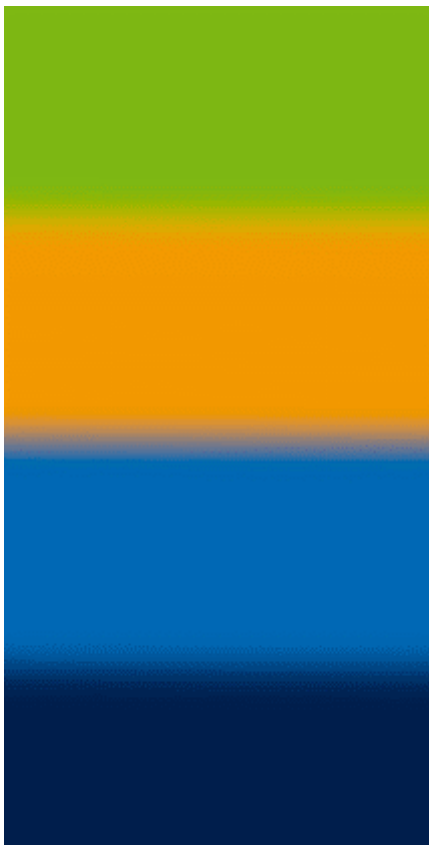

Thomas Klubertz

**Zur aktuellen Diskussion über die
Novellierung des
Berufsbildungsgesetzes**

Vortrag anlässlich des Referententages des
Verbandes der Lehrer an Wirtschaftsschulen in Münster
im September 2003



Bundesinstitut
für Berufsbildung **BiBB** ▶

- ▶ Forschen
- ▶ Beraten
- ▶ Zukunft gestalten

Herausgeber:
Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB)
Der Generalsekretär
Robert-Schuman-Platz 3, 53175 Bonn
<http://www.bibb.de>

© Copyright:
Die veröffentlichten Inhalte sind urheberrechtlich geschützt.
Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers dar.

Veröffentlichung im Internet: 03.03.2004

Diese Netzpublikation wurde bei Der Deutschen Bibliothek angemeldet und archiviert.
URN: [urn:nbn:de:0035-0020-5](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0035-0020-5)

INHALT

Rückblick	4
Erste rot-grüne Koalitionsvereinbarung	6
Berufsausbildung behinderter Menschen	7
Interessenvertretung in außerbetrieblichen Bildungsstätten	7
Vorschläge der Hartz-Kommission	7
Zweite rot-grüne Koalitionsvereinbarung	8
Berufsausbildungsvorbereitung	8
Aussetzung der AEVO	9
Anhebung der Geringverdienergrenze	10
Einbeziehung berufsschulischer Leistungsfeststellungen in die Abschlussnote	11
Neue Ermächtigungsgrundlage für Anrechnungsverordnungen	12
Ausbildungsplatzabgabe	13
Koalitionsvereinbarung vom 16.10.2002	14
Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen	14
Internationalisierung	15
Modernisierung des Prüfungswesens	16
Erweiterung des Geltungsbereichs des BBiG	16
Bewertung	18

Zur aktuellen Diskussion über die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes

Die Absicht der aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen gebildeten Regierungskoalition, das Berufsbildungsgesetz zu novellieren, wurde schon in der Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 angedeutet. Zu grundlegenden Veränderungen des Berufsbildungsrechts kam es allerdings in der 14. Wahlperiode des deutschen Bundestages nicht. In der Koalitionsvereinbarung der rot-grünen Regierungskoalition vom 16.10.2002 ist der Wille zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes nun ausdrücklich dokumentiert. Die zuständige Bundesministerin hat die Vorlage eines Gesetzesentwurfs für 2004 in Aussicht gestellt.

Rückblick

Die Forderung nach einem eigenen Berufsausbildungsgesetz entstand als politische Forderung nach dem Ende des ersten Weltkrieges.

Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund forderte auf seinem Gründungskongress im Jahr 1919 ein Berufsausbildungsgesetz zur

- Aufhebung der Zuständigkeit der Innungen,
- Einsetzung von Zentralkommissionen zur Neuregelung der Lehrlingsverhältnisse,
- Regelung von Zwangsmaßnahmen zur Einstellung von Lehrlingen im Bedarfsfall.

Bei der Lektüre aktueller Gewerkschaftspapiere ist festzustellen, dass sich inhaltlich nicht viel geändert hat. Nur die Schlagworte sind anders:

- Entmachtung der Kammern,
- Stärkung der Berufsbildungsausschüsse,
- Umlagefinanzierung.

1927 kam es zum ersten Referentenentwurf, der den ersten bedeutsamen Versuch zu einer reichseinheitlichen gesetzlichen Regelung der Berufsausbildung darstellte, wegen der aufkommenden Weltwirtschaftskrise aber nicht abschließend beraten und verabschiedet wurde. Auch der 1942 vorgelegte Entwurf eines Gesetzes über die Berufserziehung der deutschen Jugend erlangte aufgrund der militärischen Entwicklung keine Gesetzeskraft. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde vor dem Hintergrund einer zunehmenden Zersplitterung des Berufsbildungsrechts von Gewerkschaften und kirchlichen Organisationen die Forderung nach einem einheitlichen Berufsbildungsgesetz erhoben.

1966 brachten die im Bundestag vertretenen Fraktionen jeweils Gesetzesentwürfe ein, die nach dreijährigen Beratungen in der damaligen großen Koalition zur Verabschiedung des heutigen Berufsbildungsgesetzes führten, das am 1. September 1969 in Kraft trat.

Das Berufsbildungsgesetz war von Beginn an umstritten. Die Novellierungsdebatte und auch die meisten Novellierungsvorschläge aller Beteiligten sind damit mindestens so alt wie das Gesetz selbst.

Bereits 1975 wurde von der sozial-liberalen Bundesregierung der erste Versuch einer grundlegenden Novellierung unternommen. Der Regierungsentwurf entsprach in zahlreichen Punkten den Forderungen der Gewerkschaften, insbesondere hinsichtlich der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe. Der Entwurf scheiterte schließlich an der Ablehnung des Bundesrates.

Daraufhin unternahm die Bundesregierung 1976 mit dem vermeintlich zustimmungsfreien Ausbildungsplatzförderungsgesetz einen weiteren Anlauf zur Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe. Das Gesetz trat zwar 1976 in Kraft, wurde aber auf Antrag der bayerischen Staatsregierung vom Bundesverfassungsgericht 1980 wegen fehlender Zustimmung des Bundesrates für nichtig erklärt. Die mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz aus dem Berufsbildungsgesetz ausgegliederten Regelungen zur Berufsbildungsplanung und Statistik sowie über die Errichtung eines Bundesinstituts für Berufsbildung fanden schließlich 1981 im Berufsbildungsförderungsgesetz eine Heimat.

Während der christ-liberalen Koalition von 1982 bis 1998 gab es nur wenige Modifikationen des Berufsbildungsgesetzes und des Berufsbildungsrechts überhaupt. Eine grundlegende Novellierung stand nicht auf der Tagesordnung, auch nicht im Rahmen der deutschen Einheit. Das westdeutsche Ausbildungsmodell wurde 1990 – jedenfalls der Struktur nach – weitgehend nahtlos und ohne größere öffentliche politische Debatte durch den Einigungsvertrag auch auf die neuen Bundesländer übertragen. Für Diskussionen im Bereich des Berufsbildungsrechts sorgten allenfalls kleinere Gesetzesänderungen wie 1997 die Streichung eines Absatzes im Jugendarbeitsschutzgesetz, durch den Erwachsene den Jugendlichen bei der Anrechnung von Berufsschulzeiten auf die Arbeitszeit bis dahin gleichgestellt worden waren.

Erste rot-grüne Koalitionsvereinbarung

Die Debatte über eine grundlegende Novellierung und die alten gewerkschaftlichen Forderungen kehrten mit der durch SPD und Grüne gebildeten Bundesregierung 1998 in die breitere öffentliche Diskussion zurück. Die Modernisierung der beruflichen Bildung und der Weiterbildung wurde in der ersten zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen 1998 geschlossenen Koalitionsvereinbarung als Ziel formuliert. Im Rahmen eines Bündnisses für Arbeit und Ausbildung sollten konkrete Vereinbarungen erarbeitet werden. Hierzu heißt es:

„Gemeinsam mit Gewerkschaften und Unternehmen werden wir in einem Bündnis für Arbeit und Ausbildung konkrete Maßnahmen vereinbaren, um allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu sichern. Die neue Bundesregierung wird im Lichte der Ergebnisse des Bündnisses ihre Festlegungen über mögliche politische und gesetzgeberische Maßnahmen hinsichtlich einer qualifizierten Ausbildung für alle Jugendlichen treffen“.

Wenn auch das Ziel, allen Jugendlichen einen Ausbildungsplatz zu sichern, nicht erreicht wurde, so gab es doch in der 14. Legislaturperiode immerhin zwei kleinere Novellierungen des Berufsbildungsgesetzes.

Berufsausbildung behinderter Menschen

Durch Gesetz vom 19.06.2001 wurden die §§ 48a und 48b in das Berufsbildungsgesetz eingefügt, wobei insbesondere § 48b eine grundlegende Neuerung enthält. Danach können die zuständigen Stellen für behinderte Menschen, für die wegen Art und Schwere ihrer Behinderung, auch nicht unter bestimmten Einschränkungen, eine Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf in Betracht kommt, nunmehr eigene Ausbildungsregelungen treffen. Im Interesse möglichst einheitlicher und zukunftsorientierter Regelungen sind die zuständigen Stellen allerdings gehalten, entsprechende Empfehlungen des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung zu beachten.

Interessenvertretung in außerbetrieblichen Bildungsstätten

Durch Gesetz vom 08.08.2002 wurden ferner die §§ 18a und 18b in das Berufsbildungsgesetz eingefügt. Danach können nun auch Auszubildende in außerbetrieblichen Ausbildungsstätten, die anders als betriebliche Auszubildende keine Arbeitnehmer im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes sind, eine eigene Interessenvertretung wählen.

Vorschläge der Hartz-Kommission

Im August 2002 legte eine unter dem Vorsitz des VW-Managers Dr. Peter Hartz geleitete Kommission ihre Vorschläge zur Reform des Arbeitsmarktes vor. Die Vorschläge waren in 13 Innovationsmodule verpackt. Das Modul 4 trug die Überschrift „Jugendliche Arbeitslose - Ausbildungszeit-Wertpapier“. Neben der Beschreibung des bislang nicht weiter verfolgten Ausbildungszeit-Wertpapiers beinhaltete das Modul außerdem die Forderung nach arbeitsmarktfähigen Qualifizierungsbausteinen aus bestehenden Ausbildungsberufen für jugendliche Arbeitslose.

Zweite rot-grüne Koalitionsvereinbarung

Die Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission war auch Gegenstand der am 20.10.2002 geschlossenen Koalitionsvereinbarung der zweiten rot-grünen Regierungskoalition. Die Absicht, das Berufsbildungsgesetz zu novellieren, wurde nun ausdrücklich formuliert:

„Das Berufsbildungsgesetz wird mit dem Ziel novelliert, die duale Ausbildung zu stärken, mehr Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen zu schaffen, die berufliche Bildung weiter zu internationalisieren, das Prüfungswesen zu modernisieren und den Geltungsbereich des Gesetzes zu erweitern.“

Der Hartz-Vorschlag wurde durch die Erklärung berücksichtigt, Jugendlichen mit schlechten Startchancen durch ein System von Qualifikationsbausteinen den Einstieg in den Beruf erleichtern zu wollen.

Berufsausbildungsvorbereitung

Mit letzterem wurde sodann begonnen. Zum 01.01.2003 trat die Regelung der §§ 50-52 BBiG in Kraft. Die nach diesen Vorschriften geregelte Berufsausbildungsvorbereitung richtet sich an Lernbeeinträchtigte oder sozial benachteiligte Personen, deren Entwicklungsstand eine erfolgreiche Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf oder eine gleichwertige Berufsausbildung noch nicht erwarten lässt. Ihre Maßnahmen müssen nach Inhalt, Art, Ziel und Dauer den besonderen Erfordernissen des genannten Personenkreises entsprechen und durch umfassende sozialpädagogische Betreuung und Unterstützung begleitet werden. Die Vermittlung von Grundlagen für den Erwerb der beruflichen Handlungsfähigkeit erfolgt durch inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Lerneinheiten, die aus den Inhalten anerkannter Ausbildungsberufe oder gleichwertiger Berufsausbildungen entwickelt werden. Diese heißen Qualifizierungsbausteine. Um sicherzustellen, dass Qualifizierungsbausteine bundesweit eine vergleichbare Wertigkeit besitzen, wird ihr zeitlicher Umfang im Regelfall mit einem Korridor von 140 Stunden bis zu 420 Stunden festgelegt. Nach Durchführung der

Maßnahme ist eine Leistungsfeststellung durch den Anbieter obligatorisch vorgesehen. Deren individuelle Ausgestaltung ist den Beteiligten vor Ort überlassen. Denkbar sind neben schriftlichen Tests bzw. mündlichen Prüfungsgesprächen auch kontinuierliche Leistungsbeurteilungen durch Beobachten des Teilnehmers während der zu vermittelnden Tätigkeit. Erreicht der Qualifizierungsteilnehmer das Qualifizierungsziel nicht, wird ihm nur eine Teilnahmebescheinigung ausgestellt. Weder die Leistungsfeststellungen noch die Teilnahmebescheinigungen begründen einen Automatismus zur Anrechnung der absolvierten Module auf eine anschließende Berufsausbildung. Allerdings hat gemäß § 29 BBiG die zuständige Stelle auf Antrag die Ausbildungszeit zu kürzen, wenn zu erwarten ist, dass der Auszubildende das Ausbildungsziel in der gekürzten Zeit erreicht. Dies dürfte zumindest der Fall sein, wenn der ehemalige Qualifizierungsteilnehmer das Qualifizierungsziel mit gutem Erfolg erreicht hat.

Anzumerken bleibt, dass die Regelung der Berufsausbildungsvorbereitung inhaltlich nicht den Vorstellungen der Hartz-Kommission entspricht. Während die Kommission die Schaffung arbeitsmarktfähiger Qualifizierungsbausteine anstrebte, beschränkte sich der Gesetzgeber darauf, benachteiligte Jugendliche durch die Bausteine an den Ausbildungsmarkt heranzuführen.

Aussetzung der AEVO

In einer Regierungserklärung vom 14.03.2003 kündigte der Bundeskanzler ohne Nennung konkreter Vorschriften an, zur Beseitigung des Lehrstellenmangels werde die Bundesregierung auch ihrerseits nicht tatenlos bleiben, sondern noch bestehende Hemmnisse beseitigen. Wer bereit sei auszubilden, dem dürfe das nicht deshalb versagt werden, weil er bestimmte formale Voraussetzungen nicht erfülle. Deshalb sollten die entsprechenden Regelungen so umgestaltet werden, dass jeder, der einen Betrieb mindestens fünf Jahre geführt habe, auch ausbilden dürfe. Als vom Bundeskanzler gemeinte Vorschrift wurde daraufhin die Ausbildereignungsverordnung identifiziert, die durch die Verordnung zur Änderung der Ausbildereignungsverordnung vom 28. Mai 2003 zwar nicht beseitigt aber doch wenigstens entsprechend der Zeitvorgabe des Kanzlers für fünf Jahre ausgesetzt wurde. Zwischen dem 1. August

2003 und dem 31. Juli 2008 sind Ausbilder in nach dem Berufsbildungsgesetz geregelten Ausbildungsberufen nunmehr vom Nachweis berufs- und arbeitspädagogischer Kenntnisse befreit. Die Aussetzung der AEVO führte in der Praxis bislang häufig zu Irritationen, da nach § 23 BBiG die zuständige Stelle weiter darüber zu wachen hat, dass die fachliche Eignung des Ausbilders, zu der auch berufs- und arbeitspädagogische Kenntnisse gehören, vorliegt. Manche Stellen stehen auf dem Standpunkt, dass die Eintragung eines Berufsausbildungsverhältnisses weiterhin nur erfolgen kann, wenn der Ausbilder seine Eignung durch die entsprechende Prüfung nachgewiesen hat. Praktisch lässt sich der Konflikt im Sinne des Verordnungsgebers nur lösen, wenn man die Änderungsverordnung zur AEVO als Beweislastumkehr betrachtet. Mussten bislang die Betriebe den Nachweis ihrer berufs- und arbeitspädagogischen Kenntnisse erbringen, so sind diese Kenntnisse nun grundsätzlich bis zum Beleg des Gegenteils durch die zuständige Stelle vorzusetzen. Ob nach Wegfall dieses „Hemmnisses“ der AEVO nunmehr tatsächlich der Kreis der ausbildenden Unternehmen erweitert werden kann, bleibt abzuwarten. Fest steht bislang lediglich, dass die Teilnehmerzahlen bei den entsprechenden Kursen der kammernahen Bildungsträger zurückgehen.

Anhebung der Geringverdienergrenze

Ebenfalls von Interesse für ausbildende Betriebe – besonders in den neuen Bundesländern – war die im Rahmen der Hartz-Gesetzgebung erfolgte Anhebung der Geringverdienergrenze von 325 auf 400 € zum 01.04.2003. Diese Änderung des SGB IV hatte zur Folge, dass zahlreiche Ausbildungsverhältnisse unter die Geringverdienergrenze fielen. Für die Ausbildungsbetriebe bedeutete dies eine Kostensteigerung, da nunmehr sie alleine für die Zahlung der gesamten Sozialversicherungsbeiträge verantwortlich wurden. Die entsprechenden Proteste der Betroffenen fanden vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Ausbildungsplatzlücke schnell Erfolg und schon zum 1.8.2003, also vier Monate nach Inkrafttreten der Änderung, wurde die Geringverdienergrenze für Auszubildende wieder auf 325 € abgesenkt.

Einbeziehung berufsschulischer Leistungsfeststellungen in die Abschlussnote

Bislang noch zu keiner Gesetzesänderung führte der im Bündnis für Arbeit aufgegriffene Vorschlag, Leistungsfeststellungen verschiedener Lernorte (Schule und Betrieb) in die Abschlussprüfung nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung einzubeziehen. Zur Umsetzung des Vorschlags hatte das Bundesministerium für Bildung und Forschung den Staatsrechtler Prof. Dr. Ossenbühl im Jahr 2000 mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Er sollte darin der Frage nachzugehen, welche Voraussetzungen in den einzelnen Ländern erfüllt sein müssten, damit die in die Abschlussprüfung einbezogenen berufsschulischen Vornoten nicht mit dem Grundsatz der Chancengleichheit in Widerspruch gerieten und auf welchem rechtlichen Wege wirksam erreicht werden könne, dass diese Voraussetzungen in allen Ländern gleichmäßig und dauerhaft geschaffen würden. Prof. Ossenbühl legte sein Gutachten im Januar 2001 vor. Er kam darin zu folgendem Ergebnis: Das notwendige Gleichheitsminimum erfordere

1. ein in allen Ländern geltendes einheitliches Abschlusssystem für die Beendigung der Berufsschule,
2. ein einheitliches Noten- und Punktesystem für die Bewertung von schulischen Leistungsfeststellungen,
3. Vergleichbarkeit der berufsschulischen Leistungen insbesondere im Hinblick auf den Zeitbezug und die Gewichtung nach Fächern,
4. die Bildung einer Gesamtnote nach den selben Maßstäben und Methoden.

Zur Umsetzung des Gleichheitsminimums schlug er den Weg eines Länderstaatsvertrages vor, der durch Inkrafttreten textgleicher Regelungen in allen Ländern höchstmögliche Klarheit und Rechtssicherheit schaffen und durch die Bindung der Landesgesetzgeber auch höchstmögliche Stabilität gewährleisten würde.

Bund und Länder erarbeiteten daraufhin den Entwurf eines Staatsvertrages, der im Juli 2002 vorgelegt wurde. Zu einem Abschluss kam es bislang nicht. Grund der zwischenzeitlich eingetretenen Zögerlichkeit einiger Vertragspartner ist wohl die zwischenzeitlich artikulierte ablehnende Haltung der Sozialpartner zur Einbeziehung von

Berufsschulleistungen in die Abschlussnote. Problematisch ist offenbar, dass die Berufsschulleistungen ohne Beteiligung der Sozialpartner abgeprüft werden.

Neue Ermächtigungsgrundlage für Anrechnungsverordnungen

Im Juni 2003 unternahm die Bundesregierung einen Anlauf zur Vereinheitlichung der bestehenden Anrechnungsverordnungen in einer einzigen Rechtsverordnung, die dann auch für das gesamte Bundesgebiet gelten sollte. Die obligatorische Anrechnung des Berufsgrundbildungsjahres und der Berufsfachschule auf die Ausbildungszeit wird derzeit noch durch acht Rechtsverordnungen verschiedener Fachministerien geregelt. Mangels Bezugnahme des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 gilt die Anrechnungspflicht nicht in den neuen Bundesländern. Ermächtigungsgrundlage der Rechtsverordnungen ist § 29 Absatz 1 Berufsbildungsgesetz. Danach kann das zuständige Fachministerium durch Rechtsverordnung bestimmen, dass der Besuch einer berufsbildenden Schule oder die Berufsausbildung in einer sonstigen Einrichtung ganz oder teilweise auf die Ausbildungszeit anzurechnen ist. Auf seiner Sitzung am 20. Juni 2003 hat der Bundesrat zu der Vorlage der Bundesregierung Änderungsvorschläge mit dem Ziel der Flexibilisierung vorgelegt. Abweichend von der verbindlichen Anrechnung sollte der Auszubildende im Ausbildungsvertrag auf die Anrechnung verzichten können, soweit nicht landesrechtliche Vorschriften dem entgegenstünden. Der Vorschlag des Bundesrates hält allerdings einer formalrechtlichen Prüfung nicht Stand. Nach der Ermächtigungsgrundlage hat die Anrechnungsverordnung Regelungen über die verbindliche Anrechnung von Berufsschulzeiten zu treffen. Für die vom Bundesrat angestrebte flexible Lösung bietet die Ermächtigungsgrundlage hingegen keinen Raum. Es ist daher davon auszugehen, dass der Bundesrat und ggf. wohl auch die Bundesregierung im Rahmen der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes auch eine Anpassung des § 29 Abs. 1 Berufsbildungsgesetz anstreben werden.

Ausbildungsplatzabgabe

In seiner bereits erwähnten Regierungserklärung vom 14. März 2003 hatte der Bundeskanzler nach der Feststellung, 70 Prozent der Unternehmen entzögen sich ihrer sozialen Verantwortung, die Forderung erhoben, jeder Ausbildungsplatzsuchende müsse einen Ausbildungsplatz bekommen. Er erwarte, dass die Wirtschaft diese „Zusage“ einhalte. Wenn nicht, werde es im Laufe des nächsten Jahres zu einer gesetzlichen Regelung kommen müssen. Er, der Bundeskanzler, sei kein Freund der Ausbildungsplatzabgabe. Aber ohne eine nachhaltige Verbesserung der Ausbildungsbereitschaft sei die Bundesregierung zum Handeln verpflichtet.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1980 kann zumindest bei politischer Betrachtung von der Verfassungsmäßigkeit einer Ausbildungsplatzabgabe ausgegangen werden, wobei durchaus offen ist, wie das Gericht bei erneuter Prüfung einer entsprechenden Abgabe vor dem Hintergrund seiner zwischenzeitlichen Rechtsprechung entscheiden würde.

Die zunächst unterstellte Verfassungskonformität der Abgabe allein kann jedoch kein ausschlaggebendes Kriterium für die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe sein. Entscheidend sein muss vielmehr die Aussicht, durch die Abgabe tatsächlich zusätzliche Ausbildungsplätze schaffen zu können. Dies erscheint zweifelhaft insbesondere dann, wenn der Rückgang an betrieblichen Ausbildungsplätzen einhergeht mit einer wirtschaftlichen Talfahrt und Rekorden bei der Zahl von Insolvenzanmeldungen. Das Beispiel der Schwerbehindertenabgabe zeigt jedenfalls, dass hierdurch keine Vollbeschäftigung für schwerbehinderte Menschen erzielt wurde und sich viele Unternehmen und auch Behörden von der Pflicht zur Beschäftigung schwerbehinderter Menschen freikaufen.

Letztlich dürfte die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe ebenso wenig Ausbildungsplätze schaffen wie die Drohung mit einer solchen Abgabe. Im Gegenteil ist sogar zu befürchten, dass sich ausbildungswillige Betriebe mit Blick auf eine mögliche Förderung aus der Zwangsumlage bei der Ausbildung zunächst eher zurückhaltend verhalten werden. Schließlich wäre eine Ausbildungsplatzabgabe auch mit dem

vom Bundeskabinett am 09.07.2003 beschlossenen Strategiekonzept „Initiative Bürokratieabbau“ kaum vereinbar.

Nachdem die Lehrstellenlücke im Jahr 2003 kleiner als befürchtet geblieben ist, bleibt nun abzuwarten, wie die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen mit dem Thema im Jahr 2004 umgehen werden. Für Februar ist jedenfalls ein entsprechender Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag angekündigt.

Koalitionsvereinbarung vom 16.10.2002

Die zweite Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis90/Die Grünen vom Oktober 2002 enthält Absichtserklärungen zur weiteren Novellierung des Berufsbildungsrechts.

Das Berufsbildungsgesetz soll mit dem Ziel novelliert werden, die duale Ausbildung zu stärken, mehr Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen zu schaffen, die berufliche Bildung weiter zu internationalisieren, das Prüfungswesen zu modernisieren und den Geltungsbereich des Gesetzes zu erweitern.

Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen

Unter Durchlässigkeit zwischen den Bildungswegen wird herkömmlich die Eröffnung eines Hochschulzugangs für in der beruflichen Bildung Qualifizierte verstanden. Nach § 27 des Hochschulrahmengesetzes erfordert der Zugang zu einem Studium grundsätzlich den Nachweis einer auf das Studium vorbereitenden und abgeschlossenen Schulbildung (Abitur). In der beruflichen Bildung Qualifizierte können den Nachweis nach näherer Bestimmung des Landesrechts auch auf andere Weise erbringen.

Das Hochschulgesetz NW etwa ermächtigt das Ministerium für Wissenschaft und Forschung, durch Rechtsverordnung für in der beruflichen Bildung Qualifizierte den Hochschulzugang zu regeln. Nach der entsprechenden Verordnung können Meister,

Absolventen zweijähriger Fachschulausbildungen, Fachwirte, Fachkaufleute und Pflegekräfte, die die Weiterbildungsbezeichnung Alten- und Krankenpfleger führen dürfen, zu einem Fachhochschulstudium der einschlägigen Fachrichtung zugelassen werden.

Mit der IT-Fortbildungsverordnung vom 12.06.2002 wird nunmehr auch umgekehrt für Hochschulabsolventen bestimmter Fachrichtungen mit Berufspraxis und nachgewiesenen Qualifikationen im Bereich Mitarbeiterführung und Personalmanagement der Zugang zu einer Weiterbildungsprüfung nach BBiG eröffnet. Die IT-Fortbildungsverordnung hat insofern Pilotcharakter. Inwieweit die Fortbildung auch bei Akademikern Interesse findet und ob es zu weiteren Abschlüssen nach BBiG auch für Hochschulabsolventen kommt, bleibt abzuwarten.

Im BBiG selbst besteht hinsichtlich der Forderung nach mehr Durchlässigkeit jedoch kaum Handlungsbedarf.

Internationalisierung

Gut ein Prozent der Auszubildenden ist grenzüberschreitend mobil. Bei den Hochschülern liegt die Quote etwa 10 mal so hoch. Das BBiG geht von einer Ausbildung im Inland aus. Die zuständige Stelle hat hoheitliche Aufsichtspflichten, denen sie nur im Inland nachkommen kann. Nicht nur in Grenzregionen wächst aber das Bedürfnis, Ausbildungsabschnitte auch im Ausland absolvieren zu können. Insofern besteht über den Novellierungsbedarf weitgehend Einigkeit. Erwogen wird, im BBiG zu regeln, Ausbildungsabschnitte von bis zu neun Monaten während einer Ausbildung zuzulassen, wobei der Ausbildungsbetrieb gegenüber dem Auszubildenden für die ordnungsgemäße Ausbildung einstehen soll. Der Zeitraum von 9 Monaten orientiert sich am KMK-Beschluss, Auszubildende für Auslandsaufenthalte für diesen Zeitraum von der Berufsschulpflicht freistellen zu wollen. Eine Bescheinigung der im Ausland durchlaufenen Ausbildungsabschnitte könnte dann mit Hilfe des Europasses erfolgen.

Modernisierung des Prüfungswesens

Das Berufsbildungsgesetz schreibt zur Ermittlung des Ausbildungsstandes mindestens eine Zwischenprüfung vor. Das Ergebnis geht bislang nicht in die Abschlussnote ein. Lediglich die Teilnahme an der Zwischenprüfung ist für die Zulassung zur Abschlussprüfung erforderlich.

Von den Kammern geht die Forderung nach Abschaffung der Zwischenprüfung aus. Sie erfordere hohen Aufwand bei geringem Nutzen. Das BIBB hat zu dieser Thematik im Jahr 2002 insgesamt 818 Betriebe befragt, die 2001 insgesamt rund 23.000 Auszubildende zur Zwischenprüfung freigestellt hatten. Nur 4,1 Prozent der Betriebe wünschten eine ersatzlose Streichung der Zwischenprüfung. 80 Prozent maßen dagegen einer guten Zwischenprüfung hohe Bedeutung zu und zogen für den weiteren Ausbildungsverlauf Konsequenzen. Geteilt waren die Meinungen bei der Frage, ob die Ergebnisse der Zwischenprüfung auf die Abschlussprüfung anzurechnen seien. 58 Prozent sprachen sich dafür aus, 42 Prozent dagegen.

Auf der Grundlage von Erprobungsverordnungen werden seit 1. August 2002 in einigen Berufen gestreckte Abschlussprüfungen erprobt (Labor- und Produktionsberufe in den Bereichen Chemie, Biologie und Pharmazie). Teil 1 der gestreckten Prüfung findet danach am Ende des zweiten Lehrjahres statt. Die Erprobungsphase endet am 31.07.2007.

Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse der Erprobung bei der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes nicht mehr abgewartet werden sollen. Über die Schaffung der Möglichkeit der Anrechnung der Zwischenprüfung auf die Abschlussprüfung besteht jedenfalls zwischen den Sozialpartnern offenbar Einigkeit.

Erweiterung des Geltungsbereichs des BBiG

Der Vorschlag zur Erweiterung des Geltungsbereichs des Berufsbildungsgesetzes ist ein alter Vorschlag, der insbesondere von Gewerkschaftsvertretern in die Novellie-

rungsdiskussion eingebracht wird. In einem Papier der GEW vom Mai 2001 zur Reform des Berufsbildungsgesetzes heißt es etwa:

„Angesichts der Zersplitterung, Intransparenz und Qualitätsunterschiede zwischen diesen Ausbildungen (gemeint sind die vollzeitschulischen Ausbildungen und die Ausbildungen in außerbetrieblichen Einrichtungen) und der unterschiedlichen Akzeptanz sowohl bei Jugendlichen als auch auf dem Arbeitsmarkt besteht ein hoher Regulierungsbedarf. Daher sollte der Geltungsbereich des BBiG auf andere, über die dualbetrieblichen Ausbildungen hinausgehenden Berufsausbildungen erweitert werden“.

Die Forderung wird vom DIHK unterstützt. In seinem Positionspapier vom 25.06.2003 zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes befürwortet der DIHK die Erweiterung des Berufsbildungsgesetzes auf die Gesundheits- und Pflegeberufe sowie auf die Berufsausbildung auf Kauffahrteischiffen.

Bestehen in Bezug auf beide Bereiche auch keine grundlegenden rechtlichen Bedenken, so sind inhaltliche Bedenken gegen die Forderung zumindest bei der Forderung nach Erweiterung des Anwendungsbereichs des Berufsbildungsgesetzes auf die Gesundheits- und Pflegeberufe (Altenpfleger, Krankenpfleger, Diätassistenten, Rettungsassistenten, Hebammen) angebracht. Die Ausbildung findet in der Regel in staatlich anerkannten Schulen statt, die zumeist in privater Trägerschaft stehen und nicht selten an Krankenhäuser angegliedert sind. Das Lehrpersonal besteht dort insbesondere aus erfahrenen Berufsangehörigen (Lehrschwestern, Ärzten). Um dieses schulische System durch ein duales System nach dem Berufsbildungsgesetz zu ersetzen bzw. zu ergänzen, wäre zunächst die Schaffung entsprechender dualer Ausbildungsstrukturen erforderlich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich in diesem Bereich um gewachsene Strukturen handelt, deren Veränderung auch in anderen Bereichen spürbar wäre (z.B. Erhöhung der Gesundheitsausgaben durch Verteuerung der Ausbildungskosten). Im übrigen erscheinen nach Einschätzung der betroffenen gesellschaftlichen Gruppen die einschlägigen Ausbildungen wegen ihrer Theorielastigkeit für eine duale Berufsausbildung ungeeignet. Denkbar wäre allenfalls die Einfügung eines eigenen Abschnittes in das Berufsbildungsgesetz, in dem die in den

einschlägigen Fachgesetzen getroffenen Regelungen gebündelt werden könnten. Auf die Weise ließe sich zumindest mehr Transparenz und Einheitlichkeit erreichen.

Unproblematisch erscheint dagegen die Erweiterung des Geltungsbereichs des Berufsbildungsgesetzes auf die Berufsbildung auf Kauffahrteischiffen, die nach dem Flaggenrechtsgesetz die Bundesflagge führen, soweit es sich nicht um Schiffe der kleinen Hochseefischerei oder der Küstenfischerei handelt. Für Letztere gilt das BBiG bereits.

Bewertung

Das Berufsbildungsgesetz von 1969 hat sich insgesamt bewährt. Nur in wenigen Punkten besteht tatsächlich Novellierungsbedarf. Dieser betrifft insbesondere die Bereiche Internationalisierung und Prüfungen. Die weiteren notwendigen Anpassungen des Berufsbildungsrechts an die praktischen Erfordernisse, insbesondere die Modularisierung und die Schaffung weiterer zweijähriger Berufe, sind Sache des Verordnungsgebers.

Bei der Novellierung des Berufsbildungsgesetzes geht es vorrangig um die Optimierung und Anpassung des Systems. Zur Schaffung neuer Ausbildungsplätze ist die wie auch immer gestaltete Novellierung des Berufsbildungsgesetzes ungeeignet. Gesetzliche Maßnahmen greifen in der Regel erst mit teilweise erheblicher zeitlicher Verzögerung. Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklungen bei den Lehrstellenbewerbern in den alten und neuen Ländern fast gegenläufig sind. Während in den alten Ländern die Zahl der Lehrstellenbewerber bis 2009 noch deutlich ansteigen wird, um erst 2017 wieder das Niveau von 2003 zu erreichen, sinkt in den neuen Ländern die Zahl der Lehrstellenbewerber bereits heute und wird sich innerhalb der nächsten sieben Jahre (bis 2011) sogar noch halbieren.

Gefragt sind daher nicht gesetzliche Regelungen für alle, sondern differenzierte Unterstützungangebote in den Regionen, in denen eine hinreichende Zahl von Ausbildungsplätzen von den ansässigen Betrieben nicht angeboten werden kann. Hierbei

sind die zahlreichen Aktivitäten des Bundes und der Länder, die in der Öffentlichkeit häufig nur unzureichend wahrgenommen werden, effektiver als gesetzgeberischer Aktionismus.