

Hermann Benner

Das Problem der Verbindlichkeit von Ausbildungsordnungen

Ein spezielles Problem der Ordnung der Ausbildungsberufe, das in gleicher Weise die Entwicklung von Ausbildungsordnungen und deren Umsetzung in die betriebliche Ausbildungspraxis betrifft, ist das der Verbindlichkeit von Ausbildungsordnungen. Für die Auswahl, die Genauigkeit der Formulierung und Anordnung der Ausbildungsziele und -inhalte ist bei der Entwicklung einer Ausbildungsordnung die Kenntnis des Verbindlichkeitsgrades dieser Vorschrift ebenso eine unabdingbare Voraussetzung wie für die Anwendung der Ausbildungsordnung bei der Berufsausbildung. Schließlich werden durch den Verbindlichkeitsgrad einer Ausbildungsordnung die individuellen und generellen Möglichkeiten und Grenzen der betrieblichen Berufsausbildung bestimmt.

Ausbildungsordnungen sind nach § 25 BBiG und HwO Rechtsverordnungen, die die betriebliche Berufsausbildung als materielles Recht regeln. Sie werden als Grundlage für eine geordnete und einheitliche Berufsausbildung sowie zur Anpassung der Berufsausbildung an die technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erfordernisse und deren Entwicklung vom Bundesminister für Wirtschaft oder dem sonst zuständigen Fachminister im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft erlassen und im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Rechtsverordnungen haben die Qualität verbindlicher Rechtsnormen und binden alle an der betrieblichen Berufsausbildung beteiligten Personen und Institutionen unmittelbar, wie z. B. Ausbildende, Ausbilder, Auszubildende, zuständige Stellen, Ausbildungsberater, außerbetriebliche Bildungsstätten im Sinne des § 27 BBiG.

Vor dem Erlass des BBiG waren die sog. Ordnungsmittel — zu denen Berufsbild, Berufsbildungsplan, fachlicher Ausbildungsplan, Prüfungsanforderungen gehörten — die Ordnungsgrundlage für die betriebliche Berufsausbildung im nichthandwerklich-gewerblichen Bereich und die fachlichen Vorschriften zur Regelung des Lehrlingswesens und der Gesellenprüfung im handwerklichen Bereich. Diese Ordnungsmittel wurden vom Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung auf dem Erlasswege anerkannt. Ihrer Rechtsqualität nach hatten sie empfehlenden Charakter. Durch die Aufnahme des Berufsbildes in den Lehrvertrag — also aufgrund privater Vereinbarung — erhielt dieses Ordnungsmittel seine Verbindlichkeit. Mit der organisatorischen Regelung der Lehrverhältnisse durch die Industrie- und Handelskammern war jedoch die allgemeine Anwendung der Ordnungsmittel weitgehend sichergestellt.

Das BBiG sieht in § 108 vor, daß bis zum Erlass von Ausbildungsordnungen nach § 25 BBiG die Ordnungsmittel weiterhin anzuwenden sind.

Die inhaltliche Gestaltung des Ausbildungsganges eines Ausbildungsberufes wird vor allem durch das Ausbildungsberufsbild und den Ausbildungsrahmenplan festgelegt. Im § 25 Abs. 2 Nr. 3 und 4 BBiG wird das Ausbildungsberufsbild als „die Fertigkeiten und Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung sind“ und der Ausbildungsrahmenplan als „eine Anleitung zur sachlichen und zeitlichen Gliederung der Fertigkeiten und Kenntnisse“ beschrieben. Wesentlich für die Entwicklung und Anwendung der Ausbildungsordnungen ist bei ihrer unmittelbaren Rechtsverbindlichkeit die Beziehung von Ausbildungsberufsbild und Ausbildungsrahmenplan. Es erheben sich deshalb folgende Fragen:

Bestimmt das Ausbildungsberufsbild ausschließlich die Fertigkeiten und Kenntnisse, die Gegenstand der Berufsausbildung sind, und ist der Ausbildungsrahmenplan lediglich eine Anleitung für deren sachliche und zeitliche Gliederung?

Oder enthält das Ausbildungsberufsbild die Fertigkeits- und Kenntnisbereiche, die im Ausbildungsrahmenplan sachlich und zeitlich zu gliedern und damit auch inhaltlich weiter zu differenzieren sind? Befreit der Anleitungscharakter des Ausbildungsrahmenplanes von der Pflicht, ihn als Rechtsnorm unmittelbar übernehmen und anwenden zu müssen oder zwingt er zur unmittelbaren und vollinhaltlichen Übernahme? Zur Beantwortung dieser Frage läßt sich die Rechtsauffassung des Verordnungsgebers wie folgt zusammenfassen:

Das Ausbildungsberufsbild gibt die Ausbildungsinhalte in knapper Form zusammengefaßt, übersichtlich und genau wieder. Es handelt sich dabei um die globale Angabe der Lernbereiche und die Charakterisierung derjenigen Sachgebiete, in denen während der Berufsausbildung Fertigkeiten und Kenntnisse zu erwerben sind. Nach dem Wortlaut der Einleitungsformel handelt es sich bei dem Ausbildungsberufsbild um einen Minimalplan, d. h. der Ausbildende ist verpflichtet, alle darin aufgeführten Fertigkeiten und Kenntnisse zu vermitteln.

Der Ausbildungsrahmenplan, der eine Anleitung zur sachlichen und zeitlichen Gliederung der Fertigkeiten und Kenntnisse darstellt, konkretisiert die im Ausbildungsberufsbild angegebenen Ausbildungsinhalte und gliedert sie nach didaktischen Gesichtspunkten. Dabei werden die Ausbildungsinhalte, wie sie im Ausbildungsberufsbild angegeben sind, wörtlich wiederholt, inhaltlich differenziert und zeitlich geordnet. Der Ausbildungsrahmenplan ist Grundlage für den individuellen aufzustellenden Ausbildungsplan und damit für die betriebliche Berufsausbildung. Sie soll mit dem Ausbildungsrahmenplan aber nicht in allen Einzelheiten festgelegt werden. Eine größere Klarheit über das anzustrebende Ausbildungsziel bietet die teilweise realisierte lernzielorientierte Gestaltung des Ausbildungsrahmenplanes.

Mit dieser Charakterisierung von Ausbildungsberufsbild und Ausbildungsrahmenplan läßt sich die seit Erlass des BBiG vertretene Auffassung der zuständigen Ministerien über die Funktion und Verbindlichkeit dieser beiden Bestandteile einer Ausbildungsordnung grob umreißen. Im einzelnen sind jedoch seither Interpretationsunterschiede bei der Kennzeichnung dieser Bestimmungen zu verzeichnen, die Konsequenzen für die Entwicklung von Ausbildungsordnungen haben könnten.

Zunächst ging der Verordnungsgeber von einer absoluten Bindung der Ausbildenden an das Ausbildungsberufsbild und den Ausbildungsrahmenplan aus, was durch die wortgleiche Wiederholung der Ausbildungsinhalte in der sachlichen und zeitlichen Gliederung des Ausbildungsrahmenplanes innerhalb der Ausbildungsordnung zum Ausdruck kam.

Die Zusammenfassung von sachlicher und zeitlicher Gliederung und das Anfügen des Ausbildungsrahmenplanes in Form einer Tabelle als Anlage der Ausbildungsordnung mag ein erster Hinweis gewesen sein auf die unterschiedliche Bedeutung, die dem Ausbildungsberufsbild und dem Ausbildungsrahmenplan beigemessen wird, obwohl die Rechtsverbindlichkeit des Ausbildungsrahmenplanes durch diese Tatsache nicht berührt ist.

Der im Zusammenhang mit dem Rückgang des Ausbildungspatztangebotes aufgekommenen Kritik wegen der Starrheit von Ausbildungsordnungen begegneten der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft und der Bundesminister für Wirtschaft mit einer Erklärung zur Flexibilität der Ausbildungsordnung.

Danach sind die im Ausbildungsrahmenplan enthaltenen Ausbildungsziele und -inhalte vollständig zu vermitteln, je-

doch kann von der zeitlichen Anordnung der Ausbildungsinhalte dann abgewichen werden, wenn individuelle und betriebliche Besonderheiten dies erfordern. Diese Auffassung hat auch bei einigen Ausbildungsordnungen in der sogenannten Flexibilitätsklausel ihren Niederschlag gefunden. Sie lautet: „Eine vom Ausbildungsrahmenplan abweichende sachliche und zeitliche Gliederung des Ausbildungsinhaltes ist insbesondere zulässig, soweit eine berufsfeldbezogene Grundbildung vorausgegangen ist oder betriebspraktische Besonderheiten die Abweichung erfordern“ [1]. Die Ausbildungsinhalte und die von ihnen abgeleiteten Prüfungsanforderungen sind danach kein Gegenstand einer flexiblen Handhabung, lediglich ihre zeitliche Abfolge, und zwar sowohl im Hinblick auf die Anordnung der Ausbildungsböcke als auch im Hinblick auf die dafür vorgesehenen zeitlichen Richtwerte. Schwierigkeiten, die bei der betrieblichen Ausbildung nach den neuerlassenen kaufmännischen Ausbildungsordnungen entstanden sind, weil eine Anzahl von Ausbildenden nicht in der Lage ist, alle Ausbildungsinhalte, insbesondere die Kenntnisse der automatisierten Datenverarbeitung zu vermitteln, veranlaßten die zuständigen Ministerien zu der Erklärung, daß der Ausbildungsbetrieb von der Vermittlung solcher Ausbildungsinhalte absehen kann, die „zum Lehrstoff der Berufsschule gehören und in der Berufsschule auch tatsächlich vermittelt werden“ [2]. Diese Erklärung beinhaltet bereits eine, wenn auch bedingte inhaltliche Flexibilität.

Für die Entwicklung von Ausbildungsordnungen ergibt sich aus der dargestellten Situation folgende Beziehung:

Je mehr der Anleitungs- oder Empfehlungscharakter des Ausbildungsrahmenplanes hervorgehoben wird oder bei der juristischen Interpretation zur Geltung kommt, desto mehr Detailangaben über die als unabdingbar erachteten Ausbildungsinhalte müssen in das Ausbildungsberufsbild aufgenommen werden.

Um Mißverständnissen vorzubeugen, sei betont, es geht hier nicht um die Beurteilung der flexiblen Handhabung einer Ausbildungsordnung oder um die Wertung von juristischen Interpretationen, sondern lediglich um die Feststellung, daß die formaljuristischen Vorgaben sich unmittelbar auf die inhaltliche Gestaltung der Ausbildungsordnungen auswirken.

Eine unter anderen Prämissen entwickelte Ausbildungsordnung kann bei Interpretationsänderungen nicht im ursprünglichen Sinne des Verordnungsgebers ausbildungswirksam werden.

Insofern wäre sicherlich juristisch zu klären, ob der Anleitungscharakter des Ausbildungsrahmenplanes stärker ist als der vollinhaltliche Anwendungzwang, der von der Tatsache ausgeht, daß der Ausbildungsrahmenplan Bestandteil einer Rechtsverordnung ist.

Die Ausbildungsordnungen müssen zweifellos unter dem Gesichtspunkt ihrer Rechtswirksamkeit und Verbindlichkeit konzipiert werden. Das bedeutet aber auch, daß nur Ausbildungsinhalte aufzunehmen sind, die betrieblich oder überbetrieblich vermittelt werden sollen. Das Problem der sogenannten Zuweisung von Ausbildungsinhalten zu den Lernorten kann sich dann nicht nach dem Erlaß einer Ausbildungsordnung stellen, sondern müßte bereits bei der Entwicklung der Ausbildungsordnung geklärt werden. In den Erläuterungen zum Schema einer Ausbildungsordnung für Monoberufe des Bundesausschusses für Berufsbildung heißt es u. a.: „Da eine grundsätzliche Trennung der Fertigkeiten und Kenntnisse, die in der Ausbildungsstätte und in der Berufsschule vermittelt werden, nicht sinnvoll ist, sind in die Ausbildungsordnung alle Fertigkeiten und Kenntnisse aufzunehmen, die Gegenstand der Berufsausbildung sind“ [3]. Diese Aussage muß wegen der unmittelbaren Bindung der betrieblichen Ausbildung an die Ausbildungsordnung mindestens als mißverständlich bezeichnet werden. Sie kann sich nicht auf alle Inhalte der Berufsausbildung beziehen, sondern nur auf solche, die sowohl vom Ausbildungsbetrieb als auch von der Berufsschule zu vermitteln sind.

Zusammenfassung:

- Ausbildungsordnungen sind Rechtsverordnungen, die die betriebliche Berufsausbildung regeln.
- Ausbildungsordnungen binden die an der betrieblichen Berufsausbildung beteiligten Personen und Institutionen unmittelbar.
- Der Verbindlichkeitsgrad einer Ausbildungsordnung ist wesentlich für die inhaltliche Gestaltung des Ausbildungsberufsbildes und des Ausbildungsrahmenplanes.
- Die Flexibilität des Ausbildungsrahmenplanes betrifft nach Auffassung der zuständigen Ministerien lediglich die zeitliche Anordnung der Ausbildungsziele und -inhalte.
- Ausbildende können — wie im Zusammenhang mit kaufmännischen Ausbildungsberufen erklärt wurde — von der Vermittlung solcher Ausbildungsinhalte absehen, die zum Lehrstoff der Berufsschule gehören und auch dort vermittelt werden.
- Die Frage der sogenannten Lernortzuweisung von Ausbildungsinhalten muß vor und nicht nach dem Erlaß einer Ausbildungsordnung geklärt werden.

Anmerkungen

- [1] Bundesminister für Wirtschaft: Verordnung über die Berufsausbildung zum Chemielaboranten vom 28. 6. 1974, in: Bundesgesetzblatt 1974 Teil I, S. 1367 u. 1368.
- [2] Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Pressemitteilungen 77/1975, S. 2.
- [3] Bundesausschuß für Berufsbildung: Empfehlungen eines Schemas für Ausbildungsordnungen der Monoberufe, in: Bundesarbeitsblatt, 23. Jg. (1972), Heft 5, S. 341 ff.

Jörg-Rainer Gerlach

„Kunststoff-Formgeber“ – ein neuer Ausbildungsberuf

Z. Z. befindet sich ein Ausbildungsordnungsentwurf mit dem Arbeitstitel „Kunststoff-Formgeber“ im Abstimmungs- und Erlaßverfahren. Dieser Entwurf ist von den Sozialpartnern in Zusammenarbeit mit dem zuständigen Fachminister (Bundesminister für Wirtschaft) und dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung entwickelt worden. Am Ende des Verfahrens steht der Erlaß einer Rechtsverordnung durch den Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft. Damit werden

spätestens zum Ausbildungsbeginn 1976 die Schulabgänger einen neuen Ausbildungsberuf zur Auswahl haben. Die Kunststoffverarbeitende Industrie kann erstmals in einem Ausbildungsberuf ausbilden, der unmittelbar für die Kunststoffverarbeitung relevant ist.

Bei der Erarbeitung einer Ausbildungsordnung sollten bildungspolitische, pädagogische, technische, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische sowie gesellschaftspolitische Aspekte berücksichtigt werden.