

Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1982 (Materialien und statistische Analysen, Heft 34).

- [7] Vorangegangene Veröffentlichungen zum Thema der externen Prüfungsteilnehmer: Wollschläger, N.: Die Außenseiter – Externenprüfung der Berufsbildung, vervielfältigtes Manuskript, Berlin 1976/ Bürkardt, D.: Externenprüfungen – Entwicklungen, Strukturen, Perspektiven. Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.): Berlin 1977 (Materialien und statistische Analysen, Heft 1)/Althoff, H.: Externe

Prüfungsteilnehmer in der beruflichen Bildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 8. Jg. (1979), Heft 4, S. 14.

- [8] Das Problem besteht darin, daß Prüfungen wiederholt und daher von einer Person mehrere Prüfungen abgelegt werden können. Vgl. dazu: Althoff, H.: Anmerkungen zur Definition und Berechnung des Prüfungserfolges. In: Die berufsbildende Schule, 31. Jg. (1979), Heft 12, S. 695.
- [9] Vgl. Anmerkung [7]: Externe Prüfungsteilnehmer in der beruflichen Bildung.

Brigitte Gravalas

Gegenwärtiger Stand der Diskussion zur Berufsbildungsfinanzierung. Eine Dokumentation*)

Im Mittelpunkt der bereits zu Beginn der siebziger Jahre geführten und nun angesichts wachsender Arbeitslosigkeit und Ausbildungsnot der Jugendlichen von neuem entfachten Diskussion zur Berufsbildungsfinanzierung stehen im wesentlichen zwei Modelle der Ausbildungsfinanzierung: eine Umlagefinanzierung durch die Kammern als zuständige Stellen der beruflichen Bildung sowie die Fondsfinanzierung auf Länderebene. Beide Modelle sind seit dem Herbst 1984, insbesondere innerhalb der Gewerkschaften und der SPD-Opposition, heiß umstritten. Ihre Realisierung scheiterte jedoch nicht zuletzt auch am Festhalten der ausbildenden Wirtschaft an der bestehenden einzelbetrieblichen Finanzierung als Grundpfeiler des dualen Systems.

Im folgenden sollen anhand der beiden Finanzierungsmodelle die einzelnen Positionen der an der Finanzierungsdiskussion beteiligten Gruppen in ihren wesentlichen Aspekten dokumentiert werden.

Umlagefinanzierung auf Kammerebene

Das Modell einer Kammerumlage-Finanzierung wurde erstmals am 17. September 1984 in einer Gemeinschaftsaktion der Gewerkschaften IG Chemie-Papier-Keramik und der IG Bau-Steine-Erden von deren beiden Spitzenfunktionären Jürgen Walter und Bruno Köbele der Öffentlichkeit präsentiert (s. Berufliche Bildung durch Kammerumlagen).

Es bezieht sich auf die bereits existierenden, von einigen berufsständigen Kammern praktizierten Kammerumlagen, welche zur „Kategorie der auf Dauer angelegten nichtstaatlichen kollektiven Mittelaufbringung und Mittelverwendung für den betrieblichen Teil der Berufsausbildung“ gehören (SCHMIDT: Okt. 1984).

In der Regel dienen diese von den Kammern durchgeführten Umlageverfahren „lediglich der speziellen Finanzierung von Kammeraufgaben ... insbesondere bei der Unterhaltung überbetrieblicher Ausbildungsstätten im Bereich der beruflichen Bildung“ (HEGELHEIMER, Handbuch 1984). Die erhobene Umlage soll im wesentlichen „die mit der Durchführung überbetrieblicher Ausbildung verbundenen Kosten ausgleichen und dabei auch die nicht ausbildenden Betriebe für die Berufsbildungsfinanzierung heranziehen und belasten“ (ebd.). Eine Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung durch Kammerumlagen hat nach dem Vorschlag von IG Chemie/IG Bau gegenüber einer bundesweiten Finanzierungsregelung – etwa durch

einen Zentralfonds – unter anderem folgende, kurz zusammengefaßte Vorzüge und Voraussetzungen:

Kammerumlagen können:

- „– schnell und sachgerecht erhoben und verteilt werden,
- die unterschiedliche Kostenbelastung von auszubildenden und nicht auszubildenden Betrieben aufheben und damit die Ausbildungsbereitschaft steigern,
- lokale Probleme lösen und nicht nur einen überregionalen Ausgleich anstreben,
- mit relativ geringem zusätzlichem Aufwand durchgeführt werden und ...
- (sind) durch die paritätisch besetzten Berufsbildungsausschüsse unkompliziert und wirksam zu kontrollieren.

(...)

Zur Durchführung dieses Konzeptes eines Kammerumlageverfahrens müssen die Kammergesetze entsprechend geändert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Kammer in dieser Funktion als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit Selbstverwaltungscharakter tätig wird, in der der Selbstverwaltung (Berufsbildungsausschuß) vom Staat ganz konkrete Rechte eingeräumt und Pflichten auferlegt werden. Die Rechte des Berufsbildungsausschusses erstrecken sich ... nur auf den Teil der Kammerumlage, der für die Förderung der Berufsbildung erhoben wird.“ (Berufliche Bildung durch Kammerumlagen)

D G B - S t r e i t

Die Vorschläge der beiden Einzelgewerkschaften IG Chemie/IG Bau zur Kammerumlage, die ohne Abstimmung mit dem DGB-Bundesvorstand und den anderen Gewerkschaften diesen erst durch die Presse bekanntgegeben wurden, stießen innerhalb des DGB auf Unverständnis und Widerstand.

Die Kritik der DGB-Spitze (Breit und Fehrenbach), IG Metall (Preiss) und GEW (Schweitzer) setzten denn auch in erster Linie am „Alleingang“ der beiden Gewerkschaften an, der in der Sache und im Verfahren als falsch „gerügt“ wurde, da er „Verwirrung und Empörung“ sowie „offenen Streit“ innerhalb des DGB ausgelöst habe (ROITSCH: 04.10.1984 und 02.11.1984).

Unter der Überschrift „Krach im DGB – wem nützt das?“ wird von Schweitzer kritisiert, daß der Vorschlag von Walter/Köbele „mitten in die gewerkschaftliche Kampagne ‚Ausbildung für alle durch Umlagefinanzierung‘ geplatzt“ sei und dies zudem ausgerechnet „zwei Tage vor einer wichtigen Sitzung eines DGB-Fachausschusses zur Berufsbildungsfinanzierung. Der DGB-Bundesvorstand und die anderen Gewerkschaften erfahren davon aus der Presse. Und die interessierte Presse schlachtet den Krach im DGB aus“ (SCHWEITZER: Nov. 1984).

Es sei völlig unverständlich, warum die IG Chemie auf ihrem jüngsten Gewerkschaftstag im September keinen neuen Beschluß zur Berufsbildungsfinanzierung beantragt habe, sondern erst unmittelbar danach ohne jegliche Abstimmung mit dem DGB diesen Kurswechsel propagiert habe (ebd.).

*) Diese Literaturanalyse ist Teil einer im Auftrag des CEDEFOP vom BIBB erarbeiteten „Dokumentation zur Finanzierung der beruflichen Bildung“.

Auch die IG Bau, die seit Jahren „konsequent die Politik der tarifvertraglichen Regelungen zur Berufsbildungsfinanzierung beschritten“ habe, müsse gefragt werden, warum sie „von diesem Weg abweicht und nun die Kammerumlage fordert“ (ebd.).

In der heftig geführten Debatte wurde jedoch übersehen, daß Köbele noch zum Zeitpunkt der Gemeinschaftsaktion der Presse gegenüber darauf verwiesen hatte,

„daß er tarifliche Umlagefinanzierungen, wie sie im Baugewerbe und in verwandten Branchen gelten, unverändert für den besseren Weg halte. Der Vorschlag, Kammerregelungen einzuführen, sei als ergänzende Initiative für jene Bereiche gedacht, für die tarifvertragliche Regelungen nicht möglich oder nicht erreichbar seien.“ (Handelsblatt: 09.10.1984)

Auch Walter empfiehlt seinen Kritikern vor einer pauschalen Ablehnung, „unsere konzeptionellen Vorschläge erst einmal sorgfältig zu lesen“ (Berufliche Bildung durch Kammerumlagen). Gleichzeitig ist er sich durchaus bewußt, mit der Initiative zur Einführung von Kammerumlagen eine Grundposition des DGB in Frage zu stellen (Handelsblatt: 09.10.1984).

Schweitzer konkretisiert die ablehnende Haltung des DGB u. a. mit den

„jahrzehntelangen Erfahrungen der DGB-Vertrauensleute in den Berufsbildungsausschüssen der Kammern . . . Sie sehen sich seit Jahren in ihrem Engagement für eine vernünftige Berufsbildungspolitik von den Kammern blockiert . . . In ihren Verwaltungen haben gewerkschaftlich orientierte Beschäftigte keinen Platz. Gegen ihre Verwaltungen können selbst paritätische Berufsbildungsausschüsse mit ihren bescheidenen Mitbestimmungs- und Beratungsrechten nichts ausrichten“ (SCHWEITZER: Nov. 1984).

Walter entgegnet seinen Kritikern, er sehe

„die unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Gewerkschaften . . . durch die unterschiedliche Bewertung der Kammern begründet. Selbstverständlich kann kein Gewerkschafter den Kammern die Funktion zubilligen, wenn sie als ‚Unternehmerkammern‘ tätig würden. Sie dürfen diese Funktion als nutzbares Instrument der Berufsbildungspolitik nur wahrnehmen, wenn die paritätischen Rechte der Arbeitnehmer in den entscheidungsberechtigten Berufsbildungsausschüssen der Kammer gesichert sind“ (Berufliche Bildung durch Kammerumlagen).

Im Gegensatz zu Preiss stellt er an anderer Stelle fest:

„Kammern müssen grundsätzlich als nutzbares Instrument der Berufsbildungspolitik begriffen und entwickelt werden. Werden die paritätischen Rechte der Arbeitnehmer in entscheidungsberechtigten Berufsausschüssen der Kammern in Frage Umlagefinanzierung gesetzlich abgesichert, so können sie nicht als Arbeitgeberkammern charakterisiert werden“ (HZ – Deutsches Wirtschaftsblatt: 25.10.1984).

Gleichzeitig stellt er sich hinter die Grundsatzforderung des DGB nach Durchsetzung der Mitbestimmung im Gesamtbereich der Wirtschaft durch paritätisch von Arbeitgebern und Gewerkschaften besetzte Wirtschafts- und Sozialräte auf Landes- und Bundesebene (vgl. ROITSCH: 04.10.1984).

„Ich unterstütze die bildungspolitischen Zielvorstellungen des DGB; an deren Formulierung habe ich mitgewirkt. Nur halte ich es für zweckmäßiger, über regionale Zwischenschritte dieses Ziel zu erreichen, als auf den großen Wurf vergebens zu hoffen“ (Berufliche Bildung durch Kammerumlagen).

Auf einer gemeinsamen Sitzung der Spitzenfunktionäre des DGB wird schließlich versucht, eine Einigung zu erzielen durch einen „salomonischen Spruch“, der durch das Einlenken Köbeles (er sprach von einer „persönlichen Initiative“) zustande kam:

„Danach hält der DGB an seiner Forderung nach einem bundeseinheitlichen, von den Kammern unabhängigen ‚Lehrstellen-Fonds‘ fest . . . In einer kleinen Gruppe sollte jetzt eine klare und einheitliche Linie erarbeitet werden.“ (ROITSCH: 02.11.1984)

Dennoch war der Konflikt nicht beigelegt, denn Walter stimmte der Einigungsformel nicht zu und berief sich bei seinem und Köbeles Vorstoß auf die mögliche Unterstützung durch den Gewerkschaftsflügel der CDU und die Sozialausschüsse. Dem hält Fehrenbach entgegen, daß der parlamentarische Staatssekretär und Bundesvorsitzende der Sozialausschüsse, Wolfram Vogt, in einem an ihn gerichteten Schreiben, „einer Berufsbildungsumlage im Sinne des DGB“ keine Chance gegeben habe.

„Wie zu erfahren war, enthält der Brief allerdings einen Nachsatz, den Fehrenbach in der Sitzung nicht vorgelesen hat. Danach befürwortet Vogt . . . daß ‚jede andere Möglichkeit aufgegriffen‘ werde, insbesondere Lösungen über Selbstverwaltungsorgane (wie es die Kammern sind)“ (ROITSCH: 02.11.1984).

E d d i n g - S t e l l u n g n a h m e

Schützenhilfe bekommen die Befürworter der „Kammerumlagen“ durch den Bildungsökonom Friedrich Edding, der 1974 im Auftrag des Bundestages in einem Gutachten einen zentralen Lehrstellen-Fonds zur Finanzierung der außerschulischen beruflichen Bildung gefordert hatte. In einem in der Presse veröffentlichten Brief an Fehrenbach möchte Edding „heute nicht mehr für den gesamten Inhalt der Empfehlung von 1974 in Anspruch genommen werden“ und lehnt „ein starres Festhalten an dem damals befürworteten Fondsmodell“ angesichts neuer quantitativer und qualitativer Entwicklungen auf dem Ausbildungssektor ab (Edding: Okt. 1984).

„Insbesondere erscheint mir heute ein dezentrales Modell zweckmäßiger als ein zentrales. Ich habe es deshalb begrüßt, daß kürzlich zwei große Gewerkschaften ein Fondsmodell in die Diskussion gebracht haben, wonach die Aufgaben der Gebührenerhebung und der Mittelverteilung unmittelbar zuständigen Stellen, nämlich den Berufsbildungsausschüssen bei den einzelnen Kammern übertragen werden.“

Auch der bisherigen einzelbetrieblichen Finanzierungsform erteilt Edding eine Absage:

„Bei einseitig einzelwirtschaftlicher Finanzierung werden kleine und mittlere Betriebe, von denen sich ja schon jetzt nur ein Teil an der Ausbildung beteiligt, immer weniger für diese Aufgabe zur Verfügung stehen. Die Konzentration der Ausbildung in Großbetrieben und Schulen wird sich fortsetzen, eine Entwicklung, die Sie ebenso wie ich für unerwünscht halten. Auch auf der Unternehmensebene mehrten sich jetzt die Stimmen, die eine ergänzende Regelung der Finanzierung für erwägenswert halten.“

An die Adresse nicht nur des DGB richtet sich seine abschließende Bemerkung: „Die Positionen der Revierverteidigung in dieser Sache sind im ganzen aber so betont, daß es sehr schwierig ist, von der Einsicht zu entsprechendem Handeln fortzuschreiten“ (ebd.).

A r b e i t g e b e r - S t a n d p u n k t

Die Arbeitgeberseite reagiert auf das Kammerumlage-Modell ablehnend. So erklärt der Zentralverband des Deutschen Handwerks zu den Forderungen von IG Chemie/IG Bau: „Die Einführung von Kammerumlagen zur Finanzierung von Lehrstellen ist nicht geeignet, neue Ausbildungsplätze zu schaffen“. Die bisherigen Umlagen einiger Handwerkskammern dienten ausschließlich der Kostensenkung der überbetrieblichen Unterweisung, nicht jedoch einem „Lastenausgleich“ für die Betriebsausbildung.

„Durch die Zuschüsse seien kaum weitere Betriebe für eine Ausbildung zu gewinnen, da sie vielfach die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Lehre nicht erfüllen. Durch eine Umlage sei auch die Qualität der betrieblichen Ausbildung nicht zu verbessern. Die Steigerung der Ausbildungsqualität sei vorrangig kein Kostenproblem . . . Eine Kammerumlage sei daher kein taugliches Mittel, um Einzelaspekte der Lehrstellenproblematik zu lösen“ (Zit. nach Deutsches Handwerksblatt: 15.10.1984).

Darüber hinaus wendet sich die ausbildende Wirtschaft nach wie vor generell gegen jede Art der Umlagefinanzierung nach dem Motto „Wir brauchen kein anderes Wirtschaftssystem, wir brauchen nicht (noch) mehr Staat, wir brauchen keine Umlagen, keine Auflagen, keine Meldepflicht“. (Ostwestfälische Wirtschaft: Okt. 1984)

Daher gilt in den Augen der Arbeitgeber auch die Initiative einer Gruppe von Chemieunternehmen im Kölner Raum zur Schaffung eines Lehrstellenfonds „nicht als Berufungsfall einer generellen Umlagefinanzierung“ (BRUMHARD: Nov. 1984). Das Kölner Modell sieht einen Lehrlingsfonds für Unternehmer vor,

„die selbst überhaupt keine Jugendlichen ausbilden oder wegen Raum- und Personalmangel keine zusätzlichen Lehrstellen anbieten können. Welche Firmen für diese Aktion Geld einzahlen und wieviel . . . ist . . . nicht festgelegt“ (Frankfurter Rundschau: 04.09.1984).

Sowohl der Bezirksverband als auch der Bundesverband der Chemie-Arbeitgeber betonen daher das „Prinzip der Freiwilligkeit“ der Initiative und verwahren sich gleichzeitig gegen Mitbestimmungsforderungen des DGB. Vielmehr könnten die Firmen

„von sich aus entscheiden, in welcher Weise die Gelder des Fonds ausgegeben werden, während bei der vom DGB geforderten Umlagefinanzierung die Gewerkschaften darüber mitentscheiden würden“ (ebd.).

Diese „mit allem Nachdruck“ vertretene Auffassung gegenüber gewerkschaftlichen Forderungen wird jedoch von Gewerkschaftsseite als „nicht sachlich begründet“ zurückgewiesen. Die Wirtschaft stelle sich gegen jedwede Umlageverteilung, weil sie dabei „die Beteiligung der Gewerkschaften, fürchte wie der Teufel das Weihwasser“ (IG, Chemie-Pressedienst: 28.09.1984).

Trotz der von den Arbeitgebern vielfach beklagten „rüden Methoden des DGB“ in der Auseinandersetzung um den richtigen Weg zur Beseitigung der Ausbildungsnot wird von ihnen eingeräumt:

„Richtig ist . . . die Überlegung des DGB, daß die weitere Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots nicht zuletzt davon abhängt, daß z. Z. nicht ausbildende Betriebe Jugendlichen die Chance einer qualifizierten Berufsausbildung geben . . . Hier liegen . . . in der Tat noch Reserven, die mobilisiert werden müssen“ (GOOS: Dez. 1984).

Und an anderer Stelle heißt es selbstkritisch: „Nein, wir sind nicht zufrieden, wenn Betriebe abseits stehen, wenn Jugendliche draußen vor der Tür bleiben“ (Ostwestfälische Wirtschaft: Okt. 1984).

Demnach erscheint auch auf Arbeitgeberseite nicht unumstritten zu sein, daß die gegenwärtige Regelung der Ausbildungsfinanzierung ausreicht. Während ein zentraler Lehrstellen-Fonds nach wie vor ausgeschlossen wird, scheint man jedoch auf seiten der Wirtschaft einer dezentralen Lösung nicht abgeneigt zu sein, wie ihre unerwartete Stellungnahme zu den Äußerungen von Edding zeigt:

„Bemerkenswert ist, daß Prof. Edding – als Vorsitzender der ‚Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung‘ noch Vorkämpfer für eine zentrale Fondslösung – nicht mehr an dieser Vorstellung festhält. Ihm erscheint heute ein dezentrales Modell zweckmäßig“ (BRUMHARD: Nov. 1984).

Eine Annäherung der Arbeitgeber an das Kammerumlage-Modell wird auch deutlich an der Reaktion des Handwerkspräsidenten Schnitker auf den Meinungsstreit zwischen Ministerpräsident Rau (SPD) und dem DGB in Nordrhein-Westfalen. So begrüßt er ausdrücklich den Widerstand Raus gegen eine, vom DGB-Landesverband NRW auf einer Ausbildungskonferenz am 10.11.1984 vehement geforderte Umlagefinanzierung auf Bundes- bzw. Landesebene. Er tut dies, obgleich ihm bekannt sein muß, daß sich einen Monat zuvor eine Gruppe führender SPD-Politiker, zu der auch Rau gehört, für die Einführung einer Kammerumlagefinanzierung öffentlich ausgesprochen hat (dpa: 19.11.1984; Handelsblatt: 01.10.1984).

Ausbildungsumlage auf Länderebene

Der heftige Disput zwischen Ministerpräsident Rau und DGB-Landesbezirk Nordrhein-Westfalen ist ein Symptom tiefer Meinungsverschiedenheiten zwischen den SPD-Spitzenpolitikern in Bund und Ländern und weiten Teilen der Gewerkschaften über das weitere Procedere in Sachen Berufsbildungsfinanzierung (Berufsbildung/Ausbildungsplatzabgabe. Heftiger Meinungsstreit: Nov. 1984).

Ausgelöst wurde die Diskussion einer Landesausbildungsfinanzierung bereits durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.12.1980 zum als nicht verfassungskonform erklärten Ausbildungsplatzförderungsgesetz sowie durch die Zurückhaltung der seit 1980 amtierenden sozialliberalen bzw. christlich-liberalen Koalitionsregierungen in der Frage einer bundeseinheitlichen Regelung der Berufsbildungsfinanzierung. Ohne hier auf den in der Literatur vielfältig und unterschiedlich bewerteten Urteilspruch des Bundesverfassungsgerichts (vgl. dazu Leitlinien und Kommentar. In: KITTNER 1982) im einzelnen eingehen zu können, sollen im folgenden einige, in einer Analyse umfassend interpretierte bildungsrechtliche Überlegungen zur Genese und Gesetzgebungskompetenz eines Finanzierungsmodells auf Landesebene dokumentiert werden.

Anlaß für gesetzgeberische Initiativen der Ausbildungsförderung auf Landesebene sind das bildungspolitische Konzept der Bun-

desregierung sowie wiederholte Statements aus dem Bildungsministerium (s. BMBW-Bulletin, Nr. 85 v. 12.07.1984; FAZ vom 29.08.1984; dpa vom 12.11.1984; Bundestagsdrucksache: 21.06.1985), woraus deutlich hervorgeht, daß die Bundesregierung eine bundeseinheitliche Finanzierungsregelung bis auf weiteres ablehnt:

„Die Bundesregierung vertraut darauf, daß die Wirtschaft . . . im Bewußtsein ihrer Verantwortung diese Aufgabe aus eigener Kraft lösen wird . . . Eine gesetzliche Umlagefinanzierung in der betrieblichen Berufsausbildung wird es auch in Zukunft nicht geben (Bildungspolitisches Konzept: Weiterentwicklung der Berufsausbildung . . . P. 1, Abs. 3)“.

Diese Haltung liegt ganz auf der bisherigen Linie auch der CDU/CSU-regierten Länder, die sich bereits gegen eine im APIFG 1976 verankerte Umlagefinanzierung gewandt hatten und dies 1980 durch eine, stellvertretend für sie von der bayerischen Staatsregierung erhobene Verfassungsklage bekräftigten.

Rechtentwicklung

Kernstück des APIFG von 1976 war neben Rechtsgrundlagen zur Verbesserung der Berufsbildungsplanung und Berufsbildungsforschung (vgl. §§ 14 ff. u. §§ 5 ff.) die Schaffung eines Instrumentariums zur Finanzierung der beruflichen Bildung (§ 1).

„An die Stelle des für nichtig erklärten Gesetzes ist inzwischen das ‚Gesetz zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsausbildungsförderungsgesetz)‘ getreten. Dieses Nachfolgegesetz hat jedoch nur . . . neue Rechtsgrundlagen für Planung und Statistik und für das Bundesinstitut für Berufsbildung geschaffen. Was das Herzstück des alten APIFG ausgemacht hatte, nämlich die Regelung einer überbetrieblichen Finanzierung der beruflichen Bildung durch eine Arbeitgeberumlage, ist paradoxerweise auf der Strecke geblieben, obwohl gerade diese Regelung vom Bundesverfassungsgericht nicht beanstandet worden war. Eine bundeseinheitliche Regelung des Finanzierungsproblems ist damit zur Zeit nicht vorhanden“ (WAHSNER: Juni 1984).

Vor diesem bildungspolitischen und -rechtlichen Hintergrund wurde von Teilen der SPD und des DGB erwogen, insbesondere in den sozialdemokratisch regierten Bundesländern per Landesgesetz eine betriebliche Ausbildungsplatzabgabe einzuführen, um mit den dadurch aufgebrachtten Mitteln die Schaffung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes zu fördern.

Die dabei zu prüfende „kompetenzrechtliche Problematik“ spitzte sich zu auf die Frage, „ob bestehende bundesgesetzliche Regelungen zur beruflichen Bildung gem. Art. 72, Abs. 1 GG eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgebungen haben („Konkurrierende Gesetzgebung“). Eine solche Rechtsauffassung „erweist sich bei näherer Prüfung als nicht stichhaltig“.

„Nach Auffassung von Rechtsprechung und Literatur tritt die Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung gemäß Art. 72 Abs. 1 GG nur ein, wenn der Bund die betreffende Materie erschöpfend geregelt hat. Danach bleibt Raum für eine landesgesetzliche Regelung immer dann, wenn ein Bundesgesetz eine Materie nicht erschöpfend bzw. abschließend regelt“ (ebd.).

Länderinitiativen

Die erste und bislang einzige bis zu einem Gesetzentwurf gediehene Initiative der Arbeiterkammer Bremen und der DGB-Landesbezirke Bremen und Bremerhaven in Bremen wurde Ende 1983 von der Fraktion der Grünen ins Parlament der Bremer Bürgerschaft eingebracht. Kern des Gesetzentwurfes „über die Förderung der Berufsausbildung im Land Bremen“ ist die Erhebung einer Berufsausbildungsabgabe unter anderem mit dem Ziel, „alle Ausbildungsstätten in die Lage zu versetzen . . . , daß ein . . . qualitativ und quantitativ ausreichendes und auswahlfähiges Angebot an Berufsausbildungsplätzen gewährleistet ist“ (§ 1). (Gesetz über die Förderung der Berufsausbildung im Land Bremen.)

Ohne daß es zu einer sachlich-inhaltlichen Beratung kommt, wird jedoch der Entwurf eines Landesberufsbildungsgesetzes in der Bremer Bürgerschaft am 26.02.1984 von der SPD-Mehrheitsfraktion abgelehnt (s. dazu GOERS: Juni 1984).

In Hessen verständigen sich die SPD und die Grünen in ihren Koalitionsverhandlungen seit Beginn 1984 auf ein Programm, das über 1984 hinaus den „erwarteten Ausbildungsstellenman-

gel abbauen" soll, „unbeschadet der grundsätzlichen Zielsetzung, die gesellschaftlichen Ursachen zu beseitigen“. Darin wird im Rahmen der Vorschläge zur Ausbildungsförderung vereinbart, daß durch eine Umlagefinanzierung die Berufsausbildung in privaten und öffentlichen Betrieben gesichert werden soll. Dabei will man versuchen, über eine Bundesratsinitiative eine bundeseinheitliche Lösung zu erreichen. Falls diese scheitert, wird eine landesgesetzliche Lösung angestrebt. „Sollte auch diese scheitern, wird wenigstens für einen Teilbereich – Krankenhaus und Altenpflege – eine derartige Lösung angestrebt.“ Obwohl die Koalition nicht zustande kam, konnte die gemeinsame geplante Umlagefinanzierung für die Krankenhauspflegerausbildung verwirklicht werden (vgl. DIECKMANN: Aug. 1984 und HEIDEMANN: Dez. 1984).

In Baden-Württemberg stellt der DGB-Landesbezirk auf einer Landespressekonferenz am 10.04.1984 seine bisherigen Aktivitäten in der Frage einer Landesfinanzierungsregelung vor:

„Der DGB-Landesbezirk hat sich wegen der gesetzlichen Regelung der Berufsbildungsfinanzierung auf Landesebene im Januar dieses Jahres an die Fraktionen des baden-württembergischen Landtags und an die Landesregierung gewandt. Er hat sie aufgefordert, eine entsprechende Gesetzesinitiative dem Landtag vorzulegen“. Der DGB bezieht sich dabei „auf die Initiative in der Bremer Bürgerschaft . . . Die in diesem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen stellen nach Auffassung des DGB einen entscheidenden Schritt in die richtige Richtung dar“ (Berufsbildungsfinanzierung auf Landesebene: Juni 1984).

Im Herbst schlägt der SPD-Fraktions-Landesvorsitzende Ulrich Lang ein baden-württembergisches Landesberufsbildungsgesetz vor (Stuttgarter Nachrichten: 06.09.1984).

Auch in Nordrhein-Westfalen fordert der DGB-Landesvorsitzende Geuenich auf der oben erwähnten Ausbildungskonferenz am 10. Nov. 1984 von der NRW-Landesregierung ein „Landesgesetz zur Finanzierung der beruflichen Bildung“, das die Umlagefinanzierung für Nordrhein-Westfalen bindend vorschreibt. Parallel dazu soll die SPD-regierte Landesregierung eine entsprechende Gesetzesinitiative auf Bundesebene im Bundesrat einbringen oder – sollte diese scheitern – „auch zum Alleingang bereit sein“. Einen solchen Alleingang lehnen jedoch sowohl der Landesarbeitsminister Farthmann als auch Ministerpräsident Rau kategorisch ab (dpa: 19.11.1984; Handelsblatt: 03.11.1984).

SPD und DGB

In der Auseinandersetzung um die Durchsetzung einer Finanzierungsregelung auf Landesebene, die ebenso wie die Diskussion um das Kammerumlage-Modell ihre Befürworter und Gegner quer zu den Parteien und Gewerkschaften in zwei Lager spaltete, wurden im wesentlichen zwei Positionen gegen einen „Alleingang“ der Länder vertreten: Zum einen wurden, wie im Fall Bremen, wirtschaftliche Nachteile befürchtet. Zum anderen wurde, hier besonders vom nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Rau, einer bundeseinheitlichen Umlagefinanzierung gegenüber einer isolierten landesgesetzlichen Regelung der Vorzug gegeben.

Bemerkenswert war, daß bei der Ablehnung einer Landesregelung in Bremen für die SPD-Fraktion nicht etwa verfassungsrechtliche Bedenken (im Sinne einer „konkurrierenden Gesetzgebung“) ausschlaggebend waren, sondern vielmehr wirtschaftliche Regional- und Strukturprobleme geltend gemacht wurden:

„Ein Landesgesetz hätte zur Folge, daß Betriebe und Unternehmen ins niedersächsische Umland abwandern und daß Neuansiedlungen erschwert und unmöglich würden. Eine Kostenbelastung durch eine Umlagefinanzierung würde die Unternehmer in und vor Bremen abschrecken. Durch die Berufsausbildungsabgabe in Bremen würden der Wirtschaft Wettbewerbsnachteile entstehen.“

Außerdem würde eine solche Regelung die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe in Zukunft „gefährden, wenn nicht gar zu nichte machen“.

Als weiteres Argument gegen eine gesetzliche Landesfinanzierungsregelung wurde eingewandt, daß das Land Bremen sich durch eine solche Initiative von den anderen Bundesländern isolieren würde und daß statt dessen „ein zeitgleiches Inkrafttreten

eines entsprechenden Gesetzes in allen Ländern“ erfolgen müsse (GOERS: Juni 1984, S. 169). Bürgermeister Koschnick schloß sich der Auffassung der SPD-Spitze an und lehnte einen Alleingang ab (Frankfurter Rundschau: 15.10.1984).

Diese Position wurde auch von der NRW-Landesregierung bei der Ablehnung eines NRW-Landesgesetzes gegenüber dem DGB vertreten. In einer „streckenweise erregten Diskussion“ auf der Ausbildungskonferenz warf der DGB-Landesvorsitzende Geuenich Ministerpräsident Rau vor, er nehme „auf dem Rücken der Jugendlichen“ Rücksicht auf die Unternehmer, die „kalt lächelnd“ hunderte Millionen vom Staat „kassierten . . . , die sie eigentlich selbst zahlen müßten“. Dabei könnten die staatlichen Subventionen zur Förderung der betrieblichen Ausbildungsberbereitschaft an anderer Stelle sinnvoller eingesetzt werden.

„Das ‚süße Gift der öffentlichen Mittel für die Berufsbildung‘ werde für die Wirtschaft ‚morgen schon‘ zur Selbstverständlichkeit und beseitige den Zwang, über dauerhafte Änderungen im Interesse der Jugendlichen nachzudenken.“

In seiner Entgegnung gab Rau zu bedenken, daß es im Augenblick für die betroffenen Jugendlichen wichtiger sei, „daß das Land jetzt erst einmal die halbe Milliarde gebe, um ihnen konkret zu helfen.“

Gleichwohl schließe er es nicht aus, daß die vier SPD-geführten Bundesländer im Bundesrat eine Diskussion zur Frage der gemeinsamen Finanzierung der beruflichen Bildung initiierten. Wenn aber – wie vom DGB gefordert – ein Bundesland von sich aus mit einer Landesfinanzierung komme, liefere das den CDU/CSU-regierten Ländern und der ohnehin tatenlosen Bundesregierung einen zusätzlichen Vorwand gegen eine Bundesfinanzierung. Seinen Kritikern rief Rau zu: „Ihr müßt das sehen, was geschieht, wenn über eine Landesregelung der Boden für eine Bundesregelung entzogen wird“ (Berufsbildung/Ausbildungsplatzabgabe. Heftiger Meinungsstreit: 1984).

Raus Ablehnung einer Landesregelung manifestiert sich noch deutlicher in einem kurze Zeit darauf an die nordrhein-westfälischen Handwerks- und Arbeitgebervereinigungen gerichteten Schreiben, in dem er sich nachdrücklich hinter die von der IG Chemie/IG Bau ausgehende Initiative zur Einführung von Kammerumlagen stellt. Rau, der eingangs der Leistung der NRW-Wirtschaft „alle Anerkennung und uneingeschränkten Respekt“ zollt, appelliert dann an ihre Organisationen und Verbände, „sich verstärkt um mehr Solidarität und Gerechtigkeit bei der Verteilung von Ausbildungslasten“ zu bemühen und dabei „alle Möglichkeiten für einen Finanzausgleich auf freiwilliger Basis durch kammerinterne und tarifvertragliche Vereinbarungen zu nutzen“ (Handelsblatt: 05.12.1984).

Innerhalb des DGB-Bundesvorstands ist es vor allem Preiss von der IG Metall, der gegen Raus Eintreten für eine Kammer-Umlagefinanzierung und gleichzeitige Absage an eine Fondsfinanzierung auf Landesebene kritisch Stellung bezieht.

Vor dem Beirat seiner Gewerkschaft hebt er die Erfolge der von der IG Metall in den Landesbezirken initiierten Kampagne „Wer nicht ausbildet, muß zahlen!“ hervor, die eine Reihe gesetzgeberischer Initiativen der SPD auf Landesebene ausgelöst habe:

„So liege in Bremen bereits ‚ein Gesetz auf dem Tisch. In Hessen gebe es die Umlagefinanzierung im Krankenhauswesen. Die SPD des Saarlandes habe die Landesfinanzierung auf ihrem Sonderparteitag beschlossen. In Baden-Württemberg sei ein Gesetzentwurf bei der SPD-Fraktion in Arbeit. In Niedersachsen bestehe die Absicht, die Finanzierung in das Wahlprogramm der SPD aufzunehmen . . . Um so enttäuschter sei die IG Metall über die Reaktion der Landesregierung von NRW“ und deren Appell an die Wirtschaft für eine „Kammerumlage auf freiwilliger Basis“, die Preiss als „abenteuerliche Vorstellung“ aburteilt“ (Handelsblatt: 14./15.12.1984).

Die insbesondere von der IG Metall getragene Länderinitiative ist jedoch innerhalb des DGB nicht unumstritten (vgl. ROITSCH, 04.10.1984). Auch hier stellt sich wiederum Walter von der IG Chemie entschieden gegen den vom DGB mehrheitlich gesteuerten Kurs, den er als „einen Schritt in die falsche Richtung“ bezeichnet und dies nochmals am Beispiel Bremens verdeutlicht:

„Ca. 30% der Auszubildenden in Bremen kommen aus Niedersachsen. Damit ist klar . . . : die Bremer Wirtschaft würde für die Bremer Jugendlichen genügend Ausbildungsplätze anbieten, wenn nicht – was völlig normal ist – viele junge Menschen von Niedersachsen nach Bremen strömen würden. Von daher ist eine Länderregelung höchst bedenklich. Abwande-

rungen von Betrieben aus Kostengründen kann man zwar verurteilen, doch wird man sie leider nicht verhindern können. Bei konzerngebundenen Betrieben können Erweiterungsinvestitionen an andere Konzernstandorte umgeleitet werden; eine GmbH kann ohne Verluste des Standortvorteils ihren Sitz um wenige Kilometer ins Umland . . . verlagern, mit negativer Steuerwirkung für den Stadtstaat" (Berufliche Bildung durch Kammerumlagen).

Nicht zuletzt auch zur Vermeidung einer solchen Entwicklung wurde Ende September in einer konzertierten Aktion der SPD-Fraktionsvorsitzenden aus Bund und Ländern gemeinsam mit den Gewerkschaften IG Chemie/IG Bau in einer Presseerklärung eine Bundesregelung zur Berufsbildungsfinanzierung auf Kammerebene gefordert, da, wie es dort heißt, die Ausbildungsprobleme „von Region zu Region unterschiedlich seien und über die Kammern die wirkungsvollsten Instrumente auf betrieblicher und außerbetrieblicher Seite eingesetzt und finanziert werden könnten" (Handelsblatt: 01.10.1984).

Eine entsprechende, von Oppositionsführer Hans-Jochen Vogel im Anschluß an diese Aktion angekündigte, bislang jedoch nicht realisierte Gesetzesinitiative der SPD auf Bundesebene hat nach Pressemeldungen folgenden Inhalt:

„Die in der SPD diskutierten Eckpunkte . . . sehen eine bis 1989 geltende gesetzliche Finanzierungsregelung vor, die sich automatisch um jeweils ein Jahr verlängern soll, wenn nach Feststellungen der Bundesanstalt für Arbeit nicht in allen Arbeitsamtsbezirken zum Stichtag 30. September ein statistisches Überangebot an Ausbildungsplätzen von mindestens 12,5% gegenüber der Nachfrage erreicht wird.

Für die Entscheidung, ob und in welcher Höhe ein Betrieb zur Finanzierung herangezogen werden soll, soll eine Mindestausbildungsquote von 8 vH der Beschäftigtenzahl maßgeblich sein. Von der Abgabe sollen alle Betriebe bis zu fünf Beschäftigten freigestellt werden.

Die Berufsbildungsabgabe soll um so höher sein, je geringer die Ausbildungsquote ist . . .

Nach Anhörung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung soll die Bundesregierung jährlich einen Vorschlag über die Höhe und die Dauer der Förderung von Ausbildungsplätzen vorlegen. Dabei sollen die unterschiedlichen Kosten der Berufsausbildung berücksichtigt werden.

Aus den von den abgabepflichtigen Betrieben an die zuständige Berufsgenossenschaft gezahlten und von dieser an die Bundesanstalt für Arbeit weitergeleiteten Abgaben soll die Bundesanstalt für Arbeit einen Fonds bilden, aus dem die Landesarbeitsämter nach einer Rechtsverordnung der Bundesregierung die für sie vorgesehenen Quoten erhalten. Über die Förderung im Einzelfall soll der Verwaltungsausschuß des jeweiligen Arbeitsamtsbezirks entscheiden.

Wenn tarifvertragliche oder entsprechende kammerrechtliche Regelungen bei Beteiligung der Berufsbildungsausschüsse zur Umlagefinanzierung bestehen, sollen die an der Finanzierungsumlage beteiligten Betriebe von der allgemeinen Umlage ausgeschlossen bleiben" (Handelsblatt: 21./22.12.1984).

Einer Gesetzesinitiative auf Bundesebene werden jedoch gerade auch seitens der SPD (vgl. dpa 19.11.1984) kaum Realisierungschancen im jetzigen Bundestag eingeräumt. Vielmehr ist, wie auch die Gewerkschaftsseite befürchtet, von einem erneuten Vorstoß der SPD – trotz früherer negativer Erfahrungen mit entsprechenden Novellierungsentwürfen zum BBiG – zu erwarten, daß bei den jetzigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnissen „die landesrechtliche und/oder bundeseinheitliche gesetzliche Finanzierungsregelung . . . eine politische Beerdigung 1. Klasse erhalten wird" (GOERS: Nov. 1984).

Resümee

Die Dokumentation der aktuellen Diskussion zur Berufsbildungsfinanzierung macht deutlich, daß alle daran Beteiligten – Sozialpartner, Parteien, Bund und Länder – die gegenwärtige einzelbetriebliche Finanzierung der außerschulischen Berufsausbildung für die Bewältigung der Ausbildungsnot und Arbeitslosigkeit unter den Jugendlichen für nicht ausreichend halten. Dabei scheint von allen diskutierten Finanzierungsmodellen das sogenannte „Kammerumlage-Modell" in dem mit recht widersprüchlichen und teilweise noch nicht ausgereiften Argumenten geführten Meinungsstreit der Verantwortlichen noch am ehesten Realisierungschancen zu haben. Angesichts der vielen in der Dokumentation veranschaulichten Hürden für eine solche umfassende Finanzierungsregelung scheint es jedoch schon schwierig zu sein, wie Edding richtig vermerkt, überhaupt eine Diskussion darüber

„auf den Weg zu bringen", geschweige denn daraus folgend „von der Einsicht zu entsprechendem Handeln fortzuschreiten".

In der realistischen Einschätzung des gegenwärtig Machbaren ist daher letztlich den kürzlich gemachten Ausführungen des Generalsekretärs des Bundesinstituts für Berufsbildung in einer Rede über die aktuelle Finanzierungsdebatte zu folgen, der in einem Vergleich mit anderen Industriestaaten zu folgendem Schluß kommt:

„In der Bundesrepublik Deutschland ist deutlich geworden, daß ein relativ gut funktionierendes einzelbetriebliches Finanzierungssystem keiner Eingriffe von außen bedarf, um hohe Steigerungsraten zu realisieren. Das duale System hat sich als so flexibel erwiesen, daß es auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ohne Finanzierungsausgleich noch Ausbildungsplätze in beträchtlichem Umfang zugelegt hat. Allerdings ist die Frage berechtigt, ob die Ausweitung in den ‚richtigen Berufen, den volkswirtschaftlichen Wachstumsbereichen' erfolgt ist. Die Annahme ist nicht abwegig, daß wir vor allen Dingen in weiten Bereichen des Handwerks mit der Ausbildung von heute für viele Jugendliche die Umschulung von morgen bereits vorprogrammiert haben. Es muß jedoch auch bezweifelt werden, ob mit einem anderen Finanzierungssystem bessere Ergebnisse hätten erzielt werden können. Eine Steuerung der Berufsmärkte über ein Finanzierungssystem wäre nicht nur hinsichtlich der Berufsprognosen zweifelhaft, sondern auch rechtlich umstritten" (SCHMIDT: Okt. 1984).

Literatur

- Berufliche Bildung durch Kammerumlagen finanzieren. Gemeinsamer Vorschlag der IG Chemie-Papier-Keramik und der IG Bau-Steine-Erden. In: Gewerkschaftliche Umschau, (1984), Heft 5, S. 2–3
- Berufsbildung/Ausbildungsplatzabgabe. Heftiger Meinungsstreit in NRW um Ausbildungsplatzabgabe. In: dpa-dienst für Kulturpolitik, 19.11.1984
- Berufsbildungsfinanzierung auf Landesebene. Forderungen des DGB-Landesbezirks Baden-Württemberg, vorgestellt von Siegfried Pommerenke auf einer Landespressekonferenz am 10.04.1984 in Stuttgart. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1984), Heft 6, S. 158–160
- Das bildungspolitische Konzept der Bundesregierung. Beschluß des Bundeskabinetts. In: Bulletin, 12.06.1984
- BRUMHARD, H.: Umlagefinanzierung schafft keine Entlastung. In: Der Ausbilder, 32. Jg. (1984), Heft 11, S. 163–164
- DIECKMANN, H.; HAFENEGER, B.: Neue Wege in der beruflichen Bildung? Vereinbarungen der SPD und der Grünen in Hessen. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1984), Heft 7–8, S. 194–198
- EDDING, F.: „Ein dezentrales Umlagemodell erscheint mir heute zweckmäßig". In: Handelsblatt, 26./27.10.1984
- Gesetz über die Förderung der Berufsausbildung im Land Bremen (Landesberufsbildungsgesetz). Entwurf der Arbeiterkammer Bremen und des DGB-Kreises Bremen und DGB-Kreises Bremerhaven. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1984), Heft 6, S. 187–188
- GOERS, D.: Bremer Initiative zur Neuordnung der Berufsbildungsfinanzierung. Ein notwendiger Beitrag zur Bekämpfung der Ausbildungsplatz- und Berufsnot der Jugend. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1984), Heft 6, S. 164–169
- GOOS, H.: Wer im Glashaus sitzt . . . In: Wirtschaft im Revier – Nachrichten der IHK zu Bochum, 40. Jg. (1984), Heft 12, S. 779–780
- HEGELHEIMER, A.: Finanzierung der beruflichen Ausbildung. In: Handbuch der Aus- und Weiterbildung. Grundlagen der Bildungsarbeit – Ausbildungsförderung. 17. Ergänzungslieferung, (1984), S. 3300/1–3300/49
- HEIDEMANN, W.: Probleme und Perspektiven der Bildungspolitik in Hessen. In: Gewerkschaftliche Bildungspolitik, (1984), Heft 12, S. 321–325
- KITTNER, M.: Berufliche Qualifikation in der Rechtsordnung, Frankfurt/M.: IG Metall 1982
- ROITSCH, J.: Gewerkschaften entschärfen den internen Lehrstellenstreit. In: Frankfurter Rundschau, 02.11.1984
- ROITSCH, J.: Starker Ruffel für die IG Chemie im Bundesvorstand des DGB. In: Frankfurter Rundschau, 04.10.1984
- SCHMIDT, H.: Die Finanzierung der betrieblichen Berufsausbildung als Gegenstand der Berufsbildungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland mit Ausblick auf Entwicklungen in anderen Industrienationen. Rede des Generalsekretärs des BIBB vom 05.10.1984 vor dem Ausschuß für Bildungsökonomie des „Vereins für Socialpolitik" Bonn, Berlin. BIBB 1984, (Manuskriptdruck, 49 Seiten)
- SCHWEITZER, J.: Krach im DGB – wem nützt das? In: Erziehung und Wissenschaft, (1984), Heft 11, S. 4
- WAHSNER, R.: Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen durch Landesgesetz? Zur Sperrwirkung des Bundesgesetzes zur Förderung der Berufsbildung. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 31. Jg. (1983), Heft 6, S. 422–431