

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 907

**Kompetenzverteilung
bei der Berufsausbildung**

Von

Ben Behmenburg



Duncker & Humblot · Berlin

BEN BEHMENBURG

**Kompetenzverteilung
bei der Berufsausbildung**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 907

Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung

Von

Ben Behmenburg



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahre 2001/2002
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-10989-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Meinen Eltern

Vorwort

Diese Untersuchung hat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster im Wintersemester 2001 / 02 als Dissertation vorgelegen. Ich habe sie danach geringfügig aktualisiert. Sie befindet sich auf dem Stand von Januar 2002.

Das Vorwort ist der Ort des Dankes. An erster Stelle steht mein Doktorvater, Herr Professor Dr. Bodo Pieroth. Schelsky hat die Situation des Doktoranden mit „Einsamkeit und Freiheit“¹ charakterisiert. Professor Pieroth hat dafür gesorgt, dass es bei größter Freiheit nicht einsam wurde. Ich habe bei ihm stets offene Ohren und Unterstützung erfahren – mit Fragen und Gedanken aus dem näheren und weiteren Umfeld der Dissertation ebenso wie mit allen praktischen universitären Bedürfnissen, die ein Promotionsvorhaben schafft.

Fruchtbare, weiterführende Hinweise verdanke ich dem Arbeitskreis Geschichte, Methode und Dogmatik des Öffentlichen Rechts, dem ich im Januar 2001 erste Thesen vortragen durfte, und aus diesem Kreis besonders Herrn Professor Dr. Johannes Hellermann, dem ich überdies für die Erstattung des Zweitgutachtens danke.

Während Studium und Promotion hat mich die Friedrich-Ebert-Stiftung durch Stipendien finanziell und ideell vielfältig unterstützt. Auch dafür danke ich herzlich. Großzügige Zuschüsse zu den Druckkosten verdanke ich dem Bundesministerium des Innern sowie dem Bildungs- und Förderungswerk der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft im DGB e. V.

Neben Professor Pieroth danke ich schließlich allen Kolleginnen und Kollegen im Institut für Öffentliches Recht und Politik für zwei Jahre freundschaftlicher Zusammenarbeit. Stellvertretend für alle stehen Frau Irmgard Zengeley und Herr Professor Dr. Thorsten Kingreen.

Berlin / Münster, im Juli 2002

Ben Behmenburg

¹ Darüber hinaus bezogen auf alle Gelehrten an der Universität im Sinne Humboldts vom Studenten bis zum Professor; *Schelsky*, S. 91 ff.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	23
§ 1 Die geschichtliche Entwicklung der Berufsausbildung in Deutschland	26
I. Die Anfänge der organisierten Berufsausbildung	26
II. 19. Jahrhundert und Kaiserreich	27
1. Der verfassungsrechtliche Schutz der Berufsausbildungsfreiheit	27
2. Veränderungen der Berufsausbildung durch die Industrielle Revolution ...	29
III. Weimarer Republik	30
IV. Berufsausbildung im Nationalsozialismus	31
V. Berufsausbildung in der DDR	32
VI. Berufsausbildung in der Bundesrepublik bis zur Deutschen Einheit	32
1. Der Weg zum Berufsbildungsgesetz	32
2. Reformdiskussionen	33
a) Der Mängelbericht der Bundesregierung 1978	33
b) Die Enquête-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“	34
§ 2 Die gegenwärtige Konzeption des Dualen Systems	36
I. Betrieblicher Ausbildungsteil	36
1. Berufsausbildungsverhältnis	38
2. Ausbildungsberufe	39
a) Staatliche Anerkennung von Ausbildungsberufen	40
aa) Zuständigkeit zur staatlichen Anerkennung	40
bb) Anerkennung von Heilhilfsberufen durch die Landesregierungen .	40
cc) Mitwirkung des BIBB	41
dd) Anerkennungskriterien	42

e) Besonderheiten im Handwerksrecht	42
(1) Rechtslage bis zum 23. 06. 1998	43
(2) Änderung der Handwerksordnung mit Wirkung vom 24. 06. 1998	43
(3) Übergangsregelung	44
ff) Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe	44
b) Ausschließlichkeitsgrundsatz gem. § 28 BBiG	44
c) Ausbildungsordnungen	46
aa) Ausbildungsdauer	46
bb) Ausbildungsberufsbild	47
cc) Ausbildungsrahmenplan	48
dd) Verfahren beim Erlass von Ausbildungsordnungen	49
d) Aufhebung der Anerkennung als Ausbildungsberuf	50
3. Berechtigung zum Einstellen und Ausbilden	50
a) Anforderungen an Ausbilder	51
aa) Persönliche Eignung	51
bb) Fachliche Eignung	52
b) Anforderungen an Auszubildende	53
c) Anforderungen an Ausbildungsstätten	53
d) Feststellung der Eignung und Rechtsfolgen der Nichteignung	54
4. Prüfungswesen	54
a) Prüfungsordnung	54
aa) Rechtscharakter der Prüfungsordnung	55
(1) Legitimation als Satzung	56
(a) Legitimation durch staatliche Übertragung der Sat- zungsgewalt	57
(b) Legitimation durch den Berufsbildungsausschuss	57
(aa) Legitimation der Arbeitnehmer-Beauftragten im Berufsbildungsausschuss	60
(bb) Legitimation der Arbeitgeber-Beauftragten im Berufsbildungsausschuss	60
(cc) Vertreter der Auszubildenden	60
(2) Sonderfall: Durch Behörden erlassene Prüfungsordnungen ..	62
(a) Legitimation der Arbeitgeber-Beauftragten	62
(b) Satzungserlass durch eine Behörde?	64
(c) Rechtsquelle sui generis?	64

bb) Rechtscharakter der BIBB-Richtlinien	66
(1) Satzung?	66
(a) BIBB als juristische Person des öffentlichen Rechts	66
(b) Legitimation des BIBB-Hauptausschusses	66
(c) Selbstverwaltungsrecht des BIBB?	67
(2) Verwaltungsvorschrift?	68
(3) Rechtsquelle sui generis?	68
(a) Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der zuständigen Stellen?	69
(b) Legitimation des BIBB-Hauptausschusses	70
(4) Exkurs: Richtlinien im Kassenarztrecht gem. § 92 SGB V ...	70
cc) Genehmigung der Prüfungsordnung durch die zuständige oberste Landesbehörde	71
dd) Ausfertigung und Verkündung	72
b) Prüfungsausschuss	72
c) Prüfungsgegenstand	73
d) Zwischenprüfung	74
e) Ausländische Prüfungszeugnisse	74
aa) Gleichstellung ausländischer Prüfungszeugnisse gem. § 43 Abs. 2 BBiG	75
bb) Prüfungszeugnisse von Unionsbürgern	75
5. Regelung und Überwachung durch die zuständigen Stellen	76
a) Regelungen zur Durchführung der Berufsausbildung	76
aa) Abstrakt-generelle Regelungen	77
bb) Konkret-individuelle Regelungen	78
b) Überwachung der Durchführung der Berufsausbildung	79
c) Besonderheiten im Handwerk	79
6. Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse (§§ 31 – 33 BBiG)	80
7. Nach Landesrecht zuständige Behörden	81
8. Bundesgesetzliche Spezialregelungen für Heil- und Heilhilfsberufe	81
II. Schulischer Ausbildungsteil	82
1. Bildungsgänge an beruflichen Schulen	83
a) Berufsschule	85
aa) Berufsschule im Dualen System	85

bb) Berufsgrundbildungsjahr	86
b) Berufsfachschule	87
aa) Ersatz einer Ausbildung im Dualen System	87
bb) Vorbereitung auf eine Ausbildung im Dualen System mit Anrechnung auf die Ausbildungszeit	87
cc) Ausschließliche Ausbildung durch die Berufsfachschule zu besonderen Berufen	88
dd) Berufliche Grundbildung ohne Anrechnung auf die Ausbildungszeit	88
ee) Kooperative Berufsfachschule Brandenburg	89
c) Berufsaufbauschule	90
d) Fachoberschule	91
e) Fachschule	92
f) Fachgymnasium	93
g) Berufskolleg	93
h) Berufsoberschule	94
i) Fachakademie	94
2. Schulträger	95
3. Prüfungswesen	96
a) Baden-Württemberg	97
b) Bayern	97
III. Kooperation der Kompetenzträger	98
1. Koordinierung des beruflichen Schulwesens zwischen den Ländern	99
2. Koordinierung der schulischen mit den betrieblichen Ausbildungsinhalten	100
a) Gemeinsames Ergebnisprotokoll	101
b) Länderausschuss des BIBB (§ 9 BerBiFG)	102
c) Möglichkeit zur Verfahrensvereinfachung	104
3. Berufsbildungsplanung als Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91 b GG	105
a) Kompetenzträger von Gemeinschaftsaufgaben	106

aa) Übertragbarkeit von Entscheidungskompetenzen auf Gemeinschaftseinrichtungen	106
bb) Übertragung von Entscheidungskompetenzen durch das BLK-Abkommen?	107
b) BLK-Kompetenzen bei der Berufsausbildung	108
aa) Beschränkung der BLK auf Rahmenplanung?	108
bb) Vollzug der Berufsbildungsplanung	109
cc) Überschneidung mit Kompetenzen des BIBB	109
dd) Berufsbildungsforschung als Teil der Berufsbildungsplanung	110
4. Das Konsensprinzip	111
a) Bestandsaufnahme	112
b) Rechtliche Verbindlichkeit des Konsensprinzips?	113
aa) Einfach-gesetzliche Verbindlichkeit?	113
bb) Verfassungsrechtliche Verbindlichkeit?	113
(1) Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens	114
(2) Sozialstaatsprinzip	116
cc) Gewohnheitsrechtliche Verbindlichkeit?	117
§ 3 Reformbedarf des Dualen Systems	119
I. Trend zur Verstaatlichung der Berufsausbildung	120
1. Mangel an Ausbildungsplätzen	120
2. Stärkere Stellung für die Berufsschule?	121
II. Ausbildungen außerhalb des Geltungsbereiches des Berufsbildungsgesetzes ..	122
III. Prüfungswesen	124
IV. Flexibilisierung	125
§ 4 Gesetzgebungskompetenzen bei der Berufsausbildung	128
I. Kompetenztitel gem. Art. 74 Abs. 1 GG	129
1. Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	129
a) Klammerzusatz als Definition von „Wirtschaft“	129
b) Verzeichnis der Wirtschaftszweige im Klammerzusatz abschließend ..	130

c)	Wirtschaftseinheit als Verfassungswert	131
d)	Gleichwertige (Art. 72 Abs. 2 GG) und einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG) als Verfassungswerte	131
e)	Branchenübergreifende Regelungsgegenstände	133
f)	Berufsausbildung als Regelungsmaterie gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	135
aa)	Betrieblicher Teil der Berufsausbildung	135
(1)	Branchenübergreifende Regelungen als Recht der Wirtschaft	135
(a)	Differenzierung zwischen Berechtigungs- und Bildungsregelungen	136
(b)	Allgemeinbildende Inhalte des betrieblichen Ausbildungsteils	137
(2)	Branchenspezifische Regelungen?	138
bb)	Berufsschulischer Ausbildungsteil	139
(1)	Kriterium des Lernortes	139
(2)	Berufsspezifische Ausbildungsinhalte	140
(a)	Berufsbezogener Bereich	140
(b)	Berufsübergreifender Bereich	141
(c)	Wahlbereich	142
(3)	Länderfreundliche Tendenz in der GVK	142
(4)	Grenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	143
(a)	Weitere Bildungsgänge des beruflichen Schulwesens ...	144
(b)	Allgemeinbildendes Schulwesen	145
(c)	Akademische Ausbildungen	145
cc)	Neue Ausbildungsformen	147
2.	Arbeitsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)	148
a)	Parallele zu Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG?	148
b)	Berufsausbildungsrecht als Arbeitsrecht	149
c)	Verhältnis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG	151
3.	Regelung der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG)	151
4.	Zulassung zu Heilberufen und zum Heilgewerbe (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG)	152
a)	Zulassung	153
b)	Heilberufe und Heilgewerbe	154

aa) Heilberufe	154
bb) Heilgewerbe	155
cc) Einzelfälle	156
(1) Augenoptiker	156
(2) Altenpfleger	157
5. Strafvollzug (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG)	160
6. Öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)	161
II. Voraussetzungen gem. Art. 72 Abs. 2 GG	161
1. Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet	162
a) Einschränkung der Bundeskompetenz durch Art. 106 Abs. 3 S. 4 Nr. 2 GG?	162
b) Bewertung der Lebensverhältnisse	163
2. Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse	164
a) Rechtseinheit	165
b) Wirtschaftseinheit	165
c) Im gesamtstaatlichen Interesse	165
aa) Voraussetzung in beiden Varianten des Art. 72 Abs. 2 GG?	165
bb) Anforderungen an ein gesamtstaatliches Interesse	166
3. Erfordernis einer bundesgesetzlichen Regelung	167
4. Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG a. F.	170
III. Gebrauchmachen des Bundes von seiner Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1 GG	171
§ 5 Kompetenzen der EU bei der Berufsausbildung	173
I. Politik der beruflichen Bildung gem. Art. 150 EGV	173
1. Art. 150 EGV als Kompetenz- oder Aufgabennorm?	174
2. Inneregemeinschaftliche Kompetenz gem. Art. 150 Abs. 1, 2, 4 EGV	174
a) Berufliche Bildung als Gegenstand der Kompetenz	174
aa) Historische Auslegung	175
bb) Systematische Auslegung	176
cc) Ergebnis	177

b) Inhalte der Kompetenz	177
aa) Kompetenz zum Führen einer Politik gem. Art. 150 Abs. 1 EGV?	177
bb) Maßnahmen gem. Art. 150 Abs. 4 EGV	178
cc) Harmonisierungsverbot und Subsidiarität der Gemeinschaftskompetenz	179
dd) Ziele des Art. 150 Abs. 2 EGV	180
3. Außenkompetenz gem. Art. 150 Abs. 3, 4 EGV	181
II. Angleichung der Rechtsvorschriften gem. Art. 94, 95 EGV?	182
1. Art. 150 EGV als <i>lex specialis</i> ?	182
2. Voraussetzungen der Art. 94, 95 EGV	183
a) Art. 95 EGV	183
b) Art. 94 EGV	184
3. Konkurrenz zwischen Art. 94 und Art. 150 EGV	184
III. Abrundungskompetenz gem. Art. 308 EGV	186
IV. Kompetenzen für Einzelaspekte des allgemeinen Berufsausbildungswesens ...	187
1. Anerkennung von Befähigungsnachweisen gem. Art. 47 Abs. 1 EGV	188
2. Koordinierungsrichtlinien gem. Art. 47 Abs. 2 EGV?	188
3. Erleichterung des Zugangs zu verfügbaren Arbeitsplätzen in anderen Mitgliedstaaten gem. Art. 40 EGV?	189
4. Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der beruflichen Ausbildung gem. Art. 140 EGV	189
5. Förderung der beruflichen Bildung durch den Europäischen Sozialfonds gem. Art. 146–148 EGV	189
V. Kompetenzen für Ausbildungen zu besonderen Berufen	190
1. Koordinierung der Berufsausbildung in der Landwirtschaft gem. Art. 35 lit. a EGV	190
2. Förderung der Berufsausbildung auf dem Gebiet der Kernenergie	190
Thesen	192
Anhang	199
I. Vereinbarung über die Kooperative Berufsfachschule Brandenburg	199

II. Gemeinsames Ergebnisprotokoll betr. das Verfahren bei der Abstimmung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen im Bereich der beruflichen Bildung zwischen der Bundesregierung und den Kultusministern (-senatoren) der Länder vom 30. Mai 1972	203
III. Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970 in der Fassung vom 21. Dezember 1990	205
Literaturverzeichnis	210
Sachwortverzeichnis	221

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AK	Alternativkommentar
allg.	allgemein
AltPflG	Gesetz über die Berufe in der Altenpflege
a. M.	am Main
AO-BS NW	Verordnung über die Bildungsgänge in der Berufsschule Nordrhein-Westfalen (Ausbildungsordnung gemäß § 26 b SchVG – AO-BS)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Arbeitsrechtliche Praxis
APIFG	Ausbildungsplatzförderungsgesetz
APO-BK	Ausbildungs- und Prüfungsordnung Berufskolleg
Art.	Article
Art.	Artikel
AÜG	Gesetz zur Regelung der gewerbsmäßigen Arbeitnehmerüberlassung
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAnz.	Bundesanzeiger
BArbBl.	Bundesarbeitsblatt
BayBSO	Schulordnung für die Berufsschulen in Bayern (Berufsschulordnung – BSO)
BayEUG	Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BB	Betriebs-Berater
BbgSchulG	Brandenburgisches Schulgesetz
BBHwBFSV	Verordnung über den Bildungsgang der Berufsfachschule zum Erwerb eines Berufsabschlusses nach dem BBiG oder der HandwO
BBiG	Berufsbildungsgesetz

Bd.	Band
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
betr.	betreffend
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BerBiFG	Berufsbildungsförderungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BldW	Blätter der Wohlfahrtspflege
BLK	Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BremSchulG	Bremisches Schulgesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWAPO-GS	Verordnung des baden-württembergischen Ministeriums für Kultus und Sport über die Ausbildung und Prüfung an den Berufsschulen
BWP	Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union
CMLR	Common Market Law Review
CSU	Christlich Soziale Union
DB	Der Betrieb
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
dies.	dieselben
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DJ	Deutsche Jugend
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVerwGesch	Deutsche Verwaltungsgeschichte
E	Entscheidung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EntgeltfortzG	Entgeltfortzahlungsgesetz

ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen und des Baden-Württembergischen Verwaltungsgerichtshofes
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EuratomV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	folgende
F. D. P.	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
geä.	geändert
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
HandwO	Handwerksordnung
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdbWissR	Handbuch des Wissenschaftsrechts
Hg.	Herausgeber
hg.	herausgegeben
HS	Halbsatz
HSchulG	Hessisches Schulgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. Erg.	im Ergebnis
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
HG NW	Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen
IHKG	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern
IT	Informationstechnologie

JArbSchG	Jugendarbeitsschutzgesetz
JZ	Juristenzeitung
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder
K. u. U.	Kultus und Unterricht. Amtsblatt des Kultusministeriums Baden-Württemberg
lit.	littera
MASGF	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen Brandenburg
MBJS	Ministerium für Bildung, Jugend und Sport Brandenburg
MdB	Mitglied des Bundestags
MedR	Medizinrecht
MPI	Max-Planck-Institut
MSWF	Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung
MüKo	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
nw.	nordrhein-westfälisch
NWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
Ordnungsnr.	Ordnungsnummer
OSZ	Oberstufenzentrum
Pkt.	Punkt
PSchG BW	Gesetz für die Schulen in freier Trägerschaft (Privatschulgesetz) Baden-Württemberg
RdJ	Recht der Jugend
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RL	Richtlinie
RMCUE	Revue du Marché commun et de l'Union européenne
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz
S.	Seite
SchFG NW	Gesetz über die Finanzierung der öffentlichen Schulen (Schulfinanzgesetz) Nordrhein-Westfalen
SchG BW	Schulgesetz Baden-Württemberg
SchpflG NW	Schulpflichtgesetz Nordrhein-Westfalen
SchulG	Schulgesetz

SchVG NW	Schulverwaltungsgesetz Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGV. NRW.	Sammlung des Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
Slg.	Sammlung
s. o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Spiegelstr.	Spiegelstrich
st.	ständig
s. u.	siehe unten
Tz.	Teilzeichen
UA	Unterabsatz
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	vom
Var.	Variante
verb.	verbunden
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVfGBbg	Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg
W&B	Wirtschaft und Berufserziehung
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WiverwR	Wirtschaftsverwaltungsrecht
WRV	Weimarer Reichsverfassung
wue	Wirtschaft und Erziehung
zahlr.	zahlreich
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	zuletzt

Einleitung

„Wer ist zuständig für die Berufsausbildung in Deutschland? Niemand!“¹ Diese pointierte These vertritt Horst-Werner Franke, früherer Senator für Bildung, Wissenschaft und Kunst in Bremen und Präsident der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK). Hätte er Recht, so wäre es unangebracht, viele Worte über die Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung zu verlieren und der Frage eine eigene, umfangreiche Untersuchung zu widmen. Stattdessen wäre darüber nachzudenken, welche Folgen dieser Umstand für die zahlreichen Institutionen und Gremien bedeutete, die sich tatsächlich – unzuständig! – mit der Berufsausbildung befassen und Regelungen über sie treffen. Wäre dies rechtswidrig, die Regelungen gar nichtig? Die These überrascht nicht zuletzt deshalb, weil ihr Verfechter selbst mit der KMK einer solchen Institution vorgestanden hat. Ist er sehenden Auges unzuständig tätig geworden?

Oder werden diese Fragen der These nicht gerecht? „Die Aufgaben und Zuständigkeiten (...)“, so fährt Franke fort, „regeln bei uns Verfassungen und Gesetze von Bund und Ländern. Wer hier nachlesen will, wie in Deutschland die Berufsausbildung junger Menschen geregelt ist, bleibt ratlos.“² Es ist also möglicherweise auch aus seiner Sicht nicht so, dass in Deutschland niemand für die Berufsausbildung zuständig ist. Der falsche Eindruck fehlender Kompetenzträger kann aber bei der flüchtigen Suche nach den einschlägigen Regeln entstehen. Denn diese sind weit über die Rechtsordnung verstreut und in ihrem Inhalt kompliziert. Das verbietet nun gerade nicht eine eingehende Untersuchung, sondern gebietet sie. Es gilt also, die Zuständigkeitsregelungen für die Berufsausbildung in Deutschland zu systematisieren, auszulegen und zu hinterfragen, um den möglichen ersten Eindruck, niemand sei zuständig, auszuräumen.

Neben dieser geradezu theoretisch-trockenen Rechtfertigung für die Suche einer Antwort auf die Frage nach der Zuständigkeit für die Berufsausbildung in Deutschland besteht ein tatsächlich-praktisches Bedürfnis. Die Berufsausbildung steckt in der Krise. Inzwischen mehrjährigen, kontinuierlichen Anstrengungen zum Trotz, Wirtschaftsbetriebe zum Ausbilden zu motivieren³, bleibt eine erhebliche Zahl von

¹ Franke, S. 55.

² Franke, S. 55.

³ Beispielsweise hat der nordrhein-westfälische Ministerpräsident *Clement* bislang neun „Touren Pro Ausbildung NRW“ unternommen, um bei Betriebsbesuchen und Unternehmergesprächen für die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsstellen zu werben, vgl. Pressemitteilung der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen Nr. 148/2/2000 vom 21. 02. 2000.

Schulabgängern⁴ ohne Ausbildungsplatz.⁵ Zugleich kritisieren die Betriebe, die Ausbildungsinhalte gingen an den aktuellen Bedürfnissen des Arbeitsmarktes vorbei und könnten nicht mit hinreichender Flexibilität angepasst werden. Dies veranlasst sie, zunehmend am gesetzlich geregelten Berufsausbildungssystem vorbei in Eigenregie auszubilden. Für die Krisensymptome kann mitursächlich sein, dass (zu) viele Kompetenzträger an der Berufsausbildung beteiligt sind. Deren Tätigkeiten bedürfen der Koordinierung und Harmonisierung. Dies ist um so aufwändiger, je größer die Zahl der Akteure ist. Es gilt auch deshalb, die einschlägigen Zuständigkeitsregelungen zu systematisieren, auszulegen und zu hinterfragen.

Zu diesem Zweck soll nach einer historischen Einführung (§ 1) zunächst die Konzeption des Dualen Systems der Berufsausbildung unter dem Aspekt der Kompetenzverteilung aufgearbeitet werden (§ 2). Danach setzt sich die Ausbildung aus einem betrieblichen und einem schulischen Teil zusammen; dies verlangt einen entsprechenden Gang der Darstellung. Zum Verständnis der Kompetenzverteilung im Dualen System und seiner Kritik ist es geboten, die Untersuchung hier mit einer Darstellung der wichtigsten materiellen Regelungen zu unterfüttern und abzurunden. Dies gilt besonders für den schulischen Ausbildungsteil, dessen Darstellung sich deshalb nicht auf den Bildungsgang der Berufsschule im Dualen System beschränken darf. Um Alternativen aufzuzeigen, die sachverwandte schulische Bildungsgänge bieten, soll auch über diese ein Überblick gegeben werden.⁶ Schließlich bedarf der Analyse, wie die Kompetenzträger im Dualen System kooperieren und so die erforderliche Koordinierung und Harmonisierung innerhalb der beiden Ausbildungsteile sowie zwischen diesen erzielen.

Diese Bestandsaufnahme hat die Grundlage für eine Bestimmung des tatsächlichen Reformbedarfs im Dualen System zu schaffen (§ 3). Dabei sind in besonderer

⁴ Frauen und Männer sind gleichberechtigt. Das muss sich auch in der Sprache wieder spiegeln, zumal wenn, wie in dieser Untersuchung häufig, von Berufsbezeichnungen die Rede ist. Denn gerade im Arbeitsleben bestehen noch immer große Defizite in der Durchsetzung des Gleichheitssatzes. Gleichwohl benutzt die Untersuchung durchgängig nur die männliche Form, durch die Frauen mit umfasst werden sollen und die deshalb geschlechtsneutral zu verstehen ist. Die sprachliche Qualität litte zu stark, würde man neben der männlichen auch die weibliche Form nennen. Und nur die weibliche Form zu verwenden, wäre angesichts des allgemeinen Sprachgebrauchs künstlich und missverständlich, weil übersehen werden könnte, dass sie die Männer mit umfassen soll.

⁵ Am 30. 09. 2000 wurden nur rund 60% der besetzten Ausbildungsplätzen in Ostdeutschland durch die Wirtschaft gestellt, während die übrigen auf staatlichen Maßnahmen beruhten. Zum selben Zeitpunkt waren 23.642 Bewerber noch ohne Ausbildungsplatz. Davon stammten 14.214 Bewerber aus den alten und 9.428 Bewerber aus den neuen Bundesländern. Am Ende der Nachvermittlungsfrist während des bereits begonnen Ausbildungsjahres waren noch immer 17.650 Jugendliche ohne Ausbildungsplatz; Berufsbildungsbericht 2001, I.3.

⁶ Grundlage der Darstellung sind hier die Landesgesetze Nordrhein-Westfalens, weil sie in diesem Bundesland entstanden ist. Diese Normen werden stellvertretend für die Regelungen der übrigen Bundesländer zitiert. Soweit dort aber erhebliche Abweichungen gelten, wird auf diese besonders hingewiesen.

Weise die Standpunkte der Kompetenzträger wegen ihrer Sachnähe und ihrer eigenen Betroffenheit zu berücksichtigen.

Darauf aufbauend ist nach der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen bei der Berufsausbildung zwischen Bund und Ländern zu fragen (§ 4), denn daraus ergibt sich, welcher Gesetzgeber dem ermittelten Reformbedarf Rechnung tragen kann. Als weitere Verbandskompetenzen sind diejenige der Europäischen Union zu untersuchen (§ 5). Aus ihnen können gleichfalls Optionen zur – unionsweiten – Neugestaltung der Berufsausbildung folgen.

Schließlich ist vorab die Terminologie für die Untersuchung der Kompetenzverteilung bei der Berufsausbildung zu bestimmen. Diese ist in den einschlägigen Normen des Verfassungstextes selbst uneinheitlich, es herrscht geradezu ein Begriffswirrwarr⁷: Art. 30 GG spricht von Befugnissen und Aufgaben, in Art. 70 ff. GG ist synonym von Recht der Gesetzgebung, Gesetzgebungsbefugnis sowie Gesetzgebungszuständigkeit die Rede. Den Begriff der Kompetenz kennt die Verfassung selbst dagegen nicht. Er findet aber in Literatur und Rechtsprechung vielfach Verwendung, wengleich mit im Detail unterschiedlicher Bedeutung.⁸ Der verbreiteten Terminologie folgend soll „Kompetenz“ im Folgenden als Oberbegriff von „Aufgabe“ und „Befugnis“ stehen, wobei „Aufgaben“ Tätigkeitsbereiche und Zwecke sowie „Befugnisse“ Mittel zur Aufgabenerfüllung sind. Da Normen, die einhellig als „Kompetenznormen“ bezeichnet werden, vielfach bereits auf einen Kompetenzträger und damit subjektbezogen sind, ist „Kompetenz“ insoweit synonym zu „Zuständigkeit“, die als Bezogenheit eines Gegenstandes auf ein Subjekt definiert wird.⁹ Diese Terminologie steht mit dem Verfassungstext im Einklang, der in anerkannten Kompetenznormen ausdrücklich von Zuständigkeiten spricht.¹⁰

⁷ Mit dieser Formulierung *Pieroth*, AöR 114 (1989), 422, 433.

⁸ Im Einzelnen *Pieroth*, AöR 114 (1989), 422, 433 f.

⁹ Ähnlich *Wolff/Bachof*, S. 14, die aber eine ausschließliche Bezogenheit des Gegenstandes auf das Subjekt verlangen. Das Merkmal „ausschließlich“ leuchtet jedoch nicht ein, weil es neben ausschließlichen Zuständigkeiten unbestritten auch Mehrfachzuständigkeiten gibt.

¹⁰ Vgl. Art. 70 Abs. 2, 72 Abs. 1 GG.