehmer dieses Bildungswegs, insbesondere für Arbeiterkinder, geschaffen. Im Mai 1977 fand, wie bereits im Jahre 1976, eine erneute bundesweite Streik- und Protestaktion der Studierenden an den Instituten des ZBW statt, und Anfang Dezember 1977 forderte der Bundesring der Studierenden des ZBW die 22 000 Abendgymnasiasten und Kollegiaten zu einem einwöchigen Unterrichtsboykott auf, um gegen den „Abbau des ZBW sowie die Beschneidung demokratischer Rechte“ zu protestieren (vgl. dpa Köln v. 4. 12. 1977). Diese und andere ähnliche lokale und regionale Aktionen richten sich insbesondere gegen die Angleichung des ZBW an die gymnasiale Oberstufe.

Die Zahl der Abiturienten an den Kollegs stieg von 1973 (2 936) auf 1974 (3 314) um fast 13 %, und die Kollegiatenzahl nahm von 1974 (10 745) bis 1975 (11 042) um rd. 3 % zu, trotzdem wurden die Kollegs 1975 bereits um eines vermindert — ein Schrumpfungsprozeß, der wahrscheinlich in den nächsten Jahren fortgesetzt wird.

5. Der Notenbonus von 0,5, den die Absolventen des ZBW bei der Berechnung des Abitur-Notendurchschnitts für die Zulassung zum Studium von NC-Fächern erhielten, wurde im Zuge der Verschärfung der NC-Praxis und mit Anwendung der Regelungen des Hochschulrahmengesetzes gestrichen. Die Berufspraxis kann jetzt nur auf die Wartezeit angerechnet werden.

6. Ein Sonderfall zielt in dieselbe Richtung: Das Oberstufenkolleg in Bielefeld, der Modellversuch Hartmut von Hentigs, in dem versucht wird, Jugendlichen und Erwachsenen mit unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen die Hochschulreife und Studierfähigkeit zu vermitteln und den Übergang von der Schule in die Hochschule durch eine Verbindung der Oberstufe mit dem Grundstudium bruchlos und fließend zu gestalten, wird von den Kultusministerien nicht anerkannt⁷⁾.

⁵⁾ Empfehlung des Schulausschusses der Kultusministerkonferenz, 199. Sitzung des Schulausschusses am 3./4. März 1977 in Bonn, Entwurf — Vereinbarung über die Neugestaltung des Kollegs, S. 2.

⁶⁾ Vereinbarung über die Neugestaltung des Kollegs, a. a. O., S. 1.

⁷⁾ Vgl. Berichte in der Frankfurter Rundschau v. 21. 4. 1977, S. 13, und v. 21. 5. 1977, S. III.

Angesichts dieser Entwicklungen erheben sich folgende Fragen:

a) Sollen der ZBW abgebaut und seine Institutionen zum Teil in den Ersten Bildungsweg

integriert werden, weil er seine Aufgabe nicht erfüllt hat?

b) Ist der ZBW durch die sogenannte Bildungsexpansion überflüssig geworden?

Bildungsökonomische Funktionen

Obwohl im Zusammenhang mit dem Zweiten Bildungsweg wenig genannt, kommt bildungsökonomischen Bedingungen für seine Entstehung wie auch für seine Rückentwicklung wesentliche Bedeutung zu. Schon bei der Einrichtung des ZBW in der Bundesrepublik Ende der fünfziger Jahre sah Fritz Arlt, Geschäftsführer des Deutschen Instituts und bildungspolitischer Experte der Industrie, in in der ökonomischen und technischen Entwicklung und im Handeln der Unternehmer die wesentlichen Ursachen für das Entstehen des ZBW: „Der Zweite Bildungsweg ist eine Folgeerscheinung der technisch-industriellen Entwicklung, für welche die Unternehmer und ihre Organisationen ... wesentlich bestimmend waren.“⁸⁾

Dem Zweiten Bildungsweg wurde die bildungsökonomische Funktion zugewiesen, das Potential von befähigten Anwärtern für hochqualifizierte Berufstätigkeiten in Wirtschaft, Technik und Bildungswesen zu vergrößern und ein zusätzliches Reservoir für die Auffüllung des wirtschaftlichen Führungsnachwuchses heranzubilden. So betonte Fritz Arlt: „Dem ständig wachsenden Bedarf in der Wirtschaft nach gut ausgebildetem Führungsnachwuchs kann nur entsprochen werden, wenn auch die Begabungsreserven gefördert werden, die mit dem ‚ersten Bildungsweg‘ nicht erfaßt werden können.“⁹⁾

Ralf Dahrendorf charakterisierte den Zweiten Bildungsweg ebenfalls als Reservemechanismus der Sozial- und Qualifikationsstruktur, der Lücken füllen sollte, die im Angebot qualifizierter Arbeitskräfte immer auftreten können, weil „das Schulsystem des ersten Bildungswegs“ auf ökonomische Entwicklungen

und technisch-organisatorische Neuerungen nicht schnell und flexibel genug reagieren kann¹⁰⁾.

Politisch-ökonomisch gesehen heißt das, die Qualifikation der gesellschaftlichen Arbeitskraft entsprach Ende der fünfziger Jahre zum Teil nicht mehr den Erfordernissen der Arbeitsplatzstruktur. Der ZBW sollte die Funktion übernehmen, besonders für den wirtschaftlich-technischen Bereich, aber auch für den Berufsausbildungssektor Arbeitsvermögen zu qualifizieren, das mit dem Entwicklungsstand der Produktivkräfte übereinstimmte. Der ZBW sollte sicherstellen, „daß auf allen Stufen des Systems (Berufsaufbauschulen, Fachschulen, Fachhochschulen, wissenschaftliche Hochschulen, W.F.) Arbeitskräfte ausgebildet werden, die in der Lage sind, die Ergebnisse von Forschung und Entwicklung in der Produktion produktivitätssteigernd anzuwenden“¹¹⁾.

Aus diesem Grunde wie auch zur Ausbildung von Leistungseliten zur Ergänzung des Führungsnachwuchses wurde es Ziel des ZBW, „die Durchgängigkeit des Weges, die Möglichkeit des Durchstoßes bis zur Hochschulreife“¹²⁾ und weiter zur wissenschaftlichen Ausbildung zu eröffnen.

Reservemechanismus der Qualifikationsstruktur?

In der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre lagen die Abiturientenquoten im Bundesdurchschnitt noch unter 5 % (1955/56 bei 4,8 %). Zu dieser Zeit wurde eine Öffnung des ersten Bildungs-

⁸⁾ Fritz Arlt, Stellungnahmen und Leistungen der Unternehmer zum Zweiten Bildungsweg, in: Dahrendorf/Ortlieb (Hrsg.), Der Zweite Bildungsweg im sozialen und kulturellen Leben der Gegenwart, a. a. O., S. 285.

⁹⁾ Fritz Arlt, Der Zweite Bildungsweg. Sozialer Aufstieg begabter berufstätiger Jugendlicher durch Ausbildung, Bildung und Arbeitsleistung, München 1968, S. 28.

¹⁰⁾ Ralf Dahrendorf, Die vier Bildungswege der modernen Gesellschaft unter besonderer Berücksichtigung des Zweiten Bildungsweges in den hochindustrialisierten Gesellschaften des Westens, in: Der Zweite Bildungsweg im sozialen und kulturellen Leben der Gegenwart, hrsg. v. Ralf Dahrendorf und Heinz-Dietrich Ortlieb, Heidelberg 1959, S. 51.

¹¹⁾ Freerk Huisken, in: Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, hrsg. v. Elmar Altvater und Freerk Huisken, Erlangen 1971, S. 174.

¹²⁾ Helmut Belser, Zweiter Bildungsweg. Das Problem eines berufsbezogenen Bildungsganges zur Hochschulreife, Weinheim 1960, S. 121.

weges bis zur Hochschule für unterprivilegierte gesellschaftliche Schichten von den politisch, sozial und ökonomisch herrschenden Gruppen verhindert. Dafür sollte der ZBW als „ein sozialer Reservemechanismus“ der Qualifikationsstruktur wirksam werden. Um diese Funktion erfüllen zu können, mußte der ZBW nach Dahrendorf etwa 10 % der Schüler- und Studentenzahlen entsprechender Stufen des ersten Bildungsweges umfassen¹³⁾. Diesen Anteil hat der ZBW nie erreicht. Ende der sechziger Jahre (1968) hatten Kollegs und Abendgymnasien nur einen Anteil von 3,4 % an der Gesamtzahl der Abiturienten, und auch wenn man die Hochschulzugangsberechtigungen der Ingenieurschulen und Fachhochschulen dazu rechnet, bleiben sie unter der 10 %-Quote¹⁴⁾.

1974 hatten die Absolventen von Berufsaufbauschulen und Abendrealschulen für Berufstätige einen Anteil von rd. 7,2 % an der Gesamtzahl der Schulabgänger mit Realschulabschluß bzw. Fachoberschulreife, und die Abiturienten von Kollegs und Abendgymnasien machten nur rd. 4,7 % der Schulabsolventen mit Hochschulreife aus¹⁵⁾. Schon rein quantitativ betrachtet, konnte der ZBW seine bildungsökonomische Funktion als ein Reservemechanismus der Sozial- und Qualifikationsstruktur nie hinreichend erfüllen.

Berufsbezogenheit

Der dem Zweiten Bildungsweg zugeordneten „Reservemechanismus-Funktion“ entsprach das Prinzip der Berufsbezogenheit. So stellte Helmut Belser als erstes Ziel des ZBW fest: „Der Zweite Bildungsweg soll eine gesteigerte fachlich-berufliche Bildung vermitteln.“¹⁶⁾ Die betriebliche und berufliche Sozialisation und Qualifikation durch eine Lehre bzw. eine abgeschlossene Berufsausbildung wurde, besonders von Vertretern der Wirtschaft, als „Grundvoraussetzung“ für die weitere berufsbezogene Bildung im ZBW gefordert¹⁷⁾. Auf diese Weise sollte gewährleistet werden, daß das im ZBW weiter qualifizierte Arbeitsvermögen auf öko-

nomische und technische Verwendungsbereiche bezogen blieb. Während ihrer betrieblichen Sozialisation sollten die Jugendlichen auch berufsunspezifische Qualifikationen erwerben, um disponibel und integrationsfähig zu werden. Sie sollten lernen, sich betrieblichen Verhaltens- und Leistungsnormen anzupassen, sich in die hierarchische Struktur von Unternehmung und Betrieb diszipliniert einzugliedern und sich unternehmerischer Funktionsautorität unterzuordnen. „Im Ausbildungsprozeß (werden) auch Dispositionen zur Unterwerfung unter die ‚Sachzwänge‘ der Berufspraxis erzeugt, die später bei der Anwendung des ausgebildeten Arbeitsvermögens für die wertbildende Potenz (durch Arbeitseifer, Pünktlichkeit, Unterwerfung usw.) der Arbeit von größter Bedeutung sind. So erklärt sich auch das Interesse von Formen und Inhalten der Ausbildung aus dem Kapitalverwertungsprozeß.“¹⁸⁾

Berufsbezogenheit im engeren Sinne bedeutete, daß der ZBW auf einer abgeschlossenen Berufsausbildung (z. T. genügte auch eine „Bewährung im Beruf“) oder einem „gleichwertigen beruflichen Werdegang“¹⁹⁾ aufbaute und auf eine höherqualifizierte berufliche Tätigkeit und Position im gleichen oder ähnlichen Arbeits- und Verwertungsbereich hinzielte. Soweit der in diesem Sinne berufsbezogene ZBW eingeschlagen und durchgehalten wurde, lief er über die Berufsaufbauschulen, die Fachschulen und Fachhochschulen, nicht über die Oberstufe des ZBW (Kollegs und Abendgymnasien). In den siebziger Jahren wuchs jedoch die Zahl der Fachhochschulabsolventen, die nicht als höherqualifizierte Arbeitskräfte (z. B. graduierte Ingenieure und Betriebswirte) in ihre früheren Arbeitsbereiche zurückkehrten, sondern ein wissenschaftliches Zweitstudium an einer Universität oder Technischen Hochschule aufnahmen.

In der Oberstufe des ZBW, insbesondere in den Kollegs, sollte das Prinzip der Berufsbezogenheit dadurch verwirklicht werden, indem man beabsichtigte, „bildende Gehalte der Arbeits- und Sozialwelt der Gegenwart in den Bildungsplan planmäßig einzubeziehen“²⁰⁾. In der Vereinbarung der Kultusministerkonferenz über die Institute zur Erlangung der Hoch-

¹³⁾ Vgl. Ralf Dahrendorf, a. a. O., S. 53.

¹⁴⁾ Vgl. Baldo Blinkert, Die Situation von Abendgymnasien und Kollegs in der Bundesrepublik Deutschland. Reihe: Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 31, Stuttgart 1974, S. 23.

¹⁵⁾ Errechnet aufgrund von Zahlen des Statistischen Bundesamtes, VII D, entnommen aus WAS'77, S. 116–117.

¹⁶⁾ Belser, a. a. O., S. 118.

¹⁷⁾ Vgl. Arlt, Der Zweite Bildungsweg, a. a. O., S. 91.

¹⁸⁾ Elmar Altvater, F. Huisken, Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, Einleitung, a. a. O., S. XXIII.

¹⁹⁾ So heißt es in § 3 Abs. 2 der „Ordnung der Eigenungsprüfung an den Hessenkollegs“, Erlaß des Hessischen Kultusministers v. 4. 3. 1966, Amtsblatt 1966, S. 384.

²⁰⁾ Belser, a. a. O., S. 123.

schulreife heißt es zur Berufsbezogenheit: „Die Arbeit der Kollegs setzt Berufserfahrung der Kollegiaten voraus. Didaktik und Methodik des Unterrichts sollen möglichst in allen Bildungsbereichen von dieser Berufserfahrung wesentlich mitbestimmt sein.“²¹⁾ In den didaktischen und methodischen Empfehlungen der KMK für die Arbeit an Instituten zur Erlangung der Hochschulreife wird zur Berufsbezogenheit der Unterrichtsinhalte ausgeführt: „Besonders für Fächer, die zur Wahl gestellt sind, kann das Berufswissen Ausgangspunkt und Grundlage sein ... Die Auswahl (der Unterrichtsgegenstände) soll auch die Integration der Fächer und die Einbeziehung der Berufserfahrung ermöglichen.“²²⁾

Erfahrungen und Untersuchungen zeigen jedoch, daß die Berufsbezogenheit für die Bildungsarbeit in der Oberstufe des ZBW keine wesentliche Bedeutung erhalten hat²³⁾. Karin Storch kritisiert, „der Zweite Bildungsweg selbst ist alles andere als berufsnah. Den erwachsenen Lernenden wird keine Brücke zu ihrer Arbeit geschlagen. Die Lehrpläne und Lehrziele sind ausschließlich an denen der Kinder- und Jugendschule orientiert. Bildung bezieht sich auf eine Welt, in der es keine Arbeit unter Vorgesetzten, keine Konflikte und keine Frustrationen am Arbeitsplatz gibt.“²⁴⁾

Ausschlaggebend für die Ausbildung an Kollegs und Abendgymnasien wurde die Orientierung der dort unterrichtenden Gymnasiallehrer und der geltenden Prüfungsordnungen am Ziel der allgemeinen Hochschulreife und an der Oberstufe des Gymnasiums. So schrieb Kollegleiter Rassmann 1962: „Sie (die Kollegs) müssen ein gleichwertiges Zertifikat ausstellen und prüfen daher z. Z. am besten gleich nach derselben Reifeprüfungsordnung, nach der die

den Hochschulen gewohnten Reifezeugnisse ausgestellt werden.“²⁵⁾ Das Selbstverständnis der Institute des ZBW wird in der Jubiläumsschrift des Koblenz-Kollegs (1976) zutreffend ausgedrückt: „Der Unterricht ist an den Kollegs inhaltlich im wesentlichen durch die Bildungstradition des Gymnasiums geprägt. Kollegs sind eigentlich ‚nachgeholte Gymnasien‘.“²⁶⁾

Auch im Zweiten Bildungsweg kamen so die traditionellen Widersprüche der Gesellschaft und des Bildungswesens wieder zum Vorschein, wie sie sich bereits in der kapitalistischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts ausgebildet hatten: Die Teilung der gesellschaftlichen Arbeit in geistige und körperliche Arbeit und ihre bildungsökonomische Entsprechung in der Trennung von geistiger Bildung, insbesondere höherer Schul- und Hochschulbildung, die dem öffentlichen (d. i. gesellschaftlich herrschendes bürgerliches) Interesse zugeordnet wurde, und der Ausbildung der Arbeitskräfte, die Angelegenheit des Privatinteresses der Arbeitskraftverwerter war.

Erich Frister hat diesen Widerspruch so charakterisiert: „Allgemeine Bildung ist die berufliche Bildung für die Herrschenden, berufliche Bildung ist die allgemeine Bildung für die Beherrschten.“ Insoweit der auf allgemeine Hochschulreife ausgerichtete Zweite Bildungsweg die Funktion hatte, zusätzlichen industriellen Führungsnachwuchs hervorzubringen und zur Auffüllung und Ergänzung von Leistungseliten beizutragen, konnte und sollte er die reformerische Innovationsaufgabe, eine Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung zu versuchen und damit den Gegensatz von Allgemeinbildung und Berufsbildung schrittweise aufzuheben, nicht erfüllen.

Berufliche Umorientierung

Weil das Prinzip der Berufsbezogenheit an dem skizzierten gesellschaftlichen und bildungsökonomischen Widerspruch scheiterte, konnte der Zweite Bildungsweg seine primäre bildungsökonomische Funktion nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ nicht ausfüllen. Im Gutachten von Blinkert für den Deutschen Bildungsrat wird belegt, daß der ZBW nicht zur weiteren Qualifizierung innerhalb der beruflichen Tätigkeit, sondern hauptsächlich zur

²¹⁾ Vereinbarung über die Institute zur Erlangung der Hochschulreife („Kollegs“). Beschluß der Kultusministerkonferenz v. 7./8. Juli 1965, abgedr. im Amtsblatt des Hess. Kultusmin. 1965, S. 646, Abs. I., Z. 4.

²²⁾ Empfehlungen zur didaktischen und methodischen Gestaltung der Arbeit an den Instituten zur Erlangung der Hochschulreife („Kollegs“), Beschluß der Kultusministerkonferenz v. 7./8. 7. 1965, abgedr. im Amtsblatt des Hess. Kultusministers 1965, S. 649 f. Abs. II, Z. 1 und Z. 3.

²³⁾ Vgl. u. a. den Beitrag des Leiters des Braunschweig-Kollegs, Walter Rassmann: Über den Zugang zur Hochschule auf dem Zweiten Bildungsweg, in: Die Pädagogische Provinz, 16. Jg., 1962, S. 461 ff., und die Ergebnisse bei Baldo Blinkert, a. a. O., S. 33 ff., 57 f. und 92.

²⁴⁾ Karin Storch, Der Zweite Bildungsweg. Chance oder Illusion?, Frankfurt 1974, S. 17.

²⁵⁾ Walter Rassmann, a. a. O., S. 463.

²⁶⁾ Koblenz-Kolleg 1966—1976. 10 Jahre Staatliches Koblenz-Kolleg, o. O., o. J., S. 5.

beruflichen Umorientierung genutzt wird. Nach Herbert Knepper streben nur 14 % der Befragten einen Beruf an, der „in großem Umfang mit den bisherigen beruflichen Aufgaben Berührungspunkte hat“, dagegen stehen 64 % der Befragten ihrem früheren Beruf ablehnend oder gleichgültig gegenüber²⁷⁾. Die Wirkungen der beruflichen Sozialisation wurden offensichtlich überbewertet und falsch eingeschätzt. Nach Blinkert liegen der Auffassung von der Kontinuität der beruflichen Orientierung bei den Teilnehmern des ZBW „Vor-

stellungen über Ökonomie und Sozialstruktur zugrunde, die weitgehend unreal sind. Es wird unterstellt, daß Entscheidungen zu einer bestimmten Berufsausbildung im Durchschnitt freiwillig erfolgen und primär von Neigungen und Interessen bestimmt werden. Die Arbeitswelt wird prinzipiell als Ort produktiver und schöpferischer Eigenleistungen angesehen.“²⁸⁾ Dagegen geben etwa die Hälfte der Absolventen des ZBW Unzufriedenheit mit ihrer früheren Arbeit als Motiv für die Weiterbildung an²⁹⁾.

Legitimationsfunktion

Neben der bildungsökonomischen Funktion wurde der gesellschaftspolitischen Legitimationsfunktion des Zweiten Bildungsweges besondere Bedeutung verliehen. Dahrendorf sah „eine erste wichtige soziale Funktion des Zweiten Bildungsweges“ darin, „daß seine Institutionen im Zuge einer in der Sozialentwicklung angelegten und verfassungsmäßig garantierten Gleichheit der Ausbildungs- und damit Aufstiegschancen bislang benachteiligten Schichten gewissermaßen nachträglich noch eine Möglichkeit zur Wahrnehmung ihrer Rechte eröffnen“³⁰⁾. Dem ZBW wurde eine bildungs- und sozialpolitische Ergänzungs- und Kompensationsfunktion zugewiesen, die — im Sinne eines Versprechens nachträglicher Ermöglichung sozialer und bildungsmäßiger Chancengleichheit (Dahrendorf identifiziert hier weitgehend Bildungs- und Sozialchancen) — vor allem für unterprivilegierte gesellschaftliche Gruppen geschaffen werden sollte. Der ZBW sollte diesen Gesellschaftsschichten die Möglichkeit geben, ihr soziales und politisches „Bürgerrecht auf Bildung“ wahrnehmen zu können. Daß dieses Versprechen auf nachträgliche Kompensation und Korrektur ungleicher Sozial- und Bildungschancen in Wirklichkeit nur für einige wenige einlösbar war, sollte sich bald herausstellen.

Schon um den Zweiten Bildungsweg so ausbauen und ausstatten zu können, daß er für die Benachteiligten eine realistische „Möglichkeit

zur Wahrnehmung ihrer Rechte“ auf „Gleichheit der Ausbildung und damit Aufstiegschancen“ sein würde, wären wirtschaftliche und politische Entscheidungen sowie Bildungsinvestitionen notwendig gewesen, die eine andere ökonomische und gesellschaftspolitische Machtverteilung und Kräfteverhältnisse voraussetzten, als sie in der Bundesrepublik Deutschland vorhanden waren und sind. Wenn man sich außerdem einmal — nur als Gedankenpiel — vorstellt, ein vergrößerter und erweiterter ZBW würde für die meisten Angehörigen benachteiligter Sozialschichten eine echte Möglichkeit zur Realisierung ihrer Bildungsrechte eröffnen, wird sofort einsehbar, daß die Identifikation von Bildung und sozialem Aufstieg der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht entspricht. Sozialen Aufstieg durch Bildung — und insbesondere durch nachträgliche Bildung — als gesamtgesellschaftlichen Prozeß kann man sich ohne eine grundlegende Veränderung der Wirtschafts- und Sozialstruktur nicht vorstellen. Das zeigen auch die neuere Diskussion über die Entkoppelung von Bildungs- und Beschäftigungssystem und die Einschränkung der Zugangsberechtigung zu beruflichen Ausbildungsgängen und Laufbahnen trotz vorhandener Bildungsabschlüsse und Eingangsvoraussetzungen.

Die durch familiäre, schulische und berufliche Sozialisation aufgebauten psychologischen und sozialen, motivationalen und sprachlichen Bildungsbarrieren bei vielen Angehörigen sogenannter Unterschichten sowie ihre sozial-ökonomische Benachteiligung sorgten in Wirklichkeit dafür, daß nachträgliche soziale und bildungsmäßige Chancengleichheit durch den Zweiten Bildungsweg für sie allenfalls abstrakt und formal bestand, sofern sie überhaupt von der Existenz des ZBW wußten.

²⁷⁾ Vgl. Blinkert, a. a. O., S. 39.

²⁸⁾ Blinkert, a. a. O., S. 40.

²⁹⁾ Nach einer Untersuchung von Wolfgang Zapf/Baldo Blinkert/Katrin Zapf, zitiert bei Blinkert, a. a. O., S. 39.

³⁰⁾ Dahrendorf, a. a. O., S. 47.

Wie wenig der ZBW seiner bildungs- und gesellschaftspolitischen Legitimationsfunktion gerecht werden konnte, zeigen vor allem die oben dargestellten niedrigen Anteile, die er an der Gesamtzahl der Besucher und Absolventen der Mittel- und Oberstufe des Bildungswesens erreichen konnte. Nur jeder 60. Berufsschüler besuchte 1975 eine Berufsaufbauschule. Karin Storch kritisiert angesichts der Relation von 2 363 Abiturienten des ZBW gegenüber 73 264 von Gymnasien (1968): „Diese Zahlen zeigen, daß der Reservemechanismus der Sozialstruktur in der Praxis offenbar nur ein Ausnahme-mechanismus ist, ein schmaler Pfad für einige wenige, eine Sackgasse für viele.“³¹⁾

Aber auch im Hinblick auf die Gruppen, die zum Zweiten Bildungsweg gefunden und diesen durchlaufen haben, konnte dieser seine sozial- und bildungspolitische Funktion nicht hinreichend erfüllen. Verschiedene Untersuchungen, welche die soziale Herkunft von Teilnehmern der Oberstufe des ZBW beschreiben, haben festgestellt, daß Arbeiterkinder und Kinder aus anderen bildungsmäßig benachteiligten Sozialgruppen an diesen Bildungsein-

richtungen unterrepräsentiert sind³²⁾. Der Anteil der Arbeiterkinder bei den Absolventen des Zweiten Bildungsweges war Ende der fünfziger Jahre mit 17 % zwar erheblich höher als bei den übrigen Studenten (nur 5 %); das bedeutet aber immer noch eine starke Unterrepräsentation dieser Sozialgruppe. Blinkert resümiert: „Der Zweite Bildungsweg in seiner derzeitigen Konzeption bietet vorwiegend aufstiegsmotivierten Kindern aus ökonomisch benachteiligten mittleren Schichten eine zweite Chance, wobei von dieser Möglichkeit allerdings Frauen weitgehend ausgeschlossen sind.“³³⁾ Frauen waren durch ihre schichten- und geschlechtsspezifische Benachteiligung bis Ende der sechziger Jahre im ZBW noch mehr unterrepräsentiert als in Gymnasien. Der Anteil weiblicher Studierender an Kollegs in Hessen betrug 1968 rd. 15 %, er stieg bis 1976 auf 46 %. Auch in der Oberstufe des ZBW insgesamt hat die Zahl der Frauen erheblich zugenommen (Frauenanteil 1976: an Kollegs 39 %, an Abendgymnasien 48,5 %). An den Berufsaufbauschulen sind die Schülerinnen mit einem Anteil von 27,2 % (1976) jedoch nach wie vor beträchtlich unterrepräsentiert³⁴⁾.

Emanzipationsstreben

Der Zweite Bildungsweg hat bei einer nicht geringen Zahl seiner Absolventen allerdings ein Ergebnis hervorgebracht, das ihm bestenfalls als nachrangige Aufgabe gestellt war: Er hat bei den Lernenden oft ein Streben nach Emanzipation ausgelöst und gefördert, das sich zunächst in dem Drang nach „Befreiung von der als repressiv empfundenen Berufssituation“ äußerte und zu einem bewußten „Bruch mit dem früheren Berufsmilieu“ führte³⁵⁾. Dieses Emanzipationsstreben findet auch seinen Ausdruck im Interesse an einer kritischen Aufar-

beitung ökonomischer, sozialer und politischer Erfahrungen, welche die Teilnehmer des ZBW im Zusammenhang mit der Arbeitswelt und ihrer betrieblichen Berufsausbildung und Arbeitstätigkeit gemacht haben. Zu dieser Aufarbeitung ist die lernende Auseinandersetzung „mit Soziologie und Ökonomie, insbesondere mit kritischer Gesellschaftstheorie und politischer Ökonomie, erforderlich“³⁶⁾. Das Interesse der Studierenden der Oberstufe des ZBW für die Fächer Politik (Sozialkunde) und Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in denen diese Gebiete bearbeitet werden können, ist dementsprechend überdurchschnittlich groß.

Emanzipation als Bedürfnis und Ziel des Lernens entsteht bei den betreffenden Teilnehmern des Zweiten Bildungsweges im allgemeinen nicht primär durch den Unterricht, der sich ja nicht wesentlich von dem am Gymnasium unterscheidet, sondern wird als Motiv und Begründung für den Eintritt bereits mitgebracht. In der Untersuchung von Zapf beurteilten 15 % der Befragten ihr „politisches Engage-

³¹⁾ Karin Storch, a. a. O., S. 16.

³²⁾ Vgl. Paul Hamacher, *Bildung und Beruf bei Studierenden des Zweiten Bildungsweges*, Stuttgart 1968; Johannes Regenbogen, *Bildungswille und Bildungssituation*, Weinheim 1968; Wolfgang Zapf, *Der nachgeholt Aufstieg — Untersuchungen über Absolventen des Zweiten Bildungsweges*, in: *Neue Sammlung*, Jg. 11, 3/1971, S. 249 ff.; Willi Wolf, *Selektionsprozesse im Zweiten Bildungsweg, untersucht am Beispiel der Hessenkollegs*, Kronberg/Ts. 1975.

³³⁾ Blinkert, a. a. O., S. 28.

³⁴⁾ Errechnet aufgrund von Zahlen des Statistischen Bundesamtes, VII D.

³⁵⁾ Blinkert, a. a. O., S. 57 und S. 79.

³⁶⁾ Vgl. Blinkert, a. a. O., S. 58.

gement" als „sehr wichtig“ für den Eintritt in den ZBW. Das war vor allem für die Abiturjahrgänge 1965 bis 1969 des ZBW (18 %) ein wichtiges Motiv. Hier muß gewiß der Einfluß der Studenten-, Schüler- und Lehrlingsbewegung auf diese Motivbildung berücksichtigt werden; aber vor drei Jahren (1974) kam Astrid Albrecht-Heide bei der Untersuchung von Abendgymnasiasten in Frankfurt zu einem ähnlichen Ergebnis: 15 % der untersuchten Gruppe nannten Emanzipation als Grund für den Besuch des Abendgymnasiums³⁷⁾.

Emanzipationsstreben und politisches Engagement werden nach unseren Erfahrungen im Zweiten Bildungsweg eher verstärkt. Dazu tragen die Widersprüche zwischen postulierten Bildungsaufgaben³⁸⁾ und dem erfahrenen Zustand des ZBW (autoritäre Strukturen der Instituts- bzw. Anstaltsordnungen, Zurückdrängen der jungen Erwachsenen in die Situation unmündiger Schüler, Lehrer ohne Ausbildung und Erfahrung in der Erwachsenenbildung übertragen Verhalten, Formen und Methoden des Unterrichts aus der Kinder- und Jugendschule³⁹⁾) sowie daraus entstehendes kritisches Bewußtsein, Konfliktlernen und Entwicklung von Gruppensolidarität oft mehr bei als die Inhalte und Formen des Unterrichts.

³⁷⁾ Astrid Albrecht-Heide, Entfremdung statt Emanzipation, Frankfurt 1974, S. 125.

³⁸⁾ Vgl. z. B. „Empfehlungen zur didaktischen und methodischen Gestaltung der Arbeit an den Instituten zur Erlangung der Hochschulreife“ der KMK von 1965, insbes. Abs. I, Z. 2. Dort wird zum Ausdruck gebracht, daß Kollegiaten eigenständig urteilen und entscheiden sollen; und Abs. II, Z. 6. Hier werden die Kolleglehrer aufgefordert, bei der Auswahl der Unterrichtsgegenstände zu bedenken, „daß die Kollegiaten in ihrer beruflichen Tätigkeit ... bereits ein Problembewußtsein erworben haben. Dabei handelt es sich z. B. um folgende Probleme: Humanisierung der Arbeit, gerechter Lohn, betriebliches Sozialgefüge, Sozialprestige, sinnvolle Freizeitgestaltung, Mitbestimmungsrecht und die grundsätzliche Frage nach der Angemessenheit der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Ordnungen“, a. a. O., S. 649 und S. 650.

³⁹⁾ In der Untersuchung von Zapf wird zur Kritik der Absolventen am ZBW ausgeführt: „Im Vordergrund steht die Kritik an Lehrern und an der Direktion (21 %). Die Stichworte sind: mangelhafte pädagogische Kenntnisse, insbes. für Erwachsenenunterricht, elitäre Einstellung der Lehrer, Beschwörung des ‚Geistes der Schule‘, Willkürverhalten, Fachegoismus.“ (S. 258) — „Kritiken an ‚Verschulung‘ und ‚Verkindschung‘ (21 %). Schulmäßiger Lehrbetrieb, keine Differenzierung zum Gymnasium, Präsenzpflcht, Klassenbuch, Frontalunterricht, zu viele Fächer, Zensuredrill, man wird wie ein Schulkind behandelt und benimmt sich auch so“ (S. 259), Zapf, a. a. O., S. 258 u. 259; vgl. auch Blinkert, a. a. O., S. 84.

Auch die Untersuchungsergebnisse von Zapf zeigen eine Steigerung des politischen Interesses bei den Absolventen des Zweiten Bildungsweges. Sie ging mit einem politischen Einstellungswandel einher. Etwa zwei Drittel der Befragten (Abendgymnasiasten 62 %, Kollegiaten 73 %) gaben an, daß sich ihre politische Einstellung nach links verschoben hätte. Das machte sich vor allem im Anstieg der Sympathien für die SPD (60 % gegenüber 17 % CDU/CSU und 6 % FDP), aber auch für die radikale Linke (7 %) bemerkbar. „Im weiteren Sinn sind diese Daten Ausdruck einer gestiegenen Kritikbereitschaft, vor allem aber von Veränderung des Gesellschaftsbildes und der Distanz zum Herkunftsmilieu.“ Zapf begreift den ZBW für seine Absolventen als „Agentur der psychischen Mobilisierung“ und gesellschaftlich-politischen „Resozialisierung“⁴⁰⁾.

Reservoir für pädagogische Berufe

Eine sozialökonomische Reproduktionsfunktion, die dem Zweiten Bildungsweg aufgegeben worden war und die er relativ gut erfüllt hat, wird heute vielfach negativ bewertet — seine Eigenschaft, „ein Reservoir für pädagogische Begabungen“ (Zapf) oder jedenfalls für pädagogische Studiengänge und Berufe zu sein. Ende der sechziger Jahre wurde rd. ein Drittel der Absolventen des ZBW Lehrer⁴¹⁾. Neben pädagogischer Neigung mögen auch soziales Engagement, ein verhältnismäßig kurzes und nicht zu teures Studium, Vorbilder von Lehrern im ZBW, bei Wirtschafts- und Berufspädagogen eine gewisse Berufskohärenz und nicht zuletzt günstige Berufschancen Einfluß auf die Wahl von Lehrerberufen gehabt haben. In den siebziger Jahren ist — mit zunehmendem Frauenanteil — die Zahl der Anwärter aus dem Zweiten Bildungsweg für pädagogische Berufe (Lehrer, Sozial- und Diplom-Pädagogen) noch weiter gestiegen. Mit der Kürzung der Bildungsausgaben, der wachsenden Zahl von Lehrer- und Pädagogikstudenten mit sinkenden Ausbildungs- und Beschäftigungschancen (trotz weiterbestehenden Lehrermangels) werden Maßnahmen ergriffen (Numerus clausus, Abbau von Lehrer- und Pädagogik-Studiengängen, Nichteinstellung von Anwärtern für das Lehramtsreferendariat, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit für ausgebildete Lehrer und Diplom-Pädagogen), um den Andrang zu pädagogischen Berufen zu stoppen. Davon ist

⁴⁰⁾ W. Zapf, a. a. O., S. 267 und 268.

⁴¹⁾ Vgl. W. Zapf, a. a. O., S. 271.

direkt (Verlängerung der Lehrerarbeitszeit, Kürzung der Planstellen, Vergrößerung der Kurse bzw. Lerngruppen) und indirekt (Ver-

schlechterung der Studien- und Berufsaussichten der Absolventen) auch der Zweite Bildungsweg betroffen.

Wirkungen von Expansion und Restriktion in der Bildungspolitik

Insgesamt scheint der Schluß berechtigt, daß Abbau und Restriktionen, denen der ZBW ausgesetzt ist, weniger durch seine scheinbaren oder tatsächlichen funktionellen Defizite zu erklären sind als durch die Ausdehnung und Verschiebung im Bildungsbereich einerseits und die Folgen der öffentlichen Finanzkrise und der wirtschaftlichen Konjunktur- und Strukturkrise andererseits, die seit 1971 (rückläufiger Steuerzuwachs) bzw. seit 1973 („Ölkrise“ und Konjunkturkrise) in steigendem Umfang auf den Bildungssektor durchschlugen. Die quantitative Bildungsexpansion bewirkte in der Sekundarstufe I folgendes Wachstum der Schülerzahl von 1965 bis 1975: bei den Realschulen um rd. 108 %, in der Mittelstufe der Gymnasien um rd. 91 % und bei den Berufsfachschulen um rd. 79 %; dagegen ging die Zahl der Berufsaufbauschüler um rd. 49 % zurück und die Hauptschülerzahl stieg nur um rd. 20 %⁴²⁾. Im Mittelstufenbereich des Schulwesens hat folglich eine deutlich erkennbare Verlagerung stattgefunden. Der Weg zum mittleren Bildungsabschluß wurde zwar von einer wesentlich größeren Zahl von Schülern eingeschlagen, doch er führte über Realschule, Gymnasium und Berufsfachschulen und immer weniger über den ZBW.

Im Sekundarbereich II, der zur Hochschulreife führt, wuchs in dieser Zeit die Zahl der Schüler an Gymnasien und Fachoberschulen um rd. 201 %, während an Abendschulen und Kollegs rd. 155 % mehr Teilnehmer gezählt wurden. Auch hier ging die Bedeutung des Zweiten Bildungsweges relativ zurück, weil ein größerer Teil der Jugendlichen auf dem „normalen“ Weg die Hochschulreife zu erreichen suchte.

Insoweit unsere These richtig ist, daß der Zweite Bildungsweg maßgeblich von den Qualifikationsansprüchen und vom Bedarf der Wirtschaft an Anwärtern für höher qualifizierte Tätigkeiten bestimmt wurde, konnte das Interesse der Industrie an Einrichtungen des ZBW nur so lange anhalten, wie die Absolventen des ersten zahlenmäßig nicht ausreich-

ten, um technisch und ökonomisch hoch- und höchstqualifizierte Arbeitskräfte in genügender Zahl verfügbar zu haben und Führungsnachwuchs auffüllen zu können. „Wenn es aber nicht mehr möglich ist, über den zweiten Weg in höhere Positionen aufzusteigen, weil der Arbeitsmarkt gesättigt ist, dann wird der Zweite Bildungsweg ein noch stärkeres Schattendasein führen als bisher. Denn er ist ... ein Reservefonds der Wirtschaft.“⁴³⁾

Durch die Konjunktur- und Strukturkrise in ihren Machtpositionen gestärkt, drängen wirtschaftlich und gesellschaftlich dominierende Gruppen mit wachsendem Gewicht darauf, die Restriktionen im Bildungswesen noch zu verschärfen, z. B. die „unvertretbare Steigerung der Abiturientenzahl“ rückgängig zu machen. Unprofitable „Überqualifikationen“ und die Verteuerung der im Wert steigenden höher qualifizierten Arbeitskraft sollen vermieden werden. Die in das weiterführende Bildungswesen vordringenden Kinder aus unteren Sozialschichten, insbesondere aus der Arbeiterschaft, werden dabei wieder zurückgedrängt: „Das Statistische Landesamt von Baden-Württemberg wies nach, daß der Zuwachs des Anteils von Arbeiterkindern beim Übergang von der Grundschule auf Realschulen und Gymnasien ab 1971 deutlich abflachte, der Anteil schon 1972 seinen Gipfel erreichte und seitdem wieder fällt. Auch der Anteil der Arbeiterkinder unter den Studenten — lange Jahre konstant bei 5 %, im Zuge der Expansion in den 60er Jahren dann endlich auf 12 % gestiegen, wächst trotz weiter steigender Studentenzahlen schon seit 5 Jahren nicht mehr.“⁴⁴⁾ Im ZBW stiegen dagegen in den siebziger Jahren Zahl und Anteil der Arbeiterkinder weiter an. Eine kürzlich am Hessenkolleg Kassel durchgeführte Untersuchung hat z. B. ergeben, daß dort der Anteil der Kollegiaten, deren Väter

⁴²⁾ Errechnet aufgrund von Grund- und Strukturdaten 1976, a. a. O., S. 16 u. 17.

⁴³⁾ K. Storch, a. a. O., S. 23.

⁴⁴⁾ Ludwig von Friedeburg, Bildungsreform am Ende? Entwicklungstendenzen in der Bundesrepublik, in: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW): Hinter den Barrikaden. Zur Verteidigung der Bildungsreform. Dokumentation des GEW-Kongresses „Ausbildung und Arbeit für junge Bürger“, Frankfurt 1976, S. 54.

Arbeiter, kleine Angestellte oder untere Beamte sind, 41 % beträgt⁴⁵⁾.

Daß bildungspolitische Restriktionen gegen den ZBW und gegen den sogenannten „Dritten Bildungsweg“⁴⁶⁾ vorgesehen sind, stellte auch die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ fest: „Maßgebliche Bildungspolitiker sind dagegen zur Zeit damit beschäftigt, auf jenen Wegen die Hürden höher zu legen, die zwar auch zum Studium führen, für die sich die Öffentlichkeit aber nicht so sehr interessiert, eine Verschärfung der Auslese also weniger spektakulär ist. Es handelt sich um den Zweiten und den Dritten Bildungsweg.“⁴⁷⁾

Ein finanzpolitisches Interesse der Bundesländer, den Zweiten Bildungsweg abzubauen, könnte darin begründet sein, daß dieser relativ teuer ist. Das gilt besonders für die Oberstufe des ZBW. Weil die Institute des ZBW meistens eine relativ geringe Schülerzahl haben, sind ihre Betriebskosten und Personalkosten oft relativ höher als die großer Schulsysteme. Der Anteil der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz voll Geförderten war 1975 mit rd. 85 % und einem durchschnittlichen Förderungsbetrag von DM 456,— monatlich wesentlich größer als in allen anderen Bereichen des Bildungswesens. Dies ist zugleich ein Beleg für die ökonomische Unterprivilegierung dieser Schüler des ZBW⁴⁸⁾.

⁴⁵⁾ Auch Zapf stellte 1969/70 einen wachsenden Anteil von Arbeiterkindern unter den letzten Abiturjahrgängen des ZBW fest. — Der Anteil der Arbeiterkinder an den Hessenkollegs war auch schon in den sechziger Jahren überdurchschnittlich hoch. Johannes Regenbogen (a. a. O., S. 31) registrierte Ende 1965 fast ein Viertel (24 %) Arbeiterkinder.

⁴⁶⁾ Unter „Drittem Bildungsweg“ versteht man den Zugang und die „Zulassung zum Hochschulstudium ohne Reifezeugnis“. Diese Zulassung kann durch „Begabtenprüfungen“, „Sonderreifeprüfungen für Nichtschüler“ erreicht werden. Die Zulassungs- und Prüfungsbestimmungen für diese Zugänge zur Hochschule sollen nach dem KMK-Entwurf verschärft und dem gymnasialen Abitur angeglichen werden.

⁴⁷⁾ Ein Superabitur für Spätberufene, von Bernd E. Heptner, in: FAZ v. 27. 1. 1976.

⁴⁸⁾ Vgl. Eckdaten 1975 zum BAföG, in: Grund- und Strukturdaten 1976, a. a. O., S. 109. Die Ausführungen dieses Abschnitts beziehen sich hauptsächlich auf Kollegs. Abendgymnasien haben meistens keine eigenen Schulgebäude. Ihre Besucher sind größtenteils Arbeitnehmer, die Einkommen aus abhängiger Beschäftigung beziehen und deshalb auch keine

Obwohl der ZBW sich — wegen der beschriebenen Funktionsziele und Rahmenbedingungen — nicht zu einem Bereich der Weiterbildung und Erwachsenenbildung entwickeln konnte, sondern im wesentlichen „individueller Nachholmechanismus“ (Zapf) geblieben ist, obwohl er deshalb auch keine bedeutsamen Beiträge zu einer Didaktik und Methodik der Erwachsenenbildung geleistet und keine erwachsenenspezifischen Bildungsgänge und Curricula hervorgebracht hat, liegt m. E. die zukünftige Aufgabe des ZBW in einem noch aufzubauenden System der Weiterbildung, wie es im Bildungsgesamtplan vorgesehen ist. „Entgegen allen modernen pädagogischen Erfahrungen und Erkenntnissen ist die Kombination von Erstausbildung, Arbeitserfahrung und einem breiten Fächer von Weiterbildungsmöglichkeiten bis heute nicht verwirklicht ... unterentwickelt ist das Gesamtangebot der Weiterbildung ... Im Ausbau der Weiterbildung für breite Schichten sehe ich eine wichtige Aufgabe der Bildungspolitik in den nächsten Jahren.“⁴⁹⁾ Dieser Aussage des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Helmut Rohde, kann man nur zustimmen.

Die Durchsetzung dieser „wichtigen Aufgabe der Bildungspolitik“ erscheint jedoch sehr zweifelhaft angesichts eines zunehmenden Interesses an einer Reduktion der Lohnkosten, Sozialabgaben und steuerlichen Belastungen sowie an der Einschränkung der Staatsausgaben, gerade auch im Bildungswesen. Einschließlich der Finanzierung der umfangreichen beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz flossen 1975 ebenso wie 1974 nur 1,3 Mrd. DM (0,13 % des Sozialprodukts und 0,4 % des öffentlichen Gesamthaushalts) in den Bereich der Weiterbildung. Das war ein Rückgang von fast 2 % (minus 1,8 %) gegenüber dem Vorjahr⁵⁰⁾. Eine Gesamtkonzeption für den Bereich der Weiterbildung liegt bis heute nicht vor.

oder nur teilweise Förderung nach dem BAföG erhalten.

⁴⁹⁾ Helmut Rohde, Reform der beruflichen Bildung, in: GEW: Hinter den Barrikaden, a. a. O., S. 25.

⁵⁰⁾ Vgl. Bildungsbudget, in: Grund- und Strukturdaten 1976, a. a. O., S. 126—127.

Lutz-Rainer Reuter: Bildungs- und Beschäftigungssystem. Zum Verhältnis von individuellem Bildungsanspruch, ökonomisch-gesellschaftlichem Qualifikationsbedarf und staatlicher Ausbildungssteuerung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/78, S. 3—28

Das Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland ist in den letzten zehn bis fünfzehn Jahren einem ganz erheblichen quantitativen Expansionsprozeß ausgesetzt gewesen; bestimmend war hierfür ein ganzes Ursachenbündel, zu dem Maßnahmen der Bildungswerbung und Bildungsmotivationssteigerung und die Forderung nach Bildungschancengleichheit und Verwirklichung des Rechts auf Bildung ebenso gehörten wie wachsende technologisch-industriestaatliche Qualifikations- und Leistungserwartungen, die Feststellung der im internationalen Vergleich eklatanten Bildungsrückständigkeit der Bundesrepublik und Kassandrarufer hinsichtlich des drohenden Verlusts ihrer ökonomischen Konkurrenzfähigkeit bei unterbleibender Bildungsexpansion. Bei einer häufig anzutreffenden oberflächlichen Betrachtung gelten die auf jene Gründe gestützten bildungspolitischen Maßnahmen der sechziger und frühen siebziger Jahre als verantwortlich für die (behaupteten) Abstimmungsprobleme („Disharmonien“) zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in den späten siebziger und achtziger Jahren; vor ausbildungsorganisatorischen und -inhaltlichen dominieren heute fast ausschließlich quantitative Fragen, sei es in Gestalt des Finanz- oder Ressourcenproblems (begrenzte Finanzspielräume beim weiteren Ausbau der Hochschulen, bei zügiger Kapazitätsausweitung der beruflichen Schulen, bei der Lehrerstellenvermehrung) oder sei es in Gestalt des Massen-, Bedarfs- oder Arbeitsmarktproblems (ungleichgewichtete Jahrgänge, starke Zuwächse im tertiären Bereich, Jugend- und Akademikerarbeitslosigkeit). Vereinfachenden Problemanalysen entsprechen dann simplifizierende Lösungsvorschläge: das Bildungssystem habe primär ökonomische Dienstleistungsfunktionen zu erfüllen; Ausbildungsinhalte, Qualifikationen und Abschlüsse seien an den jeweiligen Marktbedürfnissen zu orientieren; das Übergewicht gymnasialer und hochschulischer Ausbildung müsse vermindert werden. Während für die bedarfsorientierte Position Bildungspolitik abgeleitete Größe der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ist, läuft die nachfrageorientierte Gegenthese auf eine deutlichere aufgabenspezifische Trennung von Ausbildungsvermittlung und beruflich-ökonomischer Verwertung hinaus; Vorrang besitze das individuelle Bildungsbedürfnis.

Da Bildungspolitik positiv die Festlegung von Zielen, Inhalten, Qualifikationen, Organisationsstrukturen und entsprechenden Ressourceneinsatz, negativ den Ausschluß möglicher Alternativen in diesen Bereichen bedeutet, kann kaum Zweifel daran bestehen, daß Bildungspolitik grundsätzlich die Bildungsnachfrage lenkt, unbeschadet der umstrittenen Frage nach ihrer Abhängigkeit von oder Unterdeterminierung durch das Wirtschaftssystem. Der Beitrag versucht, Beispiele der Lenkungsfunction der Bildungspolitik zusammenzustellen, den bildungsökonomischen Erkenntnisstand zusammenzufassen, Ziele und Instrumente der Bildungssteuerung im parlamentarisch-föderativen System der Bundesrepublik Deutschland darzustellen und eine Analyse der aktuellen Diskussion um eine stärkere Zuordnung bzw. stärkere Entkopplung von Bildungs- und Beschäftigungssystem vorzunehmen, in der sich eine bemerkenswerte ‚Frontverschiebung‘ zwischen Lenkungs-befürwortern und -gegnern nachweisen läßt.

Nach einer Bestandsaufnahme der aktuellen Probleme des Bildungssystems werden die funktionalen und strukturellen Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem beleuchtet; im Mittelpunkt der Untersuchung stehen der (angebliche) Zielkonflikt von Bildungsanspruch des einzelnen und qualifikatorischem Bedarf der Wirtschaft sowie die ‚Systemfrage‘ der Legitimität von Bildungslenkungsmaßnahmen (Inhalt und Reichweite der Bildungssteuerung) im politisch-gesellschaftlichen System der Bundesrepublik. Abschließend werden Folgerungen für beide Systeme kurz skizziert.

Hans-Christian Harten: Finanzierung und Organisation der beruflichen Bildung in der politischen Auseinandersetzung 1974—1977

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/78, S. 29—43

Der Beitrag enthält eine Bestandsaufnahme des Verlaufs der Berufsbildungsreform während der letzten Jahre, soweit es um Fragen der Finanzierung und Organisation der beruflichen Bildung geht. War es ursprünglich einmal das Ziel, Quantität und Qualität der beruflichen Bildung durch eine grundlegende Reform langfristig zu sichern und zu verbessern, so hat sich allmählich eine immer stärkere Akzentverlagerung zur Sicherung eines rein quantitativ ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen vollzogen: Mittlerweile geht es nur noch darum, kurzfristig mehr Ausbildungsplätze „um jeden Preis“ zu schaffen: die Qualität wird der Quantität untergeordnet. Damit werden aber auf lange Sicht mehr Probleme geschaffen als gelöst, denn die Jugendarbeitslosigkeit z. B. hängt auch mit qualitativen Mängeln des bestehenden Ausbildungssystems zusammen, die über eine andere Finanzierungsregelung ansatzweise gelöst werden könnten. Aber auch die quantitativen Probleme werden mit dem, was von der Berufsbildungsreform übriggeblieben ist, dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz, aller Voraussicht nach nicht gelöst. Deshalb ist eine neue bildungspolitische Offensive nötig, die die Restriktionspolitik der vergangenen Jahre hinter sich läßt.

Wilhelm Frenz: Ist der Zweite Bildungsweg am Ende?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/78, S. 44—53

Ist der Zweite Bildungsweg am Ende? Diese Frage entsteht durch den Abbau des Zweiten Bildungsweges (ZBW) im mittleren Bereich (sinkende Zahl von Berufsaufbauschulen [BAS] und Fachschulreifeabschlüssen, die BAS wurde in mehreren Bundesländern abgeschafft) wie im Oberstufenbereich (Verminderung der Abendgymnasien und Kollegs, rückläufige Zahl von Frauen und Arbeiterkindern in Institutionen des ZBW) und durch die Erschwerung des Hochschulzugangs für die Absolventen des ZBW.

Was sind die Gründe für die Zurücknahme des ZBW? Hat er seine gesellschafts- und bildungspolitischen Ziele erreicht? Oder war der ZBW eine Sackgasse und hat die bildungsökonomischen und sozialpolitischen Funktionen nicht erfüllt, die seine Einrichtung begründeten?

Zu einem Reservemechanismus der Sozialstruktur und zu einem Reservoir zur Auffüllung von Qualifikationslücken im Sinne der Industrie hat sich der ZBW in den rund 20 Jahren seines Bestehens nicht entwickelt. Seine quantitative Bedeutung im Bildungswesen war und blieb für die Erfüllung dieser Funktion zu gering. Das Prinzip der Berufsbezogenheit wurde, vor allem in der Oberstufe des ZBW, nur ansatzweise und unvollkommen in die Praxis umgesetzt. Der ZBW wurde mehr und mehr zu einem Weg beruflicher Umorientierung.

Das Versprechen auf nachträgliche Kompensation und Korrektur ungleicher Sozial- und Bildungschancen konnten im ZBW nur wenige einlösen. Seine damit begründete bildungs- und gesellschaftspolitische Legitimationsfunktion verfehlte ihre Wirkung.

Was hat der ZBW erreicht? Was spricht gegen seinen Abbau? Er hat relativ mehr Arbeiterkindern und in den siebziger Jahren auch relativ mehr Frauen die Möglichkeit zu weiterführender Bildung eröffnet als der erste Bildungsweg. Aufstiegsmotivierte Kinder aus ökonomisch benachteiligten mittleren Schichten erhielten im ZBW eine zweite Chance. Politisches Interesse und Engagement sowie Emanzipationsstreben wurden bei einem beachtlichen Teil der Absolventen entwickelt und verstärkt. Aus dem ZBW kam ein von vielen geschätztes Nachwuchspotential für pädagogische Berufe, insbesondere auch für Lehrer an beruflichen Schulen.

Der Schluß liegt nahe, daß der ZBW — ebenso wie der sogenannte Dritte Bildungsweg — im besonderen Maße von bildungspolitischen Restriktionen und finanzpolitischen Sparmaßnahmen getroffen wird, weil dadurch keine politisch negative Publizität befürchtet wird.

Die notwendige bildungspolitische und curriculare Neuorientierung des ZBW sollte in der Weise geschehen, daß er zum Kernbereich eines noch aufzubauenden Systems der Weiterbildung wird, wie es im Bildungsgesamtplan vorgesehen ist.