

Kurzgutachten
für den Wirtschaftsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

zum Antrag der SPD-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag
„auf eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel einer Reform des Aufstiegsfortbildungsgesetzes
(AFBG) zur vollständigen Übernahme der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren der
Meisterausbildung auf den Weg zu bringen.“
(Drucksache 19/271 v. 10.10.2017)

*Rolf R. Reibold, Forschungsinstitut für Berufsbildung im Handwerk an der Universität zu Köln
Herbert-Lewin-Str. 2, 50931 Köln, rolf.reibold@uni-koeln.de*

Zielsetzung des Papiers

Dieses Papier folgt der Zielsetzung, für die zu führende Diskussion einige aus berufs- und wirtschaftspädagogischer Perspektive relevante Fragen aufzuwerfen und – soweit vorhanden – mit empirischen Daten zu unterfüttern. Hierbei wird aus einer neutralen Perspektive heraus auf eine abschließende Positionierung verzichtet. Vielmehr sind unter Berücksichtigung der aufgeworfenen Argumentationsketten gesellschaftspolitische Abwägungen vorzunehmen, für die dieses Papier erste Ansätze liefern soll.

Zu berücksichtigende Fragestellungen im Rahmen der Diskussion

Aus berufs- und wirtschaftspädagogischer Perspektive scheinen insbesondere zwei Aspekte bzw. Blickwinkel von besonderer Bedeutung, wenn die Entscheidung über die Verankerung einer vollständigen Kostenübernahme für die Meisterqualifizierung im AFBG diskutiert werden soll:

1. Aus einer primär ökonomischen Perspektive heraus stellt sich die Frage, inwieweit die Förderung der Meisterqualifizierung **ein geeignetes Mittel zur Stärkung der Wirtschaft** in der Region, im Bundesland Schleswig-Holstein und in Deutschland insgesamt darstellt. Hierbei ist in der nachfolgenden Betrachtung neben der differenzierten Betrachtung dessen, was eine wirtschaftliche Stärkung an Teilaspekten beinhaltet, auch zu berücksichtigen, wie der Staatseingriff im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips begründet werden kann und inwieweit dieser unerwünschte Nebeneffekte nach sich ziehen könnte.

2. Aus einer primär bildungs- und gesellschaftspolitischen Perspektive heraus kann die Frage aufgeworfen werden, inwieweit die vollständige Übernahme der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren der Meisterqualifizierung die Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung unterstreicht und damit ein **geeignetes Mittel** sein kann, **Anreize für berufliche Bildungskarrieren** zu setzen.

Zusätzlich stellt sich im Rahmen der Haushaltsplanung und Finanzierungsdebatte auch die Frage danach, welches Volumen für den künftigen Haushalt für die Förderung der Meisterqualifizierung eingeplant werden muss. Diese wird hier jedoch nicht als entscheidungsrelevant für das „ob“ angenommen. Vielmehr stellt sich die Frage nach dem Volumen bei der Ausgestaltung der Gegenfinanzierung bzw. Kürzung in anderen Ausgabenbereichen. In diesem Zusammenhang sei bezüglich des Umfangs der Kosten einer Meisterqualifizierung auf eine laufende Untersuchung des FBH für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verwiesen, die derzeit bis ca. Mai 2018 durchgeführt wird. Darin werden die konkreten Kostenstrukturen beleuchtet.

Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass eine sehr differenzierte Betrachtung der Kosten der Meisterqualifizierung erforderlich ist. Die ausgewiesenen Gebühren und weiteren Kosten für die Prüfung einerseits und die Kosten für die Meisterprüfung andererseits unterscheiden sich nicht nur in der Höhe abhängig von Berufen, sondern auch bezogen auf einen Beruf von Institution zu Institution. Darüber hinaus enthalten verfügbaren Angaben in unterschiedlichem Maße vollständig bzw. unvollständig Angaben über Kosten für Lehr-Lernmaterialien.

Zur Frage 1: Ist die Übernahme sämtlicher Lehrgangs- und Prüfungsgebühren der Meisterqualifizierung ein geeignetes Mittel zur Stärkung der Wirtschaft?

Um diese Frage zu beantworten, gilt es zunächst zu analysieren, welche Bedeutung die Absolventinnen und Absolventen einer Meisterprüfung für die Wirtschaft haben. Als Ausgangspunkt ist dabei zu sehen, dass der wirtschaftliche Erfolg der Branchen im Handwerk maßgeblich vom Vorhandensein ausreichend qualifizierter Fachkräfte abhängt. Neben dem quantitativen Aspekt steht insbesondere auch ein qualitativer Aspekt, der angesichts komplexer werdender Prozesse und zunehmender Veränderlichkeit von Arbeits- und Geschäftsprozessen – z.B. auch durch Digitalisierung – von besonderer Bedeutung ist. Die Meisterqualifikation besteht aus vier ‚Teilen‘, die einerseits eine gewerbespezifisch fachliche Vertiefung in praktischer und theoretischer Hinsicht (Teile I und II) und andererseits gewerbeübergreifend in kaufmännisch-betriebswirtschaftlicher Hinsicht (Teil III) sowie in betriebs- und arbeitspädagogischer Hinsicht (Teil IV) Kompetenzen umfasst. Im Grunde qualifiziert die Meisterqualifizierung demnach umfassend für eine selbstständige

Unternehmertätigkeit im Handwerk bzw. eine Führungsrolle, in denen technisch-fachliche Expertise mit kaufmännisch-ökonomischer Denken kombiniert werden kann. Darüber hinaus stellen sie über ihre Ausbildereignung (Teil IV) für das Handwerk das Rückgrat des dualen Ausbildungssystems dar, da sie für den betrieblichen Teil der Ausbildung maßgeblich verantwortlich sind.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass die Meisterqualifizierung in dreifacher Hinsicht für die wirtschaftliche Prosperität Deutschlands bedeutsam ist:

1. Meisterinnen und Meister stellen selbst qualifizierte Fachkräfte dar, die ihr Know-How aus der Ausbildung weiter vertieft haben. Dies betrifft z.B. in den Bauberufen planerische Aspekte, bei Gesundheitshandwerken aber auch diagnostische Kompetenzen. Ohne diese Fachkräfte wären wichtige Qualifikationsbündel in den Unternehmen nicht vorhanden.¹ Auch die Qualität der Leistungen bauen maßgeblich auf einer fundierten Qualifizierung auf.
2. Als mögliche künftige Unternehmer können sie für Neugründungen von Unternehmen oder aber das Fortbestehen von bestehenden Unternehmen durch Übernahmen sorgen. Die aktuelle Befragung von Meisterabsolventinnen und Meisterabsolventen fünf Jahre nach ihrem Ablegen der Prüfung zeigt, dass etwa 31% der Absolvierenden bereits zum Befragungszeitpunkt selbstständig sind – von den Nicht-Selbstständigen streben zum Befragungszeitpunkt ca. 24 % eine Selbstständigkeit an (beispielsweise durch die Übernahme des elterlichen Betriebes).² Dieses Potential an Unternehmensnachfolgern auch künftig zu erhalten, ist angesichts der demografischen Entwicklung insofern von besonderer Bedeutung, als dass in den nächsten Jahren eine Vielzahl von Unternehmensnachfolgen organisiert werden müssen.
3. Als Unternehmer können Meisterinnen und Meister Auszubildenden eine berufliche Perspektive bieten – als angestellte Führungskraft sind sie zumindest an der Qualifizierung der Nachwuchskräfte aktiv beteiligt.

Diese drei Gründe sprechen dafür ,dass die Meisterqualifizierung ein wichtiger Pfeiler für die Wirtschaftskraft des Handwerks darstellt. Zur Beurteilung der Notwendigkeit der Förderung

¹ Für die an der Energiewende beteiligten Berufe aus dem Bereich Bau und Ausbau wurde prozess- bzw. wertschöpfungsbezogen eine Analyse der benötigten und über das Berufsbildungssystem bereitgestellten Qualifikationsbündel im Rahmen der Bauinitiative „Build up Skills“ vorgenommen. Diese hat gezeigt, dass die benötigten Qualifikationen über die Kombination von dualer Ausbildung und Meister abgedeckt werden können (vgl. auch Weiss, P. / Reibold, R. R. (Hrsg.): BUILD UP Skills – Germany. Analyse des nationalen Status Quo. Berlin/Köln 2012. <http://www.bauinitiative.de/index.php?id=47>)

² Vgl. Rasch, K./Reibold, R. R. (2017)Veröffentlichung in Vorbereitung): Welche Karrierewege bestreiten Meister im Handwerk? - Absolventenstudie 2016/17.

der Meisterqualifizierung gilt es aber noch zu prüfen, ob erstens ein Staatseingriff überhaupt notwendig ist und zweitens welche Nebeneffekte auftreten können.³

Ein Staatseingriff wird in der Regel dann notwendig, wenn in der Marktwirtschaft ein Marktversagen vorliegt. Dies ist im Falle der Meisterqualifizierung nicht eindeutig zu beantworten. Allerdings lässt sich anhand der Statistik über die abgelegten Meisterprüfungen schon erkennen, dass eine rückläufige Anzahl an Meisterprüfungen zu Problemen in der Besetzung von Führungspositionen und Unternehmensnachfolgern sowie an Ausbildungsbetrieben führen könnte.

Die Zahl der Meisterprüfungen ist als rückläufig zu bewerten. Waren es im Jahre 2001 noch 27926 Personen mit abgeschlossener Meisterprüfung, so waren es im Jahre 2016 nur noch 21266.⁴ Insbesondere in den Handwerken der Anlage B hat die Anzahl der Meisterprüfungen abgenommen. Dies kann zumindest teilweise auf den Wegfall der Meisterpflicht in den Handwerken der Anlage B nach der Handwerks-Novelle Mitte der 2000er Jahre zurückgeführt werden. Hier lässt sich beobachten, dass beispielsweise bei den Fliesen-, Platten- und Mosaiklegern die Zahl der Meisterabschlüsse sehr stark gesunken ist, die Überlebensrate der ‚Nicht-Meister‘ unter den Selbstständigen niedriger ist als vorher und auch die Zahl der Gründer, die ausbildet, sinkt.⁵ Hier könnte tatsächlich der Wegfall der Kosten für eine Meisterqualifizierung eine mögliche Barriere für das Wahrnehmen der Qualifizierung beseitigen. Dies ist aber empirisch nicht belegbar, weil nicht bekannt ist, wie viele Menschen im Handwerk sich für die Meisterqualifizierung entscheiden würden, wenn sie kostenlos wäre. Neben den Kosten für die Meistervorbereitung und –prüfung sind dann sicherlich noch weitere Opportunitätskosten (wie entgangener Umsatz), die subjektive Einschätzung über die Notwendigkeit für die eigene Tätigkeit sowie die Einschätzung der Erfolgswahrscheinlichkeit nicht unerheblich.

Negative Effekte lassen sich vermutlich relativ überschaubar eingrenzen. Einerseits könnten Nicht-Geeignete eine Förderung zum Anlass nehmen, sich in einen Meisterkurs einzuschreiben – bei begrenzten Kapazitäten könnte das bei den eigentlich Qualifizierten zu Wartezeiten führen. Hier lässt sich aber durch ein erfolgsabhängiges Förderungsmodell⁶ relativ leicht entgegenwirken. Ein weiterer Effekt könnte sein, dass die Meisterqualifizierung eine Bevorzugung vor anderen wichtigen Wegen der beruflichen Weiterqualifizierung erhält. Hier lässt sich allerdings erstens festhalten, dass der Meister eine besondere wirtschaftliche

³ Alternative Maßnahmen zur Steigerung der Wirtschaftskraft sollen hier einmal ausgeblendet bleiben.

⁴ Vgl. ZDH: Statistik der Meisterprüfungen. Online unter: zdh-statistik.de. Letzter Zugriff am 22.2.2018. Aufgrund von Veränderungen in der statistischen Erfassung im Jahre 2000 wird hier nicht mit Zahlen von vor 2000 argumentiert.

⁵ Vgl. Müller, K. (2014): Transparenzinitiative EU: Argumente für die Beibehaltung des Meisterbriefs im Handwerk als Zugangsvoraussetzung aufgrund der Ergebnisse der HwO-Reform von 2003.

⁶ Beispielfhaft sei die Förderung in Form eines Darlehens, das im Erfolgsfall nicht zurückgezahlt werden muss, genannt.

Bedeutung hat, zweiten, dass eine Reform des AFBGs auch weitere Fortbildungsabschlüsse mit entsprechender wirtschaftlicher Bedeutung in die Förderung einbezogen werden können und drittens, dass bereits durch die kostenlose Bereitstellung von akademischen Bildungswegen eine Verzerrung des Nachfrageverhaltens stattfindet.

Zur Frage 2: Ist die vollständige Übernahme der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren notwendig, um die Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung zu manifestieren und Anreize für berufliche Bildungskarrieren zu setzen?

Zunächst einmal ist die Frage, ob eine Gesellschaft eine hohe oder niedrige Quote an akademisch oder auch beruflich gebildeten Bürgern wünscht und welcher Bildung sie besondere Wertschätzung entgegen bringt, eine gesellschaftspolitische Frage, die auch jenseits der wirtschaftlichen Aspekte diskutiert werden kann. In der Vergangenheit wurde sie oft auch im Kontext von OECD-Studien über das Bildungsniveau diskutiert – zumeist mit der Bemerkung, dass die Akademikerquote in Deutschland zu niedrig ist.⁷ Erst im Zuge der Finanzkrise und der in Ländern mit dualem Ausbildungssystem deutlich niedrigeren Jugendarbeitslosigkeit hat in der öffentlichen Diskussion ein Umdenken in Richtung Wertschätzung der beruflichen Bildung stattgefunden.⁸

Betrachtet man mit einer kompetenzorientierten Sichtweise die Potentiale von in beruflichen Bildungswegen qualifizierten Meistern und akademisch Qualifizierten anhand ihrer Tätigkeitsprofile im Beruf, so lassen sich sehr große Übereinstimmungen feststellen, die eine Gleichwertigkeit (nicht Gleichartigkeit) der Qualifikation nahe legen und begründen.⁹ Aus einem gleichberechtigten Nebeneinander folgt zwar nicht unmittelbar, dass auch eine gleiche Förderung erfolgt, jedoch ergibt sich schon die Notwendigkeit der politischen Begründung, wenn trotz wirtschaftlicher Bedeutung und gesellschaftlicher Wertschätzung beider Bildungsbereiche (akademisch & berufsbildend) nur einer den Bürgern kostenlos angeboten wird. Hier kann eine einseitige Förderung die die Berufswahlentscheidungen von Jugendlichen und Eltern möglicherweise zu Lasten der beruflichen Bildung beeinflussen, wengleich auch hier ein empirischer Nachweis noch zu erbringen wäre. Zumindest ist aber die Frage zu stellen, ob angesichts des hohen Anteils an Studienanfängern, die

⁷ Vgl. beispielsweise: Spiegelbeitrag vom 19.01.2015: Internationaler Vergleich. OECD rügt Deutschland für geringe Akademiker-Rate. Online unter: <http://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/oecd-ruegt-deutschland-fuer-geringe-akademiker-rate-a-1013694.html> (Letzter Zugriff am 24.2.2018)

⁸ Vgl. beispielsweise Artikel in der Welt: Finanzkrise stellt eine ganze Generation ins Abseits vom 21.3.2012. Online unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article106140814/Finanzkrise-stellt-eine-ganze-Generation-ins-Abseits.html> (Letzter Zugriff am 24.2.2018).

⁹ Hierzu wurde auf Initiative des Westdeutschen Handwerkskammertages gemeinsam von FBH und FOM eine Studie zur Berufswertigkeit durchgeführt. Vgl. <https://www.whkt.de/aus-und-weiterbildung/initiativen-des-whkt/berufswertigkeit/>

Anreizstrukturen bei einer einseitig kostenlos gestalteten akademischen Bildung überdacht werden müssen.

Ob im Ergebnis der Gleichwertigkeitsdebatte beide Bildungswege gefördert werden oder keiner von beiden, bleibt an dieser Stelle jedoch offen. Denn: Klar ist, dass sowohl Hochschul- als auch Meisterabsolventinnen und -absolventen von ihrer Entscheidung, sich weiterzuqualifizieren, in vielerlei Hinsicht profitieren – auch finanziell. Neben den Motiven einer anspruchsvolleren Tätigkeit mit mehr Verantwortung, mehr Entscheidungsfreiheit und Abwechslung verbindet sich eine Meisterqualifikation auch mit Gehaltssteigerungen (bei angestellter Tätigkeit in entsprechender Position)¹⁰. Das bedeutet, dass wie auch im Rahmen von Debatten um Studiengebühren die Frage gestellt werden muss, inwieweit sich das Individuum auch an der Finanzierung seiner Bildung involviert ist. Diese Diskussion soll aber in diesem Papier nicht geführt werden.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl wirtschaftspolitisch als auch bildungspolitisch Argumente auf der Hand liegen, die eine Förderung der Meisterqualifizierung sinnvoll erscheinen lassen. Anreize für Bildung und berufliche Weiterentwicklung zu schaffen, scheint sowohl gesamtwirtschaftlich, gesellschaftlich als auch für das Individuum sinnvoll. Nichtsdestotrotz sind diese Argumente auch insofern diskussionswürdig, als dass bei den gesamtwirtschaftlichen Vorteilen die Frage der persönlichen Vorteile und damit die Frage der Eigenverantwortung und Beteiligung an den Kosten abgewogen werden müssen. Dies betrifft letztlich nicht nur die berufliche, sondern auch die akademische Bildung, was den Kreis zur zur Forderung nach Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung in der Begründung der SPD-Fraktion schließt.

¹⁰ Vgl. Rasch, K./ Reibold, R.R.(2017): Absolventenstudie 2017. Einkommensentwicklungen in ausgewählten Gewerben. Ergänzungen zu den kammer-spezifischen Auswertungen.