

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BBiG)

A. Einleitung

Die Bundesregierung bedauert, daß der Bundesrat sich in seiner Stellungnahme auf eine allgemein formulierte Ablehnung des Regierungsentwurfs beschränkt. Sie kann in den unter Buchstabe B enthaltenen Aussagen keinen konstruktiven Beitrag erkennen, die Probleme der beruflichen Bildung wirklich zu lösen. Wenn hinter diesen Aussagen ein geschlossenes, widerspruchsfreies Konzept stände, hätte es auch möglich sein müssen, dies durch gesetzestechnisch formulierte Änderungsanträge zum Gegenstand des weiteren Gesetzgebungsverfahrens zu machen.

Viele der abstrakt formulierten Zielvorstellungen sollen — im Gegensatz zu den in der Stellungnahme enthaltenen Behauptungen — gerade durch den Regierungsentwurf erreicht werden. Abgesehen von den in der Stellungnahme enthaltenen Widersprüchen werden in Teil B der Stellungnahme die Vorstellungen des Bundesrates weder hinreichend konkretisiert noch so gefaßt, daß sie beim weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt werden könnten.

Das Ziel des vorliegenden Regierungsentwurfs ist es gerade,

- der Qualität und der Entwicklung der beruflichen Bildung sowie dem Angebot an Ausbildungsplätzen unter wirtschaftlichen, bildungspolitischen und gesellschaftlichen Erfordernissen besser gerecht werden zu können;
- die Partnerschaft der Beteiligten sowie die Initiativen und das Engagement in der beruflichen

Bildung zu fördern und auf eine bessere Grundlage zu stellen;

- die berufliche Bildung zu einem gleichwertigen Teil des gesamten Bildungssystems zu machen, ohne deren Besonderheiten zu vernachlässigen.

B. Stellungnahme im einzelnen

I. Zur Organisation der beruflichen Bildung

Der Stellungnahme des Bundesrates wird widersprochen.

Die Vorschriften über die Berufsbildungsverwaltung, die im Achten Kapitel des Regierungsentwurfs zusammengefaßt sind, dienen dem Ziel,

- die gleichberechtigte Mitwirkung aller an der beruflichen Bildung Beteiligten zu sichern, insbesondere die öffentliche Verantwortung und die Verantwortung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer besser miteinander zu verbinden, um so eine notwendige Partnerschaft herzustellen;
- die Einheitlichkeit der grundlegenden Konzeption bei Ausübung der zwischen Bund und Länder geteilten Kompetenzen durch verstärkte Zusammenarbeit und besser abgestimmte Kooperation zu sichern;
- die wirkungsvolle Durchführung der auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene zu erfüllenden Aufgaben der beruflichen Bildung bei einem vertretbaren verwaltungsmäßigen Aufwand zu gewährleisten.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die gesellschaftlichen Gruppen, stärker als es die Stellungnahme des Bundesrates will, in den Gestaltungsprozeß einbezogen und nicht auf eine Beratungsmöglichkeit abgedrängt werden sollen.

Der Bundesrat berücksichtigt bei seiner ablehnenden Stellungnahme nicht, daß gerade in der Berufsbildungsverwaltung unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen, die einen Ausgleich verlangen, und daß sich Lösungen verbieten, die einseitig nur bestimmte Ansprüche — sei es die der Arbeitgeber, die der Arbeitnehmer oder des Bundes und der Länder — berücksichtigen. Der Bundesrat erkennt durchaus, daß eine Reihe von Grundprinzipien beim Aufbau und bei der organisatorischen Gestaltung der Berufsbildungsverwaltung beachtet werden müssen; er nennt ausdrücklich — in Übereinstimmung mit den Vorstellungen der Bundesregierung — als Forderungen an eine Berufsbildungsverwaltung

- die Partnerschaft der Beteiligten zu fördern,
- die Verantwortung gegenüber dem Parlament zu gewährleisten,
- wirksame, unaufwendige Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen zu sichern,
- eine enge und nutzbringende Kooperation zwischen Bund und Ländern zu ermöglichen.

Es werden aber keine Lösungen vorgeschlagen, die in gleicher Weise wie die Regelungen des Regierungsentwurfs Grundlagen schaffen, die verschiedenen Postulate miteinander in Übereinstimmung zu bringen.

Dies macht ein Vergleich der Vorstellungen des Bundesrates für die Organisation der Berufsbildungsverwaltung auf den verschiedenen Ebenen mit den Regelungen des Regierungsentwurfs deutlich.

1. Bundesinstitut für Berufsbildung

Die Forderung nach einer gleichberechtigten verantwortlichen Mitwirkung der an der beruflichen Bildung Beteiligten kann auf der Bundesebene nicht dadurch erfüllt werden, daß — wie es vom Bundesrat vorgeschlagen wird — ein beratender Bundesausschuß für Berufsbildung lediglich unverbindliche Empfehlungen an die Beteiligten richtet. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sich eine partnerschaftliche Kooperation nur dann bewähren kann, wenn ihr die Funktion einer gestaltenden und richtungweisenden Mitarbeit an den inhaltlichen Grundlagen der beruflichen Bildung gegeben wird. Hierfür ist es erforderlich, eine Organisationsstruktur zu schaffen, die es ermöglicht, in gleichberechtigter Zusammenarbeit von Bund und Ländern die Vorarbeiten an solchen Aufgaben durchzuführen, deren gemeinsame Entwicklung der Sache nach geboten ist, wie dies beispielsweise für die Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen allgemein anerkannt wird. Hierfür genügt es nicht, daß von Zeit zu Zeit neben-

amtlich tätige Sachverständige ohne ausreichende Unterstützung einer wirksamen Verwaltungseinrichtung in Ausschüssen zusammentreten. Die bestehenden Einrichtungen und Verfahren reichen nicht aus. Einerseits gehören die Länder nach dem geltenden Recht dem Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung nicht an; andererseits sind die Sozialpartner an der Abstimmung nicht beteiligt.

Die Vorschriften in dem Regierungsentwurf über das Bundesinstitut für Berufsbildung entsprechen der Forderung nach parlamentarischer Verantwortlichkeit der Verwaltung. Diesem Anliegen wird dadurch entsprochen, daß bei bestimmten Aufgaben, an deren Erfüllung ein besonderes staatliches Interesse besteht, gerade aus diesem Grunde die Einflußmöglichkeiten des zuständigen Bundesministers verstärkt sind und auf diese Weise die Verantwortlichkeit der Bundesregierung gegenüber dem Parlament hinsichtlich dieser Aufgaben in vollem Umfang aufrechterhalten bleibt.

Der vom Bundesrat erhobene Vorwurf, der Bund unterliefe einseitig die erforderliche Kooperation zwischen Bund und Ländern und die Länder seien im Bundesinstitut für Berufsbildung unterrepräsentiert, übersieht zwei für dieses Kooperationsverhältnis wichtige Tatsachen:

- In allen Gremien des Bundesinstituts — mit Ausnahme des Länderausschusses, in dem eine Mehrheit der Länderbeauftragten verbindlich vorgesehen ist, — haben die Beauftragten von Bund und Ländern die gleiche Stimmenzahl. In dieser Regelung kommt der feste Wille der Bundesregierung zum Ausdruck, mit den Ländern auf dem Gebiet der beruflichen Bildung gleichberechtigt zusammenzuarbeiten.
- Bundesregierung und Bundesrat stimmen darin überein, daß im Bundesinstitut für Berufsbildung keine abschließenden Entscheidungen über die von Bund und Ländern gemeinsam abzustimmenden Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne vorgenommen werden sollen. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist es jedoch nicht zulässig, im Gesetzentwurf selbst das Verfahren der Abstimmung in allen Einzelheiten zu regeln. Deshalb hat die Bundesregierung vorgeschlagen, parallel zu den Beratungen des Gesetzentwurfs den Abschluß eines Bund-Länder-Abkommens vorzubereiten, das die Vorschriften des Berufsbildungsgesetzes ergänzt und das sicherstellt, daß die notwendige Abstimmung unter Beachtung der Regeln gleichberechtigter Partnerschaft und der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten vorstatten gehen kann.

Die im Regierungsentwurf für das Bundesinstitut für Berufsbildung vorgesehenen Aufsichtsbefugnisse und Weisungsrechte sind aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Sie betreffen nicht die politischen Entscheidungen innerhalb der Kooperation zwischen Bund und Ländern.

2. *Landesausschuß für Berufsbildung*

Die im Regierungsentwurf vorgeschlagene Erweiterung der Aufgabenstellung der Landesausschüsse für Berufsbildung ist ebenfalls von dem Bestreben getragen, die Mitwirkungsmöglichkeiten der an der beruflichen Bildung beteiligten Gruppen zu stärken. Es besteht kein Grund zu der Annahme, daß der Umfang dieser Aufgaben zu einer unangemessenen, nicht zu erfüllenden Belastung dieser Einrichtungen führen wird. Die vom Bundesrat erhobene Forderung, daß im Landesausschuß auch Lehrer an beruflichen Schulen und betriebliche Ausbilder angemessen vertreten sein müßten, entspricht auch den Vorstellungen der Bundesregierung und ist auf der Grundlage der Vorschriften des Regierungsentwurfs erfüllbar.

Die Errichtung von Landesanstalten für Berufsbildung, die in das Ermessen der Länder gestellt wird, läßt entgegen der Ansicht des Bundesrates keineswegs die Gefährdung der Bundeseinheitlichkeit, vielmehr gerade deren Stärkung erwarten. Die Zusammenfassung von Verwaltungsaufgaben in einer Landesanstalt fördert die einheitliche Durchführung in dem Land und erleichtert die bundeseinheitliche Durchführung von Berufsbildungsaufgaben.

3. *Bezirksausschüsse*

Mit der Errichtung von Bezirksausschüssen wird eine Möglichkeit geschaffen, die Kooperation zwischen den nach fachlichen Gesichtspunkten gegliederten zuständigen Stellen auch organisatorisch zu unterstützen. In ihrer Aufgabenstellung und Zusammensetzung sind sie klar von anderen Verwaltungseinrichtungen der beruflichen Bildung, insbesondere von den Landesausschüssen und von den zuständigen Stellen abgegrenzt, so daß Kompetenzüberschneidungen und Zersplitterungen der Organisationsstrukturen nicht eintreten können.

Die Errichtung der Bezirksausschüsse ist in das Ermessen der zuständigen obersten Landesbehörde gestellt. Sie hat zu beurteilen, ob nach den besonderen Gegebenheiten des Landes die Schaffung dieser Ausschüsse im Interesse der beruflichen Bildung geboten ist.

4. *Berufsbildungsausschüsse der zuständigen Stellen*

Die Bundesregierung will die Rechte der Berufsbildungsausschüsse in wichtigen Punkten erweitern, um insoweit die gleichberechtigte Mitwirkung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an den Berufsbildungsaufgaben der zuständigen Stellen zu erreichen. Der Bundesrat sieht darin „unvertretbare Eingriffe in die Selbstverwaltung der Kammern“ und will es deshalb beim heutigen Rechtszustand belassen. Die Bundesregierung ist demgegenüber der Auffassung, daß die Forderung nach einer gleichberechtigten Partnerschaft zwischen den an der beruflichen Bildung Beteiligten gerade auf der betrieblichen Ebene durch Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen für eine Mitwirkung von

Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erfüllen ist. Die Regelungen des Regierungsentwurfs gefährden die Funktionsfähigkeit der zuständigen Stelle in keiner Weise. Im Gegenteil sind die vorgeschlagenen Entscheidungs- und Mitwirkungsmechanismen praktikabel, erforderlich und für die Ziele der beruflichen Bildung förderlich.

Die Stellungnahme des Bundesrates ist nicht schlüssig. Einerseits sollen die Lehrer gleiche Rechte wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben, aber andererseits wird jede Erweiterung der Ausschußrechte abgelehnt.

5. *Prüfungsausschüsse*

Die Schaffung staatlicher Prüfungsausschüsse für die berufliche Bildung berücksichtigt die Tatsache, daß im übrigen Bildungsbereich Prüfungsausschüsse ausschließlich staatliche Einrichtungen darstellen. Die notwendige gegenseitige Anrechnung und Gleichstellung von Prüfungsabschlüssen wird auf diese Weise auch institutionell erleichtert. Die Befürchtung des Bundesrates, die Trennung der Aufgaben der Errichtung des Ausschusses und der Geschäftsführung könnte zu einem zusätzlichen kostenrelevanten und zeitraubenden Verwaltungsaufwand führen, widerspricht der praktischen Erfahrung, die mit dieser Regelung beispielsweise bei den handwerklichen Meisterprüfungsausschüssen gewonnen worden ist. Den Ländern werden durch diese Regelung keine zusätzlichen Kosten entstehen, die ins Gewicht fallen.

6. *Planung und Statistik*

Die weitere Entwicklung der beruflichen Bildung, insbesondere die Qualität der Berufsausbildung und die Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots erfordern Instrumente, mit deren Hilfe Entwicklungstendenzen in der beruflichen Bildung rechtzeitig erkannt werden können. Hierfür sind die Regelungen des Regierungsentwurfs notwendig.

a) *Planung*

Entgegen der Stellungnahme des Bundesrates greift der Regierungsentwurf nicht in die Planungsbefugnisse der Länder ein. Er beschränkt sich vielmehr darauf, die wesentlichen allgemeinen Ziele der Berufsbildungsplanung zu benennen, die von allen an der Berufsbildungsplanung Beteiligten auf Bundes- und Landesebene im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten zu beachten sind. Die Abstimmung mit den Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung ist durch das Bundesraumordnungsgesetz und die dort vorgesehenen Verfahren gewährleistet.

b) *Statistik*

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, daß das bisherige statistische Instrumentarium im Bereich der Berufsbildung nicht den Anforderungen genügt, die an eine Statistik als Planungsvoraussetzung im Berufsbildungswesen zu stellen sind. Die Bemühungen, dem empfindlichen Mangel an

aussagefähigen Zahlen über die Berufsbildung abzuheben, waren weitgehend erfolglos. Entgegen der Stellungnahme des Bundesrates beschränkt sich der Datenkatalog des Regierungsentwurfs auf die notwendigen Daten, die schon heute insbesondere bei den zuständigen Stellen weitgehend vorhanden, aber für allgemeine Zwecke der Berufsbildung und Berufsbildungsplanung nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar sind.

Der Vorschlag, die zu erhebenden Tatbestände nicht im Gesetz selbst, sondern durch Rechtsverordnung zu regeln, widerspricht allgemeiner Praxis bei der Abfassung statistischer Gesetze (vgl. §§ 6, 7 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke vom 3. September 1953). Andererseits steht sie im augenscheinlichen Widerspruch zu der in der Stellungnahme des Bundesrates geforderten Verringerung der Zahl der Ermächtigungsnormen.

II. Finanzierung der Berufsausbildung

Der Stellungnahme des Bundesrates wird widersprochen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß es bei der heute festzustellenden Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots und der Nachfrage nicht zu verantworten wäre, davon abzusehen, im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes Rechtsgrundlagen für eine Finanzierung der Berufsausbildung zu schaffen. Es würde den Interessen aller Beteiligten, insbesondere der ausbildungsplatzsuchenden Jugendlichen widersprechen, dem Vorschlag des Bundesrates folgend, erst Mangelsituationen abzuwarten, ehe mit einer dann nicht zu vermeidenden zeitlichen Verspätung die erforderlichen Prüfungen eingeleitet und Rechtsvorschriften geschaffen werden.

Die Bundesregierung hat sich bei ihrem Vorschlag für eine Finanzierung der Berufsausbildung auch von volkswirtschaftlichen Erwägungen leiten lassen. Der Regierungsentwurf berücksichtigt ferner den Grundgedanken einer gerechten Lastenverteilung zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben. Allerdings ist es im Rahmen des beschränkten Finanzvolumens nur möglich, die Erstattung von Teilkosten der Berufsausbildung vorzusehen.

Die Bundesregierung hat in der Begründung des Regierungsentwurfs darauf hingewiesen, daß die vorgesehenen Finanzierungsmaßnahmen die bestehenden vielfältigen finanziellen Förderungen der beruflichen Bildung durch den Bund weder ablösen noch verringern sollen. Vielmehr werden diese staatlichen Hilfen ergänzend zu einer Berufsausbildungsfinanzierung nach dem Berufsbildungsgesetz treten. Insoweit besteht kein Unterschied in der Auffassung zwischen der Bundesregierung und dem Bundesrat.

Der Bundesrat gibt keine nähere Begründung für die negativen Erwartungen, die er an die von der Bundesregierung vorgeschlagene Regelung der Be-

rufsausbildungsfinanzierung knüpft. Deshalb kann auch nur allgemein zu den geäußerten Befürchtungen Stellungen genommen werden:

Durch die Finanzierungsregelung werden nicht nur Betriebe begünstigt, die bisher nicht oder nicht in ausreichendem Maße ausgebildet haben, vielmehr können nach der vorgesehenen Regelung alle Betriebe, die im Jahr einer Durchführung der Finanzierungsregelung Ausbildungsverhältnisse begründen, Zuschüsse zu den Kosten der Berufsausbildung erwarten. Die unterschiedlich hohe Bemessung der Zuschüsse soll die tatsächlichen Kosten berücksichtigen. Deshalb werden Zuschüsse für die Errichtung neuer Ausbildungsplätze im allgemeinen höher ausfallen, weil dann größere Investitionskosten anfallen als in Fällen, in denen bereits vorhandene Plätze besetzt werden sollen. Zu berücksichtigen ist auch, daß Differenzierungen nach Ausbildungsberufen, Ausbildungsabschnitten und Regionen möglich sind und daß auf diese Weise ein gezielter Einsatz der Mittel vorgenommen werden kann, um regionale und branchenmäßige Ungleichgewichte abzubauen.

Die Bundesregierung wird Vorschläge für ein Verfahren vorlegen, das es ermöglicht, das Angebot an Ausbildungsplätzen und die Nachfrage danach in der gebotenen Zeit zu erfassen und für den Zweck der Analyse von Über- oder Unterangeboten verfügbar zu machen.

Die Unterstützung der Ausbildungsbetriebe in konjunkturell schwachen Phasen ist besonders nötig, um die Ausbildungsbereitschaft dieser Betriebe zu stützen und zu erhalten. Die Abgabe kann auch in diesen Phasen als eine vertretbare Belastung angesehen werden.

Die Bundesregierung wird dafür Sorge tragen, daß die erforderlichen Mittel aus der Finanzierung der Berufsausbildung zur Verfügung stehen, wenn sie zur Sicherung des Ausbildungsplatzangebotes benötigt werden. Diesem Ziel dient u. a. die Regelung des § 86 Abs. 4 des Regierungsentwurfs, nach der eine Bevorschussung, soweit erforderlich, durch den Bund durch Rechtsverordnung vorgesehen werden kann, damit im Gegensatz zu der Befürchtung des Bundesrates eine rasche Wirkung der Finanzierungsmaßnahmen erreicht wird.

Schließlich erhebt der Bundesrat zu Unrecht den Vorwurf, die Finanzierungsregelung verfehle ihr Ziel der Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots, weil die Ausbildungsbetriebe ihr Ausbildungsplatzangebot jetzt einschränken würden, um später in den Genuß der Zuschüsse zu kommen. Es ist zwar nicht auszuschließen, daß einzelne Betriebe in der vagen Hoffnung auf den Eintritt einer allgemeinen Mangellage so spekulieren und damit die Heranbildung ihres Nachwuchses und ihre künftige Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel setzen. Die Finanzierungskonzeption des Regierungsentwurfs ist aber so angelegt, daß der einzelne Betriebsinhaber nicht sicher vorausschätzen kann, ob sich das Ausbildungsplatzangebot allgemein so entwickeln wird, daß die gesetzlichen

Voraussetzungen für eine Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung erfüllt werden, und ob er selbst in den Genuß einer finanziellen Förderung kommen kann. Im übrigen wird sich die Wirtschaft insgesamt unternehmerisch nicht so kurzfristig verhalten, ihre Ausbildungsbereitschaft allein von der Erwartung auf die Erstattung eines Teiles der Berufsausbildungskosten abhängig zu machen.

III. Struktur der beruflichen Bildung

Der Stellungnahme des Bundesrates wird widersprochen.

Der Vorwurf, die Struktur der beruflichen Bildung werde verwischt und das duale System ausgehöhlt, ist völlig unbegründet.

1. Das fundamentale System

Die Bedeutung der betrieblichen Berufsausbildung hat die Bundesregierung — auch in der Begründung zum Regierungsentwurf — vielfach gewürdigt. Entgegen der Stellungnahme des Bundesrates gefährdet der Regierungsentwurf das Prinzip der Berufsausbildung in Betrieb und Schule nicht, sondern macht es zur entscheidenden Grundlage des Gesetzesvorhabens. Einer langjährigen Tradition in der Wirtschaft völlig entsprechend und nach bisher unbestrittener Praxis, geht der Regierungsentwurf davon aus, daß auch die Berufsausbildung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten Bestandteil des dualen Ausbildungssystems und mit der Berufsausbildung im Betrieb eng verknüpft ist. Das Anliegen des Regierungsentwurfs ist es, zu einer geordneten und zweckmäßigen Durchführung der Berufsausbildung in betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildungsstätten beizutragen und die rechtlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten — bei freier Wahl der im Einzelfall geeignet erscheinenden Vertragsform — entsprechend dem geltenden Recht aber juristisch klarer zu definieren. Diese Klärung wird auch dazu beitragen, die — erwünschte und von der Wirtschaft geforderte — Kooperation zwischen verschiedenen Ausbildungsstätten zu erleichtern und damit die Ausbildungsmöglichkeiten von Klein- und Mittelbetrieben zu erweitern.

2. Die Ordnung der Berufsausbildung

Im Gegensatz zur Stellungnahme des Bundesrates bringt der Regierungsentwurf die gebotene und wünschenswerte Klarheit über Grundsätze und Gliederung der Berufsausbildung.

In der Beschränkung auf die Regelung der Grundstrukturen beruflicher Bildung, die zukünftige Entwicklungen nicht verbaut, sieht die Bundesregierung einen Vorzug ihres Entwurfs. Deshalb hat sie auch — wie in der Begründung zum Regierungsentwurf ausdrücklich dargelegt — z. B. den Begriff Berufsgrundbildungsjahr nicht aufgenommen. Der Regierungsentwurf gewährleistet, wie in der Stellung-

nahme des Bundesrates gefordert wird, die berufliche Grundbildung über einen längeren Zeitraum sachgerecht schrittweise zu entwickeln.

Der Stellungnahme des Bundesrates muß ferner insoweit widersprochen werden, als sie die auch von weiten Teilen der Wirtschaft begrüßte Möglichkeit, Berufsbildungsgänge als Baukastensystem zu entwickeln, ablehnt.

Der Regierungsentwurf sichert Jugendlichen durch das Gebot, nur nach der Ausbildungsordnung auszubilden (§ 7), und durch das grundsätzliche Verbot, Teilverträge abzuschließen (§ 32), eine umfassende qualifizierte Berufsausbildung. Er überläßt es aber Erwachsenen, die Berufsausbildung oder auch Teile davon in freier Vertragsgestaltung so durchzuführen, wie es dem individuellen Zweck der Vertragspartner am besten entspricht. Auch dieses bildungspolitisch sinnvolle und wirtschaftspolitisch adäquate Ordnungsprinzip des Regierungsentwurfs — das an verschiedenen Stellen der Begründung ausführlich erläutert ist — gibt keine Grundlage für die Feststellung des Bundesrates, das duale System werde ausgehöhlt.

Schließlich hält die Bundesregierung es für einen Vorzug, wenn die mit dem Regierungsentwurf gegebenen Möglichkeiten, die Berufsausbildung unter Berücksichtigung wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen zu ordnen, auch begrifflich eindeutig definiert werden.

3. Berufliche Weiterbildung

Der Regierungsentwurf geht — wie in der Begründung verdeutlicht — davon aus, daß die Anpassungsfähigkeit des Weiterbildungssystems, die Vielzahl und die Eigenverantwortlichkeit der Träger sowie die Vielseitigkeit des Angebots so zu berücksichtigen sind, daß die — auch in der Stellungnahme des Bundesrates für das Bildungswesen ausdrücklich geforderte — öffentliche Verantwortung einerseits und die notwendige Flexibilität des Weiterbildungssystems andererseits in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.

Deswegen überträgt der Regierungsentwurf entgegen der Stellungnahme des Bundesrates die Ordnungsprinzipien für die Berufsausbildung nicht, auch nicht hinsichtlich des Weiterbildungspersonals, undifferenziert auf die Weiterbildung, sondern sieht abgestufte Regelungen vor, die zu einem offenen und anpassungsfähigen System der beruflichen Weiterbildung führen. Neben dem Anerkennungsverfahren für Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Prüfungen außerhalb von Weiterbildungsordnungen ist auch die Möglichkeit einer Vollregelung durch Anerkennung und Ordnung von Weiterbildungsberufen vorgesehen.

Gerade dieses System verbürgt, was die Stellungnahme des Bundesrates verkennt, eine praxisnahe und bedarfsgerechte berufliche Weiterbildung für unterschiedliche Adressatengruppen und Bildungsbedürfnisse. Es ermöglicht — ohne definitorisch starre Abgrenzung — materiell zwischen Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung zu unterscheiden.

Die Systematik des Arbeitsförderungsgesetzes wird entgegen der Stellungnahme des Bundesrates nicht gestört.

4. Prüfungswesen

Das geltende Recht geht — wie in der Begründung zum Regierungsentwurf dargetan — von einem traditionellen Prüfungssystem aus, das eine zeitlich-punktuellen Abschlußprüfung über den gesamten Ausbildungsstoff am Ende des Bildungsganges vorsieht. Vorleistungen und Prüfungsleistungen, die im Schulsystem erbracht wurden, finden keine Berücksichtigung.

Der Regierungsentwurf fördert demgegenüber entsprechend neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen und pädagogischen Erfahrungen im Bildungswesen ein flexibles Prüfungssystem.

Im Gegensatz zur Stellungnahme des Bundesrates ist die Bundesregierung der Auffassung, daß das Zulassungsverfahren möglichst offen geregelt werden sollte, weil in der Prüfung selbst und nicht im Zulassungsverfahren darüber entschieden werden soll, ob der Prüfungsteilnehmer das Ausbildungsziel erreicht hat.

Der Stellungnahme des Bundesrates muß ferner insoweit widersprochen werden, als sie davon ausgeht, daß eine Erweiterung der Möglichkeiten, die Ausbildungsdauer abzukürzen, die Gefahr einer bedrohlichen Leistungssenkung in sich berge. Diese Abkürzungsmöglichkeiten sind bereits im geltenden Recht berücksichtigt. Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Möglichkeit einer Abkürzung der Konzentration der Berufsausbildung dient und Doppelausbildungen vermeidet. Soweit der Regierungsentwurf über das geltende Recht hinausgeht, erleichtert er gerade eine angemessene Berücksichtigung schulischer und hochschulischer Ausbildungszeiten.

Der Hinweis in der Stellungnahme des Bundesrates, ausbildungsbegleitende Leistungsnachweise seien noch nicht ausreichend erprobt und dürften nicht als Regelfall festgeschrieben werden, erkennt, daß ausbildungsbegleitende Leistungsnachweise in Ausbildungsordnungen vorgesehen und in den Prüfungsordnungen konkret geregelt sein müssen, ehe sie in der Praxis angewendet werden können. Die Voraussetzungen für ausreichende Erprobungsphasen regelt der Regierungsentwurf.

5. Ausbildereignung

Es ist unbestritten, daß die fachliche und die pädagogische Qualifikation des Ausbilders eine Schlüsselfunktion für die Entwicklung der beruflichen Bildung hat. Auch der Bildungsgesamtplan fordert, daß höhere Anforderungen an die Qualifikation der Ausbilder gestellt werden müssen, und daß Inhalt, Umfang und Abschluß der Ausbildungsmaßnahmen zu regeln sind. Dieser gemeinsamen Auffassung von Bund und Ländern widerspricht es, wenn in der Stellungnahme des Bundesrates eine Ausweitung formalisierter und durch Prüfung zu belegender Eignungsnachweise abgelehnt, auf jede fachliche Quali-

fikation, die über die berufliche Erstausbildung hinausgeht, verzichtet wird, und die Fragen der pädagogischen Qualifikation nicht angesprochen werden. Im übrigen geht der Regierungsentwurf von den heute geltenden Ausbildungsvoraussetzungen aus, sieht allerdings die Instrumente vor, die erforderlich sind, um die Ausbilderqualifikation schrittweise der Entwicklung in Wirtschaft und Technik und den dadurch steigenden Anforderungen anzupassen.

6. Fernunterricht

Die Stellungnahme geht von dem Mißverständnis aus, daß berufliche Bildungsgänge durch Fernunterricht insgesamt ersetzt werden sollen. Die Bundesregierung ist bereit, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Frage einer Klarstellung des Entwurfs insoweit zu prüfen.

Hinsichtlich der Gesetzgebungsbefugnis vertritt die Bundesregierung die Auffassung, daß die Festlegung von Anerkennungsvoraussetzungen für Fernunterrichtslehrgänge als wirtschaftsrechtliche Regelungen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 74 Nr. 11 GG unterliegt. Diese Kompetenz besteht unabhängig davon, auf welche Abschlüsse diese Lehrgänge vorbereiten sollen. Im übrigen beschränkt sich der Entwurf in seinen bildungsrechtlichen Anforderungen an Fernunterrichtslehrgänge auf den Bereich der nichtschulischen beruflichen Bildung und bleibt auch insoweit im Rahmen der dem Bund zustehenden Gesetzgebungskompetenz.

IV. Verfassungsrechtliche Fragen

Der Stellungnahme des Bundesrates wird widersprochen.

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung des Bundesrates, der Regierungsentwurf begegne in einigen Teilen verfassungsrechtlichen Bedenken. In Übereinstimmung mit dem Rechtsausschuß des Bundesrates und ausgehend von der in der Stellungnahme des Bundesrates zitierten verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ist die Bundesregierung vielmehr der Ansicht, daß das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung der außerschulischen beruflichen Bildung zuweist. Diese Befugnis ist, wie sich auch aus dem in der Stellungnahme des Bundesrates zitierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt, nicht auf die berufliche Bildung in Betrieben beschränkt. Sie hat ganz allgemein zum Gegenstand, Berufe in der Wirtschaft rechtlich zu ordnen und in diesem Rahmen u. a. — als Voraussetzung für die Berufsausübung — Ausbildung und Prüfung zu normieren, unabhängig davon, ob der Lernort ein Betrieb, eine Verwaltung oder eine überbetriebliche Ausbildungsstätte ist.

Es ist nicht ersichtlich, mit welcher Begründung entgegen der o. a. umfassenden Formulierung des Bundesverfassungsgerichts die Kompetenz des Bundes, Ausbildungsberufsbilder und Ausbildungsrahmen-

pläne rechtlich zu fixieren und eine Berufsausbildungsabgabe zu regeln, verneint werden könnte.

Aus den vorgenannten Gründen ist auch kein Gesichtspunkt erkennbar, der eine hinsichtlich der Gesetzgebungsbefugnis unterschiedliche Behandlung von Berufsausbildung und beruflicher Weiterbildung rechtfertigen könnte.

Nach Auffassung der Bundesregierung kann es schließlich nicht zweifelhaft sein, daß die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes zur Regelung der beruflichen Bildung auch die Bewertung der Abschlüsse und deren Einordnung in das Bildungssystem umfaßt. Die hiervon abweichende Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates — der sonst keine verfassungsrechtlichen Bedenken erhebt — beruht auf einem an der Schule orientierten Bildungsbegriff, der durch den Bildungsgesamtplan überwunden worden ist.

Der in der Stellungnahme des Bundesrates erhobene Vorwurf, die Vielzahl der Verordnungsermächtigungen sei rechtsstaatlich bedenklich, läßt außer acht, daß ein Berufsbildungsgesetz in vielen Bereichen auf das Mittel der Rechtsverordnung angewiesen ist, wenn es den Forderungen nach schneller An-

passungsfähigkeit unter Berücksichtigung regionaler und sektoraler Besonderheiten einerseits und möglichst weitgehender Sicherung der Bundeseinheitlichkeit andererseits gerecht werden will.

Die vorgesehenen Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen dienen auch nicht der Umgehung des Gesetzgebers, sondern sind erforderlich, um die vielschichtige und dem stetigen Wandel unterworfenen bildungsrechtliche Materie im Interesse der Wirtschaft und der Auszubildenden auf dem jeweils aktuellen Stand der Entwicklung zu halten.

Entsprechend den rechtsstaatlichen Anforderungen des Grundgesetzes sind die notwendigen Kernregelungen im Regierungsentwurf enthalten. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsnormen nach Artikel 80 GG sind nach Auffassung der Bundesregierung gewahrt, die Bundesregierung ist aber bereit, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob und ggf. wo eine weitere Konkretisierung erforderlich ist. Im übrigen sind auch im Unterausschuß des Rechtsausschusses und im Rechtsausschuß des Bundesrates verfassungsrechtliche Bedenken in dieser Frage nicht erhoben worden.

