In der Senatssitzung am 8. November 2022 beschlossene Fassung

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

3. November 2022

Vorlage für die Sitzung des Senats am 08. November 2022

„Eckpunkte zur Einführung einer Ausbildungsumlage für einen Ausbildungsunterstützungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

Der Senat hat sich die Einführung von umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zur Stabilisierung des Ausbildungsmarktes zum Ziel gesetzt, wenn tarifvertragliche Regelungen der Sozialpartner:innen nicht greifen oder die Ziele des Ausbildungsbündnis im Land Bremen nicht erreicht werden.
Zur Ausgestaltung möglicher Ausbildungsfonds wurde eine Expertenkommission von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE) einberufen.
Mit der konstituierenden Sitzung am 10. Dezember 2021 hat die Expertenkommission ihre Arbeit aufgenommen und bis zur Übergabe des Abschlussberichtes (s. Anlage 1) an die SWAE am 23. Mai 2022 insgesamt sieben Mal getagt und kontinuierlich gearbeitet. Der rechtliche Rahmen für die Arbeit der Kommission wurde durch das Gutachten von Prof. Dr. Barczak und Prof. Dr. Pieroth von April 2021 gelegt (s. Anlage 2).

Der genannte Abschlussbericht hat die Rechtsprechung zu Ausbildungsfonds, eine umfangreiche Analyse des Bremer Ausbildungsmarktes, die Berufsbildungspolitik in Bremen sowie den Stand der Forschung zu Ausbildungsfonds und Beispiele für Ausbildungsumlagen und Ausbildungsgarantien zum Gegenstand. Im Ergebnis empfiehlt die Kommission, einen branchenübergreifenden, regionalen Ausbildungsförderungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen (FHB) einzuführen, der durch eine Umlage von den Bremer Unternehmen finanziert wird. Durch diese Umlage sollen zusätzliche berufsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Betriebe und Jugendliche geschaffen werden. Zudem könnten auch Teile der außerbetrieblichen Ausbildung (Bremer Ausbildungsverbünde[1]) finanziert werden. Zwei Kommissionsmitglieder schlagen zusätzlich nach dänischem Vorbild eine Kostenentlastung aller ausbildenden Unternehmen in Bremen vor.

Die Analyse des Bremer Ausbildungsmarktes zeigt ein dominierendes Versorgungsproblem und zunehmend auch ein Besetzungsproblem. Obwohl die Ausbildungsquote in Bremen leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt, werden zu

[1] Im ersten Pandemiejahr 2020 reagierte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa gemeinsam mit dem Netzwerk der Jugendberufsagentur auf den Angebotsrückgang an betrieblichen Ausbildungsplätzen mit der Einrichtung sogenannter „Ausbildungsverbünde“. Mit diesen wurden weitere zusätzliche Ausbildungsplätze eingerichtet, die außerbetrieblich bei Bildungsdienstleistern und in Kombination mit betrieblichen Praktika stattfinden.
In Bremen wird der städtische Ausbildungsverbund durch die Ausbildungsgesellschaft mbH (AbiG) in Kooperation mit neun Bildungsdienstleistern umgesetzt. In Bremerhaven wiederum erfolgt die Umsetzung durch einen Regieträger (Seestadtverbund) in Kooperation mit drei weiteren Bildungsdienstleistern.

wenig Ausbildungsplätze für alle Bewerber:innen und nur begrenzt berufliche Auswahlmöglichkeiten für junge Menschen angeboten. Die Konkurrenz um die Ausbildungsplätze verschärft sich in Bremen zusätzlich durch den beträchtlichen Anteil der Einpendler:innen an den Auszubildenden (2021 ca. 29 %). Da bevorzugt Jugendliche mit höheren Schulabschlüssen eingestellt werden, bleiben insbesondere die Jugendlichen mit und noch mehr ohne Berufsbildungsreife unversorgt.

Das Land Bremen ist bei der Besetzung der betrieblichen Ausbildungsstellen seit Jahren überdurchschnittlich erfolgreich[2]. Gleichwohl sind in den letzten Jahren zunehmend Besetzungsprobleme zu beobachten. Vor allem einzelne Betriebsgruppen sind hiervon betroffen. So hängt der Erfolg bei der Gewinnung von Auszubildenden eng mit der Größe der Betriebe zusammen. Insbesondere Klein- und Mittelbetriebe, die noch vor zehn Jahren weit überdurchschnittlich ausgebildet haben, haben ihre Ausbildung zurückgefahren. Das bedeutet für kleine Unternehmen häufig, dass sie gar keinen Auszubildenden mehr haben und ihren Fachkräftebedarf nicht mehr aus eigenen Reihen decken können.Obwohl Unternehmen bei der Fachkräftesuche erfolgreich durch Maßnahmen und Vereinbarungen unterstützt werden (siehe Ausführungen unten), zeigt sich, dass insbesondere die kleinen und mittleren Betriebe weitere Bedarfe bei der Weiterentwicklung und Ausgestaltung ihrer Ausbildungsangebote haben.

Die Schwächen des Bremer Ausbildungsmarktes zeigen sich in den bundesweit höchsten Anteilen junger Erwachsener ohne formale Berufsqualifizierung. Der Anteil der 25- bis 34-Jährigen ohne formale Berufsqualifizierung lag 2019 für das Land Bremen bei 23,7 % (Hamburg 15,4 %, Berlin 13,6 %, Bundesdurchschnitt 15,1 %).

Die Berufsbildungspolitik in Bremen und Bremerhaven setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen und Vereinbarungen zusammen. Die bisherigen Anstrengungen im Rahmen der Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung (2014 bis 2020)[3] haben trotz Anstrengungen von allen Partner:innen wiederholt nicht zu der vereinbarten Steigerung der besetzten Ausbildungsplätze geführt: Die Gesamtzahl der besetzten Ausbildungsplätze lag 2017 bei 7.340 und 2019 bei 7.364 Plätzen und damit unter dem Ziel von 7.800. Auch Unterziele zur Steigerung von besetzten EQ-Plätzen (Einstiegsqualifizierung) oder zur Senkung der Quote von Ausbildungsabbrüchen wurden nicht erreicht.

---

[2] Der Anteil von unbesetzten Ausbildungsplätzen im Land Bremen lag während der Pandemiejahre bei 7 % (2021, Bund 12,5 %) bzw. 6,6 % (2020), 2019 bei 3,5 %, 2018 bei 6 %, 2017 bei 2,5 %. Das IAB-Betriebspanel weist für das Land Bremen zum Jahr 2020 einen Anteil der Bremer Betriebe mit unbesetzten Ausbildungsplätzen von 23 % aus, was deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 39 % liegt.

[3] Am bremischen Ausbildungsbündnis sind sämtliche nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung zuständigen Kammern, die Unternehmensverbände und Kreishandwerkerschaften, der Deutsche Gewerkschaftsbund Bremen-Elbe-Weser, die Arbeitnehmerkammer, die Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven, die Jobcenter Bremen und Bremerhaven, zwei Dezernate des Magistrats der Stadt Bremerhaven und vier Senatsressorts beteiligt. Das Bündnis basiert auf Vereinbarungen zu gemeinsamen Maßnahmen, welche von der Berufsorientierung über Angebote am und im Übergang Schule-Beruf bis zur Verbesserung des Matchings und zur Förderung während einer Berufsausbildung reichen.

In der darauffolgenden Vereinbarung „Ausbildung: innovativ“ (2021-2023)[4] wurde die Halbierung der im Jahr 2020 weiter als suchend registrierten Bewerber:innen (996) sowie der als unbesetzt gemeldeten Berufsausbildungsstellen (338) bis Mitte 2023 festgelegt[5]. Als Voraussetzung wurde seinerzeit eine zeitnahe Normalisierung der wirtschaftlichen Lage nach der Corona-Pandemie definiert.

Trotz umfassender Fördermaßnahmen und erfolgreicher Netzwerke ist festzustellen, dass es im Land Bremen einen zu hohen Anteil von unversorgten jungen Menschen gibt und gleichzeitig auf der Angebotsseite Ausbildungsstellen unbesetzt bleiben. Um diesen Entwicklungen entgegenzuwirken, muss das Ausbildungssystem in Bremen zukunftsfähig gestaltet werden, dazu bedarf es innovativer Instrumente. Die positiven Wirkungen von existierenden umlagefinanzierten Ausbildungsfonds auf Quantität und Qualität der Ausbildung wurden von der Expertenkommission aufgezeigt: Umlagefinanzierte Ausbildungsfonds können die Zahl der Ausbildungsplätze erhöhen, die Qualität der Ausbildung verbessern, die gemeinschaftliche Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen ermöglichen oder auch einen gerechten Kostenausgleich zwischen den ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen schaffen.

Viele Bremer Unternehmen stehen aktuell vor der Herausforderung, freie Stellen zu besetzen. Die Nachfrage nach Fachkräften hat in den vergangenen Jahren weiter zugenommen. 2021 konnte fast jeder zweite Bremer Betrieb mit Fachkräftebedarf eine oder mehrere Stellen nicht besetzen. Das sind neun Prozentpunkte mehr als ein Jahr zuvor[6]. Die langfristige Sicherung des Fachkräfteangebots ist eine der zentralen arbeitsmarktpolitischen Aufgaben.
Hochwertige Ausbildung ist die Basis einer zukunftsgerichteten Fachkräftesicherung. Insbesondere bei der beruflichen Erstausbildung sind auch die Bremer Unternehmen gefragt, einen entscheiden Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten. Nur mit Investitionen in die duale Ausbildung wird es möglich sein, möglichst vielen Menschen eine gute berufliche Perspektive zu bieten und die Fachkräftebedarfe der Industrie, des Dienstleistungsbereichs, des Handels und des Handwerks zu decken.

Um prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation präventiv zu vermeiden und gleichzeitig den hohen Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften zu decken, ist es zwingend notwendig, auch Jugendlichen mit schwierigen Startbedingungen berufliche Perspektiven zu bieten. Damit junge Menschen und Betriebe zusammenfinden, benötigen zunehmend auch die Betriebe Unterstützung. Entsprechende Unterstützung könnte z.B. im Bereich der Organisationsentwicklung und der Weiterentwicklung moderner Betriebs- und Unternehmensführung liegen. Gerade bei der Organisationsentwicklung benötigen insbesondere kleine Betriebe Unterstützung. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen der Ausbildungsverbünde in Bremen und in Bremerhaven sowie anderer Projekte (z.B. JOBLINGE), dass auch Jugendliche, die von Unternehmen als nicht ausbildungsfähig

[4] Am 18.03.2021 wurden die neuen Vereinbarungen im Rahmen von „Ausbildung: innovativ“ als Nachfolge der „Bremer Vereinbarungen für Ausbildung und Fachkräftesicherung“ beschlossen. Das gemeinsame Ziel der Partner:innen ist es, die berufliche Ausbildung im Land Bremen zu stärken und die Zahl der besetzten Ausbildungsplätze zu erhöhen.
[5] Grundlage sind dabei die Erhebungen zum Ausbildungsmarkt des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zum Stichtag 30. September.
[6] vgl. IAB Betriebspanel Bremen, Ergebnisse der Befragung 2021, S. 36

eingeordnet werden, Potenzial für die erfolgreiche Durchführung einer Ausbildung mitbringen, welches durch kontinuierliche und spezifische Unterstützung ausgebaut werden können.

Die Expertenkommission verweist in ihrem Abschlussbericht auf die in der Fachliteratur[7] und auch vom Bundesverfassungsgericht angeführte Verantwortung des Staates zur Schaffung von ausreichenden Rahmenbedingungen für die duale Berufsausbildung. Neben der Verantwortung des Staates besteht aber auch die Sachverantwortung der Arbeitgeber. Denn die Finanzierung und Durchführung der Ausbildung im dualen System der Berufsbildung stellt eine gemeinschaftliche Aufgabe der Arbeitgeber und des Staates dar.
Falls zusätzliche Unterstützungssysteme aufgrund struktureller Defizite am Ausbildungsmarkt notwendig sind, stellt sich die Frage nach der Finanzierung dieser Aufgaben. Eine Beteiligung der Wirtschaft ist ordnungspolitisch gerechtfertigt, wenn die Unternehmen direkt von der Ausbildung zusätzlicher Fachkräfte profitieren und wenn die Gruppennützigkeit[8] der Abgabe klar erkennbar ist.

Vor dem dargestellten Hintergrund sind die Empfehlungen der Expertenkommission zur Einführung eines durch eine Ausbildungsumlage finanzierten Ausbildungsunterstützungsfonds in der FHB zu unterstützen. Hierfür bedarf es einer konkreten Ausarbeitung und einer Rechtssetzung.
Mit dieser Senatsvorlage werden die Eckpunkte für die Umsetzung zur Einführung einer Ausbildungsumlage für einen Ausbildungsunterstützungsfonds in der FHB vorgelegt (siehe auch zusammenfassend Anlage 3).

B. Lösung

Zur Verbesserung dieser Situation soll in der FHB zum Ausbildungsjahr 2024/2025 ein durch eine Umlage von den Bremer Unternehmen[9] finanzierter branchenübergreifender Ausbildungsunterstützungsfonds eingeführt werden. Die Umsetzung des Ausbildungsunterstützungsfonds soll auf Grundlage eines Landesgesetzes erfolgen.

Rechtlicher Rahmen: Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen auf Grundlage eines Landesgesetzes wurden in einem von der SWAE beauftragten Rechtsgutachten von April 2021 geprüft (s. Anlage 2). Das Gutachten kommt zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- Die Länder haben eine grundsätzliche Regelungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG, womit kompetenzrechtlich der Weg frei für eine Sonderabgabe ist, die gegenüber Betrieben und Unternehmen einen Anreiz zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze setzen soll.
- Bei den abgabepflichtigen Arbeitgeber:innen handelt es sich um eine homogene Interessensgruppe, der eine spezifische Finanzierungsverantwortung für die berufliche Ausbildung obliegt und die von einem verbesserten

[7] vgl. Manssen, 2018 m.w.N. u. Nagel/Maaß, 2017
[8] BVerfGE 136, 194 Rn 136 „gruppennützige Verwendung“: „Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich.“
[9] „Unter einem Unternehmen versteht man den wirtschaftlich-rechtlichen Rahmen eines oder mehrerer Betriebe“ (Kyrer, 2017).

Fachkräfteangebot profitiert. Die daraus resultierende Gruppennützigkeit einer solchen Sonderabgabe spricht deshalb für deren finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit.

- Ein Landesausbildungsfonds ist auch mit der Berufsfreiheit der Arbeitgeber:innen und dem grundrechtlichen Prinzip der Lastenfreiheit vereinbar. Dies gilt auch unter Berücksichtigung einpendelnder Auszubildender aus Niedersachsen, da auch eine Nachwuchsgewinnung Bremer Betriebe und Unternehmen über die Landesgrenze hinaus erfolgt.
- Die konkrete Gestaltung einer entsprechenden Abgabe, z.B. Differenzierungen nach Betriebsgröße, ist am allgemeinen Gleichheitssatz bzw. Willkürverbot zu messen.

Ziele: Die Einführung eines Ausbildungsunterstützungsfonds in der FHB soll sowohl einen Beitrag zur Versorgung der Bremer Wirtschaft mit einer ausreichenden Anzahl gut ausgebildeter Fachkräfte leisten als auch prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation präventiv vermeiden. Im Einzelnen sind die Ziele des Ausbildungsunterstützungsfonds:

- Die Verbesserung des Matchings durch zielgerichtete, bedarfsorientierte Maßnahmen und damit die Verringerung des Anteils der noch suchenden sowie unversorgten Bewerber:innen und der unbesetzten Ausbildungsplätze.
- Die Unterstützung der Betriebe im Umgang mit Auszubildenden mit schwierigen Startbedingungen.
- Die Verbesserung der Ausbildungsqualität.
- Die Erhöhung des Ausbildungsengagements von – insbesondere kleinen – Unternehmen durch Minderung von Investitionsrisiken in Ausbildung.

Vor allem die Unterstützung von kleinen Unternehmen ist ein wichtiges Anliegen des Ausbildungsunterstützungsfonds, da Ausbildung dort einen hohen Stellenwert zur Fachkräftesicherung einnimmt. Kleine Unternehmen gehören aber häufig zu den Verlierern am Ausbildungsmarkt und können ihre Ausbildungsplätze nicht mehr besetzen. Darüber hinaus ist ein weiteres Ziel des Senats, durch das solidarische System des Ausbildungsunterstützungsfonds den ausbildungswilligen Unternehmen zu helfen und gemeinsam mit der Wirtschaft Lösungen für die gesamtgesellschaftlich begründeten Herausforderungen zu schaffen. Zudem kann der Ausbildungsunterstützungsfonds für kleine und mittlere Betriebe für den Ausbildungs- und Fachkräftemarkt in Bremen einen Standortvorteil darstellen.

Geltungsbereich: Der Ausbildungsunterstützungsfonds soll grundsätzlich alle Unternehmen im Land Bremen erfassen (dies bedeutet u.a. auch, dass sowohl ausbildende als auch nicht-ausbildende Betriebe in den Fonds einzahlen). Ausgenommen werden sollen lediglich Betriebe, die bereits für einen Branchenfonds beitragspflichtig sind. Dies betrifft insbesondere das Bauhauptgewerbe, die Dachdeckerei, die Pflege, den Garten- und Landschaftsbau und das Schornsteinfegerhandwerk. Darüber hinaus soll geprüft werden, ob eine Ausnahme für Zuwendungsempfänger, z.B. Beschäftigungsträger, die keiner unternehmerischen Tätigkeit nachgehen, sinnvoll ist.

Mit den oben beschriebenen Kriterien würde der Ausbildungsunterstützungsfonds voraussichtlich für annähernd 14.510 Betriebe mit Sitz im Land Bremen mit mindestens

einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und 298.634 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gelten[10] (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Stichtag: 30.06.2021, Personenkonzept[11]).

Hinsichtlich der Ausgestaltung hat die Expertenkommission optional die Ausklammerung von kleinen Unternehmen aus der Beitragszahlung vorgeschlagen. Dies würde allerdings den Umlagesatz für alle anderen Unternehmen erhöhen, was jedoch mit der strukturellen Benachteiligung von kleinen Unternehmen begründbar wäre. Die Expertenkommission nennt sowohl Argumente dafür als auch dagegen und enthält sich hier einer abschließenden Bewertung.

Tabelle 1: Betriebe im Land Bremen mit mindestens einem sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sowie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SvB) und ausschließlich geringfügig Beschäftigte (aGB) am Arbeitsort nach ausgewählten Wirtschaftszweigen und Betriebsgrößenklassen (Personenkonzept)

Stichtag: 30.06.2021, Datenstand: Mai 2022					
Wirtschaftszweige (WZ 2008)	Betriebe / SvB / aGB	Insgesamt	davon/ darunter (in) Betriebe(n) mit … **SvB**		
			1 bis 4	5 bis 9	10 und mehr
		1	2	3	4
Insgesamt	Betriebe	16.234	8.822	2.910	4.502
	SvB	336.656	16.919	19.279	300.458
	aGB	38.753	7.225	4.297	21.211
dav. Insgesamt ohne F Baugewerbe, 87 Heime und 88 Sozialwesen	Betriebe	**14.510**	**8.015**	**2.609**	**3.886**
	SvB	**298.634**	**15.210**	**17.254**	**266.170**
	aGB	**35.623**	**6.809**	**4.036**	**18.914**

Im Land Bremen sind 10.624 Betriebe (ohne Baugewerbe, Heime und Sozialwesen) mit 1 - 9 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ansässig (siehe Tabelle 1), das entspricht 73 % der Betriebe bzw. 12 % (32.464) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Im Fall einer Ausnahme dieser Betriebe aus der Einzahlungspflicht, wären voraussichtlich fast drei Viertel der Betriebe im Geltungsbereich nicht an den Einzahlungen beteiligt. Gleichwohl ist die Förderung von kleinen Unternehmen ein wichtiges Ziel des Ausbildungsunterstützungsfonds, weil gerade diese Betriebe strukturell benachteiligt sind. So finden kleine Unternehmen häufig keine Auszubildenden und durch hohe Fluktuation verlieren sie viele Fachkräfte an größere Unternehmen. Zudem ist der Kostendruck in kleinen Unternehmen überdurchschnittlich und sie verfügen besonders häufig nicht über die Ausbildungsberechtigung, könnten

[10] Bei den Zahlen sind die Wirtschaftszweige Baugewerbe (mit 1.311 Betrieben) sowie Heime (mit 98 Betrieben) und Sozialwesen (mit 315 Betrieben) ausgenommen, um zu Annäherungswerten zu kommen. Eine differenzierte Datenstruktur soll im weiteren Prozess der detaillierten Ausarbeitung erfolgen (Herausnahme von Bauhauptgewerbe, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern, Dachdeckerei, Garten- und Landschaftsbau und Schornsteinfegerhandwerk).

[11] Die Beschäftigungsstatistik berücksichtigt alle bestehenden Beschäftigungsverhältnisse, unabhängig davon, ob es sich um Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigte handelt.

also nicht direkt von dem Fonds profitieren.

Vor diesem Hintergrund wird daher seitens der SWAE vorgeschlagen, Kleinstunternehmen mit 1 - 4 Beschäftigungsverhältnissen aus der Beitragszahlung für den Ausbildungsunterstützungsfonds auszunehmen. Diese Ausnahme würde voraussichtlich etwa 55 % (8.015) der Betriebe im Geltungsbereich betreffen, jedoch nur 5 % (15.210) der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Werden Kleinstunternehmen entsprechend von der Einzahlung ausgenommen, würden voraussichtlich ca. 6.495 Betriebe (45 %) mit 283.424 (95 %) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Land Bremen von der Verpflichtung zur Zahlung einer Umlage für den Ausbildungsunterstützungsfonds erfasst.

Verwendung der Mittel: Die Expertenkommission empfiehlt, mit den Finanzmitteln eines umlagebasierten Ausbildungsunterstützungsfonds die bisherigen Maßnahmen des Landes Bremen im Bereich der Berufsbildungspolitik, wie die Jugendberufsagentur, die Ausbildungsgarantie und die außerbetrieblichen Ausbildungsplätze (Ausbildungsverbünde Bremen und Bremerhaven), zu ergänzen und weiterzuentwickeln. Zwei Kommissionsmitglieder schlagen zusätzlich eine Kostenentlastung aller ausbildenden Unternehmen vor. Danach sollen diesen Unternehmen für jeden Auszubildenden die Ausbildungsvergütungen für die Berufsschultage und ein Teil der weiteren Ausbildungskosten erstattet werden.
Damit sollen die Investitionsrisiken einer Ausbildung vermindert werden. Die beiden Kommissionmitglieder empfehlen deshalb, dass jedes Unternehmen, das in Bremen ausbildet, für jedes Ausbildungsverhältnis einen Ausgleich in Höhe von 2.500 Euro pro Jahr erhalten soll.

Die SWAE teilt die Empfehlungen der Expertenkommission sowohl hinsichtlich der aus der Umlage zu finanzierenden Maßnahmen als auch die Empfehlung des Sondervotums der beiden Kommissionsmitglieder zur Notwendigkeit einer Kostenerstattung. Vor diesem Hintergrund werden für den angestrebten Ausbildungsunterstützungsfonds zwei Komponenten vorgeschlagen:

a) Ein <u>Maßnahmenteil</u>, aus dem zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für die Ausbildung in den Betrieben gemeinschaftlich finanziert werden. Dadurch sollen die Einmündungsquoten in eine duale Berufsausbildung erhöht und Ausbildungsabbrüche vermindert werden.
b) Ein <u>Auszahlungsteil</u>, aus dem die Auszahlung von Finanzmitteln an Unternehmen für ihr Ausbildungsengagement erfolgt. Dadurch soll ein Kostenausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen geschaffen und es sollen die Investitionsrisiken verringert werden.

Die Grundvoraussetzung für die rechtmäßige Verwendung der über eine Umlage eingenommenen Finanzmittel ist, dass diese unmittelbar oder mittelbar gruppennützig verwendet werden.

<u>a) Maßnahmenteil:</u>
Im Rahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds sollen ergänzende Unterstützungsmaßnahmen finanziert werden, die eng an den Bedarfen der Betriebe ausgerichtet sind. Dabei kann es sich zum Beispiel um Maßnahmen zur unterstützenden beruflichen Eingliederung von Auszubildenden in das berufliche

Umfeld (Sprachförderung, Umgangsregeln, Kundenorientierung), zur sozialpädagogischen Beratung im Betrieb, zur Prüfungsvorbereitung oder auch um Maßnahmen zur Unterstützung der Bewerber:innenauswahl, des Onboardings[12] oder zur Entwicklung einer modernen Arbeits- und Lernkultur handeln. Zudem sollen mit dem Maßnahmenanteil die Verbundausbildung und Ausbildungspartnerschaften gefördert werden.

Neue Ansätze zur Unterstützung der Betriebe und der jungen Menschen sollen ausprobiert und laufend unter Beteiligung der Unternehmen und ihrer Vertretungen weiterentwickelt werden. Vorgesehen ist dabei auch, dass mit den Kammern als den für die Einhaltung von Ausbildungsstandards zuständigen Stellen sowie mit Interessenvertretungen von Betrieben (insbesondere Jugendauszubildendenvertretungen) an konkreten Qualitätsverbesserungen in Betrieben gearbeitet wird.

Von den Unterstützungsmaßnamen aus dem Ausbildungsunterstützungsfonds sollen vor allem kleinere und mittlere Unternehmen profitieren. Denn Kleinbetriebe sind immer weniger in der Lage, den steigenden Aufwand vor allem bei der Rekrutierung und Betreuung von Auszubildenden und der Durchführung einer hochwertigen Ausbildung zu leisten. Das zeigt sich zum einen in dem besonders starken Rückgang der Ausbildungsquoten in den kleinen Betrieben[13]. Zum anderen haben die Ergebnisse der Anhörungen vom 25.10.2021 und vom 03.12.2021 zum Landesausbildungsfonds in Bremen diesen Unterstützungsbedarf insbesondere von Klein- und Mittelbetrieben eindringlich verdeutlicht.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Zuständigkeit für die schulische Bildung, wie z.B. das Nachholen von Schulabschlüssen, den Erwerb allgemeinbildender Kompetenzen oder das Übergangsmanagement, beim Land liegt. Die Fondsmittel sollen zusätzlich zur bestehenden Landesförderung und zu den Maßnahmen der Partner:innen der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven (insbesondere der Agentur für Arbeit und der Jobcenter Bremen und Bremerhaven) betriebsnah eingesetzt werden[14]. Es dürfen keine Haushaltsmittel mit den Fondsmitteln ersetzt werden. Gleichwohl sollen die Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds eng mit den anderen Fördermaßnahmen im Land Bremen verzahnt werden. Das Ineinandergreifen der Maßnahmen ist essentiell, um den Bremer Ausbildungsmarkt effektiv zu unterstützen.

<u>b) Auszahlungsteil:</u>
Aus den Finanzmitteln des Bremer Ausbildungsunterstützungsfonds soll eine Auszahlung an Betriebe für ihr Ausbildungsengagement erfolgen. Auch hier gilt wieder,

---

[12] Onboarding bezeichnet den systematischen Aufnahmeprozess neuer Mitarbeitenden durch ein Unternehmen und insbesondere alle Maßnahmen, welche die Einarbeitung und soziale Integration fördern. Dabei sind hohe Kommunikationsbereitschaft der Führung und des Teams sowie regelmäßiges Feedback entscheidende Erfolgsfaktoren.

[13] In den Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten sank die Ausbildungsquote zwischen 2007 und 2019 um 40 %, gegenüber 26 % im Durchschnitt aller Betriebe (vgl. BIBB, 2021, S. 192).

[14] Zur Förderung der Berufsausbildung und Steigerung der Attraktivität der beruflichen Bildung finanziert das Land eine Reihe von Maßnahmen, Programmen und Projekten (u.a. Bremer Ausbildungsgarantie im Rahmen von 4 Mio. Euro jährlich, Investitionskostenzuschuss zum Bau eines Auszubildendenwohnheims in Höhe von 2,4 Mio. Euro, seit 2020 zusätzliche überbetriebliche Ausbildungsplätze über die Ausbildungsgesellschaft Bremen (ABiG) mit aktuell 526 Jugendlichen).

dass sowohl ausbildende als auch nicht-ausbildende Unternehmen in die Umlage einzahlen, die Auszahlung erfolgt dann an ausbildende Betriebe in Form einer Pauschale pro Auszubildenden. Das Ziel ist ein Kostenausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen sowie die Verringerung von Investitionsrisiken für Betriebe. Diese Risiken sind für Klein- und Mittelunternehmen aufgrund der hohen Fluktuation in diesem Arbeitsmarktsegment besonders ausgeprägt. Die Untersuchungen zu den Auswirkungen solcher Kostenentlastungen bei anderen Fonds haben positive Auswirkungen auf die Höhe des Ausbildungsplatzangebots und die Qualität der Ausbildung gezeigt.

Wie angeführt sprechen sich die Mitglieder der Expertenkommission, die eine Auszahlung empfehlen, für eine Auszahlung aus dem Fonds in Höhe von 2.500 Euro pro Jahr und Ausbildungsvertrag aus. Nach den dieser Empfehlung zugrundeliegenden Berechnungen würde dies in etwa die Kosten der Berufsschultage abdecken und deshalb gerade für kleine Betriebe eine Kostenentlastung darstellen.

Aufgrund der Dynamik der Einzahlungen in Abhängigkeit von der Bruttolohnsumme (s. unten zu „Finanzierungsbedarf“) sowie der Auszahlungen in Abhängigkeit von den besetzten Ausbildungsplätzen ist vorgesehen, für Auszahlungsbeträge an ausbildende Unternehmen einen Korridor zwischen 1.500 und 2.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr festzulegen. Eine abschließende Entscheidung über den konkreten Auszahlungsbetrag soll ein mit den Sozialpartner:innen besetztes Steuerungsgremium des Ausbildungsunterstützungsfonds (s. Abschnitt „Steuerung eines Ausbildungsunterstützungsfonds“) anhand der Anzahl der besetzten Ausbildungsplätze und der realen Einnahmen in den Fonds treffen. Die Festlegung des Auszahlungsbetrages soll dabei jeweils ein Jahr im Voraus im Rahmen der jährlichen Budgetplanung (s. unten zu „Finanzierungsbedarf“) auf Grundlage der vorgenannten Kenngrößen erfolgen.

Dabei empfiehlt die Expertenkommission eine pauschale Rückzahlung an die Betriebe deshalb, weil dadurch komplizierte Berechnungen, wie z.B. die Berücksichtigung der tarifvertraglichen Regelungen zu den Ausbildungsvergütungen unterschiedlicher Branchen, vermieden werden. Mit einem Pauschalbetrag werden Klein- und Mittelunternehmen stärker als größere entlastet, da die Ausbildungsvergütungen in den Branchen mit hohen Anteilen kleiner Unternehmen geringer sind als im Durchschnitt aller Unternehmen. Außerdem kann diese Rückzahlung Klein- und Mittelunternehmen deshalb entlasten, weil es gerade diesen Unternehmen schwerfällt, die Kosten für eine zusätzliche überbetriebliche Ausbildung zu finanzieren oder die Zeit für besondere Unterweisungen aufzubringen.

Finanzierungsbedarf:
Maßnahmenteil
Der Finanzbedarf für den Maßnahmenteil des Ausbildungsunterstützungsfonds wurde auf Grundlage der kalkulatorischen Kosten für die Einführung unterstützender Fördermaßnahmen auf Basis bisheriger Projektförderungen ermittelt. Im Abschlussbericht hat die Expertenkommission für das erste Fondsjahr einen Bedarf bzw. ein Finanzvolumen für den Maßnahmenteil zwischen 7 Mio. und 10 Mio. Euro ermittelt, für das folgende Jahr 14 Mio. bis 22 Mio. Euro.

Hierauf basierend wird seitens der SWAE vorgeschlagen, dass mit Beginn des Ausbildungsunterstützungsfonds für das Ausbildungsjahr 2024/2025 der Maßnahmenteil ein Finanzvolumen von 10 Mio. Euro umfassen soll. Der konkrete Finanzierungsbedarf soll von einem einzurichtenden Verwaltungsrat als Steuerungsgremium (s. unten zu „Steuerung eines Ausbildungsunterstützungsfonds“) jährlich auf Grundlage einer detaillierten Budgetplanung für das Folgejahr ermittelt werden, wobei eine Untergrenze von 7 Mio. Euro nicht unterschritten werden soll.

Auszahlungsteil
Der Finanzbedarf für die Rückzahlungen an die Unternehmen ist abhängig von der Höhe der Rückzahlung:

1. Auszahlung in Höhe von 2.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr mit einem geschätzten Finanzbedarf von 32,5 Mio. Euro[15].
2. Auszahlung in Höhe von 2.000 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr mit einem geschätzten Finanzbedarf von 26,0 Mio. Euro.
3. Auszahlung in Höhe von 1.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr mit einem geschätzten Finanzbedarf von 19,5 Mio. Euro.

Je nach Anzahl der besetzten Ausbildungsplätze ist von einem unterschiedlichen Finanzbedarf auszugehen. Daher wird auch bezüglich der Rückzahlung ein jährliches Controlling mit einer Anpassung der Auszahlungssätze vorgeschlagen. Diese sollen sich innerhalb des vorgeschlagenen Korridors zwischen 1.500 und 2.500 Euro bewegen (s. oben).

Umlagesatz und Beitrag der Unternehmen:
Bemessungsgrundlage für den Umlagesatz soll die Bruttolohnsumme der Unternehmen sein. Die Bruttolohnsumme eines Unternehmens ist der Gesamtbetrag des Geldlohnes und der Naturalleistungen des Unternehmens. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge sind enthalten, Sozialversicherungsanteile des Unternehmens sind nicht enthalten. Diese Bemessungsgrundlage für den Umlagesatz folgt den Empfehlungen der Expertenkommission und etablierten Umlageverfahren im Ausbildungsbereich (z.B. im Bauhauptgewerbe und in Dänemark).

Konkret sollen die Arbeitgeber:innen verpflichtet werden, einen festgelegten Umlagesatz der Bruttolohnsumme an den Ausbildungsunterstützungsfonds zu einem Stichtag abzuführen. Dazu soll der benötigte Umlagesatz anhand der Bruttolohnsumme berechnet werden, welche geschätzt wird[16]. Die geschätzten Einnahmen einer Umlage können von einem tatsächlich erhobenen Beitrag der Bruttolohnsumme abweichende Ergebnisse liefern. Zudem kann je nach einbezogener Anzahl von Arbeitnehmer:innen der Umlagesatz der Bruttolohnsumme variieren.

---

[15] Die Berechnungen zum Ausbildungsunterstützungsfonds wurden von der Prognos AG im Rahmen einer externen Auftragsvergabe durchgeführt.
[16] Für die Schätzung wird die Bruttolohnsumme des jeweiligen vorherigen Jahres mit +3,1 % adjustiert (die Bruttolohnsummenentwicklung beruht auf der HWWI Konjunkturprognose (2021)). Die Bedarfssumme wird nicht an die Inflationsentwicklung angepasst. Für die Berechnungen werden Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zum Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhnen- und Gehältern in den Kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Aufgrund der variierenden Bemessungsgrundlage „Bruttolohnsumme“ sowie der Veränderung der „besetzten Ausbildungsplätze“ ist von einer Dynamik bei den Einnahmen und potenziellen Ausgaben für die Auszahlungen des Ausbildungsunterstützungsfonds auszugehen[17]. Eine jährliche Bedarfsprüfung und Anpassung des Umlagesatzes und/oder des Auszahlungsbetrages durch das Steuerungsgremium soll daher Bestandteil des Ausbildungsunterstützungsfonds sein.

Um eine Ausgangslage zu schaffen, wurden drei Szenarien entwickelt, in denen von einem gleichbleibend hohen Mitteleinsatz für den Maßnahmenteil (10 Mio. Euro) und unterschiedlichen Auszahlungspauschalen ohne die Einbeziehung von Kleinstunternehmen mit 1 – 4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (KU) ausgegangen wurde (Tabelle 2).

Für den Start in den Ausbildungsunterstützungsfonds wird von der SWAE eine Finanzierung des Maßnahmenteils mit 10 Mio. Euro und eine Auszahlung i. H. v. 2.500 Euro je Ausbildungsvertrag an die Betriebe (s.u. Szenario 1) vorgeschlagen. Damit ergibt sich ein Umlagesatz von 0,26 % Das entspricht ca. 161 Euro Umlagebeitrag je sozialversicherungspflichtig Beschäftiger:m im Jahr 2024 für den Ausbildungsunterstützungsfonds.

Bei gleichbleibender Finanzierung des Maßnahmenteils mit 10 Mio. Euro und einer Auszahlung i. H. v. 2.000 Euro je Ausbildungsvertrag (Szenario 2) würde sich der Umlagesatz für die Betriebe auf 0,22 % reduzieren. Bei einer Rückzahlung i. H. v. 1.500 Euro (Szenario 3) sinkt der Umlagesatz auf 0,18 %, siehe Tabelle 2.

Tabelle 2: Umlagesatz, Einnahmen und Auszahlung im Ausbildungsunterstützungsfonds für drei Szenarien mit jeweils unterschiedlich hoher Umlage ohne die Beteiligung von Kleinstunternehmen mit 1-4 SvB (KU) (seitens der SWAE wird für den Start des Fonds Szenario 1 vorgeschlagen, s. Ausführungen im Text).

Bezugsjahr 2024	Umlage-satz in Prozent (ohne KU)	Einnahmen geschätzt in Mio. Euro	Rückzahlung je Ausbildungs-vertrag in Euro	Maßnah-menfinan-zierung in Mio. Euro	Beitrag je SvB in Euro/Jahr (ohne KU)
Szenario					
1	0,26	42,5	2.500	10	161
2	0,22	36,0	2.000	10	136
3	0,18	29,5	1.500	10	112

Die Kosten für den Ausbildungsunterstützungsfonds für Unternehmen im Land Bremen hängen von der Bruttolohnsumme sowie den Auszubildendenzahlen und maßgeblich von dem gewählten Auszahlungsbetrag ab. Beispielhaft werden die geschätzten Kosten für verschiedene Betriebsgrößen dargestellt, siehe Tabelle 3.

[17] Da die realen Bruttolohnsummen von den angenommenen Bruttolohnsummen abweichen können, können die realen Einnahmen des Fonds von den geschätzten Einnahmen abweichen. Ebenso kann sich die Anzahl der besetzten Ausbildungsplätze jährlich ändern, was eine Veränderung der Rückzahlungsbeträge und/oder eine Veränderung des Umlagesatzes nach sich zieht.

Bezüglich der Steuerungseffekte des Fonds auf die Ausbildung ist wesentlich, dass eine höhere Auszahlung bereits bei niedrigeren Ausbildungsquoten zu Nettoerträgen von ausbildenden Unternehmen führt.
Konkret bedeutet dies, dass der höhere Umlagesatz in Szenario 1 für ausbildende Unternehmen aufgrund der höheren Auszahlung i. H. v. 2.500 Euro schon bei einer Ausbildungsquote ab ca. 6,4 % ausgeglichen wird. In Szenario 1 würde also eine Ausbildungsquote ab ca. 6,4 % durchschnittlich bereits zu Nettoerträgen führen (ohne die Beteiligung von Kleinstunternehmen mit 1 – 4 SvB an der Einzahlung). Im Szenario 1 sind für nicht-ausbildende Unternehmen die Kosten im Vergleich zu den anderen Szenarien in jedem Fall höher.

Fällt die Auszahlung niedriger aus (Szenario 3, 1.500 Euro), sinkt zwar der Beitragssatz für alle Unternehmen, aber die geringere Auszahlung an ausbildende Unternehmen generiert voraussichtlich erst ab einer Ausbildungsquote von 7,5 % Nettoerträge für ausbildende Unternehmen (ohne KU).
Die Kosten für nicht-ausbildende Unternehmen sind bei Szenario 3 im Verhältnis zu den anderen beiden Szenarien geringer.

Tabelle 3: Geschätzte durchschnittliche Salden für Betriebe durch den Ausbildungsunterstützungsfonds je nach Szenario (2024)

2024	Azubis	Beschäf-tigte	Ausbildungsquote in Prozent	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3
	340	10.000	3,4			
Einzahlung (Euro)				1.611.322	1.364.890	1.118.458
Auszahlung (Euro)				850.000	680.000	510.000
Saldo (Euro)				-761.322	-684.890	-608.458
	255	3.500	7,3			
Einzahlung (Euro)				563.963	477.711	391.460
Auszahlung (Euro)				637.500	510.000	382.500
Saldo (Euro)				73.537	32.289	-8.960
	17	500	3,4			
Einzahlung (Euro)				80.566	68.244	55.923
Auszahlung (Euro)				42.500	34.000	25.500
Saldo (Euro)				-38.066	-34.244	-30.423
	13	200	6,5			
Einzahlung (Euro)				32.226	27.298	22.369
Auszahlung (Euro)				32.500	26.000	19.500
Saldo (Euro)				274	-1.298	-2.869
	6	100	6,0			
Einzahlung (Euro)				16.113	13.649	11.185
Auszahlung (Euro)				15.000	12.000	9.000
Saldo (Euro)				-1.113	-1.649	-2.185
	6	70	8,6			
Einzahlung (Euro)				11.279	9.554	7.829
Auszahlung (Euro)				15.000	12.000	9.000
Saldo (Euro)				3.721	2.446	1.171
	2	10	20,0			
Einzahlung (Euro)				1.611	1.365	1.118
Auszahlung (Euro)				5.000	4.000	3.000
Saldo (Euro)				3.389	2.635	1.882
	1	4	25,0			
Einzahlung (Euro)				0	0	0
Auszahlung (Euro)				2.500	2.000	1.500
Saldo (Euro)				2.500	2.000	1.500

Steuerung eines Ausbildungsunterstützungsfonds:
Zur Steuerung des Ausbildungsunterstützungsfonds wird vorgeschlagen, einen Verwaltungsrat einzurichten. Dem Steuerungsgremium sollen die Sozialpartner:innen (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften), die Kammern sowie Vertreter:innen des Senats angehören. Da es sich bei dem Ausbildungsunterstützungsfonds um eine Umlage von der Wirtschaft für die Wirtschaft handeln soll, verwalten die Wirtschafts- und Sozialpartner:innen (und damit auch die Unternehmen, die einzahlen) die Mittel selbst. Die Einbeziehung des Senats in die Verwaltung des Fonds wird wegen der zahlreichen Schnittstellen zur öffentlichen Finanzierung als notwendig angesehen.

Die Aufgabe des Verwaltungsrates soll die Beratung und Festlegung der genauen Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Ausbildungsunterstützungsfonds sein. Dazu gehört die jährliche Prüfung und Ermittlung des konkreten Finanzierungsbedarfs auf Grundlage einer detaillierten Budgetplanung sowie ggf. eine Anpassung von Umlagesatz und/oder Rückzahlungsbetrag. Wichtig ist, dass die konkreten Unterstützungsmaßnahmen des Fonds bedarfsorientiert und in enger Abstimmung mit den relevanten regionalen Akteuren entwickelt und bei Bedarf laufend anpasst werden (u.a. auch die Entscheidung über Umfang und Weiterführung der Ausbildungsverbünde Bremen und Bremerhaven).

Da mit der Einrichtung eines regionalen, branchenübergreifenden Ausbildungsunterstützungsfonds Neuland betreten wird, wird vorgeschlagen, den Fonds und dessen Wirkungen nach der Laufzeit eines Ausbildungsjahrgangs extern evaluieren zu lassen.

Administration und Verfahren
Grundsätzlich empfiehlt die Expertenkommission, die Administration und das Verfahren des Ausbildungsunterstützungsfonds an bestehende Verfahren anzuknüpfen, um den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden und die Umlage mit überschaubarem administrativem Aufwand verwalten zu können. Die Experten sehen einen Anknüpfungspunkt bei dem Verfahren zur Erhebung der Umlage für die Arbeitnehmerkammer in Bremen, die über die Finanzämter eingezogen wird.

Die erste Prüfung hat ergeben, dass zwischen der Erhebung der Arbeitnehmerkammerumlage und der hier vorgeschlagenen Ausbildungsumlage Unterschiede bestehen, die ein einfaches Koppeln beider Verfahren nicht möglich machen:

- Der Geltungsbereich beider Umlagen unterscheidet sich insofern, als aus dem Geltungsbereich des Ausbildungsunterstützungsfonds Betriebe herausgenommen werden müssen, die bereits in einen Fonds einzahlen sowie Kleinstunternehmen mit 1 – 4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.
- Beim Ausbildungsunterstützungsfonds muss die Auszahlung auf Basis der bestehenden Ausbildungsverträge der Betriebe erfolgen. Die Ansprüche der Betriebe sollen dabei mit Einverständniserklärung der Betriebe von den nach BBiG und HwO zuständigen Stellen an die für die Administration zuständige Stelle weitergeleitet werden.
- Die Arbeitnehmerkammerumlage ist aus historischen Gründen bereits in das bundeseinheitliche EDV-System der Finanzämter eingebunden. Eine Änderung der EDV-Systeme der Finanzämter muss bundeseinheitlich durch den

zuständigen Verbund des Bundes und der Länder programmiert und bereitgestellt werden und ist im Regelfall sehr langwierig.

Die konkrete Ausgestaltung des Einzugs- und Auszahlungsverfahrens der Ausbildungsumlage analog der Empfehlung der Expert*innenkommission muss deshalb noch durch die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit mit Unterstützung vom Senator für Finanzen geprüft und die erforderlichen Bedingungen beschrieben werden. Die SWAE wird hierfür kurzfristig in die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen gehen und die Umsetzung geeigneter Alternativen prüfen. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Ausbildungsumlage und der der Aufbau eines eigenen Systems in der Freien Hansestadt Bremen mit hohem Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden ist. Im Gesetzesentwurf sollen Möglichkeiten für Rechtsverordnungen zur Regelung des Einzugs- und Auszahlungsverfahren geschaffen werden.

Die Prozesssteuerung und Koordination des Ausbildungsunterstützungsfonds sowie die Organisation des Verwaltungsrates und das Controlling liegt bei der FHB. Bezüglich des Maßnahmenteils sollen die Fördermaßnahmen gemäß den Vorgaben des Verwaltungsrates konkretisiert und begleitet (Ausschreibung, Mittelvergabe, Dokumentation, Abrechnung) werden. Dazu müssen entsprechende Personalressourcen geschaffen werden.

Offene Punkte:
Zur Einführung eines Ausbildungsunterstützungsfonds wird in den folgenden Wochen der Gesetzesentwurf erarbeitet. Darüber hinaus muss eine Abstimmung über das Verfahren erfolgen, insbesondere das Einzugs- und Auszahlungsverfahren ist zu konkretisieren. Bezüglich des Geltungsbereichs wird geprüft, ob eine Ausnahme für Zuwendungsempfänger, z.B. Beschäftigungsträger, die keiner unternehmerischen Tätigkeit nachgehen, sinnvoll ist.
Darüber hinaus sind die personalwirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen auf die FHB zu klären, die im Zusammenhang mit der dauerhaften Wahrnehmung von Aufgaben im Rahmen des Fonds einhergehen und mit möglichen Zahlungen als Arbeitgeberin einhergehen. Diese sind mit einem haushaltsneutralen Finanzierungskonzept zu hinterlegen.

C. Alternativen

Alternativen für eine solidarische Umlage und deren Effekte werden nicht empfohlen, da die negativen Effekte (siehe unten) überwiegen. Es besteht die Verantwortung der Arbeitgeber:innen für die Finanzierung und Durchführung des betrieblichen Teils der Ausbildung. Das Land Bremen finanziert bereits umfangreiche Fördermaßnahmen im Bereich der Berufsbildung. Seit 2020 hat das Land zusätzlich mit EU- und Landesmitteln die Ausbildungsverbünde Bremen und Bremerhaven ins Leben gerufen und damit den Ausbildungsmarkt nachweislich deutlich stabilisiert.

Trotz umfassender Fördermaßnahmen und erfolgreicher Netzwerke gibt es im Land Bremen seit Jahren ein strukturelles Defizit, welches sich im überdurchschnittlich hohen Anteil junger Menschen ohne formale Berufsqualifikation niederschlägt. Gleichzeitig fehlen benötigte Fachkräfte in vielen Berufen und die Zahl unbesetzter Ausbildungsstellen steigt sprunghaft an. Der Rückgang der Ausbildungsquote über die letzten Jahrzehnte und der hohe Anteil unversorgter Jugendlicher sind Hinweise darauf, dass sich ohne Gegensteuerung diese ungünstige Arbeitsmarktkonstellation immer

weiter verfestigt. Die Probleme vieler Klein- und Mittelbetriebe in der Berufsausbildung sind ebenfalls nicht zu übersehen.

Daher sind effektive Alternativen zu einem gesetzlichen Ausbildungsunterstützungsfonds und dessen Steuerungswirkungen für die Freie Hansestadt Bremen nicht erkennbar. Weitere tarifvertragliche Vereinbarungen der Sozialpartner:innen (wie im Bauhauptgewerbe) oder bundeseinheitliche Regelungen (wie in der Pflege) sind aktuell nicht zu erwarten.

D. Finanzielle, personalwirtschaftliche und genderbezogene Auswirkungen

Die finanziellen und personalwirtschaftlichen Auswirkungen für die Freie Hansestadt Bremen bzgl. der administrativen Kosten i. R. des Fonds bedürfen einer weitergehenden Klärung und werden im Nachgang zur Senatsvorlage konkretisiert und mit einem haushaltsneutralen Finanzierungskonzept hinterlegt.

Seit 2009 ging die Zahl der ausbildungsinteressierten Frauen, der gemeldeten Bewerberinnen und der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge mit Frauen kontinuierlich zurück. Bei den Männern war seit 2014 ein leicht positiver Trend zu verzeichnen (eine Ausnahme stellen auch bei den Männern die Pandemiejahre dar). Die Berufswahl bzw. Besetzung von Ausbildungsplätzen ist teilweise stark geschlechterspezifisch geprägt. Während der Anteil der weiblichen Auszubildenden in der dualen Berufsausbildung im Jahr 2021 bei 36,8 % lag, stellten sich die dualen Berufsausbildungen insbesondere im Gesundheitswesen (69,8 % Frauen) als stark weiblich dominiert dar.

Die Zahl der Zugänge und der Verbleib von geschlechteruntypisch ausgebildeten Personen stagniert besonders im Handwerk, trotz zahlreicher Bemühungen vieler Akteur:innen. Es lassen sich relativ viele vorzeitige Vertragslösungen und verbreitete Berufswechsel von Frauen in frauendominierte oder Mischberufe feststellen. Eine Erklärung hierfür könnten geschlechterbezogene Stereotype und (subtile) Diskriminierung sein. Dies trägt vermutlich auch zu den relativ vielen vorzeitigen Vertragslösungen und verbreiteten Berufswechsel von Frauen in frauendominierte oder Mischberufe bei.

Die Maßnahmen, die im Rahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds finanziert werden, sollen dazu beitragen, die duale Berufsausbildung wieder attraktiver für Frauen zu machen und die genderuntypische Berufswahl und Besetzung von Ausbildungsplätzen zu fördern. Es soll eine Sensibilisierung für subtile Formen von genderspezifischer Diskriminierung im Ausbildungsalltag gefördert werden, mit einem positiven Blick auf die Vorteile eines Kulturwandels. Damit hat der Ausbildungsfonds auch das Ziel, zur Vielfalt und Gendergerechtigkeit in der dualen Berufsausbildung beizutragen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Senatsvorlage wurde mit der Senatorin für Kinder und Bildung, dem Magistrat Bremerhaven und der Senatskanzlei abgestimmt.

Die Abstimmung mit dem Senator für Finanzen ist erfolgt. Der Senator für Finanzen empfiehlt die Gebietskörperschaften nicht in den Ausbildungsunterstützungsfonds einzubeziehen. Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa folgt dieser Empfehlung,

da eine erste Prüfung der zu erwartenden Auszahlungen zu dem Ergebnis kommt, dass die Gebietskörperschaften Rückzahlungen aus dem Fonds erhalten würden, also Profiteur des Fonds wären.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Die Senatsvorlage ist zur Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz geeignet.

G. Beschluss

1. Der Senat stimmt den in der Vorlage genannten Eckpunkten zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen zu.
2. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa mit dem Senator für Finanzen das Einzugs- und Auszahlungsverfahren für den Ausbildungsunterstützungsfonds abzustimmen und ein haushaltsneutrales Finanzierungskonzept im Rahmen des zu erstellenden Gesetzentwurfs festzulegen, welches auch für die Steuerung und Umsetzung des Fonds gilt.
3. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa auf Grundlage der dargestellten Eckpunkte und der Ergebnisse der Beratungen mit den Sozialpartner:innen, Kammern und Verbänden möglichst bis zum 13. Dezember 2022 einen Gesetzesentwurf zur Umsetzung eines Landesausbildungsfonds für die Freie Hansestadt Bremen zu erarbeiten und dem Senat zur Beschlussfassung vorzulegen.
4. Der Senat bittet die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa nach Einführung des Ausbildungsunterstützungsfonds eine Evaluation der Verfahren und Wirkungen in Auftrag zu geben.

Anlagen:

1. Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen, Mai 2022
2. Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen, April 2021
3. Überblick über die Eckpunkte zur Einführung einer Ausbildungsumlage für einen Ausbildungsunterstützungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

ABSCHLUSSBERICHT

der Expertenkommission zur Einführung eines

umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds

in der Freien Hansestadt Bremen

Autoren:

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Universität Duisburg-Essen (Vorsitz)

Dr. Hans Dietrich, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Prof. Dr. Bernhard Nagel, Universität Kassel

Dr. Jan Wedemeier, Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut (HWWI)

Dirk Werner, Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

Clemens Wieland, Bertelsmann Stiftung

23.05.2022

Erstellt im Auftrag der

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

Zweite Schlachtpforte 3

28195 Bremen

https://www.wirtschaft.bremen.de

Ansprechpartnerin:

Claudia Koring

E-Mail: claudia.koring@wae.bremen.de

Abschlussbericht online abrufbar unter:

www.bremen-innovativ.de

Inhalt

1 Auftrag und Arbeitsweise der Expertenkommission 1
1.1 Auftrag der Expertenkommission 1
1.2 Arbeitsweise der Expertenkommission 2
2 Die rechtliche Lage: Rechtsprechung zu Ausbildungsfonds 4
Literaturverzeichnis 7
3 Ausbildungsmarkt in Bremen: Versorgungs- und Besetzungsprobleme 8
3.1 Einführung 8
3.2 Ausbildungsplatzangebot der dualen Ausbildung 9
3.2.1 Ausbildungsquoten und Ausbildungsbetriebsquote 9
3.2.2 Betriebliches Ausbildungsplatzangebot 10
3.2.3 Unbesetzte Ausbildungsplätze 11
3.2.4 Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge 12
3.3 Ausbildungsplatznachfrage und weiter suchende Bewerber:innen 13
3.3.1 Verbleib junger Menschen zwischen 15 bis unter 25 Jahren 14
3.3.2 Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) 14
3.3.3 Ausbildungsinteressierte und Einmündungsquoten ausbildungsinteressierter Jugendlicher 15
3.3.4 Ein- und Auspendler:innen im Land Bremen 16
3.4 Passungsprobleme und Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt 17
3.5 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss 18
Literaturverzeichnis 19
4 Berufsbildungspolitik in Bremen – Maßnahmen und Erfahrungen 21
4.1 Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven 21
4.2 Ausbildungsgarantie 22
4.3 Ausbildungsverbünde 23
4.4 Vereinbarungen und Bündnisse 24
4.5 Attraktivitätssteigerung der beruflichen Ausbildung 24
Literaturverzeichnis 25
5 Stand der Forschung zu Ausbildungsfonds 26
5.1 Ziele und Typen von Fonds 26
5.2 Wirkungen von Ausbildungsfonds 29
5.3 Ausgewählte Beispiele 31
5.3.1 Ausbildungsfonds im deutschen Bauhauptgewerbe 31

5.3.2 Pflegeausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen 34
5.3.3 Der dänische Ausbildungsfonds (Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag AUB) 39
Literaturverzeichnis 43
6 Beispiele für Ausbildungsgarantien 45
6.1 Die Ausbildungsgarantie in Österreich 45
6.1.1 Funktionsweise, Varianten und Ablauf 45
6.1.2 Übergänge in Ausbildung und Arbeitsmarkt 46
6.1.3 Gesetzliche Verankerung 46
6.1.4 Finanzierung 47
6.1.5 Bewertung und Erfolgsfaktoren 48
6.2 Das Hamburger Ausbildungsmodell und die Hamburger Ausbildungsplatzgarantie 48
6.2.1 Zielsetzung und Zielgruppe 48
6.2.2 Funktionsweise der Berufsqualifizierung 48
6.2.3 Individuelle Begleitung 49
6.2.4 Auswahl der Berufe 49
6.2.5 Aktuelle Zahlen 50
Literaturverzeichnis 50
7 Der Vorschlag der Kommission 51
7.1 Ausgangssituation 51
7.2 Die Ziele 52
7.3 Unser Vorschlag: Ein Ausbildungsförderungsfonds in Bremen 53
7.4 Eine weitere Meinung 60
Literaturverzeichnis 65
Anhang 67

1 Auftrag und Arbeitsweise der Expertenkommission

1.1 Auftrag der Expertenkommission

Die Landesregierung der Freien Hansestadt Bremen hat sich die Einführung eines Landesausbildungsfonds zum Ziel gesetzt, wenn tarifvertragliche Regelungen der Sozialpartner nicht greifen oder die Ziele der Bremer Vereinbarung für Ausbildung und Fachkräftesicherung nicht erreicht werden. Zur Ausgestaltung einer landesrechtlichen Regelung umlagefinanzierter Ausbildungsfonds wurde die Einrichtung einer Expertenkommission vereinbart:

> „Die Bereitstellung von ausreichenden Ausbildungsplätzen ist Aufgabe der Wirtschaft, unterstützt durch die öffentliche Hand. Obwohl die öffentliche Hand zusätzliche Plätze geschaffen hat, wurden die betrieblichen Ausbildungsplätze nicht erhöht. […] Wir werden die Sozialpartner deshalb bei der Einführung von Ausbildungsfonds unterstützen und eine landesrechtliche Regelung für jene Branchen schaffen, in denen keine tarifvertragliche Regelung für einen branchenbezogenen, umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zustande kommt.
>
> Wir werden eine Kommission einrichten, die bis zu Beginn des Ausbildungsjahrs 2021/22 diese landesrechtliche Rahmensetzung entwickelt, wenn die in den Bremer Vereinbarungen von den Partnern zugesagten Anstrengungen erneut nicht zur vereinbarten Steigerung der besetzten Ausbildungsplätze führt. Die Partner der Bremer Vereinbarungen werden in die Beratung einbezogen. Mit der Vorbereitung für die mögliche Einsetzung der Kommission wird die Koalition sofort beginnen.“ (Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, 13.08.2019, S. 67f[1])

Zuständig für die Umsetzung der Vereinbarungen zum Ausbildungsfonds ist die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa. Der Auftrag an die Expertenkommission wurde in einer Geschäftsordnung für die Expertenkommission beschrieben. Danach hatte die Kommission die Aufgabe, Lösungen für die Einführung von Ausbildungsfonds im Land Bremen zu entwickeln, die ausbildende Betriebe bei der Einrichtung und Besetzung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützen und durch eine Umlage aller Betriebe finanziert werden, ggf. ergänzt durch öffentliche Zuschüsse. Dazu gehörte auch die Klärung, ob eine allgemeine Ausbildungsumlage oder branchenspezifische Ausbildungsfonds besser geeignet sind. Wichtig war, dass ausbildenden Betriebe, insbesondere kleinere Betriebe, nicht benachteiligt werden dürfen, sondern von dem Ausbildungsfonds profitieren müssen.

[1] https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/Koalitionsvereinbarung_2019_2023.pdf

Die Kommission sollte Handlungsempfehlungen für einen Ausbildungsfonds entwickeln, der das Angebot an Ausbildungsplätzen steigern und die Zahl der unversorgten Ausbildungsinteressierten verringern soll. Dabei sollten Passungsprobleme des Ausbildungsmarktes in Bremen ebenso beachtet werden wie eine Verzahnung mit den in Bremen bestehenden Maßnahmen am Ausbildungsmarkt. Der Fokus sollte auf der Entwicklung eines Unterstützungssystems für die Besetzung von Ausbildungsplätzen als auch auf Ausbildungsmaßnahmen liegen, mit denen junge Menschen auf dem Weg zu einem erfolgreichen Abschluss unterstützt werden. Wichtig war, in den Empfehlungen nicht nur quantitative Aspekte, sondern auch qualitative Aspekte (u.a. Verbesserung der Ausbildungsqualität) zu berücksichtigen.

In die Arbeit einbezogen werden sollten die Ergebnisse der Anhörungen zum Landesausbildungsfonds vom 25. Oktober und 03. Dezember 2021. Die rechtliche Grundlage für die Arbeit der Kommission wurde durch das 2021 erstellte Gutachten von Prof. Dr. Barczak und Prof. Dr. Pieroth geschaffen.

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat folgende Mitglieder in die Kommission berufen:

- Prof. Dr. Gerhard Bosch, Universität Duisburg-Essen
- Dr. Hans Dietrich, IAB - Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Prof. Dr. Bernhard Nagel, Universität Kassel
- Dr. Jan Wedemeier, HWWI - Hamburgisches WeltWirtschaftsInstitut
- Dirk Werner, Institut der deutschen Wirtschaft (IW)
- Clemens Wieland, Bertelsmann Stiftung

In der konstituierenden Sitzung der Kommission am 10. Dezember 2021 wurde Prof. Dr. Gerhard Bosch bei einer Enthaltung zum Vorsitzenden der Kommission gewählt.

1.2 Arbeitsweise der Expertenkommission

Die Kommission hat bis zum Abschluss ihrer Arbeit am 13. Mai 2022 insgesamt sieben Mal getagt. An den Sitzungen haben Vertreter:innen der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen und Vertreter:innen der Senatorin für Kinder und Bildung der Freien Hansestadt Bremen teilgenommen.

Die Geschäftsstelle der Expert:innenkommission war bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa angesiedelt. Die Kommission wurde bei der Durchführung ihrer Arbeit von der Geschäftsstelle unterstützt und begleitet. Die Geschäftsstelle hat von jeder Sitzung ein Protokoll erstellt.

Zur Unterstützung ihrer Arbeit hat die Kommission folgende Sachverständige gehört:

- Sabrina Schultz (Leiterin des Pflegeausbildungsfonds, Statistisches Landesamt), Jens Oestreich (Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz) und Dr. Eric Schuß (Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn) zur Umlage in der Pflege am 18. Februar 2022.

- Jesper Juel-Helwig, Bodil Bygvrå Nielsen und Amanda Inge Holm Blemmer vom ATP (Labour Market Supplementary Pension in Denmark) zum Ausbildungsfonds für Arbeitgeber (AUB) in Dänemark am 05. April 2022.

2 Die rechtliche Lage: Rechtsprechung zu Ausbildungsfonds

Ausgangspunkt für die Frage, ob man in Bremen Fonds im Bereich der dualen Berufsausbildung einführen soll, ist der langfristige Rückgang des Ausbildungsangebotes der Unternehmen bei gleichzeitigem Fachkräftemangel. Immer noch wird aber das deutsche System der dualen Berufsausbildung weltweit als Vorbild gepriesen. Eine gute Berufsausbildung trägt nicht nur zur Sicherung eines qualifizierten Berufsnachwuchses der betroffenen Unternehmen, sondern auch zur Sicherung der Wirtschaftskraft des ganzen Landes und damit des Wirtschaftsstandorts bei.

Das Angebot von Ausbildungsplätzen im Bereich der dualen Berufsausbildung ist Aufgabe der Unternehmen. Wenn es darum geht, den Rückgang des Angebots anzugehen, ist die Frage legitim, ob und inwieweit sich der Staat aus der Entwicklung heraushalten kann und darf. Man kann argumentieren (vgl. Nagel/Jaich, 2004), es bedürfe einer Auffangregelung, um einen Anreiz zu tarifvertraglichen Regelungen zu bieten. Der Staat soll für die Normierung dieser Auffangsanktionen verantwortlich sein, die immer dann greifen sollen, wenn eine tarifliche Regelung scheitert. Diese Überlegung steht nicht im luftleeren Raum, sondern ist vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und ausdifferenzierten Grundrechts auf Bildung und Studium zu betrachten. Es gibt nicht nur das auf Art. 2 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. mit Art. 7 GG (Schulwesen) basierende Recht auf schulische Allgemeinbildung, erst jüngst vom Gericht in der sog. zweiten Corona-Entscheidung (BVerfG v. 19.11.2021) präzisiert, sondern auch das in vielen Numerus-Clausus-Urteilen (grundlegend BVerfGE 33, 303, 331f. für wissenschaftliche Hochschulen) im Hochschulbereich entwickelte Teilhaberecht auf anschließende Bildung und auf Studium „unter dem Vorbehalt des Möglichen“, das auf Art. 12 Abs. 1 GG (Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte), dem Gleichheitssatz von Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 GG gegründet ist. Während das Grundrecht auf schulische Bildung Ansprüche der Grundrechtsträger auf Aufnahme in eine Einrichtung begründet, handelt es sich bei dem im Bereich der Hochschulen ausdifferenzierten Teilhaberecht (vgl. statt aller zuletzt den Überblick bei Mann in Sachs, 2021, Art. 12 Rn 160ff.) nur um ein derivatives Recht der die Qualifikationsvoraussetzungen erfüllenden Bewerber auf gleichheitsgerechte Aufnahme in Einrichtungen, die in staatlicher Hand monopolisiert sind, nicht aber um einen individuellen Verschaffungsanspruch (vgl. BVerfGE147, 253 Rn 105 u. Mann in Sachs, 2021, Rn 160). Allerdings verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass nicht nur vorhandene Kapazitäten ausgeschöpft werden, sondern dass auch bei organisatorischen Maßnahmen in einer Mangellage Rücksicht auf eine erschöpfende Ausnutzung der Kapazitäten zu nehmen ist (vgl. dazu schon Hammer/Nagel, 1976 u. 1977 u. BVerfGE 43, 291, 326ff. (Veränderung der Universitätsstruktur), 65, 76, 79ff. (Stundenplanänderung)). Insofern kann das derivative Teilhaberecht partiell zu einem Recht auf Kapazitätsverbesserung mutieren. Das ist im Extremfall zwar kein individueller Verschaffungsanspruch auf einen Studienplatz, aber doch ein Anspruch auf organisatorische Verbesserungen. Der Staat hat dem durch Kapazitätsverordnungen Rechnung getragen, die nicht nur auf eine Ausschöpfung bestehender Kapazitäten, sondern auch auf eine gleichmäßige Verteilung, d. h. unter anderem auf die Beseitigung von Flaschenhälsen und anderen organisatorischen Schwachpunkten, gerichtet sind (vgl. dazu Pietzker, 1984 und zuletzt weitere Nachweise bei Mann in Sachs, 2021, Rn 161). Er muss im Fach Medizin nicht so viele Studienplätze schaffen, dass alle Bewerber versorgt werden können,

er kann dort aber auch nicht die Kapazitäten ohne Beseitigung der Flaschenhälse „einfrieren“ und darauf hoffen, dass die abgewiesenen Bewerber z. B. Jura studieren, ein Fach, in dem die Studienplätze bedeutend billiger sind.

Während die Ausbildungsfreiheiten im Bereich der Hochschule besonders intensiv diskutiert werden, steht das System der Berufsausbildung verfassungsrechtlich etwas im Schatten. Dabei ist die dominante Stellung der ausbildenden Unternehmen, die über den Abschluss eines Ausbildungsvertrags zu entscheiden haben, unverkennbar. Der Staat monopolisiert nur die Berufsschulen, die „zweite Hälfte“ der dualen Berufsausbildung. Dies bringt ihn in ein Dilemma. Er konstruiert die duale Berufsausbildung so, dass seine Hälfte zwar für die Ausbildung notwendig, für den erfolgreichen Abschluss aber nicht hinreichend ist. Er könnte im Falle eines zu geringen Angebots an Ausbildungsplätzen die fehlende Hälfte der betrieblichen Ausbildung ersatzweise durch außerbetriebliche Ausbildungsstätten ausfüllen, was nicht nur mit erheblichen Kosten verbunden wäre, sondern auch möglicherweise zu qualitativen Mängeln führen würde. Er muss dies aber nicht tun. Nur kann er sich dann nicht auf das Nichtstun zurückziehen. Denn für einen erheblichen Teil der Schulabgänger bedeutet das Fehlen von Ausbildungsplätzen, dass ihnen bereits mit Beendigung der Pflichtschule in erheblichem Umfang berufliche Perspektiven und damit auch Lebensperspektiven verbaut werden. Dies läuft den Zielen des Schutzes der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 GG und der Beachtung der besonderen Bedeutung von Ausbildungsplätzen für die Berufsperspektiven und die Persönlichkeitsentwicklung zuwider.

Auf die duale Berufsausbildung übertragen bedeutet das Teilhaberecht auf Bildung nach dem Abschluss der allgemeinbildenden Schule unter dem Vorbehalt des Möglichen nicht nur, dass der Staat die vorhandenen Kapazitäten im Berufsschulbereich ausschöpft, sondern auch, dass er ein Anwachsen der Lücke beim Angebot an Ausbildungsplätzen möglichst verhindert. Wenn er sich im Bereich der dualen Berufsausbildung auf den Teilbereich der Berufsschule beschränkt und den Unternehmen die praxisbezogene Berufsausbildung überlässt, muss er, wie das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1980 zu Recht festhält (BVerfGE 55, 274, 312ff.), „erwarten, dass sie diese Aufgabe nach ihren objektiven Möglichkeiten und damit so erfüllen, dass alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance auf einen Ausbildungsplatz erhalten. Das gilt auch dann, wenn das freie Spiel der Kräfte zur Erfüllung der übernommenen Aufgabe nicht mehr ausreichen sollte.“ Das Gericht entwickelt daraus eine besondere Sachverantwortung der Arbeitgeber, die es durch folgende Erwägungen erhärtet sieht:

„Wirtschaft und Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland sind auf einen gut ausgebildeten Nachwuchs an Arbeitskräften angewiesen. Die zunehmende Automation hat einen stetigen Abbau einfacher manueller Tätigkeiten und einen steigenden Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften zur Folge. Auf der anderen Seite verläuft die Bevölkerungsentwicklung nicht kontinuierlich. Kriegsereignisse, Geburtenrückgang und Änderungen der familiären und sozialen Anschauungen haben dazu geführt, dass die Zahl der ins Berufsleben Eintretenden erheblichen Schwankungen unterworfen ist. Sind die dadurch entstehenden Bedarfslücken im Bereich der Anlernberufe – unter anderem mit Hilfe ausländischer Arbeitnehmer – kurzfristig auszugleichen, so ist den Arbeitgebern diese Möglichkeit bei höher qualifizierten Berufen noch weitgehend verschlossen. Gut ausgebildete Arbeitnehmer stünden erst nach Jahren zur Verfügung. Die Entzerrung dieser Situation ist zwar auch ein Anliegen aller am Gedeihen der

Wirtschaft Interessierten. Sie dient aber vornehmlich den Arbeitgebern, die aus einer langfristigen, qualitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarktes als einer wesentlichen Voraussetzung künftiger Leistungsfähigkeit unmittelbaren Nutzen ziehen."

Aus der Sicht der Ausbildungsplatzbewerber:innen ergibt sich aus dem Gesichtspunkt des Teilhaberechts eine Verantwortung nicht nur der Arbeitgeber (vgl. schon Mückenberger, 1986), sondern auch des Staates. Das in Art. 12 Abs. 1 GG normierte Grundrecht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte läuft leer, wenn die tatsächlichen Voraussetzungen, es in Anspruch zu nehmen, nicht gegeben sind (vgl. Nagel/Maaß, 2017). Im Schrifttum (vgl. Manssen, 2018 m.w.N. u. Nagel/Maaß, 2017) wird aus der besonderen Bedeutung von Ausbildungsplätzen für die Persönlichkeitsentwicklung eine „verdichtete staatliche Obliegenheit" zur Schaffung von ausreichenden Rahmenbedingungen für die Berufsausbildung gefolgert. Wenn ein erheblicher Teil der Schulabgänger keinen Ausbildungsvertrag erhalten kann, weil das Angebot zu niedrig ist, muss der Staat hier eine Gewährleistungsverantwortung und notfalls eine Durchführungsverantwortung übernehmen. Diese Verantwortung ist nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ auszufüllen, denn es geht, wie das Bundesverfassungsgericht feststellt, um die langfristige, qualitativ zufriedenstellende Entwicklung des Arbeitsmarkts.

Die verdichtete Obliegenheit des Staates zur Schaffung von ausreichenden Rahmenbedingungen für die Berufsausbildung kann in vielfältiger Weise erfüllt werden. Die Schaffung eines Systems, bei dem Ausbildungsfonds als staatliche Auffangregelung eingreifen, wenn betriebliche Fonds nicht durch Tarifverträge vereinbart werden, kann eine von mehreren Lösungen der skizzierten Probleme der gegenwärtigen dualen Berufsausbildung darstellen und zumindest einen relevanten Beitrag zur Problemlösung leisten. Im Falle des Scheiterns einer tarifvertraglichen Beseitigung des Marktversagens beim Angebot betrieblicher Berufsausbildungsplätze geht der Staat in die Gewährleistungsverantwortung, indem er den nicht ausbildenden Unternehmen eine Abgabe für einen Fonds auferlegt. Eine Durchführungsverantwortung in dem Sinne, dass der Staat ersatzweise außerbetriebliche Ausbildungsstätten einrichtet, muss nicht, kann aber damit verbunden sein. Nichtstun ist dem Staat allerdings verwehrt. Er kann aus Verfassungsgründen das Marktversagen im Bereich der dualen Berufsausbildung nicht einfach aussitzen. Er entgeht nicht seiner Gewährleistungs- und (notfalls) Durchführungsverantwortung. Daneben besteht die Sachverantwortung der Arbeitgeber.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Abgabe für einen Fonds. Mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104aff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen bedarf die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben (Sonderabgaben) einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfGE 135, 155ff. – Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz). Allgemein wurde die Frage der Zulässigkeit 2021 in dem Gutachten von Barczak und Pieroth zu den rechtlichen Rahmenbedingungen eines Landesausbildungsfonds im Lande Bremen angesprochen. Es fußt auf den Argumenten im Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1980 zur Berufsausbildungsabgabe, in der die Zulässigkeit einer bundesweiten Abgabe zwar bejaht, das zugrundeliegende Gesetz aber wegen fehlender Zustimmung des Bundesrats für nichtig erklärt wurde (BVerfGE 55, 274ff. – Berufsausbildungsabgabe). Beide Gutachter erklären, dass ein Landesausbildungsfonds als Sonderabgabe zwar grundsätzlich zulässig ist, sie weisen aber insbesondere auf die Problematik der Gruppenho-

mogenität, der Sachnähe, der besonderen Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung (Barczak/Pieroth, 2021, S. 27-29 m. w. N.) hin. Mit einer Sonderabgabe darf nur eine homogene Gruppe belegt werden, die sich durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit (Sozialordnung) vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen lässt. Diese Gruppe muss in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenordnung verfolgten Zweck (Sachnähe) stehen, sodass ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. In einer jüngeren Entscheidung (BVerfGE 135, 155 Rn 124 – Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz, zitiert aus Barczak/Pieroth S. 28, FN 110) hat das Gericht die Sachnähe dann als gegeben angesehen, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Das Abgabeaufkommen muss unmittelbar oder mittelbar gruppennützig verwendet werden. Fremdnützige Abgaben sind in der Regel unzulässig. 2021 formuliert das Gericht (BVerfGE 136, 194 Rn 136 – Weinabgaben für Deutschen Weinfonds) das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung so: „Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich.“ Nichtstun ist dem Staat verwehrt. Ihm bleibt also die Verantwortung für die Schaffung von ausreichenden Rahmenbedingungen für die Berufsausbildung.

Literaturverzeichnis

Barczak/Pieroth, 2021. *Rechtliche Rahmenbedingungen eines Landesausbildungsfonds im Lande Bremen*, Passau und Münster.

BVerfG v. 19.11.2021. 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21 = NJW 2022.

Hammer/Nagel, NJW 1976 654ff. und NJW 1977, 1257ff.

Mann in Sachs (Hg.), 2021. *Grundgesetz*, 9. Aufl.

Manssen in v. Mangoldt/Klein/Starck, 2018. *Grundgesetz*, 7. Aufl., Art. 12 Rn 13 und 14.

Mückenberger, 1986. *Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz*, Baden-Baden.

Nagel/Jaich, 2004. *Bildungsfinanzierung in Deutschland*, 2. Aufl. Baden-Baden, S. 166ff.

Nagel/Maaß. *Das Rechtssystem in der Weiterbildung*, S. 15f. in Krug/Nuissl (Hg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, Neuwied, Loseblatt Stand Dez. 2017.

Pietzker, NVwZ 1984 550ff. 555.

3 Ausbildungsmarkt in Bremen: Versorgungs- und Besetzungsprobleme

3.1 Einführung

Der Ausbildungsmarkt im Land Bremen ist verhältnismäßig gut durch die Corona-Krise gekommen. Dazu hat vermutlich auch das aus EU-Mitteln finanzierte zusätzliche Angebot einer außerbetrieblichen Ausbildung in Bremen und Bremerhaven beigetragen. Dennoch zeigt sich im Gesamtblick der letzten Jahre in Bremen ein insgesamt schwieriger Ausbildungsmarkt. Dies gilt insbesondere mit Blick auf leistungsschwächere junge Menschen. Zum einen weist die Zahl der Schulabgänger ohne Schulabschluss in der Freien Hansestadt Bremen insbesondere seit 2017 eine deutlich steigende Tendenz auf. Dazu hat auch der verstärkte Zuzug junger Fluchtmigranten beigetragen. Zum anderen münden geringqualifizierte Jugendliche deutlich seltener direkt nach der Schule in betriebliche Ausbildung ein (siehe Anhang 1). Auch das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt in Bremen dokumentiert den erschwerten Zugang in eine berufliche Ausbildung und die begrenzten beruflichen Auswahlmöglichkeiten.

Die Ausbildungsschwäche Bremens wird auch von den Bremer Jugendlichen wahrgenommen. Im Rahmen einer aktuellen Studie der Bertelsmann Stiftung (Barlovic et al., 2022) kommt fast jeder zweite befragte Jugendliche aus Bremen zu dem Befund, dass das Ausbildungsangebot zu gering sei. Jeder zweite Jugendliche aus Bremen ist auch der Meinung, dass die Politik zu wenig tut, um das Problem zu beheben. Und fast zwei Drittel sind der Meinung, dass sich die Ausbildungslage durch Covid-19 verschlechtert hat. Bei all diesen Bewertungen erweisen sich dabei die Bremer Jugendlichen als deutlich kritischer als der bundesweite Schnitt.

Die enge Verflechtung Bremens mit dem Umland verschärft, wie dies auch für andere Stadtstaaten typisch ist, die Lage auf dem Bremer Ausbildungsmarkt. Aufgrund seines großen Umlands sowie seiner Größe und Zentralität sind die Einpendlerzahlen auf dem Ausbildungsmarkt hoch. Ungefähr ein Drittel der Ausbildungsplätze wird von jungen Menschen aus dem Umland besetzt. Das erhöht die Konkurrenz für Bewerber:innen aus dem Land Bremen und erschwert insbesondere leistungsschwächeren jungen Menschen den Zugang zu betrieblicher Ausbildung zusätzlich.

Diese Faktoren tragen dazu bei, dass im Land Bremen die beruflichen und betrieblichen Ausbildungsalternativen für ausbildungsinteressierte junge Menschen begrenzt sind. Dies kommt statistisch in einem steigenden Anteil von unversorgten jungen Menschen, aber auch in der bundesweit höchsten Ungelerntenquote der 20-34jährigen in Bremen zum Ausdruck.

Obgleich dieser Nachfrageüberschuss für Betriebe erhöhte Auswahloptionen anzubieten scheint, melden sie in den letzten Jahren zunehmende Besetzungsprobleme. Diese zeigen sich allerdings vornehmlich in bestimmten Unternehmensgruppen. So werden kleinere Unternehmen zunehmend zu Verlierern bei der Konkurrenz um Bewerber:innen. Das bedeutet für diese Unternehmen häufig, dass sie gar keinen Auszubildenden haben und ihren Fachkräftebedarf nicht mehr aus eigenen Reihen decken können. In Anbetracht des hohen Anteils weiter suchender Bewerber:innen kann auf ein Passungsproblem in diesen Segmenten geschlos-

sen werden. Initiativen zur Verbesserung der Ausbildungsmarktsituation sollten daher gleichzeitig auf eine Erhöhung der Flexibilität von ausbildungsinteressierten Personen und eine Steigerung der Ausbildungsattraktivität von Unternehmen abzielen.

Die Berufsbildungsberichterstattung kennt verschiedene Indikatoren, Quoten und Orientierungsgrößen, die im vorliegenden Bericht herangezogen werden, um damit Entwicklungen und Problemlagen zu skizzieren. Der Ausbildungsmarkt in Bremen wird anhand des Ausbildungsplatzangebotes der dualen Ausbildung (Kapitel 2) und der Ausbildungsplatznachfrage (Kapitel 3) differenziert beschrieben. Abschließend werden Passungsprobleme (Kapitel 4) und die Ungelerntenquote erläutert (Kapitel 5).

3.2 Ausbildungsplatzangebot der dualen Ausbildung

3.2.1 Ausbildungsquoten und Ausbildungsbetriebsquote

Der Anteil von Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten war in Bremen in den letzten Jahren überdurchschnittlich (Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausbildungsquoten im Land Bremen

	2012	2018	2019
Bremen	**5,4 % 16.279**	**5,0 % 16.748**	**5,0 % 16.889**
Hamburg	4,5 %	4,0 %	4,0 %
Berlin	4,0 %	3,2 %	3,2 %
Deutschland	5,5 %	4,8 %	4,8 %

Quelle: BIBB Datenreport, 2021

Der Anteil der ausbildenden Betriebe an allen Betrieben in Bremen ist ebenfalls überdurchschnittlich, sinkt allerdings - dem Bundestrend entsprechend (Tabelle 2).

Tabelle 2: Ausbildungsbetriebsquoten im Land Bremen

	2012	2018	2019
Bremen	**23,8 % 3.812**	**22,4 % 3.635**	**22,2 % 3.598**
Hamburg	17,7 %	16,7 %	16,5 %
Berlin	13,0 %	11,3 %	11,2 %
Deutschland	21,2 %	19,7 %	19,6 %

Quelle: BIBB Datenreport, 2021

Das IAB-Betriebspanel für Bremen zeigt, dass im Ausbildungsjahr 2019/2020 19 % aller Betriebe in Bremen einen Ausbildungsplatz angeboten haben[2] (westdeutsche Großstädte 18 %, Deutschland 18 %). Das entspricht einer Quote von 59 % der Bremer Betriebe mit Ausbildungsberechtigung (Tabelle 3) (vgl. Frei, et al., 2021). Die betriebliche Ausbildungsbeteiligung lässt nicht notwendigerweise einen Rückschluss auf die Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge zu. So stieg beispielsweise im Ausbildungsjahr 2018 die Ausbildungsbeteiligung leicht an, während gleichzeitig die Zahl der Vertragsabschlüsse im Land Bremen sank (vgl. Matthes, et al., 2019). Über eine Ausbildungsberechtigung verfügten 2018 nach eigenen Angaben 56 % der Betriebe in Bremen (westdeutsche Großstädte: 51 %, Bundesdurchschnitt: 54 %), wobei mit der Betriebsgröße der Anteil deutlich zunimmt (vgl. Frei, et al., 2019).

Tabelle 3: Ausbildungsvoraussetzungen und Ausbildungsbeteiligung nach Betriebsgrößenklassen

Betriebsgrößenklasse	Betriebe mit Ausbildungsberechtigung	Betriebe mit Ausbildung	
		Anteil an allen Betrieben	Anteil an ausbildungsberechtigten Betrieben
	%	%	
1 bis 9 Beschäftigte	43	17	40
10 bis 49 Beschäftigte	74	52	70
50 bis 249 Beschäftigte	88	70	79
ab 250 Beschäftigte	85	79	93
Insgesamt	**56**	**32**	**58**

Quelle: IAB-Betriebspanel Bremen 2018

3.2.2 Betriebliches Ausbildungsplatzangebot

Das Ausbildungsplatzangebot[3] im Land Bremen ist - entsprechend dem Bundestrend - insgesamt seit Jahren rückläufig (siehe Tabelle 4). Ein Vergleich des Ausbildungsplatzangebotes 2021 mit dem Jahr 2011 zeigt einen relativ moderaten Rückgang von 11,24 % (Hamburg -18,4 %, Berlin -17,6 %, Deutschland -11,87 %). Diese Tendenz bestätigt sich auch beim Rück-

[2] Im IAB-Betriebspanel wird die Definition „Ausbildungsbetrieb“ relativ weit gefasst, indem mindestens eines der folgenden Merkmale zutreffen muss: Ausbildung von Auszubildenden zum Befragungszeitpunkt, Abschluss von Neuverträgen für das zu Ende gehende Ausbildungsjahr oder für das beginnende Ausbildungsjahr, geplanter Abschluss von Neuverträgen für das zum Zeitpunkt der Befragung beginnende Ausbildungsjahr, Ausbildung von Auszubildenden mit erfolgreichem Abschluss der Ausbildung in den ersten Monaten des Befragungsjahres. Die Definition der Bundesagentur für Arbeit dagegen erfordert mindestens ein aktives Ausbildungsverhältnis zu einem bestimmten Stichtag.

[3] Zum Ausbildungsplatzangebot eines Jahres zählen die neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, die das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) im Rahmen seiner Erhebung zum 30. September erfasst (erfolgreich besetztes Angebot), und die bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) registrierten betrieblichen Berufsausbildungsstellen, die der Arbeitsverwaltung während des Berichtsjahres zur Vermittlung angeboten wurden und die am 30. September noch nicht besetzt waren (erfolgloses, unbesetztes Angebot).

gang des betrieblichen Angebotes von 2011 auf 2021 mit -10,44 % im Vergleich zu den Stadtstaaten (Hamburg -16,7 %, Berlin -10,9 %), im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt mit -8,72 % ist Bremen allerdings deutlich überdurchschnittlich (vgl. Schuß et al. 2021, BIBB Datenreport 2021).

Tabelle 4: Ausbildungsplatzangebot, davon betriebliches Angebot und unbesetzte betriebliche Plätze im Land Bremen mit Vergleich zum Vorjahr

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausbildungsplatzangebot FHB[4]	6.408	6.102	6.051	6.213	5.973	5.517	5.688
- davon betrieblich FHB	5.949 92,8 %	5.775 94,6 %	5.643 93,3 %	5.823 93,7 %	5.685 95,2 %	5.127 92,9 %	5.328 93,7 %
Hamburg							11.835
- davon betrieblich HH							11.382 96,2 %
Berlin							15.537
- davon betrieblich B							14.358 92,4 %
Deutschland							536.238
- davon betrieblich D							519.726 96,9 %
darunter unbesetzt (nur betrieblich) FHB	3,2 % 190	2,4 % 146	2,5 % 151	6,0 % 372	3,5 % 198	6,6 % 338	7,0 % 375
Hamburg							2,4 %
Berlin							7,7 %
Deutschland							12,2 %

Quelle: BIBB-Ausbildungsmarktstatistik 2021

3.2.3 Unbesetzte Ausbildungsplätze

In den letzten beiden Jahren stieg die Quote der unbesetzten betrieblichen Ausbildungsstellen im Land Bremen zwar leicht an, dennoch ist Bremen bei der Besetzung der betrieblichen Ausbildungsstellen seit Jahren überdurchschnittlich erfolgreich.

Das IAB-Betriebspanel für das Land Bremen weist für das Jahr 2020 einen Anteil der Bremer Betriebe mit unbesetzten Ausbildungsplätzen von 23 % aus, was ebenfalls deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 39 % liegt. Das heißt, dass Bremer Betriebe auch in der Corona-Krise,

[4] Freie Hansestadt Bremen

wie in den Jahren zuvor, erfolgreicher bei der Besetzung von Ausbildungsplätzen waren. Insgesamt zeigen die Analysen, dass Rekrutierungsschwierigkeiten auf dem Ausbildungsstellenmarkt im Land Bremen zwar zugenommen haben, aber das vor allem einzelne Betriebsgruppen hiervon stark betroffen sind.

Das bedeutet, dass der Erfolg bei der Gewinnung von Bewerber:innen für die Ausbildungsplätze eng mit der Größe der Betriebe zusammenhängt: Je größer ein Betrieb ist, desto besser gelingt es, angebotene Ausbildungsstellen zu besetzen. Großbetriebe (250 und mehr Beschäftigte) haben 2020 in Bremen durchschnittlich 12,7 Plätze angeboten. Von diesen konnten nahezu alle besetzt werden. Für lediglich 5 % konnten keine geeigneten Bewerber:innen gefunden werden.

In der Gruppe der Kleinstbetriebe (weniger als 10 Beschäftigte) war die Situation deutlich ungünstiger: 16 % und damit rund dreimal so viele Ausbildungsplätze wie in der Gruppe der Großbetriebe blieben unbesetzt. Da Kleinstbetriebe in der Regel nur einen einzigen Ausbildungsplatz zu besetzen haben, bleiben die betroffenen Betriebe komplett ohne Auszubildende. Der anhaltende Wettbewerb um junge Menschen als künftige Fachkräfte geht somit zu Lasten zahlreicher Kleinstbetriebe, die ihren Nachwuchs eigentlich aus eigener Kraft decken wollen (vgl. Frei et al., 2021).

3.2.4 Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge

Im Jahr 2021 gab es 5316 neu abgeschlossene Ausbildungsverträge (ein Plus von 2,6 % zum Vorjahr), davon wurden 2043 mit weiblichen Auszubildenden besetzt (das entspricht einem Anteil von 38,5 %, der Anteil im Bundesgebiet liegt bei 36,3 %). Der Großteil der Plätze entfällt auf Industrie und Handel (3288) sowie Handwerk (1203). Im Vergleich des Jahres 2021 zum Jahr 2011 sank die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge um 903 bzw. 14,52 % und damit deutlich weniger stark als in den Stadtstaaten (Hamburg -19,8 %, Berlin -21,6 %) und im Vergleich zum Bundesdurchschnitt mit -16,9 % (siehe Tabelle 5).

Ein Blick auf die Anteile betrieblicher und öffentlich finanzierter Ausbildung zeigt, dass im Land Bremen die Stabilisierung des Ausbildungsmarktes mit einem relativ hohen Anteil überwiegend öffentlich finanzierter Ausbildung[5] einhergeht. Bremen hat 2021 nach Berlin einen der höchsten Anteile überwiegend öffentlich finanzierter Ausbildung im Bundesgebiet im Ländervergleich.

[5] "Überwiegend öffentlich finanziert" sind außerbetriebliche Formen der Berufsausbildung, die der Versorgung von Jugendlichen mit Marktbenachteiligungen, mit sozialen Benachteiligungen, mit Lernschwächen bzw. mit Behinderungen dienen. Überwiegend öffentlich finanzierte (außerbetriebliche) Ausbildung wird nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II und III) und im Rahmen von Programmen des Bundes und der Länder durchgeführt. „Überwiegend" heißt: Über 50 % der Kosten des praktischen Teils im ersten Jahr der Ausbildung werden im Rahmen von Sonderprogrammen und Maßnahmen durch finanzielle Zuweisungen der öffentlichen Hand bzw. der Arbeitsverwaltung getragen.

Tabelle 5: Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und Veränderung gegenüber dem Vorjahr und Anteil öffentlich finanzierter Verträge

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge FHB	6219	5961 (2,8 %)	5910 (-0,9 %)	5859 (-0,8 %)	5778 (-1,4 %)	5178 (-10,4 %)	5316 (2,6 %)
- davon öffentlich finanzierte Verträge FHB	459 7,38 %						363 6,8%
Hamburg Ausbildungsverträge - davon öffentl. finanzierter Anteil	14.412 5,9 %						11.559 3,9 %
Berlin Ausbildungsverträge - davon öffentl. finanzierter Anteil	18.396 14,8 %						14.427 8,2%
Bundesweit Ausbildungsverträge - davon öffentl. finanzierter Anteil	569.379 5,3 %						473.064 3,5%

Quelle: BIBB-Ausbildungsmarktstatistik 2021

3.3 Ausbildungsplatznachfrage und weiter suchende Bewerber:innen

Die Ausbildungsplatznachfrage umfasste im Jahr 2021 nach der erweiterten Definition[6] 6213 Personen. Im Vergleich mit dem Jahr 2011 sank die Nachfrage um 11,34 %, was deutlich unterdurchschnittlich ist (Hamburg -14,31 %, Berlin -9,74 %, Bundesweit -15,72 %). Von den 6213 Ausbildungsplatznachfrager:innen waren 897 Bewerber:innen erfolglos, das entspricht einem Anteil von 14,4 % und ist damit im Ländervergleich überdurchschnittlich (Bundesdurchschnitt 12,5 %, Hamburg 13,1 %, Berlin 23,1 %). Im Jahr 2011 lag der Anteil der weiter Suchenden bei 11,3 % und damit deutlich niedriger im Vergleich zum Jahr 2021. Gänzlich ohne Alternative blieben zum Stichtag 30.09.2021 wiederum 335 Personen (Unversorgte), in 2011 waren es 98 (siehe Tabelle 6).

[6] Es wird die Nachfrage nach erweiterter Definition genutzt, weil hier die Summe der neu abgeschlossene Ausbildungsverträge, der unversorgten Bewerber:innen ohne Alternative und der weiter suchende Bewerber:innen mit Alternative gebildet wird. In der klassischen Nachfragedefinition werden die weiter Suchenden mit Alternative nicht berücksichtigt. Bei beiden Definitionen bleiben die Bewerber:innen, die sich im Laufe des Berichtsjahres für eine Alternative entschlossen (z. B. erneuter Schulbesuch, Studium, Erwerbstätigkeit, berufsvorbereitende Maßnahme) und am 30. September nicht mehr oder vorerst nicht mehr nach einer Berufsausbildungsstelle suchen, unberücksichtigt (dies erfasst der Indikator „Ausbildungsinteressierte“).

Tabelle 6: Ausbildungsplatznachfrage mit Vergleich zum Vorjahr nach erweiterter Definition

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
erweiterte Nachfrage	7.008	6.897	6.915	6.753	6.486	6177	6213
- davon Unversorgte	98	207	294	230	270	486	335
- davon mit Alternative, weiter suchend	692	727	712	662	441	510	561
- Anteil weiter Suchender an der Nachfrage FHB	790 11,3 %	934 13,5 %	1006 14,5 %	892 13,2 %	771 10,9 %	996 16,2 %	897 14,4 %
Anteil weiter Suchender an der Nachfrage Hamburg							13,1 %
Anteil weiter Suchender an der Nachfrage Berlin							23,1 %
Anteil weiter Suchender an der Nachfrage BRD							12,5 %

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

Bei den 561 jungen Menschen, die am 30.09.2021 noch einen Ausbildungsplatz suchten, obwohl sie eine Alternative gefunden hatten, bestand diese Alternative in 191 Fällen in Schule/Studium/Praktikum, in 174 Fällen in einer anderen Ausbildungsstelle, in 132 Fällen in Erwerbstätigkeit.

3.3.1 Verbleib junger Menschen zwischen 15 bis unter 25 Jahren

Betrachtet man die Zahl der jungen Menschen in Ausbildung im Land Bremen, so zeigt sich, dass der Anteil von Jugendlichen in Ausbildung stabil ist bei 14 % in 2018 und 14,3 % in 2020. Im Vergleich beider Stadtgemeinden ist der Anteil an Auszubildenden in Bremerhaven über den Zeitraum hinweg deutlich höher ist als in Bremen (mehr als 3 %-Punkte höher). Der Anteil junger Menschen im schulischen Übergangssystem liegt im Land Bremen von 2018 bis 2020 stabil zwischen 3,5 % und 3,2 % (vgl. Senatorin für Kinder und Bildung & Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2021).

3.3.2 Angebots-Nachfrage-Relation (ANR)

Das Land Bremen weist zu wenige Ausbildungsangebote für die Bewerber:innen auf, um allen jungen Menschen ein auswahlfähiges Angebot zu bieten. Rechnerisch stehen in Bremen aktuell 100 Ausbildungsnachfragenden 91,6 Angebote gegenüber (erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation[7]). Als Zeitreihe betrachtet zeigt sich die erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation (eANR) im Land Bremen in den letzten Jahren stabil (siehe Tabelle 7). Bundesweit zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede. Nach Ländern schwankte 2021 die eANR zwischen

[7] Erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation (aANR) sind Ausbildungsplatzangebote je 100 „weiter Suchenden". Dieser offizielle Ausbildungsmarktindikator gibt an, in welchem prozentualen Verhältnis der Umfang des ausgewiesenen Ausbildungsplatzangebots zur Zahl der ausgewiesenen Ausbildungsplatznachfrager:innen zum 30.09. steht.

den niedrigsten Werten von Berlin (82,8), Hamburg (89) und Bremen (91,6) und den höchsten Werten in Bayern (111,3), Thüringen (110) und Mecklenburg-Vorpommern (108,5).

Tabelle 7: Angebots-Nachfrage-Relation und erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation im Land Bremen

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ANR[8] FHB	101,4	98,9	97,6	102,0	98,8	97,4	100,7
eANR FHB	91,4	88,5	87,5	92,0	92,1	89,3	91,6
eANR Hamburg							89
eANR Berlin							82,8
eANR BRD							99,1

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

Zur Bewertung der Angebots-Nachfrage-Relationen ist das Ausmaß der Mobilität wichtig (siehe Ein- und Auspendler:innen im Land Bremen). Bremen ist für viele ausbildungsinteressierte junge Menschen aus dem niedersächsischen Umland attraktiv. Eine rechnerisch allein auf die Bremer Situation bezogen günstige Ausbildungsmarktlage wandelt sich deshalb unter Einbeziehung der auswärtigen jungen Menschen zu einer für die einheimischen Bremer:innen weniger günstigen Marktlage. Für die Bremer Betriebe verhält es sich umgekehrt.

3.3.3 Ausbildungsinteressierte und Einmündungsquoten ausbildungsinteressierter Jugendlicher

Die institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten beinhalten neben den Nachfrager:innen auch die von der Agentur für Arbeit registrierten „anderen ehemaligen Bewerber:innen“, die ihren Vermittlungswunsch vor dem Stichtag 30.09. wieder aufgaben. Diese Zahl gilt als wesentliche Größe für das tatsächliche Interesse an Berufsausbildung[9]. Die Zahl der in einem Berichtsjahr institutionell erfassten ausbildungsinteressierten Personen (AI) lag im Land Bremen im Jahr 2021 bei 8275, im Vergleich zum Jahr 2011 mit 8973 ist das ein Rückgang von 7,8 % (siehe Tabelle 8).

Die Einmündungsquote der Ausbildungsinteressierten (EQI) gibt den prozentualen Anteil der Ausbildungsinteressierten an, die in eine Berufsausbildung einmünden. Sie informiert also darüber, wie hoch der Anteil unter den ausbildungsinteressierten Jugendlichen ausfällt, der letztlich für den Beginn einer dualen Berufsausbildung gewonnen werden konnte. Die EQI zeigt sich im Land Bremen unterdurchschnittlich. Die Bremer Quote lag 2021 bei 64,3 %, das ist im

[8] Ausbildungsplatzangebote je 100 Unversorgten.

[9] Darin enthalten sind auch die erfolglosen Ausbildungsstellenbewerber:innen, die sich für eine Alternative entschlossen (z.B. erneuter Schulbesuch, Studium, Erwerbstätigkeit, berufsvorbereitende Maßnahme) und am 30. September nicht mehr oder vorerst nicht mehr nach einer Berufsausbildungsstelle suchen. Diese Gruppe wird in keiner anderen Nachfragedefinition berücksichtigt, was insofern zu einer deutlichen Untererfassung des tatsächlichen Interesses an Berufsausbildung führt, weil am 30. September - mehrere Wochen nach Beginn des neuen Ausbildungsjahres - viele erfolglose Bewerber:innen ihre Suche bereits aufgegeben bzw. auf nachfolgende Ausbildungsjahre verschoben haben (vgl. BIBB Ausbildungsmarktstatistik).

Vergleich zum Jahr 2011 ein Rückgang um 5 %-Punkte. Das bedeutet, dass es nicht in ausreichendem Maße gelingt, das Interesse der jungen Menschen an Ausbildung auch konkret in die Aufnahme einer dualen Berufsausbildung umzusetzen.

Tabelle 8: Ausbildungsinteressierte (AI), Einmündungsquote der Ausbildungsinteressierten (EQI) und Angebote je 100 institutionell erfasste Ausbildungsinteressierte (AQI) im Land Bremen

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AI FHB	8973	8964	9048	8757	8334	8046	8265
EQI FHB	69,3	66,5	65,3	66,9	69,3	64,4	64,3
Hamburg EQI							72,5
Berlin EQI							51,8
Deutschland EQI							66,9
AQI FHB	71,4	68,1	66,9	70,9	71,7	68,6	68,8
Hamburg AQI							74,2
Berlin AQI							55,8
Deutschland AQI							75,8

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

Die Anzahl an Ausbildungsplatzangeboten je 100 institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten wird durch die AQI ausgedrückt. Die Bremer Quote ist mit 68,8 im Jahr 2021 unterdurchschnittlich. Im Vergleich zu 2011 entspricht das einem Rückgang von 2,6 Punkten (siehe Tabelle 8).

3.3.4 Ein- und Auspendler:innen im Land Bremen

Die länderübergreifende Mobilität führt insbesondere in Stadtstaaten dazu, dass höhere Anteile der dort verfügbaren Ausbildungsplätze nicht von eigenen Landesbewohner:innen besetzt sind. Die Pendlerquote ist somit wichtig zur Einordnung, in welcher Wettbewerbssituation sich Ausbildungsplatzbewerber:innen des Landes Bremen befinden sowie zur Einordung der Angebots-Nachfrage-Relation.

Je höher die Einpendlerquote, umso geringere Ausbildungsmarktchancen bestehen für die Bremer Bewerber:innen. Treffen eine hohe Einpendlerquote und eine unterdurchschnittliche Angebots-Nachfrage-Relation zusammen, nimmt der Wettbewerb der jungen Menschen um die vorhandenen Ausbildungsplätze stark zu. Mobilität gilt als ein möglicher Ansatzpunkt zur Verminderung von Passungsproblemen, da mehr Ausbildungsplätze besetzt werden können. Mobilität kann aber auch zu einer Verschärfung der Konkurrenzsituation beitragen, insbesondere um „beliebte“ Ausbildungsplätze, da sich eine hohe Mobilitätsbereitschaft meist für jene Berufe zeigt, die ohnehin eine starke Nachfrage haben.

Der Anteil der Einpendler:innen an den Auszubildenden betrug 2021 knapp 30 %. Diese Quote ist in den letzten Jahren gesunken: So lag der Wert 2017 bei 37 %, 2015 bei 39,6% (Hamburg

bei 32,8%, Berlin 19,7%) (vgl. Senatorin für Kinder und Bildung & Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2021). Zwar wohnen in den Stadtstaaten auch in nennenswertem Maße Jugendliche, die ihre Ausbildung außerhalb ihres eigenen Bundeslandes absolvieren (2015 waren das in Bremen 16,6%, in Hamburg 12,9%, in Berlin 9,6%), doch liegen diese Anteile deutlich unter den Einpendlerquoten (vgl. Matthes, 2016).

3.4 Passungsprobleme und Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt

Von einem Passungsproblem wird gesprochen, wenn es zum Bilanzierungsstichtag 30.09. gleichzeitig sowohl viele unbesetzte Ausbildungsstellen als auch viele noch suchende Ausbildungsplatznachfragende gibt (vgl. Matthes & Ulrich, 2014). Die Passungsprobleme am Ausbildungsmarkt belegen die Schwierigkeiten, ausbildungsinteressierte Jugendliche und stellenofferierende Betriebe zusammenzubringen. Um Passungsprobleme zu beheben, ist bei gleichbleibendem Angebot eine gleichzeitige Erhöhung der Flexibilität von ausbildungsinteressierten Personen und Betrieben notwendig (vgl. Oeynhausen, et al., 2020). Neben einer möglichen Stärkung des Ansehens von Ausbildungsberufen oder Ausbildungsbetrieben spielen die spezifischen betrieblichen Arbeitsbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten für junge Menschen eine wichtige Rolle (vgl. Leber & Schwengler, 2021).

Der Index Passungsprobleme spiegelt insgesamt weit unterdurchschnittliche Passungsprobleme für das Land Bremen wider. In 2021 war nur in Hamburg der Index Passungsprobleme noch niedriger als im Land Bremen. Bundesweit haben die Passungsprobleme in den letzten zehn Jahren deutlich zugenommen.

Im Land Bremen dominiert eher ein Versorgungsproblem (Unterversorgung mit Stellen), d.h. am Ende des Jahres stehen nur noch wenigen offene Ausbildungsstellen eine größere Zahl weiter suchender Bewerber:innen gegenüber. Ein wahlfähiges Angebot ist somit, insbesondere auch vor dem Hintergrund der hohen Einpendlerquoten, nicht gegeben (siehe Abschnitt 3.3.2 Angebots-Nachfrage-Relation).

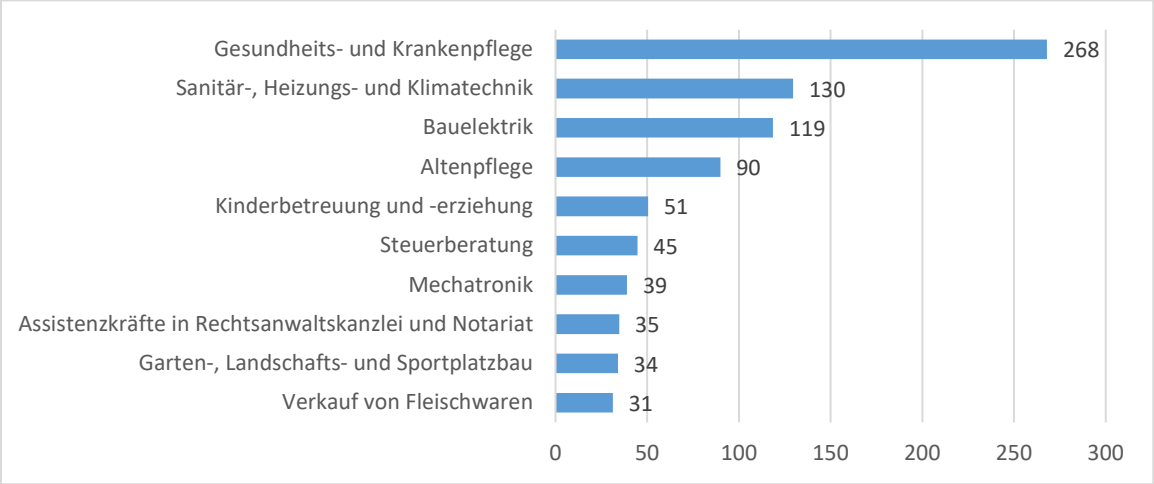
Die Erhöhung des „Index Passungsprobleme“ der letzten beiden Jahre spiegelt den Anstieg der Besetzungsprobleme in Bremen wider: Der Anteil unbesetzter Stellen stieg an und traf auf relativ gleichbleibend hohe Versorgungsprobleme (siehe Abschnitt Unbesetzte Ausbildungsplätze). So zeigen sich auch bei einem direkten Vergleich der unbesetzten Berufe mit unversorgten Bewerber:innen Passungsprobleme: Im September 2021 fanden sich eine große Anzahl an offenen Ausbildungsstellen in den Berufen Kaufmann/-frau im Einzelhandel (50), Kaufmann/-frau im Büromanagement (30), Verkäufer/-in (10), Gärtner/-in (10) und Friseur/-in (10). Gleichzeitig sind hierfür bei der Agentur für Arbeit unversorgte Bewerber:innen mit Berufswunsch in ebendiesen Berufen gemeldet (Kaufmann/-frau im Einzelhandel (30), Kaufmann/-frau im Büromanagement (30), Verkäuferin/-in (10), Gärtner/-in (10), Friseur/-in (10) gemeldet (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2021). Parallel dazu stellten die beiden Berufe Kaufmann/-frau im Büromanagement und Kaufmann/-frau im Einzelhandel im Land Bremen 2021 die beiden meistgewählten Ausbildungsberufe dar und auch in den Berufen Verkäuferin/-in (Platz 7) und Friseur/in (Platz 12) wurden viele Ausbildungsverhältnisse neu abgeschlossen (vgl. Bundesagentur für Arbeit, 2021).

Bezieht man den Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt in die Betrachtungen ein, fällt auf, dass in keinem der zehn Berufe mit den meisten unversorgten Bewerber:innen in Bremen aktuell

Fachkräfteengpässe bestehen. In zwei der Berufsfelder – den Büro- und Sekretariatskräften sowie den Kaufleuten im Groß- und Außenhandel – kommen sogar mehr als 500 Arbeitslose auf 100 gemeldete offene Stellen (IW-Auswertungen auf Basis von Daten der Bundesagentur für Arbeit, 2021). Somit besteht für die Betriebe in diesen Berufen aufgrund der aus Unternehmenssicht „entspannten" Situation am Arbeitsmarkt kein gesteigerter Bedarf auszubilden, da die Nachfrage der vorhandenen arbeitslosen Fachkräfte das Stellenangebot bei weitem übersteigt.

Auf der anderen Seite gibt es in Bremen Berufe mit Fachkräfteengpässen, in denen auch viele Ausbildungsplätze unbesetzt bleiben. Insgesamt waren in Bremen im gleitenden Jahresdurchschnitt vom 01. Juli 2020 bis 30. Juni 2021 1.215 offene Stellen nicht mit passend qualifizierten Fachkräften zu besetzen.

Abbildung 1: Top 10 Berufe mit der größten Fachkräftelücke im Land Bremen



Quelle: Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft auf Basis von Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, 2021. Datenstand: Gleitender Jahresdurchschnitt von 01. Juli 2020 bis 30. Juni 2021

Insbesondere in den Berufen mit starken Fachkräfteengpässen und zahlenmäßig großen Fachkräftelücken, wie etwa in der Sanitär-, Heizung- und Klimatechnik, der Bauelektrik oder der Mechatronik, kann eine Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots dazu beitragen, die Fachkräftesituation für Betriebe zu entspannen. Gleichzeitig ermöglicht eine Ausbildung in diesen Berufen Jugendlichen gute Zukunftschancen, da ein geringes Arbeitslosigkeitsrisiko besteht. Ökonomisch und gesellschaftlich leisten diese Berufe einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung des ökologischen und digitalen Wandels.

3.5 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss

Auffällig ist der hohe Anteil junger Erwachsener ohne formale Qualifizierung im Land Bremen. Der Anteil der 25- bis 34-Jährigen ohne formale Qualifizierung für das Land Bremen lag 2019 bei 23,7 % (Hamburg 15,4 %, Berlin 13,6 %, Bundesdurchschnitt 15,1 %). Der Anteil der 20- bis 34-Jährigen ohne formale Qualifizierung lag 2019 bei 21,8 % (siehe Tabelle 99). Bremen ist damit das Land mit der höchsten Ungelerntenquote im Ländervergleich.

Tabelle 99: Anteil junger Erwachsener (20-34-Jährige) ohne Berufsabschluss für das Land Bremen

	2016	2017	2018	2019
Bremen	18,9 %	17,9 %	22 %	21,8 %
Hamburg				16 %
Berlin				14,3 %
Deutschland				14,7 %

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik Dezember 2021, BIBB-Datenreport 2021

Literaturverzeichnis

Barlovic, I., Ullrich, D. & Wieland, C. (2022*). Ausbildungsperspektiven im dritten Corona-Jahr. Eine repräsentative Befragung von Jugendlichen 2022*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.). https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/2022_Jugendbefragung_Corona.pdf

BIBB Datenreport, 2021. *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung.,* Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.).

Bundesagentur für Arbeit, 2021. *Fachstatistiken - Interaktive Diagramme und Tabellen.* [Online]
Available at: https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Ausbildungsmarkt/Ausbildungsmarkt-Nav.html;jsessionid=61F2F12BB243FF5C0DBB9091D653EF94
[Zugriff am 11. März 2022].

Frei, M., Kriwoluzky, S., Prick, S. & Putzing, M., 2021. *IAB Betriebspanel 2020,* Bremen: Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa.

Frei, M., Kriwoluzky, S. & Putzing, M., 2019. *IAB Betriebspanel 2018,* Bremen: Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen.

Leber, U. & Schwengler, B., 2021. *Betriebliche Ausbildung in Deutschland: Unbesetzte Ausbildungsplätze und vorzeitig gelöste Verträge erschweren Fachkräftesicherung.,* Nürnberg: IAB-Kurzbericht 03/2021.

Matthes, S. & Ulrich, J. G., 2014. Wachsende Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt. *Berufsildung in Wissenschaft und Praxis,* 1 43, 43(1), pp. 5-7.

Matthes, S. et al., 2019. *Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2018,* Bonn: Bundesinsitut für Berufsbildung.

Matthes, U., 2016. Mobilität von Auszubildenden. In: B. f. Berufsbildung, Hrsg. *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung.* Bielefeld: W. Bertelsmann, p. 96–101.

Oeynhausen, S. et al., 2020 . *Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2020.,* Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (Fassung vom 15. Dezember 2020).

Schuß, E. et al., 2021. *Die Entwicklung des Ausbildungsmarktes im Jahr 2021. Analysen auf Basis der BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge und der Ausbildungsm,* Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (Fassung vom 15. Dezember 2021).

Senatorin für Kinder und Bildung & Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2021. *Entwicklungsbericht der Jugendberufsagentur Bremen und Bremerhaven. Reihe: Bildungsberichterstattung für das Land Bremen,* Bremen: Die Senatorin für Kinder und Bildung, Freie Hansestadt Bremen.

4 Berufsbildungspolitik in Bremen – Maßnahmen und Erfahrungen

Die Berufsbildungspolitik in Bremen und Bremerhaven setzt sich aus einer Vielzahl von Projekten, Programmen, Maßnahmen und Vereinbarungen zusammen. Ziel dieses Abschnitts ist es, die tragenden Säulen dieser Berufsbildungspolitik zu skizzieren. Eine Übersicht über die Aktivitäten im Einzelnen findet sich im Anhang 2.

Die erste Säule ist die Jugendberufsagentur, unter deren Dach die Arbeit der relevanten Akteure zusammenläuft. Die zweite Säule ist die Ausbildungsgarantie, die ein Bündel von Maßnahmen zur Unterstützung ausbildungswilliger junger Menschen beinhaltet. Die dritte Säule umfasst die Ausbildungsverbünde für zusätzliche überbetriebliche Ausbildungsplätze. Die vierte Säule schließt die Vereinbarungen der relevanten Akteure ein, in denen die gemeinsamen Ziele und Aktivitäten formuliert werden. Hinzu kommen als fünfte Säule verschiedene Maßnahmen des Landes zur Steigerung der Attraktivität der beruflichen Ausbildung im Allgemeinen. Die fünf Säulen werden im Folgenden erläutert.

4.1 Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven

2015 wurde die Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven gegründet. Sie verfolgt das Ziel „...alle jungen Menschen mit Wohnsitz in der Freien Hansestadt Bremen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Berufsabschluss sind, zu einem Berufs- oder Studienabschluss zu führen. Dafür werden sie beraten, orientiert, begleitet, vorbereitet, in Ausbildung vermittelt oder durch Maßnahmen gefördert, die nachweislich perspektivisch auf einen Berufsabschluss hinführen. Sie soll auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken“ (Verwaltungsvereinbarung 2015).

In der der Mehrzahl der Jugendberufsagenturen in Deutschland arbeiten heute die Sozialleistungsträger II, III und VIII (Jobcenter, Agentur für Arbeit und Jugendhilfe) gemeinsam mit mindestens einem weiteren Kooperationspartner. Im Land Bremen wurde von Beginn an die Integration der Bereiche Bildung und Arbeit (auf Ressort- bzw. Magistratsebene) als essentieller Gelingensfaktor gesehen. Deshalb besteht die Jugendberufsagentur im Zweistädtestaat aus den folgenden sieben Partner:innen

- Agentur für Arbeit Bremen-Bremerhaven,
- die Senatorin für Kinder und Bildung,
- die Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport,
- die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa,
- Jobcenter Bremen,
- Jobcenter Bremerhaven,
- Magistrat der Stadt Bremerhaven mit zwei Dezernaten (Schule und Arbeit/Jugend).

Diese haben von Beginn an eng mit den Kammern und Sozialpartnern zusammengearbeitet. Es wurden zwei Standorte in Bremen und einer in Bremerhaven etabliert, in denen alle Beratungsangebote unter einem Dach angeboten werden (siehe auch Anhang 2).

Von 2018 bis 2020 wurde das Netzwerk der Jugendberufsagentur begleitend vom Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) evaluiert (vgl. Kiepenheuer-Drechsler & Gagern 2020). Die Jugendberufsagentur (JBA) wurde als funktionierendes Netzwerk bewertet, das junge Menschen beim Übergang von der Schule in den Beruf wirkungsvoll unterstützt. Als Erfolge wurden u.a. hervorgehoben, dass mit der JBA eine gemeinsam agierende Institution geschaffen wurde, welche mit den neu eingeführten Beratungsprozessen das Ziel, keinen jungen Menschen zu verlieren, wirkungsvoll unterstützen. Ferner sei über die Strukturen und gemeinsam erstellten Unterlagen und Prozessbeschreibungen eine gute Grundlage zur Herstellung von Transparenz und zur Förderung der Zusammenarbeit geschaffen worden. Der Diversität in der Zielgruppe der JBA werde man durch ein Zusammenspiel verschiedener neuer Angebote gerecht. Herausforderungen bzw. Verbesserungspotential sieht die Evaluation u.a. bei der Steigerung der Bekanntheit der JBA und der Verstärkung der internen Kommunikation. Aufgrund der Empfehlungen wurde zudem ein neues Berichtssystem erstellt, welches neue Kennzahlen und eine veränderte qualitative Berichterstattung umfasst. Hintergrund war, dass die vormals stark auf „Outcome“ zielenden Kennzahlen und Wirkungsannahmen aufgrund der Evaluationsergebnisse überarbeitet werden mussten. Das neue Berichtssystem enthält nun Zahlen zur Beschreibung der Zielgruppe sowie Outputzahlen zu Beratungsleistungen und zum Personaleinsatz. Zudem bestand der Wunsch, die qualitativen Berichtsanteile in standardisierter Form dazustellen. Hier sind zum Beispiel Sonderberichte mit Fallstudien zu spezifischen Beratungsleistungen geplant. Alle Partner beteiligen sich am Berichtssystem. Das neue Format der „Beratungsleistungen und Kennzahlen“ wurde 2021 erstmalig mit Daten für die Berichtsjahre 2015 bis 2020 befüllt.

4.2 Ausbildungsgarantie

Zeitgleich mit der Gründung der Jugendberufsagentur wurde 2015 das Bremer Landesprogramm der „Ausbildungsgarantie“ aufgelegt, in dem jährlich 4 Millionen Euro zur Verfügung stehen. Mit der „Ausbildungsgarantie“ sollen Jugendliche und junge Erwachsene unterstützt werden, denen es nicht gelungen ist, alleine einen für sie passenden Ausbildungsplatz zu finden oder ihre Ausbildung ohne Unterstützung erfolgreich abzuschließen. Dazu finanziert die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa in Ergänzung zu den Angeboten der Agentur für Arbeit und des Jobcenters in Bremen und Bremerhaven folgende Maßnahmen:

- Ausbildungsvorbereitende und -begleitende Unterstützung: Dazu zählen Sprachförderung und sozialpädagogische Begleitung während der Einstiegsqualifizierung, ausbildungsbegleitende Hilfen (AbH) für vollschulische Ausbildungen und die Förderung der überbetrieblichen Lehrlingsunterweisung (ÜLU) im Handwerk. Zudem werden Lern- und Ausbildungscoachings an Schulen sowie neue modellhafte Ansätze in der Pflege- und Erzieher:innenausbildung gefördert, die die Möglichkeiten der Ausbildungsvorbereitung oder Unterstützung in Ausbildung im SGB III ergänzen. Die Bremer IntegrationsQualifizierung unterstützt zugewanderte junge Menschen zudem darin, das B1-Sprachniveau zu erreichen und einen erfolgreichen Übergang in eine Einstiegsqualifizierung (EQ) oder Ausbildung zu absolvieren.

- Subsidiäre Ausbildung: Mit der „Bremer Qualifizierung“ werden seit dem Start der Jugendberufsagentur von der Senatorin für Kinder und Bildung schulische Ausbildungsplätze angeboten, die das erste Ausbildungsjahr abbilden. Es werden schulische Ausbildungsplätze im Gesundheitssektor und auch außerbetriebliche Ausbildungen gefördert. Wenn der Übergang in betriebliche Ausbildung aus der „Bremer Qualifizierung“ oder der außerbetrieblichen Ausbildung des Landes nicht gelingt, garantiert das Land die Möglichkeit eines Abschlusses im Rahmen von außerbetrieblichen Maßnahmen mit den Mitteln der Ausbildungsgarantie.

4.3 Ausbildungsverbünde

Im ersten Pandemiejahr 2020 reagierte die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa gemeinsam mit dem Netzwerk der Jugendberufsagentur auf den Angebotsrückgang an betrieblichen Ausbildungsplätzen mit der Einrichtung sogenannter „Ausbildungsverbünde“.[10] Mit diesen werden ergänzend zur Ausbildungsgarantie weitere zusätzliche Ausbildungsplätze eingerichtet. Dabei handelt es sich um außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Bildungsdienstleistern mit betrieblichen Praktika. Der Übergang in betriebliche Ausbildung ist beabsichtigt und wird durch Unterstützung des Matchings mit z.B. Praktika, Speeddatings seitens der Träger als auch durch finanzielle Anreize für Betriebe und Auszubildende unterstützt. In die Verbünde in Bremen und Bremerhaven können unversorgte junge Menschen einmünden sowie junge Menschen, deren Ausbildungsverhältnis aufgrund von Insolvenz oder Kurzarbeit beendet wurde. Ergänzend zu den Mitteln der Ausbildungsgarantie stehen hierfür von 2020 bis 2023 zusätzliche Mittel der Europäischen Union im Rahmen des Wiederaufbaufonds REACT EU zur Bekämpfung der Auswirkungen der Pandemie in Höhe von 52 Mio. Euro zur Verfügung, was eine erhebliche Aufstockung der überbetrieblichen Angebote ermöglichte.

In Bremen wird der städtische Ausbildungsverbund durch die Ausbildungsgesellschaft mbH (AbiG) in Kooperation mit neun Bildungsdienstleistern umgesetzt sowie in Bremerhaven durch einen Regieträger in Kooperation mit drei weiteren Bildungsdienstleistern. Die außerbetriebliche Ausbildung in den Verbünden kann je nach individuellen Bedürfnissen der Auszubildenden auch in Teilzeit stattfinden und durch Deutsch-Sprachunterricht sowie sozialpädagogische Begleitung oder Nachhilfe/Fachtheorie (je nach Beruf) ergänzt werden. Nach Möglichkeit sollen sich auch Ausbildungsbetriebe in Form von Kooperationen an der Ausbildung der jungen Menschen im Verbund beteiligen, wie zum Beispiel durch die Bereitstellung von Praktika. Die Ausbildungsverbünde werden durch ein Projekt zur „geschlechteruntypischen Ausbildung – GunA“ unterstützt, das u.a. Auszubildende im Verbund begleitet und eine geschlechtergerechte und geschlechteruntypische Besetzung in den Verbünden unterstützt. Eine Unterstützung der Betriebe bei der Übernahme von Verbund-Auszubildenden ist in Form von ausbildungsbegleitenden Hilfen wie sozialpädagogischer Begleitung, Sprachförderung etc. möglich.

Zur Steuerung der Ausbildungsverbünde und vor allem des Übergangs in betriebliche Ausbildung tauschen sich unter der Federführung der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

[10] Der Begriff „Ausbildungsverbünde“ wird in Bremen anders als sonst üblich verwendet und meint außerbetriebliche Ausbildung bei Bildungsträgern. Es handelt sich also nicht um die sog. „Verbundausbildung“ bzw. „überbetriebliche Ausbildung“.

die relevanten Akteur:innen des Ausbildungsmarktes im Land Bremen in etwa monatlichem Abstand aus.

Aktuell werden 519 Jugendliche im Verbund ausgebildet (252 in Bremerhaven; 267 in Bremen; Stand Januar 2022). Die Ausbildung findet in 31 verschiedenen Berufen statt (siehe Anhang 3). Sofern alle Auszubildenden bis zu ihrem Ausbildungsende im Verbund verbleiben, wird mit Kosten von insgesamt 49.907.000 € gerechnet. Da das EU REACT-Programm ausläuft, ist eine Fortsetzung der Finanzierung ab 2024 nicht absehbar.

4.4 Vereinbarungen und Bündnisse

Im Land Bremen arbeiten die Akteur:innen des Ausbildungsmarktes schon lange eng zusammen. So wird z.B. die jährliche Entwicklung des Ausbildungsmarktes regelmäßig gemeinsam von den zuständigen Ressorts, den nach Berufsbildungsgesetz und Handwerksordnung zuständigen Kammern und den Sozialpartner:innen aus beiden Städten bewertet. Das Bündnis der relevanten Akteur:innen basiert auf Vereinbarungen zu gemeinsamen Maßnahmen, welche von der Berufsorientierung über Angebote im Übergangsbereich zur Begleitung am Übergang Schule-Beruf, zur Verbesserung des Matchings und zur Förderung während einer Berufsausbildung reicht. In den letzten Jahren waren zwei Vereinbarungen maßgeblich:

1. Die „Bremer Vereinbarung für Ausbildung und Fachkräftesicherung“ (2014 – 2020) hatte das Ziel, die Gesamtzahl an besetzten Ausbildungsplätzen bis 2017 von 7.000 auf 7.800 Plätze zu steigern. Erreicht wurden jedoch nur 7.340 bzw. 7.364 in 2019. Auch Unterziele zur Steigerung von besetzten EQ-Plätzen oder zur Senkung der Quote von Ausbildungsabbrüchen wurden nicht erreicht.
2. In der Vereinbarung „Ausbildung: innovativ“ (2021-2023) wurden nach dieser Erfahrung keine Zielzahlen für besetzte Ausbildungsplätze formuliert. Als Zielzahlen wurde anstelle der Zahl der besetzten Ausbildungsstellen nun die Halbierung der weiter suchend registrierten Bewerber:innen (Ausgangswert 2021: insgesamt 998, davon 487 Unversorgte) sowie der als unbesetzt gemeldeten Berufsausbildungsstellen (Ausgangswert 2021: 338) bis 2023 festgelegt. Es wurde zudem erneut ein umfangreiches konkretes Maßnahmenpaket in den Bereichen Berufsorientierung, Übergänge, Matching, Ausbildungsangebote und Ausbildungsqualität vereinbart.

4.5 Attraktivitätssteigerung der beruflichen Ausbildung

Die Attraktivität der beruflichen Bildung in Bremen wird durch zusätzliche Aktivitäten gesteigert. Seit 2018 gibt es z.B. ein Begrüßungsgeld von 150 €, das sowohl Auszubildende als auch Studierende einmalig bei Zuzug ins Land Bremen erhalten.

Geplant sind darüber hinaus beispielsweise die folgenden Projekte des Landes:

- die Einrichtung von vier Berufsschulcampusstandorten (Nord, Ost, Süd, West) als Lern-, Fortbildungs- und Begegnungsorte mit modernen Unterrichtsräumen und Werkstätten, Mensen, Sporthallen, Freizeitflächen für einen ganztägigen Betrieb, Projektflächen und einer engen Vernetzung mit Betrieben,
- die Umsetzung eines Auszubildendenwohnheims mit 66 Plätzen zur Bekämpfung der Wohnungsnot von Auszubildenden und

- die Bereitstellung eines Jugendtickets auch für Auszubildende ab 2022, das mit 360 Euro im Jahr analog zum Studierendenticket einen günstigen Zugang zum gesamten öffentlichen Verkehrsnetz bietet.

Literaturverzeichnis

Kiepenheuer-Drechsler, B. & Gagern, S. 2020. *Abschlussbericht der Evaluation der Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven*

Verwaltungsvereinbarung 2015. *Verwaltungsvereinbarung über die Zusammenarbeit im Rahmen einer Jugendberufsagentur in der Freien Hansestadt Bremen* Link: https://www.bildung.bremen.de/sixcms/media.php/13/verwaltungsvereinbarung.pdf

5 Stand der Forschung zu Ausbildungsfonds

5.1 Ziele und Typen von Fonds

Unter einem Fonds versteht man in der Regel Geldmittel, die über eine Umlage von einer bestimmten Gruppe von Beitragszahlern, die gleichzeitig auch die Begünstigten sind, erhoben werden. Die Beteiligung an Fonds ist überwiegend verpflichtend, was entweder per Gesetz oder durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen geregelt wird. Im Unterschied zu Steuereinnahmen sind die Mittel zweckgebunden und können nur für definierte Ziele verwendet werden.

Im deutschen Sozialsystem gibt es mehrere gesetzliche und tarifvertraglich vereinbarte Umlagen, wie etwa zur Finanzierung des Mutterschutzes, des Insolvenzgeldes, des Wintergeldes in bestimmten Branchen (Baugewerbe, Dachdeckerei, Garten- und Landschaftsbau), der Ge–hälter während des Urlaubs und der Alterssicherung im Bauhauptgewerbe, des Arbeits- und Unfallschutzes, der Förderung von Schwerbehinderten und schließlich auch der Finanzierung der Berufsausbildung im Bauhauptgewerbe, der Dachdeckerei und der Pflege.

Diese Fonds sind aus unterschiedlichen Gründen eingerichtet worden, wobei meistens mehrere dieser Gründe zur Bildung von Fonds führten. Folgende Gründe für die Bildung von Fonds lassen sich unterscheiden:

- Risiken, die einzelne Betriebe besonders hart treffen können, sollen gemeinschaftlich getragen werden. Fonds dienen in diesem Fall, wie obligatorische Versicherungen, der Verteilung der Risiken auf eine größere Anzahl von Unternehmen. Damit sollen insbesondere Klein- und Mittelbetriebe, die aufgrund ihrer Größe geringere Chancen zum internen Risikoausgleich haben, vor hohen Belastungen geschützt werden.
- Die Finanzierung bestimmter Ausgaben wird aus ordnungspolitischen Gründen bestimmten Teilgruppen der Gesellschaft (Unternehmen insgesamt, Branchen, Berufsgruppen, Beschäftigte etc.) zugeordnet, da in ihrer Sphäre besondere Risiken entstehen (z.B. Insolvenz oder Unfälle) und sie von den Ausgaben des Fonds (z.B. Unfallschutz oder Berufsausbildung für eine Branche) besonders profitieren. Eine Steuerfinanzierung für diese gruppennützigen Ausgaben wird aus ordnungspolitischen Gründen nicht erwogen.
- Durch eine Umlagefinanzierung soll das Versagen des Marktes, der nicht in der Lage ist, notwendige Gemeinschaftsgüter zu produzieren, kompensiert werden. Einzelne Unternehmen sind nicht bereit oder nicht in der Lage, solche Gemeinschaftsgüter zu produzieren, da sie entweder im harten Kostenwettbewerb die Investitionskosten nicht auf die Preise aufschlagen oder die Erträge ihrer Investitionen an andere Unternehmen verlieren können. Unterinvestitionen in Aus- und Weiterbildung wegen ihrer hohen Kosten und des Verlustrisikos durch Abwanderung der qualifizierten Beschäftigten zu Konkurrenzunternehmen sind ein typisches Beispiel hierfür. Abwerbungsstrategien von Konkurrenten („Trittbrettfahrern“) verschärfen dieses Problem. Die Unterinvestition kann sowohl die Quantität als auch die Qualität der Ausbildung betreffen.
- Ein Fonds soll das Verhalten der Beitragszahler steuern. Das kann über die Abgabe- wie die Einnahmeseite erfolgen. So kann die Höhe der Abgabe bei zielkonformem Verhalten

(z.B. Senkung der Unfälle oder Erhöhung der Ausbildung) sinken. Oder es kann zielkonformes Verhalten unterstützt werden (z.B. Übernahme der Mehrkosten bei der Beschäftigung von Behinderten).

- Bestimmte Gruppen von Betrieben oder Beschäftigten sollen durch eine Umlage gezielt gefördert werden. Die Schwerbehindertenabgabe bzw. Fonds für besondere Beschäftigtengruppen, wie etwa für Leiharbeitnehmer in Österreich (vgl. Cedefop, 2022), sollen Nachteile dieser Gruppen auf dem Arbeitsmarkt ausgleichen. Sowohl über gestaffelte Beiträge wie auch über gezielte Unterstützungen können bestimmte Betriebe - wie etwa Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) - gefördert werden.
- Durch staatliche Regulierungen sollen kollektive Handlungsprobleme der Unternehmen überwunden werden. Solche Handlungsprobleme können die Folge einer hohen Fragmentierung der Unternehmen (hohe Anteile von KMU) oder der Schwäche von Verbandsstrukturen sein. Eine für die Einführung von Branchenfonds notwendige Aggregierung der Interessen kann an konkurrierenden Arbeitgeberverbänden und zersplitterten Gewerkschaften oder an der unzureichenden Repräsentativität bestehender Verbände scheitern. Der Staat kann diese Handlungsschwäche dann über obligatorische Umlagen und/oder Mitgliedschaften (z.B. in Kammern) auflösen.

Die internationale vergleichende Literatur zeigt (vgl. Gasskow, 2001; Cedefop, 2008; Bosch, 2010; Cedefop, 2022), dass es sehr unterschiedliche Typen von Fonds zur Finanzierung der Erstaus- und der Weiterbildung gibt. Wenn die Umlage vorwiegend als Finanzquelle dient und auch für allgemeine Bildung oder andere Zwecke verwendet wird, hat sie den Charakter einer Steuer und kann im engeren Sinne nicht als Fonds bezeichnet werden.

In den levy-exemption Fonds muss eine Abgabe nur bezahlt werden, wenn das Unternehmen zu wenig in Aus- oder Weiterbildung investiert. Dazu müssen Zielgrößen (z.B. Aus- bzw. Weiterbildungsquoten oder Anteile der Aus- und Weiterbildungsausgaben an den Arbeitskosten) festgelegt werden. Solche Fonds sind hinsichtlich der Qualität passiv und beschränken sich auf die Umverteilung der Kosten.

In den levy-grant Fonds müssen die Beiträge grundsätzlich an den Fonds gezahlt werden. Die Mittel fließen dann über Zuschüsse an die Betriebe, Einzelpersonen oder Ausbildungseinrichtungen zurück. In levy-grant Fonds sind die Steuerungs- und Umverteilungsmöglichkeiten des Fonds erheblich größer. Die Ziele können erweitert werden (etwa Finanzierung überbetrieblicher Ausbildung etc.). Gleichzeitig steigt der Verwaltungs- und Steuerungsaufwand gegenüber den levy-exemption Fonds, da die Finanzierung aller Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen über den Fonds läuft und möglicherweise die Aus- und Weiterbildung direkt gestaltet und gesteuert wird.

Hinsichtlich der Politik der Fonds kann man zwischen passiven umverteilenden Fonds und aktiv gestaltenden Fonds unterscheiden. Bei den passiv umverteilenden Fonds verbleibt die Aus- oder Weiterbildungsinitiative bei den Unternehmen. Aktiv gestaltende Fonds gehen auf die Unternehmen ein, erkunden ihren Bedarf, informieren und beraten und entwickeln geeignete Projekte.

Diese Grundtypen von Fonds oder Mischtypen können auf nationaler und regionaler Ebene für die gesamte Wirtschaft oder für bestimmte Branchen und Berufsgruppen eingeführt werden. Die Datenbasis des Cedefop (2022) und andere Studien (z.B. Frey & Oswald, 2019) zeigen, dass aktuell die meisten Fonds in der Europäischen Union nationale bzw. Branchenfonds sind, es aber auch regionale Fonds gibt.

Allen echten Fonds gemeinsam ist, dass die Ausgabenzwecke festgelegt sind. Zum Teil geht die Festlegung bis ins Detail, so dass kein Diskretionsspielraum im Fonds besteht. In diesem Fall handelt es sich meist um passive Fonds, die nicht selbst gestalten, sondern den Betrieben die Kosten für bestimmte Risiken oder Aktivitäten erstatten. Andere Fonds lassen Spielräume für die aktive Gestaltung im Aufgabenfeld des Fonds, d.h. sie definieren Ausgabenzwecke, nicht aber die konkreten Maßnahmen, die sich ändern können, weil sich die Umstände ändern oder weil man sich für wirkungsvollere Maßnahmen entscheidet. In diesem Fall kommt der governance-Struktur der Fonds eine zentrale Bedeutung zu. Branchenfonds werden meistens paritätisch von den Sozialpartnern verwaltet, die auch über die Maßnahmen entscheiden. Der Staat kann bei gesetzlich etablierten Fonds die governance, wie in den französischen Fonds, an die Sozialpartner einer Branche delegieren und sich auf Rahmensetzungen (max. Anteil von Verwaltungsausgaben oder Mindestgröße von Branchenfonds) beschränken. Bei staatlichen Fonds mit diskretionären Anteilen ist meistens die Mitwirkung der Sozialpartner vorgesehen, um die Betriebsnähe der Maßnahmen und den Konsens über die Umlagefinanzierung sicher zu stellen.

Mit Fonds können Aus- und Weiterbildung für bestimmte Unternehmen oder Personengruppen gezielt gefördert werden. Die Förderung kann über die Einnahme- oder die Ausgabenseite erfolgen. Auf der Einnahmeseite sind in anderen Ländern kleinere Unternehmen von der Umlagezahlung oft ausgenommen oder zahlen geringere Beiträge als größere Unternehmen (vgl. Bosch, 2010). Die Höhe der Umlage kann nach Personengruppen (z.B. höhere Beiträge für Leiharbeitnehmer oder befristete Beschäftigte, wie in Frankreich) gestaffelt werden. Auf der Ausgabenseite können bestimmte Unternehmen, Personengruppen oder Maßnahmentypen (abschlussbezogene Weiterbildung, Verbundweiterbildung) gezielt gefördert werden.

Über die Umlage und Kostenerstattung können unterschiedlich starke Anreize gesetzt werden. Über eine hohe Umlage kann eine Vollkostenerstattung erfolgen. Bei Teilkostenerstattungen verbleiben Risiken bei den Unternehmen. Wenn die ausbildenden Betriebe Erträge haben (z.B. produktiver Einsatz der Auszubildenden, Verbleib der Auszubildenden in ihrem Betrieb, Reputationsgewinn) wird meist nur ein Teil der Ausbildungskosten erstattet. Umlagen können auch gezielt nur bestimmte Kostenbestandteile ausgleichen, wie etwa die Berufsschultage von Auszubildenden (wie in Dänemark).

Dieser knappe Überblick über Ziele und Typen von Fonds beansprucht nicht, einen vollständigen internationalen vergleichenden Überblick über Fonds zu geben. Das wäre Aufgabe eines größeren Forschungsprojekts. Für dieses Gutachten genügt es festzuhalten, dass Fonds aus sehr unterschiedlichen Gründen gebildet werden können und dass sie auch sehr verschieden konstruiert sein können. Ausbildungsfonds können mit dem Ziel eingeführt werden,

- die Ausbildungsquote zu erhöhen,
- die Ausbildungsqualität zu verbessern,

- einen Risiko- und Kostenausgleich zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben zu organisieren,
- Marktversagen und kollektive Handlungsprobleme bei der Produktion von Gemeinschaftsgütern zu kompensieren,
- das Ausbildungsverhalten über die Einnahme- und Ausgabegestaltung zu beeinflussen sowie
- die Unternehmen an den Kosten bestimmter betrieblicher und überbetrieblicher Ausbildungsaufgaben aus ordnungspolitischer Sicht zu beteiligen.

Weiterhin kann der Staat über die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen tariflicher Vereinbarungen, Branchen bei der Bildung von Fonds unterstützen, oder er nimmt es selbst in die Hand, einen Fonds zu gründen. Auf der Einnahme- und der Ausgabeseite ebenso wie bei der governance-Struktur der Fonds steht ein modularer Aufbaukasten unterschiedlicher Fondsmodelle zur Auswahl, der an den Einzelfall angepasst werden muss und der bei der Entwicklung unseres Vorschlags hilfreich war.

5.2 Wirkungen von Ausbildungsfonds

Die meisten Aussagen zu den Wirkungen von Ausbildungsfonds beruhen auf theoretischen Annahmen und Plausibilitätsüberlegungen (vgl. Schuß, 2020, S. 14). Auffällig ist, dass sich die Wirkungsanalysen fast ausschließlich auf die Erhöhung der betrieblichen Ausbildung konzentrieren. Andere Ziele der Einführung von Fonds, wie die Verbesserung der Qualität der Ausbildung (siehe Abschnitte zu den Berufsbildungsumlagen im Bauhauptgewerbe und der Pflege), die ordnungspolitische Beteiligung der Betriebe an bestimmten Ausbildungskosten, die gezielte Entlastung bestimmter Betriebe oder die Förderung bestimmter Gruppen von Beschäftigten werden kaum beachtet. Insofern ist bei den Evaluationen eine Zielverengung zu beobachten, die nicht zuletzt aus der schwierigen Messbarkeit anderer Ziele resultiert.

Die meisten Studien betonen, dass Ausbildungsumlagen hinsichtlich der Erhöhung der Ausbildungsquote umso wirkungsvoller sind, je genauer sie auf bestimmte Sektoren zugeschnitten worden sind, je höher die Ausbildungskosten und Arbeitskräfteengpässe und je ausgeprägter Abwerbestrategien sind. Des Weiteren wird darauf verwiesen, dass die Höhe der Erstattungen, die Verlässlichkeit der Unterstützung auszubildender Betriebe und die Effizienz der verantwortlichen Institutionen eine wichtige Rolle spielen (vgl. Schuß, 2022, S. 14-16).

Es finden sich nur wenige Wirkungsanalysen mit Kontrollgruppen, was sicherlich auch daran liegt, dass sich nicht so leicht vergleichbare Kontrollgruppen finden lassen. In Dänemark variierten die Ausbildungserstattungen und -umlagen in den 80er und 90er Jahren und die Variationen der Subventionshöhe wurden als Treatment behandelt. In einzelnen Branchen wurde starke Effekte, in anderen geringe oder keine festgestellt (vgl. Westergaard & Rasmussen, 1999).

Eine umfangreiche und einzigartige Literatur zu Wirkungsanalysen von Umlagen finden sich in der US-amerikanischen Bauwirtschaft. Dort sind Umlagen per Tarifvertrag vereinbart worden. Da das US-amerikanische Arbeitsrecht keine Allgemeinverbindlichkeitserklärungen kennt, konnte der Geltungsbereich dieser Tarifverträge nur über Tariftreuegesetze (prevailing wage laws) auf der Ebene der US-Staaten oder des Bundesstaates ausgedehnt wurde. Diese

prevailing wage laws wurden in einzelnen Staaten z.T. eingeführt, wieder abgeschafft und erneut eingeführt, so dass vielfältige Vorher-Nachher-Vergleiche möglich waren. Zusätzlich konnte man in der Wirtschaftsstruktur ähnliche Staaten mit und ohne Tariftreuegesetze miteinander vergleichen, was die Zahl der möglichen Kontrollgruppen erhöhte.

Die Stärke der US-amerikanischen Bauforschung liegt darin, dass nicht nur die Zahl der Ausbildungsplätze miteinander verglichen werden konnte. Es stehen auch detaillierte Kostensätze für vergleichbare Bauprojekte (z.B. Schulgebäude) sowie zur Produktivität und der Kapitalintensität der Bauunternehmen zur Verfügung. Die zahlreichen Differenz-in-Differenz-Vergleiche zeigen, dass Tariftreuegesetze in der US-amerikanischen Bauwirtschaft nicht nur die Zahl der Ausbildungsplätze erhöht hat, sondern auch die Produktivität und die Kapitalintensität der Betriebe. Auch die Qualität der Ausbildung scheint sich verbessert zu haben, da die Abbruchquoten während der Ausbildung in Staaten mit Tariftreuegesetzen geringer als in Staaten ohne Tariftreuegesetze waren (vgl. Bilgingsoy, 2005). Im Ergebnis waren die Ausgaben für ein Schulgebäude in Staaten mit einem Tariftreuegesetz trotz höherer Löhne und den Ausgaben für die Berufsausbildung nicht höher als in Staaten ohne Tariftreuegesetze, was sich nur durch die gestiegene Produktivität erklären lässt (vgl. Philips, 2003). Die US-Staaten konnten also durch untertarifliche Bezahlung und die Einsparung der Umlagezahlung ihre Bauausgaben nicht senken, wohl aber die Qualität der Bauprojekte und die Lebenslage der Bauarbeiter verschlechtern und die Zahl der Unfälle signifikant erhöhen (vgl. Azari-Rad, 2005). Hinzu kamen regionale Effekte, da in Staaten mit Tariftreuegesetze auch die regional verankerten Unternehmen erfolgreich mitbieten konnten. Die klaren Evidenzen, die in den zahlreichen Hearings in den Parlamenten der US-Staaten präsentiert wurden, haben auch republikanisch regierte Staaten zu Tariftreuegesetzen veranlasst. In der Wissenschaft hat sich auf dieser Basis eine eigene Theorie von Tariftreuegesetzen entwickelt (vgl. Azari-Rad et al., 2005).

Die einzige uns bekannte deutsche Studie zu den quantitativen Wirkungen einer Umlage mit Hilfe von Kontrollgruppen wurde von Schuß (2020) vorgelegt. Er nutzt den Umstand, dass in der Altenpflege in sechs Bundesländern eine Ausbildungsumlage zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt wurde und sich dadurch Treatment- und Kontrollgruppen bilden ließen. „Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass ambulante Pflegedienste ihre Ausbildungsbereitschaft unmittelbar infolge der Einführung der Ausbildungsumlage erhöhen. Heime passen ihr Ausbildungsverhalten hingegen nicht sofort an; der Anteil an Pflegeeinrichtungen, die neue Auszubildende beschäftigen, und die Anzahl neuer Auszubildender wird jedoch durch die Ausbildungsumlage auch für diese Gruppe in der mittleren Frist signifikant gesteigert.“ (Schuß, 2020, S. 5) (vgl. auch Abschnitt 5.3.2 zur Umlage in der Pflege).

Die Forschungslage zu den Wirkungen von Fonds ist sicherlich unbefriedigend. Die wenigen belastbaren Ergebnisse aus Untersuchungen mit Kontrollgruppen zeigen aber positive Wirkungen von Fonds auf die Ausbildungsquote. Die amerikanischen Evaluationen der Ausbildungsfonds in der Bauwirtschaft belegen zusätzlich positive Wirkungen auf die Ausbildungsqualität. Die beiden deutschen Fallstudien zur Ausbildungsumlage im Bauhauptgewerbe und der Pflege (Abschnitte 5.3) geben ebenfalls überzeugende Beispiele der Steigerung der Ausbildungsqualität, da die Einführung der Umlage eng mit einer Neuordnung der Berufe verbunden war. Da Fonds sehr unterschiedlich konstruiert sein können und auch ihr Geltungsbereich differieren kann, lassen sich die bisher vorliegenden Ergebnisse allerdings nicht ohne weiteres verallgemeinern.

Die meisten anderen Studien untersuchen nicht die Auswirkungen einer Umlage, sondern die von steuerfinanzierten oder beitragsfinanzierten Ausbildungssubventionen, die allerdings im Unterschied zu langfristigen Fondsregelungen in ihrer Ausgestaltung häufig variieren und den Betrieben damit keine langfristige Planungssicherheit geben. Brébion (2020) zeigt für Frankreich, dass staatliche Subventionen der betrieblichen Berufsausbildung die Ausbildungsintensität in bereits ausbildenden Betrieben erhöhten, aber keine neuen Betriebe für die Ausbildung gewonnen werden konnten. Eine deutsche Studie bestätigt den Einfluss der Höhe von Subventionen der Ausbildung sowohl auf die Ausbildungsintensität bereits ausbildender Betriebe als auch die Gewinnung neuer Betriebe für die Ausbildung (vgl. Bonin et al., 2013). Allerdings seien dabei auch Mitnahmeeffekte zu beobachten. Muehlemann u.a. (2007) stellen fest, dass in der Schweiz wegen der längeren Ausbildungszeit und der damit höheren Wertschöpfung der Auszubildenden eine betriebliche Berufsausbildung für 60 % der Betriebe negative Kosten hat, was Auswirkungen auf die Entscheidung auszubilden, aber nicht auf die Zahl der Auszubildenden hat.

Mehrere österreichische Untersuchungen (vgl. Wacker, 2007; Vogtenhuber et al., 2010a; Vogtenhuber et al., 2010b) untersuchen die Auswirkungen von Ausbildungsplatzsubventionen. Sie kritisieren, dass drei Viertel der Ausbildungsverhältnisse auch ohne die stattlichen Zuschüsse abgeschlossen worden wären. Die Autoren fordern eine Konzentration der Zuschüsse auf lernschwächere und benachteiligte Jugendliche.

Da sich an Umlagen aber alle Betriebe aus dem jeweiligen Geltungsbereich beteiligen, kann man bei Umlagen anders als bei staatlichen Subventionen nicht mehr ohne weiteres von Mitnahmeeffekten sprechen. Wenn die Umlage von den Unternehmen getragen wird und ihr Ziel explizit auch in einer Kostenbelastung der nichtausbildenden und Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe liegt, ist die Mitnahme der ausbildenden Betriebe ja gewünscht und einer der vereinbarten Zwecke des Fonds.

5.3 Ausgewählte Beispiele

5.3.1 Ausbildungsfonds im deutschen Bauhauptgewerbe

Anfang der 1970er Jahre stand die Berufsausbildung im Bauhauptgewerbe vor dem Kollaps. Der Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe, der Anfang der 1950 noch bei 10 % lag, war bis 1970 auf nur noch 1,8 % geschrumpft (Tabelle 1). Diese historisch niedrige Ausbildungsquote reichte bei weitem nicht aus, um den Fachkräftestamm der Branche zu reproduzieren, geschweige denn die deutlich wachsende Nachfrage nach Fachkräften zu befriedigen. Während in den 1950er Jahren das Verhältnis zwischen Facharbeitern und an- bzw. ungelernten Werkern noch bei 1:1 lag, hatte es sich zu Beginn der 70er Jahre auf 2:1 zugunsten der Facharbeiter verschoben. Hinzu kamen steigende Qualitätsanforderungen an die Berufsausbildung. Die klassische Beistelllehre vermittelte zu wenig Kenntnisse über neue Baumaterialien, -verfahren und -technologien.

Tabelle 1: Zahl der Auszubildenden, Ausbildungsquote* und Ausbildungsbetriebsquote** im Bauhauptgewerbe 1950 – 2020***

Jahr	Zahl der Auszubildenden in Tsd.	Ausbildungsquote in %	Ausbildende Baubetriebe in %
1950****	93,9	10,3	
1960	52,5	3,5	
1970	28,2	1,8	
1975	35.6	2,9	
1980	67,9	5,4	
1985	68,9	6,7	
1991	64,7	5,4	
1995	99,2	8,1	37 (1996)
2000	62,0	7,3	35
2005	37,1	6,5	25
2010	36,0	6,2	22
2015	36,4	5,6	20
2020	41,4	5,3	20 (2019)

* Anteil aller Auszubildenden aller Beschäftigten der für die SOKA-BAU beitragspflichtigen Betriebe

** Anteil der ausbildenden Betriebe an allen für die SOKA-BAU beitragspflichtigen Betriebe

*** Bis 1991 nur Westdeutschland

**** für die Jahre 1950 und 1960 nur gewerbliche Auszubildende

Quelle: Bosch & Hüttenhoff, 2022, S. 246 (nach SOKA BAU und Streeck u.a., 1987)

Die tieferen Ursachen für diese Krise lagen im Versagen des Marktes, in einem hochvolatilen Arbeitsmarkt mit vielen Kleinbetrieben und zunehmendem Kostendruck den notwendigen Qualitätssprung in der Berufsausbildung zu ermöglichen. Wegen der weit über dem Durchschnitt anderer Branchen liegenden Fluktuation der Beschäftigten stellten ausbildungswillige Betriebe ihre Berufsausbildung ein, da ihnen das Risiko eines Verlusts steigender Ausbildungsinvestitionen durch eine Abwanderung der Beschäftigten zu ihren Konkurrenten oder in andere Branchen zu hoch war.

Zur Abwendung dieser existenzbedrohenden Ausbildungskrise einigten sich die Sozialpartner der Branche 1975 auf eine große Berufsbildungsreform mit vier Bausteinen. Der erste Baustein war die Einführung einer gestuften Ausbildung mit einer gemeinsamen Grundausbildung für alle Bauberufe, um die Kooperation zwischen den Gewerken auf den Baustellen zu erleichtern. Der zweite Baustein war die Einführung einer obligatorischen überbetrieblichen Ausbildung von insgesamt 37 Wochen für alle Berufe im Bauhauptgewerbe, in der die gemeinsame Grundausbildung und eine breite Fachausbildung in den Berufen vermittelt wurden. Der dritte Baustein war die deutliche Erhöhung der Ausbildungsvergütungen, um die Berufsausbildung in der Branche für die Jugendlichen attraktiver zu gestalten. Der vierte Baustein war die Einführung einer Umlage zur Voll-Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung und zur Teilfinanzierung der betrieblichen Ausbildungskosten.

Alle Betriebe des Bauhauptgewerbes wurden verpflichtet, einen monatlichen Beitrag von damals 1,5 % der Bruttolohnsumme an den Berufsbildungsfonds der Sozialkassen abzuführen. Aus diesem Fonds wurde ein wesentlicher Anteil der Kosten für die überbetriebliche Ausbildung und die Ausbildungsvergütungen vor allem im ersten und zweiten Ausbildungsjahr, in

denen der Anteil der überbetrieblichen Ausbildung sehr hoch ist, erstattet. Durch den Fonds kam es zu einem Finanzierungsausgleich zwischen dem Handwerk, das die meisten Jugendlichen ausbildete, und der Industrie, deren Ausbildungsleistung erheblich unter ihrem Beschäftigungsanteil lag. Die Bauindustrie war und ist sehr daran interessiert, gut qualifizierte Jugendliche, die mit neuen Technologien und Bauverfahren vertraut sind, zu gewinnen und war daher zu diesem Finanzierungsausgleich bereit, mit dem die gesamte Reform auch vom Handwerk akzeptiert wurde.

Die Umlage wird über die Sozialkasse der Bauwirtschaft, die SOKA-BAU in Wiesbaden, erhoben. Es handelt sich um eine von den Sozialpartnern gemeinsam verwaltete Einrichtung, die Umlagen auch für andere Zwecke (Gehaltszahlung während des Urlaubs, Alterssicherung, Wintergeld) einzieht und für die in einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag festgelegten Zwecke an die Betriebe, die Beschäftigten und die überbetrieblichen Ausbildungszentren weitergibt. Die Einführung der Berufsbildungsumlage im Jahre 1975 wurde durch die bereits eingespielten administrativen Verfahren bei der Erhebung einer Umlage und die enge Kooperation der Sozialpartner in den Sozialkassen erleichtert. Durch die vollständige Erfassung aller umlagepflichtigen Betriebe durch die SOKA-BAU konnte die neue zusätzliche Umlage ohne Zeitverzögerung durch den Aufbau neuer Strukturen erhoben und zielgerecht verausgabt werden. Die Höhe der Umlage schwankte im Zeitraum von 1999 bis 2020 zwischen 1,6 und 2,4 %. Immer wenn sich Reserven gebildet hatten, konnte man die Umlage zeitweise senken.

Die Grundstrukturen des Umlagesystems haben sich seit 1975 nicht verändert. Veränderungen ergaben sich durch neue Aufgaben, die Reform der Berufsbilder und auch Vereinbarungen zur Kosteneinsparung. Nach der Wiedervereinigung stieg die Umlage durch die Einbeziehung des ostdeutschen Bauhauptgewerbes, das wegen der niedrigeren Löhne unterproportional zu den Einnahmen beitrug, auf 2,8 % an. Zur Kosteneinsparung wurden die Ausbildungsvergütungen abgesenkt und die Erstattung der gewerblichen Ausbildungsvergütungen von 23 auf 17 Monatsvergütungen gesenkt. Durch die Reform der Berufsbilder wurde im Jahr 2000 die Dauer der überbetrieblichen Ausbildungswochen von 37 auf einen Korridor zwischen 32 und 37 abgesenkt. Gleichzeitig wurden aber auch neue Aufgaben übernommen. 2013 wurde das Projekt „Berufsstart Bau“ gestartet, das sich an förderbedürftige Jugendliche richtete, die nicht direkt eine Ausbildung aufnehmen können. Die Jugendlichen verbringen während des sechs- bis zwölfmonatigen Praktikums die Hälfte der Zeit in einem Baubetrieb, wo sie einen Einblick in die Bauarbeit erhalten und praktische Erfahrungen sammeln können. In der anderen Hälfte der Zeit erwerben sie berufliche und schulische Grundkenntnisse in den überbetrieblichen Ausbildungsstätten der Bauwirtschaft. Finanziert wird das Projekt aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und der SOKA-BAU. Die Bundesagentur für Arbeit übernimmt über ihr Programm „Einstiegsqualifizierung“ die Praktikumsvergütungen und die SOKA-BAU finanziert über die Umlage die überbetriebliche Unterweisung.

Als deutlich wurde, dass ein Teil der überbetrieblichen Ausbildungszentren die in der Reform der Bauberufe von 1999 vereinbarte handlungsorientierte Ausbildung noch nicht umgesetzt hatten, beschlossen die Sozialpartner eine obligatorische Zertifizierung der Ausbildungszentren, die 2011 durchgeführt und 2016 wiederholt wurde. Um förderfähig zu bleiben, mussten die beanstandeten Mängel beseitigt werden. In der Folge kam es zu einer Konsolidierung der überbetrieblichen Ausbildungsstätten. Ihre Zahl verringerte sich von 222 im Jahr 2010 auf 181 (Bosch & Hüttenhoff, 2022, S. 236ff.).

Durch die Berufsbildungsumlage konnten 2020 etwas mehr als 400 Millionen € für die Berufsausbildung in der Branche eingesetzt werden. Der überwiegende Anteil (70 %) der Ausgaben entfällt auf die Erstattung der Ausbildungsvergütungen an die Betriebe. 30 % der Ausgaben entfallen auf die Finanzierung der überbetrieblichen Ausbildung und die Erstattung der Fahrkosten zu den Ausbildungsstätten (Tabelle 2).

Tabelle 2: Erstattungen für die Berufsausbildung 2020 aus der Umlage (in Euro)

	Alte Bundesländer	**Neue Bundesländer**	**GESAMT**
Ausbildungsvergütung	242.390.170	37.990.280	280.380.449
Überbetriebliche Ausbildung	88.541.977	24.881.024	113.423.002
Fahrtkosten	7.814.912	1.363.351	9.178.263
Insgesamt	**338.747.059**	**64.234.655**	**402.981.714**

Quelle: SOKA-Bau Geschäftsbericht 2020

Die Ausbildungsquote erholte sich zeitnah nach Einführung der Umlage (Tabelle 1). Im Bauboom nach der Wiedervereinigung erreichte sie mit über 8 % ein Rekordniveau, fiel dann in der großen Baukrise zwischen 1995 und 2005 stark ab, um dann wieder leicht anzusteigen. Inzwischen wächst die Zahl der Auszubildenden wieder. Allerdings hat die Branche erhebliche Probleme bei der Gewinnung neuer Auszubildender, nicht zuletzt, weil ihr Ruf als sicherer Arbeitgeber in der Krise stark gelitten hat. Hinzu kommt die starke Zunahme von Klein- und Kleinstbetrieben in den letzten Jahrzehnten, die oft nicht in der Lage sind, eine Berufsausbildung anzubieten. Diese „Zellteilung“ in der Branche erklärt den sinkenden Anteil der ausbildenden Betriebe (Tabelle 1).

Die Berufsbildungsumlage ist in der Branche heute unumstritten. Der Hauptgrund für die hohe Akzeptanz ist die hohe Ausbildungsqualität, die ohne die überbetriebliche Ausbildung in dieser Breite nicht zu erzielen wäre. Ohne den Kostenausgleich für die auszubildenden Betriebe könnte eine solch hochwertige Ausbildung nicht finanziert werden und die meisten Ausbildungsbetriebe würden nicht mehr ausbilden.

Eine solche umfassende Reform, die auch nicht ausbildende „Trittbrettfahrer“ zur Kasse bittet, war im Konsens nur unter den besonderen Bedingungen der Bauwirtschaft möglich. Am wichtigsten war sicherlich für alle Beteiligten die Gewähr der „Gruppennützigkeit“, dass also die Erträge der Ausbildung nur der Branche und nicht anderen Branchen zugutekommen. Die gewerblichen Bauberufe, bei denen die Erstattungen der Ausbildungsvergütungen und die Dauer der überbetrieblichen Ausbildung am höchsten liegen, werden fast nur in der Baubranche nachgefragt, so dass nicht nur die Finanzierungslasten, sondern auch die Erträge in der Branche verbleiben. Die zweite Bedingung war die Überschaubarkeit der Akteure und ihre Bereitschaft, divergierende Interessen auszugleichen. Letztendlich entschieden nur drei Spitzenverbände der Bauwirtschaft über die Neuordnung.

5.3.2 Pflegeausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen

5.3.2.1 Entwicklung und Gründe für die Umlage

Durch die Zusammenführung der drei Berufe nach dem Krankenpflege- und Altenpflegegesetz (Gesundheits- und Krankenpflege, Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie Altenpflege) sollte eine Ausbildung in diesem Bereich attraktiver und zukunftsfähiger werden. Ziel der Reform war eine breitere und qualitativ verbesserte Ausbildung, die den Einsatz im gesamten

Spektrum der Pflegetätigkeiten und damit eine Erleichterung der Mobilität zwischen den unterschiedlichen Pflegebereichen ermöglichen soll. Alle Auszubildenden erhalten zwei Jahre lang eine gemeinsame, generalistisch ausgerichtete Ausbildung, in der sie einen Vertiefungsbereich in der praktischen Ausbildung wählen. Auszubildende, die im dritten Ausbildungsjahr die generalistische Ausbildung fortsetzen, erwerben den Berufsabschluss „Pflegefachfrau“ bzw. „Pflegefachmann“. Die neue generalistische Pflegeausbildung ist in anderen EU-Mitgliedstaaten anerkannt.

Die Grundlage für die Pflegeausbildung wird im Pflegeberufegesetz (PflBG) geregelt. Die Bundesländer sind für den Vollzug des PflBG zuständig und haben zusätzlich eigene Regelungen erlassen. Zur Sicherstellung einer hohen Ausbildungsqualität wurden Mindestanforderungen an Pflegeschulen festgelegt. Dazu wurden die beruflichen Anforderungen an Schulleitungen und Lehrkräfte definiert. Pflegeschulen haben darüber hinaus pro 20 Auszubildende mindestens eine hauptberufliche Lehrkraft nachzuweisen. Außerdem ist die Pflegeausbildung kostenlos und es wird eine angemessene Ausbildungsvergütung gezahlt.

Eine solche Qualitätsverbesserung der Ausbildung ist mit höheren Ausbildungskosten verbunden. In dem personalintensiven und unter hohem Kostendruck stehenden Pflegemarkt konnte dies nicht ohne eine gleichzeitige Neuregelung der Finanzierung der Ausbildung gelingen. Für die einzelnen Pflegeeinrichtungen ist das betriebswirtschaftliche Risiko einer Berufsausbildung hoch, da die ausgebildeten Pflegekräfte wegen des hohen Fachkräftemangels jederzeit in eine andere Einrichtung wechseln können. Gleichzeitig wirkt sich der Kostendruck negativ auf die Qualität der Ausbildung aus, wenn die praktische Ausbildung in Zeiten von Personalengpässen nicht adäquat umgesetzt werden kann und stattdessen eine stärkere Einbindung der Auszubildenden in den regulären Arbeitsalltag erfolgt.

Aus diesem Grund wurde zur Finanzierung der Pflegeausbildung ein Umlageverfahren mit folgenden gesetzlich festgelegten Zielen (§26 (1) PflBG) eingeführt:

- bundesweit eine wohnortnahe qualitätsgesicherte Ausbildung sicherstellen;
- eine ausreichende Zahl qualifizierter Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner ausbilden;
- Nachteile im Wettbewerb zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Einrichtungen vermeiden;
- die Ausbildung in kleineren und mittleren Einrichtungen stärken;
- wirtschaftliche Ausbildungsstrukturen gewährleisten.

Das Pflegeberufegesetz sichert mit dem sogenannten Ausgleichsfonds eine einheitliche Finanzierung der Pflegeausbildung, die aus Beiträgen der Krankenhäuser (Refinanzierung über die Krankenkassen), der Pflegekassen, der Länder und der Pflegeeinrichtungen (Refinanzierung durch Pflegebedürftige) gespeist wird.

5.3.2.2 Funktionsweise und Ablauf der Umlage

Die Ausgleichsfonds werden auf Länderebene organisiert und verwaltet.[11] In den Bremer Ausgleichfonds einzahlen (wie in anderen Bundesländern auch) müssen alle ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen des Landes Bremen mit einem gültigen Versorgungsvertrag (Anteil von 30,217 % des Gesamtvolumens), alle Krankenhäuser (Anteil 57,2380 %), das Land Bremen (Anteil 8,9446 %) und die Pflegeversicherung (über das Bundesamt für Soziale Sicherung mit einem Anteil von 3,6 %). Durch das Umlageverfahren werden alle Einrichtungen, egal ob sie ausbilden oder nicht, in gleicher Weise an den Kosten der Ausbildung beteiligt.

Zwischen den ausbildenden Einrichtungen, den „Leistungserbringern" und den Kostenträgern werden jeweils Ausbildungsbudgets für die praktische und schulische Ausbildung vereinbart. In fast allen Bundesländern – so auch in Bremen – wurden Pauschalbudgets vereinbart (eine Pauschale für die Schulen, eine Pauschale für die praktische Ausbildung). Die Pauschalen sind so zu bemessen, dass die Kosten der Pflegeausbildung bei Einhaltung aller Qualitätsvorgaben des Pflegeberufegesetzes und der landesrechtlichen Vorgaben vollständig durch die Ausbildungsbudgets finanziert werden.

Der Fonds finanziert also im Unterschied zu anderen Berufsbildungsfonds (etwa im Bauhauptgewerbe) nicht nur Teile der Ausbildungskosten, sondern erstattet die Gesamtkosten der generalistischen Pflegeausbildung. Diese Kosten setzen sich aus den folgenden Anteilen zusammen:

- Schulkosten (Lehrpersonal und laufende Sach- und Verwaltungskosten)
- Kosten der Ausbildungsvergütung: Ab dem zweiten Ausbildungsjahr wird ein Wertschöpfungsanteil der Auszubildenden abgezogen. In der stationären Pflege wird davon ausgegangen, dass 9,5 Auszubildende einen Wert von einer Vollzeitpflegekraft erwirtschaften; in der ambulanten Pflege liegt der Schlüssel bei 14:1.
- Kosten der praktischen Ausbildung (z. B. Praxisanleitung),
- Liquiditätsreserve, gemäß § 32 (1) Nr. 2 PflBG (3 %) und
- Verwaltungskosten, gemäß § 32 (2) PflBG (0,6 %).

Um das Gesamtvolumen des Pflegeausbildungsfonds zu bestimmen, werden folgenden Kriterien bei den Einrichtungen abgefragt:

(1) Ambulante Pflegeeinrichtungen: Summe der im Jahr abgerechneten Punkte nach SGB XI, Umsatz, der im Jahr durch die Zeitvergütung erwirtschaftet wurde, vereinbarter individueller Punktwert im Jahr.

(2) Stationäre Pflegeeinrichtungen: Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) aller Pflegefachkräfte, die am 15. Dezember des Vorjahres in der stationären Pflegeeinrichtung beschäftigt

[11] Um die jeweiligen regionalen Strukturen und Bedarfe einfließen angemessen zu berücksichtigen, wurde die Umsetzung des Pflegereformgesetzes an die Länder delegiert (§ 26 Ab. 2 PflBG).

oder eingesetzt waren (§ 11 Abs. 2 PflAFinV), Zahl der Pflegeplätze zum 01.05. laut Versorgungsvertrag, Anzahl der belegten Pflegeplätze zum 01.05., vorzuhaltende Pflegefachkräfte gem. § 11 (3) PflAFinV zum 01.05.

(3) Krankenhäuser: voraussichtliche Fallzahlen vollstationär, voraussichtliche Fallzahlen teilstationär, voraussichtliche Fallzahlen vollstationär (Psychiatrie), voraussichtliche Fallzahlen teilstationär (Psychiatrie), stationsäquivalente Fälle.

(4) Pflegeschulen: durchschnittliche Bruttoarbeitgeberkosten der hauptamtlichen Lehrkräfte gemäß dem jahresdurchschnittlichen Verhältnis von hauptamtlichen Lehrkräften pro Auszubildenden (Lehrer-Schüler-Verhältnis z.B. 1:24).

Hinzu kommen die voraussichtlichen (geplanten) Ausbildungskosten der einzelnen Einrichtungen (Planwerte).

Nach Feststellung des Gesamtfinanzierungsbedarfes, der für jedes Jahr neu ermittelt wird, werden die Refinanzierungswerte für die einzelnen Pflegebereiche berechnet und festgesetzt. Neben dem Land und der Pflegeversicherung werden die Krankhäuser und alle (teil-)stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen sowie ihre jeweiligen Bewohner:innen bzw. Kund:innen für das Aufbringen der notwendigen Geldmittel herangezogen. Für die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen stellen die zu zahlenden Umlagebeträge „durchlaufende Posten“ dar. Die Krankenhäuser können die auf sie entfallenden Umlagebeträge als Ausbildungszuschläge erheben. Diese Beträge werden direkt von der Krankenkasse refinanziert, ein Zuschlag für Patient:innen in Krankenhäusern fällt nicht an. Die Pflegeeinrichtungen müssen den Umlagebetrag über die Pflegeentgelte refinanzieren. Die auf sie entfallenden Umlagebeträge sind in der Vergütung der allgemeinen Pflegeleistungen berücksichtigungsfähig. Der Ausbildungszuschlag wird den Pflegebedürftigen mit der monatlichen Abrechnung in Rechnung gestellt. Dadurch können sich die monatlichen Belastungen der Pflegebedürftigen schnell um 100 € erhöhen.

Die Refinanzierungsbeträge von Pflegebedürftigen für das Kalenderjahr 2022 betrugen für die

1. vollstationäre Pflege: 3,32 € Zuschlag pro Tag
2. teilstationäre Pflege: 2,48 € Zuschlag pro Tag
3. Kurzzeitpflege: 5,31 € Zuschlag pro Tag
4. ambulante Pflege: Punkteaufschlagswert: 0,00361
    - Prozentualer Aufschlag 12 Monate: 6,85
    - Minutenwert Grundpflege: 0,05
    - Minutenwert Betreuung: 0,04
    - Minutenwert Hauswirtschaft: 0,03

Die zu Beginn eines Jahres festgesetzten Umlagebeträge der Einrichtungen und Dienste werden monatlich in den Fonds eingezahlt. Entstehende Über- oder Unterdeckungen werden mit Hilfe einer jährlichen Spitzabrechnung aufgedeckt und mit dem Umlagebetrag für das kommende Jahr verrechnet.

Die Auszahlungen an die ausbildenden Einrichtungen erfolgen ebenfalls monatlich. In quartalsweise zur Verfügung gestellten Erhebungsbögen werden die Auszubildenden sowohl von den Einrichtungen als auch den Pflegeschulen gemeldet. Alle Auszubildenden mit einem gültigen Ausbildungsvertrag werden berücksichtigt und ihre Kosten sind somit auch erstattungsfähig. Der Erstattungsbetrag setzt sich zusammen aus den anfallenden Arbeitgeberbruttokosten sowie einer monatlichen Pauschale zur Deckung der Kosten der praktischen Ausbildung. Diese beträgt für das Jahr 2022 monatlich 697,46 € je Auszubildenden.

In Bremen liegt die Vergütung in den tarifgebundenen Betrieben aktuell (2022) im ersten Ausbildungsjahr bei 1.140 €, im zweiten Ausbildungsjahr bei 1.202 € und im dritten Ausbildungsjahr bei 1.303 €. Es ist zu unterscheiden zwischen unter den TVöD fallenden Betrieben (insbes. kommun. Kliniken), Betrieben, die sich an dem TVöD anlehnen, den Angehörigen der Tarifgemeinschaft Pflege in Bremen (PfliB) und nicht tariforientierten Betrieben. PfliB gehören derzeit 15 ambulante und stationäre Pflegeanbieter an.

Die Erhebung und Verteilung der Mittel erfolgen in Bremen durch das Statistische Landesamt (StaLa). In anderen Bundesländern wurden andere Lösungen gefunden. Das StaLa ist ausschließlich für die verwaltungstechnische Abwicklung zuständig. Die inhaltliche Beratung liegt in der Zuständigkeit der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz.

Die Größe des Pflegeausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen betrug:

- 2020 - 11.195.674,06 €
- 2021 - 30.507.254,47 €
- 2022 - 44.291.613,63 €

Die deutliche Zunahme erklärt sich damit, dass in 2020 mit dem ersten Ausbildungsjahr begonnen wurde und in jedem Jahr ein neuer Ausbildungsjahrgang hinzukam. Die Zahl der Eintritte in eine Pflegeausbildung stieg in Bremen von 2019 auf 2020 um 15 % und von 2020 auf 2021 noch einmal um 2 %. Das sind beachtliche Steigerungen in kurzer Zeit. Allerdings erlauben erst längere Zeitreihen zuverlässige Aussagen, ob es sich hier um eine dauerhafte Erhöhung der Ausbildungsintensität handelt.

5.3.2.3 Bewertung und Erfolgsfaktoren

Mit der Einführung der Fondsfinanzierung erhielten die Träger der praktischen Ausbildung (Langzeitpflegeeinrichtungen, Krankenhäuser, ambulante Dienste) mehr Verantwortung und Mitsprachemöglichkeiten. „Die Pflegeschule trägt die Gesamtverantwortung für die Koordination des Unterrichts mit der praktischen Ausbildung. Sie prüft, ob der Ausbildungsplan für die praktische Ausbildung den Anforderungen des schulinternen Curriculums entspricht. Ist dies nicht der Fall, ist der Träger der praktischen Ausbildung zur Anpassung des Lehrplans verpflichtet“ (§10 (1) PflBG). Wie im dualen System der Berufsausbildung wird zwischen dem Träger der praktischen Ausbildung und der oder dem Auszubildenden ein Ausbildungsvertrag abgeschlossen, in dem auch eine „angemessene“ (§19 (1) PflBG) Ausbildungsvergütung festgelegt wird. Durch die vertragliche Bindung an den Träger hat sich die Ausbildung einer dualen Ausbildung angenähert.

Die fast vollständige Rückvergütung der Ausbildungskosten hat die hohen Investitionsrisiken der ausbildenden Betriebe substantiell verringert. Dadurch und durch die verbesserte Chance,

sich ohne die vorherigen Investitionsrisiken durch eigene Ausbildung einen eigenen qualifizierten Mitarbeiter:innenstamm aufzubauen, sind die Anreize, selbst auszubilden, deutlich gestiegen. Der Ausgleichsfonds verringert nicht nur die betriebswirtschaftlichen Risiken einer Ausbildung. Er steigert auch durch die Anhebung der Ausbildungsvergütungen, die mittlerweile an der Spitze aller Ausbildungsberufe liegen, auch die Attraktivität einer Pflegausbildung, in der vor nicht allzu langer Zeit noch Schulgeld gezahlt werden musste.

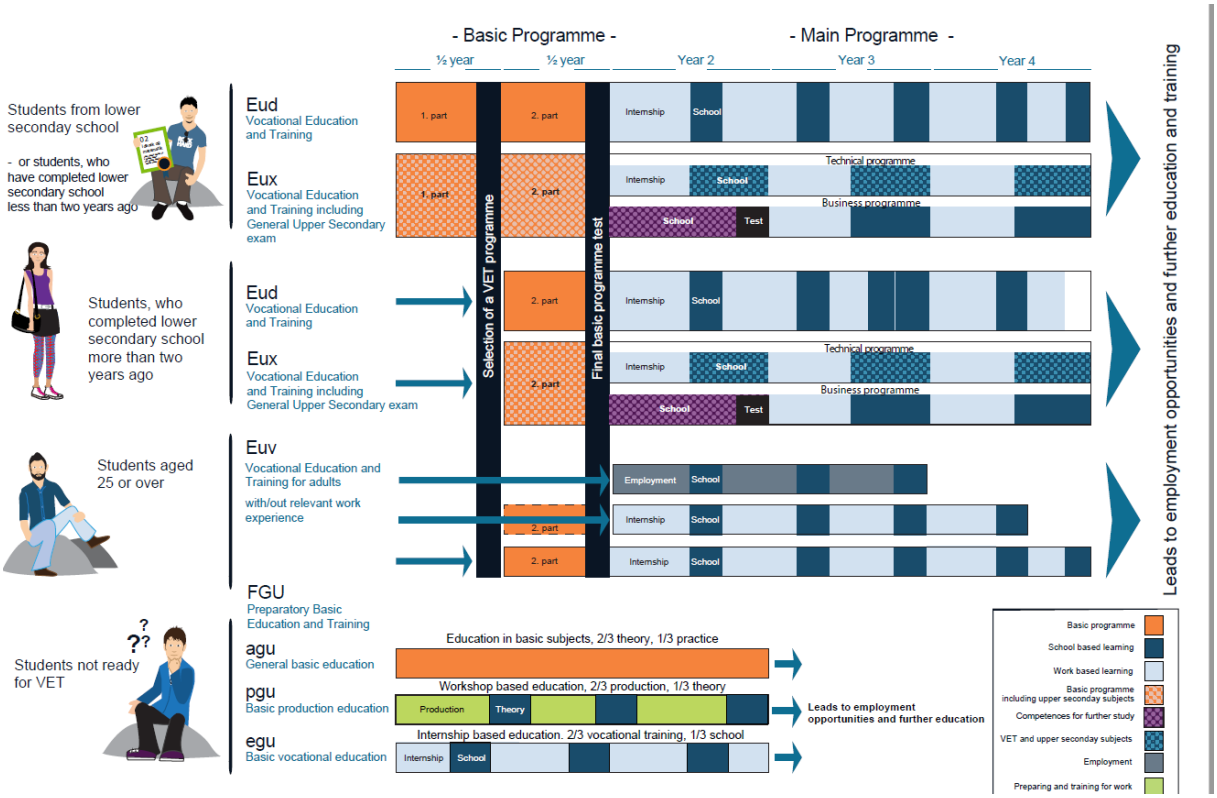
Auch die im Vergleich zu den bisherigen Ausbildungen deutlich anspruchsvollere Ausbildung wäre ohne die Umlagefinanzierung nicht möglich geworden, da sie die Ausbildungskosten und damit auch die Investitionsrisiken der ausbildenden Betriebe noch erhöht hätte. Denn durch die Zusammenführung der Berufsausbildung der unterschiedlichen Pflegausbildungen wurden die Einsatzmöglichkeiten der Ausgebildeten erweitert, wodurch das Abwanderungsrisiko nach einer Berufsausbildung steigt und der Verlust der Ausbildungsinvestition droht.

Mit der neuen Finanzierungsregelung alleine sind allerdings nicht alle Hindernisse einer Zunahme der Ausbildungszahlen beseitigt. Limitierende Faktoren liegen in der mangelnden Verfügbarkeit von Lehrpersonal (Schulen), von Praxisanleitenden bzw. Pflegefachkräften zur Gewährleistung der Umsetzung der und Freistellung für die praktische Ausbildung sowie in der Anzahl von geeigneten Bewerber:innen für die Ausbildung. Weiterhin wird angeführt, dass die generalistische Pflegausbildung vor allem die Altenpflegeheime überfordert, so dass sie die Ausbildung einstellen.

5.3.3 Der dänische Ausbildungsfonds (Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag AUB)

Dänemark hat – wie Deutschland – ein national einheitlich organisiertes duales Ausbildungssystem. Ausgebildet wird in insgesamt aktuell 101 verschiedenen Berufen mit zusätzlichen Spezialisierungen. Im Unterschied zu Deutschland sind Übergangssystem und Berufsausbildung nicht getrennt. Der Berufsausbildung in einem Betrieb ist ein schulischer Basiskurs vorgeschaltet, der für Schüler:innen mit niedrigen schulischen Abschlüssen länger ist. Zudem gibt es für alle, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, eine schulische Ausbildung mit unterschiedlichen Anteilen von Praxisphasen. Für Erwachsene über 25 Jahre wurden besondere Zugangswege geschaffen. Dabei wurde die Ausbildungszeit für diejenigen verkürzt, die bereits Berufserfahrungen im Bereich der auswählten Ausbildung erworben haben (Schaubild 1).

Schaubild 1: Struktur des dänischen dualen Ausbildungssystems



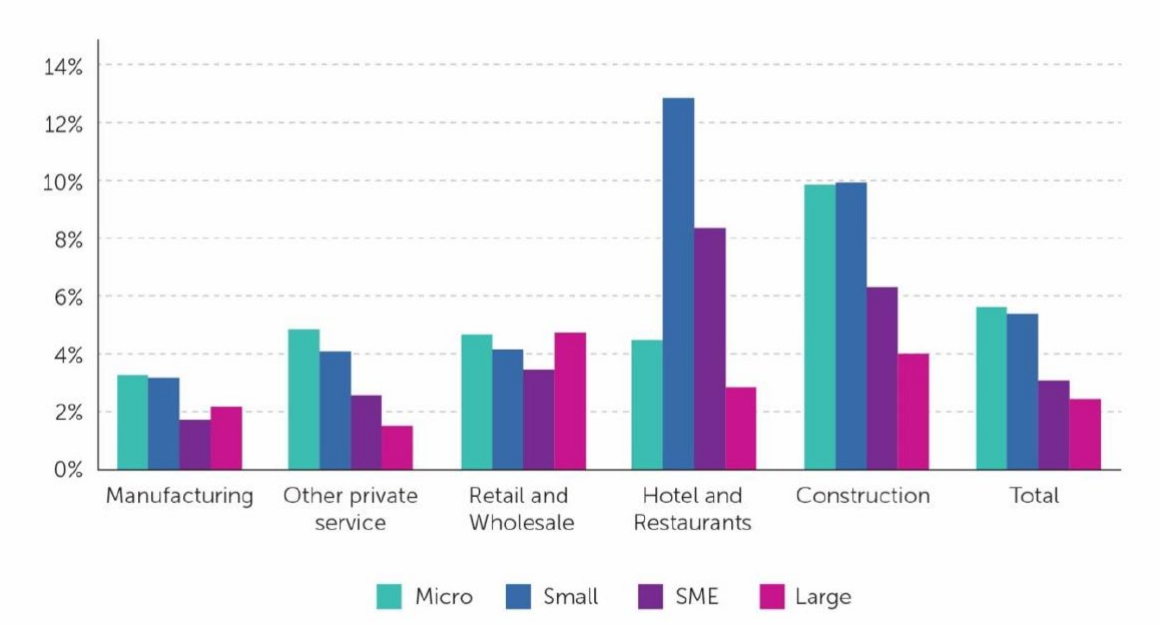
Quelle: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiklcHXosb3AhVXgf0HHcTnDMMQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Feng.uvm.dk%2F%2Fmedia%2Ffiler%2Fuvm-eng%2Fpdf%2F19%2F190617-infografik-eng-vocational-education-and-training.pdf&usg=AOvVaw2JkxK7i2H7AUE-vzNciGS1

Die betriebliche Ausbildung ist an einen Ausbildungsvertrag mit einem Unternehmen gebunden, das die tariflich festgelegte Ausbildungsvergütung zahlt. Die Ausbildungsvergütung steigt, wie in Deutschland, während der drei- bis vierjährigen Ausbildung, da der Wertschöpfungsanteil der Auszubildenden im Zeitablauf steigt.

Das dänische duale System beruht auf der engen Abstimmung der Sozialpartner mit den zuständigen Behörden. Für jedes Berufsfeld gibt es einen nationalen Berufsausschuss der Sozialpartner, der die Berufsbilder (Inhalt, Dauer, Anteile praktischer und theoretischer Ausbildung) festgelegt und an veränderte Bedarfe des Arbeitsmarktes anpasst (vgl. Andersen & Kruse, 2014, S. 10). Die lokalen Berufsbildungsausschüsse an den rund 100 dänischen Berufsbildungsausschüssen sind u.a. auch für die Zulassung der Unternehmen für eine Berufsausbildung zuständig.

Anders als in Deutschland haben sich nach Angaben von Ibsen & Thelen (2020) viele größere Unternehmen aus dem dualen System zurückgezogen und rekrutieren vorrangig Hochschulabsolvent:innen. Das dänische Ausbildungssystem ist also stärker als das deutsche in kleinen und mittleren Unternehmen verankert, in denen die Ausbildungsquote überdurchschnittlich hoch ist (Schaubild 2).

Schaubild 2: Ausbildungsquoten nach Branche und Betriebsgröße 2018



Micro: <10 employees, Small: 10-49 employees, Medium: 50-250 employees, Large: >250 employees.

Quelle: Ibsen & Thelen, 2020, S. 23

Nach Angaben in der Datenbank des Cedefop[12] sind die Ausbildungsvergütungen weitaus höher als in Deutschland, und zwar für alle Berufe einschließlich der in Deutschland in der Regel nur gering vergüteten Dienstleistungsberufe. Sie liegen zwischen 30 % (erstes Ausbildungsjahr) und 70 % (viertes Ausbildungsjahr) eines durchschnittlichen Beschäftigten und für über 25-Jährige mit einer Jahresvergütung von 29.894 Euro nochmals höher. Auszubildende erhielten in 2016/2017 folgende Jahresvergütungen im ersten und vierten Ausbildungsjahr:

Frisör:innen:	17.533 € und 24.051 €
Automechaniker:innen:	17.533 € und 24.722 €
Maurer:innen:	18.257 € und 29.287 €

Während der vorgeschalteten schulischen Basisausbildung erhalten alle Auszubildenden über 18 Jahre ein Stipendium in Höhe von 808,84 (2016/17)[13], das aus staatlichen Mitteln finanziert wird. Zur Finanzierung der dualen Berufsausbildung zahlen die Unternehmen 2022 für jeden Vollzeitbeschäftigten eine Abgabe von 2.803 Dänischen Kronen (DKK) (376,68 €) an den Ausbildungsfonds (AUB). Die Umlage wird auf Basis der durchschnittlichen Lohnentwicklung jährlich angepasst.

Der AUB wurde 1977 per Gesetz konstituiert. Er wird von einem Verwaltungsrat geleitet, dem paritätisch 16 Mitglieder der Sozialpartner angehören. Hinzu kommt ein Vorsitzender bzw. eine Vorsitzende, die weder einem Arbeitgeberverband noch einer Gewerkschaft angehört. Der

[12] https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/financing-apprenticeships
[13] ebenda

Fonds ist eine unabhängige, nicht weisungsgebundene Institution, die verwaltungsmäßig dem ebenfalls über eine Umlage finanzierten Pensionsfonds für eine Zusatzrente zugeordnet ist.

Der AUB nahm 2021 6,1 Mrd. DKK (rund 820 Mio. €) ein. Davon entfielen 5,1 Mrd. DKK (690 Mio. €) auf die Berufsbildungsumlage und der Rest auf eine Umlage für die berufliche Weiterbildung.

Aus diesen Mitteln fließt der größte Teil in die Rückerstattung der Ausbildungsvergütungen für die Tage in der Berufsschule. Bei der Berechnung wird von einem halbtägigen Schultag ausgegangen. Die Rückvergütungen pro Schulwoche sind in Tabelle 3 aufgeführt. Sie steigen mit der Dauer des Ausbildungsverhältnisses an und sind – ebenso wie die Ausbildungsvergütungen – höher bei den über 25jährigen. Der schulische Ausbildungsanteil variiert zwischen den Berufen und auch zwischen den Jugendlichen je nach ihren Bildungsvoraussetzungen. Nach dem Jahresbericht des AUB wurden 2020 die Kosten für 842.425 Berufsschulwochen an 84.763 Auszubildende erstattet. Das entsprach einem Durchschnitt von rund 10 Berufsschulwochen pro Jahr. Die jährliche Rückerstattung beträgt dann beispielsweise nach den Zahlen in Tabelle 3 pro Auszubildenden im zweiten Lehrjahr das zehnfache des wöchentlichen Erstattungsbeitrags, also 33.400 DKK (2.569 €). Für erwachsene Auszubildende liegt die 53.600 DKK (4.123 €). Der Durchschnittsbetrag pro Auszubildenden betrug 2021 39.400 DKK (3.031 €).

Tabelle 3: Rückvergütungen an die Betriebe pro Ausbildungswoche in Dänischen Kronen

	2020	2021
1. Schüler (Vollzeit)	2.840	2.890
2. Schüler (Vollzeit)	3.340	3.010
3. Schüler (Vollzeit)	3.610	3.580
4. Schüler (Vollzeit)	4.090	4.140
Erwachsener Auszubildender	5.360	5.300

Im Laufe der Jahre hat der AUB sein Aufgabenspektrum erweitert. Inzwischen werden aus der Umlage u.a. auch die Fahrtkosten der Auszubildenden zur Berufsschule, Internatskosten bei der Unterbringung in Berufsschulen oder die zusätzlichen Lohnkosten bei einer Entsendung ins Ausland während der Ausbildung aus der Umlage bezahlt.

Angesichts des Rückgangs der Ausbildungsintensität in vielen Branchen haben sich die Sozialpartner mit der Regierung in einer dreiseitigen Vereinbarung darauf geeinigt, auch Anreize für zusätzliche Ausbildungsplätze zu schaffen. Mit dem „Ausbildungsplatz-AUB“ (Lærepladds-AUB) werden jährliche Ziele für die Ausbildungsquote definiert. Die Zielquote wird in einem ziemlich komplizierten Verfahren in Ausbildungspunkten definiert. Die Wertigkeit der Ausbildungsverhältnisse variiert mit der geschätzten künftigen Fachkräfteknappheit, die jährlich neu kalkuliert wird. Für Elektriker liegt die Punktzahl gegenwärtig bei 1.09 und bei Gärtnern bei 1.21. Das heißt, Gärtner werden zurzeit höher gewichtet. Wenn die Unternehmen die Zielquote überschreiten, erhalten sie einen Bonus. Wenn sie die Quote nicht erfüllen, müssen sie (2022) für jeden nicht erfüllten Ausbildungspunkt 27.000 DKK (2.077 €) an das „Ausbildungsplatz-

AUB“ zahlen. Die Unternehmen, die ihre Quote erfüllen, erhalten einen Bonus. Die Höhe des Bonus hängt von den Einzahlungen der Unternehmen, die ihre Punkte nicht erreichen, ab.[14]

Literaturverzeichnis

Andersen, O. D. & Kruse, K., 2014. *Apprenticeship-type schemes and structured work-based learning programmes* Metropolitan University College / Danish National Centre for Development of Vocational Education and Training, Kopenhagen.

Azari-Rad, H., 2005. *Prevailing wage rates and injury rates in construction*. In: Azari-Rad, Hamid / Philips, Peter / Prus, Mark J. (Hg.), The Economics of Prevailing Wage Laws, London, S. 169-187.

Azari-Rad, H., Philips, P. & Prus, M. J. (Hg.), 2005. *The Economics of Prevailing Wage Laws*, London.

Bilginsoy, C., 2005. *Wage regulation and training: The impact of state prevailing wage laws on apprenticeship*. In: Azari-Rad, Hamid / Philips, Peter / Prus, Mark J. (Hg.), The Economics of Prevailing Wage Laws, London, S. 149-168.

Bonin, H., Fries, J., Hillerich, A., Maier, M. F., Walter, T., Neureiter, M., Oschmiansky, F., Wielage, N., Hofmann, M. & Schneider-Haase, T., 2013. *Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte*. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Berlin, Abschlussbericht. Forschungsbericht 438

Bosch, G., 2010. *In Qualifizierung investieren: ein Weiterbildungsfonds für Deutschland. Expertise*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik. Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Bosch, G. & Hüttenhoff, F., 2022. *Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche*. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Campus, Frankfurt.

Brébion, C., 2020. *The unexpected effect of subsidies to apprenticeship contracts on firms' training behavior*. Working paper.

Cedefop, 2008. *Sectoral training funds in Europe*, Cedefop panorama series: 156, Luxemburg.

Cedefop, 2022. *Training fund. Financing adult learning data base*, Thessaloniki (https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/financing-adult-learning-db/instrument-types/list/training-fund)

Duncan, K., Philips, P. & Prus, M., 2014. *Prevailing Wage Regulations and School Construction Costs: Cumulative Evidence from British Columbia*. Industrial Relations, Vol. 53, No. 4.

Frey, M. & Oswald, A., 2019. *Allgemeinverbindlich erklärte Berufsbildungsfonds Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI*). B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Basel.

[14] https://businessindenmark.virk.dk/guidance/aub-bid-arbejdsgivernes-uddannelsesbidrag/aub-bid-employer/

Gasskow, V., 2001. *Government interventions in private financing of training*, Internationale Arbeitsorganisation, Genf.

Ibsen, C. L. & Thelen, K., 2020. *Growing Apart: Efficiency and Equality in the German and Danish VET Systems*, Research Brief MIT Work of the Future.

Muehlemann, S., Schweri, J., Winkelmann, R. & Wolter, S. C., 2007. *An Empirical Analysis of the Decision to Train Apprentices - in: LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 21(3), 419-441.

Philips, P., 2003: *Dual worlds. The two growth paths in US construction*: In: Bosch, Gerhard / Philips, Peter (Hg.), Building Chaos. An international comparison of Deregulation in the Construction Industry, London, S. 161-188.

Schuß, E., 2020. *Finanzielle Anreize zur Ausbildung in der Altenpflege Der Effekt der Ausbildungsumlage auf das Ausbildungsverhalten von Pflegeeinrichtungen*. BIBB Bonn.

SOKA Bau, 2021. *Geschäftsbericht 2020*, Wiesbaden.

Streeck, W., Hilbert, J., van Kevelaer, K.-H., Maier, F. & Weber, H., 1987. S*teuerung und Regulierung der beruflichen Bildung: Die Rolle der Sozialpartner in der Ausbildung und beruflichen Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.

Vogtenhuber, S., Gottwald, R.& Lassnigg, L., 2010a. *Evaluierung von Beschäftigungsmaßnahmen für Jugendliche in Oberösterreich*. Projektbericht. Wien: IHS.

Vogtenhuber, S., Gottwald, R., Leitner, A. & Pessl, G., 2010b. *Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Förderungen für Jugendliche in Tirol*. Projektbericht. Wien: IHS. https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/2019/

Wacker, 2007. *Teure neue Lehrstelle. Eine Untersuchung zur Effizienz des Blum-Bonus. Wien*. AKNÖ.

Westergaard, N. & Rasmussen, A., 1999. "*The Impact of Subsidies on Apprenticeship Training*", Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus S. 359-375.

6 Beispiele für Ausbildungsgarantien

6.1 Die Ausbildungsgarantie in Österreich

Das Modell einer Ausbildungsgarantie wird in Deutschland derzeit breit diskutiert und hat auch Eingang in den Koalitionsvertrag der neuen Regierung gefunden. Es existieren jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, was sich genau hinter einer Ausbildungsgarantie verbirgt. Ein konkretes und bewährtes Beispiel gibt es in Österreich. Dort wird mit einer Ausbildungsgarantie dafür gesorgt, dass Jugendliche bis 25 Jahre, die trotz Bewerbungen bei der Ausbildungsstellensuche leer ausgegangen sind oder ihre Ausbildung abgebrochen haben, eine außerbetriebliche Ausbildung absolvieren können. Garantie bedeutet also, dass jeder junge Mensch die Chance auf einen Ausbildungsplatz bekommt – einen Abschluss garantiert sie nicht.

6.1.1 Funktionsweise, Varianten und Ablauf

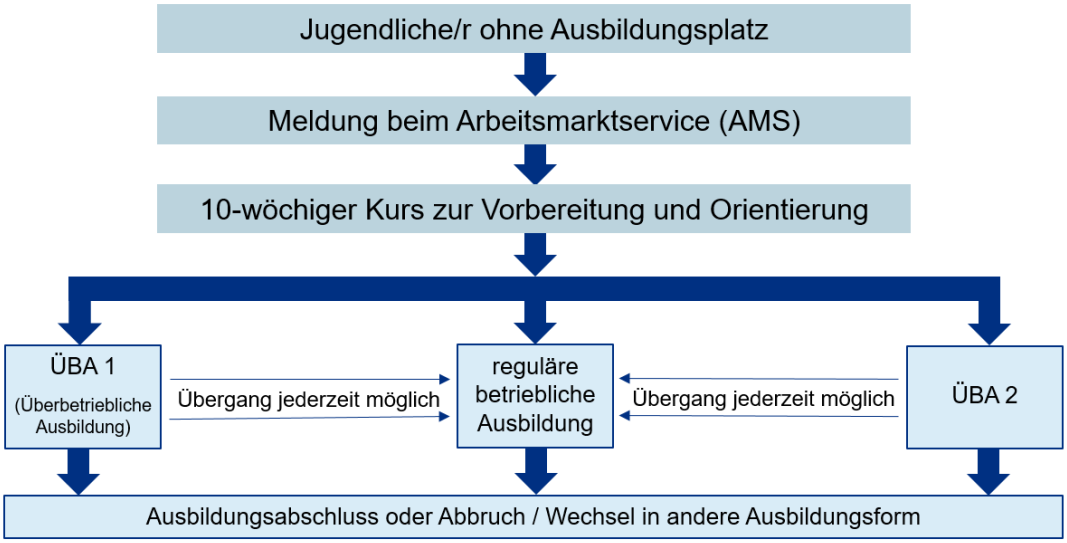
Wie funktioniert die Ausbildungsgarantie genau (vgl. zu den folgenden Ausführungen Wieland, 2020)? Wenn ein junger Mensch Schwierigkeiten bei der Ausbildungsplatzsuche hat oder seine Ausbildung abgebrochen hat, muss er sich zunächst beim Arbeitsmarktservice (AMS) melden. Diesem entspricht in Deutschland die Agentur für Arbeit. Die Erfolglosigkeit der vorangegangenen Ausbildungsstellensuche wird üblicherweise dadurch nachgewiesen, dass die Bewerbungsbemühungen dokumentiert und entsprechend eingereicht werden.

Je nach Vorkenntnissen und Selbsteinschätzung wird dann zunächst ein mindestens zehnwöchiger Kurs zur Vorbereitung und Orientierung absolviert, der neben Berufsorientierung auch eine sozialpädagogische Betreuung und die Erstellung eines Kompetenzprofils beinhaltet. Vor und während dieses Vorbereitungskurses unterstützt der AMS die Jugendlichen intensiv bei der Vermittlung eines regulären dualen Ausbildungsplatzes – die betriebliche Ausbildung hat also klaren Vorrang. Nur, wenn es nicht gelingt, einen betrieblichen Ausbildungsplatz zu vermitteln, weist der AMS der/dem Jugendlichen eine ihren/seinen Fähigkeiten und Neigungen entsprechende überbetriebliche Ausbildung (ÜBA) in einer Ausbildungseinrichtung zu.

Von den Zielgruppen her ist die ÜBA zum einen als ein „Auffangnetz für Jugendliche“ gedacht, die „arbeitsmarktnah“ sind, aber keinen Ausbildungsplatz finden. In Deutschland entspricht das der Gruppe der marktbenachteiligten Jugendlichen. Zum anderen wendet sich die ÜBA an Jugendliche, bei denen „der Ausgleich von Defiziten in Zusammenhang mit Schulbesuch oder schwierigen Lebenssituationen“ im Vordergrund steht (Institut für Höhere Studien, 2019).

Es gibt die ÜBA in den Varianten ÜBA 1 und ÜBA 2. Der wichtigste Unterschied: Bei der ÜBA 1 wird die Ausbildung in einer außerbetrieblichen Lehrwerkstatt absolviert mit zusätzlichen betrieblichen Praktikumsphasen in einem oder mehreren Betrieben. Bei der ÜBA 2 gibt es hingegen einen festen Kooperationsbetrieb, bei dem die Praxisphasen der Ausbildung stattfinden. Die Auswahl der angebotenen Berufe für die ÜBA 1 erfolgt durch regionale Bedarfsanalysen anhand von Arbeitsmarktdaten und Verhandlungen mit Sozialpartnern und Ländern. Bei der ÜBA 2 hängt das Angebot von den verfügbaren Kooperationsbetrieben ab.

Die Ausbildungsgarantie in Österreich: Ablauf



Quelle: Eigene Darstellung

Die ÜBA ist der betrieblichen Ausbildung gleichgestellt und führt auch zu einem gleichwertigen Abschluss. Während der ÜBA besuchen die Auszubildenden – genau wie bei der betrieblichen Ausbildung – die zuständigen Berufsschulen. Die Ausbildungsvergütung („Ausbildungsbeihilfe“) ist bei der ÜBA geringer als bei der regulären dualen Ausbildung und ist in der „Bundesrichtlinie zur Durchführung der Überbetrieblichen Lehrausbildung (ÜBA) durch das AMS“ in Verbindung mit der „Bundesrichtlinie Aus- und Weiterbildungsbeihilfen“ (BEMO) geregelt.

6.1.2 Übergänge in Ausbildung und Arbeitsmarkt

Die ÜBA zielt auf einen Übergang in eine reguläre betriebliche Ausbildung spätestens nach dem ersten Ausbildungsjahr ab – mit Anrechnung des bereits absolvierten Ausbildungsjahres. Deshalb ist der Ausbildungsvertrag zunächst auf ein Jahr befristet und die Bildungsträger erhalten in manchen Regionen auch Prämien für die Vermittlung in betriebliche Ausbildung.

Nur wenn der Übergang nicht gelingt, führt die/der Jugendliche die Ausbildung in der Trägereinrichtung zu Ende. In der Praxis funktioniert das recht gut: Zwei Drittel der ursprünglichen ÜBA-Teilnehmer:innen erreichen den Abschluss, davon wiederum zwei Drittel in regulärer betrieblicher Ausbildung, also nach gelungenem Übergang (vgl. Forstner et al., 2021, S. 26f.).

Für „reine“ ÜBA-Absolvent:innen – die also nicht in betriebliche Ausbildung wechseln konnten – gestalten sich die Übergänge in den Arbeitsmarkt insgesamt schwieriger als für Absolvent:innen betrieblicher Ausbildung. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass sich in der ÜBA eher benachteiligte Jugendliche befinden, die ohne die Ausbildungsgarantie ungelernt geblieben wären. Im Vergleich zu dieser Gruppe der Ungelernten sind die Übergänge in den Arbeitsmarkt bei den ÜBA-Absolvent:innen wesentlich besser (vgl. Forstner et al., 2021, S. 28ff.).

6.1.3 Gesetzliche Verankerung

Die Ausbildungsgarantie ist in Österreich an mehreren Stellen gesetzlich verankert. Die wichtigsten sind der § 30 im Berufsausbildungsgesetz (BAG) und § 38d im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG). Während das BAG in den Kompetenzbereich des Wirtschaftsministeriums fällt,

obliegt die Zuständigkeit für das AMSG dem Arbeitsministerium, sodass hier ein Zusammenspiel beider Ministerien für die ÜBA notwendig ist. In § 30 BAG heißt es:
„Die überbetriebliche Lehrausbildung ergänzt und unterstützt die betriebliche Ausbildung in Lehrbetrieben gemäß § 2 für Personen, die kein Lehrverhältnis gemäß § 12 beginnen können und die das Arbeitsmarktservice nicht erfolgreich auf eine Lehrstelle vermitteln konnte."

Darüber hinaus sind im genannten Paragrafen die Voraussetzungen geregelt, die Trägereinrichtungen der ÜBA mitbringen müssen, um eine Bewilligung als Ausbildungseinrichtung zu erhalten, sowie die Bestimmungen zur Anrechenbarkeit bei einem Wechsel in ein betriebliches Lehrverhältnis. Im Berufsausbildungsgesetz sind auch die Priorität der betrieblichen Lehrausbildung und der Vermittlungsauftrag verankert:
„Die Ausbildung in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen hat daher auch die Einbeziehung von Unternehmen, bevorzugt von solchen, die auch zur Ausbildung von Lehrlingen berechtigt sind, zu beinhalten mit dem Ziel, den auszubildenden Personen den Beginn eines Lehrverhältnisses gemäß § 12 zu ermöglichen (Vermittlungsauftrag)."

Diese Verankerung im Berufsausbildungsgesetz ermöglicht es dem Arbeitsmarktservice (AMS), Träger zu beauftragen, anerkannte vollwertige Ausbildungen durchzuführen. Dieser Auftrag ist ebenfalls gesetzlich vorgegeben (§ 38d AMSG):
„Soweit berufliche Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche nicht durch Vermittlung auf Lehrstellen oder andere Maßnahmen sichergestellt werden können, hat das Arbeitsmarktservice geeignete Ausbildungseinrichtungen mit der überbetrieblichen Lehrausbildung zu beauftragen."

Die bereits im BAG geforderten Qualitätsstandards sowie der Vermittlungsauftrag werden in § 38d AMSG konkretisiert:
„Der Verwaltungsrat hat Richtlinien für die überbetriebliche Ausbildung, die den berufsausbildungsrechtlichen Vorschriften für Ausbildungseinrichtungen vergleichbare Qualitätsstandards enthalten, zu erlassen. Die Richtlinien haben auf die Verpflichtung zur Setzung gezielter Bemühungen zur Übernahme der auszubildenden Personen in ein betriebliches Lehrverhältnis Bedacht zu nehmen (…)."

Vorläufer davon war das im Juli 1998 verabschiedete Jugendausbildungssicherungsgesetz, in dem erstmalig ein begrenztes Angebot überbetrieblicher Ausbildungsplätze für Jugendliche geregelt wurde, die bei der Bewerbung für einen Ausbildungsplatz leer ausgegangen waren.

6.1.4 Finanzierung

Die Kosten für die ÜBA-Maßnahmen liegen bei 13.000 € pro Person und Jahr. Die Finanzierung erfolgt durch den AMS und die Länder, wobei der AMS insgesamt etwa 90 % der Kosten aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung trägt. Die Länderanteile variieren zwischen 0 und 25 % (vgl. Wieland, 2020, S. 13; Institut für Höhere Studien, 2019, S. 102f.).

Wichtig ist im Zusammenhang dieses Gutachtens, dass es in Österreich zwar auch eine Ausbildungsumlage gibt, diese aber nicht zur Finanzierung der Ausbildungsgarantie herangezogen wird. Mit der Ausbildungsumlage wird die sogenannte betriebliche Lehrstellenförderung finanziert, über die sämtliche betrieblichen Ausbildungsstellen finanziell gefördert werden.

Ziele sind die

- Steigerung der Quantität von Ausbildung (sog. „Basisförderung“: degressiv gestaffelte Erstattung von Lehrlingsentschädigungen) und die
- Steigerung der Qualität von Ausbildung (z. B. Förderung von überbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen, Weiterbildung der Ausbilder:innen).

6.1.5 Bewertung und Erfolgsfaktoren

In Österreich wurde die Ausbildungsgarantie gemeinsam mit Wirtschaft und Sozialpartnern entwickelt und letztere sind auch heute auf allen Gestaltungs- und Umsetzungsebenen einbezogen. Dies ist der Grund für die große Akzeptanz des Modells gerade auch von Seiten der Wirtschaft. Aufgrund geschickt gesetzter Anreize und Steuerungsmechanismen – z.B. Nachweis erfolgloser Bewerbungen, Unterstützung bei der Vermittlung durch den AMS, Vermittlungsprämien für Träger, niedrigere Ausbildungsvergütung bei der ÜBA – ist es nicht zu einer Verdrängung betrieblicher Ausbildung gekommen. Im Gegenteil: Betriebe, die ÜBA-Auszubildende während der Ausbildungszeit übernehmen, erhalten vorqualifizierte Jugendliche, die die mitunter schwierige Einstiegsphase schon hinter sich haben. Auf diese Weise kann die Ausbildungsgarantie auch als Bindeglied wirken zwischen unbesetzten Ausbildungsstellen einerseits und unversorgten Bewerber:innen andererseits.

6.2 Das Hamburger Ausbildungsmodell und die Hamburger Ausbildungsplatzgarantie

6.2.1 Zielsetzung und Zielgruppe

Die Berufsqualifizierung (BQ) des Hamburger Ausbildungsmodells ist im Rahmen der Reform des Übergangssystems Schule – Beruf konzipiert worden. Ziel dieser Reform war es u. a., den Übergang in eine Berufsausbildung zu verkürzen. Zielgruppe sind „Jugendliche mit Wohnsitz in Hamburg, die trotz begründeter Berufswahlentscheidung und mehrfachen Bewerbungsversuchen im jeweiligen Berufsfeld keinen Ausbildungsplatz in einem Betrieb gefunden haben“ (vgl. zu den folgenden Zitaten und Ausführungen: Berufsqualifizierung - hamburg.de, Hamburger Ausbildungsmodell - hamburg.de; Burkard et al., 2020). Diese Jugendlichen erhalten die Möglichkeit, ein sogenanntes Berufsqualifizierungsjahr (BQ) in einer Berufsfachschule zu absolvieren. Die Finanzierung des BQ erfolgt aus Mitteln der Behörde für Schule und Berufsbildung. Daher war die Teilnahme in den vergangenen Jahren auf schulpflichtige Jugendliche beschränkt. Diese Beschränkung wurde aufgrund von Corona temporär aufgehoben.

6.2.2 Funktionsweise der Berufsqualifizierung

Was passiert bei der Berufsqualifizierung? Die Jugendlichen erhalten im Rahmen der BQ in einem arbeitsmarktrelevanten Beruf ein ganztägiges Angebot an beruflichen Schulen mit betrieblichen Anteilen für das erste Jahr einer Berufsausbildung nach dem BBiG bzw. der HwO. Das heißt, die Lehr- und Lerninhalte entsprechen denen des ersten Ausbildungsjahres in der dualen Berufsausbildung, wobei die ersten sechs Monate als „Probehalbjahr“ absolviert werden. Die BQ-Teilnehmenden sind statusrechtlich Schüler. Sie erhalten keine Ausbildungsvergütung.

Innerhalb der Berufsqualifizierung sind neben dem schulischen Unterricht (i. d. R. zwei Tage/Woche) fachpraktische Ausbildungsphasen in Ausbildungsbetrieben, überbetrieblichen

und schulischen Ausbildungsstätten (i. d. R. drei Tage/Woche) zu absolvieren. Die Berufsschule regelt die Organisation und Durchführung der fachpraktischen Ausbildung. Dabei darf sie nur Ausbildungsstätten zulassen, die bereits als Ausbildungsbetriebe bzw. als Träger der praktischen Ausbildung ausbilden.

Die Jugendlichen und jungen Erwachsenen beginnen ihre Ausbildung mit einem mehrwöchigen Unterricht an der jeweils zuständigen berufsbildenden Schule. Anschließend durchlaufen sie unterschiedliche schulische und betriebliche Lernphasen. Es ist den Schulen überlassen, ob sie eigene BQ-Klassen bilden oder die Jugendlichen gemeinsam mit den Auszubildenden in den jeweiligen Fachklassen des Ausbildungsberufs unterrichten. Die Lehr- und Lerninhalte entsprechen denen des ersten Ausbildungsjahres in der dualen Berufsausbildung.

Bei der Beendigung des ersten Ausbildungsjahres im Rahmen von BQ können die bis dahin erfolgreich absolvierten Ausbildungsbausteine von der zuständigen Stelle bescheinigt werden. Während oder spätestens zum Ende der BQ wird der Übergang der Jugendlichen in eine betriebliche Ausbildung möglichst unter Anerkennung der Ausbildungsleistungen angestrebt. Über die Anerkennung der vorhandenen Ausbildungsleistungen entscheiden die Betriebe. Falls kein betrieblicher Ausbildungsvertrag abgeschlossen werden kann, erfolgt der Übergang in eine trägergestützte Berufsausbildung mit einem Ausbildungsvertrag.

6.2.3 Individuelle Begleitung

Zur Betreuung und Unterstützung steht den Jugendlichen neben den Lehrkräften eine BQ-Begleitung zur Verfügung. Diese Begleitung berät auch die Betriebe bei Fragen oder unerwarteten Schwierigkeiten. Darüber hinaus unterstützt sie die Vermittlung in eine reguläre betriebliche Ausbildung während oder spätestens am Ende des Jahres. Ein Vermittlungsanreiz für die bei Bildungsträgern angestellten BQ-Begleiter:innen ist, dass sich die abrechenbare Lerngruppengröße im Falle der Vermittlung eines Jugendlichen nicht verkleinert und bis zum Ende des Zuwendungszeitraumes erhalten bleibt. Auf diese Weise kann die Betreuungsintensität und die Unterstützung bei der Vermittlung für die verbleibenden jungen Menschen erhöht werden. Die Begleitung wird durch Träger (z. B. Fachinnungen, Ausbildungszentren, freie Bildungsträger) gestaltet. Die Vergabe erfolgt im Rahmen eines Zuwendungsverfahrens. Für jeweils 16–24 Teilnehmende wird ein jährlicher Aufwand von ca. 36.000 Euro budgetiert.

6.2.4 Auswahl der Berufe

Die Auswahl der in der Berufsqualifizierung (BQ) in Hamburg angebotenen Berufe folgt einem strukturierten Prozess in einem jährlichen Abstimmungsverfahren. In diesem sind neben den zuständigen Behörden die Agentur für Arbeit und der Landesausschuss für Berufsbildung mit den beteiligten Sozialpartnern einbezogen. Die Entscheidung für die Einbeziehung eines konkreten Ausbildungsberufs sowie die Zahl der angebotenen BQ-Plätze berücksichtigt u. a. die Eignung des angebotenen Berufs für die betroffenen Jugendlichen, die Arbeitsmarktrelevanz des Berufs sowie die Übergangschancen aus der BQ in eine duale Berufsausbildung.

Die Zahl der innerhalb der BQ angebotenen Berufe ist in den vergangenen Jahren schrittweise gewachsen – von 13 im Schuljahr 2011/13 auf 60 im Schuljahr 2020/21. Das Spektrum ist vielfältig und reicht von klassischen Handwerksberufen bis hin zu Ausbildungsberufen, die in hohem Maße durch Jugendliche mit einer Hochschulzugangsberechtigung belegt werden (z. B. Informatikberufe, kaufmännische Berufe, Mechatroniker).

6.2.5 Aktuelle Zahlen

Im Jahr 2020/21 wurde das Berufsqualifizierungsjahr für rund 60 verschiedene Berufe angeboten. 458 BQ-Plätze wurden besetzt, 302 Teilnehmer:innen davon mündeten anschließend in Ausbildungsverhältnisse. Nur 29 dieser Ausbildungsverhältnisse waren trägergestützt, bei den verbleibenden 273 handelte es sich um betriebliche Ausbildungen. Eine Anrechnung des BQ-Jahres auf diese betrieblichen Ausbildungsverhältnisse gelang in 179 Fällen, was einer „Anrechnungsquote" von über 65 % entspricht.[15]

Literaturverzeichnis

Behörde für Schule und Berufsbildung, *Verordnung zur Anpassung der Zulassungsbestimmungen der teilqualifizierenden Berufsfachschule Berufsqualifizierung infolge der Auswirkungen des Coronavirus SARS-Cov-2 auf den Ausbildungsmarkt*, Hamburg 27.05.2020.

Berufsqualifizierung - hamburg.de (zuletzt aufgerufen am 18.03.2022): https://hibb.hamburg.de/bildungsangebote/berufsausbildung/berufsqualifizierung/

Burkard, C., Euler, D., Härle, N. & Severing, E., 2020. *Alle Jugendlichen in Ausbildung bringen – wie geht das? Bedingungen und Gestaltung ergänzender, öffentlich geförderter Ausbildung*. Online verfügbar unter: www.chance-ausbildung.de/ausbildungsangebot/konzept/update

Forstner, S., Molnárová, Z. & Steiner, M., Institut für Höhere Studien – IHS, Wien. *Volkswirtschaftliche Effekte einer Ausbildungsgarantie – Simulation einer Übertragung der österreichischen Ausbildungsgarantie nach Deutschland*. 2021. Online verfügbar unter: www.chance-ausbildung.de/effekte-ausbildungsgarantie

Hamburger Ausbildungsmodell - hamburg.de (zuletzt aufgerufen am 18.03.2022): https://www.hamburg.de/dmy/ham-hamburger-ausbildungsmodell/

Institut für Höhere Studien, 2019. *AusBildung bis 18. Wissenschaftliche Begleitung der Implementierung und Umsetzung des Ausbildungspflichtgesetzes*. Wien: Studie im Auftrag von Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und Bundeskanzleramt.

Wieland, C., 2020. *Die Ausbildungsgarantie in Österreich. Funktionsweise – Wirkungen – Institutionen*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

[15] Für die Bereitstellung aktueller Daten bedanken wir uns bei Hartmut Sturm, Hamburger Institut für Berufliche Bildung (HIBB).

7 Der Vorschlag der Kommission

7.1 Ausgangssituation

Die wichtigsten Ergebnisse der Analyse des Bremer Ausbildungsmarktes und der Bremer Ausbildungspolitik, auf der die Vorschläge der Expertenkommission aufbauen, lassen sich so zusammenfassen:

Seit Jahren gibt es in Bremen ein erhebliches Versorgungsproblem in der Berufsausbildung. Obgleich die Ausbildungsquote in Bremen leicht über dem Bundesdurchschnitt liegt, werden zu wenig Ausbildungsplätze für alle Jugendlichen, die eine Ausbildung anstreben, angeboten. Von 2016 bis 2019 waren es zwischen 207 und 294 Bewerber:innen, die zu Beginn des Ausbildungsjahres weder einen Ausbildungsplatz noch eine Alternative gefunden hatten. 2020 und 2021 lagen die Zahlen sogar bei 487 bzw. 335 Bewerber:innen.

Die Konkurrenz um die knappen Ausbildungsplätze verschärft sich in Bremen durch den beträchtlichen Nettoüberhang der Einpendler:innen gegenüber den ins Umlands Auspendelnden. Der Anteil der Einpendler:innen lag 2021 bei 30 % der Auszubildenden.

Da bevorzugt Jugendliche mit höheren Schulabschlüssen eingestellt werden, leiden insbesondere die Jugendlichen mit und noch mehr ohne Berufsbildungsreife unter dieser zusätzlichen Konkurrenz.[16]

Gleichzeitig sind erhebliche Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt zu beobachten. Nicht alle Ausbildungsplätze können besetzt werden, obwohl es noch unversorgte Jugendliche gibt. So waren im Jahr 2020 insgesamt 375 Ausbildungsplätze unbesetzt. Es bleiben Ausbildungsstellen in Berufen mit Fachkräfteengpässen unbesetzt, während sich viele unversorgte Bewerber:innen für Berufe interessieren, in denen eine hohe Arbeitslosigkeit herrscht.

Zudem hat sich in den letzten Jahren orientiert am Arbeitsmarktbedarf ein beträchtlicher Strukturwandel am Ausbildungsmarkt in Bremen vollzogen. In Berufen mit durchgängigen Fachkräfteengpässen ist das Angebot von 2013 bis 2021 um 19,7 % gestiegen, während es in Berufen ohne Fachkräftemangel um 19,6 % gesunken ist (vgl. Dietrich, 2022).

Bremen hat bereits heute einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Beschäftigten ohne eine Berufsausbildung, während gleichzeitig benötigte Fachkräfte in vielen Berufen fehlen. Der hohe Anteil unversorgter Jugendlicher ist ein Hinweis darauf, dass sich ohne Gegensteuerung diese ungünstige Arbeitsmarktkonstellation verfestigen kann.

Arbeitsmarktanalysen zeigen, dass die Arbeitsmarktsituation ungelernter Personen vielfach prekär ist. Ihre Arbeitslosigkeit konnte selbst beim hohen Beschäftigungswachstum der letzten Jahre im Bundesdurchschnitt nicht deutlich unter 20 % gesenkt werden. Auch die Wahrscheinlichkeit, langfristig arbeitslos zu werden und Grundsicherung zu beziehen, ist bei An- und Ungelernten deutlich höher als bei Beschäftigten mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem Hochschulabschluss. Ein Übergang in eine Berufsausbildung und ein erfolgreicher Berufsabschluss sind daher ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel für junge Menschen.

[16] Die Berufsbildungsreife in Bremen entspricht dem Hauptschulabschluss in anderen Ländern.

Angesichts des demografischen Wandels mit schrumpfenden Alterskohorten und dem gleichzeitig wachsenden Bedarf an gut ausgebildeten Fachkräften zur Bewältigung der künftigen Transformation der Wirtschaft kann Fachkräftemangel zum zentralen Wachstumshindernis der Wirtschaft in Bremen, wie auch in den anderen Teilen Deutschlands, werden.

Zahlen des Bundesinstituts für Berufsbildung zeigen trotz steigenden Fachkräftebedarfs in den letzten Jahren einen starken Rückgang der Ausbildungsquote in der Bundesrepublik Deutschland. Zwischen 2007 und 2019 sank die Ausbildungsquote um 26 % von 6,5 auf 4,8 % aller Beschäftigten (vgl. BIBB, 2021, S. 192). Das hat viele Gründe: ein wachsendes Interesse Jugendlicher an einer akademischen Ausbildung, zunehmende regionale, qualifikatorische und berufliche Passungsprobleme, wodurch gerade kleine Betriebe keine geeigneten Bewerber:innen mehr finden und daher nicht mehr oder weniger ausbilden, unzureichende Allgemeinbildung, steigender Aufwand bei der Rekrutierung und Betreuung von Auszubildenden und der Durchführung einer hochwertigen Ausbildung, unzureichende Entlohnung von Fachkräften in einigen Teilen der Wirtschaft, der hohe Anteil instabiler befristeter Beschäftigung beim Übergang in eine Beschäftigung bis hin zu unzureichender Zukunftsvorsorge in einem Teil der Betriebe.

Besonders stark sind die Ausbildungsquoten in den kleineren und mittleren Betrieben zurückgegangen. In den Betrieben mit weniger als 10 Beschäftigten sank die Ausbildungsquote zwischen 2007 und 2019 sogar um 40 % gegenüber 26 % im Durchschnitt aller Betriebe (vgl. BIBB, 2021, S. 192). Natürlich finden sich hier auch viele innovative Betriebe mit hoher Ausbildungsbereitschaft. Die Probleme vieler Klein- und Mittelbetriebe in der Berufsausbildung sind jedoch auch nicht zu übersehen. Sie liegen zum Teil in ihrer Fragmentierung in immer kleinere Einheiten und dem oft hohen Kostendruck in diesen Betrieben. Hinzu kommt, dass gerade Kleinbetriebe immer weniger in der Lage sind, den erwähnten Mehraufwand vor allem bei der Rekrutierung und Betreuung der Auszubildenden neben ihren sonstigen Belastungen zu leisten. Sie sind hier zunehmend auf eine professionelle externe Unterstützungsstruktur angewiesen. Oft können sie zudem aufgrund ihrer Spezialisierung nicht in der ganzen Breite der modernisierten Berufsbilder ausbilden und haben Probleme, die Aufwendungen für die dazu notwendige überbetriebliche Unterweisung aus eigenen Mitteln aufzubringen.

In Bremen ist die Zahl der Ausbildungsbetriebe annähernd konstant geblieben, jedoch bei steigender Zahl der Betriebe insgesamt. Dementsprechend ist die Ausbildungsbetriebsquote von 22,6 % (1999) auf 14,3 % (2020) zurückgegangen (vgl. Dietrich, 2022).

7.2 Die Ziele

Die Kommission ist sich einig, dass jedem Jugendlichen in Bremen ein Weg in Ausbildung geebnet werden sollte. Dabei geht es sowohl um die Versorgung der Bremer Wirtschaft mit einer ausreichenden Anzahl gut ausgebildeter Fachkräfte als auch um die präventive Vermeidung späterer prekärer Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Qualifizierungspotenziale gehoben werden, um in Bremen den Anteil der Geringqualifizierten bzw. Ungelernten deutlich zu senken.

Die Kommission ist sich einig, dass die vom Bundesland beschlossene und eingeführte Ausbildungsgarantie in Bremen[17], wie auch in anderen Bundesländern, nur durch einen breiten Mix von Maßnahmen gelingen kann. Dazu zählen schulische Anstrengungen, um die Schulabbrecher:innenquote zu verringern, eine frühzeitige, auch unter Corona-Bedingungen möglichst praxisnahe und hochwertige Berufsorientierung, eine Verbesserung des Matchings zwischen Ausbildungsbewerber:innen und Unternehmen, bei der auch Zukunftspotenziale der Berufe aufgezeigt werden, die Erschließung ungenutzter und zusätzlicher Ausbildungsplätze in den Unternehmen, eine ganzheitliche und maßnahmenübergreifende Betreuung und Begleitung der Jugendlichen aus einer Hand, die Erhöhung der Ausbildungsqualität, beispielsweise durch Qualifizierungsangebote für das Berufsbildungspersonal sowie die berufsvorbereitende und ausbildungsbegleitende Betreuung und Unterstützung von Jugendlichen mit fehlenden Grundkenntnissen. Nur durch einen solchen ganzheitlichen und akteursübergreifenden Ansatz können die Einmündungsquoten in eine Berufsausbildung erhöht und Abbrüche vermindert werden.

Zum Ausgleich der regionalen Ausbildungsplatzlücke finanziert der Senat des Landes Bremen bislang mit erheblichen Mitteln zusätzliche außerbetrieblichen Ausbildungsplätze. Insgesamt stehen von 2020 bis 2023 maximal 52 Millionen EU REACT Mittel sowie ein Teil der Bremer Landesmittel aus der Ausbildungsgarantie zur Verfügung. Nach dem Auslaufen des befristeten REACT-Programms wird das Land Bremen diese Kosten für eine außerbetriebliche Ausbildung nicht versorgter Jugendlicher aus Haushaltsmitteln nicht mehr tragen können. Daher stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang diese Maßnahme weitergeführt werden kann und sollte.

Die bisherigen Maßnahmen des Landes Bremen im Bereich der Berufsbildungspolitik wie Jugendberufsagentur, Ausbildungsgarantie und die außerbetrieblichen Ausbildungsplätze („Bremer Ausbildungsverbünde“) verfolgen bereits einen solchen ganzheitlichen Ansatz, der allerdings noch ergänzt und weiterentwickelt werden müsste. Denn es ist erkennbar, dass noch Verbesserungsbedarf angesichts der unbefriedigenden Übergänge in eine Berufsausbildung besteht. Solche möglichen Maßnahmen könnten sein: Verbundausbildung mit überbetrieblicher Unterweisung vor allem für KMU, neue Formate der individuellen Begleitung der Jugendlichen mit psychosozialer Beratung, Unterstützung vor allem kleiner Betriebe bei der Gewinnung von Auszubildenden und auch monetäre Leistungen, wie beispielsweise die Entlastung der ausbildenden Unternehmen während der Berufsschultage oder Prämien für zusätzliche Ausbildungsplätze und erfolgreiche Abschlüsse. Zudem muss sichergestellt werden, dass die Bereitstellung von außerbetrieblicher Ausbildung und ergänzenden Maßnahmen für Jugendliche ohne Ausbildungsplatz auf eine stabile Finanzierungsgrundlage gestellt wird.

7.3 Unser Vorschlag: Ein Ausbildungsförderungsfonds in Bremen

Die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa hat auf Basis des Koalitionsvertrages von 2019 Ende 2021 diese Expertenkommission einberufen, die die Aufgabe hat, Lösungen für die Einführung von Ausbildungsfonds im Land Bremen zu entwickeln, „welche ausbildende Betriebe bei der Einrichtung und Besetzung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützen und durch eine

[17] Vgl. Kapitel 4 (Berufsbildungspolitik)

Umlage aller Betriebe finanziert werden, ggf. ergänzt durch öffentliche Zuschüsse“ (Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, 13.08.2019). Im Auftrag heißt es weiterhin, dass die Zahl der Ausbildungsverhältnisse erhöht, die Zahl der unversorgten Jugendlichen gesenkt werden und dass insbesondere kleinere Betriebe von dem Ausbildungsfonds profitieren sollen. Bei der Ausarbeitung der Vorschläge sollten auch die Ergebnisse der Anhörungen vom 25.10.2021 und vom 3.12.2021 zum Landesausbildungsfonds in Bremen berücksichtigt werden. In beiden Anhörungen wurde insbesondere der besondere Unterstützungsbedarf von Klein- und Mittelbetrieben hervorgehoben, was durch die Analysen der Expertenkommission bestätigt wird. Die Kommission sollte zudem überlegen, ob eine allgemeine Ausbildungsumlage oder branchenspezifische Ausbildungsfonds besser geeignet sind, um diese Ziele zu erreichen.[18]

Der Vorschlag der Kommission basiert auf folgenden allgemeinen Ausgangsüberlegungen: Die Finanzierung und Durchführung der Ausbildung im dualen System der Berufsbildung ist eine gemeinschaftliche Aufgabe der Arbeitgeber und des Staates. Falls keine ausreichende Zahl von Ausbildungsplätzen bereitgestellt wird und außerbetriebliche Ausbildungsplätze angeboten und zusätzliche Unterstützungssysteme zur Durchführung der Ausbildung aufgebaut werden müssen, stellt sich die Frage nach der Finanzierung dieser Aufgaben. Es steht außer Frage, dass der Staat für die schulische Bildung für das Nachholen von Schulabschlüssen, den Erwerb allgemeinbildender Kompetenzen, die Berufsorientierung und das Übergangsmanagement zuständig ist und den schulischen Teil der Berufsausbildung zu finanzieren hat. Bei der betrieblichen Berufsausbildung hingegen – einschließlich der direkten Unterstützung des betrieblichen Teils der Ausbildung sowie der Bereitstellung der außerbetrieblichen Ausbildung, wenn sie einen strukturellen Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen ausgleicht – steht die Wirtschaft in einer besonderen Verantwortung. Sie hat auch den Nutzen der ausgebildeten Fachkräfte in einem von den Sozialpartnern gemeinschaftlich entwickelten und auf die Bedürfnisse der Wirtschaft abgestimmten dualen System der Berufsausbildung.

Mit einer Ausbildungsumlage können verschiedene Ziele gleichzeitig verfolgt werden, wie die Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung, die Entlastung der ausbildenden Betriebe, um die Investitionsrisiken einer Ausbildung zu verringern und die Zahl der Ausbildungsplätze zu erhöhen, die Erhöhung der Ausbildungsvergütungen, um die Attraktivität einer Ausbildung zu verbessern, sowie die gemeinschaftliche Finanzierung zusätzlicher Maßnahmen, wie etwa die besondere Unterstützung von Jugendlichen mit besonderem Förderungsbedarf oder die Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben. Die Vielfalt der Ziele von Ausbildungsfonds haben die von der Kommission untersuchten Beispiele der tarifvertraglich geregelten Umlagefinanzierung in der Bauwirtschaft, den gesetzlich geregelten Umlagen in der deutschen Pflegeausbildung sowie die Umlage für die Berufsschultage in Dänemark gezeigt.

Der Arbeits- und Ausbildungsmarkt in Bremen ist eng mit dem Umland verflochten. Branchenfonds, durch die, wie in der Pflege, dem Bauhauptgewerbe und der Dachdeckerei, beträchtliche Anteile der Ausbildungskosten und auch zusätzliche Maßnahmen der Qualitätsverbesserung etwa durch die Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungszentren oder eine Erhöhung

[18] Vgl. Kapitel 1.1 Auftrag der Expertenkommission

der Ausbildungsvergütungen über eine Umlage finanziert werden, sind aus Sicht der Kommission nur auf Bundesebene sinnvoll. Denn signifikante Qualitätsverbesserungen, wie etwa über die Neuordnung von Berufen oder den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten für überbetriebliche Ausbildung für die Berufe des dualen Systems müssen im integrierten bundesdeutschen Arbeitsmarkt für das gesamte Land und nicht nur für eine Region entwickelt werden. Zudem würden die Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Umland zu hoch, wenn nur in Bremen eine solche weitreichende Fondslösung für einzelne Branchen eingeführt würde.

Sinnvoller erscheint der Kommission daher ein branchenübergreifender regionaler Ausbildungsförderungsfonds, der einen konkreten Zusatznutzen für die Bremer Wirtschaft und Beschäftigten bietet und der leicht ohne großen bürokratischen Aufwand umsetzbar und zu administrieren ist. Über eine regionale Umlage beteiligt sich die Wirtschaft an den Kosten für die Bereitstellung von außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen für unversorgte Jugendliche und an einer stärkeren Unterstützung der Betriebe bei der Gestaltung der Berufsausbildung. Eine solche Beteiligung ist ordnungspolitisch gerechtfertigt, wenn die Unternehmen direkt von der Ausbildung zusätzlicher Fachkräfte profitieren und wenn der regionale Bezug der Förderung und damit auch die Gruppennützigkeit der Abgabe klar erkennbar ist. Im Land Bremen sind sowohl die Auszubildenden als auch die Beschäftigten der beiden Städte und ihres Umlandes Teil eines jeweils zusammenhängenden Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, der auch die Einpendler:innen erfasst. Mit der Bereitstellung von Ausbildungsplätzen investieren die Unternehmen aus den beiden Städten in die künftigen Fachkräfte ihres gemeinsamen Arbeitsmarktes.

Auf dieser Basis schlagen wir – im Rahmen des Auftrags dieser Kommission – die Einführung eines regionalen Ausbildungsförderungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen vor, der durch eine Umlage von den Bremer Unternehmen finanziert wird. Durch die Umlage sollen erstens zusätzliche berufsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Betriebe und Jugendliche geschaffen werden und zweitens die Fortführung der ESF-geförderten außerbetrieblichen Ausbildung finanziert werden, wenn die EU-REACT-Finanzierung 2023 ausläuft.

Es war nicht der Auftrag der Kommission, die zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen im Einzelnen zu benennen. Die Kommission konnte auch nicht die Qualität der bestehenden außerbetrieblichen Ausbildung bewerten. Dazu wäre eine detaillierte Evaluierung der bestehenden Ausbildungsförderung und die Identifizierung notwendiger Ergänzungen erforderlich gewesen. Schließlich war es auch nicht Aufgabe der Kommission, die vollzeitschulischen Ausbildungen in ihre Überlegungen einzubeziehen.

Wir sehen es als Aufgabe eines noch einzurichtenden Verwaltungsrates des vorgeschlagenen Bremer Ausbildungsförderungsfonds an, die zusätzlichen Unterstützungsmaßnahmen in enger Abstimmung mit den relevanten regionalen Akteuren zu entwickeln und bei Bedarf laufend anzupassen. Wir empfehlen, den Fonds auch als einen Experimentierraum anzusehen, in dem sich neue Ansätze ausprobieren, weiterentwickeln oder auch verwerfen lassen.

Auf der Basis des aktuellen Forschungsstands können wir allerdings Bedingungen des Gelingens bei der Weiterentwicklung der Bremer Ausbildungsförderung benennen, die durch die zusätzlichen Fondsmittel realisiert werden können (siehe Kasten 1).

Kasten 1: Gelingensbedingungen des Bremer Ausbildungsförderungsfonds

I. Für die Unterstützung von ausbildenden Betrieben sind folgende Kriterien relevant

- Lösungsansätze für die Praxis: Betriebe sollen bei der Ausbildung unterstützt werden. Dafür sollen relevante Probleme und Bedarfe der Praxis identifiziert und mit Umsetzungsbeispielen unterlegt werden. Auf dieser Basis sind passende Lösungsansätze zu entwickeln, die nicht über bereits vorhandene Förderinstrumente abgedeckt werden.
- Innovative Konzepte: Betriebe sollen in der Ausbildungspraxis begleitet werden, um die Qualität und den Erfolg der Ausbildung zu fördern. Denkbar ist beispielsweise die Entwicklung solcher Konzepte in folgenden Bereichen:
  - Basiskompetenzen z.B. im Bereich Mathematik berufsbezogen fördern,
  - digitale Berufsorientierung verbessern, um das Matching zwischen angebotenen Ausbildungsstellen und Ausbildungsinteressen der Jugendlichen zu fördern,
  - Betriebe bei einer hochwertigen (digitalen) Gestaltung der Ausbildung beraten,
  - Notfalltelefon bei drohendem Ausbildungsabbruch mit konkreten Unterstützungsangeboten einrichten.
- Ergänzung oder Verzahnung bestehender Förderangebote: Bestehende Förderangebote (wie EQ, AsA flex) von Land und BA sollen ergänzt oder mit Fokus auf eine gesteigerte Betriebsnähe sinnvoll miteinander verzahnt werden.
- Fachkräftemangel entgegenwirken: Bei den zu entwickelnden Konzepten sollte ein besonderes Augenmerk auf die Fachkräftesituation in den jeweiligen Berufen gelegt werden. Die Finanzierung dieser Maßnahmen sollte vorrangig in solchen Berufen erfolgen, in denen Fachkräftemangel besteht. Gleichzeitig ist aber auch die Eignung der Jugendlichen zu berücksichtigen, die durch zu komplexe Anforderungen auch scheitern können.
- Beratung von Ausbildungsbetrieben: Die im Rahmen der Initiative entwickelten Maßnahmen könnten von „Ausbildungslotsen“ beratend in Abstimmung mit den interessierten Betrieben ausgesucht und bei der Implementation im Betrieb begleitet werden.

II. Für die Begleitung Jugendlicher sind folgende Kriterien relevant

- Kontinuierliche und individuelle Begleitung Jugendlicher: Eine bestehende Förderlücke ist die kontinuierliche, individuelle Begleitung gefährdeter Jugendlicher bereits während der Schule und über mögliche Fördermaßnahmen hinweg bis zum Einstieg und Verbleib bis zum Ende der Ausbildung. Hierfür können beispielsweise „feste Partnerschaften“ entwickelt und implementiert werden, die eine persönliche Begleitung vor und während der Ausbildung ermöglichen und über praxisnahe und trägerübergreifende Angebote der Sozialarbeit eng mit Betrieben vernetzt sind.

III. Für die Ausgestaltung außerbetrieblicher Ausbildung sind folgende Kriterien relevant

- Für den Fall, dass der Zugang zur betrieblichen oder vollzeitschulischen Ausbildung nicht gelingt, sollte der Staat außerbetriebliche Alternativen zur Verfügung stellen.

Dabei sollten die außerbetrieblichen Alternativen nachrangig angeboten werden und nicht zu einer Verdrängung des regulären betrieblichen Angebotes führen. Folgende Kriterien sind dabei zu beachten:

- Offenheit für alle Jugendlichen: Der Zugang sollte nicht nur für bestimmte, in irgendeiner Form als benachteiligt eingestufte Jugendliche oder andere Zielgruppen möglich sein, sondern grundsätzlich allen offen stehen, die sich ohne Erfolg auf einen Ausbildungsplatz beworben haben.
- Nachweis von Bewerbungsbemühungen: Bevor ein Jugendlicher einen außerbetrieblichen Ausbildungsplatz in Anspruch nehmen kann, sollte er die Erfolglosigkeit der vorangegangenen Ausbildungsstellensuche durch seine bisherigen Bewerbungsbemühungen nachweisen. Auf diese Weise kann verhindert werden, dass der junge Mensch aufgrund bestimmter Präferenzen den außerbetrieblichen Ausbildungsplatz trotz des Vorliegens betrieblicher Angebote vorzieht.
- Unterstützung bei der Vermittlung: An einer Übernahme in reguläre Ausbildung sollte zunächst durch intensive Vermittlungsbemühungen von Seiten der Arbeitsverwaltung oder des Bildungsträgers gearbeitet werden. Nur wenn diese Vermittlungsbemühungen nicht gelingen, erfolgt der Übergang in eine außerbetriebliche Ausbildung.
- Ausbildungsvergütung: Die Ausbildungsvergütung sollte bei der außerbetrieblichen Ausbildung geringer sein als bei der regulären dualen Ausbildung, um die Übergänge in eine reguläre Ausbildung zu fördern. Dies ist – neben dem Nachweis vergeblicher Bewerbungsbemühungen und der Unterstützung bei der Vermittlung – ein weiterer Anreiz, um den Primat der betrieblichen Ausbildung zu sichern.
- Einbindung von Betrieben: Betriebe sollten als Praktikums- oder Kooperationsbetriebe in die außerbetriebliche Ausbildung möglichst intensiv einbezogen werden. Solche Praxisphasen sollten im Laufe der Qualifizierung anteilig zunehmen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass der Jugendliche – zumindest teilweise – in der „echten“ betrieblichen Arbeitswelt ausgebildet wird. Außerdem ermöglicht diese Einbindung von Betrieben ein gegenseitiges Kennenlernen und damit die Chance auf Übernahme bereits während oder nach der Ausbildungszeit.
- Befristung und Anrechnung: Die Ausbildungsverträge sollten zunächst nur für ein Jahr abgeschlossen und es sollte ein Übergang in eine reguläre betriebliche Ausbildung spätestens nach dem ersten Ausbildungsjahr angestrebt werden – idealerweise mit Anrechnung der bereits absolvierten Ausbildungszeit. Durch die Befristung wird der „transitorische“ Charakter der außerbetrieblichen Ausbildung betont: Ziel ist der Übergang in reguläre betriebliche Ausbildung. Die Anrechnungsfähigkeit ist wichtig, um die Ausbildungsgarantie klar von reinen berufsvorbereitenden Maßnahmen abzugrenzen.
- Vermittlungsanreize für Träger: Bildungsträger sollten positive Anreize für die Vermittlung der Jugendlichen in betriebliche Ausbildung erhalten. Diese können beispielsweise in Form von Vermittlungsprämien für Bildungsträger gestaltet sein, wenn der Übergang in betriebliche Ausbildung gelingt.

Der konkrete Finanzierungsbedarf zu diesen Punkten muss jährlich auf Grundlage einer detaillierten Budgetplanung ermittelt werden. Die Kommission kann an dieser Stelle lediglich einen indikativen Korridor für den zu erwartenden Finanzierungsbedarf angeben. Je nach einbezogener Anzahl von Arbeitnehmer:innen kann der tatsächliche Umlagesatz von der Bruttolohnsumme variieren. Dabei ist weiter zu berücksichtigen, dass es aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln auch ergänzende Finanzierungsquellen gibt und geben wird. Die Kommission schlägt vor, den Fonds durch Landesmittel zu flankieren.

Auf Basis der aktuellen Situation legt die Kommission eine erste Finanzierungsschätzung vor:

- Für die zusätzlichen berufsbezogenen Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Betriebe und Jugendliche gehen wir von einem jährlichen Bedarf von sieben bis zehn Millionen Euro ab 2023 aus.
- In der Planung des Landes Bremen wird für die außerbetriebliche Ausbildung ab 2024 ein jährlicher Finanzierungsbedarf von sieben bis zwölf Millionen Euro gesehen.

Zur Finanzierung des Bremer Ausbildungsfonds würde auf Basis der formulierten Schätzung (vgl. Kasten 5) eine Umlage in Höhe von zunächst 0,044 % bis 0,063 % der Bruttolohnsumme ab 2023 resultieren, die sich dann 2024, nach Auslaufen der EU-REACT Förderung für die außerbetriebliche Ausbildung auf 0,086 % bis 0,135 % erhöht. Sollten Beschäftigte von Kleinstunternehmen (1-9 SvB) exkludiert werden, so ist ab 2023 eine Umlage in Höhe von 0,050 % bis 0,071 % der Bruttolohnsumme zu erwarten. Ab 2024 wird eine Umlage in Höhe von 0,097 % bis 0,152 % der Bruttolohnsumme nötig sein (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Szenario - Gesamt Bruttolöhne und -gehälter (ohne Bau- und Pflege) (in Mio. EUR) (Schätzung), Land Bremen

	Szenario a (Untere Bedarfsgrenze)		Szenario b (Obere Bedarfsgrenze)	
Berechnungsjahr	2023	2024	2023	2024
Bedarfssumme	7 Mio.	14 Mio.	12 Mio.	22 Mio.
Bruttolohnsumme in Mio. €	15.795	16.285	15.795	16.285
Nötige Umlage (in % der Bruttolöhne/-gehälter)	0.044	0.086	0.063	0.135
Nötige Umlage ohne Kleinstunternehmen (1-9 SvB) (in % der Bruttolöhne/-gehälter)	0.050	0.097	0.071	0.152

Die Kommission ist sich einig, dass die durch den Fonds zu finanzierenden Unterstützungsmaßnahmen insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen zugutekommen sollten. Was die Ausklammerung von Kleinunternehmen aus der Beitragszahlung betrifft, so sieht die Kommission sowohl Argumente dafür als auch dagegen (siehe Tabelle 2). Möglich ist auch eine Differenzierung der Beitragszahlungen nach Unternehmensgröße. Da bei einer Entscheidung ökonomische und politische Überlegungen gegeneinander abzuwägen sind, enthält sich die Kommission hier einer abschließenden Bewertung.

Kasten 2: Argumente für und gegen eine Ausnahme der Kleinunternehmen < 10 Beschäftigte von der Beitragszahlung zum Bremer Ausbildungsfonds

Für	Gegen
- Überdurchschnittlicher Rückgang der Ausbildungsquote in diesen Unternehmen - Gerade diese Unternehmen finden häufig keine Auszubildenden - Vor allem Kleinstunternehmen und Start-ups bilden unterdurchschnittlich aus und würden mittlere und große Unternehmen subventionieren - Durch hohe Fluktuation verlieren Kleinunternehmen viele Fachkräfte an mittlere und größere Unternehmen - Kostendruck in diesen Unternehmen überdurchschnittlich - Kleine Unternehmen verfügen besonders häufig nicht über die Ausbildungsberechtigung und könnten damit ohnehin nicht direkt vom Fonds profitieren	- Bürokratischer Aufwand durch Abgrenzung der Unternehmen - Leistungen aus dem Fonds für ausbildende Kleinunternehmen sind bedeutender als marginale Entlastung bei der Beitragszahlung - Nichtbeteiligung eines großen Teils der Unternehmen an der Finanzierung untergräbt die Legitimität des Fonds in der Wirtschaft - Die Struktur der Branchen unterscheidet sich erheblich voneinander, daher würden manche Branchen mit größerer Unternehmensstruktur deutlich stärker belastet als andere

Bremen erhebt für die Beiträge zur Arbeitnehmerkammer bereits eine Umlage in Höhe von 0,15 % der Bruttolohnsumme von allen Beschäftigten (siehe Kasten 3). Die Umlage wird vom Finanzamt erhoben, das dafür eine Verwaltungsgebühr erhebt. Die Umlage für einen Ausbildungsförderungsfonds hat die gleiche Bemessungsgrundlage. Sie sollte an dieses Verfahren anknüpfen, um den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden und die Umlage mit überschaubarem administrativem Aufwand zu erheben.

Kasten 3: Beitrag für die Bremer Arbeitnehmerkammer

Über den Kammerbeitrag der Arbeitnehmer:innen im Land Bremen von 0,15 % des Bruttolohns wurden der Arbeitnehmerkammer zur Verfügung gestellt: im Jahr 2020 ca. 17,8 Millionen Euro, im Jahr 2019 ca. 19 Millionen Euro, im Jahr 2018 gut 18 Millionen Euro. Minijobber:innen, Arbeitslose und Kurzarbeiter:innen sind ausgenommen. Wegen der hohen Kurzarbeiterzahlen zu Beginn der Corona-Pandemie fielen die Einnahmen 2020 niedriger als im Vorjahr aus.

Branchen, die bereits eine Umlage erheben, sollen von der regionalen Umlage ausgenommen werden. Sie leisten durch ihre Umlage, die nachweislich positive Auswirkungen auf die Zahl der Ausbildungsplätze hat und wie in der Bauwirtschaft auch besondere Programme zur Förderung der „vernachlässigten Ausbildungspotenziale unterstützungsbedürftiger Jugendlicher“ finanziert, bereits einen Beitrag zur Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze. Über einen Datenabgleich mit der SOKA-BAU, der SOKA-Dach, den Kassen der anderen Baugewerken mit einer Fondsumlage (Steinmetze, Gerüstbauer), dem Garten- und Landschaftsbau sowie dem

statistischen Landesamt Bremen (zuständig für die Pflegeumlage) können die Ausnahmeregelungen umgesetzt werden.

Der Ausbildungsförderungsfonds ist ein Beitrag der Wirtschaft zur Finanzierung der Berufsausbildung. Ebenso wie in den tariflich vereinbarten Fonds schlagen wir schlanke Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen vor. Die Entscheidungen sollen von einem Verwaltungsrat getroffen werden, dem drittelparitätisch die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) sowie Vertreter:innen des Senats angehören. Die Einbeziehung des Senats in die Verwaltung des Fonds ist wegen der zahlreichen Schnittstellen zur öffentlichen Finanzierung notwendig. Einem zusätzlichen, erweiterten Beratungsgremium sollten die Vertreter:innen weiterer Akteure aus der Region angehören, insbesondere der Kammern.

Mit der Einrichtung eines Landesausbildungsfonds wird Neuland betreten. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Wirkungen des Fonds zu evaluieren.

7.4 Eine weitere Meinung

Die Kommissionsmitglieder Prof. Bosch und Prof. Nagel schlagen zusätzlich nach dänischem Vorbild (siehe Kapitel 5.3.3) eine Kostenentlastung der ausbildenden Unternehmen vor. Diesen sollen für jeden Auszubildenden die Ausbildungsvergütungen für die Berufsschultage und einen Teil der weiteren Ausbildungskosten erstattet werden. Damit sollen die Investitionsrisiken einer Ausbildung vermindert werden. Diese Risiken sind für Klein- und Mittelunternehmen aufgrund der hohen Fluktuation in diesem Arbeitsmarktsegment besonders ausgeprägt. Die Untersuchungen zu den Auswirkungen solcher Kostenentlastungen durch andere Fonds haben positive Auswirkungen auf die Höhe des Ausbildungsplatzangebots und die Qualität der Ausbildung gezeigt (siehe Kapitel 5.2).

Jedes Unternehmen, das in Bremen ausbildet, soll für jedes Ausbildungsverhältnis einen Ausgleich in Höhe von 2.500 Euro pro Jahr erhalten. Ein Pauschalbetrag ist sinnvoll, da er komplizierte Berechnungen, wie etwa die Berücksichtigung der tarifvertraglichen Regelungen zu den Ausbildungsvergütungen unterschiedlicher Branchen, vermeidet. Mit einem solchen Pauschalbetrag werden Klein- und Mittelunternehmen stärker als größere entlastet, da die Ausbildungsvergütungen in den Branchen mit hohen Anteilen kleiner Unternehmen geringer sind als im Durchschnitt aller Unternehmen (siehe Kasten 4). Klein- und Mittelunternehmen stehen zunehmend unter Kostendruck und haben ihre Ausbildungsleistung stärker als größere Unternehmen eingeschränkt. Bei ihren wenigen Beschäftigten ist die Abwesenheit von Auszubildenden während der Berufsschultage ein besonderes Problem, da deren produktiver Beitrag nur schwer kompensiert werden kann. Es fällt diesen Unternehmen auch schwer, die Kosten für eine zusätzliche überbetriebliche Ausbildung zu finanzieren oder die Zeit für besondere Unterweisungen aufzubringen, weshalb auch zusätzliche Kosten mit dem Pauschalbeitrag abgegolten werden sollen.

Bei 14.517 Auszubildenden pro Jahr (Stand 30.06. 2020, Statistisches Jahrbuch Bremen, 2021) ergibt sich durch die jährliche Rückvergütung von 2500 € pro Ausbildungsverhältnis ein Finanzierungsbedarf von rund 36,3 Millionen Euro. Davon abzuziehen wären die Ausbildungsverhältnisse in Branchen, die bereits eine Umlage erheben (Bau und Pflege) und die Betriebe von einem Teil ihrer Ausbildungskosten entlasten.

Grob gerechnet gehen wir von einem Finanzierungsbedarf von 35 Millionen Euro für dieses zusätzliche Ausgabepaket für das Jahr 2023 aus. Zur Finanzierung dieser Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe soll eine Umlage um 0,222 % der Bruttolohnsumme erhoben werden. Wenn man die Kleinstunternehmen (unter 10 Beschäftigte) ausnimmt, erhöht sich diese Umlage auf 0,249 %. Durch diese niedrige Umlage kann man die Ausbildungsbetriebe deutlich entlasten.

Da in diese Umlage keine öffentlichen Mittel einfließen sollen im Verwaltungsrat des Ausbildungsförderungsfonds – wie bei den tariflich vereinbarten Fonds in der Bauwirtschaft und in Dänemark – ausschließlich die Vertreter der Sozialpartner:innen stimmberechtigt sein. Sie sollen auch über entscheiden, ob die Kleinunternehmen von der Umlagezahlung ausgenommen werden.

Tabelle 3: Umlage zur Finanzierung der Berufsschultage (ohne Bau und Pflege) (2.500 € pro Auszubildenden pro Jahr)

Bedarf in Mio. EUR	**35**
Berechnungsjahr	2023
Bruttolöhne und -gehälter (ohne Bau- und Pflege) (in Mio. EUR)	15.795
Nötige Umlage (in % der Bruttolöhne)	0,222
Nötige Umlage exkl. Kleinstunternehmen (1-9 SvB) (in % der Bruttolöhne)	0,249

Da alle Bremer Unternehmen von der Ausbildungsleistung der ausbildenden Unternehmen profitieren, ist eine solche überschaubare Umverteilung eines Teils der Ausbildungskosten auf alle Unternehmen gerechtfertigt. Wünschenswert wäre hier allerdings eine bundesweite Regelung, die dann die Bremer Regelung ersetzen würde. Ähnlich wie in der Bauwirtschaft könnte man über eine bundesweite Regelung die Hälfte der Ausbildungsvergütungen erstatten und die in den Berufsbildern festgeschriebene überbetriebliche Ausbildung finanzieren. Auch die verstärkte Förderung der Ausbildung in Berufen hoher Fachkräfteknappheit nach dänischem Vorbild – und evtl. regional differenziert – halten wir für zukunftsweisend.

Kasten 4: Entlastungswirkung der Rückerstattung der Ausbildungsvergütungen für die Berufsschultage durch den Ausbildungsförderungsfonds

Die durchschnittliche monatliche Ausbildungsvergütung in Westdeutschland betrug 2020 965 Euro pro Monat (vgl. Schönfeld & Wenzelmann, 2021). Abzüglich Urlaub gehen die Auszubildenden an rund 38 Tagen pro Jahr in die Berufsschule. Das sind rund 17 % der Jahresarbeitszeit von durchschnittlich 220 Tagen.

Die Jahresvergütung der Auszubildenden liegt ohne Sonderzahlungen im Schnitt bei 11.580 Euro. Mit dem Pauschalbetrag von 2.500 Euro werden im Schnitt 21,6 % der Ausbildungsvergütungen rückerstattet. Der Prozentanteil der Rückerstattungen ist im Handwerk mit seinen geringeren Ausbildungsvergütungen höher. Bei den Malern und Lackierern lag zum Beispiel die Jahresvergütung von Auszubildenden ohne Sonderzahlungen 2020 bei 9.372 Euro und die Entlastung betrüge 27,5 %.

Die Entlastung ist im ersten Ausbildungsjahr am höchsten, da die Ausbildungsvergütungen mit der Dauer des Ausbildungsverhältnisses ansteigen. Mit der prozentual höheren Entlastung im ersten Ausbildungsjahr wird auch ein Teil der Rekrutierungskosten abgegolten.

Kasten 5: Grundannahmen zur Berechnung der Umlage

Im Folgenden fassen die Berechnungen für die Umlage des Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen verschiedene Szenarien zusammen:

Tabelle 3: Bedarfssummen

	Zeitraum	Unter Grenze	Obere Grenze
Szenario	2023	7 Mio. Euro	10 Mio. Euro
	2024	14 Mio. Euro	22 Mio. Euro

Es werden unterschiedliche Bedarfssummen, abgeleitet von den Bruttolöhnen und -gehältern des Landes Bremen angenommen (siehe Tabelle 3). Dabei wird zunächst mit einer unteren (7 Mio. Euro; Szenario a) und oberen Grenzen (10 Mio. Euro) gerechnet, welche im Jahr 2024 nochmals angepasst wird (untere Grenze 14 Mio. Euro und obere Grenze 22 Mio. Euro). Der benötigte Umlagesatz wird anhand der Bruttolohnsumme berechnet, welche geschätzt wird. Für die Schätzung wird die Bruttolohnsumme des jeweiligen vorherigen Jahres mit +3,1 % adjustiert (die Bruttolohnsummenentwicklung beruht auf der HWWI Konjunkturprognose (2021)). Die Bedarfssumme wird nicht an die Inflationsentwicklung angepasst.

Für die Berechnungen werden Daten der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder zu Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhnen- und Gehältern in den Kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland zugrunde gelegt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Die Angaben zur Berechnung des Umlagesystems sind als indikativ zu verstehen. Die Schätzergebnisse können von einem tatsächlich erhobenen Beitrag des steuerpflichtigen Arbeitslohns abweichende Ergebnisse liefern. Aufgrund der hier verwendeten Abgrenzung kann der Umlagesatz, je nach verwendeter Arbeitnehmer:innenzahl, von der Bruttolohnsumme abweichend, unterschätzt werden.

Das Baugewerbe (Wirtschaftszweigsystematik Abschnitt F) sowie Pflege wurden aus den Berechnungen herausgenommen (siehe Tabellen 4-6), da hier in Teilen bereits Umlagesysteme vorliegen. Während die Bruttolohnsumme des Baugewerbes gegebenen ist, muss die Bruttolohnsumme des Pflegesektors im Land Bremen geschätzt werden, da die Wirtschaftszweigsystematik in diesem Fall nicht anwendbar ist. Für die Schätzung wird anhand von Daten des statistischen Bundesamtes (2020) und der Bundesagentur für Arbeit (2022) verwendet. Dabei werden für Bremen 5.911 Pflegekräfte ausgewiesen (exkl. Praktikanten, Freiwillige und Auszubildende) (Statistisches Bundesamt, 2020); für Pflegekräfte im Land Bremen gibt der Einkommensatlas der Bundesagentur für Arbeit (2022) ein Durchschnittsgehalt von 3.733 € an. Angepasst nach der Verteilung der Beschäftigungsart (Vollzeit, >50 %, ≥ 50 %, geringfügig beschäftigt) ergibt sich eine geschätzt Bruttolohnsumme von

182.696.208 € für das Jahr 2019. Die Bruttolohnsumme wird auch, wie die Gesamtbruttolohnsumme, mit +3,1 % p.a. angepasst. Wichtig zu erachten ist, dass bei der Berechnung der Bruttolohnsumme aufgrund des Datenmangels lediglich Pflegekräfte berücksichtigt werden und dementsprechend das Verwaltungspersonal ausgelassen wird.

Tabelle 4: Schätzung zur Bruttolohnsumme des Pflegesektors (Basis Jahr 2019)

Beschäftigungsart	Vollzeit-beschäftigte	> 50 %	≥ 50 %	Geringfügig beschäftigt	**Summe**
Anzahl der Beschäftigten	1.512	3.106	626	667	5.911
Geschätzte Bruttolohnsumme in Euro	67.731.552	104.352.282	7.010.574	3.601.800	182.696.208

Die Berechnung werden zunächst für alle Unternehmen und einschränkend ohne die Unternehmen mit 1-9 Mitarbeitern ausgeführt. Für die Einteilung der KMU-Definition wird die des IfM Bonn verwendet. Die Verwendung dieser KMU-Definition anstelle der EU-Definition begründet damit, dass der Bericht über die Situation der mittelständischen Wirtschaft in der Freien Hansestadt_ Bremen (2017) der Einteilung des IfM Bonn folgt (Michels & Wallau, 2018). Das IfM Bonn hat zur Harmonisierung mit der KMU-Definition der EU auch eine Differenzierung zwischen Kleinst- und Kleinunternehmen vorgenommen, setzt jedoch den Schwellenwert eines mittleren Unternehmens weiterhin bei 499 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von bis zu 50 Millionen €/Jahr an (IfM Bonn).

Tabelle 5: KMU-Klassifikationstabelle nach IfM Bonn

	IfM Definition		Anzahl im Land Bremen			
	Mitarbeiter:innen	Jahresumsatz	nach Mitarbeiterzahl		nach Umsatz	
Kleinstunternehmen (voll.)	1 - 9	< 2 Mio €	11.818	72,8 %	20.206	90,1 %
Kleinunternehmen	10 - 49	< 10 Mio €	3.256	20,1 %	1.544	6,9 %
Mittlere Unternehmen	50 - 500	< 50 Mio €	1.086	6,7 %	495	2,2 %
Großunternehmen	> 500	> 50 Mio €	66	0,4 %	85.104	26,2 %

Berechnung des Umlagesatzes

Tabelle 6: Ersparter Betrag in Mio. € für Kleinunternehmen bei einer Exklusion aus der Finanzierung (ohne Bau- und Pflege)

Szenario a	0,8740	1,7480
Szenario b	1,2486	2,7469
Szenario c	1,2486	4,3701

Hierbei ist wie in den bereits zur Verfügung gestellten Dokumente Szenario a die untere Grenze und Szenario b die obere Grenze. Szenario c geht von einem Finanzierungsbedarf von 35 Mio. Euro p.a. ab 2024 aus.

Weitere Definitionen

Die Begrifflichkeiten, die hier verwendet werden, orientieren sich an den Definitionen des statistischen Bundesamtes (2022) und die des statistischen Landesamtes Bremen (2021):

Arbeitnehmer:in
„Personen (Arbeiter, Angestellte, Beamte, Richter, Soldaten, Zivil- und Sozialdienstleistende, Auszubildende, Praktikanten oder Volontäre) die in einem Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen, das heißt in ihrer Haupttätigkeit auf vertraglicher Basis für einen Arbeitgeber in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis arbeiten und für diese Tätigkeit eine Vergütung erhalten (einschließlich Heimarbeiter und geringfügig Beschäftigte)“ (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022).

Bruttolöhne und -gehälter
„alle Löhne und Gehälter, einschließlich Lohnsteuer und Sozialbeiträgen der Arbeitnehmer, die Entgeltempfängern (Arbeitern, Angestellten, Beamten, Auszubildenden und ähnlichen Arbeitnehmergruppen) aus ihrem Arbeits- oder Dienstverhältnis zufließen“ (Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022).

Bruttolohnsumme
„[Summe] der Bar- und Sachbezüge der tätigen Personen ohne Pflichtanteile des Arbeitgebers zur Sozialversicherung“ (Statistisches Landesamt Bremen, 2021).

Unternehmen und Betriebe
Betrieb: „Örtliche Niederlassung (nicht Unternehmen) des Wirtschaftsbereichs Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe (einschließlich Verwaltungs-, Reparatur-, Montage- und Hilfsbetriebe, die mit dem meldenden Betrieb örtlich verbunden sind oder in dessen Nähe liegen)“ (Statistisches Landesamt Bremen, 2021).
Unternehmen: „Unter einem Unternehmen versteht man den wirtschaftlich-rechtlichen Rahmen eines oder mehrerer Betriebe“ (Kyrer, 2017).

Literaturverzeichnis

BIBB Datenreport, 2021. *Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.).

Bosch, G. & Hüttenhoff, F., 2022. *Der Bauarbeitsmarkt. Soziologie und Ökonomie einer Branche*. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Campus, Frankfurt.

Bundesagentur für Arbeit, 2022. *Entgeltatlas*. Verfügbar unter: https://web.arbeitsagentur.de/entgeltatlas/beruf/132172?region=7 (aufgerufen am 22.04.2022).

Dietrich, H., 2022: *Theoretische und empirischer Befunde zum Ausbildungsmarkt in Bremen und Ansatzpunkte für eine umlagegeförderte Policy Intervention auf Landesebene. Materialien für die unabhängigen Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds der Freien Hansestadt Bremen.* IAB, Nürnberg (mimeo), Tabelle 9.

HWWI *Konjunkturprognose* (2021). Verfügbar unter: https://www.hwwi.org/index.php?id=7199&tx_hwwinews_news%5Bnews%5D=8737&tx_hwwinews_news%5Baction%5D=details&tx_hwwinews_news%5Bcontroller%5D=News&cHash=0f7f370b0e45c191b94fa5fa5907605e (aufgerufen am 22.04.2022).

IfM Bonn (n.D.). *KMU-Definition des IfM Bonn*. Verfügbar unter: https://www.ifm-bonn.org/definitionen-/kmu-definition-des-ifm-bonn (aufgerufen am 21.04.2022).

Kyrer, A., 2017. *Wirtschaftslexikon*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag. S. 593.

Michels, J. & Wallau, F., 2018. *Bericht über die Situation der mittelständischen Wirtschaft in der Freien Hansestadt Bremen 2017*. Bremen: Der Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (Hrsg.).

Schönfeld, G. & Wenzelmann, F. 2021. *Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2020 – Anstieg auch in Corona-Zeiten*. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.).

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021. *Arbeitnehmerentgelt, Bruttolöhne- und -gehälter in den Kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 2000-2019*. Verfügbar unter: https://www.statistikportal.de/sites/default/files/2021-07/vgrdl_r2b2_bs2020.xlsx (aufgerufen am 20.04.2022).

Statistisches Bundesamt, 2020. *Pflegestatistik*. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Pflege/_inhalt.html (aufgerufen am 19.04.2022).

Statistisches Bundesamt (Destatis), 2022. *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2021*. S. 29. Wiesbaden. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html (aufgerufen am 21.04.2022).

Statistisches Landesamt Bremen, 2021. *Statistisches Jahrbuch 2021*. S. 139. Wiesbaden. Verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/_inhalt.html (aufgerufen am 21.04.2022).

Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, 13.08.2019, https://www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/Koalitionsvereinbarung_2019_2023.pdf (aufgerufen am 03.05.2022).

Anhang

Anhang 1: Übergangsmuster direkt im Anschluss an den Schulabschluss der Schulentlassenen

Auf Basis der Schuldatenbanken lässt sich nachvollziehen, wie viele junge Menschen mit Wohnort im Land Bremen, die vor den Sommerferien das bremische allgemeinbildende Schulsystem beenden, im Anschluss daran (im Herbst) in das bremische öffentliche berufsbildende Schulsystem wechseln, um dort entweder in einen dualen Ausbildungsgang, einen Bildungsgang zum Erwerb der Allgemeinen Hochschulreife (AHR) oder der Fachhochschulreife (FHR) oder einem Übergangsangebot zu münden. Sie lassen sich nach den erreichten allgemeinbildenden Schulabschlüssen unterscheiden:

BBR	**Ausbil–dung**	**Übergangs-angebote im berufsbilden-den Schul-system**	**Erwerb AHR/FHR**	ohne Ab-schluss	**Ausbil–dung**	**Übergangs-angebote im berufsbilden-den Schul-system**	**Erwerb AHR/FHR**
2013	20.4	53.7	9.4	**2013**	3.4	64.1	0.0
2014	22.0	54.3	7.0	**2014**	3.4	69.6	0.0
2015	22.4	53.3	4.5	**2015**	5.8	62.7	3.2
2016	22.6	54.3	5.0	**2016**	6.1	58.3	0.0
2017	21.7	57.8	2.7	**2017**	5.5	62.1	0.4
2018	22.5	54.2	3.8	**2018**	6.4	59.0	0.0
2019	24.4	54.0	3.7	**2019**	3.5	71.1	0.0
2020	20.5	57.8	3.6	**2020**	4.1	70.5	0.0

BBR: Berufsbildungsreife
AHR: Allgemeine Hochschulreife
FHR: Fachhochschulreife
Quelle: Senatorin für Kinder und Bildung & Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2021: Kap 3.

Anhang 2: Umfassende Übersicht über bestehende Förderangebote

Regelangebote nach dem Sozialgesetzbuch, Angebote im Rahmen der Ausbildungsgarantie, Angebote finanziert aus Bundesprogrammen, von der Senatorin für Kinder und Bildung, der Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, dem Magistrat der Stadt Bremerhaven und von weiteren Mittelgeber:innen

Angebot	Beteiligung
Berufliche Orientierung in Schulen	
Potenzialanalyse (PA): Die PA zielt als Maßnahme am Start der Bildungskette darauf ab, dass sich junge Menschen ihrer eigenen Interessen, Neigungen, Möglichkeiten und Stärken bewusst werden. Die PA fördert die Selbstreflexion und erschließt Anhaltspunkte für passgenaue Angebote der danach folgenden Bausteine in der Beruflichen Orientierung. Die Durchführung erfolgt zweitägig über beauftragte Träger mit schulischer Vor- und Nachbereitung. An der PA nehmen alle Schülerinnen und Schüler des 8. Jahrganges der Oberschulen und der Gymnasien teil. Am Ende der PA steht ein Auswertungsgespräch durch den Träger, an dem auf Wunsch der Schülerinnen und Schüler auch Eltern und Lehrkräfte teilnehmen können.	Senatorin für Kinder und Bildung(SKB), Magistrat Bremerhaven
Werkstatttage: Die praktische Berufsorientierung zielt auf ein Kennenlernen der Arbeitswelt durch eigene Erfahrung und soll außerhalb der über schulische Fächer dokumentierten Kompetenzen Potenziale für Schüler:innen in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 erschließen. Im Rahmen von einwöchigen „Werkstatttagen“ (WT) erproben die Schüler:innen des 8. verschiedene Berufsfelder in Berufsbildungsstätten, um einen möglichst vielfältigen Eindruck von der Berufswelt zu bekommen. Die Werkstatttage orientieren sich an den Vorgaben des Berufsorientierungsprogrammes des BMBF (BOP). Zusätzlich – oder falls die Kapazitäten der externen Anbieter erschöpft sind – können Schulen sogenannte „Praxistage“ (regelmäßiger Besuch eines Betriebes oder einer Werkstätte der berufsbildenden Schulen an einem Tag in der	SKB, Magistrat Bremerhaven

Woche über ein Schuljahr) oder „Werkstattphasen“ (zehnwöchiger Besuch einer Werkstatt einer berufsbildenden Schule für die Dauer von vier Stunden pro Woche) organisieren.	
Pflichtpraktikum: Ein mehrwöchiges Praktikum in einem Betrieb oder einer entsprechenden Einrichtung ist verpflichtend für alle Schüler:innen an Bremer Oberschulen (diese folgen dem Konzept der integrierten Gesamtschule) und Gymnasien in den Jahrgangsstufen7 bis 10 mit dem Ziel des Kennenlernens der Arbeitswelt und des weiteren Aufdeckens von Potenzialen außerhalb der über schulische Fächer dokumentierten Kompetenzen. Die Praktika werden in Verantwortung der Schulen durchgeführt.	SKB, Magistrat Bremerhaven
Be oK“ – Berufsorientierung ohne Klischees: Bei dem Projekt „Be oK“9 werden Schülerinnen und Schüler aus der 6. und 7. Jahrgangsstufe durch ein geschlechtersensibles und vorurteilsfreies Angebot angeregt, sich mit der Berufswelt praktisch auseinanderzusetzen und Berufs- und Rollenklischees, insbesondere genderbedingte, zu reflektieren. Die Projektidee setzt genau hier an, indem mit einem interdisziplinären Netzwerk ein pädagogischer Ansatz entwickelt wird, der in ein praxis- und handlungsorientiertes Modell mündet. Die Maßnahme setzt bewusst früh an, um nachfolgende Maßnahmen zur Beruflichen Orientierung (Potenzialanalyse, Werkstatttage, Praktika)vorzubereiten.	SKB, Magistrat Bremerhaven
Girls’Day Akademie – Schülerinnen der Vorabgangs- und Abgangsklassen: Das Projekt stärkt die klischeefreie Berufsorientierung in Bremen und leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit sowie zur Fachkräftesicherung: Schülerinnen der 9. Jahrgangsstufe mit einer Neigung für technisch-naturwissenschaftliche Berufsbilder nehmen ein Schuljahr lang an Workshops und Modulen teil. Inhalte der Veranstaltungen sind neben allgemeinen Themen wie Präsentationstechnik, Projektmanagement und dem eigenen Auftritt auch spezifische Themen wie Weltraumtechnik, Robotik, Programmierung oder Metallverarbeitung sowie Besuche bei Unternehmen aus verschiedenen technischen Branchen.	SKB, Magistrat Bremerhaven
Berufswahlpass und berufswahlapp (bwapp): Der Berufswahlpass ist in seiner bisherigen Version in Bremen verbindliches Portfolio für alle Schüler:innen und Schüler, das den individuellen Berufsorientierungsprozess dokumentiert und zur Unterstützung bei Beratungs- und Bewerbungsgesprächen dienen soll. Ab 2022 soll die berufswahlapp flächendeckend implementiert werden und die Printversion ersetzen. Bei der berufswahlapp (bwapp) handelt es sich um eine vom BMBF geförderte Neukonzeption eines bereits bundesweit eingesetzten inklusiven Portfolioinstruments (auch in einfacher	SKB, Magistrat Bremerhaven

Sprache abrufbar), welches alle Schüler:innen bei der Entwicklung ihrer Berufswahlkompetenz unterstützt und als Portfolioinstrument zur Dokumentation der Prozessschritte und -ergebnisse ihrer Beruflichen Orientierung dienen soll. Zentrale Bestandteile der Neukonzeption sind die länderübergreifende Entwicklung eines internetbasierten und auf mobilen wie stationären Endgeräten bundesweit nutzbaren E-Portfolios sowie von Konzepten zur Einbettung der bwapp in den Unterricht.	
Check-U – Erkundungstool der Bundesagentur für Arbeit: Bei dem Erkundungstool handelt es sich um ein onlinebasiertes Tool zur Erkundung der eigenen Interessen und Fähigkeiten für junge Menschen mit und ohne Hochschulzugangsberechtigung (HZB). Die Schüler:innen bearbeiten die Toolelemente online selbstständig und in eigener Verantwortung. Bei der Variante für Schüler:innen ohne HZB steht die Suche nach einer passenden Berufsausbildung im Fokus, bei der Variante für Schüler:innen mit HZB nach passenden Studienfeldern und passenden Berufen. Das Tool trägt dazu bei, dass sich die jungen Menschen intensiv mit ihren Interessen und Fähigkeiten, aber auch mit ihrem Sozialverhalten und ihren beruflichen Vorlieben auseinandersetzen. Zum Teil werden die schulischen Leistungen in den Schlüsselfächern einbezogen. Mit den Testergebnissen haben die jungen Menschen eine gute Basis, um selbstständig oder optimalerweise mit den Beratungsfachkräften der Agentur für Arbeit, aber auch mit ihren Eltern und Lehrkräften etc. weiter an ihrer beruflichen Zukunft zu bauen und nächste Schritte festzulegen und zu gehen.	SKB, Magistrat Bremerhaven, Agentur für Arbeit
Berufliche Orientierung der Schüler:innen an der gymnasialen Oberstufe (Gymnasien, Oberschulen und Berufliche Gymnasien): Das Sonderprogramm zur Beruflichen Orientierung leistungsstarker Schüler:innen an gymnasialen Oberstufen aus der Bund-Land-BA-Vereinbarung von 2017 verfolgt als erstes Ziel die Weiterentwicklung und Vertiefung einer ausgeprägten berufsbiografischen Gestaltungskompetenz bei Schüler:innen, das zweite wichtige Ziel besteht in einer nachhaltig wirkenden Strukturierung und Vernetzung praxisbezogener Aktivitäten im Hinblick auf die berufliche Orientierung. Erste Ergebnisse sind die Entwicklung und Bereitstellung von Online-Kursen und der „FutureBOx“, eines digitalen Portfolios für die Berufliche Orientierung, auf der bremischen Schulplattform „itslearning“.	SKB, Magistrat Bremerhaven

Angebote im Übergangsbereich

Aufsuchende Beratung in Bremen und Bremerhaven: Die Aufsuchende Beratungen richten sich als freiwilliges Beratungs- und Unterstützungsangebot der Jugendberufs-agentur an junge Menschen im Alter von unter 25 Jahren, die i.d.R. nicht mehr schulpflichtig sind und hinsichtlich der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit beim Übergang von der Schule in die Ausbildung einen besonderen sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf aufweisen. Dabei handelt es sich um junge Menschen, die (noch) nicht an eines der regulären Beratungs- und Unterstützungsangebote der Jugendberufsagentur angebunden sind oder die gefährdet sind, aus deren Strukturen herauszufallen.	Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE), Magistrat Bremerhaven
Ausbildungsvorbereitende Bildungsgänge (AVBG): Der Unterricht in den AVBG hat das Ziel, schulpflichtige junge Menschen zu fördern, sie bei ihrer Beruflichen Orientierung zu unterstützen und sie auf die Aufnahme einer schulischen oder außerschulischen Ausbildung berufsbezogen vorzubereiten. Schülerinnen und Schülern ohne Schulabschluss soll der Erwerb der Berufsbildungsreife ermöglicht werden. Zu diesen einjährigen Bildungsgängen gehören die Praktikumsklassen, die Berufsorientierungsklassen (BOK) sowie die Sprachförderklassen mit Berufsorientierung (SpBO) und die Berufsorientierungsklassen mit Sprachförderung (BOSp).	SKB
Niedrigschwellige Berufsvorbereitung des Kompetenz-zentrums U25 in Bremen: Ziel des Projektes sind niedrigschwellige Angebote gemäß §45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – auch unter Einbeziehung kommunaler Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II – im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung für Jugendliche und junge Erwachsene sowie die intensive ganzheitliche Betreuung aller zugewiesenen Teilnehmer sowie deren Arbeits- und Ausbildungsmarkt-integration. Neben der Integration in sozialversicherungs-pflichtige Arbeit und schulische oder betriebliche Ausbildungsverhältnisse stellt die Einmündung in weiterführende und/oder passgenauere Fördermaßnahmen, wie berufsvorbereitende Maßnahmen, Einstiegsqualifizierung etc., ein ebenso wichtiges (Teil-)Ziel dar.	SWAE (Landes ESF) und Jobcenter Bremen
Modulare Berufsvorbereitung des Jugendförderzentrums Bremerhaven: Das Jobcenter Bremerhaven bietet im Rahmen des Jugendförderzentrums verschiedene Module für junge Menschen unter 25 Jahren im ALG-II-Bezug an, die berufsvorbereitend gefördert werden müssen. Ziel ist es, niedrigschwellige und individuelle Angebote unter Einbeziehung kommunaler Eingliederungsleistungen nach § 16a	Jobcenter Bremerhaven, SWAE (Landes ESF), Stadt Bremerhaven

SGB II im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung zu unterbreiten. Der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen ist möglich.	
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sollen den Teilnehmenden die Möglichkeit geben, ihre Fähigkeiten, Fertigkeiten und Interessen hinsichtlich ihrer Berufswahl zu überprüfen, zu bewerten und weiter zu entwickeln. Soweit noch nicht vorhanden, bieten BvB gezielte Unterstützung, die Berufsreife herzustellen. Betriebliche Praktika im Spektrum geeigneter Berufe bieten zudem die Möglichkeit, sich zu orientieren, eine tragfähige Berufswahlentscheidung zu treffen sowie einen entsprechenden Ausbildungsplatz zu erhalten. BvB vermitteln nicht mehr schulpflichtigen jungen Menschen im außerschulischen Übergangssystem, außerhalb der BBS, die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten für die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung (ggf. auch durch den Erwerb eines Hauptschulabschlusses) oder – sofern dies (noch) nicht möglich ist – für die Aufnahme einer Beschäftigung.	Agentur für Arbeit
Vorphase der Assistierten Ausbildung (AsA): Eine Förderung kommt in Frage, wenn die jungen Menschen die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben, die Ausbildungsreife besitzen, die Berufswahl getroffen haben, grundsätzlich über hinreichende Befähigungen für eine Berufsausbildung verfügen und dennoch ohne Unterstützung eine Berufsausbildung nicht aufnehmen können. Grundsätzlich muss zu erwarten sein, dass die Teilnehmenden die betriebliche Ausbildung mit Hilfe der Assistierten Ausbildung erfolgreich durchlaufen können. In der Regel handelt es sich um gemeldete Bewerberinnen und Bewerber für eine betriebliche Ausbildung, die auch nach dem sogenannten 5. Quartal noch ohne betriebliche Ausbildungsstelle sind. Die Assistierte Ausbildung stellt ein intensives Unterstützungs- und kein allgemeines Vermittlungsinstrument dar. Ein fließender Übergang in die begleitende Phase der AsA während der betrieblichen Ausbildung ist aus-drücklich vorgesehen	Agentur für Arbeit, Jobcenter
Einstiegsqualifizierung (EQ): Ausbildungssuchende Jugendliche mit stabilem Berufswunsch, die noch keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, sollen die Möglichkeit erhalten, in einem Ausbildungsbetrieb den Ausbildungsberuf über sechs bis zwölf Monate zu erproben und sich dabei zu bewähren. Ziel ist die Aufnahme einer Ausbildung im Anschluss an das Langzeitpraktikum.	Agentur für Arbeit, Jobcenter

Die EQ soll die Teilnehmenden nahtlos in duale Ausbildung überführen, möglichst im EQ-Betrieb. Auf diese Weise werden Wartezeiten vor einer angestrebten Ausbildung sinnvoll genutzt sowie weniger praxisnahe Überbrückungsangebote vermieden. Im Idealfall kann die EQ-Zeit zudem auf die Ausbildungsdauer angerechnet werden und wird somit quasi zu einem regulären Teil der dualen Ausbildung.	
[an]docken – Förderung schwer zu erreichender junger Menschen: Mit der Maßnahme „[an]docken“ sollen junge Erwachsene in Bremen ins Boot geholt werden, die den Kontakt zu den Behörden, sowohl im SGB-II- als auch SGB-VIII-Bereich, verloren haben. Dabei geht es darum, den jungen Erwachsenen Hilfestellung bei Finanzierungslücken zu geben und sie möglichst auch vor weiterer Obdachlosigkeit zu bewahren. Mit einem Busstand-ort und einem Beratungscafé besteht ein sozialpädagogisches sowie auch ein psychologisches Beratungsangebot von Fachkräften vor Ort, die JBA berät ebenso regelmäßig. Hilfen bei alltäglich notwendigen Dingen sowie Freizeitangebote stehen zur Verfügung, ebenso Bewerbungstrainings und Recherchen nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie Wohnungsanzeigen.	Jobcenter Bremen
Maßnahmen für junge Frauen /Mütter: Ziel der Projekte ist es, Schulabschlüsse und Berufliche Orientierung für junge Frauen in spezifischen Problemlagen zu ermöglichen. Das Projekt *„Berufliche Lebensplanung für junge Mütter (BeLeM)“* nimmt schulpflichtige junge Mütter auf, die wegen der Versorgung ihres Kindes nicht in Regelklassen integriert werden können, und ermöglicht ihnen die kontinuierliche Teilnahme am Unterricht und an Projekten. Die Schülerinnen können die Erweiterte Berufsbildungsreife erwerben und werden in ihrer persönlichen und beruflichen Lebensplanung unterstützt. Im Projekt *„Spagat“* werden junge Schwangere und junge Mütter durch Berufsvorbereitung in Form von Unterricht und Praktika auf die Anforderungen der Doppelbelastung von Aus-bildung und Kinderbetreuung vorbereitet. Junge Schulmeiderinnen werden im Projekt *„Kreativ in die Zukunft (KiDZ) – Mädchen“* motiviert, den Schulbesuch wiederaufzunehmen und in ihrer Lebensplanung unterstützt. *„Känguru“* unterstützt schulpflichtige junge Mütter und Schwangere in Bremerhaven bei der Fortsetzung des Schulbesuchs und ermöglicht den Erwerb einer Berufsbildungsreife. Berufliche Orientierung findet mittels Praktika statt.	Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (SJIS), SKB

Individuelle Begleitung am Übergang Schule-Beruf

Beratungsangebot der Agentur für Arbeit im Rahmen der Jugendberufsagentur und Lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB) vor dem Erwerbsleben: Das Angebot bietet ganzheitliche, lebensbegleitende und präventive berufliche Orientierung und Beratung. Sie beginnt schon vor dem Erwerbsleben (BBvE) und begleitet die Kund:innen kontinuierlich in allen Phasen des Berufslebens, soweit sie gewünscht wird. Das Angebot wird in den Schulen angeboten.	Agentur für Arbeit, Partner sind Schulen
Ausbildungscoaching an der Schule am Ernst-Reuter-Platz in Bremerhaven AuCo: Durch schulische Ausbildungscoaches werden jene Schülerinnen und Schüler in den Jahrgangsstufen 8, 9 und 10 in der Schule am Ernst-Reuter-Platz angesprochen und unterstützt, denen ohne eine intensive Begleitung nach dem allgemeinbildenden Schulabschluss in der 10. Klasse der Übergang in eine Ausbildung nicht gelingt.	Finanziert im Rahmen der Ausbildungsgarantie des Landes
Zentrale Beratung Berufsbildung (ZBB) in der Jugendberufsagentur: Die Arbeit der ZBB zielt auf die Steigerung der Zahl der direkten Übergänge von der allgemeinbildenden Schule in die duale Ausbildung durch Beratung aller schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in Bremen, die nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule eine „Einjährige Berufsvorbereitende Berufsfachschule“ besuchen wollen. Die ZBB sichert auch die verbindliche Beratung aller unversorgten schulpflichtigen Bremer Schülerinnen und Schüler im 11. und 12. Schulbesuchsjahr, sobald sie keine Schule besuchen oder keinen Ausbildungsplatz haben.	SKB
Fachberatung Jugendhilfe in Bremen und Bremerhaven: Die Fachberatung Jugendhilfe Bremen berät und begleitet junge Menschen mit individuel-len und/oder familiären Problemlagen. Dabei erfolgen Beratung und Begleitung von jungen Menschen am und im Übergang Schule-Beruf, die auf diesem Weg in besonderem Maße auf pädagogische Unterstützung angewiesen sind. In diesem Rahmen klärt die Fachberatung Jugendhilfe die jungen Menschen über Unterstützungsmöglichkeiten der Jugendhilfe auf und vermittelt die Ratsuchenden bei Notwendigkeit in die Hilfsangebote des Amtes für Soziale Dienste bzw. der Partner der Jugendberufsagentur. Die Fachberatung Jugendhilfe Bremerhaven klärt junge Menschen und ihre Erziehungsberechtigen über die Möglichkeiten der Unterstützung durch die Jugendhilfe auf und vermittelt an die entsprechenden Dienste des	SJIS, Magistrat der Stadt Bremerhaven

Jugendamtes sowie bei Bedarf zu sämtlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten innerhalb und außerhalb der Jugendberufsagentur.	
Angebote der Jugendsozialarbeit: Die Kinder- und Jugendhilfe hat die Aufgabe, junge Menschen dabei zu unterstützen, alters-spezifische Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Die Jugendsozialarbeit zielt auf die Förderung der schulischen, beruflichen und sozialen Integration junger Menschen. Die Angebote sind bedarfsgerecht und niedrigschwellig angelegt. Durch das Projekt *„Jugend stärken im Quartier“* („JustiQ“) finden bislang von Angeboten der Kinder und Jugendhilfe unerreichte junge Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren Stabilisierung, Orientierung und Motivation. Das Projekt *„ProMotion“* berät und unterstützt schulpflichtige junge Menschen ohne Schul-abschluss und im speziellen Schülerinnen und Schüler der Berufsorientierungs-, Sprachför-der- und Praktikumsklassen an zwei Standorten der Allgemein Berufsbildenden Schule (ABS).	SJIS und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben
Bremer Ausbildungsbüro „Smart4u“ und Bremerhavener Ausbildungsbüro: Die Ausbildungsbüros in Bremen und Bremerhaven der Handelskammer Bremen - IHK für Bremen und Bremerhaven unterstützen junge Menschen in enger Kooperation mit der Arbeitsagentur und dem Jobcenter bei der Hinführung zu einer dualen Berufsausbildung in einem Betrieb. Dazu werden junge Menschen durch die Jugendberufsagentur aktiv an die Ausbildungsbüros vermittelt. Inhaltliche Schwerpunkte des Projektes sind die individuelle Beratung, Orientierung, Unterstützung und Vermittlung der Zielgruppe im Bewerbungsprozess. Sofern die Vermittlung in ein duales Ausbildungsverhältnis nicht gelingt, kann ersatzweise auch hinsichtlich einer Teilnahme an einer EQ oder BQ unterstützt werden. Zu den Aufgaben der Ausbildungsbüros zählt auch die Akquise von Ausbildungs- bzw. Praktikumsbetrieben, an welche die Bewerberinnen und Bewerber vermittelt werden. Während der Berufsausbildung im Betrieb oder in einer Maßnahme ist eine bedarfsweise Unterstützung durch die Ausbildungsbüros möglich.	Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie
Ausbildungsbegleiter:innen: Bei der Handwerks- und Handelskammer werden seit Anfang 2022 zusätzlich zum Ausbildungsbüro bzw. der Passgenauen Besetzung jeweils zwei Ausbildungsbegleiter:innen gefördert, die junge Menschen während der Ausbildung durch Nachhilfe etc. unterstützen sollen.	Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Passgenaue Besetzung von Ausbildungsplätzen im Handwerk: Die „Passgenaue Besetzung von Ausbildungsplätzen“ der Handwerkskammer Bremen bietet sowohl Unternehmen als auch Ausbildungsplatzbewerbern kostenfreie Beratungsleistungen an: Unternehmen erhalten Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Ausbildungsplatzbewerbern. Schüler:innen, Schulabgänger:innen und junge Menschen, die an einer Ausbildung im Handwerk interessiert sind, können sich im Rahmen des Projekts beraten lassen und sich mit Unterstützung um eine Ausbildungsstelle im Handwerk bewerben. Sie werden unterstützt bei der Prüfung und Erstellung der Bewerbungsunterlagen sowie beim Bewerbungsprozess.	Förderung seitens des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und den Europäischen Sozialfonds (Bund)
Modellprojekt zur Entwicklung der Berufswahlkompetenz im schulischen Übergangssystems: Neu vorgesehen ist ein Modellprojekt zur Förderung der Beruflichen Orientierung am Übergang zwischen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen: Zielsetzung des Projekts ist es, die ausbildungs- und berufsvorbereitenden Bildungsgänge im berufsbildenden Schulsystem inklusiver, flexibler und zielorientierter zu gestalten, damit der anschließende Übergang in eine Ausbildung bzw. andere berufs- und hochschulqualifizierende Bildungsgänge durch eine zielgruppenspezifische Berufliche Orientierung erleichtert wird. Die Gelingensbedingungen für eine Verbesserung der Beruflichen Orientierung in diesen Bildungsgängen sollen im Rahmen einer Machbarkeitsstudie mit wissenschaftlicher Expertise ermittelt werden. Einen weiteren zentralen Baustein in diesem Projekt stellt die praktische Begleitung der Jugendlichen aus dem allgemeinbildenden in das berufsbildende System dar, um insbesondere denjenigen, denen die Berufliche Orientierung im Übergang schwerfällt, die Orientierung zu erleichtern.	Das BMBF beabsichtigt im Rahmen seiner verfügbaren Haushaltsmittel nach Vorliegen eines bewilligungsfähigen Antrags für das Modellprojekt zur Entwicklung der Berufswahlkompetenz im schulischen Übergangssystems Mittel zur Verfügung zu stellen.

Förderung während einer Berufsausbildung

Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen: In der Initiative „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“ (VerA) werden Auszubildende durch ehrenamtliche Ausbildungsbegleiterinnen und -begleiter des SES (Senior Experten Service) begleitet. Das auf Freiwilligkeit und „Hilfe zur Selbsthilfe“ basierende Coaching ergänzt die Ausbildungsberatung der Kammern.	Förderung durch das BMBF

Ausbildung – bleib dran: Ziel ist die Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen/Vertragslösungen und die Stabilisierung der Ausbildungsverhältnisse in der Stadtgemeinde Bremen. „Bleib dran!“ bietet Auszubildenden und Ausbildenden in Bremen Unterstützung bei der positiven Bewältigung von Ausbildungskonflikten an. Die Beratung erfolgt kostenlos, neutral und vertraulich. Auf Grundlage der Erkenntnisse einer Studie der Bremer Arbeitnehmerkammer über die Strukturen des Ausbildungsmarktes, über Möglichkeiten zur Verbesserung der Ausbildung, über Ursachen von Abbrüchen und über Abbruchprävention wurde das Projekt verstetigt.	Finanzierung erfolgt durch die SKB (kommunal in der Stadtgemeinde Bremen) und durch die Arbeitnehmerkammer
Du schaffst das! Der Themenbereich „Ausbildungsabbrüche verhindern“ wird in Bremerhaven kommunal durch das in der JBA verankerte und durch ESF-Mittel des Landes Bremen geförderte Angebot „Du schaffst das!“ der Aufsuchenden Beratung an den Berufsbildenden Schulen in enger Zusammenarbeit mit den Schulsozialarbeiter:innen sowie der Beteiligung an schulinternen Veranstaltungen (z.B. Schulmessen) abgedeckt. Das freiwillige Angebot richtet sich an Auszubildende, denen aufgrund von Schwierigkeiten jeglicher Art ein Abbruch der Ausbildung droht.	Projekt ist Teil der Aufsuchenden Beratung, gefördert vom Magistrat Bremerhaven
Assistierte Ausbildung/ausbildungsbegleitende Hilfen (AsA): Junge Menschen können mit der Assistierten Ausbildung (AsA) dabei unterstützt werden, eine Berufsausbildung aufzunehmen, fortzusetzen und einen erfolgreichen Abschluss einer betrieblichen Berufsausbildung zu erhalten. Gefördert werden können alle jungen Menschen, die ohne Unterstützung eine Berufsaus-bildung nicht aufnehmen oder fortsetzen können oder voraussichtlich Schwierigkeiten haben werden, die Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen.	Agentur für Arbeit, Jobcenter
Ausbildungsbegleitende Hilfen für vollschulische Ausbildung – Ausbildungsgarantie: Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) und Assistierte Ausbildung stehen Auszubildenden in landesrechtlich geregelten vollschulischen Ausbildungsverhältnissen nicht zur Verfügung. Um auch diese Auszubildenden bei theoretischen Defiziten zu unterstützen und bei Bedarf sozialpädagogische Begleitung zur Sicherung des Ausbildungserfolges anzubieten, bietet die SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie ausbildungsbegleitende Hilfen für diese Auszubildenden an.	SWAE
Lerncoaching: Auszubildende in der Ausbildung zu Gesundheits- und Krankenpfleger*innen, die ihre Ausbildung vor dem	Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

01.01.2020 begonnen haben, haben keinen Zugang zu den von der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter geförderten ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) oder assistierter Ausbildung. Für die Auszubildenden der Bremer Krankenpflegeschule der freigemeinnützigen Krankenhäuser wird mit dem Lerncoaching ein Instrument zur Unterstützung während der Ausbildung geschaffen. Neben der Vertiefung von Ausbildungsinhalten wird auch sozialpädagogischer Unterstützungsbedarf durch das Projekt abgedeckt.	
AzubiPLUS: Das Programm AzubiPLUS besteht im Jobcenter Bremen seit 2016. Förderungsfähig sind kleine und mittlere Betriebe mit höchstens 500 Beschäftigten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Zuschüsse werden gewährt für die Einstellung in betriebliche Ausbildungsverhält-nisse von Jugendlichen U25 und Geflüchteten bis 35 Jahren mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, bei denen in angemessener Zeit kein Eingliederungserfolg mit den In-strumenten des SGB II oder SGB III erzielt werden kann. Zudem können Jugendliche ohne Vermittlungshemmnisse gefördert werden, sofern der Ausbildungsplatz zusätzlich bereitgestellt wird. Bei Betrieben, die in den letzten 3 Jahren nicht ausgebildet haben (dazu gehören auch Neugründungen) liegt Zusätzlichkeit immer vor. Der Zuschuss beträgt 6.000,- Euro und wird bei Ausbildungsbeginn gezahlt. Je Betrieb kann die Einstellung von bis zu drei Auszubildenden gefördert werden.	Jobcenter Bremen
Ausbildungszuschuss in Bremerhaven: Vom Jobcenter Bremerhaven wird ein Zuschuss für Arbeitgeber als Ausbildungsförderung für besonders benachteiligte Jugendliche gezahlt. Der Ausbildungszuschuss dient der Kompensation des erkennbar notwendig werdenden und deutlich höheren Betreuungs- und Anleitungsaufwandes gegenüber uneingeschränkt ausbildungsfähigen Bewerberinnen und Bewerbern. Eine Förderung kann auch für langzeitarbeitslose Kunden über das 25. Lebensjahr hinaus erfolgen. Gezahlt wird ein Zuschuss für die Ausbildung in Höhe von 6.000 Euro. Die Auszahlung erfolgt je zur Hälfte in zwei Raten	Jobcenter Bremerhaven
Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze durch Förderung der Betriebe in Bremerhaven: Mit dem kommunalen Programm zur Förderung von zusätzlichen dualen – anerkannten – Ausbildungsplätzen in Bremerhaven wird die zusätzliche Einstellung und Beschäftigung von Auszubildenden gefördert. Das Förderprogramm umfasst alle Branchen, in denen duale Ausbildungsplätze in der Stadt Bremerhaven eingerichtet werden können. Die Förderung erfolgt in Form eines Ausbildungszuschusses an die Betriebe und beträgt 2.000	Magistrat Bremerhaven – Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Euro pro Ausbildungsjahr, dementsprechend beträgt die maximale Förderung bei einer Ausbildungsdauer von 3,5 Jahren insgesamt 7.000 Euro.	
Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze durch Ausbildungsverbünde: Um dem Angebotsrückgang an betrieblichen Ausbildungsplätzen aufgrund der Corona-Pandemie entgegenzuwirken und unversorgte junge Menschen in Ausbildung zu bringen sowie jungen Menschen, deren Ausbildungsverhältnis durch Insolvenz oder Kurzarbeit beendet wird, eine Perspektive zu bieten, gibt es seit Herbst 2020 zwei außerbetriebliche Aus-bildungsverbünde in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Dazu wurden außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Bildungsdienstleistern mit dem Ziel geschaffen, die jungen Menschen möglichst schnell in eine betriebliche Ausbildung zu überführen. In Bremerhaven wird der städtische Ausbildungsverbund durch einen Bildungsträger (Ausbildungspool Bremrhaven e.V.) umgesetzt, der mit drei weiteren Bildungsdienstleistern kooperiert. In Bremen wird der städtische Ausbildungsverbund durch die seit Herbst 2020 der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zugehörige Ausbildungsgesellschaft ABiG umgesetzt, die hierzu mit mehreren Bildungsdienstleistern in Bremen kooperiert. Der zeitnahe Übergang in einen regulären Ausbildungsbetrieb ist dabei prioritäres Ziel. In den Verbünden wurden bis dato knapp 500 zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen.	SWAE aus Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds/REACT-EU Ausbildungspool in Bremerhaven: SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie sowie zusätzlich durch kommunale Mittel
Bremer Berufsqualifizierung: Die Bremer Berufsqualifizierung (BQ) ist ein Ausbildungsangebot im Rahmen der Ausbildungsgarantie des Bremer Senats. Durch die einjährige BQ wird das erste Ausbildungsjahr im Betrieb ersetzt. Während dieser Zeit besuchen die jungen Menschen die Berufsschule und absolvieren die Praxisphasen sowohl in der Schule als auch im Betrieb. Im Anschluss wechseln die Teilnehmenden zur Fortführung ihrer Ausbildung in einen Betrieb oder in eine außerbetriebliche Ausbildungsstätte. Dabei werden sie und die Betriebe seitens der Schule beraten und unterstützt. Eine sozialpädagogische Begleitung ist zusätzlich sichergestellt. Die Maßnahme steht auch für Geflüchtete offen.	SKB
Förderung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze (BaE): Ziel ist die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen nach § 76 SGB III. Jungen Menschen, die ausbildungsreif, berufsorientiert, aber lernbeeinträchtigt und/oder sozial benachteiligt sind und deshalb besonderer Hilfen be-	Agentur für Arbeit, Jobcenter

dürfen, soll nach Erfüllung der Vollzeitschulpflicht durch außerbetriebliche Berufsausbildungen (BaE) die Aufnahme, die Fortsetzung sowie ein erfolgreicher Abschluss einer Berufsausbildung ermöglicht werden. Gemäß § 76 Abs. 1 Nr. 1 SGB III sind BaE nur dann förderungsfähig, wenn den an der Maßnahme teilnehmenden Auszubildenden auch mit ausbildungsfördernden Maßnahmen nach SGB III – wie der Assistierten Ausbildung – eine Ausbildungsstelle in einem Betrieb nicht vermittelt werden kann.

Öffnung geschlechterblockierter / gender-untypischer Berufsfelder in der Ausbildung: Das Projekt Geschlechteruntypische Ausbildung (GunA) des Zentrums für Arbeit und Politik (ZAP) der Universität Bremen dient der Beratung und Begleitung von jungen Menschen in der Ausbildung zur Prävention vorzeitiger Vertragslösungen in geschlechteruntypischen Berufen. Ziel ist es, Auszubildende in vier bis sechs Ausbildungsberufen über die Laufzeit von drei Jahren zu begleiten und sie nach ihren Erfahrungen und Beweggründen für den jeweiligen Ausbildungsberuf zu befragen. Es handelt sich dabei um Auszubildende, die sich für eine Ausbildung entschieden haben, in der sie auf Grund ihres Geschlechts quantitativ in der Unterzahl sind. Gleichermaßen sollen die Erfahrungen von Ausbildungsbetrieben erhoben und gute Praxisbeispiele herausgearbeitet werden. Das Projekt GunA übt zudem eine fachliche Begleitung der beiden Ausbildungsverbünde in Bremen und Bremerhaven aus.	Förderung durch die SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Innovative Wege in die Berufsausbildung

Berufliche Orientierung für Studienabbrecher:innen: Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher sollen Wege zu einer qualifizierten Ausbildung und damit zu einer beruflichen Perspektive als Alternative erkennen. Sie sind aufgrund ihrer Vorbildung besonders geeignet, die wachsende Fachkräftelücke auf der mittleren beruflichen Qualifikationsebene (z. B. Meister/in oder Techniker/in) zu schließen. Die Chancen, aus diesem Personenkreis qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen und dadurch dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, sollen noch stärker genutzt werden. Durch Beratungsangebote im Career Center an der Universität Bremen, im Career Service an der Hochschule Bremen und an der Jacobs University werden diese Prozesse begleitet und ggf. bis zur Einmündung in eine Ausbildung oder Arbeit nach dem Studium unterstützt.	Agentur für Arbeit

Ausbau inklusiver Ansätze am Übergang Schule – Beruf

Berufliche Orientierung für junge Menschen mit besonderem Förderbedarf: Mit Beendigung der allgemeinbildenden Schule bieten sich für junge Menschen mit besonderem Förderbedarf neben einer Ausbildung häufiger Bildungsgänge im berufsbildenden Schulsystem an, die sowohl an unterschiedlichen Ausgangslagen oder Bedarfen ansetzen als auch in verschiedene berufliche Richtungen gehen. So können bspw. Schülerinnen und Schüler mit dem Förderbedarf „Wahrnehmung- und Entwicklung“ in den Bildungsgang „Werkstufe“ wechseln und junge Menschen mit dem Förderbedarf „Lernen“ in „Berufsorientierungsklassen“ (BO-Klassen). Ab dem Schuljahr 2021/2022 sind zusätzliche Maßnahmen zur Beruflichen Orientierung dieser Zielgruppe vorgesehen, die sich über bis zu drei Jahre erstrecken. Im Rahmen einer Ausschreibung wurden Konzepte eingereicht, die die zusätzlichen Maßnahmen zur beruflichen Orientierung in den Kontext der im Rahmen der schulischen Maßnahmen gesammelten Erfahrungen und Erkenntnisse stellen und an dem Ziel orientiert sind, eine Ausbildung oder eine alternative Beschäftigungsform zur Werkstatt für behinderte Menschen zu finden. Obligatorisch vorgesehen sind die Begleitung während eines zusätzlichen Betriebspraktikums, dessen Vor- und Nachbereitung sowie die enge Zusammenarbeit sowohl mit den Schulen als auch mit der Reha-Beratung der Agentur für Arbeit.	Finanzierung durch das Amt für Versorgung und Integration Bremen

Integration von Personen mit Migrationshintergrund durch Ausbildung

Berufliche Orientierung für Zugewanderte (BOF): Mit dem Programm „Berufliche Orientierung für Zugewanderte (BOF)“ werden nicht mehr schulpflichtige Zugewanderte mit migrationsbedingtem Förderbedarf auf ihrem Weg in eine Ausbildung unterstützt. BOF ist für alle berufsqualifizierenden Ausbildungsberufe möglich. Die bis zu 26-wöchigen BOF-Kurse finden in Lehrwerkstätten und Betrieben statt. Durch sprachsensiblen Fachunterricht und sprachbewusstes Arbeiten in Lehrwerkstätten werden die Teilnehmenden ganzheitlich auf die Berufsschule vorbereitet und später in eine Einstiegsqualifizierung oder Ausbildung vermittelt.	Finanzierung durch das BMBF

Eingangsdiagnostik für neu zugewanderte junge Menschen: Das vom BMBF geförderte Verfahren „2P I Potenzial & Perspektive“ („2P“) ist ein computergestütztes Analyseinstrumentarium zur Erfassung sprachlicher, fachlicher und überfachlicher Kompetenzen von neu zugewanderten jungen Menschen im Alter von 10 bis 20 Jahren für den Einsatz in allen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Die mit dem Verfahren gewonnenen Informationen können sehr gut für die gezielte individuelle pädagogische Arbeit mit den neu Zugewanderten verwendet werden. Die Einbindung in die pädagogische Arbeit in den einzelnen Bildungsgängen erfolgt in Zusammenarbeit der SKB mit dem Landesinstitut für Schule Bremen und der Abteilung für Schulentwicklung und Fortbildung des Schulamtes Bremerhaven (ehemals Lehrerfortbil-dungsinstitut).	Land Bremen trägt die Kosten
EQ-Programme für Geflüchtete: Um jungen Geflüchteten den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung zu ermöglichen, werden durch das Aus- und Fortbildungszentrum des Landes Bremen (AFZ) junge Geflüchtete in eine einjährige Einstiegsqualifizierung (EQ) eingestellt. Während der EQ werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Ausbildungsbetrieben und in den Berufsschulen auf die Aufnahme einer regulären Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz vorbe-reitet. Flankiert wird die EQ durch Sprachkurse und Maßnahmen der Assistierten Ausbildung. Während der gesamten Qualifizierungsmaßnahme wird eine enge Betreuung durch das AFZ sichergestellt. Im Anschluss an die EQ sollen junge Geflüchtete in eine Berufsausbildung nach dem BBiG beim AFZ übernommen werden, die anderen sollen in nicht öffentlichen Ausbildungsbetrieben übernommen werden.	Finanzierung durch das Land Bremen gemeinsam mit der Agentur für Arbeit und Jobcenter
Aufsuchende Beratung für junge Geflüchtete: Eine Integration in Ausbildung und Beruf ist für junge geflüchtet Menschen unabdingbar, um ihnen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Um möglichst viele junge geflüchtete Menschen zu erreichen und niemanden zurückzulassen, wurde die aufsuchende Beratung für Geflüchtete (Träger ist das DRK Bremen)eingerichtet, die die jungen Menschen in enger Kooperation mit den Partnern der Jugendberufsagentur betreut.	Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie
Bremer Integrationsqualifizierung (BIQ): Stadtgemeinde Bremen: Der Übergang in eine Berufsausbildung ist für junge Menschen mit Fluchterfahrung häufig schwierig, weil fehlende Deutsch- oder Mathematikkenntnisse der Aufnahme bzw. der erfolgreichen Absolvierung einer Ausbildung entgegenstehen. Um diese Problematik zu beheben und den jungen Menschen	Förderung durch BAMF, Land Bremen

eine gleichberechtigte Teilhabe zu er-möglichen, wird die Bremer IntegrationsQualifizierung (BIQ) seit 2017 angeboten. Stadtgemeinde Bremerhaven: Äquivalent zur Bremer Integrationsqualifizierung wurde in Bremerhaven im Spätsommer 2019 in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle Sprache des Landes Bremen die Bremerhavener Integrationsqualifizierung ebenfalls initiiert. Der Jugendintegrationskurs bzw. Integrationskurs für junge Erwachsene des BAMF mit dem Ziel-sprachniveau B1 (GER) wird dabei um fachspezifischen Unterricht u.a. in den Bereichen Mathematik, EDV und Berufskunde ergänzt. Darüber hinaus wird durch die aktive Einbindung der Berufsberatung der Agentur für Arbeit eine intensivere Berufsorientierung gewährleistet. Im Anschluss soll es jungen Menschen gelingen, ggf. mithilfe weiterführender Sprachförde-rung (B2), in eine Ausbildung oder in eine auf Ausbildung vorbereitende Maßnahmen überzugehen. Der erfolgreiche Abschluss zertifiziert den Spracherwerb, welcher wiederum den Einstieg in Ausbildung erleichtern soll.	
<u>Berufsbezogene Deutschförderung von dualen und vollzeitschulischen Auszubildenden</u>: Im Mai 2019 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen der SKB, der Agentur für Arbeit und dem BAMF abgeschlossen mit dem Ziel, ein passgenaues Sprachförderangebot zur Erweiterung der Sprachkompetenz während der Ausbildung für Auszubildende direkt an den Berufsschulen zu schaffen. Die entsprechenden Kurse mit zusätzlichen acht Wochenstunden Sprachunterricht sind im Schuljahr 2018/2019 für die dualen Auszubildenden eingerichtet worden und werden kontinuierlich ausgebaut, sie richten sich an Migrantinnen und Migranten in Ausbildung mit Sprachförderbedarf.	Förderung durch BAMF, SWAE, SKB
<u>Förderzentrum U25 für Geflüchtete:</u> Zur Zielgruppe des Förderzentrums gehören junge Erwachsene unter 25 Jahren, die über einen Fluchthintergrund verfügen, im ALG-II-Bezug sind und von möglichen Hemmnissen betroffen sind, wie u. a. persönliche, gesundheitliche oder soziale Problemlagen, soziale Isolierung sowie geringer Kontakt zu Einheimischen, Leben in prekären Wohnverhältnissen, Defizite in den Bereichen Schlüsselqualifikationen und sozialer Kompetenz. Geboten wird Unterstützung durch niederschwellige Angebote gem. SGB II zur Standortbestimmung und Vorbereitung weiterer zielgerichteter Maßnahmen und Schritte für junge Geflüchtete (u.a. Berufsorientierung, Bewerbungstraining, sozialpädagogische Betreuung (bedarfsweise auch aufsuchende Sozialarbeit und Begleitung). Finanzierung durch das Jobcenter Bremen	Finanzierung durch das Jobcenter Bremen

Systematische Elterneinbindung in der Beruflichen Orientierung und am Übergang Schule – Beruf

Elterntage / Elternlounges der Arbeitsagentur: Jährlich werden in Bremen von der Agentur für Arbeit in Absprache mit dem Bildungsressort alle Eltern von Schülerinnen und Schülern der Vorabgangs- und Abgangsklassen persönlich angeschrieben und zum Elterntag sowie zur Elternlounge eingeladen. Hier gibt es jeweils samstags oder abends Möglichkeiten, die Studien- und Berufsberatung der Agentur für Arbeit, die Angebote des Berufsinformationszentrums und viele weitere Angebote, z.B. weiter-führender Schulen und betriebliche Ausbildungen, kennen zu lernen.	Agentur für Arbeit, SKB
Elternarbeit der Fachberatung BO bei Elternabenden an Schulen: Die Elternabende an Schulen werden gemeinsam von der Fachberatung BO mit Beraterinnen und Beratern der Arbeitsagentur sowie Mitarbeitenden der Zentralen Beratung Berufsbildung (ZBB) durchgeführt, damit Eltern über die aktuellen Trends und Ausbildungsberufe informiert sind. Zu den Angeboten im Kontext der Elternarbeit gehören neben den von Schulen organisierten Elternabenden auch die Tage der beruflichen Bildung sowie schulische Berufsmessen, bei denen häufig Eltern über ihre jeweils eigene berufliche Tätigkeit berichten.	SKB, Agentur für Arbeit
Zusammenarbeit mit dem Zentralelternbeirat in Bremen und Bremerhaven: Die SKB und der Magistrat der Stadt Bremerhaven arbeiten jeweils mit dem in ihrer Kommune zuständigen Zentralelternbeirat (ZEB) eng zusammen. Neben der Inanspruchnahme des Netzwerkes rund um den ZEB für die Weiterleitung von Informationen aus der Jugend-berufsagentur (JBA) oder aus dem Bereich Schule in die JBA werden gemeinsame Veranstaltungen geplant und umgesetzt.	SKB, Magistrat Bremerhaven, Partner:innen JBA

Anhang 3: Auszubildende in den „Bremer Ausbildungsverbünden“

Stand: 28.01.2022	Anzahl Auszubildende	
Berufe	**Gesamt**	
	Bremen	Bremerhaven
Kaufleute im Einzelhandel / Verkäufer*in	**40**	**32**
Kaufleute für Büromanagement	**45**	**15**
Fachkraft für Lagerlogistik / Fachlagerist*in	**12**	**7**
Kraftfahrzeugmechatroniker*in	**12**	**13**
Restaurantfachleute	**4**	**6**
Koch/Köchin	**5**	**18**
Fachkraft im Gastgewerbe		**2**
Friseur*in	**7**	**18**
Metallbauer*in, FR Konstruktionstechnik	**8**	**6**
Mechatroniker*in	**8**	**0**
Maschinen- und Anlagenführer*in	**2**	**2**
Maler*in und Lackierer*in	**8**	**16**
Fahrzeuglackierer*in	**1**	**11**
Kraftfahrzeugmechatroniker*in	**12**	**4**
Tischler*in	**19**	**4**
Kaufleute für Digitalisierungsmanagement	**6**	
Industriemechaniker*in	**12**	**2**
Gärtner*in, FR Garten- und Landschaftsbau	**7**	**10**
Werker*in im Garten- und Landschaftsbau		**1**
Fachkraft für Metalltechnik, FR Montagetechnik	**6**	**17**
Elektroniker*in für Betriebstechnik	**6**	**14**
Anlagenmechaniker*in für SHK	**7**	**3**
Bauten- u. Objektbeschichter*in		**1**
Hauswirtschafter*in		**4**
Konstruktionsmechaniker*in		**1**
Maurer*in		**3**
Speditionskaufleute		**1**
Immobilienkaufleute		**1**
Groß- und Außenhandelskaufleute		**1**
Automobilkauffrau(mann)		**1**
Zimmerer*in		**1**
Auszubildende insgesamt	**227**	**215**

Univ.-Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M. /
Univ.-Prof. Dr. Bodo Pieroth

Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungs-fonds im Land Bremen

Rechtsgutachten

erstattet
der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
der Freien Hansestadt Bremen

Passau / Münster,
April 2021

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung 4

I. Problem und Gutachtenauftrag 4

II. Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung 7

III. Gang der Darstellung 8

B. Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Bremen 10

I. Allgemeines 10

II. Daten und Fakten 10

C. Verfassungsrechtliche Vorgaben 14

I. Ermessensspielraum des Gesetzgebers 14

II. Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz 14

1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz 15

2. Auslösung der Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz 19

a) Inhalt und Umfang der Sperrwirkung 19

b) Kein wirksames Gebrauchmachen durch den Bund 20

c) Absichtsvoller Regelungsverzicht? 21

3. Rechtsfolge 25

III. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben 25

1. Verfassungsrechtlicher Korridor 25

2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion 26

a) Zulässigkeit dem Grunde nach 26

aa) Besonderer Finanzierungsbedarf 26

bb) Gruppenhomogenität 27

cc) Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung 28

dd) Gruppennützige Verwendung 29

ee) Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach 30

ff) Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht 31

gg) Prüfungs- und Nachbesserungspflicht 31

b) Zulässigkeit der Höhe nach 31

3. Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe 32

a) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe dem Grunde nach 32
b) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach 37
IV. Grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“ 38
1. Gerechtfertigter Grundrechtseingriff 38
2. Keine Stärkung der grundrechtlichen Abwehrposition aufgrund des großen Anteils an Ausbildungseinpendler/innen 40
3. Branchenspezifische Ausgestaltung 42
V. Ergebnis 44
D. Zusammenfassung in Thesen 45
Literaturverzeichnis 49

A. Einführung

I. Problem und Gutachtenauftrag

Das vorliegende Rechtsgutachten wurde im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen erstattet. Es knüpft an das ausführliche Rechtsgutachten „Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe“ an, das die Autoren im Jahr 2014 im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) erstellt haben.[1]

Der DGB fordert seit Jahren die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe, um zusätzliche Lehrstellen zu finanzieren. Nach einem Vorschlag der ehemaligen stellvertretenden DGB-Vorsitzenden, *Ingrid Sehrbrock*, aus dem Jahr 2003 sollte beispielsweise jeder Betrieb, der trotz Ausbildungsfähigkeit nicht ausbildet, jährlich 1.450,- Euro zahlen.[2] Auf diesem Wege sollten die geschätzten Kosten von 1,8 Mrd. Euro, die der Gewerkschaftsbund für die hierdurch zu finanzierenden 200.000 zusätzlichen Ausbildungsstellen veranschlagte, von den nichtausbildenden Betrieben finanziert werden. Zwar wird die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe seit den 1970er Jahren fortlaufend, wenngleich mit wechselnder Intensität diskutiert – den weitestgehenden Ansatz verfolgte das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 –, gleichwohl scheiterte eine bundesweite gesetzliche Regelung in der Vergangenheit entweder am Bundesverfassungsgericht oder an mangelndem politischen Gestaltungswillen.

Aus diesem Grund soll durch das vorliegende Rechtsgutachten geprüft werden, ob die Freie Hansestadt Bremen im bundesstaatlichen Alleingang eine Berufsausbildungsplatzabgabe („Landesausbildungsfonds“) durch Landesgesetz einführen könnte. Im Koalitionsvertrag des rot-rot-grünen Senats für die Legislaturperiode 2019–2023 heißt es diesbezüglich:

> „Die Bereitstellung von ausreichenden Ausbildungsplätzen ist Aufgabe der Wirtschaft, unterstützt durch die öffentliche Hand. Obwohl

1 Online abrufbar unter: http://docplayer.org/28756873-Rechtsfragen-einer-landesrechtlichen-berufsausbildungsplatzabgabe.html (zuletzt 16.4.2021).

2 Vgl. www.tagesspiegel.de/wirtschaft/dgb-fordert-ausbildungsplatzabgabe/406314.html (zuletzt 16.4.2021).

> die öffentliche Hand zusätzliche Plätze geschaffen hat, wurden die betrieblichen Ausbildungsplätze nicht erhöht. Ausbildungsfonds wie in der Bau- und Pflegebranche führen zu mehr Ausbildungsplätzen, indem sie ausbildende Unternehmen entlasten und Investitionen in Ausbildung zwischen den Unternehmen solidarisch verteilen – das ist im Interesse der jungen Menschen und der Fachkräftesicherung der Wirtschaft. Wir werden die Sozialpartner deshalb bei der Einführung von Ausbildungsfonds unterstützen und eine landesrechtliche Regelung für jene Branchen schaffen, in denen keine tarifvertragliche Regelung für einen branchenbezogenen, umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zustande kommt".[3]

Den maßgeblichen Zweck entsprechender Landesausbildungsfonds beschreiben die Koalitionspartner in Bremen wie folgt:

> „Die Ausbildungsfonds sollen ausbildende Betriebe bei der Einrichtung und Besetzung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützen und durch eine Umlage aller Betriebe finanziert werden, ggf. ergänzt durch öffentliche Zuschüsse. Die Unterstützung kann u.a. in der Beteiligung an den Kosten der Ausbildung liegen oder – insbesondere bei Alleinerziehenden (betriebliche Teilzeitausbildung), Geflüchteten und junge Menschen, die eine schlechte schulische Qualifikation haben – der begleitenden Nachqualifizierung. Dadurch soll einerseits das Angebot an Ausbildungsplätzen gesteigert werden und andererseits mehr Ausbildungsinteressierten ermöglicht werden, eine Ausbildung zu beginnen und erfolgreich abzuschließen".[4]

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen würde ein entsprechendes Umlagesystem

> „für Verbindlichkeit sorgen, die Kosten für Ausbildungsinvestitionen von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln und auf die Schultern aller Unternehmen verteilen […]. Eine landesgesetzliche Ausbildungsumlage ist daher eine […] zu prüfende, und bei positivem Ergebnis umzusetzende Option".[5]

Das vorliegende Rechtsgutachten befasst sich vor diesem Hintergrund mit der Frage, ob die Einführung entsprechender „Ausbildungsfonds" durch Landesgesetz mit den

---

3 Vgl. die Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 67 f.

4 Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 68.

5 So die Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (138).

kompetenz- sowie finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes für Sonderabgaben vereinbar wäre. Dabei werden – in der gebotenen Kürze – auch die grundrechtlichen Rechtspositionen der betroffenen Ausbildungsbetriebe beleuchtet. Da die Ausbildungsbereitschaft in Bremen seit Jahren rückläufig ist, sich speziell die in Bremen ansässigen Großbetriebe an der Ausbildung nur unzureichend beteiligen und Versuche, auf freiwilliger Basis einen Richtungswechsel herbeizuführen – hierfür hatte sich noch in der jüngeren Vergangenheit der Bremische Senat ausgesprochen[6] –, als jedenfalls weitgehend gescheitert angesehen werden können,[7] sollen nach dem Willen der Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbände über eine verpflichtende Abgabe Anreize gegenüber der Wirtschaft für die Einrichtung und Besetzung von betrieblichen Ausbildungsplätzen geschaffen werden, damit sie sich stärker als bislang an der dualen Berufsausbildung in Betrieb und Berufsschule (vgl. § 2 Abs. 1 BBiG) zu beteiligt.

Nicht eingegangen wird demgegenüber auf weitere, in diesem Kontext relevante Aspekte wie die Frage, ob Erhebung und Durchführung der Berufsausbildungsplatzabgabe ebenfalls durch Landesgesetz an die Handwerkskammern bzw. die Industrie- und Handelskammern delegiert werden können, ob weitere, insbesondere subventionsrechtlich zulässige Möglichkeiten existieren, unmittelbare finanzielle Anreize für ausbildende Unternehmen zu setzen, oder inwiefern das in der Bremischen Landesverfassung verankerte Recht auf Bildung (vgl. Art. 27 BremVerf), das auch die Bereiche der beruflichen Ausbildung und Erwachsenenbildung umfasst,[8] gegebenenfalls auf die aufzuzeigenden bundesverfassungsrechtlichen Maßstäbe einzuwirken vermag. Für die Beantwortung dieser Fragen wird auf die entsprechenden Ausführungen in dem ausführlichen Rechtsgutachten aus dem Jahr 2014 verwiesen.[9]

---

6 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430 v. 5.12.2017, S. 1: „Der Senat unterstützt darüber hinaus branchenbezogene, freiwillig vereinbarte Ausbildungsplatzumlagen".

7 Zu den rechtstatsächlichen Erkenntnissen zur Ausbildungssituation in Deutschland vgl. die eingehende Darstellung bei *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 44–72. Zur spezifischen Ausbildungssituation in Bremen näher unter B.

8 Vgl. *Sebastian Eickenjäger*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 27 Rn. 1.

9 Siehe dazu im Einzelnen *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 160–178 (Delegation an die Kammern), 179–189 (Subventionsrechtliche Möglichkeiten), 190 f. (Landesverfassungsrechtliches Recht auf Ausbildung).

II. Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung

Der Begriff der „Umlagefinanzierung“ genießt seit längerer Zeit Hochkonjunktur und wird auch als mögliche Option im Maßnahmenkatalog gegen die rückläufige Ausbildungsbereitschaft genannt. Wenn auch der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Bremen von der Einführung eines „branchenbezogenen, *umlagefinanzierten* Ausbildungsfonds“[10] zur Steigerung der Ausbildungsbereitschaft bei Betrieben und Unternehmen spricht, so erscheint diese Bezeichnung – jedenfalls aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht – unzutreffend. Eine Geldleistungspflicht für Unternehmen, die keine oder eine nach einer entsprechend den jeweils benötigten Ausbildungsplätzen zu ermittelnden Quote nicht ausreichende Anzahl von Ausbildungsplätzen bereithalten, erfüllt die Kriterien der grundgesetzlichen Finanzverfassung für eine Umlage bereits deshalb nicht, weil sie sich nicht – jedenfalls nicht ausschließlich oder in erster Linie – an öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern in privatrechtlicher Rechtsform errichtete Betriebe und Unternehmen richten würde.[11] Darüber hinaus soll eine Ausbildungsplatzabgabe nicht die Finanzierungslast einer (höheren) öffentlich-rechtlichen Körperschaft tragen, sondern einerseits Anreize für eine größere Ausbildungsbereitschaft setzen, andererseits den Betrieben und Unternehmen unmittelbar zugutekommen, die sich an der Berufsausbildung gemäß der jeweiligen Quote überobligationsmäßig beteiligt haben. Zwar stellt auch für Sonderabgaben – dies sei hier bereits vorweggenommen – die „Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand“ ein ebenso charakteristisches wie notwendiges Element dar;[12] diese wird jedoch bereits dadurch gewährleistet, dass das Abgabeaufkommen zunächst in einen, in öffentlich-rechtlicher Rechtsform errichteten Sonderfonds fließt bzw. ein entsprechendes Sondervermögen in öffentlicher Hand bildet und anschließend an die privaten Adressaten ausgekehrt wird.

---

10 Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 67 – Hervorhebung nur hier.

11 Im Einzelnen hierzu m.w.N. *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 21–27. Übereinstimmend *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 4 f., 27.

12 Vgl. BGHZ 201, 355, Rn. 14 ff., m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*.

Bei der Berufsausbildungsplatzabgabe handelt es sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts vielmehr um eine *Sonderabgabe*.[13] Eine solche Abgabe dient – soviel sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen[14] – der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs – namentlich der Unterstützung der ausbildenden Betriebe (Gruppennützigkeit) – und unterscheidet sich von einer Steuer dadurch, dass ihr Belastungsgrund nicht im Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern in der Gruppenverantwortlichkeit für einen speziellen Finanzierungszweck zu sehen ist.[15] Entscheidend für die Qualifizierung einer Abgabe als Sonderabgabe ist dabei ihr *materieller Gehalt*; darauf, wie das entsprechende Abgabengesetz selbst eine öffentlich-rechtliche Abgabe klassifiziert (etwa als „Umlage" oder „Fonds"), kommt es hingegen nicht an.[16] Diese materiellen Voraussetzungen werden durch eine Berufsausbildungsplatzabgabe bzw. einen Landesausbildungsfonds erfüllt: Hierdurch sollen zum einen finanzielle Anreize zur Schaffung von Ausbildungsplätzen gemacht und ein unerwünschtes Verhalten, namentlich die mangelnde Ausbildung trotz bestehender Ausbildungskapazität, sanktioniert werden. Zum anderen sollen mit der Abgabe zweckgebundene Einnahmen erzielt werden, um überobligationsmäßig ausbildende Unternehmen zu fördern.[17]

III. Gang der Darstellung

Im Folgenden werden zunächst einige rechtstatsächliche Erkenntnisse zur spezifischen Ausbildungssituation in der Freien Hansestadt Bremen dargestellt (B.). Hieran schließt

13 Vgl. BVerfGE 55, 274 (309 ff.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; a.A. *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (44 f.).

14 Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe nach Maßgabe der (neueren) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben noch eingehend unten C. III.

15 *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 155.

16 StRspr., vgl. BVerfGE 7, 244 (251 f.); 8, 260 (270), 31, 314 (331); 55, 274 (304 f.); 108, 186 (213) – *Altenpflegeumlage*; BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; siehe auch *Peter Selmer*, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, 1972, S. 184; *ders*., Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (41); *Wolfgang Puwalla*, Qualifikation von Abgaben – Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe, 1987, S. 66.

17 Ausführlich hierzu *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 32–42; vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage, WD 4-3000-042/16, S. 4–9; *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 27: „Diese Merkmale treffen auf die geplante Berufsausbildungsabgabe zu".

sich die Begutachtung der Frage an, ob der „Sonderweg“ einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe mit den kompetenz-, finanzverfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf derartige Sonderabgaben (C.) vereinbar wäre. Das Rechtsgutachten schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (D.).

B. Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Bremen

I. Allgemeines

Bevor im Folgenden insbesondere auf die kompetenz- und finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe eingegangen werden kann, sollen an dieser Stelle zunächst einige rechtstatsächliche Erkenntnisse zur spezifischen Ausbildungssituation in Bremen dargestellt werden. Diese vermögen zwar keine konkrete gesetzgeberische Verpflichtung zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe auszulösen; vielmehr steht das Grundgesetz der Begründung konkreter staatlicher bzw. legislativer Handlungspflichten allgemein zurückhaltend gegenüber und besitzt der Gesetzgeber speziell in der Frage der Reaktion auf eine rückläufige Ausbildungsbereitschaft in der Wirtschaft einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum.[18] Gleichwohl können sie aufzeigen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung einer entsprechenden Sonderabgabe einen legitimen Sachzweck verfolgt, ein rechtstatsächliches Bedürfnis für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe jedenfalls nicht von vornherein von der Hand zu weisen ist. Dies ist insbesondere für die finanzverfassungsrechtliche Beurteilung der Ausbildungsplatzabgabe von Bedeutung.[19]

II. Daten und Fakten

Im Jahr 2020 wurden in Deutschland nach jüngsten Erhebungen des Berliner Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) weniger als 470.000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen.[20] War dies bereits ein „historischer Tiefstand“,[21] prognostiziert das FiBS für das Jahr 2021 – bedingt durch die COVID-19-Pandemie – nur noch rund 430.000 Ausbildungsverträge im dualen Ausbildungssystem. Da sich immer mehr Abiturient/innen für eine Ausbildung entschieden, seien die Leidtragen-

18 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 46 sowie noch unten C. I.

19 Hierzu eingehend unten C. III.

20 Vgl. die Pressemitteilung v. 22.3.2021 https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/PM_Kein_Abschluss_trotz_Abschluss_210322_final-draft_2_ag.pdf.

21 Der Spiegel Nr. 14 v. 3.4.2021, S. 27.

den „vor allem Jugendliche der unteren Schichten, mit oder ohne Migrationshintergrund, deren Eltern oft auch schon von Arbeitslosigkeit betroffen“ seien.[22] Es brauche, so das Fazit der Studie,

> „eine zeitnahe und grundlegende Reform des beruflichen Ausbildungssystems in Deutschland, um zu verhindern, dass ein größerer Teil der Jugendlichen zur ‚Generation Corona‘ wird“.[23]

Auch in Bremen ist die Zahl der ausbildenden Betriebe seit rund einem Jahrzehnt annähernd kontinuierlich rückläufig.[24] Die Zahl der Ausbildungsbetriebe ist nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) von 3.812 im Jahr 2012 auf 3.635 im Jahr 2018 zurückgegangen, obschon im gleichen Zeitraum die Gesamtzahl der Betriebe von 16.004 auf 16.232 gestiegen ist.[25] Von den insgesamt 183 Großbetrieben im Land Bremen engagieren sich nach Angaben der bremischen Arbeitnehmerkammer 53 (29 Prozent) nicht in der Ausbildung; in Bremerhaven übernimmt hingegen etwa ein Drittel der Großbetriebe ab 250 Beschäftigten keine Ausbildungsverantwortung.[26] Damit korreliert ein Rückgang der Ausbildungsbetriebsquote, die den prozentualen Anteil der Betriebe mit Auszubildenden an allen Betrieben wieder gibt.[27] Die Ausbildungsbetriebsquote sank von 23,8 Prozent (2012) auf 22,4 Prozent (2018). Die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in Bremen ist nach BIBB-Erhebungen ebenfalls kontinuierlich rückläufig und ging von 6.132 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen im Jahr 2009 auf 5.778 Neuverträge im Jahr 2019 zurück.[28] Die Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) vermeldet für den gleichen

---

22 So der Studienleiter, *Dieter Dohmen*, zitiert nach Der Spiegel Nr. 14 v. 3.4.2021, S. 27.

23 Vgl. die Pressemitteilung v. 22.3.2021 https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/PM_Kein_Abschluss_trotz_Abschluss_210322_final-draft_2_ag.pdf.

24 Vgl. für die Zeitspanne von 2010 bis 2015 auch Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430 v. 5.12.2017, S. 2.

25 Vgl. BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a7_1-7_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

26 Angaben nach *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (136, 138): „Es sind die kleinen und mittleren Betriebe, die bereit sind, auch Jugendliche mit Real- und Hauptschulabschluss auszubilden, obwohl sie dadurch höheren Aufwand befürchten“. Zu den vielfältigen Gründen, warum Bremer Betriebe nicht ausbilden, vgl. auch die Mitteilung des Senats v. 5.12.2017, Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430, S. 5.

27 Hierzu m.w.N. *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 49 f.

28 Vgl. BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

Zeitraum zwar eine Zunahme der für Bremen gemeldeten Berufsausbildungsstellen von 4.799 (2009) auf 5.589 (2019) sowie einen Anstieg des Anteils derjenigen Bewerber/innen, die in eine Berufsausbildung einmündeten (sog. Einmündungsquote[29]), von 39,8 im Jahr 2009 auf 41,1 im Jahr 2019, nachdem sie in den Jahren 2010 und 2015 nur bei 36,5 gelegen hatte.[30] In der Zusammenschau der Datenquellen des BIBB und der BA ergibt sich jedoch eine Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) von 92,1 im Jahr 2019. Die ANR gibt das Verhältnis zwischen der Zahl der Ausbildungsangebote und der Zahl der Personen an, die als Ausbildungsplatznachfrager/innen ausgewiesen werden. Danach standen in Bremen im Jahr 2019 rechnerisch für 100 Ausbildungsplatznachfrager/-innen nur 92,1 Ausbildungsplätze zur Verfügung. Das Verhältnis zwischen den gemeldeten Ausbildungsangeboten und der Zahl der institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten ist dabei noch schlechter: Diese sogenannte Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten (AQI) ging im Zeitraum 2009 bis 2019 von 74,0 (Ausbildungsplätze pro 100 Ausbildungsinteressierte) auf 71,7 zurück.[31] Die Folge ist eine „deutliche Unterversorgung der Bewerber*innen mit Ausbildungsstellen“, die sich im Bezirk der Arbeitsagentur Bremen-Bremerhaven, der auch niedersächsische Gebiete einschließt, mit einer ANR von 90 „tendenziell noch etwas ungünstiger“ darstellt.[32]

Als Grund für diese deutliche Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen wird eine „doppelte Herausforderung“[33] genannt: Neben dem erwähnten unzureichenden Angebot und einer Zunahme von Passungsproblemen – im Jahr 2018 stimmten 32 Prozent der unbesetzten Ausbildungsstellen nicht mit den Berufsausbildungswünschen der nicht vermittelten Jugendlichen überein („berufsfachliches Mismatch“)[34] – bildet Bremen auch zahlreiche Jugendliche aus, die vor allem aus Niedersachsen stammen. So

29 *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 67.

30 BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

31 BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

32 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 5 f.

33 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 6.

34 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 7. Vgl. dazu *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen

war die Quote der Ausbildungseinpendler/innen in Bremen im Jahr 2020 mit 41,1 Prozent im bundesweiten Vergleich überproportional hoch; sie resultiert freilich aus dem Stadtstaatencharakter Bremens („Insellage"), ist jedoch auch im Vergleich mit Berlin (22,1 Prozent Einpendler/innen) und Hamburg (36,0 Prozent) relativ hoch.[35] Dies wiederum hat zur Folge, dass der Konkurrenzdruck auf die in Bremen wohnenden Schulabsolvent/innen durch den Zustrom von Ausbildungsnachfragenden aus anderen Ländern wächst. Dadurch verschärft sich für die einheimischen Jugendlichen die Konkurrenz um die Bremer Ausbildungsplätze zusätzlich.[36] Dies ist insofern prekär, als in Bremen junge Menschen mit Hauptschulabschluss sowie mit Migrationshintergrund im bundesweiten Vergleich überrepräsentiert sind und ohnehin geringere Chancen auf den erfolgreichen Abschluss eines Ausbildungsvertrags haben.

und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (133): „Deutliche Versorgungsprobleme gibt es seit vielen Jahren zum Beispiel in den begehrten Berufen im Einzelhandel und in Büro- und Verwaltungsberufen, im Fahrzeugbau (Luft-Raumfahrt), aber auch im Handwerk ist es hier und da eng (Tischler- und Malerbetriebe). Umgekehrt gibt es aber auch einige Berufe, für die sich weniger Jugendliche interessierten als Lehrstellen angeboten wurden. Dazu zählen Hotel- und Gaststättenberufe, Berufe im Bereich Verkehr und Logistik und im Lebensmittelverkauf (Fleischerei und Bäckerei). Hier bleiben – wenn auch in zahlenmäßig geringem Umfang – angebotene Stellen unbesetzt".

35 Zahlen nach: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlin, Wirtschaft aktuell, Februar 2021 (Pendlerbewegungen von und nach Berlin 2020), abrufbar unter: https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaft-aktuell/ (zuletzt 16.4.2021).

36 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 7.

C. Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Ermessensspielraum des Gesetzgebers

Stellen die Arbeitgeber die erforderliche Anzahl an Ausbildungsplätzen nicht bereit, so ist grundsätzlich der Staat in der Verantwortung, Abhilfe zu schaffen.[37] Wie auf eine rückläufige Ausbildungsbereitschaft in den Betrieben und Unternehmen zu reagieren ist, liegt dabei grundsätzlich im

> „Ermessen der zuständigen Staatsorgane, die nach ihrer Einschätzung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Sie besitzen eine Einschätzungs- und Abwägungsprärogative".[38]

Die Verankerung einer Berufsausbildungsplatzabgabe in einem Landesgesetz muss jedoch die Grenzen des höherrangigen Bundesrechts (vgl. Art. 31 GG[39]) einhalten, zu denen insbesondere die grundgesetzliche Kompetenzordnung (insbesondere Art. 70–74 GG) zu rechnen ist (II.). Darüber hinaus sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Erhebung von parafiskalischen Sonderabgaben einzuhalten (III.). Schließlich wird – dem Gutachtenauftrag entsprechend – ein gesonderter Blick auf die grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines Landesausbildungsfonds geworfen (IV.).

II. Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz

Die Frage, ob dem Bund oder den Ländern die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Berufsausbildungsplatzabgabe bzw. Ausbildungsplatzumlage an, ohne dass es auf die gesetzgeberische Bezeichnung als „Abgabe" oder „Umlage" ankommt.[40] Ein Landesausbildungsfonds bzw. eine Berufsausbildungsplatzabgabe ist – wie bereits dargelegt wurde[41] – abgabenrechtlich als

---

37 Zum Folgenden auch schon *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 123 ff.

38 *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 46.

39 „Bundesrecht bricht Landesrecht".

40 BVerfGE 110, 370 (384) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*, mit Anm. *Peter Selmer*, JuS 2004, 931 ff.

41 Siehe oben A. II.

Sonderabgabe im engeren Sinne zu qualifizieren. Nach der Gesetzgebungszuständigkeit unterliegen Sonderabgaben als nicht dem Steuerregime unterworfene Abgaben nicht der speziellen Kompetenzordnung der Art. 105 ff. GG für Steuern, sondern den allgemeinen Vorschriften der Art. 70 ff. GG über die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern und knüpfen danach an die Zuständigkeit für den jeweiligen Sachbereich an.[42] Die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzordnung nach Art. 70 ff. GG bildet zwar weder einen geschriebenen noch einen ungeschriebenen Bestandteil der bremischen Landesverfassung und wird für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen auch nicht über die Gliedstaatsklausel in Art. 64 BremVerf zu einem zulässigen Prüfungsmaßstab im Landesverfassungsstreit.[43] Ihre Vorgaben sind jedoch bereits nach der allgemeinen Kollisionsnorm des Art. 31 GG verbindlich und vor dem Bundesverfassungsgericht justiziabel. Es stellt sich mithin die Frage, ob nach dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes des Bundes (APlFG) vom 7. September 1976[44] Raum für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe kraft Landesrechts (verblieben) ist. Zwar wurde das APlFG durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1980 für verfassungswidrig und nichtig erklärt;[45] dies könnte jedoch die kompetenzrechtliche Beurteilung im Ergebnis unberührt lassen. Hierzu gilt es zunächst, sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder nach dem Grundgesetz zu vergegenwärtigen.

1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz

„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Das von Art. 70 Abs. 1 GG statuierte

42 BVerfGE 55, 274 (297) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*. Vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 4.

43 Eingehend BremStGH, Urteil vom 12.4.2013 – St 1/12 –, juris, Rn. 47 ff., 58 ff. = BremStGHE 8, 198 (214 ff.) – *Bremisches Hafenbetriebsgesetz*, mit abw. Meinung der Richter/innen *Meyer*, *Alexy* und *Schlacke*; ablehnend auch *Christoph Külpmann*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 123 Rn. 7; ebenso *Johannes Hellermann*, ebd., Art. 64 Rn. 23, jeweils m.w.N.

44 BGBl. I S. 2658–2666. Näher zu Inhalt und Genese des Gesetzes *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 77–86.

45 Urteil v. 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274.

rechtstechnische *Regel-Ausnahme-Verhältnis* legt fest, dass der Bund nur die ihm explizit zugewiesenen Kompetenzen besitzt, und dort, wo ein solcher Kompetenztitel zu seinen Gunsten nicht zur Verfügung steht, die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt (so genannte *Subtraktionsmethode*).[46]

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemisst sich im Einzelnen nach den Vorschriften über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 Abs. 2 GG). Im – hier allein interessierenden – Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Damit weist das Grundgesetz den Ländern für einen Großteil der Gesetzgebungsmaterien die legislative Kompetenz dem Grunde nach zu, stellt diese jedoch quasi im selben Atemzug unter eine „auflösende Bedingung“: Solange und soweit der Bund von einer ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht hat, kann neues Landesrecht nicht mehr entstehen und sind erlassene Landesgesetzes unzulässig und nichtig. Es tritt mithin eine Sperrwirkung für die Länder ein.[47]

Das Grundgesetz differenziert seit der Föderalismusreform 2006 zwischen verschiedenen Arten konkurrierender Gesetzgebungskompetenz: In den Bereich der so genannten Kernkompetenz des Bundes fallen sämtliche Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, die nicht von Art. 72 Abs. 2 und 3 GG erfasst werden. Die Kernkompetenz ist maßgeblich dadurch gekennzeichnet, dass der Eintritt der Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung durch das Gebrauchmachen von der Kompetenz durch den Bund an keine weiteren, qualifizierenden Voraussetzungen geknüpft wird und insbesondere nicht von einer Erforderlichkeit abhängig ist. Eine Kernkompetenz des Bundes kommt mit Blick auf die Ausbildungssicherung und -förderung unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG in Betracht, wonach dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das „Arbeitsrecht“ zugewiesen wird.

---

46 BVerfGE 111, 226 (247) – *Juniorprofessur*. Zuletzt BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 80 – *Berliner Mietendeckel*.

47 BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 87 – *Berliner Mietendeckel*. Im Einzelnen noch unter 2.

Unter „Arbeitsrecht“ wird das „Spezialrecht der Arbeitnehmer“ verstanden, welches das individuelle wie kollektive, private wie öffentliche Arbeitsrecht umfasst.[48] Erfasst werden danach alle Vorschriften, die sich mit in abhängiger Tätigkeit geleisteter Arbeit befassen,[49] einschließlich Vorgaben über den Arbeitslohn und die Arbeitsvermittlung.[50] Dazu sollen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ferner arbeitsvertragliche Regelungen im Berufsausbildungsrecht zählen.[51] Insgesamt mangelt es bis heute an einer umfassenden Kodifizierung des Arbeitsrechts auf Bundesebene, weshalb die Länder beispielsweise spezielle Regelungen zum Bildungsurlaub, Mindestlohn[52] und Kündigungsschutz treffen können sollen.[53]

Als Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen werden hingegen die Gegenstände bezeichnet, die von Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführt werden. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) von Bedeutung. In seinem Urteil vom 10. Dezember 1980 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Berufsausbildungsplatzabgabe im Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 ausdrücklich unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG subsumiert. Dieser Kompetenztitel sei weit auszulegen[54] und erfasse nicht nur Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen,[55] namentlich solche Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen. Die Sachzuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG enthält für nichtsteuerliche

48 BVerfGE 7, 342 (351) – *Hamburgisches Urlaubsgesetz*; 106, 62 (132 f.) – *Altenpflege*.

49 *Christian Seiler*, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 47, m.w.N.

50 Statt aller *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 53 f.

51 BVerfGE 106, 62 (133) – *Altenpflege*.

52 Zur Legislativkompetenz der Länder im Bereich des Mindestlohnes *Tristan Barczak/Bodo Pieroth*, Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller?, 2014, S. 33 ff.

53 Zusammenfassend *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 54.

54 Vgl. BVerfGE 5, 25 (28 f.); 116, 202 (215); BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*, stRspr.

55 BVerfGE 55, 274 (308) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*.

Abgaben allerdings nur dann eine Kompetenzgrundlage in Gestalt einer *Annexkompetenz*,[56] wenn das wirtschaftliche Geschehen oder das Marktverhalten unmittelbar gesteuert bzw. staatliche Interventionen ausgeglichen werden sollen, d.h. die Abgabenpflicht auf die Optimierung oder Lenkung der marktlichen Selbstkoordination der Wirtschaftssubjekte ausgerichtet ist.[57] Es muss eine „gestaltende Einflußnahme" auf den in der Kompetenzgrundlage bezeichneten Sachbereich genommen werden.[58] Dabei sei im Regelfall zu fordern, dass sowohl die Abgabenschuldner als auch die von der Abgabe Begünstigten dem Bereich der „Wirtschaft" im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugehörig sind.[59] Dies ist bei den abgabepflichtigen Arbeitgebern einerseits (Abgabenschuldner) und den ausbildenden Betrieben und Auszubildenden (Begünstigte) der Fall.[60]

Demgegenüber kommt die Erforderlichkeitskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG („Ausbildungsbeihilfen") vorliegend nicht in Betracht: Zwar erstreckt sich der Kompetenztitel auch auf die Berufsausbildung und geht es bei der Sonderabgabe um Ausbildungsförderung;[61] von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG erfasst werden jedoch nur individuelle Fördermaßnahmen für die in Ausbildung Stehenden (z.B. BAföG, Graduiertenstipendien, etc.), nicht jedoch umlagefinanzierte Fördermaßnahmen zugunsten der ausbildenden Betriebe und Unternehmen.[62]

Auf dem Gebiet der Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich

56 So ausdrücklich BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz.*

57 BVerfGE 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*; so im Ergebnis auch BVerfGE 124, 348 (364).

58 BVerfGE 67, 256 (275); 82, 159 (179); 110, 370 (389); BVerfG-K, Beschl. v. 16.7.2012 − 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenzsicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 75.

59 *Stefan Oeter*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 82; *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 52.

60 Vgl. hierzu BVerwGE 108, 169 (175) – *Berufsausbildung im Handwerk*.

61 Vgl. BVerwGE 27, 58 (59 ff.).

62 Siehe auch *Christoph Degenhart*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 61 f.

macht. Vorliegend bedarf es jedoch weder einer Entscheidung, ob die Einführung der Berufsausbildungsplatzabgabe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich war, noch einer Beantwortung der Frage, ob die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe eher unter das „Arbeitsrecht" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder das „Recht der Wirtschaft" (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zu fassen ist. Die Sperrwirkung des Bundesrechts gegenüber der Landesgesetzgebung ist in keinem Fall wirksam ausgelöst worden.[63]

2. Auslösung der Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz

a) Inhalt und Umfang der Sperrwirkung

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tritt die Sperrwirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber nur ein, solange und soweit der Bund von seiner konkurrierenden Befugnis „Gebrauch gemacht hat" (Art. 72 Abs. 1 GG). Solange und soweit der Bund von einer ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht hat und die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG gewahrt sind, kann neues Landesrecht nicht mehr entstehen und sind erlassene Landesgesetze unzulässig und nichtig. Diese Rechtsfolge ist unabhängig von einem inhaltlichen Widerspruch zwischen Bundes- und Landesrecht.[64] Die Sperrwirkung enthält auch ein Verbot von Aktivitäten der Länder, die die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes erheblich beeinträchtigen.[65]

Das Grundgesetz grenzt die Normierungsbefugnisse nicht nur sachgegenständlich („soweit"), sondern auch temporär („solange") von- und gegeneinander ab. „Solange und soweit" bedeutet in diesem Zusammenhang: Sowohl zeitlich wie auch sachlich kann sich der Bund darauf beschränken, Teile eines Sachgebietes zu regeln; für die übrig gebliebenen Teile ist dann nach wie vor das Land zuständig, wobei die Grenzziehung im Einzelfall schwierig sein kann. Wann eine bundesrechtliche Regelung in

63 *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 131.

64 BVerfGE 102, 99 (115); 109, 190 (230) – *Nachträgliche Sicherungsverwahrung*.

65 *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 11a, m.w.N. auch zur gegenläufigen Auffassung.

sachlicher Hinsicht erschöpfend ist, kann nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts „nur einer *Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes* entnommen werden“.[66] Die Sperrwirkung beginnt in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich mit der Verkündung und endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes, das sie bewirkt hat.[67] Bei Wegfall des Bundesgesetzes lebt die Gesetzgebungskompetenz der Länder zwar wieder auf; dagegen sind die von der Sperrwirkung betroffenen Landesgesetze unheilbar nichtig, müssen also gegebenenfalls neu erlassen werden.[68]

b) Kein wirksames Gebrauchmachen durch den Bund

Ein Gebrauchmachen durch den Bund liegt grundsätzlich vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage ausdrücklich – sei es auch negativ[69] – geregelt hat oder wenn dem Gesetz durch eine Gesamtwürdigung des betreffenden Normbereiches zu entnehmen ist, dass es eine erschöpfende oder abschließende Regelung einer bestimmten Materie darstellt.[70] Entscheidend ist der Inhalt des erlassenen Gesetzes, wobei die (vermeintliche) Kodifizierung eines bestimmten Sachgebietes noch keinen Schluss auf eine erschöpfende Regelung erlaubt.[71] Von einem Gebrauchmachen des Bundes im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG war danach mit Blick auf die Verkündung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes im Jahr 1976 auszugehen.

Wenngleich nicht ausdrücklich setzt das Grundgesetz jedoch implizit ein *wirksames*, d.h. *verfassungskonformes* Gebrauchmachen voraus. Dies folgt bereits aus dem Rechts- und Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und 3 GG. Nur wirksam erlassene Bundesgesetze verdrängen danach den Landesgesetzgeber, nicht aber Bundesgesetze, die unter Überschreitung des Zuständigkeitsbereichs – einschließlich der in Art. 72 GG selbst aufgeführten einschränkenden Voraussetzungen – erlassen worden

66 BVerfGE 1, 283 (296); 7, 342 (347) – Hervorhebungen nur hier; siehe ferner BVerfGE 49, 343 (358); 67 299 (214); aus der Literatur statt vieler *Roland Broemel*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG II, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 17.

67 *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 13 f., m.w.N.

68 BVerfGE 29, 11 (17) – *Landesbauordnung Baden-Württemberg*.

69 BVerfGE 2, 232 (236); 34, 9 (28) – *Besoldungsvereinheitlichung*.

70 BVerfGE 102, 99 (114 f.); 109, 190 (229); 113, 348 (371 f.); BVerwGE 116, 1 (2); *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 6.

71 BVerfGE 56, 110 (119); BVerwGE 85, 332 (342).

oder die aus anderen, namentlich formalen, kompetenz- oder verfahrensrechtlichen Gründen nichtig sind.[72]

Genau dies war jedoch mit Blick auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 der Fall: Es enthielt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts in § 3 Abs. 6 und § 3 Abs. 8 Nr. 3 APlFG zwingende Vorschriften über die Art und Weise und die Formen der Tätigkeit der Landesbehörden zur Ausführung des Gesetzes. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte somit gem. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. der konstitutiven Zustimmung des Bundesrates bedurft, welche indes nicht vorlag. Es war daher insgesamt mit dem Grundgesetz unvereinbar und (mit Wirkung *ex tunc*) nichtig.[73] Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 vermochte demnach keine Sperrwirkung im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG auszulösen.

c) Absichtsvoller Regelungsverzicht?

Möglicherweise könnte der Bund aber zu einem späteren Zeitpunkt, namentlich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004, durch einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“[74] bzw. ein „beredtes Schweigen“[75] von seiner Gesetzgebungsbefugnis wirksam Gebrauch gemacht haben. Mit dem Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004 unternahm die damalige rot-grüne Bundesregierung einen erneuten Verstoß zur Einführung einer Berufsausbildungssonderabgabe auf Bundesebene, rückte hiervon jedoch nach Einwänden des Bundesrates und einem fruchtlosen Verfahren im Vermittlungsausschuss wieder ab.[76] Stattdessen wurde am 16. Juni 2004 ein „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in

72 *Roland Broemel*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG II, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 16; *Stefan Oeter*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 69.

73 BVerfGE 55, 274 (318 ff.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

74 BVerfGE 98, 265 (300) – *Bayerisches Schwangerenhilfegesetz*; zuletzt BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 94 – *Berliner Mietendeckel*. Eingehend hierzu *Tristan Barczak*, Legislativbefugnisse im Lückenbereich, ZG 31 (2016), 154–179.

75 BVerwGE 109, 272 (283) – *Prüfung einer Emissionserklärung*; *Fabian Wittreck*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 28.

76 Näher *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 93–100.

Deutschland“ zwischen den zuständigen Bundesministerien, Kammern und Wirtschaftsverbänden geschlossen. Von einer Berufsausbildungssicherungsabgabe oder einem Berufsausbildungssicherungsfonds war in dem Nationalen Pakt keine Rede mehr.

Es fragt sich somit, ob der Bund mit dem Abschluss eines „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ anstelle der Einführung der geplanten Berufsausbildungsplatzabgabe die Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG im Wege eines absichtsvollen Regelungsverzichts ausgelöst hat. Es kann durchaus gute ordnungspolitische und marktwirtschaftliche Gründe dafür geben, dass der Bundesgesetzgeber ganze Sachbereiche oder Teile von diesen regelungsfrei lässt und der gesellschaftlichen Selbstregulierung überantwortet. Der fragmentarische Charakter des Strafrechts ist Ausdruck hiervon. Bloßes Schweigen, reine Untätigkeit oder eine schlichte Nichtregelung reicht hierfür jedoch bereits aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und Formenstrenge, die die Kompetenzordnung des Grundgesetzes als interpretationsleitende Prinzipien durchziehen,[77] nicht aus. Vielmehr bedarf es eines „absichtsvollen Unterlassens“[78], einer „plangemäßen Unvollständigkeit des Gesetzes“[79] bzw. einer „mittelbaren negativen Sperrklausel“.[80] Gegenüber einer vorschnellen Annahme der Auslösung einer Sperrwirkung durch absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes ist schon mit Blick auf die kompetenzrechtliche Grundregel nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG, wonach im Regelfall die Länder gesetzgebungsbefugt sind, Zurückhaltung geboten.[81] Vielmehr ist in Zweifelsfällen davon auszugehen, dass den Ländern ein Spielraum für eigenständige Regelungen verblieben ist. Dafür spricht nicht zuletzt, dass es der Bund bei der Ausfüllung seiner gesetzgeberischen Befugnis

77 BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 102 – *Berliner Mietendeckel*; *Tristan Barczak*, Legislativbefugnisse im Lückenbereich, ZG 31 (2016), 154 (170), m.w.N.

78 BVerfGE 98, 265 (300); 113, 348 (371) – *Niedersächsisches SOG*; BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (44 f.); BVerwGE 141, 329 (338) – *Offene Videoüberwachung auf der Reeperbahn*; BayVerfGH, Entsch. v. 3.2.2009 – Vf. 111-IX/08 –, BayVBl. 2009, 300 (301) = BayVerfGHE 62, 1 ff. – *Bayerisches Mindestlohngesetz*; BAG, Urt. v. 11.9.2013 – 7 AZR 843/11 –, NZA 2013, 1352 (1354) – *Befristung von Arbeitsverhältnissen angestellter Hochschulprofessoren*.

79 *Tristan Barczak*, Legislativbefugnisse im Lückenbereich, ZG 31 (2016), 154 (168).

80 So etwa *Thomas Stohlmeier*, Die inhaltliche und zeitliche Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, 1989, S. 124 ff.

81 Tendenziell gegenläufig nunmehr aber BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 82 – *Berliner Mietendeckel*.

selbst in der Hand hat, etwaige Zweifel zu beseitigen und für Klarheit zu sorgen.[82] Zu fordern ist danach, dass sich aus der *ratio legis* und der Systematik des Gesetzes eindeutig erkennbare und hinreichend klare Anhaltspunkte für eine konzeptionelle Entscheidung gegen zusätzliche landesrechtliche Regelungen ergeben.[83]

Da ein absichtsvoller Regelungsverzicht im Gesetzestext selbst keinen unmittelbaren Ausdruck finden könne, ergibt sich die Antwort, ob der Bundesgesetzgeber bewusst von seiner Regelungskompetenz keinen Gebrauch gemacht habe, nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien.[84] Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts für sich allein genommen noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es könnten vielmehr noch Bereiche übrigbleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist.[85] In jedem Fall setze die Sperrwirkung für die Länder voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund „hinreichend erkennbar“[86] bzw. „hinreichend eindeutig erkennbar“[87] ist. Diese Vorgabe sei zur Sicherung einer klaren vertikalen Kompetenzordnung „strikt auszulegen“.[88] Die notwendige Erkennbarkeit soll insofern dann gegeben sein, wenn für sie belegbare entstehungsgeschichtliche Indizien aus dem jeweiligen Gesetzge-

82 *Stefan Oeter*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 75; *Hans D. Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, 1041 (1045).

83 In diese Richtung auch BVerfGE 49, 343 (359 f.); 113, 348 (372); 138, 261, Rn. 43, 48 f.; BVerwGE 92, 263 (265); Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 33; BT-Drs. 12/6633, S. 8.

84 BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (45).

85 BVerfGE 102, 99 (114); 109, 190 (229 f.).

86 BVerfGE 98, 265 (301); 113, 348 (372); 138, 261, Rn. 43; BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (45).

87 So in der Formulierung noch strenger, wenngleich in der Sache gleichbedeutend BVerfGE 138, 261, Rn. 49 – *Bayerisches Ladenschlussgesetz*.

88 BVerfGE 138, 261, Rn. 43 – *Bayerisches Ladenschlussgesetz*.

bungsverfahren sprechen oder wenn der Gesetzgeber seinen intendierten Regelungsverzicht in der Begründung des jeweiligen Gesetzeswerks offenlegt.[89] Die Sperrwirkung soll dann eintreten, wenn sich der parlamentarische Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer Frage auseinandergesetzt, sie dann aber – bewusst – nicht weiter verfolgt hat.[90]

Für eine solche „(ausnahmsweise) Annahme" bedarf es jedoch „deutliche[r] Hinweise"[91], die in dem Ausbildungspakt vom 16. Juni 2004 nicht einmal ansatzweise gefunden werden können. Darüber hinaus können die beteiligten Bundesministerien – als Teil der Bundesregierung (vgl. Art. 62 GG) –, Kammern und Wirtschaftsverbänden nicht wirksam über die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes abschließend und verbindlich disponieren, stellt die Bundesregierung doch nur eines der drei gem. Art. 76 Abs. 1 GG gesetzesinitiativberechtigten Bundesorgane neben Bundestag und Bundesrat dar. Entsprechend findet sich in dem Ausbildungspakt vom 16. Juni 2004 lediglich der „Appell" an den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, das Gesetzgebungsverfahren zu einem Berufsausbildungssicherungsgesetz ruhen zu lassen.[92] Da der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand für sich allein genommen noch nicht die Annahme rechtfertigt, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind,[93] erscheint auch die Annahme von *Friedhelm Hufen*, der Bundesgesetzgeber sei bereits bei Erlass des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 1969 „hinsichtlich der Berufsbildung als solcher" von einem erkennbaren „Gesamtregelungswillen" getragen gewesen,[94] der keinen Raum für landesrechtliche Kompetenzen belasse, als zu undifferenziert und mit Blick auf Art. 30, 70 Abs. 1 GG nicht überzeugend.

89 *Arnd Uhle*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 70 (53. Erg.-Lfg. 2008), Rn. 69.
90 BVerfGE 98, 265 (313 ff.); BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 94 – *Berliner Mietendeckel*.
91 BVerwGE 109, 272 (283) – *Prüfung einer Emissionserklärung*.
92 *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 100, 136, m.w.N.
93 Siehe oben Fußn. 85.
94 *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 19.

3. Rechtsfolge

Der Bundesgesetzgeber hat danach weder im Jahr 1976 noch zu einem späteren Zeitpunkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. Nr. 12 GG zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe wirksam Gebrauch gemacht. Die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG ist somit nach hier vertretener,[95] wenngleich nicht unumstrittener Auffassung,[96] weder durch eine aktive gesetzgeberische Tätigkeit noch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht ausgelöst worden. Folglich bleibt es bei der grundsätzlichen Regelungskompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, die somit kompetenzrechtlich frei darin wären, eine Berufsausbildungsplatzabgabe oder einen Landesausbildungsfonds landesrechtlich einzuführen.

III. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben

1. Verfassungsrechtlicher Korridor

Für Sonderabgaben gelten verfassungsrechtlich enge Grenze.[97] Weil sie in Konkurrenz zu Steuern stehen, sind sie „doppelt rechtfertigungsbedürftig“[98] und müssen „seltene Ausnahmen“[99] bleiben. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ihren Sinn und ihre begrenzende Funktion, „wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die

95 Wie hier die beiden Kurzgutachten der *Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzumlage, WD 3-179/07, 2007, S. 5 ff.; *dies*., Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 4–6.

96 Dezidiert a.A. *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 16 ff., der auf den „Gesamtzusammenhang des Berufsbildungsrechts“ (S. 19) abstellt und konstatiert: „Aus der Sicht des Bundes kann die Tatsache, dass es bis heute keine bundesgesetzliche Berufsausbildungsabgabe gibt, letztlich nur so gedeutet werden, dass es eine solche Abgabe nicht geben soll. Es liegt also ein negatives Gebrauchmachen von der konkurrienden [sic!] Gesetzgebungszuständigkeit vor, die ein entgegen stehendes Tätigwerden der Länder ausschließt“ (S. 22).

97 Vgl. BVerfGE 122, 316 (334); 123, 132 (142); 124, 348 (366); ähnlich BVerfGE 124, 235 (244) – *BaFin-Umlage*: „Begrenzungen in besonders strenger Form präzisiert“.

98 Zuletzt BVerfGE 145, 171, Rn. 102 – *Kernbrennstoffsteuer*.

99 StRspr., vgl. ohne Anspruch auf Vollständigkeit BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181); 91, 186 (203 f.); 92, 91 (113); 98, 83 (100); 101, 141 (147); 108, 186 (217); 113, 128 (150); 122, 316 (334); 123, 132 (142); 124, 348 (366).

keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger".[100] Vor diesem normativen Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht eine Reihe besonderer Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion entwickelt.[101]

2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

a) Zulässigkeit dem Grunde nach

Die Erfüllung der im Folgenden darzustellenden einschränkenden Kriterien soll die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen. Sie sind daher nach dem Grundsatz *singularia non sunt extendenda* restriktiv auszulegen[102] und gelten „für den Bund wie für die Länder",[103] sodass sich auch eine Berufsausbildungsplatzabgabe oder ein „Ausbildungsfonds" auf landesrechtlicher Grundlage unmittelbar an ihnen messen lassen muss. Die folgenden – teils materiellen, teils formell-verfahrensrechtlichen – Anforderungen sind nach der immer ausdifferenzierteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kumulativ einzuhalten.[104]

aa) Besonderer Finanzierungsbedarf

Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe – in der Abgrenzung zur Steuer – nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. In dem Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der

100 StRspr., vgl. BVerfGE 108, 186 (215) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (387) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*; 123, 132 (141) – *Forstabsatzfonds/Holzabsatzfonds*; 124, 235 (243) – *BaFin-Umlage*; BVerfGK 15, 168 (175) – *Ausgleichsbeträge für Stellplätze*; BVerfG, Urteil vom 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715 (716) – *Rückmeldegebühr*; ähnlich BGHZ 201, 355, Rn. 21, m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*.

101 Diese hat das Gericht im Laufe seiner Rechtsprechung seit der Grundsatzentscheidung BVerfGE 55, 274 ff. jedoch selbst partiell relativiert und teilweise deformiert, vgl. *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl. 2012, 747 (747 f.).

102 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (667).

103 So explizit BVerfGE 108, 186 (217) – *Altenpflegeumlage*, im Anschluss an BVerfGE 92, 91 (115 f.); 101, 141 (148).

104 Vgl. zusammenfassend BVerfGE 110, 370 (389); 113, 128 (150); 122, 316 (334 f.); 123, 132 (142); 124, 235 (244); 124, 348 (366); BVerwGE 120, 311 (317 ff.).

Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen.[105] Bei Gesetzen, die das Recht der Wirtschaft betreffen, muss daher das Gesetz selbst wirtschaftsgestaltenden Inhalt haben.[106]

bb) Gruppenhomogenität

Mit einer Sonderabgabe darf nur eine *homogene Gruppe* belegt werden, wodurch die Unterscheidbarkeit der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit gesichert werden soll: Dies ist nur dann der Fall, wenn sich die Gruppe der Abgabepflichtigen durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit (Sozialordnung) vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen lässt. Der Gesetzgeber darf nicht aus Anlass der Abgabenerhebung beliebig Gruppen bilden, die nicht durch die Rechts- oder Sozialordnung vorgegeben sind.[107]

Im Falle der Altenpflegeumlage folgerte das Bundesverfassungsgericht die Homogenität der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen aus ihrer Rolle als Anbieter auf dem sozialversicherungsrechtlich regulierten Spezialmarkt der Altenpflege.[108] Die Gruppenhomogenität wird dabei auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Schuldner der Altenpflegeumlage weitgehende Möglichkeiten hätten, die Abgabenlast durch Einbeziehung in die Vergütung ihrer allgemeinen Pflegeleistungen ganz oder teilweise wirtschaftlich an andere Abgabenträger weiterzureichen. Eine derartige Überwälzbarkeit spiele zwar für die Zumutbarkeit der Abgabenlast des Abgabenschuldners eine erhebliche Rolle, reiche jedoch für einen unmittelbaren „Durchgriff" der kompetenzrechtlichen Würdigung auf wirtschaftlich mittelbar betroffene Abgabenträger grundsätzlich nicht aus.[109]

---

105 BVerfGE 67, 256 (275) – *Investitionshilfegesetz*; 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*.

106 BVerfGE 82, 159 (179) – *Absatzfonds*; siehe auch *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201).

107 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 79; *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201); kritisch zum Kriterium der Gruppenhomogenität u.a. *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (670): „terminologischer Fehlgriff".

108 Vgl. BVerfGE 108, 186 (222 f.) – *Altenpflegeumlage*.

109 BVerfGE 108, 186 (222) – *Altenpflegeumlage*.

cc) Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung

Diese Gruppe muss in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck stehen (*Sachnähe*), sodass ihr eine *besondere Finanzierungsverantwortung* zugerechnet werden kann. Hierfür spricht bereits der Umstand, dass die Kompetenz zur Erhebung der Sonderabgabe aus den allgemeinen Sachgebietskompetenzen entnommen wird. Die Gruppe muss danach dem zu finanzierenden Zweck „evident näherstehen“[110] als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, um die Sonderbelastung der Gruppe vor dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) rechtfertigen zu können. Aus dieser Sachnähe muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Aufgabenfinanzierung entspringen, wobei es als ausreichend betrachtet wird, wenn die Aufgabe „ganz überwiegend“ in die Sachverantwortung der angesprochenen Gruppe und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fällt *(Verursacherprinzip).*[111]

In der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe wird ein essentielles, wenn nicht gar das zentrale Kriterium für die Zulässigkeit von Sonderabgaben verortet,[112] folgt aus ihr doch zugleich eine grundlegende Aufteilung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft.[113] Die Finanzierungsverantwortung ist das Ergebnis einer Zurechnung, welche maßgeblich auf einem Gruppensondervorteil oder der Verursachung eines kostenträchtigen Zustandes beruht, der zu Ausgleichsmaßnahmen zwingt.[114] Beruht die Abgabe auf einem Gruppensondervorteil, besitzt sie gleichsam – gebühren-

110 Vgl. BVerfGE 55, 274 (306); 67, 256 (276); 82, 159 (180); zurückhaltender zuletzt BVerfGE 135, 155, Rn. 124 – *Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz*: „Die erforderliche spezifische Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler“.

111 BVerfGE 55, 274 (306); *Hans D. Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 26.

112 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (671); *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2009, 874 (874 f., 883).

113 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 82.

114 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (671 f.).

und beitragsähnlich – eine Art „Entgeltcharakter".[115] Dabei reicht eine bloß abstrakte Gruppenverantwortung nicht aus, vielmehr muss diese in *konkreter* Form bestehen.[116]

Diese Voraussetzungen sah das Bundesverfassungsgericht im Falle des Kohlepfennigs („Die Sicherstellung der Strom- oder Energieversorgung aber ist ein Interesse der Allgemeinheit, das deshalb als Gemeinlast – durch Steuer – finanziert werden muß"[117]) und der Feuerwehrabgabe als nicht erfüllt an, da offensichtlich sei, dass nicht allein die feuerwehrdienstpflichtigen Männer ein irgendwie geartetes besonderes Interesse am Brandschutz hätten.[118]

dd) Gruppennützige Verwendung

Das Abgabenaufkommen muss – als *actus contrarius* zur Gruppenfinanzierung – auch *gruppennützig verwendet* werden, mit der Folge, dass „fremdnützige" Abgaben – jedenfalls im Regelfall – unzulässig sind.[119] Dabei reicht es allerdings aus, wenn das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar der Gruppe zugutekommt:

> „Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich".[120]

Das Bundesverfassungsgericht sieht zudem in jüngeren Entscheidungen einen unmittelbaren Ableitungszusammenhang zwischen Sachnähe und gruppennütziger Verwendung: Seien Sachnähe und Finanzierungsverantwortung gegeben, wirke die zweckentsprechende Verwendung des Abgabeaufkommens zugleich gruppennützig, da sie die

115 Vgl. BVerfGE 55, 274 (316) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; in späteren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben findet sich diese Wendung – soweit ersichtlich – jedoch nicht mehr.

116 *Walter Frenz*, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl. 2007, 1385 (1389).

117 BVerfGE 91, 186 (206) – *Kohlepfennig*.

118 BVerfGE 92, 91 (120) – *Feuerwehrabgabe*.

119 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 85; *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201); *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl. 2012, 747 (749).

120 So zuletzt BVerfGE 136, 194, Rn. 136 – *Weinabgaben für Deutschen Weinfonds*.

Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlaste.[121]

Im Falle des CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft)-Absatzfonds verneinte das Gericht dagegen unter anderem einen spezifischen Gruppennutzen der Abgabe, da die Abgabe nicht dazu diente, erheblichen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und die von diesen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden könnten. Ein Erfordernis, die transnationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch staatlich organisierte Werbung zu stärken, gebe es nicht.[122]

ee) Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach

In materiell-rechtlicher Hinsicht wird ferner gefordert, dass die Erhebung der Sonderabgabe als solche verhältnismäßig ist, denn die Auferlegung der Abgabenpflicht stellt jedenfalls einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG dar.[123] Sieht man die dogmatische Grundlage des Proportionalitätserfordernisses überdies im Rechtsstaatsprinzip,[124] dient dieses zugleich als normativer Anker für weitere Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben (insbesondere Tatbestandsmäßigkeit, hinreichende Bestimmtheit).[125]

Aus – hier in erster Linie interessierender – finanzverfassungsrechtlicher Warte wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz näher ausbuchstabiert durch die bereits aufgezeigten und im Folgenden noch darzustellenden richterrechtlichen Vorgaben; aus grundrechtlicher Perspektive der Abgabepflichtigen bleibt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hingegen der maßgebliche Gradmesser für die Beurteilung der Zulässigkeit der Sonderabgabe. Allerdings spielt hierbei wohl weniger die Frage der Zulässigkeit der

121 BVerfGE 113, 128 (150 f.); 122, 316 (335); 123, 132 (142); *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht III, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 175.

122 BVerfGE 122, 316 (338) – *CMA-Absatzfondsabgabe.*

123 So etwa *Susanne Wende*, Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben am Beispiel der Umlage gem. § 17d FinDAG, NVwZ 2006, 765 (768 f.).

124 Hierzu sogleich noch unten b).

125 Siehe hierzu *Peter Selmer*, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, WM 2011, 1733 (1735).

Sonderabgabe dem Grunde nach, als vielmehr die Verhältnismäßigkeit der Abgabe der Höhe nach eine Rolle.[126]

ff) Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht

In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss der Gesetzgeber die Sonderabgaben zunächst haushaltsrechtlich vollständig durch eine Anlage im Haushaltsplan dokumentieren. Hierdurch sollen die Vollständigkeit des Haushaltsplanes und eine lückenlose parlamentarische Kontrolle gewährleistet werden.

gg) Prüfungs- und Nachbesserungspflicht

Schließlich muss der Gesetzgeber die sachliche Rechtfertigung in angemessen Zeitabständen überprüfen. Der Wegfall des Finanzierungszwecks oder eine Zielerreichung sollen danach die Abschaffung der Sonderabgabe nach sich ziehen können.[127] Sonderabgaben sind insofern „temporär".[128]

b) Zulässigkeit der Höhe nach

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Zulässigkeitsanforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde, sondern auch für die Bemessung der Sonderabgabe der Höhe nach. Die Finanzierungsverantwortung kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke.[129]

Maßstab für die Bestimmung des zulässigen „Eingriffsmaximums"[130] ist das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und den Grundrechten hergeleitete Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches hier zusätzlich Ausdruck der finanzverfassungsrechtlichen Schutz- und Begrenzungsfunktion ist.[131] Unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, Zumutbarkeit,

126 Hierzu unten b).
127 *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201), m.w.N.
128 Vgl. *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 105 Rn. 13.
129 Vgl. BVerfGE 108, 186 (228) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (390 f.) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*.
130 BVerfGE 110, 370 (391) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*.
131 Vgl. *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2009, 874 (880).

Proportionalität) verlangt dieses, dass der Eingriff bzw. die Beeinträchtigung, die der Eingriff für den Einzelnen bedeutet, und der mit dem Eingriff verfolgte Zweck in recht gewichtetem und wohl abgewogenem Verhältnis zueinander stehen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Beurteilung möglicher Folgewirkungen zusteht. Bei Fondslösungen ist danach zu verlangen, dass die Höhe der Sonderabgabe sowie die Personal- und Verwaltungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ausgabenbedarf stehen.[132] Dies war etwa beim Solidarfonds-Abfallrückführung nicht der Fall.[133]

3. Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe

Im Folgenden ist das Modell eines „Landesausbildungsfonds" an den aufgezeigten Zulässigkeitsvoraussetzungen zu messen. Dabei kann im Wesentlichen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 zugrunde gelegt werden; insbesondere aus dem Umstand, dass es vorliegend um die Frage der Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe kraft Landesrechts geht, ergeben sich keine Besonderheiten. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds" ist mit den besonderen Zulässigkeitsanforderungen für die Erhebung von Sonderabgaben vereinbar.[134]

a) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe dem Grunde nach

aa) Die Erhebung der landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe müsste nach ihrem materiellen Gehalt zunächst einem besonderen Sachzweck und nicht lediglich der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens dienen. Die Erhebung der Berufsausbildungsabgabe würde jedoch ausschließlich der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an

132 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (674).

133 Siehe BVerfGE 113, 128 (151 ff.) – *Solidarfonds Abfallrückführung.*

134 Wie hier *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 27–39; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage, WD 4-3000-042/16, S. 5–9.

Ausbildungsplätzen dienen. Das Landesgesetz müsste dabei vorsehen, dass das Aufkommen aus der Abgabe getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse zu verwalten ist („Fondslösung“).[135] Insbesondere wenn die Verwendung nur für die Unterstützung ausbildender Betriebe vorgesehen und eine sonstige Verwendung für das öffentliche Gemeinwesen – explizit oder implizit – ausgeschlossen wäre,[136] erscheinen die Anforderungen an den besonderen Sachzweck der Sonderabgabe gewahrt.

bb) Die mit der Berufsausbildungsabgabe belastete Gruppe der Arbeitgeber ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch als eine homogene Gruppe anzusehen. Diese sei durch eine in der Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenlage verbunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar.[137] Insbesondere sähen sich die Arbeitgeber selbst als homogene Gruppe. Dies zeige sich schon daran, dass sie sich zur Darstellung, Bewahrung und Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen zu sozialpolitischen Organisationen zusammengeschlossen haben, die unter dem Namen „Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ eine Arbeitsgemeinschaft bilden, deren Ziel es sei, die „gemeinschaftlichen sozialpolitischen Belange“ aller Arbeitgeber zu wahren.[138] Die Arbeitgeber träten zudem als einheitlicher Interessengegenpol gegenüber den Arbeitnehmern auf und würden auch vom Gesetzgeber so behandelt. Das Bestehen branchentypischer, strukturbedingter, organisatorischer oder quantitativer Unterschiede innerhalb der Gruppe der Arbeitgeber sei im vorliegenden Zusammenhang dagegen nicht erheblich, denn sie änderten nichts an der prinzipiell gleichen Interessenlage.[139] Schließlich steht auch der Umstand, dass „die Arbeitgeber“ als relativ große Gruppe anzusehen sind, der Annahme ihrer Homogenität nicht entgegen.[140]

Als ein Problem der Gruppenhomogenität – wie auch der Lastengleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG – wird zwar erörtert, ob die Sonderabgabe auch mit Blick auf diejenigen

135 Vgl. BVerfGE 55, 274 (309 f.).
136 BVerfGE 55, 274 (310).
137 BVerfGE 55, 274 (311).
138 BVerfGE 55, 274 (311).
139 BVerfGE 55, 274 (311 f.).
140 BVerfGE 55, 274 (312).

Betriebe gerechtfertigt werden kann, die sich um Auszubildende bemühen, diese aber nicht finden (sog. unfreiwillige Nichtausbildende). Auch insofern wird dem Gesetzgeber jedoch zurecht eine Generalisierungs- und Typisierungsbefugnis zugestanden, zumal es im Einzelfall schwierig sein dürfte, „freiwillige" und „unfreiwillige" Nichtausbilder zu trennen. Schließlich sei es kaum zu überprüfen, ob ein Ausbildungsbetrieb von einem Mangel an Bewerbern betroffen ist oder ob er die Ausbildungspflicht umgeht, weil er zu hohe Qualifikationsanforderungen stellt. Es empfehle sich indes die Aufnahme einer Ausnahmeregelung („Härtefallklausel"), um offenbar nicht beabsichtigte Härtefälle zu vermeiden.[141]

cc) Auch das essentielle Kriterium einer spezifischen, die besondere Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber begründende Sachnähe ist nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts gegeben. In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liege die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügten typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.[142] Die praktische Berufsausbildung sei mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung in Deutschland seit dem Mittelalter nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet gewesen. Wenn der Staat ihnen in Anerkennung dieser, auch von den Arbeitgebern nach wie vor ausdrücklich gewünschten Aufgabenteilung die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlasse, so müsse er umgekehrt erwarten können, dass die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfülle, dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhielten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen.[143] Die Aufgabe der praktischen Berufsausbildung fällt danach „ganz überwiegend" in die Sachverantwortung der angesprochenen Gruppe der Arbeitgeber und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung.

141 *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 37 ff.
142 BVerfGE 55, 274 (312 f.).
143 BVerfGE 55, 274 (313).

dd) Ferner müsste eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe auch gruppennützig verwandt werden und dürfte nicht primär fremdnützige Wirkung zeitigen. Eine Berufsausbildungsabgabe eröffnet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit, den Arbeitgebern Hilfen zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Ein Ausbildungsplatzförderungsgesetz regele somit lediglich eine „erzwungene Selbsthilfe" zugunsten der abgabepflichtigen Arbeitgeber.[144] Zwar existiert unbestreitbar auch ein Interesse der Allgemeinheit an einem weitgehend reibungslosen Übergang zwischen schulischer und beruflicher Ausbildung. Dieses ist jedoch nach Meinung der Verfassungsrichter „deutlich geringer" zu bewerten gegenüber dem Interesse der Arbeitgeber an einer bedarfsdeckenden Ausbildungssituation.[145] Dies folge bereits daraus, dass für einen Teil der zusätzlich ausgebildeten Jugendlichen nach Beendigung ihrer Ausbildung möglicherweise keine ausreichende Zahl an Arbeitsstellen vorhanden sein werde. Nutznießer eines solchen Überhangs an ausgebildeten Arbeitnehmern wären aber zunächst ebenfalls die Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung stünde.[146] Ein entsprechendes Landesgesetz kann sich mit Blick auf den notwendigen, Fördermaßnahmen auslösenden Überhang der insgesamt angebotenen gegenüber den insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze an der Quote nach § 2 Abs. 1 Satz 1 APlFG 1976[147] orientieren (weniger als 12,5 Prozent); zwingend erscheint ein Aufgreifen dieser Regelung indes nicht.

Das Aufkommen aus einer Berufsausbildungsplatzabgabe fließt danach entweder unmittelbar Arbeitgebern zu, welche als ausbildende Betriebe gezielt gefördert werden (z.B. über eine Erstattung der Ausbildungsvergütung), oder es verbessert die generelle

144 BVerfGE 55, 274 (314).
145 BVerfGE 55, 274 (314).
146 BVerfGE 55, 274 (314 f.).
147 „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".

Ausbildungssituation, woran die Arbeitgeber insgesamt ein besonderes Interesse haben; insoweit wird es zumindest mittelbar im Interesse der abgabepflichtigen Arbeitgeber, mithin gruppennützig, verwandt.[148]

ee) Sofern man eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach mit Blick auf die Grundrechte der Arbeitgeber (Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 i.V.m. 3 Abs. 1 GG) für erforderlich hält,[149] dürften deren Anforderungen ebenfalls erfüllt sein. Die landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe diente mit der Sicherung und Förderung der Ausbildungssituation in der Freien Hansestadt Bremen einem legitimen, weil von Art. 8 Abs. 1 BremVerf (Recht auf Arbeit[150]) und Art. 27 BremVerf (Recht auf Bildung und Ausbildung[151]) erfassten Ziel. Zwar richtet sich das Bildungsrecht als klassisches Grundrecht unmittelbar ausschließlich gegen den Staat; jedoch wird die Gruppe der Arbeitgeber nach den oben aufgeführten Kriterien mit der Sonderabgabe in zulässiger Weise aus der Allgemeinheit herausgehoben und sichergestellt, dass ihnen kein verfassungsrechtlich unzulässiges Sonderopfer auferlegt wird.

Wie insbesondere der Vergleich mit der Altenpflegeumlage[152] und der tarifvertragsgestützten Umlagefinanzierung im Bauhauptgewerbe zeigt,[153] erscheint das Mittel der „Umlagefinanzierung“ im Wege einer Sonderabgabe auch geeignet, die Zielerreichung effektiv zu fördern. Mildere, ebenso geeignete Mittel sind demgegenüber nicht ersichtlich: Insbesondere haben freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft in der Vergangenheit weder auf Bundesebene noch auf Landesebene zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation geführt, erscheinen folglich nicht ansatzweise als ebenso ge-

148 BVerfGE 55, 274 (316).

149 Zum Grundrechtseingriff noch gesondert unten IV.

150 Dieses wird nicht als (subjektives) Grundrecht, sondern als (objektive) Staatszielbestimmung interpretiert, die in Art. 37 ff. BremVerf näher konkretisiert wird, vgl. *Wolfgang Däubler*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 8 Rn. 9.

151 Siehe oben bei Fußn. 8.

152 In Nordrhein-Westfalen ist es im Bereich der Altenpflegeausbildung durch die Einführung der Altenpflegeumlage im Jahr 2012 gelungen, die Zahl der landesgeförderten Ausbildungsplätze im Zeitraum von Januar 2012 bis Dezember 2016 um über 80 Prozent auf rund 18.300 zu steigern, vgl. https://www.careinvest-online.net/artikel/archiv/umlagefinanzierung-zahl-der-altenpflege_azubis-um-80-gestiegen (zuletzt 16.4.2021).

153 Zu diesen besonderen Formen gemeinschaftlicher Finanzierung *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 108–118.

eignet. Die Normierung einer Ausbildungsverpflichtung verbunden mit entsprechenden, möglicherweise nach Betriebsgrößen gestaffelten Ausbildungsquoten dürfte demgegenüber bereits für sich genommen einen deutlich intensiveren Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Freiheit darstellen; zudem müsste dieser – um effektiv zu sein – ebenfalls mit einer Sanktionsregelung verbunden sein. Im Übrigen dürfte hier, anders als bei der Berufsausbildungsplatzabgabe, tatsächlich fraglich sein, ob der Landesgesetzgeber eine Ausbildungspflicht kompetenzgemäß einführen könnte oder sich nicht vielmehr der Bund mit Erlass des BBiG und entsprechender Spezialgesetze (HwO, BAltPflG, etc.) ausdrücklich und abschließend gegen eine entsprechende Verpflichtung entschieden hat.[154] Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzgabe zu einem unangemessenen Eingriff in die Grundrechte der Arbeitgeber führen könnte.[155]

ff) Ferner müssten in einem entsprechenden Landesgesetz explizit eine haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht sowie eine periodische Überprüfungspflicht aufgenommen werden, um den Anforderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht Rechnung zu tragen.

b) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach

Schließlich ist sicherzustellen, dass die Berufsausbildungsplatzabgabe auch ihrer Höhe nach zu keiner unangemessenen Benachteiligung der Arbeitgeber führt. Dies kann beispielsweise nach dem Vorbild des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 durch das Anknüpfen der Bemessungsgrundlage an die Lohnsumme und die Normierung entsprechender Freibeträge geschehen, wobei jedoch darauf zu achten ist, dass die Freibetragssumme nicht so großzügig bemessen wird, dass die große Mehrheit der Arbeitgeber nicht mehr von der Sonderabgabe erfasst würde.

---

154 Die Berufsausbildungsplatzabgabe führt auch nicht zu einer Ausbildungspflicht „durch die Hintertür“, sondern allenfalls zu einer sozialethischen Verpflichtung der Wirtschaft, vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 37 f.; ebenso *Georg Rothe*, Berufliche Bildung in Deutschland – Das EU-Reformprogramm „Lissabon 2000“ als Herausforderung für den Ausbau neuer Wege beruflicher Qualifizierung im lebenslangen Lernen, 2008, S. 190.

155 Hierzu noch im Einzelnen IV.

IV. Grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“

Im Folgenden soll – dem Gutachtenauftrag entsprechend – gesondert zur grundrechtlichen Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“ Stellung genommen werden. Diese Frage kann in der gebotenen Kürze behandelt werden, da eine über die kompetenz- und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen hinausgehende grundrechtliche Problematik nicht besteht.[156] Mit anderen Worten: Sind – wie unter II. und III. dargelegt – die kompetenzrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Statuierung entsprechender Sonderabgaben eingehalten, werden Grundrechte der von einer Ausbildungsabgabe betroffenen Arbeitgeber nicht verletzt (siehe 1.). Nichts anderes ergibt sich aus der überproportional hohen Quote der Ausbildungseinpendler/innen in Bremen (2.). Eine branchenspezifische Ausgestaltung der Umlagefinanzierung müsste schließlich den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes gerecht werden (3.).

1. Gerechtfertigter Grundrechtseingriff

Die landesrechtliche Einführung einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“ greift in die Berufsfreiheit der Arbeitgeber/innen aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Lastengleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ein.[157] Während die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ein einheitliches Grundrecht von Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit garantiert, werden diese beiden Facetten von der bremischen Landesverfassung mit Art. 8 Abs. 2 (Berufswahlfreiheit) und Art. 39 Abs. 2, 49 Abs. 1 BremVerf (Freiheit der Berufsausübung in selbstständiger

156 Vgl. insoweit auch schon *Bodo Pieroth/Tristan Barcza*k, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 159. Wie hier der Sache nach *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430; *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 26 ff.

157 *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430.

und abhängiger Beschäftigung) mit unterschiedlicher systematischer Stellung geschützt.[158] Anhaltspunkte dafür, dass hiermit ein von Art. 12 Abs. 1 GG inhaltlich abweichendes Schutzniveau einhergeht, sind dabei nicht ersichtlich,[159] weshalb im Folgenden ausschließlich auf die grundgesetzlichen Vorgaben Bezug genommen wird; diese gelten entsprechend für das Landesverfassungsrecht.

Da ein „Landesausbildungsfonds" eine fremdnützige Sonderabgabe begründet, die der Arbeitgeberseite zu Zwecken der Berufsbildung auferlegt wird, besitzt ein solcher Fonds einen hinreichende Bezug zu Art. 12 Abs. 1 GG und damit die für den Grundrechtseingriff notwendige berufsregelnde Tendenz.[160] Dieser Eingriff lässt allerdings die Freiheit der Berufswahl (das rechtliche „Ob" der Berufstätigkeit) unberührt und bezieht sich allein auf die Art und Weise der Berufsausübung (das rechtliche „Wie"), die durch die Sonderabgabe (womöglich) weniger attraktiv wird. Der Eingriff ist somit von vergleichsweise geringer Intensität, rangiert – in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Drei-Stufen-Modell[161] – auf der untersten der drei Stufen und kann durch jede vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden. Dies ist hier mit Blick auf das landesverfassungsrechtlich verbriefte Recht auf Arbeit sowie auf Bildung und Ausbildung nach Art. 8 Abs. 1, 27 BremVerf und die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs im Übrigen der Fall.[162] Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds" verstößt somit – nach einhelliger Auffassung – nicht gegen Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG.[163]

158 Vgl. dazu *Wolfgang Däubler*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 8 Rn. 13.

159 *Wolfgang Däubler*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 8 Rn. 13, m.w.N.

160 So auch *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430.

161 Grundlegend BVerfGE 7, 377 ff. – *Apotheken-Urteil*.

162 Dazu näher oben III. 3. a) ee).

163 Wie hier nur *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430: „Abgabepflicht der Arbeitgeber auch aus der Sicht des Art. 12 Abs. 1 anzuerkennen"; *Gerrit Manssen*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG I, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 211: „keine verfassungsrechtlichen Bedenken zu erheben"; *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 47 f.: „Eine Berufsausbildungsabgabe würde einen vernünftigen Gemeinwohlzweck verfolgen und wäre sowohl als Berufsausübungsregelung (Art. 12 GG) als auch als Schranke der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) geeignet, erforderlich und zumutbar"; *Wissen-*

Nicht zu messen ist die Ausbildungsplatzumlage von vornherein an Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (Art. 13 BremVerf[164]) in seiner originären Gestalt als Eigentumsgarantie,[165] die nicht das Vermögen als solches und somit grundsätzlich nicht gegen staatliche Eingriffe durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten schützt.[166] Sofern man bisweilen dem Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb entnimmt,[167] führt dieses Recht schließlich nicht zu einer Ausweitung des sachlichen Schutzumfangs und reicht somit tatbestandlich nicht weiter als die Garantie des Art. 12 Abs. 1 GG.

2. Keine Stärkung der grundrechtlichen Abwehrposition aufgrund des großen Anteils an Ausbildungseinpendler/innen

Nichts anderes ergibt sich vorliegend daraus, dass die Quote der Ausbildungseinpendler/innen im Stadtstaat Bremen mit 41,1 Prozent (2020) im bundesweiten Vergleich überproportional hoch ist.[168] Zwar werden die in Bremen ansässigen Arbeitgeber/innen mit der Ausbildungsplatzumlage auch insoweit belastet, als es um die Verbesserung der Ausbildung von „Nichtlandeskindern" geht. Weder unter den sonderabgabenrechtlichen Gesichtspunkten der Sachnähe und Gruppennützigkeit noch unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich vor diesem Hintergrund jedoch ein Abwehranspruch der Arbeitgeber/innen gegen einen entsprechenden „Landesausbildungsfonds".

Zwar hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss zur bremischen Privatschulfinanzierung vom 23. November 2004 betont, dass es mit dem

---

schaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 14; *Hans-Peter Schneider*, Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, VVDStRL 43 (1985), 7 (41): „Bei übermäßigem Lehrstellenmangel ist der Staat nicht nur zur Erhebung einer Berufsausbildungsabgabe berechtigt, sondern subsidiär auch zur Schaffung eigener Ausbildungsplätze (Lehrwerkstätten), ja im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten nach Art. 12 Abs. 1 GG sogar dazu verpflichtet".

164 Vgl. *Christoph Külpmann*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 13 Rn. 1: „Die Vorschrift steht im Schatten des Art. 14 GG. Eigenständige Bedeutung in der Rechtspraxis hat sie nicht erlangt".

165 Wie hier *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 14 f.

166 BVerfGE 4, 7 (17); 10, 89 (116); 95, 267 (300).

167 In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nach wie vor offengelassen, vgl. zuletzt BVerfGK 18, 33 – *„Gen-Milch"*.

168 Siehe oben B. II.

Grundgesetz grundsätzlich vereinbar sei, bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, welche die Länder privaten Ersatzschulen gewähren, nur die Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen, die ihre Wohnung oder Hauptwohnung im Sitzland der Ersatzschule haben. Das Gericht hat danach die Landeskinderklausel in § 17 Abs. 4 Satz 1 des bremischen Privatschulgesetzes (BremPSchulG) für verfassungsrechtlich unproblematisch auch mit Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG erklärt.[169] Art. 3 Abs. 1 GG werde durch § 17 Abs. 4 Satz 1 BremPSchulG nicht deshalb verletzt, weil die in dieser Vorschrift enthaltene Landeskinderklausel landesfremden Schülern mittelbar den Zugang zu den bremischen Ersatzschulen erschwert und sie daher gegenüber Schülern mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen benachteiligt.[170]

Aus diesen Feststellungen zur *verfassungsrechtlichen Zulässigkeit* der Ungleichbehandlung von Landes- und Nichtlandeskindern bei der Gewährung einer staatlichen Leistung (hier: Mittelzuweisung an die Träger bremischer Ersatzschulen) lässt sich – mitnichten – der Umkehrschluss eines *verfassungsrechtlichen Gebots* zur Ungleichbehandlung von Landes- und Nichtlandeskindern bei der Anordnung eines staatlichen Eingriffs (hier: Belastung mit der Ausbildungsplatzabgabe) ziehen. Selbst wenn man eine solche (hinkende) Parallele ziehen wollte, lässt sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Gegenteil entnehmen, dass der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich frei darin wäre und gut daran täte, Nichtlandeskinder in die Bemessung der Ausbildungsplatzabgabe einzubeziehen. Auf einen entsprechenden Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 17. September 2007[171] hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 8. Mai 2013 die bremische Landesregelung, die bei der Auferlegung von Studiengebühren nach der Wohnung zugunsten von Landeskindern unterschied, wegen eines Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG für nichtig erklärt.[172] Entscheidend hierfür war, dass die bremische Regelung den notwendigen freien und gleichen Hochschulzugang in einem bundesweit zusammenhängenden System ohne

169 BVerfGE 112, 74 (86 ff.).
170 BVerfGE 112, 74 (90).
171 Az. 6 K 1577/06, juris.
172 BVerfGE 134, 1.

hinreichenden Sachgrund beeinträchtigte.[173] Während das Privatschulrecht in die originäre Regelungsbefugnis der Länder fällt und danach Differenzierungen zwischen Landeskindern und Nichtlandeskindern verfassungsrechtlich zulässig sind, sind derartige Ungleichbehandlungen in *bundesweit zusammenhängenden Systemen* verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Als ein solcher bundesweit zusammenhängender Normbereich lässt sich auch das Recht der Berufsausbildung als Teil der konkurrierenden Bundeskompetenz für das „Arbeitsrecht" nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erfassen.[174] Das Arbeitsrecht ist nicht auf ein einzelnes Land konzentriert; Arbeitgeber rekrutieren ihre Beschäftigen auch aus anderen Bundesländern als dem Sitz- bzw. Produktionsland. Schließlich steht dem auch das sonderabgabenrechtliche Merkmal der Gruppennützigkeit nicht entgegen, denn nach diesem ist es verfassungsrechtlich ausreichend, wenn die Ausbildungsplatzabgabe entweder unmittelbar Arbeitgebern zufließt, welche als ausbildende Betriebe gezielt gefördert werden, oder die generelle Ausbildungssituation verbessert, woran die Arbeitgeber insgesamt ein besonderes Interesse haben.[175]

Danach hat die hohe Quote der Ausbildungseinpendler/innen in Bremen keinen Einfluss auf die grundrechtlichen Rechtspositionen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Vielmehr betrifft dies eine staatspolitische und -organisationsrechtliche Frage, namentlich des Länderfinanzausgleichs, die an dieser Stelle nicht weiter beleuchtet zu werden braucht.

3. Branchenspezifische Ausgestaltung

Eine mögliche Regelung eines „Landesausbildungsfonds" muss schließlich dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 2 Abs. 1 BremVerf[176]) gerecht werden. Soweit sämtliche in Bremen ansässige Betriebe unabhängig von Betriebsgröße und Berufsbranche gleichermaßen an der Finanzierung beteiligt werden, können sich Gleichheitsfragen allenfalls hinsichtlich der Mittelverwendung aus der

173 BVerfGE 134, 1 (20 ff.).
174 Siehe oben C. II. 1.
175 Siehe oben III. 3. a) dd).
176 „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben das Recht auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten".

Umlage stellen. Anders ist dies insbesondere bei einer branchenspezifischen Ausgestaltung, im Rahmen derer der Gesetzgeber bereits hinsichtlich der Erhebung der Ausbildungsumlage differenziert.[177] Das Gleiche gilt, wenn eine Differenzierung nach Betriebsgröße erfolgt und die Berufsausbildungsplatzabgabe etwa ausschließlich oder maßgeblich bei den Großbetrieben erhoben wird, die sich in Bremen bislang nur unzureichend an der Berufsausbildung beteiligen.[178]

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen – unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die stufenlos von gelockerten, auf ein Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen können.[179] Im vorliegenden Zusammenhang wird man zwar mit Blick auf den gleichzeitig erfolgenden Eingriff in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der Arbeitgeber einen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab anlegen müssen; die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werden indes, wie bereits dargelegt, gewahrt.[180] Mit der Unterversorgung an Ausbildungsplätzen in bestimmten Branchen oder einer mangelnden Ausbildungsbereitschaft ab einer bestimmten Betriebsgröße läge zudem ein sachlicher, die Ungleichbehandlung rechtfertigender Grund vor. Dass eine branchenspezifische Ausgestaltung rechtlichen Bestand haben und praktische Wirksamkeit entfalten kann, haben in der Vergangenheit die Beispiele der Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung sowie das umlagefinanzierte, tarifvertragsbasierte System im Bauhauptgewerbe gezeigt.[181] Für welche Branchen sich ein entsprechender „Landesausbildungsfonds“ in Bremen eignen könnte, ist hingegen eine rechts- und sozialpolitische Frage, die hier nicht beantwortet werden kann.

177 Wie hier schon *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 16.

178 Siehe oben B. II.

179 Exemplarisch BVerfGE 129, 49 (68 f.). Diese Rechtsprechung wird auch bei der Interpretation des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 2 Abs. 1 BremVerf zugrunde gelegt, vgl. *Peter Sperlich*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 2016, Art. 2 Rn. 6.

180 Dazu näher oben III. 3. a) ee).

181 Zu beiden Formen gemeinschaftlicher Finanzierung näher *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 108–118.

V. Ergebnis

Sowohl in kompetenzrechtlicher als auch in finanzverfassungs- und grundrechtlicher Hinsicht wäre eine Berufsausbildungsabgabe auf landesrechtlicher Basis mit dem Grundgesetz vereinbar. Dabei käme es jedoch auch auf die genaue Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung an, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass auch eine branchenspezifische Lösung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Sowohl das Ausbildungsplatzförderungsgesetz des Bundes als auch der Entwurf eines Landesfinanzierungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren[182] könnten als Vorlage für ein neues Landesgesetz in Bremen dienen, wobei diese insbesondere jeweils um die neueren Anforderungen an Sonderabgaben in verfahrensrechtlicher Hinsicht (Dokumentations- und Prüfpflichten) zu ergänzen wären.

182 Abgedruckt als Anlage 2) bei *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 208–214.

D. Zusammenfassung in Thesen

I. Die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Durch die COVID-19-Pandemie hat sich die Situation seit dem Jahr 2020 noch einmal verschärft; die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge wird im Jahr 2021 voraussichtlich einen historischen Tiefststand erreichen.

II. In Bremen ist bereits seit längerer Zeit eine deutliche Unterversorgung mit Ausbildungsstellen festzustellen. Hierfür werden zwei Gründe maßgeblich verantwortlich gemacht: Zum einen die mangelnde Passgenauigkeit von Ausbildungsangeboten und Ausbildungsinteressen, zum anderen die überproportional hohe Quote von Ausbildungseinpendler/innen von Niedersachsen nach Bremen. Hinzu kommt eine mangelnde Ausbildungsbereitschaft speziell von in Bremen ansässigen Großbetrieben.

III. Die Ansätze, eine Finanzierung über eine „Umlage“ einzuführen und so einen ökonomischen Anreiz gegenüber Betrieben und Unternehmen zu setzen, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, haben sich im Bereich der Altenpflege sowie im Bauhauptgewerbe bewährt. Insbesondere im Bereich der Alten- und Krankenpflege ist die Ausbildungsbereitschaft seither substantiell gewachsen.

IV. Nachdem die Versuche, auf Bundesebene eine Berufsausbildungsplatzabgabe gesetzlich zu verankern, wiederholt gescheitert sind, ist in kompetenzrechtlicher Hinsicht der Weg für eine entsprechende Sonderabgabe kraft Landesrechts frei. Der Bund hat weder mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 noch zu einem späteren Zeitpunkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis wirksam Gebrauch gemacht.

V. Zwar kann die Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung auch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes ausgelöst werden. Für einen solchen bedarf es mit Blick auf die Formenstrenge der grundgesetzlichen Kompetenzordnung jedoch hinreichend eindeutiger Anhaltspunkte. Solche sind in dem Abschluss eines „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ im Jahr 2004 nicht ansatzweise zu erkennen, sodass die Sperrwirkung gegenüber der Ländergesetzgebung nicht ausgelöst worden ist.

VI. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht vom Prinzip des Steuerstaates aus, steht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch nichtsteuerlichen Abgaben aufgeschlossen gegenüber. Zu den nichtsteuerlichen Abgaben zählen auch Sonderabgaben, die sich durch eine gruppenspezifische Belastung, einen spezifischen Finanzierungszweck und die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens auszeichnen. Eine Berufsausbildungsplatzabgabe stellt nach der Sonderabgabendogmatik des Bundesverfassungsgerichts eine Sonderabgabe im engeren Sinne dar, die sich an den einschränkenden Kriterien zum Schutz der finanzverfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Grundgesetzes für den Steuerstaat messen lassen muss.

VII. Zu den einschränkenden Kriterien zählen namentlich die besondere Finanzierungsverantwortung, die Sachnähe und konkrete Finanzierungsverantwortung einer homogenen, bereits bestehenden und nicht erst durch den Abgabengesetzgeber gebildeten Gruppe, die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens sowie die verfahrensrechtliche Absicherung der Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe durch Dokumentations- und Überprüfungspflichten. Diesen Anforderungen wird eine Berufsausbildungsplatzabgabe gerecht. Insbesondere dient ihr Aufkommen der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs (Zuschüsse an ausbildende Betriebe), richtet sie sich an eine homogene Gruppe (Arbeitgeberschaft) und tragen die Arbeitgeber/innen eine spezifische Finanzierungsverantwortung für die

berufliche Ausbildung. Letztere ergibt sich aus dem Umstand, dass nur sie rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für ein ausreichendes Ausbildungsangebot zu sorgen.

VIII. Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds“ ist mit der Berufsfreiheit der Arbeitgeber/innen und dem Grundsatz der Lastenfreiheit (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Nichts anderes folgt aus der hohen Quote der Ausbildungseinpendler/innen im Stadtstaat Bremen: In dem bundesweit zusammenhängenden System der Berufsausbildung als Teil des Arbeitsrechts ist der Landesgesetzgeber frei darin, die in Bremen ansässigen Arbeitgeber/innen auch insoweit zu belasten, als es um die Verbesserung der Ausbildung von „Nichtlandeskindern“ geht. Die Lösung ist hier nicht grundrechtlich über einen Abwehranspruch der Arbeitgeber/innen, sondern staatsorganisationsrechtlich über den Länderfinanzausgleich zu suchen.

IX. Eine branchenspezifische oder nach Betriebsgröße differenzierende Ausgestaltung des „Landesausbildungsfonds“ ist am allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 2 Abs. 1 BremVerf) zu messen. Selbst wenn man hier einen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab anlegt, kann diesem jedoch Rechnung getragen werden. Mit der Unterversorgung an Ausbildungsplätzen in bestimmten Branchen läge auch ein hinreichend gewichtiger sachlicher Differenzierungsgrund vor. Namentlich das Beispiel der Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung zeigt, dass eine branchenspezifische Ausgestaltung prinzipiell verfassungsrechtlich zulässig ist und praktische Wirksamkeit entfalten kann. Die Bestimmung der jeweiligen Berufsbranchen, für die eine Berufsausbildungsplatzabgabe in Betracht kommt, ist Sache des Landesgesetzgebers.

X. Bei der Frage, ob und wie er auf ein rückläufiges Ausbildungsangebot reagiert, verbleibt dem Landesgesetzgeber auch im Übrigen ein weiter Er-

messens- und Gestaltungsspielraum. Er kann eine Ausbildungsplatzabgabe bzw. einen „Landesausbildungsfonds“ einführen, eine Verpflichtung hierzu besteht indes weder kraft Bundes- noch kraft Landesverfassungsrecht.

Passau und Münster, 20. April 2021

…….. .....……

Univ.-Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M. Univ.-Prof. Dr. Bodo Pieroth

Literaturverzeichnis

Barczak, Tristan, Legislativbefugnisse im Lückenbereich – Eine methoden- und verfassungsrechtliche Kritik an der Verdrängung der Gesetzgebungskompetenz der Länder durch „absichtsvollen Regelungsverzicht“, in: ZG (31) 2016, 154–179.

–/Pieroth, Bodo, Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller?, Baden-Baden 2014.

Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen. Auszug aus dem Abschlussbericht des Forschungsprojekts Ländermonitor berufliche Bildung 2019, Göttingen/Gütersloh.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2020 (zitiert: BIBB-Datenreport 2020).

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 20–82, 3. Auflage, Tübingen 2015.

Ehlers Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band III: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 3. Auflage, Heidelberg u.a. 2013.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, München 2020.

Fischer-Lescano, Andreas/Rinken, Alfred/Buse, Karen/Meyer, Ilsemarie/Stauch, Matthias/Weber, Christian (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen – Handkommentar, Baden-Baden 2016.

Frenz, Walter, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, in: DVBl. 2007, S. 1385–1392.

Geraedts, Regine, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129–139.

Hufen, Friedhelm, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, Mainz 2015.

Hummel, Lars, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 2009, S. 874–883.

–, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, in: DVBl. 2012, S. 747–751.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007.

Jarass, Hans D., Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, in: NVwZ 1996, S. 1041–1047.

–, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, Köln 1999.

–/Pieroth, Bodo, GG – Grundgesetz-Kommentar, 16. Auflage, München 2020.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.)/*Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I: Art. 1–19, Band II: Art. 20–82, jeweils 7. Auflage, München 2018.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)/*Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Scholz, Rupert/Klein, Hans H.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 92. Erg.-Lfg., München 2020.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.)/*Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 70–146, 7. Auflage, München 2021.

Ossenbühl, Fritz, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW, Studien zu Bildung und Wissenschaft, Band X, Bad Honnef 1985.

–, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, in: DVBl. 2005, S. 667–675.

*Pieroth, Bodo/Barcza*k, *Tristan,* Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbunds, Münster 2014.

Puwalla, Wolfgang, Qualifikation von Abgaben – Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe, Berlin 1987.

Rothe, Georg, Berufliche Bildung in Deutschland – Das EU-Reformprogramm „Lissabon 2000" als Herausforderung für den Ausbau neuer Wege beruflicher Qualifizierung im lebenslangen Lernen, Karlsruhe 2008.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, München 2018.

Schneider, Hans-Peter, Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, in: VVDStRL 43 (1985), S. 7–47.

Schoch, Friedrich, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, in: Jura 2010, S. 197–202.

Selmer, Peter, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1972.

–, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, in: GewArch 1981, S. 41–45.

–, Abgabenrecht – Sonderabgaben, Verfassungsmäßigkeit der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds, in: JuS 2004, S. 931–933.

–, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, in: WM 2011, S. 1733–1739.

Stohlmeier, Thomas, Die inhaltliche und zeitliche Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, Diss. Hamburg 1989.

Wende, Susanne, Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben am Beispiel der Umlage gem. § 17d FinDAG, in: NVwZ 2006, S. 765–771.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzumlage, WD 3-179/07, 2007.

–, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16.

–, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage, WD 4-3000-042/16.

Eckpunkte zum Ausbildungsunterstützungsfonds

- Es sollen grundsätzlich alle Unternehmen im Land Bremen erfassen werden, d.h. auch ausbildende Betriebe sollen einzahlen. Von der Zahlungspflicht sollen lediglich Betriebe, die bereits für einen Branchenfonds beitragspflichtig sind, ausgenommen werden. Darüber hinaus soll geprüft werden, ob eine Ausnahme für Zuwendungsempfänger, z.B. Beschäftigungsträger, die keiner unternehmerischen Tätigkeit nachgehen, sinnvoll ist.
- Eine Ausnahme von der Zahlungsverpflichtung soll für Unternehmen von 1 – 4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gelten.
- Bemessungsgrundlage für den Umlagesatz soll die Bruttolohnsumme der Unternehmen sein. Konkret sollen die Arbeitgeber:innen verpflichtet werden, einen festgelegten Umlagesatz der monatlichen Bruttolohnsumme an den Ausbildungsunterstützungsfonds abzuführen.
- Finanziert werden sollen Auszahlungen (Auszahlungsteil) an Ausbildungsbetriebe und Maßnahmen (Maßnahmenteil), aus dem zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen für die Ausbildung in den Betrieben gemeinschaftlich finanziert werden.
- Zum Start des Fonds 2024/2025 soll eine Auszahlung in Höhe von 2.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr erfolgen (geschätzter Finanzbedarf von 42,5 Mio. Euro).
- Für das Ausbildungsjahr 2024/2025 soll ein Finanzvolumen von 10 Mio. Euro für Maßnahmen vorgesehen werden.
- Zur Steuerung des Ausbildungsunterstützungsfonds wird ein Verwaltungsrat eingerichtet. Dem Steuerungsgremium sollen die Sozialpartner:innen (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften), die Kammern sowie Vertreter:innen des Senats angehören. Die Einbeziehung des Senats in die Verwaltung des Fonds wird wegen der zahlreichen Schnittstellen zur öffentlichen Finanzierung als notwendig angesehen.
- Der Verwaltungsrat soll entscheiden
    - über die jährliche Anpassung des Finanzbedarfs für die Unterstützungsmaßnahmen.
    - über die jährliche Bedarfsprüfung und Anpassung des Umlagesatzes und/oder des Auszahlungsbetrages.
- Der konkrete Finanzierungsbedarf soll jährlich auf Grundlage einer detaillierten Budgetplanung innerhalb des Ausbildungsunterstützungsfonds ermittelt werden wobei eine Untergrenze von 7 Mio. Euro für den Maßnahmenteil und 1.500 Euro Rückzahlung pro Ausbildungsvertrag und Jahr nicht unterschritten werden soll. Der Auszahlungsbetrag soll zwischen 1.500 und 2.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr liegen.
- Die Prozesssteuerung und Koordination des Ausbildungsunterstützungsfonds liegt bei der FHB. Dazu müssen im Haushalt entsprechende Personalressourcen geschaffen werden.