

Zur Rechtslage eines auswahlfähigen Angebotes an Ausbildungsplätzen

Die Schönfärberei von Ausbildungsstatistiken beenden!

„Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.“

Grundgesetz, Artikel 12

Der Zahlenstreit über die tatsächliche Ausbildungsplatzsituation ist so alt wie die dritte Ausbildungsplatzkrise, die nunmehr seit 1995 (!) andauert. Besonders auf die Mängel der Ausbildungsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wurde immer wieder hingewiesen.^{1 2} Aktuell hat hierzu der DGB eine Kurzexpertise „Klein gerechnet – Wie der Ausbildungspakt die Lage auf dem Ausbildungsmarkt schön“ vorgelegt.³ Darin wird zu Recht festgestellt, dass die von der BA für „nicht ausbildungsreif“ erklärten Jugendlichen in der Bewerberstatistik fehlen. Weiter zählen Ausbildungsstellenbewerber*innen, die Maßnahmen im sog. Übergangssystem besuchen, zu den versorgten Bewerberinnen und Bewerbern. Die Autoren des Nationalen Bildungsberichts, der vom Bundesbildungsministerium und der Kultusministerkonferenz herausgegeben wird, wie auch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) berechnen deshalb die Ausbildungsbilanz nach einer erweiterten Angebots-Nachfrage-Relation. Danach sind entgegen der BA-Statistik, die von 15.650 unversorgten Jugendlichen für das Jahr 2012 ausgeht, 76.029 Jugendliche ohne Ausbildungsplatz geblieben.

Doch auch diese Berechnung unterschlägt einen entscheidenden Punkt, auf den bereits das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 1980 hingewiesen hat. Um den erforderlichen Ausbildungsplatzbedarf realistisch zu erfassen, muss auch die Frage nach den Bedingungen eines „auswahlfähigen“ Angebotes an Ausbildungsplätzen geklärt werden. Dieser fehlende Aspekt bei offiziellen Ausbildungsplatzstatistiken wird im Folgenden näher beleuchtet. Dabei geht es nicht um bloße Zahlen. Es geht um die Lebensperspektive von Jugendlichen. Denn auch geschönte Ausbildungsstatistiken tragen in fataler Weise dazu bei den politischen Handlungsbedarf zu verschleiern.

Zur Rechtslage

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976⁴

Im „Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz)“ von 1976 wird davon ausgegangen, dass zur Sicherung eines ausreichenden Angebots 12,5% mehr Ausbildungsplätze als Bewerber*innen nötig sind. Darin heißt es:

„§ 2 Förderungsmaßnahmen

(1) Stellt die Bundesregierung auf Grund des Berufsbildungsberichts (§ 5 Abs. 3) fest, dass die bis zum 30. September des vergangenen Kalenderjahres im Geltungsbereich dieses Gesetzes insgesamt angebotenen Ausbildungsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze um weniger als 12,5 vom Hundert übersteigen, und daß eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten ist, so sind nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung der Bundesregierung finanzielle Hilfen zu gewähren. (...)“

¹ Michael Fütterer u. a., Ausbildung für Alle!, VSA-Verlag 2008, Seite 18 ff

² Bundesinstitut für Berufsbildung, Schaubilder zur Berufsbildung 2008, Zum Problem der Messung von Angebot und Nachfrage am Ausbildungsstellenmarkt

³ Matthias Anbuhl, 4.2.2013, Klein gerechnet – Wie der Ausbildungspakt die Lage auf dem Ausbildungsmarkt schön - DGB-Analyse zur Aussagekraft der offiziellen Ausbildungsstatistik anhand der Pakt-Bilanz 2012

⁴ Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz), 7.9.1976

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1980⁵

Das Bundesverfassungsgericht hat das „Ausbildungsplatzförderungsgesetz“ in seinem Urteil vom 10.12.1980 wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrates zwar für nichtig erklärt, an seiner Konstruktion jedoch keinen Anstoß genommen. Dem Staat wird sogar ausdrücklich das Recht zugesprochen, mit einer „*Berufsausbildungsabgabe auf eine genügende Zahl Ausbildungsplätze hinzuwirken.*“ (Seite 274)⁶

Die Frage eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes bewertet das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil wie folgt:

„Der in § 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG geforderte Mindestüberhang in Höhe von 12,5 v. H. der angebotenen Ausbildungsplätze, bei dessen Unterschreitung die Förderungsmaßnahmen des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes einsetzen sollen, dient zwar in erster Linie einer möglichst vollständigen Befriedigung aller Ausbildungswünsche. Die Folgen dieser Regelung liegen aber ersichtlich auch im objektiven Interesse der Arbeitgeber. Regionale und branchenspezifische Besonderheiten sowie Ausfälle während und nach der Ausbildung lassen erwarten, daß aufgrund einer gewissen Überdeckung zwischen Ausbildungsplatzangebot und später benötigten Arbeitskräften ein insgesamt ausgewogenes Verhältnis besteht.“

Damit konstatiert das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit eines erforderlichen Überhangs an Ausbildungsplätzen gegenüber der Nachfrage und stellt zugleich fest, dass dies auch dem „*objektiven Interesse der Arbeitgeber*“ entspricht. Dabei nimmt das Gericht an der im Ausbildungsplatzförderungsgesetz dafür fixierten Zahl von 12,5% keinen Anstoß!

Das Rechtsgutachten von Prof. Ulrich Mückenberger, 1986⁷

In seinem viel beachteten Rechtsgutachten aus dem Jahr 1986 „Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz“ führt Prof. Mückenberger zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage von Ausbildungsplätzen (auf den Berufsbildungsbericht von 1985 bezogen) aus (Seite 17):

In der Tat ist die von der Bundesregierung verwendete berufsbildungspolitische Formel von der globalen Ausgewogenheit von Angebot und Nachfrage wenig plausibel. Es gibt strukturelle Hindernisse gegenüber einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage selbst bei gegebener globaler

⁵ Urteil des Zweiten Senats vom 10. Dezember 1980 auf die mündliche Verhandlung vom 11. März 1980 - 2BvF 3/77 - in dem Verfahren über den Antrag, das Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) als unvereinbar mit dem Grundgesetz für nichtig zu erklären - Antragsteller: Bayerische Staatsregierung

⁶ Im Leitsatz 6 des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes heißt es:

„Die Berufsausbildungsabgabe nach Ausbildungsplatzförderungsgesetz § 3 Abs 1 S 1 stellt sich (...) nicht als Steuer, sondern als zulässige Sonderabgabe dar.“*

*[Zur Erläuterung: Der § 3 Abs 1 S 1 im Ausbildungsplatzförderungsgesetz lautet:

„Zur Finanzierung der auf Grund der Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 1 zu gewährenden finanziellen Hilfen wird eine Berufsausbildungsabgabe erhoben.“]

Zum Handlungsauftrag an den Staat führt das Urteil an dieser Stelle u. a. weiter aus:

„In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liegt die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügen ...typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.“

(...)

Wenn der Staat in Anerkennung dieser Aufgabenteilung den Arbeitgebern die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überläßt, so muß er erwarten, daß die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllt, daß grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhalten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.“

⁷ Prof. Ulrich Mückenberger, Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz, Rechtsgutachten, 1986

Ausgewogenheit beider: Das rein numerische Gleichgewichtsmodell unterstellt sozusagen die vollständige persönliche, regionale und fachliche Mobilität von Ausbildungsstellenbewerbern. Aber selbst wenn man diese strukturellen Hemmnisse eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsstellen unberücksichtigt läßt, bleibt als Einwand gegen das globale Gleichgewichtsmodell, daß es zumindest bestimmten Bewerbern oder Bewerbergruppen eine wirkliche Wahlfreiheit gemäß eigenen Fähigkeiten und Neigungen nicht eröffnet: Wahlfreiheit setzt nämlich voraus, zwischen verschiedenen Möglichkeiten eine Auswahl treffen zu können. Insofern ist der Bedarf nach Ausbildungsstellen auch dann nicht gedeckt, wenn sich Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsstellen rein rechnerisch im Verhältnis 1:1 zueinander verhalten.

In seiner Zusammenfassung kommt Prof. Mückenberger zu folgenden Bewertungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes (Seite 124, 125):

„6. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz vom 7. September 1976 (BGBl. I S. 2658) unternahm – wenn auch nicht ohne historische und internationale Vorläufer – den ersten Versuch, durch fakultative Erhebung einer Berufsausbildungsabgabe dem Ausbildungsplatzmangel abzuwehren. Sofern das Ausbildungsplatzangebot die Nachfrage nicht um 12,5 % überschritt, sollte die Bundesregierung eine bis zu 0,25 % der jeweiligen Lohnsumme betragende Abgabe erheben dürfen, deren Ertrag Berufsausbildungszwecken zugutekommen sollte. Anerkannt war mit diesem Gesetz die Sozialpflichtigkeit der Unternehmen auf dem Gebiet der Berufsausbildung; anerkannt war damit die prinzipielle Notwendigkeit eines Angebotsüberschusses auf dem Ausbildungsstellenmarkt; (Markierung HW) und anerkannt war das indirekte Regulierungsinstrument einer Berufsausbildungsabgabe einerseits zur Stimulierung von Ausbildungsaktivitäten, andererseits zur finanziellen Ausstattung kompensatorischer Ausbildungsmaßnahmen.

(...)

8. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 10. Dezember 1980 (BVerfGE 55, 274) die Berufsausbildungsabgabe als verfassungsrechtlich zulässige Sonderabgabe qualifiziert. Dass das Gericht das Ausbildungsplatzförderungsgesetz insgesamt für nichtig erklärte, wäre grob missdeutet, wollte man dem Urteil eine verfassungsgerichtliche Absage an den Versuch des Gesetzgebers von 1976 entnehmen, den Ausbildungsplatzmangel mit einem Regulierungsinstrument der genannten Art zu beheben. Diesen Versuch hat das Gericht vielmehr uneingeschränkt gebilligt. Es hat mit der Sozialpflichtigkeit der Unternehmen auf dem Gebiet der Berufsausbildung die Erforderlichkeit eines Überangebots von Ausbildungsplätzen und die Zulässigkeit einer seiner Stimulierung dienenden Abgabe anerkannt. (Markierung HW) Und es hat dem Bundesgesetzgeber die alleinige (nicht der Zustimmungspflicht durch den Bundesrat unterliegende) Kompetenz zur Erhebung einer solchen Sonderabgabe zuerkannt. Das Gesetz scheiterte einzig an der Tatsache, dass es Rahmenvorgaben zu seiner Ausführung enthielt und dadurch – nach Auffassung des Gerichts mit dem Grundsatz der Länderexekutive kollidierte. In vollständigem Einklang mit dem Bundesverfassungsgericht könnte der Gesetzgeber heute das Gesetz von 1976 mit Zustimmung des Bundesrats erneut verabschieden; er könnte dies sogar ohne diese Zustimmung tun, verzichtete er nur auf die gesetzlichen Rahmenvorgaben zu seiner Ausführung.“

Die Studie zum Grundrecht auf Ausbildung von Heiner Fechner, UNI Bremen, 2011⁸

In der 2011 vorgelegte Studie „Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz – Studie zur Verankerung des Grundrechtes im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes“, von Heiner Fechner von der Universität Bremen, wird die Sachlage noch weiter zugespitzt.

„Zunächst lässt sich feststellen, dass seit vielen Jahren nicht ausreichend Ausbildungsstellen für alle Bewerber/-innen vorhanden sind, geschweige denn eine Auswahlmöglichkeit. Das Bundesverfassungsgericht hatte in der Entscheidung zur Ausbildungsplatzumlage den im Gesetz als Zielsetzung genannten Bedarf an Stellenangeboten bei 12,5 Prozent über der Zahl der Bewerber/-innen gebilligt. Der Gesetzgeber hat bisher keine erkennbaren Maßnahmen ergriffen, die dieses

⁸ Heiner Fechner, Universität Bremen, Das Grundrecht auf einen Ausbildungsplatz – Studie zur Verankerung des Grundrechtes im Grundgesetz als Staatszielbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des UN-Sozialpaktes“, 2011

Stellendefizit auszugleichen vermögen. (...) Die bislang ergriffenen Maßnahmen zur Schaffung von Ausbildungsstellen verletzen insofern schon nach dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts das Untermaßverbot. Nach den vom CDESCR ermittelten Maßstäben zum UN-Sozialpakt sind in einer solchen Situation Maßnahmen des Gesetzgebers – und nicht nur der Verwaltung – geboten.“

Im dem von Deutschland ratifizierten UN-Sozialpakt heißt es in Art.3, Abs. 2:

„Das Fach- und Berufsschulwesen muss auf jede geeignete Weise allgemein verfügbar und jedermann zugänglich gemacht werden.“⁹

Fazit:

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes, das Rechtsgutachten von Prof. Mückenberger und die Studie von Heiner Fechner belegen, dass sich die Ausbildungsplatzsituation mit einer bloße Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage nach Ausbildungsplätzen nicht verfassungskonform bilanzieren lässt. Vielmehr muss hierbei von einem „auswahlfähigen“ Angebot ausgegangen werden. Ein „auswahlfähiges“ Ausbildungsplatzangebot setzt einen Überhang des Angebotes gegenüber dem Bedarf (der Nachfrage) an Ausbildungsplätzen von mindestens 12,5% voraus. Wobei der Bedarf sich aus den tatsächlich um einen Ausbildungsplatz nachfragenden Jugendlichen (alle Ausbildungsinteressierten) ergibt.

In der Konsequenz folgt daraus für die Statistik: Das erforderliche auswahlfähige Ausbildungsplatzangebot hätte im Jahr 2012 mindestens bei 927.704 Lehrstellen liegen müssen (824.626 Ausbildungsinteressierte + 12,5%).¹⁰ Tatsächlich betrug das Angebot aber nur 584.571 Ausbildungsplätze (551.271 abgeschlossene Ausbildungsverträge + 33.300 unbesetzte Stellen). Danach fehlten im Jahr 2012 zu einem auswahlfähigen Angebot 343.133 Ausbildungsplätze.

Wer bei der Beschreibung der Ausbildungsplatzsituation die verfassungsrechtlichen Grundlagen außer Acht lässt, beteiligt sich auf dem Rücken der Jugendlichen in unverantwortlicher Weise an der Schönfärberei der Ausbildungssituation und untergräbt zugleich das Ergreifen politischer Maßnahmen um den Ausbildungsplatzmangel nachhaltig zu beenden.

18.2.2013

Helmut Weick | Büro Grundrecht auf Ausbildung | Fon: 06257-64079

info@grundrecht-auf-ausbildung.de

www.ausbildung-fuer-alle.de

⁹ Herr Fechner sieht auch einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, weil Studienplätze einklagbar sind, Ausbildungsplätze hingegen nicht, was besonders Jugendliche aus sog. bildungsfernen Elternhäusern betrifft.

„Die Tatsache, dass die hochschulische Ausbildung in erster Linie durch staatliche Einrichtungen erfolgt, die berufliche jedoch durch private Anbieter, rechtfertigt eine solche Ungleichbehandlung nicht. Denn der Staat hat nicht nur die Möglichkeit der direkten oder mittelbaren Einwirkung auf private Ausbildungsbetriebe, er kann auch qualitativ vergleichbare Ausbildungsplätze selbst schaffen.“

In der Studie wird weiter nachgewiesen, dass ein Grundrecht auf Ausbildung mit dem Grundgesetz vereinbar ist und dem UN-Sozialpakt entspricht, der die Bundesrepublik Deutschland zum Handeln auffordert.

„Die Rechtslage in Bund und Ländern ist wegen Unterlassens hinreichender gesetzgeberischer Maßnahmen insbesondere wegen Verstoßes gegen die Gleichheitsrechte aus Art. 3 I, III GG i.V.m. Art. 12 I GG sowie dem Sozialstaatsprinzip, ausgelegt im Lichte des UN-Sozialpaktes, in erheblichem Maße verfassungswidrig.“

¹⁰ Quelle zur Zahl der ausbildungsinteressierten Jugendlichen im Jahr 2012:

Ulrich, Joachim Gerd; Krekel, Elisabeth M.; Flemming, Simone, Granath, Ralf-Olaf:

Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2012: Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt gerät ins Stocken – BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September, Bonn, 2012