

Hermann Benner

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage des dualen Systems der Berufsausbildung

Im Zusammenhang mit dem Normenkontrollverfahren über das APIFG mußte sich das Bundesverfassungsgericht auch mit Fragen der verfassungsrechtlichen Grundlagen des dualen Systems der Berufsausbildung auseinandersetzen. Dabei stellte es fest, daß der Bund gemäß Art. 74 Ziff. 11 GG Gesetze erlassen kann, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen. Hierzu gehört auch der Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung. Die Verfassungskonformität des dualen Systems ist damit höchstrichterlich bestätigt.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seinem Urteil (2 BvF 3/77) vom 10. Dezember 1980 das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz/APIFG) vom 07. September 1976 (BGBl. I S. 2658) für nichtig erklärt.

Die Kommentatoren dieses Urteils heben nun je nach ihrer Interessenlage unterschiedliche Aspekte der Entscheidung hervor. Während die einen in der Nichtigkeitserklärung des APIFG und dem Wegfall der darin vorgesehenen Finanzierungsregelungen einen Erfolg ihrer Bemühungen sehen, weisen andere gerade umgekehrt darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht die im APIFG vorgesehene Finanzierungsregelung als in allen Punkten mit dem Grundgesetz vereinbar anerkannt hat und die Nichtigkeitserklärung lediglich aufgrund einer im APIFG enthaltenen, relativ nebensächlichen Verwaltungsvorschrift ergangen ist. Wieder andere messen dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes eine hohe Bedeutung bei wegen der Klarheit, die sie in der finanzverfassungsrechtlichen Frage der Abgrenzung von Steuern und Sonderabgaben gebracht hat.

Zwar stand die Finanzierungsregelung der Berufsausbildung im Vordergrund der rechtlichen Auseinandersetzung in diesem Normenkontrollverfahren, jedoch wirkt die im APIFG vorgesehene Berufsabgabenerhebung, die als eine von Arbeitgebern zu leistende Sonderabgabe konzipiert war, Fragen auf, die nur beantwortet werden können, wenn auch das Wesen der betrieblichen Berufsausbildung in verfassungsrechtlichem Sinne untersucht wird. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts enthält deshalb, abgesehen von seiner generellen Bedeutung auf verfassungsrechtlichem Gebiet, auch Grundaussagen zur verfassungsrechtlichen Basis der betrieblichen Berufsausbildung.

In den Leitsätzen des Urteils wird dieser Sachverhalt bereits deutlich, dort heißt es unter Nr. 3:

„a) Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt.

b) Die Erhebung einer Sonderabgabe setzt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus.

Die mit der Abgabe belastete Gruppe muß dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck evident näher stehen als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Aus dieser Sachnähe muß eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung der mit der außersteuerlichen Abgabe zu finanzierenden Aufgabe entspringen.

c) Die außersteuerliche Belastung von Angehörigen einer Gruppe setzt voraus, daß zwischen den Belastungen und den Begün-

stigungen, die die Sonderabgabe bewirkt, eine sachgerechte Verknüpfung besteht. Das ist der Fall, wenn das Abgabenaufkommen im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen, also ‚gruppennützig‘ verwendet wird“.

Das Bundesverfassungsgericht entschied, daß nach diesen für die Erhebung von Sonderabgaben zu berücksichtigenden Kriterien die Berufsabgabenerhebung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 APIFG keine Steuer, sondern eine zulässige Sonderabgabe ist. Das Bundesverfassungsgericht ging also bei seiner Entscheidung von folgenden Fakten aus:

Die Arbeitgeber, ob nun private oder öffentliche, ob Einzelunternehmer oder Kapitalgesellschaften, die nach dem APIFG mit dieser Ausbildungsabgabe belegt werden konnten, stellen insofern „eine homogene Gruppe“ dar. Eine Sachnähe zwischen der Förderung des Angebots von Ausbildungsplätzen (Abgabezweck) und dem Kreis der Abgabepflichtigen (Arbeitgeber) ist gegeben. Aus dieser Sachnähe entspringt eine Verantwortung der Arbeitgeber für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen (Erfüllung der Aufgabe). Zwischen der vorgesehenen Förderung und Belastung besteht eine sachgerechte Verknüpfung, d. h., die „gruppennützige“ Verwendung des Abgabenaufkommens wurde bejaht.

Diese Ausführungen beziehen sich nur scheinbar ausschließlich auf die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung. Tatsächlich wurden damit aber erstmals verfassungsrechtliche Aussagen zum dualen System gemacht, denn bei der Entscheidungsfindung mußten von den Verfassungsrichtern beispielsweise die aufgestellten Kriterien sachlich-inhaltlich an den „Strukturen der Lebenswirklichkeit bei Berücksichtigung der Rechts- und Sozialordnung“ (wie es in der Urteilsbegründung heißt) geprüft und ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz festgestellt werden.

Das hier erörterte Thema ist nur scheinbar theoretischer Natur. Betrachtet man allein die Praxis der betrieblichen Berufsausbildung, so zeigen sich keine verfassungsrechtlichen Probleme.

Aber schon die Frage, aufgrund welcher Rechtsvorschriften und nach welchen inhaltlichen Vorgaben privatwirtschaftliche Unternehmen Jugendliche ausbilden können, führt zu einer kontroversen Diskussion über Kompetenzen für das berufliche Bildungswesen. In der Literatur ist zur Frage der Kompetenzen für die Berufsausbildung ein breites Meinungsspektrum vorzufinden. Einen Überblick hierüber bietet FRIAUF in einem Rechtsgutachten^{*)}. Es gibt Autoren mit Extrempositionen, die wie J. Richter eine Legitimation für die betriebliche Berufsausbildung nur im Rahmen des Privatschulrechtes sehen und die Zuständigkeit für die Ordnung der Berufsausbildung ausschließlich den Ländern zusprechen oder solche, die wie H. Dinter von einer ausschließlichen Ordnungskompetenz des Bundes für den ganzen Bereich der Berufsausbildung (also Betrieb und Schule) ausgehen. Dazwischen liegen unterschiedliche Positionen, unter denen u. a. auch die verfassungsrechtliche Begründung des dualen Systems in seiner gegenwärtigen Ausprägung anzutreffen ist. Die Zuständigkeit des Bundes für die Ordnung der betrieblichen Berufsausbildung basiert im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung auf Art. 74 GG Ziff. 11 (Recht der Wirtschaft), und die Zuständigkeit der Länder für die Ordnung der schuli-

^{*)} Friauf, K. H.: Die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der beruflichen Bildung, Hamburg 1975 (= Schriften zum Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Band 7).

schen Berufsausbildung beruht auf Artikel 30 GG, in dem die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern geregelt ist.

Das Rechtsgutachten FRIAUFs zur Frage der „Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der beruflichen Bildung“ nennt die gegenwärtige Ordnungssituation verfassungskonform.

Diskussionen über die Kompetenzen für das berufliche Bildungswesen flammen vor allem aber immer dann auf, wenn Fragen zwischen Bund und Ländern im dualen System streitig sind. Da eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Problemkreis bisher noch nicht ergangen war, verdienten alle dazu vorgetragenen Meinungen, unabhängig von der jeweils selbst eingenommenen Position, zumindest Beachtung und eine kritische Auseinandersetzung. Bei seiner Entscheidung in dem Normenkontrollverfahren über das APIFG hat nun das Bundesverfassungsgericht hierzu eindeutig Stellung bezogen und Klarheit geschaffen, was die verfassungsrechtlichen Grundlagen der betrieblichen Berufsausbildung betrifft. Zweifel an den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten im dualen System haben mit hin ihre Berechtigung verloren.

Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, „der in Art. 74 Ziff. 11 GG verwendete Begriff ‚Recht der Wirtschaft‘ ist in einem weiten Sinne aufzufassen. Er umfaßt nicht nur die Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnde Normen. Zum ‚Recht der Wirtschaft‘ gehört auch der Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung, die traditionell und strukturell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgebern wahrzunehmen ist. Die Einbeziehung der öffentlichen Hand und der Religionsgemeinschaften steht dem nicht entgegen, da sie hier nur in einer speziellen typisch wirtschaftlichen Betätigung – der Ausbildung und Heranbildung nicht beamteter Arbeitnehmer – betroffen sind. Die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist in diesem Zusammenhang nicht auf Gesetze beschränkt, die nur die Rechtsbeziehungen der in Art. 74 Ziff. 11 GG einzeln aufgeführten Wirtschaftszweige regeln. Der Bund kann vielmehr nach Art. 74 Ziff. 11 GG auch Gesetze erlassen, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen“.

Bei der Gruppe der Arbeitgeber, auch der öffentlichen Arbeitgeber und der Religionsgemeinschaften, ist von einem gemeinsamen Interesse „an der sachgerechten Ausbildung einer hinreichenden Zahl junger Arbeitnehmer“ auszugehen. Hieraus resultiert auch die gemeinsame besondere Verantwortung für die Bereitstellung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes. Das Bundesverfassungsgericht begründet die sachnahe Beziehung der Arbeitgeber zur Erfüllung dieser Aufgabe u. a. wie folgt:

„In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liegt die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügen – zumal in einer insoweit durch Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 GG geprägten Rechtsordnung – typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.“

Die praxisbezogene betriebliche Berufsausbildung der Jugendlichen – und damit die besondere Verantwortung der Arbeitgeber für diesen Bereich – hat in Deutschland historische Wurzeln. Schon im Mittelalter, jedenfalls seit der Ausformung des Ausbildungs- und Erziehungsmodells des spätmittelalterlichen Zunftsystems, lagen das Recht und die Pflicht zu einer geordneten praktischen beruflichen Ausbildung bei den jeweiligen Arbeitgebern. Daran hat sich in der weiteren geschichtlichen Entwicklung des betrieblichen Ausbildungswesens nichts Grundsätzliches geändert, weder im Laufe der im 19. Jahrhundert beginnenden Industrialisierung noch in der nachfolgenden Entwicklung

der Wirtschaft bis hin zur Gegenwart. Die praktische Berufsausbildung war also nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet. Bestrebungen, sie ‚staatsnäher‘ zu organisieren, sind von den Arbeitgebern, die sich immer zu der geschichtlich gewachsenen Aufgabenteilung zwischen staatlicher und privater Verantwortung im Berufsausbildungswesen bekannt haben, stets abgelehnt worden.

Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte . . . Wirtschaft und Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland sind auf einen gut ausgebildeten Nachwuchs an Arbeitskräften angewiesen“.

Die Entzerrung der diskontinuierlichen Bevölkerungsentwicklung und des Arbeitsmarktes „dient aber vornehmlich den Arbeitgebern, die aus einer langfristigen, qualitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarktes als einer wesentlichen Voraussetzung künftiger Leistungsfähigkeit unmittelbaren Nutzen ziehen. . . Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz regelt somit lediglich eine ‚erzwungene Selbsthilfe‘, deren Ausgestaltung die Gruppenverantwortung für den Bereich der betriebsbezogenen Ausbildung unberührt läßt“. An anderer Stelle heißt es, das Gesamtinteresse der Arbeitgeber „besteht letztlich darin, für die Zukunft ein ausreichendes Angebot an den in der Regel von allen Arbeitgebern benötigten qualifizierten, berufsbezogen ausgebildeten Arbeitskräften zur Verfügung zu haben“.

Das Bundesverfassungsgericht verkennt auch nicht in seiner Urteilsbegründung das Interesse der Allgemeinheit an dem Bereich der betrieblichen Berufsausbildung, schätzt es aber geringer ein als das Interesse der Arbeitgeber. So formuliert es beispielsweise: „Der Gruppennützigkeitscharakter der Verwendung der Berufsausbildungsabgabe wird jedoch nicht dadurch aufgehoben, daß sekundär auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit gewisse Vorteile von der Abgabenverwendung haben“.

Sicherlich ist es nicht einfach, den Nutzen, den einzelne, bestimmte Gruppen oder die Allgemeinheit aus der Berufsausbildung ziehen, zu quantifizieren. Eine abweichende Meinung von der oben zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes haben zu dieser Frage drei Richter in einem Minderheitenvotum vertreten. Sie erklärten, die Abgabe diene nicht in erster Linie den Interessen der Arbeitgeber, sie „soll vielmehr ganz vorwiegend dazu dienen, ausbildungswilligen Jugendlichen ein möglichst ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu gewährleisten.“

In einer nicht zuletzt von Art. 2 und Art. 12 GG geprägten Ordnung steht ein solches Ziel vor allem im Dienste des Ausbildungswilligen selbst, sich als Person – auch beruflich – frei entfalten zu können, im Interesse der Erziehungsberechtigten und im allgemeinen kultur- und sozialpolitischen Interesse am Bildungsstand der Jugend, an der Bekämpfung von Jugend Arbeitslosigkeit und ihren weitreichenden abträglichen Auswirkungen“. Die drei Richter folgerten daraus jedoch lediglich, daß die finanziellen Lasten zur Förderung des Ausbildungsplatzangebotes durch Steuern aufzubringen seien. Die verfassungsrechtliche Kompetenz des Bundes zur Ordnung der Berufsausbildung und die betriebliche Durchführung der Berufsausbildung auf der Grundlage bundesstaatlicher Regelungen wird aber auch in dieser abweichenden Meinung nicht die Frage gestellt.

Das Problem der Zuständigkeit für die Ordnung und Durchführung der betrieblichen Berufsausbildung wurde somit durch das Urteil (– 2 BvF 3/77) vom 10.12.1980 des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts eindeutig und höchststrichterlich geklärt und in seiner gegenwärtigen Ausprägung als verfassungskonform bestätigt.