

Gutachten
zur Frage nach der Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin
für die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe

Gliederung

A. Auftrag	2
B. Gutachten	2
I. Vorbemerkung	2
II. Rechtliche Würdigung	3
1. Grundsätzliches zur Gesetzgebungskompetenz	3
2. Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzabgabe	4
a) Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	4
b) Ausbildungsplatzabgabe als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)	4
3. Gebrauchmachen des Bundes von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG?	6
a) Berufsbildungsgesetz	8
aa) Erlass des Berufsausbildungsgesetzes	9
bb) Änderungsgesetzentwürfe von 1975 u. 2006	9
cc) Konsequenz bei Uneindeutigkeit/ Zwischenergebnis	12
b) Ausbildungsplatzförderungsgesetz	13
c) Berufsbildungsförderungsgesetz	14
d) Entwurf eines Berufsausbildungssicherungsgesetzes	15
e) Weitere Regelungsinitiativen auf Bundesebene	17
f) Zwischenergebnis	17
C. Ergebnis	18

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

A. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der CDU mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgender Frage beauftragt:

„Gibt es vor dem Hintergrund der ausdrücklichen Entscheidung des Bundes gegen die Schaffung einer Ausbildungsplatzabgabe eine landesrechtliche Regelungskompetenz zur Einführung einer landesspezifischen Ausbildungsplatzabgabe und wenn ja, inwieweit?“

B. Gutachten

I. Vorbemerkung

Hintergrund des beauftragten Gutachtens ist das Anliegen der Landesregierung, im Land Berlin perspektivisch eine gesetzliche Regelung zu verankern, mit der eine Ausbildungsplatzumlage geschaffen werden soll.¹

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales hat im Dezember 2022 Eckpunkte zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin vorgelegt.² Diese Eckpunkte enthalten Vorschläge, auf deren Grundlage in der zweiten Jahreshälfte 2023 mit der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs begonnen werden soll.³ Sie sehen vor dem Hintergrund einer das Angebot überschießenden Nachfrage nach betrieblichen Ausbildungsplätzen im Land Berlin⁴ vor, eine gesetzliche Regelung für eine Ausbildungsplatzumlage zu schaffen, durch die alle Unternehmen ab einer noch festzulegenden Größe zur Einzahlung eines noch festzustellenden Prozentsatzes ihrer Bruttolohnsumme in einen Ausbildungsförderungsfonds verpflichtet werden. Ausbildenden Betrieben sollen ihre betrieblichen Ausbildungskosten, insbesondere die Ausbildungsvergütung, sodann aus

¹ Vgl. dazu auch Koalitionsvertrag zwischen den Berliner Landesverbänden der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke für die Legislaturperiode 2021-2026, S. 29, abrufbar unter: https://www.berlin.de/rbmskzl/regierende-buergermeisterin/senat/koalitionsvertrag/berlin_koavertrag_2021_2026.pdf.

² Vgl. Eckpunkte der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin vom 21.12.2022 (im Folgenden „Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage“); abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/ias/presse/downloads/>.

³ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 7 f.

⁴ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 2 f.

diesem Fonds erstattet werden.⁵ Durch diesen finanziellen Anreiz sollen Betriebe zur Ausbildung motiviert und der herrschende Fachkräftemangel beseitigt werden.⁶ Zugleich sollen bereits bestehende und noch entstehende bereichsspezifische tarifvertragliche Umlagesysteme, die beispielsweise im Schornsteinfegerhandwerk und in der Bauwirtschaft schon vorhanden sind,⁷ durch eine Tariföffnungsklausel von der gesetzlichen Umlage ausgenommen werden.⁸

Auch das Land Bremen plant gegenwärtig eine vergleichbare Umlage.⁹

II. Rechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob das Land Berlin für die Regelung einer Ausbildungsplatzumlage im oben erläuterten Sinne die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitzt.

1. Grundsätzliches zur Gesetzgebungskompetenz

Nach Artikel 30 Grundgesetz (GG) steht den Bundesländern die Ausübung der staatlichen Befugnisse zu, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft. In Art. 70 GG heißt es insoweit zur Gesetzgebungskompetenz:

„(1) Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

(2) Die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bemißt sich nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes über die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebung.“

Demnach steht den Ländern aus Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit diese nicht durch verfassungsrechtliche Bestimmungen enumerativ dem Bund zugewiesen ist.¹⁰

⁵ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 4.

⁶ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 3.

⁷ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 11.

⁸ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 22.

⁹ Vgl. <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/senat-beschliesst-eckpunkte-eines-ausbildungsunterstuetzungsfonds-409530?asl=bremen02.c.732.de>; hierzu Gesetzentwurf des Bremischen Senats „Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz – AusbÜFG) vom 31.01.2023, Drucksache der Bremischen Bürgerschaft 20/1748, abrufbar unter https://www.bremische-buergerschaft.de/drs_abo/2023-01-31_Drs-20-1748_b977b.pdf.

Nach Maßgabe des Grundgesetzes hat der Bund die Befugnis zur Gesetzgebung zunächst für alle Sachbereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz inne (vgl. vor allem Art. 71, 73 GG).

Über die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. vorrangig Art. 72, 74 GG) können sowohl der Bund (teilweise unter weiteren Voraussetzungen, vgl. die sog. Erforderlichkeitskompetenz nach Art. 72 Abs. 2 GG) als auch die Länder Gesetze erlassen. Solange und soweit der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließenden Gebrauch gemacht hat, besteht für die Länder jedoch grundsätzlich (zur Ausnahme der Abweichungsgesetzgebung vgl. Art. 72 Abs. 3 GG) keine Gesetzgebungsbefugnis mehr für die betroffenen Sachbereiche.¹¹

2. Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzabgabe

a) Keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für eine Ausbildungsplatzabgabe kommt nicht in Betracht. Die in Art. 73 GG für die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes aufgeführten Kompetenztitel sind insoweit nicht einschlägig; ebenso ist ein entsprechender Kompetenztitel des Bundes aus anderen Rechtsvorschriften nicht ersichtlich.

b) Ausbildungsplatzabgabe als Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Zu prüfen ist, ob eine Ausbildungsplatzabgabe Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ist. In Betracht kommen vorrangig die Kompetenztitel der Finanzverfassung nach Art. 105 ff. GG, sofern eine Ausbildungsplatzabgabe als Steuer einzuordnen ist, oder der Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, sofern die Ausbildungsplatzabgabe als Sonderabgabe einzuordnen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seinem Urteil zum Ausbildungsplatzförderungsgesetz im Jahr 1980 ausgeführt, dass die Art. 105 ff. GG jedenfalls dann nicht

¹⁰ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz – Uhle, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 70 Rn. 32, 51.

¹¹ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz – Uhle, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 98. EL März 2022, Art. 70 Rn. 60.

als Kompetenztitel für eine Ausbildungsplatzabgabe in Frage kommen, wenn diese nicht als „sonstige Steuer“ i.S.v. Art. 105 Abs. 2 GG, sondern als Sonderabgabe konzipiert ist und daher den einschlägigen Kompetenznormen des jeweiligen Sachgebiets unterliegt.¹² Als Sonderabgabe beurteilte das Gericht eine Abgabe dabei unter folgenden Voraussetzungen:

- Die Abgabe dient nicht der Erzielung staatlicher Einnahmen,
- es wird eine homogene, von der Allgemeinheit abgrenzbare Gruppe in Anspruch genommen,
- es besteht eine besondere Sachnähe der Abgabepflichtigen zum Abgabezweck,
- es erfolgt eine gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen sowie
- die fortlaufende Prüfung des Gesetzgebers ergibt, dass die zur Einführung einer Sonderabgabe führenden Umstände weiterhin vorliegen und die Entscheidung zur Erhebung der Abgabe daher aufrecht erhalten bleiben soll.¹³

Ebenso wie die zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorgesehene Berufsausbildungsabgabe erfüllt auch die hier zu untersuchende Ausbildungsplatzumlage nach derzeitigem Planungsstand diese Kriterien einer Sonderabgabe: So soll nach dem Eckpunktepapier (s. o. B. I.) die Höhe der von den Unternehmen in den Ausbildungsfonds einzuzahlenden Beträge vorrangig die anfallenden Ausbildungsvergütungen decken und nicht der Staatskasse zugutekommen.¹⁴ Zudem soll die Umlage ausschließlich von der homogenen Gruppe der Arbeitgeber im Land erhoben werden.¹⁵ Diese weist weiterhin die erforderliche Sachnähe zum Abgabenzweck auf, da sie dem mit der Abgabe verfolgten Zweck, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, evident näher steht als die Allgemeinheit.¹⁶ Schließlich liegt die geplante Verwendung der Umlagebeiträge zur Finanzierung der Ausbildungskosten, die den ausbildenden Unternehmen entstehen, auch im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen und erfolgt damit gruppennützig.

¹² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, in: BVerfGE 55, S. 274 (S. 308 ff.).

¹³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, in: BVerfGE 55, S. 274 (S. 304 ff.).

¹⁴ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 5, 24.

¹⁵ Vgl. Eckpunkte SenIntArbSoz zur Ausbildungsplatzumlage, S. 4.

¹⁶ Vgl. hierzu auch BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, in: BVerfGE 55, S. 274 (S. 306 f.).

Soweit die Ausbildungsplatzumlage in diesem Rahmen umgesetzt wird, stellt diese mithin keine steuerliche Maßnahme, sondern eine Sonderabgabe dar,¹⁷ für die die Kompetenzregelungen des jeweiligen Sachgebiets gelten.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Ausbildungsabgabe in seiner oben zitierten Entscheidung insoweit dem Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und damit der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1 GG zugeordnet. Zur Begründung führt das Bundesverfassungsgericht aus, das „Recht der Wirtschaft“ sei weit zu verstehen und umfasse auch den „*Fragenkreis der praktischen beruflichen Ausbildung, die traditionell und strukturell von den in der Wirtschaft tätigen Arbeitgebern wahrzunehmen ist*“.¹⁸

Als Zwischenergebnis kann damit festgehalten werden, dass die Normierung einer Ausbildungsplatzumlage, wie sie vorliegend gemäß dem Eckpunktepapier konzipiert ist, von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1, Abs. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst ist.

3. Gebrauchmachen des Bundes von der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG?

Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung können die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG Gesetze erlassen, „*soweit und solange der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat*“.

Es ist daher zu prüfen, ob dem Vorhaben, im Land Berlin zukünftig eine entsprechende Ausbildungsplatzumlage landesgesetzlich einzuführen, Bundesrecht entgegensteht, der

¹⁷ Vgl. dazu im Übrigen auch die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage – WD 3 – 3000 – 112/16, S. 7 ff.; Battis/Drohse, Gutachten zur Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für eine gesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzumlage, erstattet der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales von Berlin, 2022 (im Folgenden Battis/Drohse, Rechtsgutachten 2022), S. 5 f.; Barczak/Pieroth, Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen, Rechtsgutachten, erstattet der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen, April 2021 (im Folgenden Barczak/Pieroth, Rechtsgutachten 2021), S. 7 f.; Pieroth/Barczak, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten, erstattet dem Deutschen Gewerkschaftsbund, Oktober 2014, S. 33 ff.; Hufen, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten, erstattet im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, Juli 2015 (im Folgenden Hufen, Rechtsgutachten 2015), S. 8.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, in: BVerfGE 55, S. 274 (S. 308 f.).

Bund also von seiner Gesetzgebungszuständigkeit bereits Gebrauch gemacht hat. Ein „Gebrauchmachen“ in diesem Sinne kann dabei sowohl in einer bundesgesetzlichen Regelung über die fragliche Materie als auch in deren absichtsvollen Unterlassen bestehen.¹⁹ Aus beiden Varianten des Gebrauchmachens ergibt sich eine Sperrwirkung für eine Regelung der betroffenen Materie durch die Länder.²⁰

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts genügt allerdings nicht jedweder Gebrauch der Bundeskompetenz, um eine Sperrwirkung zulasten eigener Länderregelungen anzunehmen; vielmehr muss der Bund eine *„erschöpfende und damit abschließende Regelung getroffen“* haben, um die Länder insoweit von der Gesetzgebungsbefugnis auszuschließen.²¹ Das Gericht erläutert dabei in seinem Urteil zur nachträglichen Sicherungsverwahrung in Bayern und Sachsen-Anhalt:

*„Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von einer Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist (vgl. BVerfGE 102, 99 [114f.]). Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierten Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte“.*²²

Dazu führt das Gericht in seiner Entscheidung zum Bayrischen Schwangerenhilfenergänzungsgesetz weiterhin aus:

„Die Frage, ob und inwieweit der Bund von einer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, kann im einzelnen schwer zu entscheiden sein. 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. Das gilt auch bei einem absichtsvollen Regelungs-

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306–96 u.a., in: NJW 1999, S. 841 (S. 842); Epping/Hillgruber – Seiler, BeckOK Grundgesetz, 53. Edition (Stand: 15.11.2022), Art. 72 Rn. 3; Zum „absichtsvollen Regelungsverzicht“ insgesamt kritisch Barczak, Legislativbefugnisse im Lückenbereich, in: ZG 2016, S. 154 ff.

²⁰ Vgl. Epping/Hillgruber – Seiler, BeckOK Grundgesetz, 53. Edition (Stand: 15.11.2022), Art. 72 Rn. 3.

²¹ Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 12.12.1991 – 2 BvL 8/89, in: BVerfGE 85, S. 134 (S. 142).

²² Vgl. BVerfG, Urteil vom 10.02.2004 - 2 BvR 834/02, 2 BvR 1588/02, in: BVerfGE 109, S. 190 (S. 229 f.).

verzicht, der in dem Gesetzestext selbst keinen unmittelbaren Ausdruck finden kann. Ob der Gebrauch, den der Bund von einer Kompetenz gemacht hat, abschließend ist, muß aufgrund einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes festgestellt werden (vgl. BVerfGE 67, 299 [324] = NJW 1985, 371 m.w. Nachw.). In jedem Fall setzt die Sperrwirkung für die Länder voraus, daß der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund hinreichend erkennbar ist.“²³

Darüber hinaus spricht sich das Bundesverfassungsgesetz in seiner Entscheidung zum Thüringer Ladenöffnungsgesetz dafür aus, der abschließende Charakter einer Regelung, also der erschöpfende Kompetenzgebrauch müsse „*hinreichend eindeutig erkennbar sein*“, wobei diese Vorgabe „*zur Sicherung einer klaren vertikalen Kompetenzordnung strikt auszulegen*“ sei.²⁴

Zugleich nahm das Bundesverfassungsgericht an, es bestehe eine „*Vermutung für einen absichtsvollen Regelungsverzicht und damit eine abschließende bundesgesetzliche Regelung, soweit sich der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer bestimmten Frage auseinandergesetzt, diese aber in der Norm keinen Niederschlag gefunden hat*“.²⁵

Ob vor dem Hintergrund dieser Kriterien ein abschließendes Gebrauchmachen des Bundes von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Hinblick auf die Schaffung einer Ausbildungsplatzumlage mit der Konsequenz einer Sperrwirkung für eigene Regelungen der Länder angenommen werden kann, ist fraglich.

Für die Annahme eines abschließenden Gebrauchmachens durch den Bund kommen hier verschiedene Anknüpfungspunkte in Betracht:

a) Berufsbildungsgesetz

Zunächst könnte der Bund durch den Erlass des Berufsbildungsgesetzes (BBiG)²⁶ sowie die nachfolgenden Versuche, dieses um eine Ausbildungsplatzabgabe zu ergänzen, von

²³ Vgl. BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306–96 u.a., in: NJW 1999, S. 841 (S. 842 f.); Unterstreichung durch Verf.

²⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.01.2015 - 1 BvR 931/12 -, in: BVerfGE 138, S. 261 (S. 280, 282); Unterstreichung durch Verf.

²⁵ Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 25.03.2021 – 2 BvF 1/20 u.a. (Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels), in: NJW 2021, S. 1377 (S. 1379 Rn. 94) mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 27.10.1998 – 1 BvR 2306–96 u.a., in: NJW 1999, S. 841 (S. 846 ff.).

²⁶ Berufsbildungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 04.05.2020 (BGBl. I S. 920), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2022 (BGBl. I S. 1174).

seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz abschließenden Gebrauch gemacht haben.

aa) Erlass des Berufsbildungsgesetzes

Das Berufsbildungsgesetz umfasst unter anderem Vorschriften zur Berufsausbildungsvorbereitung und der Berufsausbildung selbst (§ 1 Abs. 1 BBiG). Hierdurch sollte „eine umfassende und bundeseinheitliche Grundlage für die berufliche Bildung“ geschaffen werden.²⁷ Zudem enthält das BBiG Regelungen über einen Vergütungsanspruch für Auszubildende (§§ 17 ff. BBiG). Eine weitergehende Regelung zur Finanzierung einer solchen Vergütung, etwa durch eine Ausbildungsplatzabgabe, enthält das BBiG jedoch weder positiv noch lässt sich den ursprünglichen Gesetzesmaterialien entnehmen, dass die Nichtregelung einer solchen Umlage nach dem Willen des Bundesgesetzgebers eine Sperrwirkung für derartige Regelungen durch die Bundesländer entfalten sollte.²⁸

bb) Änderungsgesetzentwürfe von 1975 und 2006

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob aufgrund der letztlich nicht erfolgreichen Bestrebungen aus den Jahren 1975 und 2006, das BBiG um eine Ausbildungsplatzabgabe zu ergänzen, nunmehr von einem abschließenden Gebrauchmachen des Bundes durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht mit Sperrwirkung ausgegangen werden kann.

Im Jahr 1975 scheiterte zunächst die damalige Bundesregierung mit ihrem Versuch, das BBiG durch die im Gesetzesentwurf vorgesehene Berufsausbildungsabgabe um ein „Instrument[...] zur finanziellen Absicherung eines ausreichenden Ausbildungsplatzangebotes“ zu ergänzen,²⁹ am Widerstand des Bundesrates.³⁰ Ein 2006 von der Fraktion

²⁷ Vgl. hierzu den Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Arbeit über den Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Arbeitsmarktes an die Entwicklung von Wirtschaft und Technik (Arbeitsmarkt-Anpassungsgesetz) – BT-Drs. 5/887 – und über den Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Berufsausbildung (Berufsbildungsgesetz) – BT-Drs.- 5/1009 – vom 30.05.1969, BT-Drs. 5/4260, S. 2.

²⁸ Vgl. hierzu BT-Drs. 5/4260 S. 9; ebenso auch Battis/Drohse, Rechtsgutachten 2022, S. 11; Hufen, Rechtsgutachten 2015, S. 15.

²⁹ Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Entwurf des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) – vom 02.06.1975, BT-Drs. 7/3714, S. 2, 87 ff.

³⁰ Vgl. Unterrichtung durch den Bundesrat – Berufsbildungsgesetz (BBiG) – Drs. 7/3714 u.a. - hier: Beschluss des Bundesrates vom 14.05.1976 -, BT-Drs. 7/5197, S. 3.

Die Linke in den Bundestag eingebrachter Entwurf zur Ergänzung des BBiG um eine Ausbildungsplatzumlage³¹ fand im Plenum des Bundestags keine Mehrheit.³²

Nach einem Teil der oben zitierten Rechtsprechung (vgl. unter B.II.3.) könnte die Ablehnung einer Bundesregelung zur Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe schon aufgrund der Befassung mit dieser Frage im Gesetzgebungsverfahren als Indiz für einen abschließenden Willen des Bundes zur absichtsvollen Nichtregelung angesehen werden.

Würde man jedoch einzig den Umstand der vorherigen Befassung ohne weitere Anhaltspunkte für den Willen eines abschließenden Gebrauchs mit Sperrwirkung genügen lassen, so würde dem vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls aufgestellten Kriterium der hinreichend (eindeutigen) Erkennbarkeit des abschließenden Regelungswillens ein zu geringes Gewicht beigemessen. Schließlich kann eine Nichtregelung nach vorausgegangener Befassung durch den Bundesgesetzgeber aus unterschiedlichen Gründen erfolgen: Während mancher Regelungsverzicht auf dem Willen beruhen mag, die Materie abschließend bundesweit unregelt zu belassen, könnten sich andere Nichtregelungen daraus ergeben, dass insofern kein tragfähiger Kompromiss auffindbar war, eine bundesweite Regelung eventuell nur gegenwärtig nicht für zielführend gehalten oder auch der die Materie enthaltene Änderungsantrag als Gesamtkonzept aus anderen Gründen abgelehnt wurde.

Bei genauerer Betrachtung der Gesetzgebungsmaterialien ergeben sich hier Anhaltspunkte dafür, dass der Bund die Materie einer Ausbildungsplatzabgabe nur gegenwärtig selbst nicht regeln wollte, ohne aber diese auch einer Gesetzgebung durch die Länder grundsätzlich und dauerhaft zu entziehen:

– Geplantes Änderungsgesetz aus dem Jahr 1995:

Hier hat der Bundesrat der Gesetzesnovelle nicht zugestimmt, da er dieses nicht für geeignet hielt, „*Qualität und Entwicklung der beruflichen Bildung sowie das Angebot von Ausbildungsplätzen so zu beeinflussen, daß den immer schwieriger werdenden Erfordernissen der kommenden Jahre Rechnung getragen wird*“.³³ Zudem verbiete die wirtschaftliche Situation „*eine staatlich verordnete Umlagenfinanzierung im*

³¹ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – Entwurf eines Achtundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes – vom 07.09.2006, BT-Drs. 16/2540.

³² Vgl. BT-Plenarprotokoll 16/105 vom 21.06.2007, S. 10725.

³³ Vgl. Unterrichtung durch den Bundesrat – Berufsbildungsgesetz (BBiG) – Drs. 7/3714 u.a. - hier: Beschluss des Bundesrates vom 14.05.1976 -, BT-Drs. 7/5197, S. 2.

Rahmen des Berufsausbildungsgesetzes“.³⁴ Damit wurde einerseits die Eignung des konkret durch das Gesetz vorgeschlagenen Mittels generell in Abrede gestellt, zugleich aber andererseits auf die zum damaligen Zeitpunkt bestehende wirtschaftliche Lage verwiesen.

Das Infragestellen der generellen Eignung eines gesetzlichen Instruments zur Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe könnte zwar für den Willen jedenfalls einer der zur Bundesgesetzgebung berufenen Körperschaften sprechen, die Materie einer Ausbildungsplatzabgabe absichtsvoll ungeregelt zu belassen. Wenn andererseits jedoch auf einen die Umsetzung dieses Instruments nur aktuell hindernden Umstand wie die damals bestehende wirtschaftliche Lage verwiesen wird, so spricht dies gegen den gesetzgeberischen Willen, dass es eine solche Abgabe auch unter ggf. geänderten Umständen nicht geben soll und diese auch durch die Länder nicht geregelt werden darf. Zugleich lassen sich den Ausführungen des Bundesrates keine weiteren Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Bund in dieser Angelegenheit „das letzte Wort“ gesprochen haben und damit eine Gesetzgebung der Länder blockieren wollte.

– Änderungsgesetzentwurf aus dem Jahr 2006:

Die Ablehnung des 2006 eingebrachten Antrags einer Fraktion, das BBiG um eine Ausbildungsplatzabgabe zu ergänzen,³⁵ erfolgte unter anderem vor dem Hintergrund, dass diese zur Zweckerreichung „*im Moment nicht der richtige Ansatzpunkt*“ sei.³⁶ Auch aus dem Plenarprotokoll zur zweiten Lesung des beantragten Änderungsgesetzes, in der dieses mehrheitlich abgelehnt wurde, ergibt sich ein uneinheitliches Bild der die Ablehnung tragenden Gründe. Während in manchen Fraktionen wiederum die generelle Eignung der Abgabe zur Schaffung weiterer Ausbildungsplätze bezweifelt wird,³⁷ betonen andere, diese werde als „*rein fiskalische Maßnahme [...] die Zukunft der Jugend nicht sichern*“ und sei damit zur Zweckerreichung noch nicht ausreichend, vielmehr brauche es hierfür ein „*Bündel an Maßnahmen*“.³⁸

³⁴ Vgl. Unterrichtung durch den Bundesrat – Berufsbildungsgesetz (BBiG) – Drs. 7/3714 u.a. – hier: Beschluss des Bundesrates vom 14.05.1976 –, BT-Drs. 7/5197, S. 3.

³⁵ Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – Entwurf eines Achtundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Berufsbildungsgesetzes – vom 07.09.2006, BT-Drs. 16/2540.

³⁶ Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/2540 – vom 20.06.2007, BT-Drs. 16/5761, S. 3.

³⁷ Vgl. BT-Plenarprotokoll 16/105 vom 21.06.2007, S. 10714.

³⁸ Vgl. BT-Plenarprotokoll 16/105 vom 21.06.2007, S. 10721.

Aus diesem breiten Spektrum an Gründen für die Ablehnung einer Ausbildungsplatzabgabe lässt sich ebenfalls nicht hinreichend deutlich der Wille des Gesetzgebers ablesen, diese Materie absichtsvoll abschließend ungeregelt zu belassen und den Landesgesetzgeber insofern mit einer Sperrwirkung hinsichtlich einer eigenen Umsetzung dieses Instruments zu belegen.

Nach alledem ist festzuhalten, dass sich aus den erörterten Gesetzesmaterialien zum BBiG sowohl Hinweise auf einen möglichen Willen des Gesetzgebers zum absichtsvollen Unterlassen der bundesweiten Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe als auch solche darauf finden lassen, dass er jeweils nicht den Willen hatte, diese Materie zum gegebenen Zeitpunkt abschließend zu regeln. Damit wird der Regelungswille zum abschließenden Gebrauch der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus den vorliegenden Gesetzesmaterialien jedoch nicht – wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert – hinreichend erkennbar, zumal diese Vorgabe strikt auszulegen ist.³⁹ Angesichts der divergierenden Auslegungsmöglichkeiten der Gesetzgebungsmaterialien kann auch eine Vermutung für einen absichtsvollen Regelungsverzicht aufgrund der bloßen Befassung und anschließender Nichtregelung der Materie durch den Gesetzgeber mit guten Gründen als widerlegt angesehen werden.

cc) Konsequenz bei Uneindeutigkeit / Zwischenergebnis

Damit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich für die Gesetzgebungskompetenz der Länder daraus ergeben, dass ein abschließendes Gebrauchmachen der Kompetenz durch den Bund – wie vorliegend – weder eindeutig bejaht noch verneint werden kann.

Die ganz herrschende Auffassung in Rechtsprechung und Literatur geht in derartigen Fällen davon aus, dass hier eine Vermutung zugunsten der Zuständigkeit der Länder für die betroffene Materie besteht,⁴⁰ während lediglich eine Mindermeinung eine Vermutung zugunsten des erschöpfenden Gebrauchmachens der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund annimmt.⁴¹

³⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.01.2015 – 1 BvR 931/12 -, in: BVerfGE 138, S. 261 (S. 280, 282).

⁴⁰ Vgl. u.a. BVerfG, Beschluss vom 10.03.1976 - 1 BvR 355/67 -, in: BVerfGE 42, S. 20 (S. 28); BVerfG, Beschluss vom 09.07.1969 - 2 BvL 25/64, 2 BvL 26/64 -, in: BVerfGE 26, 281 (297); von Mangoldt/Klein/Starck – *Oeter*, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 75; Jarass, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, in: NVwZ 1996, S. 1041 (S. 1044 f.); Sachs – *Degenhart*, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 72 Rn. 27.

⁴¹ So Sannwald, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen und des Gesetzgebungsverfahrens im Bundesstaat, 1995, S. 27 Rn. 4.

Der herrschenden Auffassung ist hier zuzustimmen. Abgesehen davon, dass die Regelungskompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG den verfassungsrechtlichen Regelfall darstellt, dem bei unauflösbaren Unklarheiten Geltung verschafft werden sollte, fordert das Bundesverfassungsgericht für die Annahme eines abschließenden Gebrauchsmachens der Bundeskompetenz u. a., dass dieses eindeutig erfolgt (vgl. unter B.II.3.). Konsequenterweise sollte sich eine Uneindeutigkeit dann aber zulasten der Kompetenz des Bundesgesetzgebers auswirken, der es in Kenntnis dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schließlich selbst in der Hand hat, einen entsprechenden Willen im Gesetzgebungsverfahren zum Ausdruck zu bringen oder, im Falle einer positiven Regelung, auch im Gesetzestext selbst festzuhalten und damit Zweifel diesbezüglich zu beseitigen.⁴² Auch im Nachgang an landeseigene Regelungen wäre es ihm entsprechend Art. 72 Abs. 1 GG („solange“) noch möglich, insofern Klarheit zu schaffen und die Materie dadurch an sich zu ziehen.

Damit ist festzuhalten, dass der Bund durch die Schaffung des Berufsbildungsgesetzes sowie die nachfolgenden erfolglosen Versuche, hierin eine Ausbildungsplatzabgabe aufzunehmen, nicht abschließend von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.

b) Ausbildungsplatzförderungsgesetz

Auch dem „Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung“ (Ausbildungsplatzförderungsgesetz) von 1976⁴³ kann keine Sperrwirkung hinsichtlich der landesrechtlichen Regelungen einer Ausbildungsplatzabgabe entnommen werden.

Dieses Gesetz beinhaltete in § 3 zwar eine Vorschrift, nach der im Falle der Erforderlichkeit von Fördermaßnahmen im Bereich der Ausbildungsplätze eine Berufsausbildungsabgabe im obigen Sinne erhoben werden sollte. Allerdings wurde das Ausbildungsplatzförderungsgesetz im Jahr 1980 vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt und aufgehoben, da ihm die nach Art. 84 Abs. 1 GG erforderliche Zustimmung des

⁴² Ebenso etwa von Mangoldt/Klein/Starck – *Oeter*, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 72 Rn. 75; Düring/Herzog/Scholz – *Uhle*, Grundgesetz-Kommentar, 99. EL (Stand: September 2022), Art. 72 Rn. 84; Jarass, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, in: NVwZ 1996, S. 1041 (S. 1045).

⁴³ Gesetz zur Förderung des Angebots an Ausbildungsplätzen in der Berufsausbildung (Ausbildungsplatzförderungsgesetz - APFördG) vom 07.09.1976, BGBl. I S. 2658.

Bundesrates versagt blieb.⁴⁴ Ein Bundesgesetz vermag im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz der Länder jedoch nur dann zu sperren, wenn es auch wirksam ist. Wurde es hingegen vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt und aufgehoben, so kann es auch keinerlei Sperrwirkung (mehr) entfalten.⁴⁵

c) Berufsbildungsförderungsgesetz

Das „Gesetz zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung“ (BerBiFG) aus dem Jahr 1981,⁴⁶ verfolgt nach § 2 Abs. 2 BerBiFG unter anderem das Ziel, durch eine Berufsbildungsplanung zu einem qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebot an Ausbildungsplätzen beizutragen. Ausweislich der Gesetzesbegründung sollte es jedoch keine Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe enthalten.⁴⁷ Hierbei wurde darauf verwiesen, dass „[die] tatsächlichen Verhältnisse des Ausbildungsplatzangebots [...] sich seit 1976 wesentlich geändert und verbessert“ hätten, weswegen dieser Bestandteil des im Jahr 1980 vom Bundesverfassungsgericht aufgehobenen APiFördG „gegenwärtig nicht wieder eingebracht“ und die „Erfordernisse und Möglichkeiten einer finanziellen Förderung der Berufsausbildung in der Zukunft [...] zunächst mit den an der Berufsausbildung Beteiligten erörtert und geprüft werden [sollen], bevor über eventuelle Maßnahmen entschieden wird“.⁴⁸

Der Bund hat sich damit weder abschließend gegen eine eigene Regelung der Ausbildungsplatzabgabe noch hinreichend erkennbar gegen eine solche durch die Länder ausgesprochen, sondern vielmehr zum Ausdruck gebracht, sich lediglich zum gegenwärtigen Zeitpunkt hierzu noch nicht festlegen zu wollen.⁴⁹ Unter Berücksichtigung der oben unter B.II.3. diskutierten Kriterien kann den Gesetzesmaterialien mithin nicht der Erklärungswert eines abschließenden Gebrauchmachens der eigenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht mit Sperrwirkung zulasten der Länder entnommen werden.

⁴⁴ Vgl. hierzu ausführlich BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 – 2 BvF 3/77, in: BVerfGE 55, S. 274 (S. 318 ff.).

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Urteil vom 11.06.1958 – 1 BvR 596/56 –, in: BVerfGE 7, 377 (387) – Apothekenurteil; Barczak/Pieroth, Rechtsgutachten 2021, S. 20; Düring/Herzog/Scholz – Uhle, Grundgesetz-Kommentar, 99. EL (Stand: September 2022), Art. 72 Rn. 81.

⁴⁶ Gesetz zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz – BerBiFG) vom 23.12.1981, BGBl. I, S. 1692.

⁴⁷ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Berufsbildung durch Planung und Forschung (Berufsbildungsförderungsgesetz – BerBiFG) vom 25.03.1981, BT-Drs. 9/279, S. 1 f.

⁴⁸ Vgl. BT-Drs. 9/279, S. 1 f.

⁴⁹ So im Ergebnis auch Battis/Drohse, Rechtsgutachten 2022, S. 12.

d) Entwurf eines Berufsausbildungssicherungsgesetzes

Im Jahr 2004 bemühte sich die Bundesregierung mit dem Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation“⁵⁰ (BerASichG-E) angesichts der in der Begründung des Gesetzesentwurfs festgestellten Verringerung betrieblicher Ausbildungsplätze⁵¹ erneut um die gesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe (dort als „Berufsausbildungssicherungsabgabe“ bezeichnet). Der am 7. Mai 2004 gefasste Gesetzesbeschluss⁵² scheiterte allerdings wiederum an der fehlenden Zustimmung im Bundesrat,⁵³ nachdem zuvor erfolglos der Vermittlungsausschuss angerufen worden war.⁵⁴

Der Bundesrat machte bei seiner Anrufung des Vermittlungsausschusses deutlich, dass er das Gesetz insgesamt aus verschiedenen Gründen „für ein völlig ungeeignetes Instrument zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsstellen“⁵⁵ halte. Dies könnte zunächst für den Willen im Bund sprechen, die Materie einer Ausbildungsplatzabgabe abschließend – auch durch die Länder – gesetzlich unregelt zu belassen.

Abgesehen davon, dass diese Frage aber offenbar zwischen den zur Gesetzgebung berufenen Körperschaften uneinheitlich beantwortet wurde, lassen sich den Gesetzesmaterialien allerdings auch keinerlei weitere Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Bund, hier der Bundesrat, durch seine Ablehnung des Gesetzesbeschlusses auch die Länder von der Schaffung eigener Regelungen ausschließen wollte.

Im konkreten Fall spricht zudem gegen den objektivierten Willen des Bundes zu einem abschließenden absichtsvollen Unterlassen einer Regelung der Ausbildungsplatzabgabe mit Sperrwirkung für die Länder, dass mehrere Bundesratsmitglieder bei der Abstimmung über den entsprechenden Gesetzesbeschluss in Protokollerklärungen zum Ausdruck gebracht haben sich ihrer Stimme zu enthalten, da sie eine gesetzliche Regelung angesichts des unmittelbar vor Beginn des Vermittlungsverfahrens zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft geschlossenen „Nationalen Pakts für Ausbildung und Fach-

⁵⁰ Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz – BerASichG-E) vom 30.03.2004, BT-Drs. 15/2820.

⁵¹ Vgl. BT-Drs. 15/2820, S. 1.

⁵² Vgl. BT-Plenarprotokoll 15/109 vom 07.05.2004, S. 9920 (A).

⁵³ Vgl. BR-Plenarprotokoll zur 802. Sitzung vom 09.07.2004, S. 355 (A).

⁵⁴ Vgl. BR-Drs. 389/04.

⁵⁵ Vgl. BR-Drs. 389/04, S. 2.

kräftenachwuchs in Deutschland“ jedenfalls nicht mehr für erforderlich hielten.⁵⁶ Auch die Bundesregierung selbst betrachtete ihr „*inhaltliches Anliegen des Berufsausbildungssicherungsgesetzes, jedem ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen ein Angebot auf Ausbildung zu unterbreiten, [damit für] umgesetzt*“ und verfolgte keine weiteren Versuche einer gesetzlichen Regelung.⁵⁷ Daher liegt die Annahme nahe, dass die gesetzliche Regelung einer Ausbildungsabgabe jedenfalls von Teilen der entscheidenden gesetzgebenden Körperschaften schlicht nicht mehr als notwendig erachtet wurde.

Angesichts der nicht hinreichenden Erkennbarkeit eines abschließenden Regelungswillens durch einen abschließenden Regelungsverzicht vermag daher auch das letztlich nicht in Kraft getretene BerASichG keine Sperrwirkung für eigene Regelungen der Materie durch die Bundesländer zu erzeugen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Umstand, dass die Bundesregierung in der Begründung ihres Gesetzesentwurfs zunächst ausgeführt hatte, es bedürfe „*zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse*“ der bundeseinheitlichen Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe.⁵⁸ Denn hiermit rechtfertigt der Bund angesichts der Anwendbarkeit der Erforderlichkeitsklausel aus Art. 72 Abs. 2 GG nur seine eigene Zuständigkeit für die vom Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasste Materie, die ohne eine entsprechende Darlegung nicht bestünde.⁵⁹

⁵⁶ Vgl. BR-Plenarprotokoll zur 802. Sitzung am 09.07.2004, Anlagen 8 bis 10. Der Vertreter von Rheinland-Pfalz betonte in Anlage 9 jedoch zusätzlich seine Ablehnung einer gesetzlichen Ausbildungsumlage insgesamt, was einmal mehr die uneinheitliche Haltung der im Bund zur Gesetzgebung berufenen Körperschaften bei dieser Thematik demonstriert.

⁵⁷ Vgl. BR-Plenarprotokoll zur 802. Sitzung am 09.07.2004, Anlagen 11.

⁵⁸ Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung des Fachkräftenachwuchses und der Berufsausbildungschancen der jungen Generation (Berufsausbildungssicherungsgesetz – BerASichG) vom 30.03.2004, BT-Drs. 15/2820, S. 11.

⁵⁹ Um für den Bund die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. Nr. 11 GG zu begründen, ist ergänzend Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten (sog. „Erforderlichkeitsklausel“; vgl. auch Jarass/Pieroth – *Kment*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, Art. 72 Rn. 15). Danach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz für diese Materie nur, „*wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesweite Regelung erforderlich macht*“.

Zudem lässt sich der Äußerung des damaligen Bundesministers für Arbeit, es werde keine Ausbildungsplatzabgabe geben und die Diskussion hierüber sei abgeschlossen (vgl. hierzu Interview der Nürnberger Nachrichten vom 27.05.2006, abrufbar unter <https://web.archive.org/web/20131022192212/http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Interview/2006/05/2006-05-27-muentefering-hartz-iv-ist-kein-spaltpilz-fuer->

e) Weitere Regelungsinitiativen auf Bundesebene

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte gab es über die oben genauer untersuchten Gesetzgebungs- und -änderungsinitiativen hinaus immer wieder erfolglose Bestrebungen unterschiedlicher Fraktionen, eine Ausbildungsplatzabgabe bundesgesetzlich zu verankern.⁶⁰ Da diesem Umstand aber – wie oben unter B.II.3.a)bb) erläutert – nicht ohne weiteres der Erklärungswille eines abschließenden Regelungsverzichts mit Sperrwirkung für die Länder entnommen werden kann und entsprechende Anhaltspunkte dafür auch nicht ersichtlich sind,⁶¹ ist dies für die Beantwortung der Frage nach einem abschließenden Kompetenzgebrauch des Bundesgesetzgebers letztlich nicht entscheidend.

f) Zwischenergebnis

Nach alledem ist ein abschließendes Gebrauchmachen des Bundes von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG für eine Ausbildungsplatzabgabe mit Sperrwirkung für die Länder nicht hinreichend erkennbar, und zwar weder durch eine positive Regelung der Materie noch durch deren absichtsvolles Unterlassen.

[die-koalition.html](#)) keine andere Bewertung entnehmen. Denn dem Bundesarbeitsminister kommt nicht die Befugnis zu, über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes insgesamt verfügen, so dass es bei der Auslegung des bundesgesetzgeberischen Willens nicht lediglich auf dessen medial getätigte Äußerungen, sondern auf die amtlichen Gesetzesmaterialien insgesamt ankommt.

⁶⁰ Vgl. hierzu exemplarisch zuletzt nur den Antrag der Fraktion DIE LINKE „Ausbildungsplätze schaffen und gute Ausbildungsqualität sichern“ vom 21.06.2022, BT-Drs. 20/2335, abgelehnt durch Beschluss des Bundestags vom 26.01.2023, vgl. BT-Plenarprotokoll 20/82, S. 9838 (B); zudem etwa Gesetzentwurf der Fraktion der SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung und Förderung der betrieblichen Berufsausbildung (Berufsausbildungsfinanzierungsgesetz – BAFinG)“ vom 02.10.1997, BT-Drs. 13/8680, S.3, abgelehnt durch Bundestagsbeschluss vom 28.05.1998, BT-Plenarprotokoll 13/238, S. 21916D, 21936A; auch Entschließung der Fraktion DIE GRÜNEN zur Erklärung der Bundesregierung betr. Preisstabilität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung vom 16.10.1985, BT-Drs. 10/4022, S. 3, abgelehnt durch Bundestagsbeschluss vom 16.10.1985, BT-Plenarprotokoll 10/164, S. 12327C.

⁶¹ Vgl. hier zuletzt auch Antwort der Bundesregierung vom 26.10.2022, BT-Drs. 20/4193, auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Pläne der Bundesregierung zur Stärkung der beruflichen Bildung“ vom 10.11.2022, BT-Drs. 20/3918, S. 8: „Eine Umlagefinanzierung ist aktuell nicht vorgesehen.“, womit entsprechend der obigen Ausführungen wiederum kein abschließender negativer Regelungswille mit Sperrwirkung für die Länder hinreichend erkennbar zu Tage tritt.

C. Ergebnis

Die gesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzabgabe fällt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1, 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Für diese besteht eine landesrechtliche Regelungskompetenz, solange und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließenden Gebrauch macht.

Ein solches abschließendes Gebrauchmachen ist vorliegend nicht anzunehmen, und zwar weder durch eine positive Bundesregelung noch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes mit Sperrwirkung für die Länder. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann daher von einer umfassenden landesrechtlichen Regelungskompetenz für eine Ausbildungsplatzabgabe ausgegangen werden. Diese Landeskompetenz kann jedoch auch nach ihrer Inanspruchnahme noch durch den Erlass von Bundesregelungen auf diesem Sachgebiet oder das absichtsvolle Unterlassen einer solcher Regelungen erlöschen oder eingeschränkt werden, sofern der Bund seinen abschließenden Regelungswillen mit Sperrwirkung für die Länder hinreichend erkennbar zum Ausdruck bringt.

* * *