

Bericht

des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (18. Ausschuß)

- I. zu dem von den Fraktionen der SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)
— Drucksachen 7/5236, 7/5490 —**
- II. zu dem von den Fraktionen der SPD, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung
— Drucksachen 7/5237, 7/5490 —**
- III. zu dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes
— Drucksachen 7/5261, 7/5490 —**
- IV. zu dem vom Bundesrat eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Rücklagenbildung für Berufsausbildungsverhältnisse)
— Drucksachen 7/5280, 7/5490 —**

Bericht der Abgeordneten Engholm, Dr. Gölter, Schedl, Frau Schuchardt und Wüster

I. Allgemeines

1. Gegenstände der Beratungen

Der Bundestag hat am 9. April 1976 mit der Mehrheit von SPD und FDP den Entwurf eines Berufsbildungsgesetzes verabschiedet (vgl. den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft — Drucksachen 7/4949, 7/4976). Der Bundesrat hat mit der Mehrheit der von CDU und CSU re-

gierten Länder in seiner Sitzung vom 14. Mai 1976 diesen Gesetzentwurf abgelehnt.

- a) Die Fraktionen der SPD und FDP legten am 20. Mai 1976 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) — Drucksache 7/5236 — vor. Dieser Entwurf übernimmt im wesentlichen aus dem vom Bundesrat abgelehnten Berufsbildungsgesetz die Vorschriften über Finanzierung, Planung

und Statistik und über das Bundesinstitut für Berufsbildung. Die Vorschläge wurden so verändert, daß eine Zustimmung des Bundesrates nach Auffassung von SPD und FDP nun nicht mehr erforderlich ist.

- b) Ebenfalls am 20. Mai 1976 legten die Fraktionen der SPD und FDP den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung (Drucksache 7/5237) vor.

Das Gesetz dient der Ergänzung des Ausbildungsförderungsgesetzes und beinhaltet die Steuerfreiheit der Finanzhilfen aus dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz sowie das Angebot an die Länder, sich bei der Einziehung der Berufsgenossenschaften bedienen zu können. Das Gesetz bedarf der Zustimmung des Bundesrates.

- c) Am 25. Mai 1976 legte die Fraktion der CDU/CSU den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes — Drucksache 7/5261 — vor.

Der Vorschlag enthält die von der Union bereits im Verlaufe der ersten Beratungen des Berufsbildungsgesetzes vorgelegten Vorschläge zur Novellierung des geltenden Gesetzes von 1969 sowie den Vorschlag einer Finanzierungsregelung.

- d) Am 14. Mai 1976 beschloß der Bundesrat, den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Rücklagenbildung für Berufsausbildungsverhältnisse) — Drucksache 7/5280 — im Deutschen Bundestag gem. Artikel 76 GG einzubringen.

Das Gesetz sieht eine Finanzierungsregelung für den Bestand und die Neuerrichtung von Ausbildungsplätzen auf steuerrechtlicher Grundlage vor. Der Vorschlag ist deckungsgleich mit der Alternative 1 im Finanzierungsvorschlag der CDU/CSU.

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzesvorschläge a bis d in erster Lesung in seiner 247. Sitzung am 3. Juni 1976 beraten und dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft federführend überwiesen. Mitberatend sind die Ausschüsse für Arbeit und Sozialordnung, Wirtschaft und Finanzen. Der Haushaltsausschuß ist zu a, c, und d mitberatend, zu a bis d gemäß § 96 GOBT beteiligt.

2. Ausschußberatung

2.1. Gang der Beratung

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft beriet die Gesetzentwürfe erstmals in seiner 84. Sitzung am 9. Juni 1976.

Die CDU/CSU beantragte zu Beginn, die von ihr erneut vorgelegte Novelle zum Berufsbildungsgesetz — Drucksache 7/5261 — zur Grundlage der Beratung zu machen, da sie nicht nur — wie der Entwurf der SPD und FDP — eine Finanzierungsre-

gelung enthalte, sondern eine grundsätzliche Anpassung des geltenden Gesetzes aus dem Jahre 1969 an die seitdem erfolgten Entwicklungen zum Ziel habe. Die Novelle sei folglich der weitergehende Regelungsvorschlag.

SPD und FDP lehnten diesen Antrag ab, da der Entwurf der CDU/CSU später als der von SPD und FDP eingebracht worden sei, vor allem aber unter Hinweis darauf, daß der mit dem jetzigen Novellierungsvorschlag der CDU/CSU identische frühere Entwurf — Drucksache 7/4574 — vom Ausschuß und vom Plenum bereits für erledigt erklärt worden sei. Mit der Mehrheit von SPD und FDP wurde beschlossen, zunächst den nach Auffassung der Koalition nicht zustimmungsbedürftigen Entwurf der SPD und FDP — Drucksache 7/5236 — und anschließend die zustimmungsbedürftigen Entwürfe — Drucksachen 7/5237, 7/5261, 7/5280 — zu beraten.

Im Anschluß an die öffentliche Anhörung (s. u. 2.2) wurden die Vorlagen in der 87. Sitzung am 23. Juni 1976 abschließend beraten. Die materielle Beratung wird unten (II. 4) detailliert dargestellt.

Bei der Schlußabstimmung wurden die Gesetzentwürfe der SPD und FDP — Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), Drucksache 7/5236; Entwurf eines Gesetzes zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung, Drucksache 7/5237 — von der Mehrheit (SPD und FDP) gegen die Stimmen der CDU/CSU angenommen. Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU — Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes sowie zur Änderung des Einkommensteuergesetzes, Drucksache 7/5261 — wurde von der Mehrheit (SPD und FDP) gegen die Stimmen der CDU/CSU abgelehnt. Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Rücklagenbildung für Berufsausbildungsverhältnisse), Drucksache 7/5280 — wurde daraufhin einvernehmlich für erledigt erklärt.

2.2. Öffentliche Anhörung

In der 85. Sitzung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft am 11. Juni 1976 beschlossen die Abgeordneten auf Antrag der Fraktion der CDU/CSU eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu den Fragen der Auswirkungen und Praktikabilität der Regelungsvorschläge zur Finanzierung und zur Planung und Statistik der Berufsbildung und den vorgelegten Alternativen.

Die Anhörung fand in der 86. Sitzung am 23. Juni 1976 statt. Angehört wurden:

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
- Bundesverband der Deutschen Industrie
- Deutscher Industrie- und Handelstag
- Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels
- Zentralverband des Deutschen Handwerks
- Deutscher Gewerkschaftsbund

- Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
- Industriegewerkschaft Metall
- Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr
- Deutscher Gewerkschaftsbund — Landesbezirk Berlin —
- Deutsche Angestelltengewerkschaft
- Christlicher Gewerkschaftsbund
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften

Themen der Anhörung waren:

hinsichtlich der Finanzierung der Berufsausbildung

- die grundsätzliche Frage, ob die Mittel durch eine Umlage unter den Betrieben oder aus den öffentlichen Haushalten aufgebracht werden sollten;
- die Durchführung der Finanzierung;
- die Frage der Differenzierung nach Kostenklassen, Regionen und Sektoren;

hinsichtlich Planung und Statistik

- der objektive Bedarf an Daten;
- die Praktikabilität der vorgesehenen Maßnahmen.

Hinsichtlich der Einzelheiten wird auf das Stenographische Protokoll verwiesen.

2.3. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung empfahl in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1976 mit der Mehrheit (SPD und FDP), die Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und FDP — Drucksachen 7/5236 und 7/5237 — anzunehmen.

Die Minderheit (CDU/CSU) vertrat die Auffassung, die in den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und des Bundesrates — Drucksachen 7/5261 und 7/5280 — formulierte Konzeption stelle die geeignetere Alternative dar.

Der Finanzausschuß empfahl in seiner Stellungnahme vom 9. Juni 1976 mit der Mehrheit (SPD und FDP), die Gesetzentwürfe der Fraktionen der SPD und FDP anzunehmen, mit der Maßgabe, daß die Vorschriften des § 26 Abs. 4 und des § 30 des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes — Drucksache 7/5236 — aus diesem Gesetzentwurf herausgenommen und in den Gesetzentwurf zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung — Drucksache 7/5237 — eingefügt werden. Die Anträge der Fraktion der CDU/CSU, die den im Bildungsausschuß zu alternativen Lösungen einer finanziellen Förderung der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen gestellten entsprachen, wurden von der Mehrheit abgelehnt. Auch die Gesetzentwürfe der CDU/CSU und des Bundesrates — Drucksachen 7/5261 und 7/5280 — wurden von der Mehrheit des Finanzausschusses abgelehnt. Der Wirtschaftsausschuß stimmte den Gesetzentwürfen der SPD und FDP — Drucksachen 7/5236 und 7/5237 — mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU/CSU zu. (Die Vertreter der FDP-

Fraktion waren bei den Beratungen nicht anwesend.) Eine Empfehlung des Wirtschaftsausschusses zu § 4 in Drucksache 7/5236 wird unten (III.) erläutert. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU — Drucksache 7/5261 — wurde mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU/CSU abgelehnt. Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 7/5280 — wurde mit den Stimmen der SPD gegen die Stimmen der CDU/CSU bei drei Enthaltungen auf seiten der CDU/CSU abgelehnt.

Der Haushaltsausschuß wird gesondert berichten.

Falls sich durch die Mitberatung des Haushaltsausschusses eine Änderung der Beschlüsse ergeben sollte, wird dies in Ergänzung des Berichts im Plenum mündlich vorgetragen.

II. Grundzüge

1. Vorschläge der SPD und FDP

Die Fraktionen der SPD und FDP halten eine umfassende Reform der beruflichen Bildung zur Herstellung ihrer Gleichwertigkeit im Bildungssystem für unabdingbar. Die Vorschriften des Entwurfs eines Berufsbildungsgesetzes, das am 9. April 1976 vom Deutschen Bundestag beschlossen worden ist (Drucksache 7/3714), haben ihren Vorstellungen von der Neuordnung der beruflichen Bildung entsprochen. Nach der Ablehnung dieses Gesetzentwurfs durch die Mehrheit des Bundesrates wird mit den vorliegenden Gesetzentwürfen zumindest die vorrangige Aufgabe der Berufsbildungspolitik erfüllt, ein ausgewogenes Angebot an Ausbildungsplätzen auch für die ab 1977 stark ansteigenden Schulentlaßjahrgänge zu sichern.

Die Lösung dieser Aufgabe duldet keinen Aufschub. Bereits 1977 werden im Vergleich zu 1976 fast 50 000 Jugendliche mehr die allgemeinbildenden Schulen verlassen und Ausbildungsplätze in Betrieben suchen. Ihre Berufsausbildung, die weitgehend ihre Lebenschancen bestimmt, kann nur gewährleistet werden, wenn eine ausreichende Anzahl von Betrieben dazu veranlaßt werden kann, ihr Angebot an geeigneten Ausbildungsplätzen zu erweitern. Hierzu ist ein flexibles Instrumentarium finanzieller Hilfen erforderlich.

Dieses Problem muß auch in einem gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang gesehen werden. Die Sicherung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen ist gleichzeitig ein Beitrag zum sozialen Frieden sowie zur Stabilität und Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft in der Zukunft.

Die Gesetzentwürfe (Drucksache 7/5236 und 7/5237) übernehmen im wesentlichen aus dem am 9. April 1976 verabschiedeten Entwurf des Berufsbildungsgesetzes die Vorschriften über die Finanzierung der Berufsausbildung, die Planung und Statistik und das Bundesinstitut für Berufsbildung, in denen die Mehrheit des Ausschusses die geeigneten rechtlichen Instrumente sieht, die notwendigen finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots zu schaffen, die erforderlichen statistischen Entschei-

dungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen, sowie die Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Staat und Wirtschaft, Bund und Ländern, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Berufsbildungspraxis und Berufsbildungsforschung zu verstärken.

1.1. Bildungspolitische Ausgangslage

Die bildungspolitischen Anstrengungen sind bisher vor allem den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und den Hochschulen zugute gekommen. Inzwischen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Schwerpunkte der Bildungspolitik der Gegenwart und der nächsten Zukunft von der Berufsbildung bestimmt werden müssen. In diesem Teil des Bildungswesens, durch den die Mehrheit der Jugendlichen den Weg in das Arbeitsleben findet, sind ernsthafte Anstrengungen erforderlich, um das Ungleichgewicht gegenüber den anderen Teilen des Bildungssystems abzubauen und ihn zu einem gleichrangigen und gleichwertigen Teil des Bildungswesens weiterzuentwickeln.

Diese Kurskorrektur zugunsten der beruflichen Bildung erhält Nachdruck durch die in der nächsten Zeit zu erwartende Verknappung an Ausbildungsmöglichkeiten. In den Jahren von 1977 bis 1983 werden geburtenstarke Jahrgänge die Schulen verlassen und eine erhöhte Nachfrage nach beruflichen Ausbildungsplätzen auslösen. Es ist nicht zu erwarten, daß diese Verknappung ohne gesetzgeberische Vorkehrungen überwunden werden kann. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Aktion aller Beteiligten ergibt sich aus der Gefahr, daß Hunderttausende von ausbildungswilligen Jugendlichen kein angemessenes Bildungsangebot erhalten könnten, wenn nicht geeignete Maßnahmen ergriffen würden, die Ausbildungskapazitäten rasch zu erweitern. Bis 1980 wird sich die Zahl der Jugendlichen, die im Vergleich zum jetzigen Stand zusätzlich Ausbildungsplätze suchen werden, nach Angaben der BLK um insgesamt etwa 400 000 erhöhen.

Diese Entwicklung der Schulentlaßzahlen birgt die Gefahr in sich, daß

- die Anzahl der Jugendlichen ohne Ausbildungsvertrag ansteigt; für die betroffenen Jugendlichen bedeutet dies eine allgemeine Verschlechterung ihrer Lebenschancen und im späteren Erwerbsleben die erhöhte Gefahr, arbeitslos zu werden,
- die Zahl der arbeitslosen Jugendlichen wieder ansteigt; die Erfahrung der Arbeitslosigkeit zu Beginn des Erwerbslebens kann eine lebensbestimmende, negative Einstellung der Betroffenen zu unserem Gesellschaftssystem auslösen.

Neben den bildungspolitischen und gesellschaftspolitischen Aspekten dieser Entwicklung darf auch die wirtschaftspolitische Seite einer fehlenden Berufsausbildung einer so großen Anzahl von Jugendlichen nicht übersehen werden, die in dem Verzicht auf eine höherwertige Nutzung eines beachtlichen Leistungspotentials liegen würde.

Die Mehrheit des Ausschusses ist deshalb der Auffassung, daß die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für ein kurzfristig einsetzbares Fi-

nanzierungsinstrument zu schaffen sind, das geeignet ist, das Angebot an qualifizierten Ausbildungsplätzen zu sichern und dem Bedarf entsprechend zu erhöhen. Wegen der primären Verantwortung der Betriebe ist dieses Instrumentarium so angelegt, daß es subsidiär wirkt und dem von Betrieb und Schule getragenen System der Berufsausbildung gerecht wird. Die Mehrheit des Ausschusses bedauert, daß es nicht zu weitergehenden Reformschritten in der beruflichen Bildung kommen kann, wie sie in dem am 9. April 1976 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten, am 14. Mai 1976 jedoch von der Mehrheit der unionsregierten Länder im Bundesrat abgelehnten Entwurf des neuen Berufsbildungsgesetzes vorgesehen waren. Sie hält die darin enthaltenen Reformvorstellungen nach wie vor für notwendig und möglich. Auf die erneute Einbringung auch der materiellen Vorschriften aus dem Entwurf des Berufsbildungsgesetzes sowie der organisatorischen Verbesserungen auf Landes- und Bezirksebene haben die Fraktionen der SPD und FDP jedoch verzichtet, weil nach dem bisherigen Verlauf der Beratungen und in Anbetracht der wenigen Sitzungswochen vor dem Ende der Legislaturperiode des 7. Deutschen Bundestages tragfähige Ergebnisse insoweit nicht mehr erwartet werden können. Die Mehrheit des Ausschusses geht jedoch davon aus, daß bei der Anwendung des geltenden Berufsbildungsgesetzes die bei der Erarbeitung des Entwurfs eines neuen Berufsbildungsgesetzes gewonnenen Erkenntnisse und erreichten Beratungsergebnisse als Hinweise auf die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung verwertet werden.

1.2. Schwerpunkte des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes

Zur Überwindung der schwerwiegenden Probleme der beruflichen Bildung beschränkt sich der Entwurf des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes, der nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, auf die Regelung der folgenden Tatbestände:

a) Sicherung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen

In Anlehnung an die Vorschläge der Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung (Drucksache 7/1811) und in Übereinstimmung mit dem am 9. April 1976 verabschiedeten Entwurf eines neuen Berufsbildungsgesetzes hat die Bundesregierung durch Rechtsverordnung ein Finanzierungsinstrumentarium in Kraft zu setzen, wenn das Angebot an Ausbildungsplätzen nicht ausreicht, die Nachfrage an Ausbildungsplätzen zu befriedigen. Das Angebot ist nicht als ausreichend zu betrachten, wenn das Gesamtangebot die Gesamtnachfrage bis zum 30. September des vergangenen Jahres um weniger als 12,5% überstiegen hat und nicht zu erwarten ist, daß sich dieses Verhältnis im laufenden Jahr wesentlich verbessert (§ 2 Abs. 1). Der Prozentsatz des globalen Angebotsüberhangs ist deshalb mit 12,5% gewählt worden, weil an diesem Punkt ein Ausgleich regionaler Angebotsdefizite zu erwarten ist, soweit diese Defizite nicht ihre Ursache in der Regionalstruktur, wie z. B. einem mangelnden

Betriebsbesatz haben, der eine wesentliche Ausweitung des betrieblichen Ausbildungsplatzangebots nicht zuläßt. Außerdem sollen die Jugendlichen noch ein Mindestmaß an Auswahlmöglichkeiten zwischen Ausbildungsberufen und Ausbildungsplätzen haben. Stellt die Bundesregierung auf Grund des jährlich zu erstattenden Berufsbildungsberichts (§ 5 Abs. 3) fest, daß ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot nicht besteht, wird durch Rechtsverordnung bestimmt, daß

- alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber bis zu 0,25 % von der Lohn- und Gehaltssumme, die im Jahr 400 000 DM übersteigt, als Berufsausbildungsabgabe abzuführen haben; daraus werden 700 bis 800 Millionen DM aufkommen; alle Betriebe bis etwa 20 Beschäftigten und die übrigen Betriebe sind bis zu etwa 20 Beschäftigten durch den Freibetrag von der Abgabe freigestellt.
- Zuschüsse zur Sicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots an die Betriebe gezahlt werden, die sich an den Kosten der Berufsausbildung orientieren und nach Ausbildungsberufen, Ausbildungsjahren, Ausbildungsabschnitten und Regionen differenziert sein können; diese Zuschüsse dienen der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze, der Erhaltung bestehender Ausbildungsplätze, der Weiterführung gefährdeter betrieblicher Ausbildungsplätze und der vollen Nutzung überbetrieblicher Ausbildungsstätten.

Diese Finanzierungskonzeption geht davon aus, daß es in einem System der Berufsausbildung mit den Lernorten Betrieb und Schule in erster Linie in der Verantwortung der Betriebe liegt, ein ausreichendes Angebot an geeigneten Ausbildungsplätzen zu machen und eine überbetriebliche Finanzierung erst dann in Kraft treten soll, wenn die Betriebe dazu aus eigener Kraft nicht in der Lage sind. Die Finanzierungsregelung nimmt also die primäre Verantwortung der Wirtschaft für das Ausbildungsplatzangebot ernst; sie geht aber auch davon aus, daß der Staat aus Haushaltsmitteln seinen Teil der Verantwortung erfüllt, in dem er das berufliche Schulwesen so ausbaut, wie es zwischen Bund und Ländern im Stufenplan zu Schwerpunkten der beruflichen Bildung vereinbart worden ist, und seine Förderung des Ausbaus überbetrieblicher Ausbildungsstätten insbesondere zur Ergänzung der Ausbildung in Klein- und Mittelbetrieben aus Haushaltsmitteln des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft steigert.

Der Gesetzentwurf sieht außerdem vor, daß tarifvertragliche Finanzierungsregelungen — wie im Baugewerbe — die den gleichen Zwecken dienen, angemessen berücksichtigt werden können.

b) Einführung einer amtlichen Berufsbildungsstatistik

Als Grundlage für eine vorausschauende und konstruktive Berufsbildungspolitik aller Verantwortlichen sind gesicherte und aktuelle statistische Daten unverzichtbar. Die Diskussion über die Berufsbildungsreform war zu einem erheblichen Teil da-

durch beeinträchtigt, daß zuverlässige Angaben über tatsächliche Verhältnisse und zu erwartende Entwicklungen nicht zur Verfügung standen. Dieser Mangel ist allgemein anerkannt und kann nur überwunden werden, wenn die in den Geschäftsstatistiken der zuständigen Stellen (Kammern), der Bundesanstalt für Arbeit und andererseits vorhandener Daten überregional aufbereitet werden.

Der Gesetzentwurf greift deshalb diesen Teil des Entwurfs des neuen Berufsbildungsgesetzes wieder auf, soweit es sich um Erhebungen über die Ausbildungsstätten, die Prüfungen und die Aufsicht über die Berufsausbildung handelt. Die dringend erwünschte Statistik über die berufliche Weiterbildung und den Fernunterricht ist nicht übernommen worden, weil sie durch die Ablehnung des am 9. April 1976 beschlossenen Entwurfs des neuen Berufsbildungsgesetzes materiell-rechtlich keine Entsprechung mehr findet.

c) Errichtung eines Bundesinstituts für Berufsbildung

Das System der beruflichen Bildung, für das Staat und Wirtschaft, Bund und Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer jeweils eine besondere Verantwortung tragen, kann nur dann erfolgreich weiterentwickelt werden, wenn es gelingt, zu einer engeren Zusammenarbeit und zu abgestimmtem Handeln zu kommen; außerdem müssen die Erfahrungen der Berufsbildungspraxis und die Erkenntnisse der Berufsbildungsforschung institutionell zusammengeführt werden. Insbesondere gilt es, bessere Voraussetzungen für die gemeinsame Erarbeitung und den abgestimmten Erlass von Ausbildungsordnungen für die Betriebe und Rahmenlehrpläne für die beruflichen Schulen zu schaffen sowie praxisnahe Regelungen für die Durchführung der beruflichen Bildung einschließlich der Berufsausbildungsfinanzierung zu entwickeln.

Der Gesetzentwurf sieht deshalb ein Bundesinstitut für Berufsbildung vor, in dem Bund und Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer unter Heranziehung der Praktiker aus Betrieb und Schule durch Zusammenarbeit und Koordinierung für eine abgestimmte und auf Gleichwertigkeit mit anderen Bildungsgängen ausgerichtete Berufsbildungspolitik sorgen können. Das bestehende Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung, das bereits 300 Mitarbeiter beschäftigt, und der Bundesausschuß für Berufsbildung gehen in diesem neuen Bundesinstitut auf. Der Koordinierungsausschuß für die Abstimmung von Ausbildungsordnung und Rahmenlehrplänen sowie das Kontaktgremium zwischen Bund und Ländern sollen bei diesem neuen Bundesinstitut einen Ort der effektiveren Zusammenarbeit finden und sich auf Ergebnisse gemeinsamer Arbeit aller Beteiligten stützen können. Soweit — wegen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern — eine gesetzliche Absicherung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in einem Bundesgesetz nicht erreicht werden kann, soll sie in einem Bund-Länder-Abkommen vorgenommen werden, über das die Verhandlungen bereits weit fortgeschritten sind und bald abgeschlossen werden sollten.

Das Bundesinstitut für Berufsbildung ist darauf angelegt, durch Zusammenarbeit aller an der beruflichen Bildung Beteiligten schneller und wirksamer praxisnahe Lösungen für die Weiterentwicklung der beruflichen Bildung zu finden. Es arbeitet auf der Grundlage von Kooperation und vermeidet damit Bürokratisierung und staatliche Reglementierung. Es hat dafür zu sorgen, daß sich die berufliche Bildung in Schulen, für die die Länder verantwortlich sind, und in den Betrieben, für die der Bund zuständig ist, nicht weiter auseinander entwickelt. Die Aufgaben des Bundesinstituts für Berufsbildung (§ 14 Abs. 2) sind umfangreich und vielfältig. Sie müssen durch eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Beteiligten und eine enge Verbindung von Berufsbildungsforschung und Berufsbildungspraxis bewältigt werden.

1.3. Gesetz zur Regelung steuerrechtlicher und anderer Fragen der Ausbildungsplatzförderung

Dieser Gesetzentwurf ergänzt das Ausbildungsförderungsgesetz um folgende Regelungen:

a) Steuerfreiheit der Ausbildungsplatzförderung

Die Zuschüsse nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz müßten von den Betrieben als Einkünfte versteuert werden, wenn sie nicht von der Einkommensteuer freigestellt würden. Das würde jedoch deren Wirksamkeit zur Sicherung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen wesentlich mindern und dem Zweck der Ausbildungsfinanzierung nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz zuwiderlaufen. Die Zuschüsse werden deshalb steuerfrei gestellt.

Außerdem wird durch den Gesetzentwurf das Aufkommen aus der Ausbildungsabgabe steuerfrei gestellt, damit die Mittel den Ausbildungsbetrieben in vollem Umfang zugute kommen können.

b) Nutzung der Berufsgenossenschaften

Nach Artikel 83 Grundgesetz führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus; dies berücksichtigt der Gesetzentwurf. Er bietet aber gleichzeitig den Ländern an, durch Landesrecht zu bestimmen, daß die Ausbildungsabgabe durch die Berufsgenossenschaften eingezogen wird (Organierte). Dieses Angebot wird gemacht, um diese Aufgabe mit dem geringsten Aufwand erfüllen zu können. Die Berufsgenossenschaften, die Einrichtungen des Bundesrechts sind, bieten die beste Gewähr dafür, weil sie über die notwendigen Daten verfügen und ein eingespieltes Verfahren haben, auf der Bemessungsgrundlage der Lohn- und Gehaltssumme die Ausbildungsabgabe zusammen mit ihren Beiträgen einzuziehen.

2. Vorschläge der CDU/CSU

2.1. Allgemeine Situation

Die Fraktion der CDU/CSU geht davon aus, daß in den kommenden Jahren alle Verantwortlichen zusammenwirken müssen, um ein ausreichendes Ausbildungsplatzangebot zur Verfügung zu stellen. An-

gesichts steigender Abgängerzahlen aus Sonderschule, Hauptschule, Realschule, aber auch angesichts steigender Abiturientenzahlen und sich drastisch verschlechternder Berufschancen von Hochschulabsolventen ist dies die bildungspolitische Aufgabe Nummer 1. Es ist jedoch nicht nur eine bildungspolitische, sondern auch eine arbeitsmarktpolitische Aufgabe: während wir in den Jahren von 1978 bis 1985 einen „Schülerberg“ zu bewältigen haben, gehen wir in den achtziger Jahren zunehmend einem wachsenden Defizit an qualifizierten Arbeitskräften entgegen.

Die Verwirklichung dieser Aufgabe macht es notwendig, die breite Palette der Ausbildungsbetriebe, die es glücklicherweise noch gibt, unter allen Umständen zu erhalten. Dies setzt voraus, daß die mittelständische Wirtschaft in Zukunft überhaupt noch ausbilden kann.

Die Berufsschule muß durch die Bundesländer aus der Vernachlässigung herausgeführt werden, in die sie in der Vergangenheit geraten ist.

Die Hauptschule muß frei werden von falschem Prestigedenken; eine überzogene Intellektualisierung bringt viele der jungen Menschen um ihre Chance, die für eine Ausbildung durchaus geeignet sind.

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern muß verbessert werden. Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne sind nach wie vor nicht ausreichend aufeinander abgestimmt.

Diesen Feststellungen kann nach Auffassung der CDU/CSU nur der widersprechen, dem es um Ideologie und nicht um die Sache geht. Die naheliegende Schlußfolgerung: Maßnahmen des Gesetzgebers müssen, soweit sie der Gesetzgeber überhaupt beeinflussen kann, der aufgezeigten Zielsetzung dienen, sie dürfen sie nicht unmöglich machen.

2.2. Der Gesetzentwurf der CDU/CSU

Die CDU/CSU hat bereits bei den Beratungen des vom Bundesrat abgelehnten Berufsbildungsgesetzes die Auffassung vertreten, daß der von der Bundesregierung gewählte Weg im Ansatz falsch und nicht geeignet ist, die Probleme der kommenden Jahre zu lösen.

Die Fraktion der CDU/CSU bedauert es, daß die Koalition nicht bereit war, auf der Grundlage des Gesetzes von 1969 eine gemeinsame Lösung zu erarbeiten.

Sie legt daher erneut einen eigenen Entwurf vor.

Die wesentlichen Punkte der Novelle der CDU/CSU sind:

1. Das geltende Gesetz aus dem Jahr 1969 muß durch die Vereinbarungen ergänzt werden, auf die sich Bund und Länder im Bildungsgesamtplan inzwischen geeinigt haben. Der von der Union vorgeschlagene neue § 25 enthält die Grundaussage zur Gliederung der Berufsausbildung in eine breit angelegte Grundbildung und eine darauf aufbauende berufsqualifizierende Fachbildung. Er berücksichtigt die zwischenzeitliche Entwicklung auf eine berufsfeldbezo-

gene Grundbildung, indem er davon ausgeht, daß in einem Berufsfeld die Ausbildungsberufe zusammengefaßt werden, deren Ausbildungsinhalt in einem ersten Ausbildungsabschnitt gemeinsam vermittelt werden kann. Die Neuformulierung soll dazu beitragen, daß die Gestaltung der Grundbildung in Zukunft einen reibungslosen Übergang in die berufliche Fachbildung sicherstellt.

2. Die vorgeschlagene Neufassung des § 26 (Ausbildungsordnung) ist aus zwei Gründen besonders wichtig:

Einmal soll die durch den Ausbildungsrahmenplan vorgegebene sachliche und zeitliche Gliederung an die betrieblichen Möglichkeiten angepaßt werden können, soweit dadurch die Qualität der Ausbildung nicht vermindert wird; diese ins Gesetz aufzunehmende Bestimmung ist im Interesse der Ausbildung in der mittelständischen Wirtschaft unverzichtbar. Zum anderen soll nach den Vorstellungen der Union die Ausbildungsordnung in Zukunft Hinweise auf abgestimmte Rahmenlehrpläne der Berufsschule enthalten. Im Interesse der Einheit des Ausbildungsganges ist ein solches Vorgehen unverzichtbar, wobei davon ausgegangen wird, daß auch in die Rahmenlehrpläne ein entsprechender Hinweis auf Ausbildungsordnungen aufgenommen wird (dies ist eine Vorstellung, die aus verfassungsrechtlichen Gründen in ein Berufsbildungsgesetz des Bundes nicht aufgenommen werden kann).

3. Die Neufassung des § 35 (Durchführung der Abschlußprüfung) soll eine Weiterentwicklung des Prüfungswesens und eine engere Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen und den Berufsschulen bei der Durchführung der Prüfungen ermöglichen. Im Unions-Vorschlag heißt es wörtlich: „Die in der Berufsschule nachgewiesenen Leistungen werden, soweit möglich, in die Abschlußprüfung einbezogen.“ Diese Einbeziehung wird durch Vereinbarung der zuständigen Stellen mit der zuständigen Schulaufsichtsbehörde geregelt; diese Vorschrift stellt sicher, daß besondere regionale Verhältnisse berücksichtigt werden können.

Ganz selbstverständlich ist in diesem Zusammenhang eine Möglichkeit der Rechtsverordnung durch die Bundesregierung vorgesehen, die regelt, unter welchen Voraussetzungen von Prüfungsleistungen befreit werden kann, die bereits in anderen Prüfungen, z. B. in Schulprüfungen oder in Hochschulprüfungen, nachgewiesen worden sind.

4. Die Novelle der Union schafft die Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Mitwirkung der Vertreter des berufsbildenden Schulwesens auf allen Ebenen. Sowohl in den Bundesgremien wie im Landesausschuß und in dem Ausschuß der zuständigen Stelle sollen die Beauftragten der Lehrer an beruflichen Schulen gleichberechtigt mitwirken. Um zu verhindern, daß eine Gruppe geschlossen überstimmt wer-

den kann, hat die Union vorgeschlagen, daß der Berufsbildungsausschuß der zuständigen Stelle jeweils mit einer Mehrheit von Dreiviertel der anwesenden Mitglieder votieren soll.

Von erheblicher Bedeutung ist die zusätzliche Verankerung der Mitwirkung von Ausbildern, sowohl auf der Arbeitgeber- wie auf der Arbeitnehmerseite.

5. Der Vorschlag der Union enthält eine begrenzte Ausweitung der Kompetenzen des Berufsbildungsausschusses; über die im geltenden Gesetz verankerten Rechte hinaus soll in Zukunft dem Ausschuß vor Bestellung und Abberufung von Ausbildungsberatern rechtzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben sein; darüber hinaus ist er rechtzeitig darüber zu unterrichten, welche Mittel für die Berufsbildung in die Vorschläge für den Haushaltsplan aufgenommen werden sollen; ihm ist dabei Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
6. Die vorgeschlagene Neufassung des § 23 soll eine wirksamere Überwachung der Berufsausbildung gewährleisten. Die Verantwortung des Staates bei der Durchführung der Überwachung soll verstärkt werden, ohne daß dadurch die Aufgabe der Beratung und der regelmäßigen Kontrolle der Zuständigkeit der Kammern entzogen wird. Auf den Vorschlag einer eigenen staatlichen Kontrollbehörde hat die Union verzichtet, da dabei die Gefahr der Praxisferne und der zusätzlichen Bürokratisierung gegeben wäre.
7. Die Novelle der Union unterscheidet zwischen Aufstiegsfortbildung und Anpassungsfortbildung. Die bisherigen Regelungen bedürfen für die berufliche Aufstiegsfortbildung einer näheren Präzisierung; die vorgeschlagene Neufassung ermöglicht eine abschließende Regelung durch Rechtsverordnungen des Bundes, soweit eine bundeseinheitliche Regelung geboten erscheint.
8. Die Union schafft mit ihrer Novelle die Voraussetzung für eine sich auf das Notwendige beschränkende Berufsbildungsstatistik, wobei weder die Kammern noch die Ausbildungsbetriebe mit einem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand belastet werden sollen. Eine Verbesserung des statistischen Instrumentariums ist jedoch auch aus der Sicht der CDU/CSU unverzichtbar.
9. Die Union konkretisiert mit ihrer Novelle die Berufsausbildung Behindertener und die Berufsausbildung in Einrichtungen der Erziehungshilfe sowie im Strafvollzug.
10. Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern kann nach Auffassung der CDU/CSU aus verfassungsrechtlichen und sachlichen Gründen nur außerhalb des Berufsbildungsgesetzes in Angriff genommen werden; ein gemeinsames Vorgehen in einer gemeinsam getragenen Einrichtung ist notwendig, wenn weder Bund noch Länder befürchten sollen, bei der Vertretung des eigenen Verfas-

sungsauftrages zu kurz zu kommen. Die CDU/CSU hat daher die Errichtung einer von Bund und Ländern gemeinsam getragenen Zentralstelle vorgeschlagen; zusammen mit der Novelle hat die CDU/CSU den Entwurf für ein entsprechendes Verwaltungsabkommen vorgelegt. („Abkommen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland zur Abstimmung im Bereich der beruflichen Bildung“). Vorrangige Aufgabe der Zentralstelle soll sein, die aufeinander abgestimmte Erarbeitung von Ausbildungs- und Fortbildungsordnungen des Bundes und Rahmenlehrplänen der Länder zu gewährleisten. Ganz selbstverständlich: Auch in dieser Zentralstelle sollen die Vertreter des berufsbildenden Schulwesens gleichberechtigt mitwirken.

11. a) Die Union schlägt in ihrer Novelle ein Finanzierungsmodell vor, das geeignet ist, die vorhandenen Ausbildungsplätze sicherzustellen und neue Ausbildungsmöglichkeiten für die geburtenstarken Jahrgänge zu schaffen. Der vorliegende Gesetzentwurf ermöglicht den Betrieben für die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen die Bildung einer gewinnmindernden Rücklage für jedes Berufsbildungsverhältnis von jeweils 2 000 DM. Um einen stärkeren Anreiz für die Schaffung zusätzlicher Berufsausbildungskapazitäten zu geben, soll sich diese Rücklage für die gegenüber dem Stand vom 31. Dezember 1975 geschaffenen weiteren Ausbildungsplätze auf 6 000 DM erhöhen.

Mit Hilfe dieser steuerlichen Finanzierungshilfe wird den Ausbildungsbetrieben die Aufbringung der mit einem Ausbildungsverhältnis verbundenen Kosten erleichtert und gleichzeitig die Kapitalstruktur dieser Betriebe verbessert.

- b) Alternativ wird vorgeschlagen, für bestehende Ausbildungsplätze eine steuerliche Rücklage in Höhe von 2 000 DM zu gewähren. Um die haushaltsmäßigen Belastungen zu strecken, wird die Bildung der Rücklage auf drei Jahre verteilt. Sinkt die Zahl der Ausbildungsverhältnisse unter diesen Grundbestand, so ist die Rücklage insoweit erfolgswirksam aufzulösen.

Für die Begründung und Wiederbesetzung von Ausbildungsverhältnissen, die über den jetzigen Bestand hinausgehen, wird nach dem Vorbild der Investitionszulage eine steuerpflichtige Ausbildungszulage in Höhe von je 6 000 DM gezahlt.

- c) Als weitere Lösungsmöglichkeit übernimmt die CDU/CSU in den Grundsätzen die vom Bundeswirtschaftsminister aufgezeigte Möglichkeit der Förderung durch Zulagen sowohl für bestehende als auch für neu zu errichtende Ausbildungsplätze.

Danach erhalten Auszubildende im Einstellungsjahr für jeden Lehrling, den sie über

den Durchschnitt der letzten drei Jahre (oder fünf Jahre) zusätzlich einstellen, eine Zulage von durchschnittlich ca. 5 000 DM. Der Förderbetrag sollte sich an den Nettokosten je Ausbildungsberuf orientieren und nach drei bis vier Kostenklassen differenziert werden. Für neue Ausbildungsverhältnisse auf bestehenden Plätzen erhalten Auszubildende eine einmalige Zulage von ca. 1 000 DM. Die Zulagen werden nach dem Vorbild des Investitionszulagengesetzes auf Antrag vom Finanzamt ausgezahlt; damit werden auch die Länder an den Kosten nach dem Schlüssel der Einkommen- und Körperschaftsteuerverteilung beteiligt.

3. Der Gesetzentwurf des Bundesrates

Der Vorschlag des Bundesrates sieht — wie Vorschlag 1 der CDU/CSU — steuermindernde Rücklagen in Höhe von 2 000 DM für bestehende und 6 000 DM für neu zu errichtende Ausbildungsplätze vor.

Als Alternative wird eine Ausbildungszulage nach dem verfahrensmäßigen Vorbild der Investitionszulage in Betracht gezogen. Die steuerpflichtige Zulage soll der Höhe nach gestaffelt sein und für bestehende bzw. die Wiederbesetzung bestehender Ausbildungsverhältnisse 2 000 DM und für neugegründete Ausbildungsmöglichkeiten 6 000 DM betragen.

4. Materielle Beratung

4.1. Finanzierung der Berufsausbildung

- a) Die Fraktion der CDU/CSU erhob Bedenken gegen die Aufteilung der Gesetzesmaterie in ein zustimmungsfreies und in ein zustimmungspflichtiges Einzelgesetz. Sie führte aus, es sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar zulässig, daß der Gesetzgeber in Ausübung seiner gesetzgeberischen Freiheit ein Gesetzesvorhaben in mehreren Gesetzen regeln, unzulässig werde das Vorhaben jedoch dann, wenn dadurch unvollständige Gesetze (*leges imperfectae*) entstünden. Dies sei der Fall, wenn ein Zustimmungsgesetz über verfahrensrechtliche Regelungen erst in den materiell-rechtlichen Normen ihren vollen Gehalt oder die materiell-rechtlichen Normen ohne die Vorschriften über das Verfahren der Landesverwaltung eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite bekämen.

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz erfülle diese Kriterien. Es bedürfe zu seiner Durchführung Regelungen, die zwar das Verfahrensrecht betreffen, die aber auch materiell-rechtliche Auswirkungen hätten.

Diese Bedenken würden auch von Bundeswirtschaftsminister Friderichs geteilt, der in einer FDP-Presseerklärung vom 18. Juni 1976 erklärt habe, daß der Entwurf des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes ohne die Regelung der Durchführungsvorschriften kaum praktikabel sei. Die

Aufteilung in zwei Gesetze, die getrennt nicht wirksam vollzogen werden könnten, sei also offenbar auch nach Meinung des Bundeswirtschaftsministers bedenklich.

Die Koalition erwiderte, es sei nicht richtig, daß es sich bei dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz um eine *lex imperfecta* handle. Vielmehr sei dieses Gesetz für sich allein praktikierbar. Es gehe von dem im Grundgesetz als Regelfall vorausgesetzten Zustand aus, daß die Länder das Bundesrecht nach eigenem Ermessen durchführten und dementsprechend das Verwaltungsvorgehen selbst gestalteten. Als Folge dieser Regelung könne sich in den einzelnen Ländern eine unterschiedliche Verwaltungspraxis ergeben; dies sei eine Folge des föderalistischen Prinzips und keineswegs ungewöhnlich. Zur Erleichterung für die Länder sei in dem Gesetzentwurf 7/5237 die Möglichkeit eröffnet, sich der Berufsgenossenschaft zu bedienen. Dies sei nach Auffassung von Fachleuten das einfachste und unaufwendigste Verfahren, jedoch nicht etwa nur das einzig in Betracht kommende. Der Einzug der Abgabe durch landeseigene Behörden sei aufwendiger, aber durchaus vollziehbar. Die Ausführungen von Bundeswirtschaftsminister Friderichs seien in diesem Sinne zu verstehen; sie sollten an die Vernunft der Länder appellieren, ein Verfahren zu wählen, daß den Einzug der Berufsbildungsabgabe einfach und problemlos gestalten würde.

- b) Die CDU/CSU äußerte weiter die Ansicht, die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzentwurfes — Drucksache 7/5236 — ergebe sich auch aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht. Das deutsche Abgabenrecht kenne ausschließlich die Begriffe Steuer, Gebühr, Beitrag und Abgabe eigener Art. Letztere sei z. B. die Milchausgleichsabgabe oder Weinabgabe.

Unstreitig sei, daß die Berufsbildungsabgabe weder Gebühr noch Beitrag sei. Die Frage, ob sie unter den Begriff Steuer oder den Begriff Abgabe eigener Art einzuordnen sei, werde nicht durch die im Gesetz gewählte Kennzeichnung entschieden, sondern danach, ob die Merkmale einer Steuer nach dem Steuerbegriff der Abgabenordnung und des Finanzverfassungsrechts erfüllt seien oder nicht. Eine Steuer liege vor, wenn von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften einmalige oder laufende Geldleistungen, die nicht Gegenleistung für eine besondere Leistung seien, allein auferlegt würden. Diese Voraussetzungen seien durch die Berufsbildungsabgabe erfüllt. Der Bund lege allen, auf die der Steuertatbestand zutreffe, eine Leistungspflicht auf. Dem Begriff der Steuer stehe nicht entgegen, daß es sich um eine Zweckabgabe, also um eine Bindung der eingenommenen Mittel für einen bestimmten Zweck handle. Die Abgabe diene zur Erzielung von Einkünften für die öffentlich-rechtliche Einrichtung Bundesinstitut für Berufsbildung, die sie nach Erlaß einer Rechtsverordnung an Begünstigte verteile. Eine besondere Leistung, für die sie als Gegenleistung dienen könne, gebe es nicht.

Eine wirtschaftslenkende Abgabe liege mangels einer Ausgleichsfunktion innerhalb eines Wirtschaftszweiges nicht vor, vielmehr sei sie der gesamten Wirtschaft auferlegt, um Ausbildungsplätze für Lehrlinge, also der Wirtschaft noch nicht angehörende Bevölkerungskreise, zu schaffen. Die Abgabe sei eine Art Lohnsummensteuer, die nach Artikel 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zustehe und nach Artikel 105 GG der Zustimmung des Bundesrates bedürfe.

Die Fraktionen der SPD und FDP hielten die Qualifizierung der Berufsausbildungsabgabe als Steuer für unzutreffend. Richtig sei nur, daß es für die Frage, ob eine Steuer oder eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Abgabe eigener Art vorliege, nicht darauf ankomme, welche Bezeichnung im Gesetz gewählt worden sei. Die von der Opposition gezogenen Schlußfolgerungen stützten sich auf eine Reihe von Kriterien, die schon deshalb nicht für die Klärung der Rechtsnatur der Berufsausbildungsabgabe bedeutsam sein könnten, weil sie sowohl auf eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Abgabe eigener Art als auch auf eine Steuer zutreffen könnten. Dies gelte einmal für die Frage, ob es sich um einmalige bzw. laufende Geldleistungen handle; dies gelte ebenso für die Fragen, ob die Geldleistungen durch eine öffentliche Einrichtung auferlegt würden, ob eine Gegenleistung fehle, ob eine Zweckbindung gesetzlich vorgenommen worden sei oder ob eine Pflichtigkeit aller gegeben sei, bei denen der Tatbestand zutreffe, an den der Gesetzgeber die Leistungspflicht knüpfe.

Für die Abgrenzung von Abgabe und Steuer sei vielmehr allein entscheidend, ob die Abgabe „der Gewinnung von Mitteln für den allgemeinen Staatsbedarf“ (BVerfGE 36, 16) diene — dann handle es sich um eine Steuer — oder ob „sie eine Leistung solcher Personen“ darstelle, „die zu dem Zweck, dem das Abgabeaufkommen dient, eine besondere Beziehung aufweisen“ (BVerfGE, a. a. O.) — dann handle es sich um eine Abgabe. Die Berufsbildungsabgabe sei von allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern zu entrichten. Innerhalb der Solidargemeinschaft der Arbeitgeber habe grundsätzlich jeder Beteiligte ein besonderes Interesse an einer qualifizierten Ausbildung des Berufsnachwuchses, das über das Interesse der Allgemeinheit der Steuerzahler hinausgehe. Ohne einen qualifizierten Berufsnachwuchs seien die Unternehmen der Wirtschaft nicht in der Lage, ihren Betrieb fortzusetzen. Das Argument, die Abgabe habe keine Ausgleichsfunktion, weil sie der Wirtschaft auferlegt sei, um Ausbildungsplätze für Lehrlinge, als der Wirtschaft noch nicht angehörende Bevölkerungskreise, zu schaffen, gehe fehl. Vielmehr diene die Berufsausbildungsabgabe im Rahmen eines internen Ausgleichs dazu, die im unterschiedlichen Ausmaß übernommenen Aufwendungen für die berufliche Ausbildung gleichmäßiger und damit gerechter zu verteilen. Die Berufsausbildungsabgabe nach dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz führe somit, wie auch das Gutachten von Friauf über „Verfassungsrechtliche Probleme einer Reform

des Systems zur Finanzierung der beruflichen Bildung“ ausführe, zu einem internen Ausgleich, der durch das Prinzip der Solidarität der Arbeitgeber verfassungsrechtlich getragen werde.

Bedeutsam sei auch, daß das Aufkommen aus der Berufsausbildungsabgabe nicht in den Bundeshaushalt fließe. Es werde vielmehr vom Bundesinstitut für Berufsbildung als zweckgebundene Vermögensmasse verwaltet. Allerdings sei in diesem Zusammenhang angesichts von Zweifeln, die die Opposition hinsichtlich der Kontrolle über das Budget geäußert habe, darauf hinzuweisen, daß eine solche Vermögensmasse den allgemeinen Regeln über die Prüfung von bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliege (Teil VI der Bundeshaushaltsordnung).

Zusammenfassend sei also festzuhalten, daß es sich bei der Berufsausbildungsabgabe um eine nichtsteuerliche Abgabe eigener Art handle. Die Kompetenz für ihre Einführung und zur Regelung ihrer Verwendung ergebe sich nicht aus den Vorschriften der Finanzverfassung, sondern aus der allgemeinen Sachzuständigkeit (BVerfGE 37, 17). Die Berufsausbildung gehöre nach allgemeiner Auffassung zum Recht der Wirtschaft und der Arbeit im Sinne von Artikel 74 Nr. 11 und 12 GG; auf diesen Verfassungsvorschriften beruhe auch die Regelung über die Berufsausbildungsfinanzierung.

- c) Die CDU/CSU kritisierte an den Vorschlägen der SPD und FDP, der durch die Abgabe zu erwartende Betrag von ca. 750 Millionen DM reiche für die von der Koalition als Ziel genannten Aufgaben nicht aus. Gehe man von den von der Koalition in der Bundestagsdebatte genannten Beträgen für den Bestandsschutz aus, ergebe dies bei der Anzahl der vorhandenen Ausbildungsplätze eine so hohe Summe, daß Mittel für eine effiziente Prämie für die Errichtung neuer Ausbildungsplätze kaum mehr verblieben.

Wolle man hierfür Summen freisetzen, müsse man den Bestandsschutz entweder herabsetzen oder so stark beschränken, daß bestimmte Berufe, Branchen oder Regionen ganz aus dem Prämiensystem herausgenommen werden müßten. Durch eine solche Benachteiligung werde in diesem Bereich eine erhöhte Ausbildungsunlust provoziert und das Hauptziel des allgemeinen Schutzes der vorhandenen Ausbildungsplätze nicht erreicht.

Ob der rechnerische Durchschnittswert von 750 DM im Jahr oder 65 DM im Monat, den man bei einer gleichmäßigen Förderung aller Ausbildungsplätze erhalte, nicht zu gering sei, müsse dahingestellt bleiben. Sicher sei aber, daß dieser Betrag keinesfalls nochmals differenziert werden dürfe.

Die Fraktionen der SPD und FDP hielten diese Einwendungen für unbegründet. Für den Fall des Inkrafttretens der Umlage seien Mittel in Höhe von etwa 750 Millionen DM zu erwarten. Es sei

geplant, von diesem Betrag etwa die Hälfte für den Bestandsschutz auszugeben.

Dabei seien die im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vorgesehenen Kriterien (§ 2 Abs. 2), die eine Differenzierung der finanziellen Hilfen nach verschiedenen Gesichtspunkten ermöglichten, zu berücksichtigen. Das Argumentieren mit einem rechnerischen Mittelwert sei darum falsch und werde dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz nicht gerecht, das sich in diesem Punkt von den Finanzierungsvorschlägen der Opposition unterscheide, die — so zahlreich sie seien — nur einen allgemeinen Förderungsregen nach dem Gießkannenprinzip vorsähen. Gerade dies wolle die Koalition im Interesse einer sparsamen und effizienten Verwendung der Mittel vermeiden; ihr Gesetzentwurf sehe darum ausdrücklich die Differenzierung der finanziellen Hilfen nach den Kosten der Berufsausbildung vor. Dies erlaube Förderbeträge bis zu 1 600 DM, die insbesondere für gewerbliche Ausbildungsgänge in Betracht kommen würden.

Für die Förderung der Errichtung neuer Ausbildungsplätze habe man einen Betrag von etwa 300 Millionen DM in Erwägung gezogen. Auch die Bemessung dieser Zuschüsse solle sich an den Kosten der Ausbildungsplätze orientieren; nur so könne sichergestellt werden, daß die Zuschüsse wirksam zur Bereitstellung aufwendiger Ausbildungsplätze in Lehrwerkstätten beitrügen und nicht nur zur Finanzierung von Ausbildungsplätzen, die kaum Investitionskosten verursachten, genutzt würden. Dies könne mit den undifferenzierten Förderbeträgen, wie sie von der Union vorgeschlagen würden, nicht erreicht werden.

Mit dem Betrag von 300 Millionen DM könnten etwa 60 000 neue Ausbildungsplätze gefördert werden, wobei für teure Ausbildungsplätze bis zu 8 000 DM gewährt werden könnten. Dieser Betrag sei realistisch und als Investitionsmotivation geeignet. Ein kleineres noch verbleibendes Restvolumen sei für die Förderung überbetrieblicher Ausbildungsstätten vorgesehen. Hier dürfe nicht vergessen werden, daß die bisherigen Mittel für den Bau überbetrieblicher Ausbildungsstätten nicht auf den Fonds übertragen würden. Der Bau dieser Einrichtungen bleibe nach wie vor eine Aufgabe im Sinne staatlicher Förderung. § 2 Abs. 1 Nr. 3 solle nur sicherstellen, daß die volle Nutzung der Kapazität zur Unterbringung von Jugendlichen erhalten bleibe, wenn der Träger nicht in der Lage sei, die Folgekosten allein zu tragen, und andere Ausbildungsplätze nicht zur Verfügung stünden. Insgesamt seien diese vorgesehenen Förderungsmöglichkeiten wesentlich effizienter als die Vorschläge der Union, die im Durchschnitt pro Jahr nur etwa 70 DM ergäben.

- d) Die Opposition bevorzuge jetzt als die nach ihrer Auffassung beste Lösung aus der Zahl ihrer Finanzierungsvorschläge eine Regelung, die ebenfalls eine Differenzierung in den Förderungssätzen nach Kostengruppen, Ausbildungsberufen, Ausbildungsabschnitten und Regionen vorsehe. Damit habe sie die von ihr bisher immer bestrit-

tene Notwendigkeit anerkannt, bei der Vergabe finanzieller Hilfen die erheblichen Unterschiede bei den Kosten der Berufsausbildung angemessen zu berücksichtigen. Da schließlich die Ausgestaltung der Einzelheiten in der Förderung auch nach diesem Vorschlag der Opposition einer Rechtsverordnung überlassen sei, unterschieden sich ihre Vorstellungen von der Konzeption des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes letztlich nur noch in der Grundfrage, ob die benötigten Finanzmittel aus den öffentlichen Haushalten vom Staat oder durch Umlage von den Unternehmen der Wirtschaft aufzubringen seien.

Zu dieser Frage habe die Koalition immer schon nachdrücklich die Auffassung vertreten, daß es dem dualen System der Berufsausbildung entspreche, auch in der Finanzierung die gleiche Aufteilung zwischen Staat und Wirtschaft vorzunehmen, wie sie sich bei der Durchführung der Berufsausbildung seit vielen Jahren entwickelt habe. In gleicher Weise wie der Staat in den kommenden Jahren erhebliche finanzielle Anstrengungen unternehmen müsse, um in dem Bereich der Berufsschule die Voraussetzungen zu schaffen, eine qualifizierte Berufsausbildung allen Jugendlichen zu ermöglichen, müsse auch die Wirtschaft in dem Bereich der betrieblichen Berufsausbildung ihre Leistungen erhöhen. Die Finanzierungsregelung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes solle die einseitige Belastung der Ausbildungsbetriebe abbauen und somit die Grundlage für eine Selbsthilfe der Wirtschaft für ihren Bereich bieten. Dies stehe im Einklang mit marktwirtschaftlichen Prinzipien, denen es widersprechen würde, an die Stelle einer Selbsthilfe der Wirtschaft staatliche Subventionierungen zu setzen.

Bei der Finanzlage des Staates sei es unvorstellbar, daß Milliardenbeträge, die nach den Vorschlägen der Opposition benötigt würden, nicht bei anderen Bildungsaufgaben eingespart werden müßten. Der Vorschlag der Opposition würde deshalb darauf hinauslaufen, daß der Staat weniger Schulen baue und weniger Lehrer beschäftigen könne, um die Mittel für die Berufsausbildungsfinanzierung aufzubringen. Eine solche Politik stände im krassen Gegensatz zu der dringenden Notwendigkeit, in den nächsten Jahren auch die beruflichen Schulen auszubauen, um jedem Jugendlichen eine Bildungschance zu geben.

Die Fraktion der CDU/CSU erwiderte, es sei richtig, daß das duale System der Berufsausbildung auch eine Aufteilung der Kosten beinhalte, in den nächsten Jahren werde aber eine besondere Situation durch die geburtenstarken Jahrgänge geschaffen werden, die nicht allein der Wirtschaft auferlegt werden könne. Vielmehr müsse der Staat finanzielle Hilfen gewähren, die sich in ihrem Umfang im Vergleich zu den finanziellen Aufwendungen der Wirtschaft für die Berufsausbildung bescheiden ausnahmen. Staatliche Subventionen mit dem Ziel, besondere Belastungen zu mildern, ständen keineswegs im Wider-

spruch zu marktwirtschaftlichen Prinzipien, wie viele Beispiele zeigten.

- e) Anhand eines von der Koalition vorgetragenen konkreten Beispiels erläuterte die CDU/CSU ihre Bedenken gegen die Effizienz des Finanzierungsvorschlages der SPD und FDP.

Die Firma Siemens mit einer Lohn- und Gehaltssumme ihrer Inlandsbetriebe von etwa 5,3 Milliarden DM würde durch die Berufsbildungsabgabe mit etwa 13 Millionen DM belastet.

Unter Berücksichtigung des Steuervorteils verbliebe eine Summe von 5,3 Millionen DM. An Prämie habe die Firma etwa 5,9 Millionen DM zu erwarten.

Dieses Beispiel zeige, daß zum einen der Differenzbetrag von 600 000 DM bei den Größenordnungen von Siemens relativ gering sei und zum anderen der Steuerausfall des Staates höher sei als die Berufsbildungsabgabe selbst.

Es seien also unter hohem Verwaltungsaufwand Mittel bewegt worden, ohne daß ein besonderer Effekt erzielt worden sei. Insgesamt sei es wesentlich günstiger, bei dem ohnehin hohen Finanzierungsanteil des Staates unter Vermeidung von Verwaltungsaufwendungen für die Einziehung und Wiederverteilung der Mittel ein System gezielter staatlicher Hilfe vorzusehen.

Die Fraktionen von SPD und FDP entgegneten, die Finanzierung sei für die Koalition insbesondere eine Frage des ökonomischen Interessenausgleichs innerhalb der Wirtschaft. Es müßten in erster Linie die Ungleichheiten und Wettbewerbsverzerrungen zwischen ausbildenden und nichtausbildenden Betrieben beseitigt werden.

Darüber hinaus müsse bedacht werden, daß Ausbildungsbetrieb nicht gleich Ausbildungsbetrieb sei. Es komme letztlich darauf an, daß die Betriebe im Verhältnis ihrer Beschäftigtenzahl angemessen ausbildeten. Der angestrebte Interessenausgleich orientiere sich daher an der Ausbildungsleistung und Sorge für eine gerechtere Lastenverteilung der gesamten Ausbildungskosten. Durch die Umlagefinanzierung bleibe auch die Verantwortung der Wirtschaft für die betriebliche Berufsausbildung unangetastet, was für die Finanzierungsvorschläge der Union, die aus Steuermitteln zu tragen wären, nicht gelte. Diese Finanzierungsvorschläge dienten auch nicht dem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen, die durch unterschiedliche Ausbildungsleistungen bedingt seien; die Finanzierung der Berufsausbildung aus öffentlichen Mitteln sei nicht systemkonform.

Im übrigen sei das Beispiel des genannten Großunternehmens zwar zutreffend, aber für die Gesamtsituation nicht repräsentativ. Zielbetriebe der Finanzierungsregelung seien in erster Linie Betriebe mit guter und ausreichender Ausbildungsleistung, deren Kosten von Betrieben mit geringer oder ohne eigene Ausbildungsleistung mitgetragen werden sollen. In diesem Ausgleichssystem ergäben sich finanzielle Vorteile für die gut ausbildenden Betriebe.

Das Beispiel Siemens zeige aber, daß auch in diesem Fall ein Prämienüberschuß erzielt werde. Unabhängig davon müsse gesehen werden, daß bei einer Lohn- und Gehaltssumme von 5,3 Milliarden DM eine Abgabe von 5,3 Millionen DM kaum als angemessene Belastung bezeichnet werden könne. Das seien nämlich 0,1 % der Lohn- und Gehaltssumme und weniger als $\frac{1}{50}$ der diesjährigen Lohnerhöhung.

- f) Auf Fragen der CDU/CSU nach den Steuerausfällen infolge der Absetzbarkeit der Berufsbildungsabgabe, legte die Bundesregierung folgende Modellrechnung vor: Die Steuerpflichtigen können die Berufsausbildungsabgabe als Betriebsausgabe von der Bemessungsgrundlage der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbebeitragssteuer absetzen. Diese Feststellung berechtigt jedoch nicht zu der Annahme, daß Steuerausfälle für Bund und Länder eintreten, die etwa 40 % (durchschnittliche Ertragssteuerbelastung) der Berufsausbildungsabgabe in Höhe von ca. 700 Millionen DM betragen. Eine solche Berechnung würde folgendes übersehen:

- Die Berufsausbildungsabgabe wird auch von Arbeitgebern aufgebracht, die nicht der Einkommen- und Körperschaftsteuer unterliegen. Dies sind z. B. alle öffentlichen Arbeitgeber, karitative Einrichtungen, Kirchen und sonstige Einrichtungen ohne Erwerbscharakter. Dieser Kreis von Abgabepflichtigen hat keine Möglichkeit, die Berufsausbildungsabgabe von einer Steuerbemessungsgrundlage abzusetzen.
- Ein Betriebsausgabe in Höhe von 0,25 % der Lohn- und Gehaltssumme eines Betriebes, die sich noch um den jährlichen Freibetrag mindert, ist im Rahmen der Betriebskosten so minimal, daß sie in aller Regel ohne Schwierigkeiten überwältigt werden kann. Dies führt dazu, daß die Ertragsverhältnisse praktisch unverändert bleiben und somit die Bemessungsgrundlage für Einkommen- und Körperschaftsteuer nicht vermindert wird.

Auch bei anderen Gesetzen, die der Wirtschaft die Verpflichtung zur Zahlung von Umlagen, Beiträgen oder Abgaben auferlegt haben, sind daher Steuerausfälle nicht veranschlagt worden; hierzu zählen das Arbeitsförderungsgesetz, das Altölgesetz, das Abwasserabgabengesetz und das Verstromungsgesetz (Kohlepfennig).

Eine hypothetische Berechnung von Steuerausfällen hat wegen der grundsätzlich bestehenden Überwälzungsmöglichkeiten keinen Bezug zur Realität; diese Art der Berechnung ist bisher auch noch nie angestellt worden. Wird diese Tatsache jedoch unberücksichtigt gelassen und dennoch eine fiktive Berechnung von Steuerausfällen vorgenommen, so muß beachtet werden, daß die Brutto Lohn- und Gehaltssumme um alle Bestandteile der nicht steuerpflichtigen Arbeitgeber (ca. 120 Mrd. DM) bereinigt und um die Summe aller Freibeträge der Abgabepflichtigen (ca. 130 Mrd. DM) vermindert werden muß.

Diese Berechnung der Steuerausfälle kann also allenfalls von einem Abgabevolumen von etwa 535 Millionen DM ausgehen; dies würde bei einer durchschnittlichen Steuerbelastung der Betriebe von 40 % insgesamt 214 Millionen DM ausmachen.

Diese Berechnungen wurden von der CDU/CSU kritisiert. Es wurde eingewandt, die Beispiele beruhten auf falschen Grundannahmen. Es sei nicht einsehbar, warum die Regierung ihren Berechnungen die Ergebnisse des Sozialberichts 1974 und nicht die des Sozialberichts 1975 zugrunde gelegt habe. Hier könne nur von einer bewußten Beeinflussung der Ergebnisse gesprochen werden. Zu rügen sei auch die Zugrundelegung des durchschnittlichen Steuersatzes von 40 %. Nachdem nach Angaben der Regierung nur etwa 10 % der Betriebe erfaßt würden, sei bei diesen nur ein Steuersatz von 58 % realistisch.

Dem Zahlergebnis der Regierung wurden von der CDU/CSU eigene Berechnungen gegenübergestellt. Danach steige die Brutto Lohn- und Gehaltssumme, von der etwa 68 % zur Erhebung der Abgabe herangezogen werde, ausgehend von etwa 480 Mrd. DM im Jahre 1975 um jährlich 12 % (beide Angaben laut Sozialbericht).

Unterstelle man, daß 20 % der Ausbildungsabgabe auf die öffentliche Hand und die Kirchen entfallen oder für eine Absetzung als Betriebsausgabe nicht in Betracht kommen, und setze man einen durchschnittlichen Steuersatz von 58 % an, ergäben sich folgende Steuerausfälle (für 1976 ist nur die Hälfte angesetzt):

1976:	189 Millionen DM
1977:	425 Millionen DM
1978:	474 Millionen DM
1979:	531 Millionen DM
1980:	595 Millionen DM.

Für den Zeitraum von 1976 bis 1980 würden daher die Steuerausfälle rd. 2,2 Mrd. DM betragen. Die Koalition erwiderte, daß den Berechnungen des Aufkommens aus der Berufsausbildungsabgabe die aktuellsten Zahlen zugrunde gelegt worden seien, die zur Verfügung ständen; dies seien die Zahlen aus dem Jahre 1974. Zwar sei bereits die Lohn- und Gehaltssumme aus dem Jahre 1975 bekannt, eine Aktualisierung der vorgenommenen Rechnung sei aber deshalb nicht möglich, da hierfür noch andere Angaben erforderlich seien, die nicht alle auf den Stand des Jahres 1975 gebracht werden könnten. Die Aktualisierung einzelner Daten würde aber zu einer Verzerrung des Datengefüges führen.

Die Lohn- und Gehaltssumme sei von 1974 auf 1975 um etwa 16 Mrd. DM gestiegen; dies sei ein Anstieg von etwa 3,5 %. Auch wenn man diese Entwicklung rein rechnerisch nachvollziehe, blieben die Aussagen der Koalition unverändert richtig.

Die von der Opposition genannte durchschnittliche Steigerungsrate der Brutto Lohn- und Gehaltssumme von 12 % sei weit überhöht. Nach den Schätzungen, die im Sozialbericht 1976

(Drucksache 7/4953, S. 98) enthalten seien, müßte für den Vier-Jahreszeitraum von 1976 bis 1979 eine durchschnittliche Steigerungsrate von 9,2 % zugrunde gelegt werden. Die Steuerausfallschätzung der Opposition sei deshalb schon rein rechnerisch nicht zutreffend. Hinzu komme noch, daß die Annahmen der CDU/CSU bezüglich der durchschnittlichen Steuersätze völlig unrealistisch seien. Bei einem Steuersatz von 58 % handele es sich um einen Spitzensatz, der keineswegs für alle steuerpflichtigen Arbeitgeber, die zur Berufsausbildungsabgabe herangezogen werden, zutreffe. Zudem führe die Überwälzung dieser minimalen Lohnanteilsätze dazu, daß sich die Frage der Steuerausfälle nicht stelle.

- g) Der Einwand der Union, daß die Erhebung der Berufsausbildungsabgabe durch die Berufsgenossenschaften und die Vergabe durch das Bundesinstitut für Berufsbildung und die Lastenausgleichsbank zu erheblichen Kosten führe, wurde von der SPD und FDP nicht geteilt. Die Aufwendungen lägen beim Koalitionsmodell keineswegs höher als beim Vorschlag der CDU/CSU. Es sei vom Aufwand her nämlich nicht teurer, wenn die Berufsgenossenschaften die Abgabe mit ihrem Jahresbetrag einzögen und das Bundesinstitut sie verteile, als wenn die ca. 500 Finanzämter für die Berechnung der steuerlichen Rücklagen und möglicherweise auch noch für die Berechnung der differenzierten Zuschüsse nach dem Investitionszulagengesetz herangezogen würden.

- h) An den Finanzierungsvorschlägen der CDU/CSU und des Bundesrates wurde von der SPD und FDP Kritik dahin gehend vorgebracht, daß durch die undifferenzierte Förderung durch Steuerrücklagen sowohl für bestehende wie für zu errichtende Ausbildungsplätze eine Subvention nach dem Gießkannenprinzip erfolge, die überdies mittelstandsfeindlich sei. Verzerrungen der Ausbildungslandschaft seien unausbleiblich. Es sei zu befürchten, daß Betriebe entgegen dem tatsächlichen Bedarf Plätze mit geringen Investitions- und Folgekosten besetzten, nur um in den Genuß der Prämie zu gelangen. Schwierigkeiten ergäben sich auch dadurch, daß Ausbilder, die nicht bilanzierten, ferner solche, die keine Gewinne erzielten, also etwa der öffentliche Dienst, Selbständige oder Landwirte, keine Förderung erhielten.

Ungelöst sei auch die Frage, wie ein Betrieb, der Investitionen für einen Ausbildungsplatz tätige, dann aber keinen Lehrling bekomme, zu behandeln sei.

Die CDU/CSU vertrat demgegenüber die Meinung, daß im Interesse der Gleichbehandlung aller Betriebe zumindest für den Bestandsschutz eine einheitliche Prämie die größten Vorteile bringe.

Bezüglich der Förderungsbeträge für neu zu errichtende Ausbildungsplätze würden die Probleme, die durch einen einheitlichen Förderungsbetrag geschaffen werden könnten, durchaus gesehen. Dem habe man in der vorgelegten Alter-

native 2 Rechnung getragen und neben einem einheitlichen Bestandschutz in Höhe von 1 000 DM eine Förderungszulage in vier gestaffelten Kostenklassen vorgeschlagen. Die Kostenklassen würden nach den Nettokosten der einzelnen Ausbildungsberufe unter Berücksichtigung der Ausbildungsabschnitte, Ausbildungsjahre und Regionen festgesetzt.

Durch die Regelung als Zulage nach dem Investitionszulagengesetz würden auch die Bedenken hinsichtlich der Nichtbilanzierenden oder derjenigen, die keinen zu versteuernden Gewinn erzielten, ausgeräumt.

Von SPD und FDP wurde dem entgegengehalten, angesichts der drei verschiedenen Vorschläge der CDU/CSU sei nicht mehr erkennbar, was die Opposition nun eigentlich wolle. Selbst wenn man von der Alternative 2 (Drucksache 7/5261) ausgehe, bleibe für den Bestandschutz das Gießkannenprinzip erhalten; bei der Förderung der zusätzlichen Plätze näherte sich die CDU/CSU allerdings der Koalition an. Ein wesentlicher Unterschied bleibe aber auch insoweit noch erhalten, nämlich die Finanzierung aus Haushaltsmitteln. Das werde weder der primären Verantwortung der Wirtschaft für ein ausreichendes Angebot gerecht, noch entspreche der Vorschlag dem Wesen des dualen Systems.

4.2. Planung und Statistik

Die CDU/CSU gab zu bedenken, daß die Zahl der bis zum 30. September des laufenden Jahres zu erwartenden Jugendlichen, die einen Ausbildungsplatz suchen, im Frühjahr nicht hinreichend genau bestimmt werden könne.

Die Zahl der zu erwartenden Schulabgänger biete keine ausreichend genaue Grundlage. Es sei zu beobachten, daß viele Schüler bzw. deren Eltern schon zu Beginn des letzten Schuljahres feste Vereinbarungen über den Abschluß eines Ausbildungsvertrages träfen. Diese Abmachungen würden aber den Behörden nicht bekannt. Es sei daher kaum zu prognostizieren, wie viele noch vom Ausbildungsmarkt aufgenommen werden müßten. Das vorgesehene Verfahren, auch das des § 2 (Voraussetzung für die Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung), sei ohne eine gesetzliche Meldepflicht überhaupt nicht praktikabel. Das Gesamtinstrumentarium der Koalition sei rechtlich unzureichend abgesichert. Es könne nur funktionieren, wenn die Unternehmer verpflichtet würden, offene Ausbildungsplätze sowie die Vermittlung von Ausbildungsverhältnissen zu melden. Dringend müsse davor gewarnt werden, mit Hochrechnungen zu arbeiten.

SPD und FDP hielten diese Einwände für nicht gerechtfertigt. Eine Meldepflicht sei nach Auffassung der Koalition weder hinsichtlich § 2 noch hinsichtlich § 5 Ausbildungsplatzförderungsgesetz erforderlich. Mit den statistischen Daten lasse sich die Angebots- und Nachfragesituation des abgelaufenen Jahres anhand von Ist-Zahlen bestimmen. Auch die Prognose für das laufende Jahr lasse sich auf hinreichend zuverlässige Angaben stützen, so daß eine

ergänzende Aussage über die zukünftige Entwicklung möglich sein werde.

Die Feststellung, ob das Angebot die Nachfrage in dem erforderlichen Maße übersteige, werde nicht auf Prognosen, sondern auf konkrete Daten des Vorjahres gestützt. Die Zahlen der besetzten bzw. nicht besetzten Ausbildungsplätze würden aus den zum 1. September abgeschlossenen Verträgen entnommen. Arbeitgeber, die noch freie Plätze hätten, würden diese in der Regel den Arbeitsämtern mitteilen. Bewerber, die noch nicht untergekommen sind, würden sich ebenfalls beim Arbeitsamt melden. Nach Abschluß der Vermittlungen könne bis zum 30. September die Zahl der Plätze zu den abgeschlossenen Verträgen addiert werden und so Angebot und Nachfrage spezifiziert werden.

Die Zahl derer, die voraussichtlich einen Ausbildungsplatz suchten, könne aus der bekannten Zahl der Jahrgangsstärken, der Zahl der Schulabgänger und aus den bisherigen Übergangsverhalten ausreichend genau bestimmt werden. Das Bundesinstitut für Berufsbildung werde diese Zahlen aufbereiten; die endgültige Feststellung, ob sich die Verhältnisse im Vergleich zum Vorjahr nicht wesentlich verbessert hätten — und darauf komme es nach § 2 Abs. 1 an —, werde auf dieser Basis von der Bundesregierung getroffen. Dies sei ein in vielen Bereichen der Regierungstätigkeit übliches Verfahren, das im übrigen wegen der jährlichen Feststellung darüber laufend der nachgängigen Kontrolle unterliege.

Die frühzeitige Vereinbarung von Ausbildungsverhältnissen sei kein generelles Phänomen. Umfragen des Bildungsministeriums hätten ergeben, daß Hauptschüler im Frühsommer noch keine genügenden Aktivitäten zur Erlangung eines Ausbildungsplatzes entfaltet hätten. Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, daß sich die geschilderte Entwicklung verstärke, wenn nicht gehandelt werde.

4.3. Bundesinstitut für Berufsbildung

Die Fraktion der CDU/CSU kritisierte grundsätzlich das vorgesehene Bundesinstitut für Berufsbildung. Diese Einrichtung sei aufgrund seiner Struktur, insbesondere des Länderausschusses, nicht in der Lage, die notwendige gleichwertige Zusammenarbeit von Bund und Ländern herbeizuführen.

Auch das Bundesinstitut setze — wie beim Oppositionsvorschlag — eine Verwaltungsvereinbarung voraus und funktioniere ohne eine solche nicht.

Wesentlicher Nachteil der vorgesehenen Konstruktion sei, daß sogar einstimmig gefaßte Beschlüsse die Gesetzgebungskompetenz des Bundes oder der Länder in keiner Weise beeinflussen oder bänden. Bei der Zentralstelle der CDU/CSU sei demgegenüber der Versuch unternommen worden, bei Einvernehmen die Sicherung der Rechtsetzung zu gewährleisten.

Nach dem Unionsvorschlag seien alle beteiligten Verbände zur gleichberechtigten Mitarbeit im Zentralausschuß aufgerufen. Im Koalitionsentwurf seien z. B. die Lehrer nicht vertreten.

Die Fraktionen der SPD und FDP waren demgegenüber der Ansicht, daß das Bundesinstitut geeignet sei, die Zusammenarbeit mit den Ländern zu erleichtern. In der Organisationsform des Bundesinstituts sei den Ländern eine Mitsprache bei den Kompetenzen des Bundes eingeräumt worden. Durch die Sitzverteilung in den Gremien sei die Chance gegeben, eine Integration zu verwirklichen. Die Mitwirkung der Verbände sei beim Bundesinstitut wirksamer geregelt als in der Zentralstelle der CDU/CSU.

Die Koordinierung und Kooperation mit den Ländern in bezug auf den schulischen Bereich könne nicht allein durch ein Bundesgesetz vorgeschrieben, sondern müsse durch ein Verwaltungsabkommen ergänzt werden. Das Bundesinstitut sei auch ohne eine Verwaltungsvereinbarung funktionsfähig, wenn auch nicht im notwendigen und erwünschten Umfang die Abstimmung zwischen Bund und Ländern über die Berufsbildungsinhalte ohne ein Verwaltungsabkommen rechtlich abgesichert werden könne. Die Zentralstelle der Union sei dagegen ohne die Grundlage eines Verwaltungsvertrages nicht denkbar und gleichfalls nicht in der Lage, Beschlüsse unmittelbar verbindlich zu machen, die stets den Regierungen vorbehalten bleiben werden.

Ob die im Bundesinstitut gemeinsam mit den Ausbildungsordnungen erarbeiteten Rahmenlehrpläne von den Ländern auch in Kraft gesetzt würden, könne durch Bundesgesetz nicht geregelt werden. Der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU gehe dahin, Kompetenzen in dem Parlamentarismus nicht zugängliche Zonen zu verlagern. Die Lehrer sollten im übrigen mit ihrem Sachverstand in den Fachausschüssen des Bundesinstituts zum Zuge kommen.

4.4. Einziehung der Berufsausbildungsabgabe nach dem Ergänzungsgesetz (Drucksache 7/5237)

a) Die CDU/CSU teilte die Bedenken, die vom Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften in einem Brief an Bundesminister Rohde vorgebracht wurden und äußerte die Befürchtung, daß es — entsprechend der Regelung des § 2 des Ergänzungsgesetzes — zur unterschiedlichen Ausgestaltung des Einziehungsverfahrens in den einzelnen Ländern kommen werde. Für Firmen mit überregional verteilten Betriebsstätten seien ernsthaft Schwierigkeiten zu erwarten. Es sei für eine Firma wie etwa Siemens nicht zumutbar, daß in einem Land die Abgabe an die Berufsgenossenschaft, in einem anderen Land an das Finanzamt und in einem dritten an eine sonstige Institution bezahlt werden müsse.

SPD und FDP erklärten dazu, daß sie sich nicht vorstellen könnten, daß die Länder dem Vorschlag der Einziehung durch die Berufsgenossenschaft nicht folgen würden. Die Einschaltung der Berufsgenossenschaften müsse im übrigen bundesgesetzlich geregelt sein, weil diese nach Bundesrecht errichtet worden seien. Eine unterschiedliche Entwicklung in den einzelnen Ländern könnten sie freilich nicht ausschließen; aber auch dann sei die Regelung praktikabel. Die Länder könnten aber diesen Bedenken abhelfen.

Es bleibe ihnen unbenommen, im Bundesrat anstelle der Angebotsregelung eine Pflichtregelung vorzuschlagen oder sich generell der Berufsgenossenschaften zu bedienen. Damit seien die Befürchtungen der Berufsgenossenschaften endgültig auszuräumen.

- b) Der Vorwurf der unzulässigen Mischverwaltung, der von der Union und den Berufsgenossenschaften erhoben werde, sei nicht zutreffend.

Eine Mischverwaltung sei nur gegeben, wenn für den Adressaten des Verwaltungshandelns nicht erkennbar sei, von wem dieses Tätigwerden ausgehe und wer dafür die Verantwortung trage. Nach der vorgesehenen Regelung trügen die Länder allein die Verantwortung. Ihnen seien die Berufsgenossenschaften in Fragen der Abgabeneinziehung im Wege der Organleihe zur Verfügung gestellt. Sie unterlägen für diesen Bereich voll deren Weisungsbefugnis und würden diesen zugerechnet. Für den Betroffenen seien daher die Länder als Verantwortliche ohne weiteres erkennbar. Das Institut der Organleihe sei üblich und werde von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt. Eine Regelung durch den Bund sei geboten, da nur so die Berufsgenossenschaften den Ländern zur Verfügung gestellt werden könnten.

- c) SPD und FDP erklärten, die Einziehung durch die Berufsgenossenschaften sei von Fachleuten als die effizientere Lösung anerkannt worden. Der Vorwurf der Union, die Berufsgenossenschaften seien nicht in der Lage, das Problem unterschiedlicher Einziehungsverfahren administrativ zu bewältigen, treffe nicht zu. Dies sei kein Novum und werde auch bisher schon von den Berufsgenossenschaften praktiziert.

Die Sonderregelung für den tarifvertraglich geregelten Bereich schließe zwar eine gewisse Verkomplizierung nicht aus, sei aber politisch geboten, um der Selbsthilfe in diesem Bereich entgegenzukommen. Eine Aussortierung bei den Berufsgenossenschaften sei möglich und werde auch bei einer Ausweitung auf andere Bereiche keine unüberwindlichen Schwierigkeiten hervorrufen. Die Betriebe der Bauwirtschaft gehörten zu besonderen Berufsgenossenschaften, so daß hier keine Schwierigkeiten bei der Abwicklung zu erwarten seien.

III. Zu den Beschlüssen des Ausschusses

Die einzelnen Vorschriften der beiden Gesetzentwürfe der SPD und FDP — Drucksachen 7/5235 und 7/5237 — wurden mit den Stimmen der Mehrheit (SPD, FDP) gegen die Stimmen der CDU/CSU beschlossen. Dabei ergaben sich Änderungen gegenüber dem Entwurf der Fraktion nur bei dem Entwurf eines Gesetzes zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) — Drucksache 7/5236.

Eingangsformel

Die CDU/CSU beantragte unter Hinweis auf die von ihr erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken (vgl. II.4.1), die Eingangsformel wie folgt zu fassen: „Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen“.

SPD und FDP lehnten diesen Antrag unter Hinweis auf ihre oben dargestellte Auffassung ab.

Erstes Kapitel: Finanzierung der Berufsausbildung

Die CDU/CSU beantragte unter Hinweis auf ihre Argumentation betr. zweckmäßige Finanzierung der Berufsausbildung (vgl. II.4.1), das Erste Kapitel zu streichen und durch die von ihr in Drucksache 7/5261 unter C.1 vorgeschlagene Finanzierungsregelung zu ersetzen. Nachdem dieser Antrag von SPD und FDP abgelehnt worden war, beantragte die CDU/CSU, das Erste Kapitel durch die von ihr in Drucksache 7/5261 unter C.2 vorgeschlagene Finanzierungsregelung zu ersetzen. Auch dieser Antrag wurde von SPD und FDP unter Hinweis auf ihre oben dargestellte Position abgelehnt.

Zu § 2 Förderungsmaßnahmen

Die CDU/CSU beantragte, die Nummer 3 in Absatz 1 zu streichen. Die hier vorgesehenen besonderen Hilfen zur Erhaltung gefährdeter Ausbildungsplätze und Zuschüsse für überbetriebliche Ausbildungsstätten sollten nach Auffassung der CDU/CSU weiterhin an Haushaltsmitteln bereitgestellt werden; auf diese Weise solle das finanzielle Volumen für die Zuschüsse nach Nummer 1 und 2 erhöht werden. Der Antrag wurde von SPD und FDP abgelehnt.

Zu § 3 Berufsausbildungsabgabe

Die SPD wies zu der Vorschrift des Absatzes 4 darauf hin, daß auch die Berufsausbildungsfinanzierung in der Seeschifffahrt unter diese Regelung fallen könne, wenn sie die gesetzlich genannten Voraussetzungen erfülle.

Zu § 4 Durchführung der Berufsausbildungsfinanzierung

Satz 1 in Absatz 1 wurde entsprechend dem Vorschlag des Wirtschaftsausschusses geändert. Die Formulierung des Entwurfs hätte nach Auffassung der SPD-Fraktion im Wirtschaftsausschuß, der sich SPD und FDP im Bildungsausschuß anschlossen, den Eindruck hervorrufen können, als führe das Bundesinstitut für Berufsausbildung sämtliche Aufgaben der Berufsausbildungsfinanzierung durch; dies widerspräche jedoch der in § 3 Abs. 3 und 4 getroffenen Regelung. Die Änderung dient folglich der Klarstellung.

Zweites Kapitel: Planung und Statistik

Die CDU/CSU beantragte, die Vorschriften des Zweiten Kapitels durch die im Gesetzentwurf der

CDU/CSU — Drucksache 7/5261 — als §§ 72 a, 72 b, 72 c, 72 d vorgeschlagenen Regelungen zu ersetzen. SPD und FDP lehnten den Antrag ab. (Zur Sache vgl. II. 4.2).

Zu § 5 Berufsbildungsplanung

Die Worte „bis zum 31. Januar jeden Jahres“ in den Absätzen 5 und 6 wurden gestrichen, da eine zeitliche Fixierung einer flexiblen Zusammenarbeit zwischen dem zuständigen Bundesminister und den Institutionen, die über die für den Berufsbildungsbericht benötigten Daten verfügen, hinderlich sein könnte.

Zu § 6 Zweck und Durchführung der Berufsbildungsstatistik

Absatz 4 wurde gestrichen; die Vorschrift erschien entbehrlich, da davon auszugehen ist, daß — wie bei allen statistischen Vorhaben — die Daten der Berufsbildungsstatistik dort erhoben werden, wo die Erhebung den geringsten Verwaltungsaufwand verursacht.

Zu § 12 Auskunftserteilung

Bei der vom Ausschuß beschlossenen Fassung handelt es sich um eine Folgeänderung, die sich aus der Streichung des § 6 Abs. 4 ergibt.

Drittes Kapitel: Bundesinstitut für Berufsbildung

Die CDU/CSU beantragte, die Vorschriften des Dritten Kapitels zu streichen und durch die in § 50 des Gesetzentwurfs der CDU/CSU — Drucksache 7/5261 — zu ersetzen. SPD und FDP lehnten den Antrag ab. (Zur Sache vgl. II.4.3)

Zu § 14 Errichtung, Aufgaben

In Absatz 2 wurde eine Nummer 6 angefügt. Der Aufgabenkatalog des Bundesinstituts für Berufsbildung soll im Hinblick auf das am 1. Januar 1977 in Kraft tretende Fernunterrichtsschutzgesetz aus Gründen der Übersichtlichkeit vervollständigt werden.

Zu § 28 Änderung des Berufsbildungsgesetzes

Die Änderung des letzten Satzes wurde erforderlich im Hinblick darauf, daß § 60 Abs. 4 des Berufsbildungsgesetzes 1969 nur so lange gelten kann, bis die neuen materiellen Vorschriften des Fernunterrichtsschutzgesetzes in Kraft treten (1. Januar 1977).

Zu § 29 Änderung des Fernunterrichtsschutzgesetzes

In dem am 1. Januar 1977 in Kraft tretenden Fernunterrichtsschutzgesetz muß das „Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung“ durch das am 1. September 1976 an dessen Stelle tretende „Bundesinstitut für Berufsbildung“ ersetzt werden.

Die in § 24 Abs. 3 des Fernunterrichtsschutzgesetzes vorgesehene Formulierung eines Katalogs der den Fernunterricht betreffenden Aufgaben des Bundesinstituts in § 60 Abs. 4 BBiG muß gestrichen werden, da dieser Katalog inhaltlich in das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (§ 14 Abs. 2 Nr. 6) übergegangen ist.

Zu § 32 Übergangsregelungen

Die Anfügung eines Absatzes 2 wurde erforderlich, da eine organisatorische Lücke zwischen dem Beginn der rechtlichen Existenz des Bundesinstituts für Berufsbildung (1. September 1976) und seiner Handlungsfähigkeit vermieden werden muß. Die Ergänzung des Gesetzentwurfs berücksichtigt, daß im Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung ein Hauptausschuß besteht; es bietet sich folglich an, dieses Organ in der Übergangsphase seine Aufgaben fortführen zu lassen. Um sicherzustellen, daß diese Interimslösung nur von kurzer Dauer ist, wird ein Termin bestimmt, bis zu dem der Hauptausschuß des Bundesinstituts für Berufsbildung zusammentreten soll.

Zu § 35 Inkrafttreten

Vom Inkrafttreten am 1. September 1976 müssen die Vorschriften über die den Fernunterricht betreffenden Aufgaben des Bundesinstituts ausgenommen werden, da die korrespondierenden materiellen Vorschriften des Fernunterrichtsschutzgesetzes erst am 1. Januar 1977 in Kraft treten.

Bonn, den 28. Juni 1976

Engholm

Dr. Gölter

Schedl

Frau Schuchardt

Wüster

Berichterstatte