

Senatsverwaltung
für Integration, Arbeit
und Soziales

BERLIN



**Gutachten zur
Gesetzgebungskompetenz des
Landes Berlin für eine gesetzliche
Regelung einer
Ausbildungsplatzumlage**

von Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis und Rechtsanwältin Dr. Franziska Drohsel, LL.M.

Gliederung:

A. Zusammenfassung

B. Gegenstand und Prüfumfang

C. Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

I. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Land

1. Kompetenztitel

a) Übrige Steuern (Art. 105 Abs. 2 GG)

b) Das Arbeitsrecht (Art. 74 Ziff. 12 GG)

c) Das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Ziff. 13 GG)

d) Das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Ziff. 11 GG)

2. Zwischenergebnis

II. Sperrwirkung durch ein Gebrauchmachen des Bundes

1. Inhalt und Umfang der Sperrwirkung

2. Vorliegen eines Bundesgesetzes mit Sperrwirkung

a) Das Berufsbildungsgesetz

b) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976

c) Berufsbildungsförderungsgesetz

3. Zwischenergebnis

III. Sperrwirkung durch absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes

1. Der absichtsvolle Regelungsverzicht

2. Vorliegen eines absichtsvollen Regelungsverzichts

a) Berufsbildungsgesetz

b) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976

c) Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs

d) Das Berufsausbildungssicherungsgesetz von 2004

e) Änderung des Berufsbildungsgesetzes von 2006

3. Zwischenergebnis

D. Ergebnis

E. Zusammenfassende Thesen

A. Zusammenfassung

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für eine gesetzliche Regelung zur Ausbildungsplatzfinanzierung zusteht.

Eine Regelung zu einer gesetzlichen Ausbildungsplatzumlage untersteht dem Kompetenztitel des Art. 74 Ziff. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Auf dem Feld der konkurrierenden Gesetzgebung steht den Ländern nur dann die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

Der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Finanzierung der Berufsbildung durch eine Ausbildungsplatzumlage keinen Gebrauch gemacht, so dass keine Sperrwirkung für eine Regelung durch einen Landesgesetzgeber vorliegt.

Die in Betracht kommenden Bundesgesetze entfalten keine Sperrwirkung hinsichtlich einer Regelung für eine Ausbildungsplatzumlage. Das Berufsbildungsgesetz und Berufsförderungsgesetz regeln nicht den Bereich einer Ausbildungsplatzumlage und das Ausbildungsförderungsgesetz von 1976 ist nichtig.

Es liegt auch keine Sperrwirkung durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes vor. Hierfür bedürfte es eines erkennbar gewordenen Willens des Bundesgesetzgebers, in einer bestimmten Materie zusätzliche Regelungen auszuschließen. Das ist nicht der Fall. Weder aus einer Gesamtwürdigung der Normenkomplexe in Bezug auf das Berufsbildungs- sowie das Berufsbildungsfördergesetzes kann geschlossen werden, dass Regelungen zur Einführung einer Ausbildungsplatzumlage auf der Landesebene ausgeschlossen werden sollten. Auch aus den gescheiterten Gesetzgebungsverfahren 2004 und 2006 lässt sich etwas Anderes nicht entnehmen und auch bei Berücksichtigung des Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland aus dem Jahre 2004 kann ein entsprechender Wille des Bundesgesetzgebers nicht festgestellt werden.

Da keine Sperrwirkung vorliegt, steht dem Landesgesetzgeber, d.h. hier dem Land Berlin, die Gesetzgebungskompetenz für eine gesetzliche Regelung zur Ausbildungsplatzfinanzierung zu.

B. Gegenstand und Prüfumfang

Das Rechtsgutachten behandelt die Frage, ob und inwieweit eine landesrechtliche Regelungskompetenz zur Einführung einer landesspezifischen Ausbildungsplatzumlage besteht.

Hintergrund der Fragestellung ist das Anliegen, auf Landesebene eine Regelung gesetzlich zu verankern, mit der eine Ausbildungsplatzumlage geschaffen wird. Konkret hat sich die rot-rot-grüne Koalition auf die folgende Formulierung im Koalitionsvertrag verständigt:

„Um zusätzliche Ausbildungskapazitäten zu schaffen, wird die Koalition eine zweckgebundene Ausbildungsplatzabgabe zeitnah entwickeln. Voraussetzung für diese Regelung ist, dass sie branchenspezifisch differenziert werden kann. Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung stimmt sich mit Kammern, Verbänden und Gewerkschaften ab, wie dies im Land Berlin umgesetzt werden kann und legt dazu binnen eines Jahres Eckpunkte vor“ (Koalitionsvertrag „Zukunftshauptstadt Berlin. Sozial. Ökologisch. Vielfältig. Wirtschaftsstark der SPD Berlin, der Grünen - Landesverband Berlin und der Linken - Landesverband Berlin, S. 29).

Während es auf Landesebene eine entsprechende Regelung noch nicht gibt, gab es auf der Bundesebene bereits zweimal den Versuch, eine gesetzliche Ausbildungsplatzumlage zu einführen. 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Regelung für nichtig, da es an der erforderlichen Zustimmung des Bundesrates fehlte (BVerfGE 55, 274). Ein erneuter Versuch der rot-grünen Bundesregierung 2004 war im Ergebnis ebenfalls nicht erfolgreich.

Nunmehr stellt sich die Frage, ob dem Land Berlin eine gesetzliche Regelungskompetenz zur Einführung einer landesrechtlichen Ausbildungsplatzumlage zusteht.

C. Vorliegen einer Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin

Zur Behandlung der Frage, ob eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin vorliegt, wird zunächst geprüft, welchem Gesetzgebungstitel die Materie unterfällt. Im Anschluss wird behandelt, ob ein Gebrauchmachen des Bundes bzw. ein absichtsvoller Regelungsverzicht durch den Bund für eine gesetzliche Ausbildungsplatzumlage vorliegt, der eine Sperrwirkung für die Tätigkeit eines Landes auf dem Feld nach sich ziehen würde.

I. Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Land

In den Art. 70 ff GG werden die Gesetzgebungskompetenzen geregelt. Art. 70 GG ist als Konkretisierung des in Art. 30 GG enthaltenen Grundsatzes zu verstehen, dass die Ausübung staatlicher Befugnisse den Ländern obliegt, soweit das Grundgesetz keine anders geltenden Regelungen trifft oder vorsieht (Bäumerich, Grundfälle zu den Gesetzgebungskompetenzen, JuS 2018, 123). Die Länder haben gem. Art. 70 Abs. 1 GG das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dies bemisst sich gem. Art. 70 Abs. 2 GG nach den Vorschriften des Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.

Im Falle der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, „solange und soweit“ der Bund von seiner

Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch ein Gesetz Gebrauch gemacht hat (s. hierzu Battis/Eder, NVwZ 2019, 594; Erbguth, ZUR 2019, 195 ff).

Nach der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung ist der Kompetenzbereich eines Landes durch die Reichweite der Bundeskompetenzen zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rn. 82). Die Länder verlieren das Recht zur Gesetzgebung in jenem Zeitpunkt und in jenem Umfang, in dem der Bund eine ihm zugewiesene Gesetzgebungskompetenz zulässigerweise durch Gesetz in Anspruch nimmt (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 78).

Wenn also der Bund seine Vorrangkompetenz wahrnimmt, sind die Länder von ihrem Recht auf Gesetzgebung ausgeschlossen, soweit das Gesetz des Bundes reicht und solange dieses besteht (Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Rn. 464; zur Vorranggesetzgebung s.a. Battis/Eder, NVwZ 2019, 594). Der Bund kann dabei auch Gesetzesmaterien oder Teilmaterien regeln, die dann für die Länder gesperrt sind (Köckel/Rheinschmitt, NVwZ 2020, 1699).

Ein Gesetz, das ein Land im Regelungsbereich des Art. 72 Abs. 1 GG erlässt, wenngleich der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist nichtig (Dreier, GG, 3. Auflage, Art. 72, Rn. 31; Schneider/Franke, DÖV 2020, 418; Kingreen, NVwZ 2020, 742; Pieroth/Barczak, Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen, Rechtsgutachten 2021, S. 16).

1. Kompetenztitel

Zunächst ist zu prüfen, welcher Gesetzgebungstitel für eine Regelung einer Ausbildungsplatzumlage in Betracht kommt. Eine einfachgesetzliche Rechtsnorm muss schließlich eindeutig und ausschließlich der Zuständigkeit eines bestimmten Hoheitsträgers zuzuordnen sein (Drechsler/Pschorr, Die formelle Verfassungsmäßigkeit von hochschulbezogenem Arbeitsrecht der Länder, NVwZ 2022, 1012).

Für eine Zuordnung einer Regelung zu einer Kompetenzmaterie ist eine Auslegung der verfassungsrechtlichen Kompetenztitel vorzunehmen und die gesetzliche Regelung nach ihrem Regelungsgegenstand, dem Normzweck, ihrer Wirkung und den Adressat*innen zuzuordnen (BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rn. 98).

a) Übrige Steuern (Art. 105 Abs. 2 GG)

Zu prüfen ist zunächst, ob die Berufsausbildungsumlage dem Art. 105 Abs. 2 GG unterfällt.

In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht sich mit der Auferlegung von Sonderabgaben auseinandergesetzt und das Erfordernis einer ausdrücklichen verfassungsgesetzlichen „Spezialermächtigung“ verneint und die Kompetenz des Gesetzgebers auf die allgemeinen Sachzuständigkeiten aus Art. 73 ff GG gestützt (BVerfGE 55, 274, 297; 18, 315, 328 f; 37, 1 16 f). Im konkreten Fall der Berufsausbildungsumlage hat das Bundesverfassungsgericht diese nicht als Steuer, sondern als zulässige Sonderabgabe qualifiziert und die Kompetenz zur Einführung einer solchen Regelung nicht auf die Art. 105 GG sondern auf Art. 74 Nr. 11 GG gestützt (BVerfGE 55, 274, 297, 308).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Berufsausbildungsumlage festgehalten, dass die Berufsausbildungsumlage die Kriterien einer Sonderabgabe erfüllt (BVerfGE 55, 274, 309). Dabei kommt es darauf an, dass die objektive Zielrichtung und der Inhalt eines entsprechenden Gesetzes nicht auf die Einnahmeerzielung für allgemeine Zwecke ausgerichtet ist sondern die Erhebung der Abgabe der Gewährleistung eines ausreichenden Angebots an Ausbildungsplätzen in qualitativer und quantitativer Hinsicht dient und die Abgabe nur zweckgebunden und für das sonstige Vorhaben des öffentlichen Gemeinwesens verwendet wird (vgl. BVerfGE 55, 274, 309 f).

Der Unterschied zu einer Zwecksteuer dürfte darin liegen, dass das Aufkommen der Zwecksteuer eine allgemeine Aufgabe darstellt, während das Aufkommen der Abgabe eine besondere Aufgabe (hier Gewährleistung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebots) garantieren soll (vgl. BVerfGE 55, 274, 310). Mit der Gruppe der Arbeitgeber*innen liegt auch eine Homogenität der belasteten Gruppe vor, die in einer sachnahen Beziehung zum Zweck der Aufgabe steht.

Die Berufsausbildungsplatzumlage ist als Sonderabgabe im engeren Sinne zu qualifizieren (Pieroth/Barczak, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten 2014, S. 128; Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 14 f; s. hierzu auch Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen, 2022, S. 6). Sie ist keine Steuer, sondern eine berufsbezogene Umlage bzw. Sonderabgabe (s.a. Hufen, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten 2015, S. 8).

Art. 105 Abs. 2 GG ist hier folglich nicht als Kompetenztitel einschlägig.

b) Das Arbeitsrecht (Art. 74 Ziff. 12 GG)

Zu prüfen ist des Weiteren, ob eine Berufsausbildungsplatzumlage Art. 74 Ziff. 12 GG unterfällt. Art. 74 Ziff. 12 GG enthält den Bereich des Arbeitsrechts im weiteren Sinne und der Sozialversicherung (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 74, Rn. 144).

Der Begriff des Arbeitsrechts in Art. 74 Ziff. 12 GG umfasst die privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis (BVerfGE 7, 342, 351). Soweit es arbeitsvertragliche Regelungen betrifft, kann das betriebliche Ausbildungsrecht dem Arbeitsrecht zugeordnet werden (BVerfGE 106, 62, 133). Allerdings geht es bei der Ausbildungsplatzumlage nicht um die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses zwischen Arbeitgeber*in und Auszubildenden, sondern um eine Abgabe der Arbeitgeber*innen an den Staat, so dass ein Kompetenztitel aus Art. 74 Ziff. 12 GG zu verneinen ist (vgl. Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 9).

c) Das Recht der Ausbildungsbeihilfen (Art. 74 Ziff. 13 GG)

Auch dem Recht der Ausbildungsbeihilfen nach Art. 74 Ziff. 13 GG ist die Ausbildungsplatzumlage nicht zu zuordnen. Das Recht der Ausbildungsbeihilfen umfasst lediglich individuelle Ausbildungsbeihilfen für sämtliche Bildungsbereiche, d.h. weiterführende Schulen, die Berufsausbildung aber auch das Studium (Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 74, Rn. 38). Dazu zählen umlagefinanzierte Fördermaßnahmen nicht (Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 135).

d) Das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Ziff. 11 GG)

In Betracht kommt, dass die Ausbildungsplatzumlage dem Recht der Wirtschaft aus Art. 74 Ziff. 11 GG zuzuordnen ist. Die Zuständigkeit für das Recht der Wirtschaft ist als eine der wirkmächtigsten in dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung anzusehen (Dreier, GG, 3. Auflage, Art. 74, Rn. 50). Es ist weit auszulegen (Köckel/Rheinschmitt, NVwZ 2020, 1700). Das Recht der Wirtschaft erfasst sämtliche Regelungen, die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung zum Gegenstand haben (Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 74, Rn. 21). Das betrifft die Organisation der Wirtschaft, der Wirtschaftszweige, der wirtschaftenden Personen sowie die Steuerung des Wirtschaftslebens (Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 74, Rn. 21; s. hierzu auch Drechsler/Pschorr, NVwZ 2022, 1014).

Das Bundesverfassungsgericht hat die Erhebung einer Sonderabgabe zur Ausbildungsplatzförderung Art. 74 Ziff. 11 GG zugeordnet. Es hat dabei festgehalten, dass Art. 74 Ziff. 11 GG sämtliche das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung regelnden Normen umfasst (BVerfGE 55, 274, 308). Weiter wird ausgeführt, dass zum Recht der Wirtschaft auch der Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung gehört, die strukturell und traditionell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgeber*innen wahrgenommen wird (BVerfGE 55, 274, 309; s.a. BVerwGE 108, 169, 175). So hat auch Hufen zusammengefasst, dass Abgaberegungen, die sich auf die Berufsausbildung in Bezug auf den betrieblichen Teil beziehen und gestaltend auf das Wirtschaftsleben sind,

zum Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ zu zählen sind und dies bei einer Abgaberegulierung, die die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze bezweckt, der Fall ist (Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 9).

Der Kompetenztitel aus Art. 74 Ziff. 11 GG ist damit einschlägig.

2. Zwischenergebnis

Der Kompetenztitel des Rechts der Wirtschaft ist weit auszulegen und umfasst auch Regelungen der beruflichen Ausbildung, die von der in der Wirtschaft tätigen Arbeitgeber*innen durchgeführt wird. Der Gegenstand des beabsichtigten Gesetzes des Landes Berlin, die Finanzierung von Ausbildungsplätzen durch eine Abgabe von Arbeitgeber*innen, die nicht entsprechend ihrer Größe ausbilden, sowie der Normzweck, die Gewährleistung einer ausreichenden Zahl von Ausbildungsplätzen, die Finanzierung des Ausbildungswesens und der Erhalt einer hohen Qualität in der beruflichen Ausbildung, ist dem Recht der Wirtschaft zuzuordnen. Die Regelung adressiert Arbeitgeber*innen und wirkt unmittelbar auf das Ausbildungswesen.

Die beabsichtigte Regelung unterfällt dem Kompetenztitel des Art. 74 Ziff. 11 GG.

II. Sperrwirkung durch ein Gebrauchmachen des Bundes

In Frage steht nunmehr, ob hier eine Sperrwirkung für das Land Berlin durch ein Gebrauchmachen des Bundes besteht, die einer Tätigkeit des Landes Berlin zur Schaffung einer gesetzlichen Regelung für eine Ausbildungsplatzumlage entgegensteht.

1. Inhalt und Umfang der Sperrwirkung

Der Landesgesetzgeber hat die Gesetzgebungsbefugnis, soweit der Bund von seiner ihm durch das Grundgesetz verliehenen Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14, Rn. 10; BVerfGE 85, 134, 142).

Die Antwort ergibt sich „in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien“ (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14, Rn. 12; s. a. BVerfGE 109, 190, 230; BVerfGE 138, 261, 273; so auch Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 27; Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 23).

Um festzustellen zu können, ob der Bund von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat, ist auf eine „Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes“

abzustellen (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14, Rn. 12; BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rn. 92; so auch Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 27; Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72, Rn. 4, Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 20).

Das Gesetz muss eine abschließende, gesetzliche Regelung beinhalten, d.h. der erschöpfende Kompetenzgebrauch muss hinreichend erkennbar sein (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 83). Dies kann nur anhand einschlägiger Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs ermittelt werden, so dass eine einzelfallbezogene Prüfung vorzunehmen ist (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 27; Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 84).

Ein Bundesgesetz ist also darauf zu überprüfen, ob es nach dem subjektiven Willen des Gesetzgebers als auch objektiv die umfassende Regelung eines Sachbereichs enthält, die einen Raum für landesrechtliche Regelungen nicht mehr lässt (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 87; vgl. Schneider/Franke, DÖV 2020, 420; Drechsler/Pschorr, NVwZ 2022, 1015). Dies wird umso mehr anzunehmen sein, je detaillierter und konkreter der Bundesgesetzgeber die zum Sachgebiet gehörenden Sachfragen positiv geregelt hat (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 87).

Demgegenüber wird das Vorliegen einer erschöpfenden Materie zu verneinen sein, wenn der Bundesgesetzgeber nur einen Teil der relevanten Tatbestände erfasst hat und einen anderen Teil offengelassen hat und damit nicht selbst regeln wollte (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 87).

Ein Gebrauchmachen setzt eine positive Regelung voraus. Ein inhaltsloses, pauschales Sperrgesetz ist als wirkungslos anzusehen und kann die Länder nicht von ihrer Kompetenz ausschließen (Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Rn. 465; Herbst, in: Höfling/Augsberg/Rixen, Berliner Kommentar GG, Lfg. 1/20, Art. 72, Rn. 46). Eine „Blankettnorm“ ist folglich als nicht erschöpfend anzusehen (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 27).

Die Formulierung „soweit“ bedeutet, dass die Länder z.B. durch eine Teilregelung auch nur teilweise von ihrer Gesetzgebungskompetenz ausgeschlossen werden können (Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Rn. 465). Um die Reichweite der Sperrwirkung bestimmen zu können, „kommt es auf eine sorgfältige Auslegung des Bundesgesetzes im Lichte des einschlägigen Kompetenztitels an“ (Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Rn. 465).

„Soweit“ deutet darauf hin, dass die Grenze sich stets auf bestimmte Gegenstände oder Bereiche der Rechtssetzung bezieht (Drechsler/Pschorr, Die formelle Verfassungsmäßigkeit von hochschulbezogenem Arbeitsrecht der Länder, NVwZ 2022,

1015). Zu fragen ist danach, ob das Bundesrecht und das Landesrecht an denselben abstrakt umschriebenen Tatbestand dieselben Regelungsinstrumente anknüpft (Drechsler/Pschorr, Die formelle Verfassungsmäßigkeit von hochschulbezogenem Arbeitsrecht der Länder, NVwZ 2022, 1015).

Im Falle, dass der Bundesgesetzgeber einen Sachbereich abschließend geregelt hat, ist die Gesetzgebung für die Länder versperrt und zwar unabhängig davon, ob die Bestimmungen des Landesgesetzgebers die bundesrechtlichen Bestimmungen ergänzen oder vollständig widersprechen (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 26; Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 19). Die Sperrwirkung setzt keinen inhaltlichen Widerspruch zwischen Landes- und Bundesrecht voraus, so dass auch inhalts- oder wortlautgleiches Recht eines Landes der Sperrwirkung unterfallen würde (Dreier, GG, 3. Auflage, Art. 72, Rn. 30).

2. Vorliegen eines Bundesgesetzes mit Sperrwirkung

Für die Entfaltung der Sperrwirkung durch ein Gebrauchmachen des Bundes muss ein Bundesgesetz vorliegen, bei dem zu prüfen ist, ob es für den Gegenstand einer Ausbildungsplatzumlage Sperrwirkung für das Tätigwerden des Landesgesetzgebers entfaltet.

a) Das Berufsbildungsgesetz

Es könnte ein wirksames Gebrauchmachen des Bundes durch das Berufsbildungsgesetz (BBiG) in Betracht kommen.

Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die Kodifizierung eines spezifischen Sachgebietes noch keinen Schluss auf eine abschließende Regelung zulässt, was erst recht für eine Teilregelung gelten muss (Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72, Rn. 6). Es kann nicht von einem Gebrauchmachen gesprochen werden, wenn der Bund in einer bestimmten Materie gar nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist, wenn das Gesetz bloße Wert- und Zielvorstellungen enthält, das Gesetz Lücken oder sehr allgemein oder sehr allgemein formulierte Regelungen enthält (Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72, Rn. 7).

Hier liegt eine Kodifizierung des Bereiches der Berufsbildung vor. Allerdings betrifft dies nicht sämtliche Aspekte, die in den Bereich der Berufsbildung fallen. Für den Bereich der Finanzierung von Ausbildungsplätzen enthält das Gesetz keine Regelung, so dass hier von einer Lücke gesprochen werden kann.

In der Entscheidung zum Mietendeckel hat das Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass im Falle, dass ein Bundesgesetz lediglich einzelne Regelungsbereiche erfasst und

andere relevante Tatbestände ausklammert oder nur grundsätzliche Entscheidungen trifft und damit eine weitere Konkretisierung des Normprogramms offenlässt, „dies für eine lediglich teilweise abschließende Regelung, die unter dem Blickwinkel von Art. 72 Abs. 1 GG nur eine sogenannte Teilsperre entfaltet,“ spricht (BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 – 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rn. 93).

Der Umstand, dass das Berufsbildungsgesetz viele Teile der Berufsbildung kodifiziert, aber den Bereich der Finanzierung von Ausbildungsplätzen offengelassen hat, spricht für eine lediglich teilweise abschließende Regelung.

Stellt man darauf ab, wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und die Literatur es nahelegen, auf das Gesetz selbst, auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien, mithin auf eine Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes ab, kann in diesem Gesetz keine Sperrwirkung für ein Tätigwerden im Sinne einer Berufsausbildungsumlage eines Bundeslandes gesehen werden.

Das Gesetz selbst enthält keine Regelung zu einer Berufsausbildungsumlage. Der Zweck des Gesetzes liegt in der Regulierung der Berufsbildung und nicht in der Finanzierung von Ausbildungsplätzen. Aus der Gesetzgebungsgeschichte lassen sich keine Aussagen entnehmen, dass mit der Verabschiedung des Gesetzes ein Verbot einer finanziellen Regelung durch die Länder einhergehen sollte (Vgl. BT-Drs. 5/4260).

Ein wirksames Gebrauchmachen des Bundes durch das Berufsbildungsgesetz, das eine Tätigkeit eines Landesgesetzgebers für eine Regelung zu einer Ausbildungsplatzumlage sperrt, liegt nicht vor.

b) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz könnte ein wirksames Gebrauchmachen darstellen.

Als Ziel wurde in § 1 Ausbildungsplatzförderungsgesetz festgehalten, dass ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen auch durch finanzielle Hilfen gesichert werden kann. Bei fehlenden Ausbildungsplätzen sah § 2 Ausbildungsplatzförderungsgesetz vor, dass finanzielle Hilfen zu gewähren sind und nach Maßgabe einer Rechtsverordnung z.B. Zuschüsse für Berufsausbildungsverhältnisse in Betracht kommen. Die Finanzierung sollte durch eine Berufsausbildungsabgabe erfolgen, deren Details ebenfalls in einer Rechtsverordnung festgesetzt werden sollten (§ 3 Ausbildungsplatzförderungsgesetz).

Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz im Jahr 1976 stellte sicherlich ein Gebrauchmachen im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG dar, mit dem eine Berufsausbildungsplatzumlage erschöpfend geregelt wurde (Pieroth/Barczak,

Rechtsgutachten 2014, S. 138). Voraussetzung der Sperrwirkung ist aber das Vorliegen eines Bundesgesetzes, das kompetenziell dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung zuzuordnen ist und dieses wirksam, d.h. formell und materiell verfassungsgemäß, ist (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 80). Dies war beim Ausbildungsplatzförderungsgesetz nicht der Fall, da es an der konstitutiven Zustimmung des Bundesrates fehlte und das Gesetz deshalb mit dem Grundgesetz nicht vereinbar und damit nichtig war (Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 138).

Aus dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz kann folglich keine Sperrwirkung entnommen werden.

c) Berufsbildungsförderungsgesetz

Das Berufsbildungsförderungsgesetz (BerBiFG) gilt für die Berufsbildung, soweit sie nicht in berufsbildenden Schulen durchgeführt wird, die den Schulgesetzen der Länder unterliegen (§ 1 BerBiFG). Das Gesetz hat das Ziel einer Berufsbildungsplanung, dass die Ausbildungsstätten ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an beruflichen Ausbildungsplätzen gewährleisten (§ 2 Abs. 2 BerBiFG). Es sieht einen Berufsbildungsbericht (§ 3 BerBiFG) vor und regelt, dass zur Durchführung der Aufgaben ein Bundesinstitut für Berufsbildung zuständig ist (§ 6 BerBiFG).

Es beinhaltet aber keinerlei Regelungen über die Frage der Finanzierung von Ausbildungsplätzen. Vielmehr ist in dem Gesetzesentwurf festgehalten worden, dass die Finanzierung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes gegenwärtig nicht wieder eingebracht werden soll, da sich die Situation am Ausbildungsmarkt verbessert habe (BT-Drs. 9/279, 1). Die Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der beruflichen Bildung sollten mit den Beteiligten erörtert und geprüft werden, bevor über eventuelle Maßnahmen zu entscheiden sei (BT-Drs. 9/279, 1 f).

Mit dieser Formulierung wird sehr deutlich, dass der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit der finanziellen Förderung, wie sie im Ausbildungsplatzförderungsgesetz vorgesehen war, sehr wohl als eine Option gesehen hat, zu der er sich zum damaligen Zeitpunkt aber nicht entschließen wollte. An der Offenheit hinsichtlich der Frage, ob eine solche finanzielle Förderung doch noch kommen sollte, wird deutlich, dass der Bundesgesetzgeber keine Regelung treffen wollte, mit der diese Möglichkeit unterbunden werden sollte – weder für den Bund, noch für die Länder.

3. Zwischenergebnis

Ein Gesetz mit einer expliziten Regelung zu einer Ausbildungsplatzumlage sowie ein explizites Verbot einer solchen Regelung gibt es auf Bundesebene gegenwärtig nicht (so

auch Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 17). Ein wirksames Gebrauchmachen durch ein Bundesgesetz auf dem Feld der umlagefinanzierten Ausbildungsplatzfinanzierung ist nicht gegeben (s.a. Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 141).

III. Sperrwirkung durch absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes

In Betracht kann jedoch kommen, dass eine Sperrwirkung für die Länder durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht vorliegt.

1. Der absichtsvolle Regelungsverzicht

Es firmieren in diesem Zusammenhang drei Begriffe: der absichtsvolle Regelungsverzicht, das beredte Schweigen und das absichtsvolle Unterlassen. Angesichts dessen, dass das Bundesverfassungsgericht innerhalb einer Entscheidung sowohl die Begrifflichkeit des absichtsvollen Regelungsverzichts als auch des absichtsvollen Unterlassens verwendet hat, ist davon auszugehen, dass die unterschiedliche Begrifflichkeit nicht auf einen unterschiedlichen Inhalt schließen lässt, so dass im Folgenden alle drei Begriffe verwendet werden.

Dem Inhalt nach geht es darum, dass der Bund einen Bereich planvoll und in vollem Bewusstsein ungeregelt lässt und dies gegenüber den Ländern Sperrwirkung entfaltet (Bäumerich, JuS 2018, 125). Eine punktuelle Gesetzeslücke kann die Sperrwirkung nur dann auslösen, wenn Systematik und Zweck des Bundesgesetzgebers ergeben, dass die in Frage stehende Materie durch ein Bundesgesetz abschließend durch beredtes Schweigen, geregelt ist (Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 5. Auflage, Rn. 465).

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass in einem absichtsvollen Unterlassen einer Regelung ein Gebrauchmachen von einer Bundeszuständigkeit liegen kann, welche dann eine Sperrwirkung für die Länder erzeugt (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14, Rn. 10; BVerfGE 113, 369, 371).

Liegt ein Fall des absichtsvollen Regelungsverzichts, des beredten Schweigens oder eines absichtsvollen Unterlassens vor, so liegt darin das bundesseitige Gebrauchmachen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 93; Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72, Rn. 4; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 28).

Hierfür bedarf es eines „erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen“, d.h. eine bewusste Regelungslücke, zu der sich der Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen darf (BVerfGE 113, 348, 371 f; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 28; Uhle, in: Dürig/Herzog, GG, Lfg. 76 Dez. 2015, Art. 72, Rn. 93; Barczak, ZG 2016, 167 f). Allerdings kann die

Länderkompetenz nur gesperrt werden, wenn „eine inhaltlich bestimmte materielle Regelung des einschlägigen Gegenstandes“ getroffen worden ist (Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 2018, Art. 72, Rn. 28).

Im Falle des absichtsvollen Regelungsverzichts sowie im Falle des beredten Schweigens ist durch Auslegung zu ermitteln, ob der Bundesgesetzgeber weitere Regelungen ausschließen wollte (Dreier, GG, 3. Auflage, Art. 72, Rn. 28; Kment, in: Jarass/Kment, GG, 17. Auflage 2022, Art. 72, Rn. 6).

Dies hat das Bundesverfassungsgericht zum Beispiel für den Bereich der §§ 218 ff StGB angenommen (BVerfGE 98, 265, 313). Dort hatte der Bundesgesetzgeber „die strafrechtliche Sanktion an bloßes Verwaltungsunrecht“ angeknüpft und damit aber seine Regelungskompetenz wahrgenommen, so dass die Landeskompetenz für eine landesrechtliche Strafvorschrift vom Bundesverfassungsgericht verneint wurde (BVerfGE 98, 265, 313).

Auch hat das Bundesverfassungsgericht im Falle der Feiertagszuschläge festgehalten, dass der Bundesgesetzgeber lediglich die Frage der Vergütung des Lohnausfalls an Feiertagen geregelt hat und nicht die Frage der Feiertagszuschläge regeln wollte, so dass der Landesgesetzgeber sich bei einer entsprechenden Regelung weder in Widerspruch zu Bundesrecht setzt, noch gegen den erkennbaren Willen des Bundesgesetzgebers handelt (BVerfGE 2, 232, 236).

2. Vorliegen eines absichtsvollen Regelungsverzichts

Fraglich ist, ob aus den Gesetzen, Gesetzgebungsverfahren und sonstigen Handlungen des Bundes zu schließen ist, dass der Bund das Berufsbildungswesen und dessen Finanzierung abschließend regeln wollte und für eine landesrechtliche Berufsausbildumlage ein absichtsvoller Regelungsverzicht und damit eine Sperrwirkung für die Länder vorliegt.

a) Berufsbildungsgesetz

Auf Bundesebene gibt es das Berufsbildungsgesetz. Mit diesem handelt es sich um „ein sehr detailliertes Gesetz“, das Fragen der Berufsbildung wie z.B. die Ausbildungsberufe, Verhältnis zwischen Arbeitgeber*in und Auszubildenden, Vergütung, Rechte und Pflichten, Ausbildungsstätten, Umgang mit bestimmten Personengruppen oder das Prüfungswesen regelt (vgl. Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 14 f.). In diesem Gesetz finden sich keinerlei Regelungen über die Kosten und Finanzierung der Berufsbildung (vgl. Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 15).

Eine Vermutung für einen absichtsvollen Regelungsverzicht, so hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Mietendeckel hervorgehoben, liegt

dann vor, wenn der Gesetzgeber sich im Gesetzgebungsverfahren mit einer bestimmten Frage auseinandergesetzt hat, diese aber in der Norm keinen Niederschlag gefunden hat oder der Bundesgesetzgeber ergänzende Regelungen, die durch den Landesgesetzgeber getroffen werden könnten, „als Bestandteil seiner inhaltlichen Konzeption im Sinne einer Teilsperre ausgeschlossen hat“ (BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 - 2 BvF 1/20, 2 BvL 4/20, 2 BvL 5/20, Rn. 94).

In der amtlichen Begründung gibt es keine Erörterungen über die Frage der Finanzierung von Ausbildungsplätzen oder ein Indiz dafür, dass der Bund eine entsprechende Regelung unkodifiziert lassen wollte (BT-Drs. 5/4260).

Der Umstand, dass es in § 17 BBiG heißt, die Ausbildungsvergütung ist durch den Betrieb zu tragen, lasse - so Hufen - vermuten, dass die Finanzierung der Berufsbildung durch die Eigenverantwortung der Wirtschaft getragen werden solle (Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 15). § 17 BBiG betrifft aber ausschließlich den Vergütungsanspruch und die Mindestvergütung, auf die Auszubildende einen Anspruch gegen die Arbeitgeber*in haben, und betrifft folglich lediglich das Verhältnis zwischen Arbeitgeber*in und Auszubildenden. Das lässt keinerlei Rückschluss auf die Finanzierung des Ausbildungswesens zu bzw. eine Abgabe von Arbeitgeber*innen an den Staat zu.

Hufen führt weiterhin aus, es gebe einen „erkennbaren Gesamtregelungswillen“ des Bundesgesetzgebers hinsichtlich der Berufsbildung, das den Erlass des Berufsbildungsgesetzes getragen hat (Hufen, S. Rechtsgutachten 2015, 19). Allerdings führt er nicht aus, worauf er diese Einschätzung stützt.

Es gibt keine Hinweise darauf, dass der Bund mit diesem Gesetz die Frage der Finanzierung von Ausbildungsplätzen regeln bzw. für die Länder sperren wollte. Der Bund selber hatte wenige Jahre später die Einschätzung, dass mit dem Berufsbildungsgesetz eben nicht die Berufsbildung im Gesamten geregelt sei.

Trotz der Existenz des Berufsbildungsgesetzes hat der Bund nämlich mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz den Versuch einer Finanzierung von Ausbildungsplätzen gemacht, was eben gerade nicht darauf schließen lässt, dass mit dem Berufsbildungsgesetz eine Regelung zur Finanzierung ausgeschlossen werden sollte.

In der Begründung des Berufsbildungsförderungsgesetzes, was zeitlich auch nach dem Erlass des Berufsbildungsgesetzes liegt, hat er ausgeführt, dass die Frage der Finanzierung zunächst geprüft und zwischen den Beteiligten erörtert werden soll, bevor Maßnahmen erlassen werden sollen (BT-Drs. 9/279, 1). Diese Formulierung lässt den Erlass zukünftiger Maßnahmen wie z.B. eine erneute Ausbildungsplatzumlage explizit offen.

b) Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz von 1976

Auch aus der Gesamtwürdigung des Normkomplexes in Bezug auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz lässt sich keine abschließende Regelungslücke entnehmen.

Hufen führt aus, dass der Bund möglicherweise mit dem Berufsbildungsgesetz und dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz den praktischen Teil Berufsbildung einschließlich der Finanzierung erschöpfend regeln und die Länder aus dem Bereich ausschließen wollte (Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 18).

Hinsichtlich des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes ist dem insoweit zuzustimmen, dass der Bundesgesetzgeber mit Erlass dieses Gesetzes eine eigene Regelung zur Finanzierung treffen wollte, aber dieses Gesetz ist vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt worden und der Bund hat seither - wohlgemerkt mehr als 40 Jahre später - keine Nachfolgeregelung beschlossen, obwohl mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sehr offensichtlich war, dass es keine Bundesregelung hinsichtlich der Finanzierung gibt.

Dies dürfte eher als Argument dahingehend zu verstehen sein, dass der Bund sich gegen eine erneute Regelung entschieden hat und damit hat er den Bereich nicht geregelt und den Raum für die Länder offengelassen.

Auch die Ausführungen Hufens, damals sei eine Rechtsverordnung, die im Gesetz vorgesehen war, nicht zustande gekommen, weil die Mehrheit dafür nicht erreichbar gewesen sei und die Finanzierung folglich aus anderen Mitteln zu erfolgen habe und damit keine Freigabe, sondern ein absichtsvoller Verzicht vorliege (Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 20), überzeugen nicht.

Die Mehrheit für eine gesetzliche Regelung gab es zumindest auf der Ebene des Bundestags sehr wohl. Das Gesetz ist vor dem Bundesverfassungsgericht gescheitert, weil die erforderliche Zustimmung des Bundesrates nicht vorlag. Im Übrigen ließe eine Entscheidung des Bundesgesetzgebers gegen eine Regelung auf Bundesebene noch nicht darauf schließen, dass auch eine landesrechtliche Regelung ausgeschlossen werden solle. Wie Hufen richtig ausführt, ist der Umstand, dass es bisher keine bundesgesetzliche Berufsausbildungsumlage gibt, so zu deuten, „dass es eine solche Abgabe nicht geben soll“ (Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 22) - auf Bundesebene. Wenn dies auch für die Länder gelten soll, bedarf es dazu konkreter Anhaltspunkte aus der Gesamtwürdigung des Normkomplexes, die nicht vorliegen.

c) Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland

Es könnte daran gedacht werden, dass der "Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland" im Jahre 2004 als absichtsvoller Regelungsverzicht bzw. als beredtes Schweigen mit Blick auf eine Ausbildungsplatzumlage zu verstehen ist.

Allerdings dürfte höchst fraglich sein, ob beteiligte Bundesministerien über eine Materie disponieren können, die dem Bundestag als gesetzgebende Kraft obliegt (Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 24). So findet sich in dem Nationalen Pakt auch lediglich ein Appell an den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat (so Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 140).

Um einen absichtsvollen Regelungsverzicht annehmen zu können, ist auf den Gesetzgeber abzustellen und nicht auf einen Appell von Kammern, Wirtschaftsverbänden und einem Teil der Bundesministerien. Im Übrigen sind auch Hinweise, die darauf schließen lassen, dass eine Regelung zur Finanzierung von Ausbildungsplätzen erfolgen soll, nicht ersichtlich (so Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 140).

d) Das Berufsausbildungssicherungsgesetz von 2004

Die rot-grüne Bundesregierung unternahm 2004 einen erneuten Versuch einer Regulierung, aber diese scheiterte im Vermittlungsverfahren im Bundesrat (BR-Drs. 389/04). In der Drucksache sind keine Aussagen darüber zu finden, dass mit dem Scheitern einer gesetzlichen Regelung auf Bundesebene auch ein Verbot für die Länder beabsichtigt war (BR-Drs. 389/04).

e) Änderung des Berufsbildungsgesetzes von 2006

Die Fraktion Die Linke legte 2006 einen Vorschlag zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes vor, der auch eine Abgabe zur Ausbildungsplatzfinanzierung zum Gegenstand hatte (BT-Drs. 16/2540). Dieser wurde im Bundestag abgelehnt. In dem Plenarprotokoll gibt es keinerlei Hinweise darauf, dass mit der Ablehnung des Antrags eine solche Regelung durch den Bund für die Länder gesperrt sein sollte (vgl. Stenographischen Bericht der 105. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 21.6.2007, Plenarprotokoll 16/105, S. 10725).

3. Zwischenergebnis

Das Bundesverfassungsgericht hat festgehalten, dass es „im Einzelnen schwierig zu entscheiden“ ist, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht

hat (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 2014 - 2 BvR 920/14, Rn. 12). Das gilt auch für den hier in Frage stehenden Bereich.

Unbestritten ist, dass der Bund in dem Bereich der Berufsbildung Regelungen getroffen hat. Aber aus der Gesamtwürdigung der Normenkomplexe lässt sich nicht erkennen, dass die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht hinsichtlich einer Ausbildungsplatzumlage ausgelöst ist (so auch Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2014, S. 141). Hierfür bedürfte es eines erkennbar gewordenen Willens des Bundesgesetzgebers, die Materie der Ausbildungsplatzumlage für die Länder zu sperren. Dieser ist nicht ersichtlich. Ein absichtsvoller Regelungsverzicht liegt nicht vor.

D. Ergebnis

Für die hier in Frage stehende Materie spricht mehr dafür, eine Gesetzgebungskompetenz der Länder anzunehmen (so auch Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 25). Weder ein absichtsvoller Regelungsverzicht noch ein wirksames Gebrauchmachen durch ein Bundesgesetz auf dem Feld der Finanzierung des Berufsbildungswesens durch eine Berufsausbildungsplatzumlage liegt vor. Dem Land Berlin steht die Gesetzgebungskompetenz für eine gesetzliche Regelung zur Ausbildungsplatzfinanzierung zu.

E. Zusammenfassende Thesen

1. Eine Regelung zu einer gesetzlichen Ausbildungsplatzumlage unterfällt dem Kompetenztitel des Art. 74 Ziff. 11 (Recht der Wirtschaft).
2. Eine gesetzliche Ausbildungsplatzumlage bewegt sich im Feld der konkurrierenden Gesetzgebung.
3. Den Ländern steht nur dann die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.
4. Für die Frage, ob der Bund von seiner Kompetenz abschließend Gebrauch gemacht ist, kommt es auf eine Gesamtwürdigung des betroffenen Normenkomplexes an.
5. Eine Sperrwirkung eines Bundesgesetzes, das ein wirksames Gebrauchmachen im Rahmen der Kompetenzausübung auf dem Feld der Finanzierung durch eine Ausbildungsplatzumlage darstellt, ist nicht gegeben.
6. Das Berufsbildungsgesetz und Berufsförderungsgesetz regeln nicht den Bereich einer Ausbildungsplatzumlage. Das Ausbildungsförderungsgesetz von 1976 ist nichtig.
7. Eine Sperrwirkung für die Länder kann auch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht eintreten.
8. Um einen absichtsvollen Regelungsverzicht annehmen zu können, bedarf es eines erkennbar gewordenen Willens des Bundesgesetzgebers, in einer bestimmten Materie zusätzliche Regelungen auszuschließen.
9. Ein solcher Wille zum Ausschluss ist in Bezug auf eine Ausbildungsplatzumlage nicht zu erkennen. Weder aus der Entstehungsgeschichte des Berufsbildungs- noch des Berufsbildungsfördergesetzes kann entnommen werden, dass damit Regelungen zur Einführung einer Ausbildungsplatzumlage auf der Landesebene ausgeschlossen werden sollten. Auch aus den gescheiterten Gesetzgebungsverfahren 2004 und 2006 lassen sich entsprechende Hinweise nicht entnehmen und auch der Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland (2004) lassen nicht einen entsprechenden Willen des Bundesgesetzgebers erkennen.
10. Es ist also davon auszugehen, dass dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz für eine gesetzliche Regelung zur Ausbildungsplatzfinanzierung zusteht.