

Armin Hegelheimer

Die Kontroverse um die Berufsbildungsfinanzierung

Einzelbetriebliche Berufsbildungsfinanzierung und überbetriebliche Zentralfonds-Dauerfinanzierung im Modell der Sachverständigenkommission

Im Jahre 1969 ist die betriebliche Berufsausbildung in der Bundesrepublik Deutschland durch die Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) erstmals auf eine umfassendere gesetzliche Grundlage gestellt worden. Dieses Gesetz enthielt zwar eine Fülle von Bestimmungen über die Berufsausbildung, traf zu ihrer Finanzierung jedoch keine Aussage. Offensichtlich wollte man seine Verabschiedung in der Phase der Großen Koalition von CDU/CSU und SPD nicht auch noch mit Finanzierungsproblemen belasten. Gleichwohl gab es aber bereits zu diesem Zeitpunkt erste Überlegungen für eine Neuordnung der Finanzierung der beruflichen Bildung. Diese führten im Mai 1970 zu einem – vom Bundestag einstimmig angenommenen – Antrag von Abgeordneten und der Fraktionen von SPD und FDP, in dem von der Bundesregierung die Errichtung einer Sachverständigenkommission zur Berufsbildungsfinanzierung gefordert wurde [1]. Vor der Einbringung eines Finanzierungs-Gesetzesentwurfes sollte eine derartige Kommission zuvor die Kostenstruktur der betrieblichen Berufsausbildung untersuchen und somit das Ergebnis der Kommissionsarbeit zunächst abgewartet werden.

Im Jahre 1973 legte die Sachverständigenkommission „Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ einen Zwischenbericht vor. Auch wenn dessen Resultate und Bewertungen noch vorläufiger Natur waren, so ging davon doch der entscheidende Anstoß zur Diskussion über eine gesetzliche Neuregelung der betrieblichen Berufsbildungsfinanzierung aus. Denn die Kommission unterzog in dem modelltheoretischen Teil dieses Berichts das bisherige einzelbetriebliche Finanzierungssystem einer weitreichenden Kritik. Diese fand ihren Niederschlag in vier Thesen über grundlegende Strukturängel dieses Systems:

- Zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben bestehe keine ökonomische Startgleichheit, weil die Ausbildungserträge der Auszubildenden später im Falle der Abwerbung von Facharbeitern durch nichtausbildende Betriebe nicht mehr den Ausbildungsbetrieben zugute kämen (These der Wettbewerbsverzerrung).
- Die damit gegebene Belastung von ausbildenden und Belohnung von nichtausbildenden Betrieben führe zu einem zu geringen Ausbildungsengagement der Wirtschaft (These der Unterinvestition).
- Aufgrund von Nettoerträgen der Ausbildung werde über den tatsächlichen Nachwuchsbedarf der Sektoren hinaus ausgebildet, so daß Berufs- und Branchenwechsel häufiger stattfänden, als es nach dem Tempo des Strukturwandels erforderlich wäre (These der Berufsfehlenkung).
- Durch die Kostenorientierung der Ausbildung folge die betriebliche Berufsausbildung den ökonomischen Zyklen (These der Konjunkturabhängigkeit) [2].

Im Jahre 1974 veröffentlichte die Sachverständigenkommission ihren Abschlußbericht. Damit wurde nicht nur für die Bundesrepublik, sondern auch für die sonstigen Kernländer des dualen Systems in Europa erstmals eine detaillierte Untersuchung über Höhe und Struktur der betrieblichen Berufsbildungskosten vorgelegt [3]. Im empirisch-analytischen Teil des Berichts sind bedeutsame Aufschlüsse über die Wirkungsweise des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems enthalten, die insbesondere sichtbar machen, daß die Betriebe ihre Ausbildungsentscheidungen überwiegend nicht von kurzfristigen Kosten-Ertrags-Kalkülen, sondern allenfalls von langfristigen Rentabilitätsüberlegungen abhängig

machen. Gleichwohl schlägt die Kommission in ihrem theoretisch-normativen Teil aufgrund der modelltheoretisch abgeleiteten Strukturängel des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems den Übergang zu einem überbetrieblichen, kollektiven System der Berufsbildungsfinanzierung vor. Für dieses System wird eine permanente gesetzliche Berufsbildungsabgabe aller privaten und öffentlichen Arbeitgeber als Prozentsatz der Bruttolohn- und -gehaltssumme zum Zwecke des kontinuierlichen Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben im Rahmen eines Zentralfonds empfohlen. Dieser soll anschließend mit Hilfe eines Systems einheitlicher Vergabesätze auf der Grundlage von „Standard-Vollkosten bei Normalqualität“ eine Erstattung der Berufsbildungskosten vornehmen, sofern die Ausbildungsbetriebe bei Nachweis bestimmter Ausbildungsvoraussetzungen vom Zentralfonds akkreditiert worden sind.

Das Modell der Sachverständigenkommission weist jedoch bemerkenswerterweise erhebliche Defizite gerade an den Stellen auf, an denen zunächst auch die Kritik der Kommission an der einzelbetrieblichen Finanzierung einsetzte. So muß das Zentralfonds-Modell wegen der Bindung an die Bruttolohn- und -gehaltssumme als Bemessungsgrundlage zu Wettbewerbsvorteilen für kapitalintensive und zu Wettbewerbsnachteilen für lohnintensive Betriebe führen. Diese haben zwangsläufig neue Wettbewerbsverzerrungen zur Folge. Denn die hiermit verbundene Privilegierung der Großbetriebe bewirkt eine Kostenumverteilung von den Klein- zu den Großbetrieben. An die Stelle des Lastenausgleichs tritt damit lediglich eine Lastenverschiebung. Da die Kommission zudem von einer Überwälzung der Berufsbildungsabgabe ausgeht, dürfte zwar in der Hochkonjunktur ein friktionsloser Überwälzungsprozeß wahrscheinlich, in der Rezession jedoch eine Belastung der Betriebe durch Reduktion der Gewinne bei nicht gelungener Überwälzung zu erwarten sein. Mit dem Modell der Kommission ist folglich ein unerwünschter prozyklischer Effekt verbunden. Darüber hinaus dürfte der Zentralfonds aufgrund der unzulänglichen Erforschung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Facharbeitern und Fachangestellten in der Bundesrepublik mit einem ausgeprägten Informationsdefizit über den längerfristigen Qualifikations- und Berufsbedarf bei der Gestaltung des Umlage-Vergabe-Systems sowie der Steuerung der Ausbildungs- und Berufsstrukturen konfrontiert sein. Schließlich ist aber insbesondere auch fraglich, inwieweit durch ein von einem Zentralfonds zu verteilendes Finanzierungsvolumen eine Expansion des Ausbildungsplatzangebotes eintreten soll, wenn dieses Volumen entsprechend dem Vollkostenprinzip lediglich zu einer anderen Verteilung der – in ihrer absoluten Höhe ansonsten jeweils gleichen – Berufsbildungskosten zwischen den Betrieben führen soll.

Die befristete Bedarfs- und Notfallfinanzierung im Ausbildungsplatzförderungsgesetz

Parallel mit den empirisch-normativen Arbeiten der Sachverständigenkommission waren zugleich auch die politischen Bestrebungen intensiviert worden, das BBiG von 1969 völlig neu zu fassen. Als Vorläufer eines entsprechenden Gesetzesentwurfes wurden im November 1973 vom Bundeskabinett „Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung“ beschlossen. Mit diesen sogenannten „Markierungspunkten“ hatte sich die Bundesregierung unter dem Kanzler Brandt für eine weitgehende staatliche Verantwortung in der Kontrolle der beruflichen Bildung entschieden. Dementsprechend wurde auch eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung entsprechend den Vorstellungen der Sachverständigenkommission angestrebt [4]. Nach dem Wechsel im Kanzleramt von Brandt auf Schmidt im Jahre 1974 wurden jedoch von

der Bundesregierung auch die Markierungspunkte durch einen neuen Referentenentwurf für ein Berufsbildungsgesetz ersetzt. Der daraus hervorgegangene „Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes“ vom Januar 1975 enthielt zwar gleichfalls eine Neuregelung der beruflichen Bildungsfinanzierung, doch ist die Regierung dabei den Vorschlägen der Kommission für eine „große Fonds-Lösung“ nicht gefolgt. In der Gesetzesbegründung hieß es hierzu, daß „gegen eine die gesamten Kosten der Berufsausbildung umfassende Finanzierung . . . vor allem das Finanzvolumen, mögliche volkswirtschaftliche Auswirkungen und der wohl unvermeidbare Verwaltungsaufwand“ [5] sprechen. Der Regierungsentwurf sah daher auch lediglich eine zeitlich befristete Finanzierungsregelung mit einer geringen Höhe der Berufsbildungsabgabe vor, die ausschließlich subsidiär im Bedarfs- und Notfall eines unzureichenden Ausbildungsplatzangebotes zur Anwendung gelangen sollte.

Gleichwohl war aber auch diese „kleine Umlage-Lösung“ in der öffentlichen Anhörung des Bundestages zum Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes im September 1975 besonders hart umstritten [6]. Die Befürworter einer grundsätzlich überbetrieblichen Finanzierung kritisierten zwar Details der vorgesehenen Finanzierungsregelung, hielten sie tendenziell aber doch für ein später zu schaffendes umfassendes Fondsfinanzierungssystem als ersten Einstieg für geeignet. Für die Regelung des Gesetzentwurfes wurde entlang der Argumentationslinie der Sachverständigenkommission ins Feld geführt, dadurch könne ein Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben erreicht, das Ausbildungsplatzangebot gezielt erhöht, die Qualität der Berufsausbildung gesteigert und die Konjunkturanfälligkeit der betrieblichen Ausbildung beseitigt werden.

Demgegenüber wurde von den Gegnern einer überbetrieblichen Finanzierung jedoch auch die vorgeschlagene Umlage in ihrer reduzierten Form kritisiert und abgelehnt. Hierfür wurde vor allem ins Feld geführt, die vorgesehene Finanzierungsregelung sei mit gravierenden Folgeproblemen verknüpft. Diese ergäben sich zunächst daraus, daß der Regierungsentwurf durch die Einräumung eines Freibetrages Betriebe bis zu etwa 20 Beschäftigten von der Abgabepflicht freistellt, so daß die Kleinbetriebe im wesentlichen von der Abgabe ausgenommen sind. Dadurch entstehen auch bei dieser Finanzierungsregelung wiederum neue Wettbewerbsverzerrungen, die im Vergleich mit den Empfehlungen der Sachverständigenkommission aber eine gegenläufige Tendenz aufweisen. Denn mit der Finanzierungsregelung ist nunmehr eine Umverteilung der Ausbildungskosten von den Groß- zu den Kleinbetrieben verbunden.

Hinzu kommt, daß die Erstattung der Berufsbildungskosten an spezifische Vergabekriterien geknüpft ist. So wird den Betrieben eine hohe Ausbildungsplatzprämie für neu zustandekommende Ausbildungsverträge, die zusätzlich zu den im Durchschnitt der letzten drei Jahre bestehenden Ausbildungsverhältnissen abgeschlossen werden, gewährt; niedrigere Prämien erhalten sie dagegen für alle während der Laufzeit der Finanzierungsregelung abgeschlossenen Ausbildungsverträge. Aufgrund dieser vorgesehenen Hoch- und Niedrigprämierung zwischen neuen und wiederbesetzten Ausbildungsplätzen können jedoch problematische Struktureffekte dadurch entstehen, daß nunmehr kontinuierlich ausbildende Betriebe eine niedrigere Prämie als diskontinuierlich ausbildende Betriebe erhalten. Die Betriebe würden folglich für eine konstante Ausbildungsbereitschaft gleichsam dadurch bestraft, daß sie bei der Verrechnung von Abgabeschuld und Zuwendung zusätzliche Belastungen zu tragen haben. Reduzieren die Großbetriebe aufgrund des Zusammenwirkens von Abgabe und Zulage ihr geplantes Ausbildungsbudget um die verbleibende Kostendifferenz in Form der Nettobelastung durch die Berufsbildungsabgabe, so muß anschließend über Prämien versucht werden, den Verlust an Ausbildungsplätzen in Großbetrieben durch einen entsprechenden Zugewinn in Kleinbetrieben zu kompensieren. In diesem Fall würde jedoch die Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes über die Ausbildungsplatzprämien

dem Strukturwandel der Arbeitsplätze im Beschäftigungssystem zuwiderlaufen und die Finanzierungsregelung wäre damit zugleich mit Berufsfehlentkungen bzw. einer Verschlechterung der Strukturrelationen in der Berufsausbildung zwischen Industrie und Handwerk verbunden. Besonders ausgeprägt sind schließlich die prozyklischen Konjunkturreffekte der Finanzierungsregelung. Denn in der Hochkonjunktur ist die Erhebung einer Notfall-Umlage unwahrscheinlich; erfolgt sie dennoch, wird sie durch die Betriebe überwältigt und verstärkt damit in konjunkturpolitisch unerwünschter Weise bestehende Inflationstendenzen. Wahrscheinlich ist die Finanzierungsregelung jedoch in der Rezession. In diesem Fall tritt aber eine gleichfalls konjunkturpolitisch unerwünschte Mehrbelastung der Betriebe ein und verschärft dadurch den Wirtschaftsabschwung zusätzlich.

Der Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes wurde zwar im April 1976 vom Bundestag mehrheitlich beschlossen, scheiterte dann aber jedoch am Einspruch des Bundesrates. Daraufhin brachten die Bundestagsfraktionen von SPD und FDP im Mai 1976 den „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)“ ein [7]. Das im September 1976 in Kraft getretene Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) enthält lediglich noch die Bestimmungen des Regierungsentwurfes zur Finanzierung der Berufsausbildung, zur Berufsbildungsplanung und Berufsbildungsstatistik sowie zur Berufsbildungsverwaltung, wobei die Finanzierungsregelung des Regierungsentwurfes in ihrem Kern im APIFG aufgegangen ist [8].

Auch bei der Beratung dieses Gesetzes brachte die Fraktion der CDU/CSU wiederum alternativ den „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes“ im Bundestag ein [9]. Die Opposition hielt dabei lediglich eine Novellierung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 für erforderlich, um das BBiG in Teilbereichen an die zwischenzeitliche Entwicklung anzupassen. In der Berufsbildungsfinanzierung wurde eine überbetriebliche Fonds-lösung abgelehnt und demgegenüber der steuerlichen Entlastung der Ausbildungsbetriebe der Vorzug gegeben. Nach dieser Konzeption sollte entweder eine gewinnmindernde und zugleich gestaffelte Ausbildungsrücklage für bestehende und zusätzliche Ausbildungsplätze oder eine steuerfreie Ausbildungsrücklage für bestehende sowie eine steuerpflichtige Ausbildungszulage für zusätzliche Ausbildungsverhältnisse gewährt werden. Der letztere Vorschlag sollte „die Vorzüge eines Rücklagenmodells mit denen eines Zulagenmodells (verbinden): Die Zweckbindung der Rücklage verstärkt den Anreiz zur Erhaltung des Grundbestandes an Ausbildungsplätzen. Die Rücklage verbessert gleichzeitig die Finanzierungsstruktur der Unternehmen namentlich im mittelständischen Bereich. Mit der Ausbildungszulage wird dem Unternehmen unabhängig von seiner Ertragslage unmittelbar zusätzliche Liquidität zugeführt“ [10]. Wie eine erneute öffentliche Anhörung des Bundestages zu Fragen der Berufsbildungsfinanzierung im Juni 1976 jedoch sichtbar machte, waren auch diese steuerlichen Finanzierungsalternativen ebenso umstritten wie die überbetrieblichen Finanzierungsmodelle [11]. Dies zeigte auch die Beratungen über die Berufsbildungsfinanzierung im Bundestag und Bundesrat. Dabei läßt sich jedoch feststellen, daß die Erörterung steuerlicher Anreizsysteme für die betriebliche Berufsausbildung in der Bundesrepublik bislang nicht mit der gleichen Intensität wie die Diskussion überbetrieblicher Finanzierungsmodelle geführt worden ist.

Steuerliche Anreizsysteme der Berufsausbildung als Finanzierungsalternativen

Grundsätzlich verursacht der Staat bei dieser Finanzierungsform, durch ein Mischsystem aus einzelbetrieblicher Finanzierung und staatlichen Anreizen die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe im Rahmen seiner Steuerpolitik mit Hilfe von Begünstigungen, die zu einer entsprechenden Übernahme der Ausbildungskosten durch den Staat führen, anzuregen und zu fördern. Während für

die überbetriebliche Fondsfinanzierung vor allem Mängel der einzelbetrieblichen Finanzierung und das Ziel des Lastenausgleichs ins Feld geführt werden, können staatliche Begünstigungen von Ausbildungsinvestitionen der Betriebe damit begründet werden, daß der Staat öffentliche Mittel auch zur Förderung der Realkapitalinvestitionen und des technischen Fortschritts einsetzt. Bei sämtlichen Formen von Anreizsystemen ist jedoch zu berücksichtigen, daß die durch die Berufsausbildung entstehenden Kosten der Betriebe bei der Gewinnermittlung bereits jetzt abzugsfähig sind. Sie können folglich lediglich dazu beitragen, die steuerliche Gewinnminderung durch Abzug der Ausbildungskosten von der Steuerschuld durch gezielte Maßnahmen weiter zu verstärken und damit eine zusätzliche Kostenentlastung der Ausbildungsbetriebe herbeizuführen. Bei dieser indirekten Finanzierung aus öffentlichen Mitteln kommen als Maßnahmen für Anreize und Hilfen insbesondere Sonderabschreibungen, Sofortabschreibungen, Einmalrückstellungen, Sozialabgabenbegünstigungen sowie Rück- und Zulagen in Betracht. Sonder- und Sofortabschreibungen stellen vorwiegend auf die Sach- und Investitionskosten der betrieblichen Berufsausbildung ab. Demgegenüber erstrecken sich Rückstellungen auf die gesamten Nettokosten der betrieblichen Berufsausbildung und Sozialabgabenbegünstigungen auf die Ausbildungsvergütungen als wesentlichen Bestandteil der Personalkosten der Berufsausbildung. Die in der öffentlichen Diskussion besonders umstrittenen Rücklagen- und Zulagensysteme schließlich beziehen sich auf Variationen des Ausbildungsplatzangebotes.

Eine Ausbildungsrücklage führt im Jahr der Begründung der Ausbildungsverhältnisse zu einer Ermäßigung der Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer. Der Betrieb bildet hierbei nach der Zahl der besetzten Ausbildungsplätze eine Rücklage. Erhöht oder verringert sich im Zeitablauf die Zahl der Ausbildungsplätze, so erhöht oder verringert sich auch die Rücklage und entsprechend variiert der Gewinn. Die Bildung und Auflösung der Rücklage kann steuerpflichtig sein oder steuerfrei gewährt werden. Im ersteren Fall ist die Rücklage bei Wegfall der Ausbildungsplätze aufzulösen und zu versteuern. Sie hat damit den Charakter einer Steuerstundung und die mit der Rücklagenbildung verbundene Subventionierung der Berufsausbildung bewirkt folglich einen Zinsgewinn. Gegen eine steuerpflichtige Rücklage ist von der Bundesregierung bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Bundestag vor allem ins Feld geführt worden, daß sie tendenziell Großbetriebe bzw. leistungsfähige Betriebe mit hohen Gewinnen begünstigt, während kleine und mittlere Betriebe bzw. Betriebe mit niedrigen Gewinnen benachteiligt seien und damit eine „mittelstandsfeindliche Komponente“ [12] zum Vorschein komme. Dabei ist jedoch zu beachten, daß sich die Ertragsbesteuerung nicht nach der Größe, sondern nach der Rechtsform der Unternehmen richtet. So zahlen nur Einzelunternehmungen und Personalgemeinschaften Einkommensteuer, während Kapitalgesellschaften Körperschaftsteuer entrichten müssen. Bei letzteren gibt es somit aufgrund des Tarifs keine Steuerprogressionsüberlegungen. Auch bei einer steuerfreien Rücklage besteht die Wirkung in der Steuerstundung. Diese ist um so größer, je höher die Rücklage vom Betrieb gebildet werden darf. Gegen dieses Finanzierungssystem ist von der Bundesregierung bei der Beratung des Berufsbildungsgesetzes im Bundesrat wiederum eingewandt worden, daß hierbei die Anreizwirkung dort am größten ist, wo die Steuerprogression am höchsten ist: „Die höchste Anreizwirkung wird dort entstehen, wo die höchsten Gewinne sind. Dort tritt gleichzeitig auch die höchste Förderung ein, und die Ausbildungskosten sind am geringsten, weil sie zu dem höchsten Steuersatz als Betriebsausgabe abgesetzt werden können“ [13]. Auch hierbei muß jedoch gleichermaßen berücksichtigt werden, daß Progressionsüberlegungen nur in dem seltenen Fall eine Rolle spielen, in dem beispielsweise eine Personalgemeinschaft bei der Einkommensteuer durch eine solche Rücklage den höchsten Einkommensteuersatz für die Gesellschafter vermeiden kann. Eine steuerfreie Rücklage wäre somit für diejenigen Ausbildungsbetriebe interessant, die wegen ihrer Rendite oder Gesellschaftsform hohe

Steuern zahlen. Keinen Effekt hätte sie in der Regel dagegen bei Betrieben mit niedrigen Steuern, geringer Rendite oder gar Verlusten. Für Betriebe, die keinen Gewinn erzielen und somit keine Ertragssteuern zahlen, ergibt sich durch eine steuerfreie Rücklage für Ausbildungsplätze in der Regel überhaupt kein Anzeizeffekt. Wird eine steuerfreie Rücklage allen Ausbildungsbetrieben in gleicher Höhe gewährt, so ist wegen der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten zwangsläufig mit der Rücklage eine Umlenkung des Ausbildungspotentials von den teuren zu den billigeren Ausbildungsplätzen bzw. Ausbildungsberufen verbunden. Dies kann zu einer Fehlleitung des Ausbildungspotentials von der qualifizierteren zu der weniger qualifizierten Ausbildung führen. Der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten kann jedoch dadurch Rechnung getragen werden, daß die Rücklage je nach Kostenhöhe mit Hilfe von Kostengruppen differenziert wird. Ebenso wie im Modell der Sachverständigenkommission setzt dies jedoch voraus, daß die gesamten Ausbildungskosten laufend objektiv ermittelt werden.

Darüber hinaus ist es auch möglich, Rücklagen jeweils nach der Wiederbesetzung bestehender und der Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze zu differenzieren. Innerhalb dieser Unterscheidung von bestehenden und zusätzlichen Ausbildungsplätzen kann schließlich eine weitere Differenzierung der Rücklage auch dadurch erreicht werden, daß lediglich für bestehende Ausbildungsplätze eine steuerfreie Rücklage gewährt, während für zusätzliche Ausbildungsplätze eine steuerpflichtige Zulage gezahlt wird. Ist die Zulage steuerpflichtig, dann verliert sie jedoch stark an steuerlichem Reiz. Ist sie dagegen steuerfrei, so ist dies nur bei Personalgemeinschaften endgültig, während bei Kapitalgesellschaften die Ausschüttung in jedem Fall steuerpflichtig ist.

Die Trennung zwischen Bestands- und Zusatzprämierung ist auch bei der Koppelung von Rücklagen- und Zulagensystem problematisch. Dadurch werden wiederbesetzte Ausbildungsplätze relativ niedriger gefördert als Plätze, die im Vergleich zu einem Referenzzeitraum oder Stichtag zusätzlich angeboten werden. Besonders gravierend ist die gespaltene Prämierung dabei für Ausbildungsbetriebe, die kontinuierlich an der Grenze ihrer Ausbildungskapazität ausbilden und sich damit nicht nach staatlichen Anreizen, sondern an den betrieblichen Erfordernissen orientieren. Sie sind durch eine entsprechende Regelung laufend benachteiligt, da sie Ausbildungsplätze stets nur neu besetzen, nicht aber auch zusätzlich anbieten können.

Derartige grundsätzliche Probleme ergeben sich nicht nur bei Zulagen, sondern auch bei Rücklagen. Hier kann die Auflösungsverpflichtung zu negativen Rückwirkungen auf das Ausbildungsplatzangebot führen. Deshalb wird die Anreizwirkung von Rücklagen auch nur bei einer Lehrstellenlücke voll zur Wirkung kommen. Bei einer Nachwuchslücke setzt dagegen eine Konkurrenz um die potentiellen Auszubildenden am Lehrstellenmarkt ein. Da die Großbetriebe über bessere Marktchancen verfügen, könnten kleine und mittlere Betriebe durch mangelnde Marktchancen zur Auflösung der Rücklage gerade zu einem Zeitpunkt gezwungen sein, in dem sie Ausbildungsplätze in ausreichender Zahl anbieten. In diesem Fall wären sie dann doppelt benachteiligt. Die Großbetriebe könnten andererseits bei nachlassender Konjunktur die Ausbildungsplätze verringern, um so durch die dann erforderliche Auflösung der Rücklage ihre Gewinne zu erhöhen bzw. die Verluste zu verringern. Auch steuerliche Anreizfinanzierungssysteme für die betriebliche Berufsausbildung über Rücklagen- und Zulagensysteme erscheinen daher nicht unproblematisch. Bei diesem Stand der Finanzierungsdiskussion kann es nicht überraschen, daß trotz der Verabschiedung des APIFG nicht nur die Finanzierungsregelung des Gesetzes im besonderen, sondern auch die Frage der betrieblichen Berufsbildungsfinanzierung im allgemeinen weiterhin äußerst umstritten geblieben ist. So lehnten die im „Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung“ zusammengeschlossenen Organisationen der Wirtschaft das APIFG strikt ab [14]. Statt einer Ausbildungsabgabe wurden staatliche Kostenerleichterungen und Förderungsmaßnahmen vorgeschlagen. Demgegenüber wollte der Deutsche Gewerkschafts-

bund die Finanzierungsregelung des APIFG lediglich als Vorstufe für eine große Fondslösung akzeptieren, die als Schlüssel für eine umfassende Berufsbildungsreform gefordert wird [15]. Auch im Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung blieb die Finanzierungsproblematik kontrovers. So schlug – im Gegensatz zur Sachverständigenkommission – die „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“, die sich aus Vertretern der Arbeitgeber, Gewerkschaften sowie Wissenschaft zusammensetzte und im Januar 1977 ein Gutachten über den Strukturwandel in der Bundesrepublik vorgelegt hat, der Bundesregierung mehrheitlich ein grundsätzliches Festhalten an dem einzelbetrieblichen Finanzierungssystem, ergänzt durch direkte und indirekte staatliche Hilfen, vor [16]. Wenn jedoch ein Mischsystem aus einzelbetrieblicher Finanzierung und staatlichen Anreizen empfohlen wird, so stellt sich zugleich die Frage nach dem Verhältnis derartiger Mischsysteme zur überbetrieblichen Fondsfinanzierung.

Überbetriebliche Fondsfinanzierung und steuerliche Anreizfinanzierung im Vergleich

Für Mischsysteme wird generell vor allem ins Feld geführt, daß die steuerliche Lösung im Gegensatz zur permanenten und komplizierten Vollkostenerfassung bei der Fondsfinanzierung lediglich an den Ausbildungsvoraussetzungen anzuknüpfen braucht. Darüber hinaus wird hervorgehoben, daß sie zeitlich befristet werden können und somit eine flexible Anpassung an die jeweilige Situation des Ausbildungsplatzangebotes erlauben, zumal für die Bundesrepublik nach einer lediglich mittelfristigen Lehrstellenlücke ab Mitte der 80er Jahre wieder eine anhaltende Nachwuchslücke erwartet wird. Schließlich wird zu ihren Gunsten angeführt, daß sie rasch wirksam und – im Gegensatz zu allen überbetrieblichen Systemen – auch ohne großen Kosten- und Verwaltungsaufwand bewerkstelligt werden können. Wenn jedoch bei Rücklagensystemen der Schwankungsbreite der Nettoausbildungskosten durch Kostengruppendifferenzierungen Rechnung getragen wird, so birgt dies gleichermaßen die Gefahr in sich, daß aus indirekten Methoden der Anreizfinanzierung komplizierte und verwaltungsaufwendige Steuerentlastungssysteme erwachsen können. Ebenso wie bei überbetrieblichen Systemen wird dann die permanente Erfassung der sich ständig ändernden Vollkosten der Berufsausbildung für den Fiskus zu einem gravierenden Problem.

Während bei überbetrieblichen Systemen von entscheidender Bedeutung ist, welche Rückwirkungen mit dem Umlage-Vergabe-System auf die Ausbildungsbereitschaft verbunden sind, entsteht bei steuerlichen Anreizen die Frage, ob und inwieweit die Betriebe auf eine Politik staatlicher Finanzierungsanreize überhaupt reagieren. Dies dürfte vor allem auch von der Höhe der Anreize abhängen. Werden diese in einer Periode der Lehrstellenlücke relativ hoch angesetzt, so ist aber auch nicht auszuschließen, daß durch steuerliche Anreizsysteme, die lediglich für den Spitzenbedarf einer Übergangsperiode konzipiert und in Kraft gesetzt werden, bei den Ausbildungsbetrieben eine dauerhafte Subventionsmentalität entsteht. Zugleich könnte dadurch ein kurzfristiges Kostendenken in der Berufsausbildung gefördert werden, das die Ausbildung des Nachwuchses immer stärker zu einem Instrument der betrieblichen Gewinnpolitik werden läßt. Diese Gefahr besteht gleichermaßen bei überbetrieblichen Systemen, die zu einem ständigen Vergleich und kurzfristigen Abwägen zwischen Umlageverpflichtung und Fondszuweisung führen. Damit wird jedoch ein wesentliches Element der bisherigen Tradition der betrieblichen Berufsausbildung in Deutschland durchbrochen, bei der sich die Betriebe – wie auch die Untersuchungen der Sachverständigenkommission belegen – in ihren Ausbildungsentscheidungen bislang überwiegend an langfristigen Rentabilitäts Gesichtspunkten orientiert haben.

Eine besondere Problematik von Finanzierungsanreizen besteht schließlich darin, die Vergünstigungen so auszugestalten, daß sie nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen und somit aufgrund differenzierter Steuerbelastung und unterschiedlicher Ausbildungskosten neue Verzerrungen schaffen. Damit wäre dann je-

doch eine Parallele zu den Wettbewerbsverzerrungen gegeben, die auch mit überbetrieblichen Systemen verbunden sind. Sofern eine wettbewerbsneutrale Wirkung steuerlicher Anreize nicht gewährleistet werden kann, wird gezielten direkten Hilfen der Vorzug vor indirekten Anreizen zu geben sein. Als Maßnahmen kommen hierbei insbesondere staatliche Finanz- und Investitionshilfen sowie eine Integration der Ausbildungsvergütungen in die staatliche Ausbildungsförderung in Betracht.

Tarifvertragliche Berufsbildungsfonds als Alternative zur gesetzlichen Finanzierungsregelung

Bei den in den 70er Jahren in der Bundesrepublik diskutierten Finanzierungsformen für die betriebliche Berufsausbildung handelte es sich durchgängig um gesetzliche Finanzierungsregelungen. Die im APIFG schließlich festgelegte Finanzierungsregelung ist jedoch nach Inkrafttreten des Gesetzes niemals angewendet worden. Im Dezember 1980 hat das Bundesverfassungsgericht zudem das APIFG als mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat dabei zwar Berufsbildungsabgaben der Betriebe als zulässige Sonderabgaben bezeichnet, ihre gesetzliche Erhebung aber zugleich an bestimmte und eng umgrenzte Voraussetzungen gebunden [17]. In dem vom Bundeskabinett im Januar 1981 gebilligten Entwurf eines neuen Berufsbildungsförderungsgesetzes wurde nunmehr auf einen eigenen Finanzierungsteil gänzlich verzichtet [18]. Die neue Gesetzesvorlage klammerte somit die Finanzierungsfrage zwar völlig aus, ohne damit jedoch auch die Diskussion über die Berufsbildungsfinanzierung zu beenden. Vielmehr dürfte sich diese Diskussion nunmehr zunehmend auf die Ebene der Tarifpolitik verlagern. So hat auch der für die Vorlage zuständige Bundesbildungsminister auf die erfolgreiche Arbeit der bereits bestehenden tarifvertraglichen Fonds hingewiesen, in denen sich Arbeitgeber und Gewerkschaften ein Instrument geschaffen hätten, das staatliches Eingreifen in die Berufsbildung entbehrlich mache [19].

Diese Tendenz zur Verlagerung der Finanzierungsdiskussion auf tarifvertragliche Konzepte wird noch dadurch verstärkt, daß der Stillstand der staatlichen Reformpolitik in der Berufsbildung und insbesondere auch in der Berufsbildungsfinanzierung aus der Sicht der Gewerkschaften eine Rückbesinnung auf die Möglichkeiten der Tarifpolitik notwendig erscheinen läßt. Die seit über einem Jahrzehnt anhaltende Diskussion über die Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung könnte damit jedoch auf eine völlig neue Basis gestellt werden. Denn eine künftige verstärkte Orientierung der Berufsbildungspolitik auf Tariffonds würde zu einer Umkehr der bisher verfolgten Reformpolitik in der Berufsbildung führen. Die Berufsbildungspolitik würde sich dabei vom Gesetzgeber zunehmend weg und somit immer stärker auf die Tarifparteien hin verlagern. Dies wäre eine neuartige Situation schon insofern, als der Tarifpolitik für Auszubildende in der Bundesrepublik bislang eher eine geringe Bedeutung zukam. Einer der Hauptgründe für diesen geringen Stellenwert der Tarifpolitik dürfte in der starken rechtlichen Normierung der Berufsausbildung durch Gesetzesbestimmungen und Ausbildungsverordnungen liegen, die für die Bundesrepublik kennzeichnend ist. Inhaltliche und organisatorische Fragen der Berufsausbildung sind daher bisher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – auch noch nicht tarifvertraglich geregelt worden. Neuerdings zeichnet sich hier jedoch ein Wandel ab, da diese Fragen in der gewerkschaftlichen Diskussion über die Berufsbildungsreform und in der Beschlußlage von Einzelgewerkschaften zu Ausbildungsproblemen nunmehr zunehmend an Bedeutung gewonnen haben [20]. Danach sollen berufsbildungspolitische Ziele künftig nicht nur verstärkt mit dem Mittel der Tarifpolitik durchgesetzt werden, sondern auch der Einrichtung tarifvertraglicher Berufsbildungsfonds wird hierbei eine zentrale Rolle zugewiesen.

Es erhebt sich daher die Frage, welche Wirkungen und Folgen mit einer vorwiegend tarifvertraglich orientierten Berufsbildungspolitik auf der Basis von Tariffonds verbunden sind. Ein Tarif-

fonds für die Berufsbildung stellt dabei einen aus Arbeitgeberumlagen gespeisten Fonds dar, der von den vom Tarifvertrag erfaßten Unternehmen getragen wird. Die Tarifparteien legen dabei die Modalitäten der Erhebung der Berufsbildungsumlage sowie des Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben vertraglich fest. Aus den bestehenden tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung lassen sich gegenwärtig noch keine Schlußfolgerungen generellen Charakters über ein umfassendes System von Tariffonds in der Berufsbildung ziehen. Denn derartige Fonds bestehen bislang nur in vier Bereichen, und zwar den Tarifbereichen der Bauwirtschaft, des Garten- und Landschaftsbaus, des Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerks sowie des Dachdeckerhandwerks. Diese Fonds erstrecken sich zudem nicht auf eine Finanzierungsregelung für die Erstattung der Gesamtkosten der Berufsausbildung, sondern überwiegend nur auf die Abgeltung der den Betrieben für überbetriebliche Ausbildungsmaßnahmen entstehenden Aufwendungen [21].

Daraus folgt, daß die mögliche Bedeutung von Tariffonds für die Berufsbildung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht aus einer Bestandsaufnahme vorliegender Berufsbildungsfonds bestimmt, sondern lediglich durch eine Analyse ihrer möglichen Folgen und Wirkungen erschlossen werden kann.

Für ein Tariffondssystem in der Berufsbildung kann zunächst ins Feld geführt werden, daß mit einem derartigen System eine gemeinsame Verantwortung der Tarifparteien für das duale System der Berufsausbildung und die Sicherung von Ausbildungsplätzen vertraglich begründet wird. So sind im Rahmen der tarifvertraglichen Regelungen über Berufsbildungsfonds nicht nur gemeinsame Einrichtungen der Tarifpartner für den Einzug der Ausbildungsabgabe und die Auszahlung der Erstattungsbeträge vorzusehen, sondern auch Formen der Kooperation der Tarifparteien in diesen Einrichtungen festzulegen. Ein Tariffondssystem weist dabei keinen dirigistischen Charakter auf, da die Tarifparteien vom Staat unabhängig sind. Sie können ihre Ausbildungsaufgaben praxisbezogen und branchennah wahrnehmen und den Betrieben zugleich über die Kostenerstattung für berufliche Bildungsmaßnahmen Anreize für die Nachwuchsausbildung geben. Dabei verbleibt jedoch die Entscheidung darüber, ob Ausbildungsmaßnahmen angeboten werden, ausschließlich bei den Betrieben selbst. Ziel des Tariffondsystems ist der überbetriebliche Lastenausgleich durch Tarifvertrag, der damit auch zu einer Aufhebung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben im einzelbetrieblichen Finanzierungssystem beitragen soll [22].

Trotz dieser Zielsetzungen, die sich geschmeidig in das System der betrieblichen Berufsausbildung einfügen, werden gleichwohl mit einem verstärkten Übergang auf tarifvertragliche Finanzierungsregelungen auch eine Reihe nicht unerheblicher Probleme verknüpft sein. Ein zentraler Problembereich erstreckt sich zunächst auf die Frage, auf welche Größe die Ausbildungsabgabe bezogen werden soll. Da bei einem Übergang zum Tariffondssystem den Ausbildungsbetrieben längerfristig planungssichere Entscheidungsgrundlagen für ihre Ausbildungsdispositionen durch den Fonds gegeben werden müssen und eine kontinuierliche Entwicklung des Fondsvolumens ohne häufige Variationen des Abgabesatzes sicherzustellen ist, müßte das Fondsvolumen an eine relativ konjunkturneutrale Größe gekoppelt werden. Die Bindung der Fondsmittel über eine Umlage an die Konjunktur dürfte jedoch – gleichgültig, ob man den Lohn, den Umsatz, die Wertschöpfung, das Betriebskapital oder den Gewinn als Bemessungsgrundlage wählt – prinzipiell gegeben bzw. unaufhebbar sein. Auch Tariffonds für die Berufsbildung werden somit in der Regel an den Konjunkturhythmus gebunden sein.

Mit einem Tariffonds sind jedoch nicht nur konjunkturelle Probleme, sondern auch Rückwirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse verbunden. So führt die Lohn- und Gehaltssumme, die in den bestehenden Berufsbildungsfonds als Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt wird und in einem umfassenderen Tariffondssystem aus pragmatisch-verwaltungstechnischen Gründen der

notwendigen Eindeutigkeit und ständigen Verfügbarkeit von Daten gleichermaßen als Bemessungsgrundlage gewählt werden müßte, nicht nur zu systematischen Wettbewerbsverzerrungen zwischen kapital- und arbeitsintensiven Betrieben innerhalb eines Tarifbereichs, sondern auch zu entsprechenden Verzerrungen zwischen arbeits- und kapitalintensiven Branchen der verschiedenen Tarifbereiche von Berufsbildungsfonds. Durch einen Tariffonds auf der Grundlage der Lohn- und Gehaltssumme erhalten somit die häufig ertragsstarken kapitalintensiven Betriebe und Branchen Wettbewerbsvorteile, während die häufig ertragschwachen lohnintensiven Betriebe und Branchen benachteiligt sind. Auch ein Tariffondssystem verändert somit zwangsläufig die Wettbewerbsverhältnisse.

Die Problematik von Wettbewerbsverzerrungen würde sich unabhängig von der Wahl der Bemessungsgrundlage daneben aber auch im Übergangsprozeß zu verstärkter Einführung tarifvertraglicher Regelungen dadurch stellen, daß in dieser Phase zunächst Ausbildungs- und Nichtausbildungsbetriebe mit und ohne Tariffonds nebeneinander existieren. Die in der Übergangsphase entstehenden Wettbewerbsverzerrungen werden jedoch auch in der Endphase, in der sämtliche oder zumindest alle relevanten Tarifbereiche über Berufsbildungsfonds verfügen, nicht aufgehoben. Vielmehr werden auch in der Endphase Wettbewerbsverzerrungen durch stark unterschiedliche Regelungen in den einzelnen und zudem unterschiedlich großen Fondsbereichen aufgrund unterschiedlicher Abgabesätze, Vergaberichtlinien und Fondsvolumina weiter fortbestehen. Dies dürfte einen Druck auf Vereinheitlichung oder zumindest Annäherung der Tariffonds und damit zur Einrichtung einer Koordinierungsinstanz als Dachorganisation für alle Tariffonds („Dachfonds“) zur Festlegung von Mindestnormen und -anforderungen, zur Angleichung der Abgabe- und Vergabekriterien sowie zur Vornahme eines Finanz- und Belastungsausgleichs auslösen.

Das entscheidende Problem eines Tariffondsystems liegt jedoch darin begründet, daß sich in der Bundesrepublik das Ausbildungssystem nach Berufen bzw. Ausbildungsberufen, das Tarifsystem dagegen nach Industriebereichen bzw. Wirtschaftszweigen gliedert. Die Zahl der Auszubildenden in den jeweiligen Ausbildungsberufen ist daher auch nicht identisch mit der Zahl der Auszubildenden in den fachlichen und räumlichen Geltungsbereichen von Tarifverträgen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß sich die Gewerkschaften in der Bundesrepublik heute überwiegend nicht mehr nach Berufsgruppen, sondern nach Industriezweigen organisieren. Tarifverträge gelten daher für Wirtschaftszweige bzw. größere regionale Bereiche und können dabei jeweils eine größere Palette gewerblich-technischer und kaufmännischer Berufe umfassen. Während das Ordnungsprinzip für die Bestimmung der Ausbildungsberufe bisher die Entwicklung der Berufe in und zwischen den Branchen der Volkswirtschaft bildet („Querschnittscharakter der Ausbildungsberufe“), würde bei tarifvertraglichen Branchenfonds die Entwicklung der Berufe innerhalb der jeweiligen Branche als Ordnungsprinzip in den Vordergrund bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte treten. Ein umfassendes Tariffondssystem für die Berufsbildung könnte somit dazu führen, daß die Fonds vorrangig für den branchenbezogenen Qualifikationsbedarf ausbilden und in den einzelnen Tarifbereichen bzw. Wirtschaftszweigen auch für gleiche sowie sektorenübergreifende Berufe unterschiedliche Ausbildungsstandards gelten. Diese Tendenz zur Differenzierung der Ausbildung in gleichen Berufen, die sektorenübergreifend in mehreren Tarifbereichen ausgebildet werden, ruft jedoch die Gefahr einer Branchenspezialisierung der Ausbildung sowie der Abschottung der Berufsbilder nach Fondsbereichen hervor und kann somit zu einer Behinderung und Einschränkung der beruflichen und sektoralen Mobilität der Arbeitskräfte führen. In dem Maße, in dem sich ein Tariffondssystem ausbreitet, dürfte daher auch die Forderung nach national einheitlichen Ausbildungsstandards immer dringlicher erhoben werden.

Die bislang bestehende und gesetzlich fixierte staatliche Koordinierungsfunktion für die Einheitlichkeit der Ausbildungsord-

nungen, aus der nicht zuletzt auch die allgemeine Marktgängigkeit der Facharbeiterzertifikate resultiert, wird daher beim Übergang zu einer stärker tarifvertraglich orientierten Berufsbildungspolitik zunehmend auf andere Koordinierungsgremien übergehen müssen. Es liegt zunächst nahe, daß im Rahmen des Tarifsystems diese Funktion auch von den Spitzenorganisationen der Tarifvertragsparteien selbst übernommen wird. Diese betreiben aber keine eigenständige Tarifpolitik, vielmehr wird die Tarifpolitik autonom von den Einzelgewerkschaften und den einzelnen fachlichen Arbeitgeberverbänden geführt. Auch wenn daher die Koordinierungsfunktion im Tariffondssystem nicht von den Spitzenorganisationen der Tarifparteien selbst, sondern von einer Dachorganisation der Fonds zusätzlich zu den bereits skizzierten finanzierungs- und verwaltungstechnischen Aufgaben übernommen wird, müßte auch diese Institution umfassendere Informationen über intersektorale Berufsstrukturveränderungen und ihre Auswirkungen auf die Qualifikationsanforderungen des Fachkräftenachwuchses verfügen, um als Koordinierungsinstanz der Tariffonds eine Angleichung der Ausbildungsstandards zwischen den Tarifbereichen herbeiführen zu können. Hierzu müßte sich der Dachfonds jedoch auf eine – in der Bundesrepublik bislang fehlende – ausgebaute und laufend fortgeschriebene Berufsbildungs-Prognoseforschung stützen können [23], da die einzelnen Tariffonds lediglich intrasektorale Berufsverschiebungen innerhalb des jeweiligen Tarifbereichs erfassen können.

Das Hauptproblem für ein Tariffondssystem dürfte somit darin bestehen, daß es nicht nur die Wettbewerbsverhältnisse verändert, sondern auch starke Binnendifferenzierungen gleicher Berufe bewirkt. Die damit verbundene Gefährdung der Einheitlichkeit der Berufs- und Ausbildungsordnung kann ein Tariffondssystem nur abwenden, wenn es tarifautonom den dadurch entstehenden Handlungs- und Koordinierungsbedarf zwischen den Fonds aus sich heraus erfüllen kann. Andernfalls würde auch ein Tariffondssystem wieder den Staat auf den Plan rufen und zu neuen gesetzlichen Normierungen für die Berufsbildung führen. In der Berufsbildungsfinanzierung könnten diese dann entweder auf eine Überführung der Tariffonds in einen gesetzlichen Berufsbildungsfonds oder auf eine Wiedereinführung des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems hinauslaufen.

Risiken und Chancen der Diskussion über die Berufsbildungsfinanzierung

Wie immer die weitere Entwicklung der Finanzierungsdiskussion in der Bundesrepublik in dem Spannungsverhältnis von einzelbetrieblicher Berufsbildungsfinanzierung, überbetrieblicher Fondsfinanzierung, steuerlicher Anreizfinanzierung und tarifvertraglichen Berufsbildungsfonds auch verlaufen mag, in dieser Diskussion müssen künftig auch Stellenwert und Funktionsfähigkeit des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems neu überdacht werden. Dies hängt vor allem mit der Elastizität der einzelbetrieblichen Berufsbildungsfinanzierung zusammen, die in der öffentlichen Diskussion vielfach unterschätzt werden dürfte. Denn die Berufsbildungskosten sind in diesem Finanzierungssystem stets flexibel auf mehreren und zum Teil unsichtbaren Schultern getragen worden: von den Auszubildenden durch produktive Lehr- und Lehrlingsleistungen, vom Staat durch die Abzugsfähigkeit der Ausbildungskosten als Betriebsausgabe sowie von den Betrieben selbst. Diese suchen aber den verbleibenden Teil der Berufsbildungskosten auf Verbraucher und andere Betriebe als Produktabnehmer zu überwälzen. Da dies auch eine Abwälzung der Berufsbildungskosten auf Nichtausbildungsbetriebe einschließt, tragen die nichtausbildenden Betriebe gleichfalls einen Teil der Kosten der Ausbildungsbetriebe mit. Die von den Befürwortern gesetzlicher oder tarifvertraglicher Berufsbildungsfonds befürchteten Wettbewerbsverzerrungen des einzelbetrieblichen Finanzierungssystems dürften jedoch durch diese Über- und Abwälzungsprozesse entscheidend abgemildert werden [24]. Lediglich in rezessiven Phasen mit anhaltendem Nachfragerückgang gewinnt damit das Kostenargument in der Berufsbildung an Gewicht, doch würde gerade hier eine Berufsbildungsabgabe in konjunkturpolitisch

unerwünschter Weise zusätzliche Belastungen für die Betriebe bedeuten. Hinzu kommt aber vor allem, daß auch durch überbetriebliche oder tarifvertragliche Finanzierungssysteme ein Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben nicht erreicht werden kann. Dies unterstreicht die Bedeutung der einzelbetrieblichen Finanzierung zusätzlich, denn selbst eine grundsätzlich gleichfalls mögliche Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung aus dem Staatshaushalt böte – wie die langanhaltende Unterfinanzierung der Berufsschulen in den dafür zuständigen Ländern der Bundesrepublik belegt – keine Garantie für ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an beruflichen Ausbildungsplätzen.

So muß insgesamt der anhaltende Streit in der Bundesrepublik um die Berufsbildungsfinanzierung als Risiko und Chance zugleich betrachtet werden. Diese Kontroverse ist vor allem Ausdruck der grundlegend veränderten Bedeutung der Berufsausbildung im Gesamtbildungssystem. Sie spiegelt nicht nur ihren gestiegenen Stellenwert in der Bildungspolitik, sondern auch das wachsende Kostenbewußtsein gegenüber der Berufsausbildung wider. Darin liegt zunächst das Risiko begründet, daß sich die Finanzierungsdiskussion immer stärker verselbständigen könnte. Berufsbildungsfinanzierung ist jedoch – wie Bildungsfinanzierung überhaupt – kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel zum Erreichen bildungspolitischer Ziele. Damit wird aber auch die Chance der aktuellen Finanzierungsdiskussion in der Bundesrepublik sichtbar. Würde sie genutzt, so könnte die Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung auch als Hebel für die Sicherung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ verbesserten Ausbildungsplatzangebotes eingesetzt werden.

Anmerkungen

- [1] Vgl. Deutscher Bundestag: Bundestagsdrucksache VI/741 und Bundestagsdrucksache VI/1181. 6. Wahlperiode. Bonn 1970.
- [2] Siehe hierzu Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Zwischenbericht der Kommission. Bonn 1973, S. 32 ff.
- [3] Vgl. Deutscher Bundestag: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung. (Abschlußbericht) Bundestagsdrucksache 7/1811. 7. Wahlperiode. Bonn 1974.
- [4] Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grundsätze zur Neuordnung der beruflichen Bildung (Markierungspunkte). Bonn 1973, S. 6.
- [5] Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Regierungsentwurf des Berufsbildungsgesetzes. Bonn 1975, S. 60.
- [6] Vgl. Deutscher Bundestag: Stenographisches Protokoll 57. bis 59. Sitzung. Öffentliche Informationssitzungen des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft über Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf des Berufsbildungsgesetzes; Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Berufsbildungsgesetzes sowie Antrag der Fraktion der CDU/CSU betr. weitere Reform der beruflichen Bildung. 7. Wahlperiode. 18. Ausschuß. Bonn 1975, S. 117 ff.
- [7] Vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz). Bundestagsdrucksache 7/5236. 7. Wahlperiode. Bonn 1976.
- [8] Vgl. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG). Bonn 1976.
- [9] Vgl. Deutscher Bundestag: Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes. Bundestagsdrucksache 7/5261. 7. Wahlperiode. Bonn 1976.
- [10] Vgl. hierzu Stoltenberg, G., in: Berufsbildungsgesetz in Verbindung mit Entwurf eines Gesetzes über Steuervergünstigungen bei Begründung von zusätzlichen Berufsausbildungsverhältnissen. Bundesrat. Bericht über die 434. Sitzung. Bonn 1976, S. 189.
- [11] Vgl. Deutscher Bundestag: Stenographisches Protokoll der 86. Sitzung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft. Öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, FDP (Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung; Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung), zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes)

- und zum Gesetzentwurf des Bundesrates (Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes). 7. Wahlperiode. 18. Ausschuß. Bonn 1976.
- [12] Vgl. hierzu Friedrichs, H., in: Zweite und dritte Beratung des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Berufsbildungsgesetzes; zweite Beratung des von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes; zweite Beratung des vom Bundesrat eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes. Deutscher Bundestag. Stenographischer Bericht. 236. Sitzung. Bonn 1976, S. 16513 f.
- [13] Vgl. hierzu Grüner, M., in: Berufsbildungsgesetz in Verbindung mit Entwurf eines Gesetzes über Steuervergünstigungen bei Begründung von zusätzlichen Berufsausbildungsverhältnissen. Bundesrat. Bericht über die 434. Sitzung, a. a. O., S. 196.
- [14] Vgl. Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung: Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz: Warum das Gesetz nicht funktioniert — Die sechs Denkfehler. Bonn 1976.
- [15] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: Bildungspolitische Konferenz '76 des Deutschen Gewerkschaftsbundes. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik. Heft 11/12 (1976), S. 347.
- [16] Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission. Veröffentlicht durch die Bundesregierung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1977, S. 510.
- [17] Vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 (2 BvF 3/77).
- [18] Vgl. Deutscher Bundestag: Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz — BerBiFG). Bundestagsdrucksache 9/279. 9. Wahlperiode. Bonn 1981.
- [19] Vgl. hierzu näher: Schmude, J.: Zukunftsaufgaben der beruflichen Bildung noch nicht gelöst. Finanzierungsvorschriften bleiben in der Diskussion. In: Informationen — Bildung, Wissenschaft. Heft 1 (1981), S. 4.
- [20] Vgl. hierzu näher: Scharf, G.: Tarifverträge als Instrument zur Reform der beruflichen Bildung. Düsseldorf 1980.
- [21] Vgl. hierzu näher: Böll, G.: Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsbildung — Darstellung und Analyse. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. 9. Jg. (1980). Heft 5, S. 16 ff.
- [22] Vgl. hierzu näher: Malcher, W.: Finanzierung der Berufsausbildung. Die Sicht der Neuen Politischen Ökonomie (NPO). In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis. 9. Jg. (1980). Heft 5, S. 23 ff.
- [23] Zum Stand der Berufsbildungs-Prognoseforschung vgl. näher: Hegelheimer, A.: Struktur- und Prognosemodell des Berufsbildungssystems in der Bundesrepublik Deutschland. Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung. Berichte zur beruflichen Bildung. Heft 35. Berlin 1981.
- [24] Vgl. hierzu näher: Weitz, R.: Die Neuordnung der beruflichen Bildung und die Kosten der Berufsreform aus volkswirtschaftlicher Sicht. Köln 1976, S. 15 ff.

Dieter Görz

„Historische und aktuelle Aspekte der politischen Kontroverse um die Finanzierung der Berufsausbildung“

Am 1. Oktober 1981 hat der Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der SPD- und der FDP-Fraktion gegen die Stimmen der CDU/CSU-Fraktion ein „Berufsbildungsförderungsgesetz“ verabschiedet. Eine Neuregelung der Finanzierung der Berufsausbildung wurde von der Bundesregierung und allen Bundestagsparteien bewußt — wenn auch mit unterschiedlichen Begründungen — aus diesem Gesetzgebungsverfahren ausgeklammert. Daß diese Finanzierungsfrage nicht nur eine momentane, durch einen spezifischen wirtschaftlich-sozialen Augenblick bestimmte Problematik ist, soll in den folgenden Ausführungen durch den Verweis auf einige historische Aspekte dieser Kontroverse verdeutlicht werden.

Im Anschluß daran werden dann einige Forderungen und Überlegungen zur Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung skizziert. Es wird aufgezeigt, daß die Ziele, die Inhalte und die Reformvorschläge zur Verbesserung der Qualität der Berufsausbildung einen unmittelbaren Zusammenhang darstellen. Es ist hier nicht möglich, die Fülle der befürwortenden und der ablehnenden Stellungnahmen der verschiedenen Parteien und Organisationen im einzelnen darzulegen [1]. Daher wird eine globalere Betrachtung von Grundpositionen vorgenommen. Auf die Forderungen der Gewerkschaften wird dabei besonders eingegangen, da sie einerseits quasi als „Motor“ der Reform des Lehrlingswesens und der Berufsausbildung in den letzten 100 Jahren überhaupt anzusehen sind, und sie andererseits die einzige demokratische Organisation von gesellschaftspolitischer Relevanz sind, die sich — ganz ähnlich wie der Bildungsrat [2], die Edding-Kommission [3], der Ettlinger Kreis [4] und einzelne Sozialwissenschaftler bzw. Berufspädagogen [5] — konsequent für eine Neuregelung der Berufsbildungsfinanzierung eingesetzt haben. Abschließend wird auf einige Entwicklungstendenzen und Urteile hingewiesen, die verdeutlichen können, daß — wie es bereits in

einer Denkschrift des ZDH 1970 formuliert wurde — „die Finanzierung der Berufsausbildung in den Betrieben ... nach dem Prinzip der Kostenselbstdeckung ... nicht mehr wirksam“ [6] ist. Daher ist auch „die Umlegung der Kosten auf die Unternehmen, die von der Ausbildung Nutzen haben, (.) vom Handwerk mehrfach praktiziert worden“ [7].

Historische Aspekte der Kontroverse

In der bisherigen Auseinandersetzung um zweckmäßige und sachgerechte Formen der Berufsbildungsfinanzierung ist deutlich geworden, daß dieser Streitpunkt nicht isoliert betrachtet werden kann, da er eng verknüpft und verhaftet ist mit zahlreichen grundsätzlichen Problemen der Berufsausbildung. Quantitative und qualitative Aspekte der Struktur, der Kontinuität, der Normierung, der Kontrolle und des Umfangs des Berufsbildungssystems sowie der Entscheidungs- und Verfügungsgewalt über Ausbildungsplätze werden im Zusammenhang mit der Finanzierungsregelung mittel- oder unmittelbar tangiert. Denn es geht — z. B. nach Auffassung der Gewerkschaften — darum, „daß in einer einheitlichen und übersichtlichen gesetzlichen Regelung das Lehrlingswesen und die Berufsausbildung ihre allseitig befriedigende Ordnung erhalten“, da nur so „... wesentliche Voraussetzungen geschaffen werden können, um überall in der gesamten deutschen Wirtschaft, in allen Berufsparten und auf jeder Lehrstelle eine gute Berufsausbildung durchzuführen“ [8].

Dokumente und Abhandlungen über „Die Reform des Lehrlingswesens“ [9] und „Das Gewerbliche Fortbildungswesen“ [10] zeigen, daß der Zusammenhang von Qualität und Finanzierung der Berufsausbildung seit über 100 Jahren mit unterschiedlicher Intensität aus verschiedenen Interessenlagen heraus nicht nur von den Gewerkschaften, sondern auch von Wissenschaftlern und