

11.06.04

Anrufung

**des Vermittlungsausschusses durch den
Bundesrat**

Gesetz zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz - BerASichG)

A.

Der Bundesrat hat in seiner 800. Sitzung am 11. Juni 2004 beschlossen, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes mit dem Ziel der Aufhebung des Gesetzesbeschlusses zu verlangen.

Begründung:

- a. Die Lage auf dem Ausbildungsstellenmarkt hat sich in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsausbildungschancen der jungen Generation sowie zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses sind dringend erforderlich. Der Bundesrat setzt sich deshalb mit Nachdruck dafür ein, dass der negative Trend am Ausbildungsmarkt durch eine effektive und effiziente Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik umgekehrt wird. Nur so kann über mehr Wirtschaftswachstum die Grundlage für mehr Ausbildungsplätze geschaffen werden.
- b. Der Bundesrat verweist darauf, dass Länder gemeinsam mit der Wirtschaft erfolgreiche Anstrengungen zur Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze unternommen haben und auch weiterhin unternehmen. Er sieht darin einen Beleg dafür, dass sich die Beteiligten an die getroffenen Absprachen auch tatsächlich gehalten und sie nicht als unverbindliche Angebote betrachtet haben. Der gesetzliche Vorbehalt der Nichtanwendung stößt daher beim Bundesrat auf Unverständnis.
- c. Der Bundesrat verweist auf seine Entschließung in Drs. 227/04 (Beschluss) vom 02.04.04 und lehnt - in Übereinstimmung mit dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2003/2004, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit und dem Institut der Deutschen Wirtschaft - die Be-

rufsausbildungssicherungsabgabe ab.

aa. Er hält sie für ein völlig ungeeignetes Instrument zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsstellen für junge Menschen.

- Durch die Abgabe werden die Lohnnebenkosten erhöht mit der Folge, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft weiter sinken wird und damit noch mehr Arbeits- und Ausbildungsplätze verloren gehen werden. Selbst die Bundesregierung geht bei einem Bedarf von beispielsweise 50.000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen von einem Gesamtfinanzierungsbedarf von 3,23 Mrd. Euro aus. Weitere Betriebe werden ins Ausland abwandern, die Zahl der Insolvenzen und Betriebsaufgaben wird weiter steigen.
- Eine gerechtere Lastenverteilung ist durch die Abgabe nicht erreichbar, weil viele Betriebe überhaupt nicht ausbilden können oder dürfen.
- Die Erhebung der Abgabe ist kontraproduktiv, nachdem es gerade für größere Unternehmen zum Teil günstiger sein wird, die Abgabe zu zahlen als auszubilden. Durch die Einführung staatlicher Zwangsregularien wird die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen weiter sinken.
- Die Erhebung der Abgabe verursacht einen sehr hohen bürokratischen Aufwand zu Lasten der Steuerzahler. Die Schaffung neuer Verwaltungsstrukturen steht dabei im Gegensatz zu den Zielen der Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung.

bb. Die Berufsausbildungssicherungsabgabe ist nach Ansicht des Bundesrates auch nicht geeignet, den Fachkräftenachwuchs zu sichern und zu fördern:

- Die bisherige hohe Qualität der Ausbildung im dualen System wird erheblich leiden, wenn Betriebe nur wegen der Abgabe ausbilden.
- Es besteht die Gefahr der Verstaatlichung der Ausbildung, weil sich viele Betriebe aus der Ausbildung zurückziehen werden.
- Das Angebot an ausreichend qualifizierten Fachkräften wird sinken, weil nicht nach dem Bedarf der Wirtschaft ausgebildet werden wird.

d. Die Einführung der Ausbildungsplatzabgabe ist im Übrigen auch aus kommunaler Sicht abzulehnen:

- Die deutschen Städte und Gemeinden bilden schon jetzt zusammen mit ihren Unternehmen rund 100.000 junge Menschen aus und tragen außerdem das Berufsschulwesen.
- Die von den Kommunen geleistete Ausbildung im Beamtenbereich wird durch die Abgabe nicht berücksichtigt; die Kommunen würden härter als Bund und Länder getroffen werden, da der Anteil sozialversicherungspflichtiger Beschäftigter bei den Kommunen am höchsten ist.
- Seit 1992 haben die Kommunen bundesweit ihr Personal bereits um 27 % abgebaut; es ist daher widersprüchlich, in diesem Bereich die Schaffung neuer Ausbildungsplätze zu fordern.
- Die Mehrheit der kommunalen Beschäftigten haben Berufe, die keine betriebliche Ausbildung voraussetzen (z. B. Kraftfahrer).

- Eine Ausbildung in Verwaltungsberufen über den Bedarf hinaus macht keinen Sinn, da die Absolventen auf dem freien Arbeitsmarkt keine Beschäftigung finden.
- Den Städten und Gemeinden drohen als Folge einer Ausbildungsplatzabgabe erhebliche Mehrbelastungen.

e. Gegen das Gesetz bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

Das Berufsausbildungssicherungsgesetz sieht in § 13 vor, dass Arbeitgeber im Geltungsbereich tarifvertraglicher Rechtsnormen oder entsprechender Regelungen der Kirchen und der öffentlich rechtlichen Religionsgemeinschaften, die nach Zweck und Wirkung oder Zweck und finanzieller Belastung den gesetzlichen Regelungen gleichwertig sind, von der Umlageerhebung auszunehmen sind.

Die Berufsausbildungssicherungsabgabe stellt eine Sonderabgabe dar. Nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die an die Erhebung einer Sonderabgabe nach Artikel 3 GG zu stellen sind, kann eine gesellschaftliche Gruppe nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt (BVerfGE 55, 274).

Unter dem Gesichtspunkt der Homogenität liegt hier ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz vor. Denn es ist kein grundlegender Unterschied von solcher Art und solchem Gewicht zwischen den Branchen, die einem Tarifvertrag im Sinne von § 13 unterliegen, und Branchen ohne entsprechende Tarifbindung erkennbar, dass dieser die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte.

Zudem ist nicht erkennbar, warum ein nicht ausbildender, aber tarifgebundener Betrieb in einer insgesamt gut ausbildenden Branche, für den ein Tarifvertrag besteht, der die Voraussetzungen des § 13 BerASichG erfüllt, besser gestellt sein soll, als ein nicht ausbildender Betrieb in einer insgesamt nicht so gut ausbildenden Branche. Während nämlich der erste möglicherweise gar nichts bezahlen muss, weil branchenbezogen eine Ausbildungsquote von 7 % erreicht wird, muss der andere Betrieb eine Abgabe zahlen.

B.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das Gesetz gemäß Artikel 87 Abs. 3 Satz 2 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung:

Nach Artikel 87 Abs. 3 S.1 GG können durch Bundesgesetz, das nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zusteht, selbständige Bundesoberbehörden errichtet werden. Artikel 87 Abs. 3 S.1 GG normiert somit in Ausnahme von dem Grundsatz nach Artikel 83 GG, wonach die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, die Möglichkeit einer fakultativen Bundesverwaltung.

Aus dem Begriff der selbständigen Bundesbehörde ergibt sich, dass sie nur für Aufgaben errichtet werden kann, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können (BVerfGE 14, 197 [211]). Für Aufgaben, die eines Verwaltungsunterbaus (d.h. Mittel- und Unterbehörden) bedürfen, kann hingegen eine bundeseigene Verwaltung gemäß Art. 87 Abs. 3 S.2 GG nur durch Zustimmungsgesetz errichtet werden, da in diesen Fällen die originäre Verwaltungszuständigkeit der Länder gemäß Art. 83 GG in erheblichem Umfang verdrängt wird (BVerfGE a.a.O.).

Das Berufsausbildungssicherungsgesetz sieht vor, dass sowohl für das Verfahren zur Erhebung der Berufsausbildungssicherungsabgabe (§ 14 BerASichG) als auch zur Durchführung der Förderverfahren (§ 5 Abs. 4 BerASichG) das Bundesverwaltungsamt zuständig ist. Bei diesen komplexen Verwaltungsaufgaben handelt es sich allerdings nicht um Aufgaben, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von dieser Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder wahrgenommen werden können. Zur ordnungsgemäßen Ausführung des Gesetzes wird sich das Bundesverwaltungsamt anderer Behörden bedienen oder jedenfalls einen faktischen eigenen Verwaltungsunterbau schaffen müssen. Insbesondere zur Feststellung der tatsächlichen Ausbildungsquote der Arbeitgeber sind bundesweit Strukturen aufzubauen, die dem klassischen zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbau entsprechen.

Die Festlegung der Einzelheiten des Förderverfahrens sowie der Einzelheiten des Verfahrens zur Erhebung der Abgabe werden im Gesetz aber nicht geregelt, sondern bleiben nach § 8 bzw. § 14 BerASichG einer Rechtsverordnung der Bundesregierung, die nicht der Zustimmung des Bundesrats bedarf, vorbehalten. Dies stellt eine Umgehung des Art. 87 Abs. 3 S.2 GG dar. Das Berufsausbildungssicherungsgesetz bedarf somit der Zustimmung des Bundesrats.