

Wie die betriebliche Berufsausbildung am zweckmäßigsten und wirksamsten zu finanzieren sei, ist seit der Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes 1969 und den Arbeiten der sogenannten „Edding-Kommission“ Anfang der 70er Jahre Gegenstand einer zum Teil heftigen bildungspolitischen Diskussion. Der unbefangene Beobachter muß dabei oft den Eindruck gewinnen, daß sich diese Diskussion verselbständigt und den Bezug zum eigentlichen Gegenstand, nämlich zur Qualität der Berufsausbildung, verloren hat. Öffentliche Grundsatzserklärungen für und wider einzel- oder überbetriebliche Finanzierung werden ausgetauscht, ohne daß auf der Grundlage ausreichender Informationen die verschiedenen Argumente und Vorschläge gewürdigt werden könnten.

Jenseits aller ideologischen Gegensätze und parteipolitischen Standpunkte stehen für Experten der beruflichen Bildung zwei Sachverhalte im Vordergrund, die auch in Zukunft die Frage nach einer angemessenen Finanzierung der beruflichen Bildung aufwerfen:

1. Ein rohstoffarmes, hochentwickeltes Industrieland wie die Bundesrepublik Deutschland wird auf den internationalen Märkten nur mit einer höchstqualifizierten Arbeitnehmerschaft wettbewerbsfähig bleiben.
2. Der drastische Rückgang in den Schulabgängerzahlen wird in der zweiten Hälfte der 80er Jahre einen Wettbewerb der Bildungseinrichtungen um die Jugendlichen auslösen. Dabei werden die Qualität der Ausbildung, die Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeiner Bildung auch in den beruflichen Chancen, wesentliche Gesichtspunkte bei der Berufswahl der Jugendlichen darstellen.

Die Frage, wie einerseits eine qualitativ hochwertige Berufsausbildung zu finanzieren sei, andererseits aber Kosten und Nutzen der Ausbildung einigermaßen gleichmäßig verteilt werden können, wird deshalb auch künftig von hohem öffentlichen Interesse sein.

Dieses Heft der BWP beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit der Finanzierung der Berufsausbildung. S. Wiederhold-Fritz' und E. Müller-Steinecks einleitender Beitrag gibt einen zeitlichen Überblick über wichtige Etappen der Finanzierungsdiskussion; Darstellung, Pro und Contra der Finanzierungsalternativen folgen. Einer der wichtigsten Kostenfaktoren, die Ausbildungsvergütungen, und zwar in verschiedenen Wirtschaftsbereichen, Branchen und Ausbildungsberufen, wird in einem Beitrag von U. Beicht, J. Noll und S. Wiederhold-Fritz untersucht. Dem schließt sich ein Artikel von W. Malcher an, in dem die Möglichkeiten und Grenzen der Einbeziehung von Ausbildungsvergütungen in das Arbeitsförderungsgesetz oder das Bundesausbildungsförderungsgesetz diskutiert werden. Der Schwerpunkt „Finanzierung“ wird abgeschlossen durch G. Bölls Untersuchung über tarifvertragliche Finanzierungsregelungen für die Berufsausbildung und einen Beitrag W. Malchers, der Bedingungen und Folgen derartiger Regelungen aus der Sicht der „Neuen Politischen Ökonomie“ analysiert.

Das Thema „Finanzierung“ ist damit keineswegs erschöpfend abgehandelt. Die BWP hofft jedoch, mit dieser Schwerpunktsetzung insbesondere jenen Lesern einen Überblick über die Problematik zu verschaffen, zu deren Aufgabengebiet nicht unmittelbar die Behandlung vorwiegend wirtschaftswissenschaftlicher und finanzpolitischer Fragestellungen in der beruflichen Bildung gehört.

Die Redaktion

Eberhard Müller-Steineck / Susanne Wiederhold-Fritz

Finanzierung der Berufsausbildung – Überblick über wichtige Etappen der Diskussion

Die Finanzierung der Berufsausbildung steht seit Ende der 60er Jahre im Mittelpunkt der Diskussion um die Reform der betrieblichen Berufsausbildung. Ausgehend von Überlegungen zur Qualitätsverbesserung der betrieblichen Berufsausbildung bekam die Finanzierungsfrage – jedenfalls im politischen Raum – eine Eigenständigkeit, die die ursprüngliche Absicht leicht vergessen läßt.

Die Gewerkschaften, weite Teile der Sozialdemokratie und ein Teil der FDP befürworten eine Neuregelung der Finanzierung in Richtung auf eine umfassende Fondslösung. Wirtschaft, CDU/CSU und der „Wirtschaftsflügel“ der FDP setzen sich für die grundsätzliche Beibehaltung der einzelbetrieblichen Finanzierung ein.

Als Überblick über wichtige Etappen der Finanzierungsdiskussion wird eine Zeittafel vorangestellt. Darstellung, Pro und Contra der Finanzierungsalternativen folgen in notwendigerweise knapper Form. Auf eine Wertung der Argumente wird bewußt verzichtet, da in erster Linie ein synoptischer Überblick über Vorschläge und Argumente zur Neuregelung der Finanzierung angestrebt wird.

Zeittafel

Vom Mittelalter bis heute Einzelbetriebliche Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als Regelform; bis zu Beginn dieses Jahrhunderts Kostenbeteiligung der Lehrlinge durch Zahlung eines Lehrgelds

1953, 1956	Neuregelung des Rechts der Kammern (1953 HWK, 1956 IHK), Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der Berufsausbildung unter Beachtung geltender Rechtsvorschriften zu treffen; sie können hierzu Umlagen bzw. Sonderumlagen beschließen.
1960er Jahre	Insbesondere im Handwerk werden zunehmend überbetriebliche Berufsbildungsstätten aus dem Beitragsaufkommen der Kammern mitfinanziert; seit Ende der 1960er Jahre werden hierzu verstärkt Sonderumlagen erhoben.
1969	Empfehlung der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates „Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“; Neuordnung der Finanzierung als Voraussetzung zur Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung, Beginn der Finanzierungsdiskussion über den Lastenausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben
	Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes (BBiG), Ausklammerung der Finanzierungsfrage Gesetzliche Finanzierungsregelung im Schornsteinfegerhandwerk; Schornsteinfegergesetz des Bundes als Rahmengesetz, das die Länder durch Rechtsverordnungen ausfüllen
1971 bis 1974	„Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“; repräsentative

	Erhebung der Kosten der außerschulischen Berufsausbildung, Empfehlung eines umfassenden Zentralfonds zur Finanzierung der betrieblichen Aus- und Weiterbildung	ründiskussion im Mai dieses Jahres um die Möglichkeit verstärkter Kammerumlagen ergänzt, die APIFG-Finanzierung jedoch nicht zur Disposition gestellt
1973	„Markierungspunkte“ der Bundesregierung zur Novellierung des BBiG Aufnahme der Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten durch das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft; bis 1982 sollen 1,2 Mrd. DM aufgewendet werden. Vor 1973 wurden überbetriebliche Ausbildungsstätten nur in vergleichsweise bescheidenem Rahmen ab Mitte der 1950er Jahre durch Gewerbeförderungsmittel bezuschußt	Einzelbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung <i>Darstellung</i> Der einzelne Betrieb entscheidet darüber, ob er ausbilden und damit Kosten aufwenden will, die nicht unmittelbar dem Betriebszweck dienen; er entscheidet auch, wieviel Mittel er für betriebliche Erstausbildung aufwendet. Die Ausbildungsvergütungen sind als wesentlicher Kostenfaktor – soweit tarifvertraglich festgelegt – allerdings vorgegeben. Der einzelne Betrieb bestimmt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften (BBiG, Ausbildereignungsverordnung, Ausbildungsordnungen etc.), ob und in welchen Ausbildungsberufen er wieviele Auszubildende beschäftigt und welche Qualitätsstandards er der Ausbildung zugrundelegt. Die Kosten der Berufsausbildung werden gewinnmindernd von den Betriebserträgen abgesetzt, d.h. sie verringern die Steuerlast; in der Regel wird eine Überwälzung von Ausbildungskosten auf den Käufer über Absatzpreise erfolgen. Den Brutto-Ausbildungskosten stehen Erträge gegenüber, die sich aufgrund der produktiven Leistungen der Auszubildenden ergeben (der Saldo aus Bruttokosten und Erträgen der Berufsausbildung wird als Nettokosten bezeichnet); bei einer Reihe von Betrieben überwiegen diese Erträge sogar die Ausbildungskosten (Nettoerträge). Für und gegen die einzelbetriebliche Finanzierung werden eine Reihe von Argumenten erhoben. Die wichtigsten werden kurz vorgestellt, ohne eine Wertung vorzunehmen.
1974/75	Breite Diskussion über die Neuordnung der Finanzierung im Anschluß an die Ergebnisse der „Sachverständigenkommission“; weitere Vorschläge für Zentralfondsmodelle, z. B. „Augsburger Modell“, „Kieler Modell“	<i>Argumente für die einzelbetriebliche Finanzierung</i> – Bedarfsgerechtes Ausbildungsangebot; hohe Flexibilität des Systems, die sich durch die Steigerung der Ausbildungsleistung in den letzten Jahren erwiesen hat; – keine Bürokratisierung dieses Bildungsbereichs; – Gewährleistung unternehmerischer Entscheidungsfreiheit; – Kosten sind nicht das Hauptkriterium für die Betriebe bei der Entscheidung für oder gegen die Durchführung der Berufsausbildung; – zwischen Kosten und Qualität der Berufsausbildung besteht kein enger Zusammenhang; – die Wirtschaft stellt in eigener Verantwortung die Qualität der Berufsausbildung sicher, z. B. auch durch den Ausbau überbetrieblicher Berufsbildungsstätten, vor allem im Handwerk.
1974/76	Zunehmend Vorschläge zur Steuerentlastung der Betriebe als Gegengewicht zu den bisher vorrangig diskutierten Fondslösungen	<i>Argumente gegen die einzelbetriebliche Finanzierung</i> – Nur etwa 10 % der Betriebe in Industrie und Handel und etwa 45 % der Handwerksbetriebe sind Ausbildungsbetriebe; Kosten und Nutzen der Ausbildung sind deshalb nicht gleichmäßig verteilt. Aufgrund der Mobilität der Arbeitskräfte entsteht der Nutzen der Ausbildung häufig den nicht-ausbildenden Betrieben; die Kosten bedeuten hingegen Wettbewerbsnachteile für Ausbildungsbetriebe; – die Qualität der Ausbildung, u. a. auch abhängig von der wirtschaftlichen Lage der Betriebe, ist zu unterschiedlich. Qualitätssteigerungen verursachen oft hohe Nettokosten, die der einzelne Betrieb nicht tragen kann oder will; – Fehlstrukturierung des Ausbildungsplatzangebots, z. B. Überangebot in Ausbildungsberufen mit Nettoerträgen mit der Folge eines häufigen Berufs- und Branchenwechsels der am Bedarf vorbei ausgebildeten Facharbeiter, dagegen Mangel an Ausbildungsplätzen in zahlreichen zukunftsorientierten aber auch teureren Berufen; regionale und branchenbezogene Strukturverzerrungen hinsichtlich Umfang, Zusammensetzung und Qualität des Ausbildungsplatzangebots; – Konjunkuranfälligkeit des Ausbildungsplatzangebots;
1975	Verabschiedung einer Regierungsvorlage zur Neufassung des BBiG im Deutschen Bundestag; der Regierungsentwurf sieht für die berufliche Erstausbildung einen im Vergleich zum Vorschlag der „Sachverständigenkommission“ stark reduzierten Zentralfonds bei Bedarf vor allem zur Überwindung des Ausbildungsplatzmangels vor	
1976	Nichtzustimmung des Bundesrates zur Neufassung des BBiG Verabschiedung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes (APIFG) als nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz (wird z. Z. vom Bundesverfassungsgericht überprüft) im Bundestag, Übernahme der Finanzierungsregelung aus der beabsichtigten Neufassung des BBiG Tarifvertragliche Finanzierungsregelung im Baugewerbe Bund und Länder gehen verstärkt dazu über, im Bereich der betrieblichen Berufsausbildung bestimmte Tatbestände (u. a. Ausbau überbetrieblicher Berufsbildungsstätten, Problemgruppen, Problemregionen) im Rahmen von Sonderprogrammen zu fördern. 1977 gibt es bereits in 9 Bundesländern Sonderprogramme	
1977	Tarifvertragliche Finanzierungsregelung im Garten- und Landschaftsbau sowie im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk	
1979	Tarifvertragliche Finanzierungsregelung im Dachdeckerhandwerk Die vier bestehenden tarifvertraglichen Finanzierungsregelungen weisen für 1979 ein Umlagevolumen von mehr als 340 Mio. DM auf; Bund und Länder haben für Sonderprogramme rd. 840 Mio. DM bereitgestellt	
1980	Die bisher nicht ausgelöste APIFG-Finanzierung, von der Wirtschaft, der CDU/CSU aus grundsätzlichen Erwägungen und wegen der fehlenden Automatik sowie der unzureichenden Mittel von der IG-Metall abgelehnt, ist in diesem Jahr als nicht ausreichend auch vom SPD-Vorstand und -Parteirat zur Disposition gestellt worden. Fondslösungen, weitere tarifvertragliche Regelungen und Förderung aus Steuermitteln unter Qualitätsauflagen werden als alternative Möglichkeiten genannt. Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Dr. Schmude, hat die neue Finanzie-	

- eingeschränkte öffentliche Kontrolle und nicht ausreichende Beteiligung der Gewerkschaften an der Kontrolle der betrieblichen Berufsausbildung.

Vorschläge neuer Formen der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung

Deutscher Bildungsrat: „Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“

Am 30./31. Januar 1969 verabschiedete die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates die Empfehlung „Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“. Darin wurden vor allem Qualitätsmängel der betrieblichen Berufsausbildung aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Verbesserungsvorschläge umfassen auch alternative Vorschläge zur Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung, die die einzelbetriebliche Finanzierung ersetzen sollen:

- „die volle Übernahme der Finanzierung der Lehrlingsausbildung durch den Staat, d.h. Finanzierung aus dem Steueraufkommen; und
- Beibehaltung der privatwirtschaftlichen Aufbringung der Mittel bei gleichzeitiger Umverteilung der Ausbildungskosten auf alle Unternehmen, die aus der Ausbildung einen Ertrag erzielen, und bei Honorierung guter und besonders qualifizierter Ausbildungsleistungen;
- ein Mischsystem, bei dem größtenteils privatwirtschaftlich finanziert wird, der Staat aber bestimmte Zuschüsse zur Deckung besonderer Ausbildungskosten leistet“.

Neue Formen der Finanzierung hält die Bildungskommission aus bildungspolitischen Gründen für erforderlich. Die zweite Lösung, die einen überbetrieblichen Ausgleich der Ausbildungskosten vorsieht, wird von den Mitgliedern der Bildungskommission mehrheitlich befürwortet.

Mit Veröffentlichung der „Lehrlingsempfehlung“ setzt die öffentliche Diskussion über neue Formen der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung ein, bei der die Fondsfinanzierung in verschiedensten Ausprägungen im Vordergrund steht.

Auf Dauer angelegte umfassende Zentralfondsmodelle

MODELL DER „EDDING-KOMMISSION“

Die aufgrund eines einstimmigen Beschlusses des Deutschen Bundestags am 1. April 1971 vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung berufene „Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ (nach ihrem Vorsitzenden häufig „Edding-Kommission“ genannt) hatte die Aufgabe, einen Überblick über Umfang, Verteilung und Aufbringung der derzeit aufgewendeten Mittel für außerschulische berufliche Bildungsmaßnahmen zu geben, finanzielle Konsequenzen verschiedener Reformvorschläge zur Verbesserung der Qualität der beruflichen Bildung zu ermitteln und Finanzierungsalternativen zu erarbeiten, mit denen eine gleichrangige Mindestqualität der beruflichen Bildung in den Einzelbetrieben erreicht werden kann.

Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, daß die Einrichtung eines umfassenden Zentralfonds eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Voraussetzung für die erforderlichen Reformen zur Qualitätsverbesserung der außerschulischen Berufsausbildung sei. Zunächst soll nur die betriebliche Erstausbildung in das Fondssystem einbezogen werden, eine spätere Ausdehnung auf den Weiterbildungsbereich wird vorgeschlagen.

Darstellung des Modells

Die Fondsmittel sollen auf gesetzlicher Grundlage durch eine einheitliche Umlage von allen öffentlichen und privaten Arbeitgebern aufgebracht werden. Hierdurch soll ein Lastenausgleich zwischen auszubildenden und nicht-ausbildenden Betrieben erreicht werden. Ein Hebesatz von 1 % der Bruttolohn- und Gehaltssumme (= Bemessungsgrundlage) wird als zunächst ausreichend angesehen. Über den Einzug der Arbeitgeberumlage gibt es verschiedene Vorstellungen, u. a. über die Krankenkassen, die Finanzämter.

Die Mittelvergabe soll an ein Akkreditierungsverfahren geknüpft werden, bei dem die Eignung der Betriebe zur Ausbildung festzustellen ist. Eine Überprüfung der Einhaltung der Qualitätsnormen ist vorgesehen. Die Vergabesätze sollen an Standard-Vollkosten bei Normalqualität orientiert werden mit Differenzierung nach Ausbildungsberufen und Ausbildungsjahren sowie nach Problemgruppen und Problemregionen.

WEITERE AUF DAUER ANGELEGTE ZENTRALFONDS-MODELLE

Bereits im April 1972 hatte der DGB-Vorstand die Einrichtung eines unter paritätischer Beteiligung der Arbeitnehmer selbstverwalteten „Bundesfonds für Berufsbildung“ gefordert, solange und soweit die Finanzierung der Bildungsinstitutionen nicht durch öffentliche Mittel erfolgt. Konkretisiert wurde diese Forderung in einer EntschlieÙung des 10. Ordentlichen Bundeskongresses des DGB im März 1975. Zugrunde liegt das „Edding-Modell“ mit Modifikationen, u.a. Sonderregelungen für kapitalintensive Betriebe und Kleinbetriebe. Der Fonds soll so angelegt werden, daß in seiner Endstufe die Kosten der beruflichen Bildung voll finanziert und die Ausbildungsmöglichkeiten für alle Jugendlichen unabhängig von der unmittelbaren Verfügung der Einzelbetriebe gesichert werden.

Das sogenannte „Augsburger Modell“ (1974), entwickelt in Kreisen der Mittelständischen Wirtschaft und der „Jungen Unternehmer“, übernommen von Teilen der CDU, sieht in Anlehnung an das „Edding-Modell“ ebenfalls eine gesetzliche Berufsausbildungsabgabe aller privaten und öffentlichen Arbeitgeber vor. Bemessungsgrundlage ist auch hier die Lohn- und Gehaltssumme; der Hebesatz ergibt sich aus dem Verhältnis von Gesamtausbildungskosten zur gesamten Lohn- und Gehaltssumme pro Jahr in der Bundesrepublik. Die Erhebung der Umlage und die Mittelvergabe sollen über die Berufsgenossenschaften erfolgen.

Auf dem Verrechnungswege sollen pro Auszubildenden etwa 50% der Nettokosten der Berufsausbildung (dazu ist die Ermittlung der durchschnittlichen Nettokosten für sämtliche Ausbildungsberufe im 5-Jahresabstand vorgesehen), bei ausschließlicher Ausbildung in der betrieblichen Lehrwerkstatt 100 % der durchschnittlichen Nettokosten sowie die nachgewiesenen Kosten für überbetriebliche Ausbildung bei Selbstbeteiligung der Träger erstattet werden.

Das „Kieler Modell“, das von den Sozialausschüssen der CDU (1975) entwickelt wurde, unterscheidet sich im wesentlichen durch folgende Punkte vom „Augsburger Modell“: Voraussetzung für die Kostenerstattung ist der Nachweis eines Mindeststandards der Ausbildungsqualität des Ausbildungsbetriebs, Erstattung von 80 % der Nettoausbildungskosten im Regelfall, Senkung des Erstattungsbetrages in schrumpfenden Berufen, Erhöhung des Erstattungsbetrages in Zukunftsberufen bis zu 100 % der Nettokosten; vorgesehen ist auch eine regional differenzierte Gestaltung der Höhe der Erstattungsbeträge.

Wesentliche Punkte der Kritik an allen Zentralfondsmodellen sind:

- Bürokratisierung der betrieblichen Berufsausbildung; zu hoher Verwaltungsaufwand
- Eine Fehllenkung der Ausbildungsströme kann nicht vermieden werden („Kieler Modell“: welches sind Zukunftsberufe?)
- Auch der Zentralfonds bzw. das Mittelaufkommen ist konjunkturabhängig
- Abwälzen der Berufsbildungsabgabe auf den Endverbraucher
- Zuviel staatlicher und gewerkschaftlicher Einfluß auf die Berufsausbildung

Diese Argumente sind z.T. ableitbar aus den Argumenten für die einzelbetriebliche Finanzierung der Berufsausbildung. Umgekehrt lassen sich aus der Kritik an der einzelbetrieblichen Finanzierung (vgl. Abschnitt „Argumente gegen die einzelbetriebliche Finanzierung“) wesentliche Argumente für eine Zentralfondslösung ableiten.

Reduzierter Zentralfonds bei Bedarf – Finanzierungsregelung des APIFG

Im April 1975 wurde dem Deutschen Bundestag der Regierungsentwurf für eine Neufassung des BBiG vorgelegt, in dem auch die Einrichtung eines Zentralfonds – jedoch nur für den Bedarfsfall – zur Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung vorgesehen ist. Die Gesetzesvorlage wurde im Bundestag gegen die Stimmen der CDU/CSU-Opposition angenommen, scheiterte jedoch im Mai 1976 im Bundesrat. Daraufhin wurde von den Koalitionsfraktionen der Entwurf des APIFG in den Bundestag eingebracht. U.a. die Finanzierungsregelung des BBiG-Entwurfs wurde voll übernommen. Als nicht zustimmungsbedürftiges Gesetz wurde das APIFG am 30.06.1976 im Bundestag verabschiedet und trat am 07.09.1976 in Kraft.

Darstellung der APIFG-Finanzierungsregelung

Die Finanzierungsregelung des APIFG wird nur bei einem nicht ausreichenden Ausbildungsplatzangebot ausgelöst; sie gilt für ein Jahr, eine Verlängerung muß jedes Jahr neu beschlossen werden. Ein nicht ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen liegt vor, wenn die insgesamt angebotenen Ausbildungsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze um weniger als 12,5 % übersteigen und eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten ist. Diese Feststellung trifft die Bundesregierung nach Anhörung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung alljährlich aufgrund des bis zum 1. März vorzulegenden Berufsbildungsberichts.

Bemessungsgrundlage für die Berufsausbildungsabgabe ist die Lohn- und Gehaltssumme der Arbeitgeber. Der Hebesatz beträgt maximal 0,25 % der Bemessungsgrundlage, ein Freibetrag von DM 400.000 ist vorgesehen. Die Fondsmittel (1979 wären es rd. 1 Mrd. DM gewesen) können hauptsächlich für neugeschaffene Ausbildungsplätze, neubegründete Ausbildungsverhältnisse, zur Erhaltung gefährdeter Ausbildungsplätze und zur Schaffung eines regional ausreichenden Ausbildungsplatzangebots gewährt werden. Die Mittelvergabe kann auf einzelne Ausbildungsberufe, -jahre, -abschnitte beschränkt werden. Die unterschiedlichen Kosten der Berufsausbildung sollen berücksichtigt werden.

Kritik an der APIFG-Finanzierungsregelung

Als Kritikpunkte werden vorgebracht, daß es sich nicht um einen auf Dauer angelegten Fonds handelt, ein kurzfristiger Fehlbedarf an Ausbildungsplätzen die Finanzierungsregelung auslöst, das zu erwartende Mittelaufkommen bei einem Hebesatz von maximal 0,25 % zu gering ist und daher eine Umverteilung der Ausbildungskosten von gegenwärtig zwischen 9 und 14 Mrd. DM (Schätzung des BMBW 9 Mrd. DM, Institut der Deutschen Wirtschaft 14 Mrd. DM) nur in geringem Umfang erreicht werden kann. Bereits ausbildende Betriebe werden bestraft, da zusätzliche Ausbildungsplätze stärker als wiederbesetzte Ausbildungsplätze gefördert und bestehende Ausbildungsplätze (Ausbildungsverhältnisse im 2., 3. und 4. Ausbildungsjahr) in der Regel nicht gefördert werden sollen.

Aus wirtschaftlichen Erwägungen wird das Ausbildungsplatzangebot der Betriebe evtl. sogar verringert, weil u.U. auch ausbildende Betriebe mehr in den Fonds einzahlen, als sie an Zuschüssen erhalten. Der geforderte Ausbildungsplatzüberhang von 12,5 % wird als willkürlich gegriffene Größe angesehen. Gegenüber den kurzfristig auftretenden quantitativen Problemen – Ausbildungsplatzmangel – ist der Gedanke der Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung stark in den Hintergrund getreten.

Der DGB betrachtet die bisher nicht ausgelöste Finanzierungsregelung des APIFG nur als Notprogramm und setzt sich weiterhin für eine auf Dauer angelegte umfassende Zentralfondslösung ein, bei der die Mitbestimmung der Arbeitnehmervertreter gewährleistet ist. Auch von Seiten der SPD wird die APIFG-Finanzierung als Teillösung und Kompromiß betrachtet. Die Wirtschaftsverbände und CDU/CSU lehnen die Bedarfs-Fondslö-

sung ab. Die Gegner der APIFG-Finanzierung stimmen trotz unterschiedlicher Auffassungen über Fondslösungen in vielen Kritikpunkten überein. Das Bundesland Bayern strengte gegen die vorgesehene Umlagefinanzierung Klage beim Bundesverfassungsgericht an, weil es die Berufsausbildungsabgabe als Steuer und damit das Gesetz als durch den Bundesrat zustimmungsbedürftig erachtet. Der Klage hat sich das Land Rheinland-Pfalz angeschlossen. Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wird für Dezember 1980 erwartet.

In der inzwischen wieder verstärkt geführten Finanzierungsdiskussion steht die Fondsfinanzierung allerdings nicht mehr allein im Vordergrund. Als Alternativen werden u.a. der Ausbau tarifvertraglicher Finanzierungsregelungen und öffentlicher Förderprogramme (vgl. z.B. den Beschluß des SPD-Parteirats vom Mai 1980) oder verstärkte Kammerumlagen vorgeschlagen.

Tarifvertragliche Finanzierungsregelungen

Darstellung

Hier handelt es sich um einen aus Arbeitgeberumlagen gespeisten Fonds, der nur von den vom Tarifvertrag erfaßten Betrieben getragen wird. Die Tarifparteien legen die Modalitäten des Lastenausgleichs zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben vertraglich fest.

Zur Zeit bestehen tarifvertragliche Finanzierungsregelungen in 4 Tarifbereichen: seit 1976 im Baugewerbe, seit 1977 im Garten- und Landschaftsbau sowie im Steinmetz- und Steinbildhauerhandwerk, seit 1979 im Dachdeckerhandwerk. In allen Fällen wird ein bestimmter Prozentsatz (0,5 % bis 1,5 %) der steuerpflichtigen Lohn- (und Gehalts-) summe aller von den jeweiligen Tarifverträgen erfaßten Betriebe in den Fonds eingezahlt. Der Fonds ist eine gemeinsame Einrichtung der Tarifparteien. Aus den Fondsmitteln werden den Ausbildungsbetrieben bestimmte Ausbildungskosten, vor allem für Zeiten überbetrieblicher Ausbildung, erstattet.

Generelle Probleme tarifvertraglicher Regelungen

Die im folgenden genannten Probleme treffen bei bundesweit gültigen Tarifverträgen und monosektoralen, d. h. vorwiegend nur in einem oder in mehreren eng verwandten Wirtschaftszweigen vorkommenden Ausbildungsberufen jedoch nur teilweise zu:

- Verlagerung der Ausbildungsplätze in Tarifbereiche mit einer Finanzierungsregelung („Sogwirkung“), dies betrifft insbesondere Berufe, die in mehreren unterschiedlichen Wirtschaftszweigen ausgebildet werden; Gefahr der Über- oder Unteraus- bildung;
- Entstehen von qualitativen Unterschieden in den einzelnen Ausbildungsberufen, sofern die Kostenerstattungen für qualitätsverbessernde Maßnahmen eingesetzt werden;
- Konjunkturabhängigkeit;
- die Größe des Tarifbereichs bestimmt u. a. die Höhe des Mittelaufkommens, bei kleinen Tarifbereichen stellt sich daher die Frage der Effizienz;
- Gefahr der Änderung der Wettbewerbsverhältnisse, insbesondere bei regional begrenzten Tarifverträgen aufgrund der unterschiedlichen Kostenbelastungen der von diesen tarifvertraglichen Regelungen erfaßten bzw. nicht erfaßten Betriebe;
- bei Vorliegen vieler tarifvertraglicher Finanzierungsregelungen stellt sich allein wegen der unterschiedlichen Fondsvolumen die Frage eines Finanzausgleichs;
- alle Betriebe können nur erfaßt werden, wenn die Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden.

Anmerkung: Ähnliches gilt für die Kammerumlagen, jedoch sind in diesem Falle alle Betriebe aufgrund der Zwangsmitgliedschaft erfaßt; nach geltendem Recht haben die Gewerkschaften keine direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Möglichkeiten staatlicher Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung

Direkte Finanzierungshilfen und Kostenerleichterungen

Hierzu gibt es zwei grundsätzliche Möglichkeiten:

- Die betriebliche Berufsausbildung könnte wie die schulische voll aus Steuermitteln finanziert werden; damit sind öffentliche Kontrollmöglichkeiten gegeben.

Probleme

Bei der Mittelvergabe bestehen ähnliche Probleme wie bei den Fondslösungen. Angesichts des zusätzlichen Finanzbedarfs der öffentlichen Hand ist dieses Modell kaum durchführbar. Das hat auch die „Edding-Kommission“ im wesentlichen zum Vorschlag der Arbeitgeberumlage bewogen.

- Zuschüsse aus Steuermitteln oder aus Mitteln z. B. der Bundesanstalt für Arbeit an Betriebe zur Förderung der Berufsausbildung von Problemgruppen, in Problemregionen, in bestimmten Ausbildungsberufen, in bestimmten Ausbildungsabschnitten; Zuschüsse für Investitionen, die vorrangig der Ausbildung dienen (Lehrwerkstätten, überbetriebliche Ausbildungsstätten*), Erweiterung der Ausbildungskapazitäten; Zuschüsse zu bestimmten Personalkosten, z. B. Aufwendungen für Ausbilder, Ausbildungsvergütungen; Kostenentlastungen der Betriebe aus Steuermitteln durch Einführung eines schulischen Berufsgrundbildungsjahres, durch Integration der Ausbildungsvergütungen in das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG); durch Begünstigung der Sozialabgaben für die Auszubildenden (Übernahme durch den Staat).

Probleme

- Über die Bereitstellung von Steuermitteln wird fallweise – aufgrund politischer Notwendigkeiten – entschieden.
- Die zu vergebenden Mittel sind in der Regel in ihrer Höhe beschränkt; da die Mittelvergabe in der Regel nach dem sog. „Windhundverfahren“ erfolgt, entstehen u. U. Wettbewerbsverzerrungen.
- Schwierigkeiten der Festlegung von Kriterien für die Mittelvergabe und der Kontrolle der Mittelverwendung (Mitnehmereffekte).
- Zersplitterung der Finanzierung der Berufsausbildung, da die öffentlichen Förderprogramme bisher unkoordiniert nebeneinanderstehen.

Zuschüsse aus Steuermitteln werden derzeit von Bund und Ländern im Rahmen ihrer Sonderprogramme an Ausbildungsbetriebe vergeben; 1979 standen etwa 840 Mio. DM zur Verfügung. Die Mittel sind zur Förderung der Ausbildung von Problemgruppen, zur verstärkten Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in Problemregionen, für Modellversuche, zur Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten usw. vorgesehen. Die Bundesanstalt für Arbeit vergibt Zuschüsse an Ausbildungsbetriebe zur Förderung berufsvorbereitender Maßnahmen, der Ausbildung von Problemgruppen usw.

Am schulischen Berufsgrundbildungsjahr nahmen im Schuljahr 1979/80 rund 57.000 Jugendliche teil.

Indirekte Finanzierung durch Steuerentlastungen

Die Ausbildungskosten sind bei der betrieblichen Gewinnermittlung bereits jetzt abzugsfähig. Weitere steuerliche Erleichterungen bewirken eine verstärkte Gewinnminderung und führen eine zusätzliche Entlastung der Ausbildungsbetriebe herbei.

Denkbar sind folgende Möglichkeiten:

- Sonderabschreibungen } auf abnutzbare Wirtschaftsgüter des
 - Sofortabschreibungen } Anlagevermögens, das vorwiegend der
 - Einmalrückstellungen } der Nettokosten der Berufsausbildung
- zum Zeitpunkt des Abschlusses des

*) In diesem Zusammenhang ist auf das „Drittmodell“ des Handwerks zu verweisen. Es stellt die Forderung auf, daß die Unterweisung in einer überbetrieblichen Ausbildungsstätte je zu einem Drittel von Bund, Land und Betrieb finanziert werden soll.

Ausbildungsvertrags; nach Beendigung Auflösung der Rückstellung;

- Rücklagen – Zulagensysteme gekoppelt an die Anzahl der angebotenen Ausbildungsplätze;
- Fixabzüge von der Steuerschuld für betriebliche Ausbildungsmaßnahmen, z. B. zusätzliche Ausbildungsplätze.

Probleme

- Entlastungswirkungen sind abhängig von der Gewinnsituation, insbesondere bei progressivem Steuersatz.
- z. T. Bevorzugung von Großbetrieben.
- Manövrierermasse zur Beeinflussung von Gewinnen bzw. Verlusten.

Finanzierungssituation 1980

Die gegenwärtige Situation der Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung ist durch das Nebeneinander verschiedener Finanzierungsformen gekennzeichnet:

- vorherrschend: einzelbetriebliche Finanzierung;
- Zuschußvergabe an Ausbildungsbetriebe durch Bund, Länder, Bundesanstalt für Arbeit, für Ausbildungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) oder Sonderprogramme der Regierungen;
- Zuschußvergabe und steuerliche Erleichterungen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung und Zonenrandförderung;
- Darlehensvergabe aus Mitteln des ERP-Sondervermögens (für Errichtung, Erweiterung betrieblicher Ausbildungsplätze, insbesondere Lehrwerkstätten durch Betriebe der gewerblichen Wirtschaft);
- 4 tarifvertragliche Finanzierungsregelungen;
- eine gesetzliche Finanzierungsregelung (Schornsteinfeger-Handwerk);
- APIFG-Finanzierung, jedoch bisher nicht ausgelöst;
- Zuschüsse für überbetriebliche Berufsbildungsstätten aus Steuermitteln des Bundes und der Länder und aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit;
- vier tarifvertragliche Finanzierungsregelungen.

Literatur

Albach, H. (Hrsg.): Kostenrechnung der beruflichen Bildung, USW-Schriften für Führungskräfte, Band 10, Wiesbaden 1978.

Boehm, U., Dybowski, G.: Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 11, Göttingen 1974.

Deutscher Bildungsrat: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, Empfehlungen der Bildungskommission, Bonn 1969.

Eymelt, F.: Der Fondsgedanke in der Berufsbildungsdiskussion, Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln 1977.

Hegelheimer, A.: Finanzierungsprobleme der Berufsausbildung, Stuttgart 1977.

IG-Metall (Hrsg.): Reform der beruflichen Bildung – Zwischenbilanz und Dokumentation, Schriftenreihe der IG-Metall, Nr. 66, Frankfurt/Main 1976.

Mädig, H.: Fondsfinanzierte Berufsausbildung, Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Band 19, Stuttgart 1971.

Mattern, C.: Bildungsfinanzierung – Probleme und neue Ansätze, Frankfurt/Main 1979.

Oberhauser, A.: Finanzierungsalternativen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, Band 15, Stuttgart 1970.

Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung: Kosten und Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung (Abschlußbericht), Bielefeld 1974.

Weitz, R.: Die Neuordnung der beruflichen Bildung und der Kosten der Berufsbildungsreform aus volkswirtschaftlicher Sicht, Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Band 37, Köln 1976.

Winterhager, W. D.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Stuttgart 1969.

Winterhager, W. D. (Hrsg.): Reform der Berufsausbildung, Berlin 1974.