



Eckpunkte zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin

1. Anlass und politischer Auftrag

Das Land Berlin verfolgt das übergeordnete Ziel, jungen Menschen Zukunftsperspektiven und berufliche Teilhabe durch eine qualitativ hochwertige Ausbildung zu bieten und damit die Sicherung bestehender und zukünftiger Fachkräftebedarfe der Wirtschaft zu unterstützen. Um die dafür erforderlichen zusätzlichen Ausbildungskapazitäten zu schaffen, hat der Berliner Senat sich in den Richtlinien der Regierungspolitik daher darauf verständigt, eine zweckgebundene Ausbildungsplatzumlage zu entwickeln, und die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (SenIAS) beauftragt, dafür Eckpunkte vorzulegen.

Eine Ausbildungsplatzumlage als Instrument zur Steuerung des Ausbildungsplatzangebots ist in der Bundesrepublik Deutschland spätestens seit Anfang der 1970er Jahre in der Diskussion. Zu diesem Zeitpunkt war es für ausbildungswillige Jugendliche aufgrund des zurückgehenden Angebotes nicht mehr selbstverständlich, einen Ausbildungsplatz zu erhalten.

Während sich bundesweit inzwischen die Lage am Ausbildungsmarkt zugunsten der Ausbildungsinteressierten entwickelt hat, ist der Ausbildungsmarkt im Land Berlin nach wie vor sowohl von Versorgungs- als auch Passungsproblemen geprägt. Der großen Nachfrage von ausbildungssuchenden Jugendlichen steht kein adäquates Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen gegenüber. Die Zahl der sog. „unversorgten Bewerber:innen“ übersteigt seit vielen Jahren regelmäßig sehr deutlich die Anzahl der unbesetzt bleibenden Ausbildungsplätze.

Bei näherer Betrachtung stellt sich die Situation am Berliner Ausbildungsmarkt wie folgt dar:

- Der Berliner Ausbildungsmarkt weist zu wenige betriebliche Ausbildungsangebote für die Bewerber:innen auf. Im Jahr 2021 standen 100 ausbildungssuchenden Jugendlichen lediglich 76,5 betriebliche Ausbildungsangebote gegenüber.
- Dieser Befund zieht sich durch die Jahre hinweg. Rechnerisch standen in Berlin von 2009 bis 2021 100 Ausbildungsnachfragenden im Durchschnitt 80,6 betriebliche Angebote bzw. 88,6 Angebote insgesamt (d.h. einschließlich überwiegend öffentlich finanzierten, „außerbetrieblichen“ Angeboten) gegenüber. Im bundesweiten Vergleich weist Berlin damit seit Jahren die niedrigste Angebots-Nachfrage-Relation auf.
- Die Ausbildungsquote, d.h. der Anteil von Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Land Berlin, ist mit aktuell 3,2 % sowohl im bundesweiten Vergleich als auch im Verhältnis zu anderen Stadtstaaten (als vergleichbare Gebietskörperschaften) unterdurchschnittlich.
- Im Hinblick auf die Ausbildungsbetriebsquote, also der Anteil der tatsächlich ausbildenden Betriebe an allen Betrieben in Berlin, stellt Berlin im bundesweiten Vergleich seit Jahren das Schlusslicht dar. Aktuell beträgt die Ausbildungsbetriebsquote nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) nur noch 11,1 %.
- Ein weiteres typisches Merkmal des Berliner Ausbildungsmarktes ist die hohe Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze, die sich seit 2009 vervierfacht bis verfünffacht hat. Gleichzeitig ist die Summe der Bewerber:innen, die zum Ende September des jeweiligen Jahres noch auf Ausbildungssuche sind, deutlich höher. Auch das spricht dafür, dass

unabhängig von vorhandenen Passungsproblemen das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen in Berlin nicht tragfähig ist.

Vor diesem Hintergrund wurde bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik für die 18. Wahlperiode vereinbart, die Einführung einer „Berliner Ausbildungsplatzabgabe“ zu prüfen, wenn das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen weiterhin nicht ausreicht. Der dafür eingeleitete Prozess stagnierte jedoch pandemiebedingt und wurde nun wieder aufgegriffen.

Die SenIAS stimmte sich im Rahmen des oben genannten Auftrages mit Kammern, Verbänden und Gewerkschaften ab, um binnen eines Jahres Eckpunkte für eine Ausbildungsplatzumlage vorzulegen. Dazu wurde von der SenIAS zu Beginn des Jahres 2022 ein Prozess aufgesetzt, der im Wesentlichen folgende Schritte beinhaltet:

- Analyse des Berliner Ausbildungsmarktes;
- Gesprächsformate mit Gewerkschaften, Kammern und Verbänden auf fachlicher und politischer Ebene, um praktische Hinweise zur Umsetzung zu bekommen und offene Fragestellungen zu identifizieren;
- Klärung rechtlicher Rahmenbedingungen, insbesondere der Frage, ob das Land Berlin die Regelungskompetenz für die Einführung einer Ausbildungsplatzumlage auf gesetzlicher Grundlage besitzt. Ein dazu beauftragtes Rechtsgutachten bejaht dies.

Mit den vorliegenden Eckpunkten kommt die SenIAS obengenanntem Auftrag nach. Ziel dieser Eckpunkte ist, mit konkreten Vorschlägen den Raum für weitergehende Debatten zu den Umsetzungsfragen einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin zu öffnen.

Nachfolgend sollen zunächst die Ziele einer Ausbildungsplatzumlage dargestellt werden, was eine Ausbildungsplatzumlage leisten soll bzw. welche Impulse sie setzen kann. Darauf aufbauend werden dann Umsetzungsvorschläge zu zentralen Aspekten gemacht. In der Anlage zu diesen Eckpunkten werden die Umsetzungsideen näher dargestellt und weiter eingeordnet.

2. Ziele einer Ausbildungsplatzumlage

Im Verständnis der SenIAS ist die Ausbildungsplatzumlage ein solidarisches Finanzierungssystem zur Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes, von dem vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) profitieren würden. Gerade für diese bringt eine Ausbildung oftmals ein Investitionsrisiko sowie ein Verlustrisiko (durch Abwanderung der qualifizierten Beschäftigten zu nicht ausbildenden Konkurrenzunternehmen) mit sich.

Vor diesem Hintergrund sowie der oben dargestellten Situation am Berliner Ausbildungsmarkt soll eine Ausbildungsplatzumlage einerseits bestehende Ausbildungsleistung honorieren und andererseits Betriebe durch Setzung finanzieller Anreize motivieren, auszubilden und damit einen Beitrag zur Beseitigung des Fachkräftemangels zu leisten.

Primäre Aufgabe einer Ausbildungsplatzumlage ist es, das betriebliche Ausbildungsplatzangebot im Land Berlin zu erhöhen und bestehende Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage am Berliner Ausbildungsmarkt auszugleichen. Dies ist in das übergeordnete Ziel eingebettet, jungen

Menschen durch ein auswahlfähiges Ausbildungsplatzangebot Zukunftsperspektiven und Teilhabe durch Zugang zu einer dualen Berufsausbildung zu bieten.

Sie kann weiterhin zusätzliche Impulse setzen, auf künftige Bedarfe durch Steuerung der Angebotsseite zu reagieren sowie durch Finanzierung gezielter Unterstützungsmaßnahmen die Qualität der Ausbildung zu verbessern.

3. Kernkonzept und Vorschläge zur Umsetzung

Das Kernkonzept einer Ausbildungsplatzumlage besteht darin, dass Unternehmen (unabhängig davon, ob sie ausbilden oder nicht) einen Prozentsatz ihrer Bruttolohnsumme in einen gemeinsamen Fonds (hier nachfolgend Ausbildungsförderungsfonds genannt) einzahlen. Aus den Mitteln eines solchen Fonds werden primär die betrieblichen Ausbildungskosten von ausbildenden Unternehmen, insbesondere die Ausbildungsvergütungen erstattet. Dieses grundsätzliche Verständnis setzt die SenIAS auch in ihren Überlegungen für eine Ausbildungsplatzumlage an.

Aufbauend auf den vorstehenden Kernprinzipien und Zielen einer Ausbildungsplatzumlage macht die SenIAS nachfolgende Vorschläge zur Umsetzung und Ausgestaltung. Wichtige Gelingensbedingung für eine erfolgreiche Umsetzung aller Vorschläge für eine Ausbildungsplatzumlage in Berlin ist dabei immer auch die adäquate Flankierung und Verzahnung der Ausbildungsplatzumlage durch und mit Maßnahmen des Bundes, des Landes und der Bundesagentur für Arbeit. Dies bedeutet im Einzelfall auch, bestehende Maßnahmen auf ihren Erfolg bzw. Zielerreichung zu hinterfragen und diese ggf. neu auszurichten bzw. zu verstärken.

3.1 Geltungsbereich

Die Ausbildungsplatzumlage soll aus Sicht der SenIAS grundsätzlich alle Unternehmen im Land Berlin erfassen. Das heißt, dass sowohl ausbildende als auch nicht-ausbildende Betriebe in einen Ausbildungsförderungsfonds einzahlen sollen. Lediglich Solo-Selbständige sollen davon ausgenommen sein.

Im Zusammenhang mit dem Geltungsbereich einer Ausbildungsplatzumlage bestehen noch offene Fragen, die im weiteren Verlauf geklärt werden müssen, z.B. hinsichtlich der Einbeziehung bestimmter Rechtsformen oder öffentlicher Unternehmen. Die SenIAS befürwortet den Ansatz, alle Unternehmen unabhängig von der Betriebsgröße einzubeziehen. Jedoch gibt es in den bisherigen Debatten auch verschiedene Ansätze mit einer Mindestbetriebsgröße. Diese Fragen werden unter Ziffer 5.1 der Anlage näher dargestellt.

3.2 Tariföffnungsklausel

Umlagesysteme in Branchen auf der Basis tarifvertraglicher bzw. sozialpartnerschaftlicher Regelungen und Vereinbarungen sollen von der Beitragspflicht, aber damit auch von Fördermaßnahmen aus einem allgemeinem Umlagesystem ausgenommen sein.

Dafür wird die Implementierung einer qualifizierten Tariföffnungsklausel vorgeschlagen. Ziel dahinter ist auch, Anreize zu setzen, branchenspezifische Lösungen auf der Grundlage tarifvertraglicher Regelungen bzw. sozialpartnerschaftlicher Vereinbarungen zu finden.

3.3 Erstattung von betrieblichen Ausbildungskosten

Kernkomponente des Auszahlungsteils einer Ausbildungsplatzumlage in Berlin soll die Erstattung betrieblicher Ausbildungskosten, insbesondere anfallender Ausbildungsvergütungen sein. Dadurch sollen ein Kostenausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Unternehmen geschaffen und die Investitionsrisiken gerade für kleine und mittlere Unternehmen verringert werden. Dieser Kostenausgleich stellt insofern einen finanziellen Anreiz dar, um mehr betriebliche Ausbildungsangebote zu schaffen.

Zur weiteren Ausgestaltung dieses Kernprinzips einer Ausbildungsplatzumlage ist zu prüfen, ob sich die Erstattung an den jeweiligen tariflichen Ausbildungsvergütungen bzw. mindestens an der gesetzlichen Mindestausbildungsvergütung orientieren soll oder ob eine Erstattung in Form eines Pauschalbetrages zielführender ist, wie es zum Beispiel im Schornsteinfegerhandwerk oder im Berliner Pflegeausbildungsfonds gehandhabt wird.

Hinsichtlich der Orientierung an tariflichen Ausbildungsvergütungen ist zu bedenken, dass der angesichts der Vielzahl tariflicher Ausbildungsvergütungen zu erwartende administrative Aufwand nicht unerheblich sein dürfte. Vor diesem Hintergrund hat sich der Senat der Freien Hansestadt Bremen“ für eine pauschale Erstattung an ausbildende Betriebe entschieden, weil dadurch komplizierte Berechnungen, wie eben z.B. die Berücksichtigung der tarifvertraglichen Regelungen zu den Ausbildungsvergütungen unterschiedlicher Branchen, vermieden und der damit zusammenhängende administrative Aufwand verringert werden. Diese Lösung wird auch von der SenIAS grundsätzlich bevorzugt.

Offen ist, mit Blick auf das Berufsbildungsverfahren der Sozialkasse des Bauhauptgewerbes (Soka Bau), außerdem die Frage, ob die Ausbildungsvergütungen (oder ein pauschaler Erstattungsbetrag) über die gesamte Dauer der Ausbildung erstattet werden sollen. Des Weiteren ist zu klären, ob die Erstattung in der Höhe gestaffelt nach Ausbildungsjahren erfolgen soll.

Weitere Details und Hintergründe werden unter Ziffer 5.3 der Anlage dargestellt.

3.4 Umlagebeitrag

Die oben dargestellten Kernprinzipien einer Ausbildungsplatzumlage aufgreifend, sollen Arbeitgeber:innen verpflichtet werden, einen Umlagebeitrag in Form eines festgelegten Prozentsatzes der Bruttolohnsumme an den Ausbildungsförderungsfonds zu einem Stichtag abzuführen.

Die Höhe des Beitrages sollte in der Summe die Kosten der Entlastungsmaßnahmen decken. Eine jährliche Bedarfsprüfung und ggf. Anpassung des Umlagesatzes und/oder des Auszahlungsbetrages sollte durch ein vorgesehene Begleitgremium vorgenommen werden.

Erste Modellrechnungen in Bremen haben, basierend auf der Konzeption, an ausbildende Unternehmen ein Pauschalbudget zwischen 1.500 und 2.500 Euro zu erstatten, einen Umlagesatz in Höhe von 0,18 bis 0,26 Prozent ergeben. Eine Übertragbarkeit auf das Land Berlin muss geprüft und detailliert berechnet werden. Eine erste modellhafte Berechnung, die auf einem an der dem Durchschnitt der Mindestausbildungsvergütung orientiertem Pauschalbetrag in Höhe von 8.655 Euro und dem sich daraus ergebenden Finanzbedarfs eines Ausbildungsförderungsfonds beruht, hat einen Umlagesatz von 0,47 Prozent der Bruttolohnsumme ergeben. Nähere Details zu Fragen rund um den Umlagebeitrag und erste beispielhafte Modellrechnungen sind Ziffer 5.4 der Anlage zu entnehmen.

3.5 Finanzierung qualitativer Maßnahmen

Ausgehend von den Erfahrungen der Sozialkasse des Bauhauptgewerbes (Soka Bau) soll geprüft werden, ob und inwieweit die aus einer Ausbildungsplatzumlage generierten Mittel auch dazu zu verwendet werden, qualitative Maßnahmen zu finanzieren und umzusetzen. Diese qualitativ wirkenden Maßnahmen werden allerdings als nachrangig zur primären Steuerungsfunktion einer Ausbildungsplatzumlage gesehen, die in einer finanziellen Entlastung durch Erstattung der betrieblichen Ausbildungskosten liegt (s.o.). Eine Ausbildungsplatzumlage soll insoweit nicht staatliche Aufgaben, wie Berufsorientierung und Berufsvorbereitung, ersetzen.

Das Ziel solcher Maßnahmen soll sein, einen Beitrag zur Verbesserung der Ausbildungsqualität, der Erhöhung der Ausbildungsattraktivität sowie der Lösung von Passungsproblemen zu leisten.

Solche qualitativen Maßnahmen können aus Sicht der SenIAS folgende Aspekte beinhalten:

- Stärkung und Weiterentwicklung überbetrieblicher Angebote bzw. von Angeboten der Verbundausbildung
- Ausbildungsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Auszubildende und Betriebe
- Flankierende Maßnahmen der Übergangs- und Einstiegsbegleitung

Zu den Aspekten solcher qualitativen Maßnahmen wird weitergehend in der Anlage zu den Eckpunkten unter Ziffer 5.5 Stellung genommen.

3.6 Administrative Steuerung

Die administrative Steuerung der Ausbildungsplatzumlage, insbesondere das Einzugs- und Auszahlungsverfahren, soll aus rechtlichen Gründen beim Land Berlin und nicht bei den zuständigen Stellen liegen. Dabei soll nach Möglichkeit an bestehende Verfahren angeknüpft werden, vor allem, um die Ausbildungsplatzumlage mit einem überschaubaren administrativen Aufwand verwalten zu können. Hinzu kommt, dass der Aufbau eines gänzlich neuen Systems mit hohem Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden sein dürfte.

Hierzu sollen insbesondere mögliche Verfahrensansätze geprüft werden:

- Anknüpfung an die bestehenden Strukturen des Pflegeausbildungsfonds im Landesamt für Gesund und Soziales (LAGeSo) und Weiterentwicklung zu einer Ausbildungskasse des Landes Berlin oder Verortung bei einer nachgeordneten Landesbehörde (anknüpfend an den Entwurf des Berufsausbildungssicherungsgesetzes 2004);
- Beauftragung eines in der Administrierung öffentlicher Mittel erfahrenen und bewährten Dienstleisters mit der Durchführung eines umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds.

Die verschiedenen Möglichkeiten und Anknüpfungspunkte werden in der Anlage zu den Eckpunkten unter Ziffer 5.6 näher dargestellt.

3.7 Fachliche Steuerung und Begleitung

Zur fachlichen Steuerung und Begleitung der Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage sollen die Akteur:innen der Berufsbildung sowie die Wirtschafts- und Sozialpartner:innen (Gewerkschaften, Arbeitgeber:innen-Verbände sowie Kammern/zuständige Stellen) eingebunden werden.

Hintergrund ist, dass die Expertise der Akteur:innen der betrieblichen und beruflichen Praxis wichtig ist, Bedarfe und Ziele zu identifizieren, zielführende Maßnahmen zu entwickeln sowie eine zielgerichtete und transparente Mittelverwendung zu gewährleisten.

Umsetzen ließe sich eine solche Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner:innen über den Landesausschuss für Berufsbildung. Eine andere Möglichkeit wäre die gesonderte Errichtung eines drittelparitätisch besetzten Beratungsgremiums. Die SenIAS legt hier ihr Hauptaugenmerk auf den LAB als bereits bestehendes und gesetzlich normiertes Gremium.

Aufgabe dieser fachlichen Steuerung und Begleitung liegt in der Beratung des Landes Berlin (als administrativ verantwortliche Struktur) hinsichtlich der Ausgestaltung der Ausbildungsplatzumlage, insbesondere im Hinblick auf die bedarfsorientierte Ausrichtung der aus der Ausbildungsplatzumlage finanzierten Maßnahmen.

4. Ausblick und nächste Schritte

Diese Eckpunkte sollen, wie eingangs schon erwähnt, mit konkreten Vorschlägen den Raum für weitergehende Debatten auf dem Weg zu einem Gesetzgebungsverfahren für eine Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin öffnen.

Im Rahmen des nun anstehenden politischen Aushandlungsprozesses sind insbesondere folgende, in den Eckpunkten schon kurz angedeutete Fragen zur praktischen Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage in Berlin zu klären:

- Fragen zum Geltungsbereich: Einbeziehung von Klein- und Kleinstunternehmen sowie Einbeziehung öffentlicher Unternehmen;
- Fragen zum Erstattungsbetrag: Pauschaler Erstattungsbetrag oder Orientierung an tariflichen Ausbildungsvergütungen; Orientierung eines möglichen Pauschalbetrages an

Mindestausbildungsvergütung oder z.B. Erstattung von Berufsschulzeiten; Staffelung des Erstattungsbetrages nach Ausbildungsjahren;

- Fragen zum Umlagebeitrag: Berechnung der Höhe des Umlagebeitrages;
- Fragen der administrativen Steuerung: Prüfung der Möglichkeiten, an bestehende Strukturen anzuknüpfen bzw. an welche Strukturen.

Die SenIAS wird nun, ausgehend von den Eckpunkten, die Erarbeitung einer gesetzlichen Regelung für eine Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin in Angriff nehmen. Dafür wird sie die Gesprächsformate mit den Wirtschafts- und Sozialpartner:innen, Akteur:innen der beruflichen Bildung und Expert:innen weiter fortsetzen und die Diskussion im Abgeordnetenhaus sowie dem Senat suchen, um die verschiedenen Detailfragen der praktischen Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage zu klären. Des Weiteren wird sie einen Dienstleister mit der an in Frage kommenden Modellen orientierten Berechnung des Finanzbedarfes bzw. des Umlagesatzes beauftragen.

Ziel ist, dass in der zweiten Hälfte des Jahres 2023 auf der Grundlage eines Senatsbeschlusses zum grundsätzlichen Rahmen einer Ausbildungsplatzumlage mit den Arbeiten an einem Gesetzentwurf begonnen wird.



Anlage zu den Eckpunkten zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin

Nachfolgend sollen die eben skizzierten Eckpunkte zur Umsetzung einer Ausbildungsplatzumlage detaillierter erläutert und mit entsprechenden Zahlen unterfüttert werden, um aufgetauchte Fragen ggf. schon zu beantworten bzw. offene Punkte besser einzuordnen zu können.

1. Begrifflichkeiten - „Abgabe“ oder „Umlage“

In der (fach-)politischen Debatte werden die Begriffe „Ausbildungsplatzabgabe“ und „Ausbildungsplatzumlage“ synonym verwendet. Allerdings ist die Unterscheidung zwischen einer Ausbildungsplatzabgabe und einer Umlagefinanzierung essentiell, weil damit erhebliche politische Implikationen verbunden sind.

So wird mit dem Begriff „Abgabe“ insbesondere seitens der Arbeitgeber:innen eine „Zwangsabgabe“ oder „Strafsteuer“ an den Staat verbunden, damit dieser außerbetriebliche oder vollschulische Ausbildungsplätze finanzieren kann.

Der Begriff „Ausbildungsplatzumlage“ wird hingegen mit einem Verständnis eines solidarischen Finanzierungssystems zur Steuerung des Ausbildungsplatzangebotes verbunden, in dem Ausbildungskosten gemeinsam getragen und über einen gemeinsamen Fonds umgelegt bzw. umverteilt werden.

Im Sinne dieses Verständnisses wird sowohl in diesem Eckpunktepapier als auch in der allgemeinen Debatte der Begriff „Ausbildungsplatzumlage“ verwendet, um den solidarischen Unterstützungs- und Umverteilungsgedanken zu betonen.

2. Historischer Kontext der Ausbildungsplatzumlage

Eine Ausbildungsplatzumlage als Instrument zur Steuerung des Angebots ist in der Bundesrepublik Deutschland spätestens seit Anfang der 1970er Jahre in der Diskussion. Zu diesem Zeitpunkt war es für ausbildungswillige Jugendliche nicht mehr selbstverständlich, einen Ausbildungsplatz zu erhalten.

Die sozialliberale Koalition beschloss daher 1976 mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG)¹ auch eine von den Unternehmen zu zahlende „Berufsausbildungsabgabe“ als Sonderabgabe. Sie sollte überbetriebliche Ausbildung oder Zuschüsse zur betrieblichen Ausbildung finanzieren. Das Bundeskabinett sollte jährlich prüfen, ob ein Lehrstellenmangel vorliegt. Maßstab dafür war gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG ein Mindestüberhang von Ausbildungsplätzen von 12,5 Prozent der angebotenen Ausbildungsplätze.

Im Dezember 1980 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Ausbildungsplatzförderungsgesetz (APIFG) von 1976 wegen eines Formfehlers im Gesetzgebungsverfahren für nichtig.² Da nach dem Gesetz für den Einzug der Abgabe die teilweise Landesrecht unterliegenden Berufsgenossenschaften zuständig sein sollten, wäre eine Zustimmung zum APIFG durch den

¹ Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 116 vom 09.09.1976, S. 2658 - 2666

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10.12.1980, Az.: 2 BvF 3/77 (BVerfGE 55, 274)

Bundesrat zwingend erforderlich gewesen. Da der Bundesrat dem nie zustimmte, wurde das Gesetz nicht wirksam.

Mit dem am 07.05.2004 im Bundestag beschlossenen Entwurf des Berufsausbildungssicherungsgesetzes (BerASichG)³ plante die damalige rot-grüne Koalition erneut eine bundesweite „Berufsausbildungssicherungsabgabe“ einzuführen, aus der insbesondere die Bereitstellung zusätzlicher Ausbildungsplätze über einen sog. „Berufsausbildungssicherungsfonds“ gefördert werden sollte. Am 11. Juni 2004 wurde das Gesetz mit großer Mehrheit im Bundesrat abgelehnt.

Zuletzt beschäftigte sich der Bundestag in den Jahren 2006/2007 mit einer Ausbildungsplatzumlage, als die Fraktion DIE LINKE einen Gesetzentwurf zur Einführung eines Umlagesystems in der Beruflichen Bildung einreichte.⁴ Dieser wurde am 21.06.2007 mehrheitlich abgelehnt.

Unabhängig von den geschilderten Versuchen, ein bundesweites Umlagesystem zur Finanzierung der Beruflichen Bildung einzuführen, existieren vereinzelt branchenspezifische Lösungen bzw. Absichtserklärungen auf der Basis tarifvertraglicher/sozialpartnerschaftlicher bzw. gesetzlicher Regelungen:

- In der Bauwirtschaft wurde von den Tarifpartner:innen bereits 1976 die branchenweite Finanzierung der Berufsausbildung eingeführt. Seitdem führen alle Bauunternehmen einen tariflich festgelegten Beitrag an die Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) ab.⁵
- Die Tarifvertragsparteien des Schornstefegerhandwerks haben im Jahr 2010 auf Bundesebene eine Ausbildungskostenausgleichskasse (AKS) gegründet, aus der Berufsausbildungsverhältnisse im Schornstefegerhandwerk gefördert werden.⁶
- Im Zuge des im Jahr 2017 verabschiedeten Pflegeberufereformgesetzes⁷ wird die Ausbildung zur Pflegefachkraft nunmehr im Rahmen eines Umlagesystems durch die Kranken- und Pflegekassen, die stationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen sowie das Land Berlin voll finanziert.
- In der „Sozialpartnerschaftlichen Rahmenvereinbarung“ zwischen dem Dehoga Berlin, der NGG und der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales vom Februar 2021 wurde die sozialpartnerschaftliche Entwicklung eines Ausbildungs- bzw. Bildungsfonds zur langfristigen Finanzierung außer- und überbetrieblicher Angebote als langfristiges Ziel festgehalten.⁸

Der Ausbildungsmarkt im Land Berlin ist seit Jahren, eigentlich Jahrzehnten, von Versorgungs- und Passungsproblemen geprägt: Einerseits steht einer großen Nachfrage von ausbildungssuchenden Jugendlichen kein adäquates Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen gegenüber.

³ BT-Drucksache 15/2820 (<https://dserver.bundestag.de/btd/15/028/1502820.pdf>)

⁴ BT-Drucksache 16/2540 (<https://dserver.bundestag.de/btd/16/025/1602540.pdf>)

⁵ <https://www.soka-bau.de/arbeitgeber/leistungen/berufsausbildung>

⁶ <https://www.ausbildungskasse.de/index.php>

⁷ Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 49 vom 24. Juli 2017, S. 2581 - 2614

⁸ <https://www.berlin.de/sen/ias/presse/pressemitteilungen/2021/pressemitteilung.1083494.php>

Andererseits bleiben jährlich Ausbildungsplätze unbesetzt. Gleichzeitig übersteigt die Zahl der sog. „unversorgten Bewerber:innen“ regelmäßig sehr deutlich die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze.

Vor diesem Hintergrund vereinbarte die rot-rot-grüne Koalition im Berliner Koalitionsvertrag 2016, die Einführung einer „Ausbildungsabgabe“ zu prüfen. Mit dieser „Ausbildungsabgabe“ sollen Betriebe, die ausbilden, aktiv unterstützt werden. Der dafür eingeleitete Prozess stagnierte jedoch pandemiebedingt und wurde im Rahmen der Erstellung der Eckpunkte wieder aufgegriffen.

Aufgrund dessen wurde im Berliner Koalitionsvertrag 2021 erneut festgeschrieben, „eine zweckgebundene und branchenspezifisch differenzierbare Ausbildungsplatzabgabe zeitnah zu entwickeln“. Die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung wurde beauftragt, sich mit Kammern, Verbänden und Gewerkschaften abzustimmen, wie dies im Land Berlin umgesetzt werden kann und dazu binnen eines Jahres Eckpunkte vorzulegen.

3. Rechtlicher Rahmen einer Ausbildungsplatzumlage

Das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verlangt es, die Ausbildungsplatzumlage in einen (verfassungs-)rechtlichen Rahmen einzuordnen und insbesondere die Frage nach der verfassungsmäßigen Zulässigkeit eines solchen Vorhabens zu beantworten.

3.1 Steuerungsaufgabe des Staates in der Beruflichen Bildung

In einem dualen Berufsbildungssystem ist die Bereithaltung eines ausreichenden und auswahlfähigen Angebots an betrieblichen Ausbildungsplätzen originäre Aufgabe der Unternehmen. Wenn allerdings, wie in Berlin, das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen im Verhältnis zu ausbildungssuchenden Jugendlichen nicht tragfähig ist, stellt sich die berechnete Frage, ob und inwieweit sich der Staat aus der Entwicklung heraushalten kann und darf.

Diese Frage ist nicht aus der Luft gegriffen, sondern ist im Lichte des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und ausdifferenzierten Grundrechts auf Bildung und Studium zu betrachten. Aus diesem Grundrecht lässt sich eine Obliegenheit des Staates ableiten, auch in einem dualen Berufsbildungssystem für adäquate Rahmenbedingungen zu sorgen, die sich nicht nur auf die Ausschöpfung der vorhandenen Kapazitäten im Berufsschulbereich beschränkt.⁹

Die „Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen“ führt dazu in ihrem Abschlussbericht vom 23.05.2022 folgendes aus:

„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

⁹ Vgl. Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen, S. 6

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.“

Zusammengefasst bedeutet dies, dass es eine gemeinsame Verantwortung von Staat und Wirtschaft gibt, für hinreichende Rahmenbedingungen in der dualen Berufsbildung zu sorgen, insbesondere für die Gewährleistung eines adäquaten Ausbildungsplatzangebots.

3.2 Zulässigkeit einer Umlage und Regelungskompetenz des Landes Berlin

Die finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Ausbildungsplatzumlage wurde in den Gutachten von Barczak und Pieroth 2014 und 2021 ausführlich betrachtet und eine solche Zulässigkeit ausdrücklich bejaht. Unter Bezugnahme auf die Argumente im Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1980 zur Berufsausbildungsabgabe¹⁰ erläutern beide Gutachter, dass die Ausbildungsplatzumlage nicht als Steuer, sondern als Sonderabgabe im engeren Sinne zu qualifizieren ist.¹¹

Sonderabgaben unterliegen als nicht dem Steuerregime unterworfenen 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.¹²

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.

Das Abgabebefahren muss unmittelbar oder mittelbar gruppennützig verwendet werden. Fremdnützige Abgaben sind in der Regel unzulässig. 2021 formulierte das Bundesverfassungsgericht das Erfordernis der gruppennützigen Verwendung so: „Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in

¹⁰ BVerfGE 55, 274 (<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv055274.html>)

¹¹ Pieroth/Barczak, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten 2014, S. 128; Pieroth/Barczak, Rechtsgutachten 2021, S. 14 f;

¹² Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 18. Mai 2004 (Az.: 2 BvR 2374/99) - BVerfGE 110, 370

vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich.“¹³

Diese Vorgaben müssen auch im Hinblick auf eine Ausbildungsplatzumlage berücksichtigt werden, um sie von einer allgemeinen Steuer hinreichend abzugrenzen.

Eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für eine Ausbildungsumlage ist gegeben.¹⁴ Eine Regelung zu einer gesetzlichen Ausbildungsplatzumlage untersteht dem Kompetenztitel des Art. 74 Ziff. 11 GG (Recht der Wirtschaft). Auf dem Feld der konkurrierenden Gesetzgebung steht den Ländern nur dann die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat.

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

Weder entfalten die in Betracht kommenden Bundesgesetze eine Sperrwirkung hinsichtlich einer Regelung für eine Ausbildungsplatzumlage noch liegt ein sogenannter absichtsvoller Regelungsverzicht des Bundes vor, der eine Sperrwirkung entfalten könnte.

4. Ungleichgewichte am Berliner Ausbildungsmarkt

Wie eingangs schon erwähnt, ist der zentrale Ansatzpunkt für eine Ausbildungsplatzumlage, dass einer großen Nachfrage von ausbildungssuchenden Jugendlichen kein adäquates Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen gegenübersteht. Andererseits bleiben jährlich Ausbildungsplätze unbesetzt. Gleichzeitig übersteigt die Zahl der sog. „unversorgten Bewerber:innen“ regelmäßig sehr deutlich die Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze.

Die zentrale Stellung Berlins in der Metropolregion Berlin-Brandenburg verschärft zusätzlich die Lage auf dem Berliner Ausbildungsmarkt. Aufgrund seines großen Umlands sowie seiner Größe und Zentralität sind die Einpendlerzahlen auf dem Ausbildungsmarkt hoch. Das erhöht die Konkurrenz für Bewerber:innen aus dem Land Berlin und erschwert insbesondere jungen Menschen mit niedrigen Schulabschlüssen noch einmal mehr den Zugang zu betrieblicher Ausbildung.

Dieser Befund soll nachfolgend anhand des Ausbildungsplatzangebotes der dualen Ausbildung und der Ausbildungsplatznachfrage dargestellt. Angebot und Nachfrage am Ausbildungsmarkt lässt sich anhand verschiedener Indikatoren erfassen:

- Ausbildungsquote sowie Ausbildungsbetriebsquote
- Anzahl der gemeldeten Stellen sowie Anzahl der gemeldeten Bewerber:innen bei der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg der Bundesagentur für Arbeit
- Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge

¹³ BVerfGE 136, 194

¹⁴ Battis/Drohse, Gutachten zur Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für eine gesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzumlage (https://www.berlin.de/sen/ias/_assets/presse/downloads/ausbildungsplatzumlage-rechtsgutachten.pdf)

- Anzahl der unbesetzten Stellen sowie Anzahl der unversorgten Bewerber:innen

4.1 Ausbildungsquote und Ausbildungsbetriebsquote

Die Ausbildungsquote, d.h. der Anteil von Auszubildenden an den sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Land Berlin war und ist sowohl im bundesweiten Vergleich als auch im Verhältnis zu anderen Stadtstaaten (als vergleichbare Gebietskörperschaften) unterdurchschnittlich (Tabelle 1).¹⁵

Ein genauerer Blick auf die Zahlen zeigt, dass die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten von 2012 zu 2020 um 342.095 (bzw. 28 %) gestiegen ist, während die Zahl der Auszubildenden nahezu konstant blieb und sich von 2012 zu 2020 lediglich um 731 (bzw. 1,5 %) erhöhte. D.h., das Ausbildungsgeschehen korrespondierte in den letzten Jahren nicht mit dem Beschäftigungswachstum im Land Berlin.

Tabelle 1 – Ausbildungsquote (in Klammern die Zahl der Auszubildenden):

	2012	2018	2019	2020
Berlin	4,0 % (49.324)	3,2 % (48.043)	3,2 % (49.489)	3,2 % (50.055)
Hamburg	4,5 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %
Bremen	5,4 %	5,0 %	5,0 %	5,9 %
Deutschland	5,5 %	4,8 %	4,8 %	4,8 %

Im Hinblick auf die Ausbildungsbetriebsquote, also der Anteil der ausbildenden Betriebe an allen Betrieben in Berlin, stellt Berlin mit einer Ausbildungsbetriebsquote von mittlerweile nur noch knapp 11 % im bundesweiten Vergleich seit Jahren das Schlusslicht dar (Tabelle 2).¹⁶ Während die Zahl der Betriebe insgesamt in Berlin zwischen 2012 und 2020 um 10.827 (bzw. 12,2 %) gestiegen ist, sank die Zahl ausbildenden Betriebe kontinuierlich. Das heißt, das Wachstum an Betrieben in Berlin bildet sich nicht im Ausbildungsgeschehen ab.

Tabelle 2 – Ausbildungsbetriebsquote (in Klammern die Zahl der ausbildenden Betriebe)

	2012	2018	2019	2020
Berlin	13,0 % (11.496)	11,3 % (11.240)	11,2 % (11.168)	11,1 % (10.971)
Hamburg	17,7 %	16,7 %	16,5 %	16,0 %
Bremen	23,8 %	22,4 %	22,2 %	21,9 %
Deutschland	21,2 %	19,7 %	19,6 %	19,4 %

¹⁵ Quelle: BIBB-Datenreporte 2021 und 2022

¹⁶ Quelle: BIBB-Datenreporte 2021 und 2022

Das IAB-Betriebspanel 2021 für Berlin zeigt, dass 2021 nach eigenen Angaben 37 % der Betriebe in Berlin über eine Ausbildungsberechtigung verfügten, was deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 52 % liegt. Wie auch in anderen Bundesländern bestehen beachtliche Unterschiede zwischen den Betriebsgrößenklassen: Je größer ein Betrieb ist, desto eher ist er ausbildungsberechtigt.

Zwischen den Betriebsgrößenklassen bestehen auch deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Ausbildungsbeteiligung. Hier gilt: Je mehr Beschäftigte, umso höher ist der Anteil der ausbildungsaktiven Betriebe. Bei der Betrachtung der vorliegenden Daten ist allerdings zu berücksichtigen, dass Kleinstbetriebe die große Mehrheit der Berliner Betriebe stellen. Wenngleich sich nur 10 % der Betriebe dieser Größenklasse an der Ausbildung beteiligen bzw. 33 % der ausbildungsberechtigten Betriebe, so ist dies hochgerechnet doch eine erhebliche Zahl von Betrieben. Im Ergebnis gibt es zahlenmäßig mehr Kleinstbetriebe mit Ausbildung als ausbildende Großbetriebe.¹⁷

4.2 Angebot und Nachfrage

Zur Darstellung von Angebot und Nachfrage bieten die Zahlen aus der Berufsbildungsstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) eine sehr gute und detaillierte Grundlage. Zur Berechnung der Angebots-Nachfrage-Relation werden hier die Grundsätze des BIBB angelegt. Das heißt im Einzelnen folgendes:

- Zum Ausbildungsplatzangebot eines Jahres zählen die neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge, die das BIBB im Rahmen seiner Erhebung zum 30. September erfasst (erfolgreich besetztes Angebot), sowie die bei der BA registrierten betrieblichen Berufsausbildungsstellen, die der Arbeitsverwaltung während des Berichtsjahres zur Vermittlung angeboten wurden und die zum Stichtag 30. September noch nicht besetzt waren (erfolgloses, unbesetztes Angebot).
- Zur Ausbildungsplatznachfrage zählen jene ausbildungsinteressierten Jugendlichen, die entweder einen neuen Ausbildungsvertrag abschlossen und somit über die BIBB-Erhebung zum 30. September erfasst werden (erfolgreiche Nachfrage) oder die zum Kreis der Ausbildungsstellenbewerber/-innen gehören, die zum Stichtag 30. September weiterhin auf Ausbildungsplatzsuche sind (erfolglose Nachfrage).
- Die erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation (eANR) zeigt an, wie viele Ausbildungsplatzangebote rechnerisch auf 100 Ausbildungsplatznachfrager:innen entfallen. „Erweitert“ bedeutet, dass zu den erfolglosen Ausbildungsplatznachfrager:innen im Gegensatz zu früheren Berechnungen alle von den Beratungs- und Vermittlungsdiensten erfassten und zum Stichtag noch suchenden Ausbildungsstellenbewerber:innen gerechnet werden.

Eine Zeitreihe der Ausbildungsmarktentwicklung in Berlin seit 2009 ist in nachfolgender Tabelle 3 dargestellt. Daraus lassen sich folgende zentrale Schlussfolgerungen für den Berliner Ausbildungsmarkt ableiten:

¹⁷ IAB-Betriebspanel 2021, S. 43

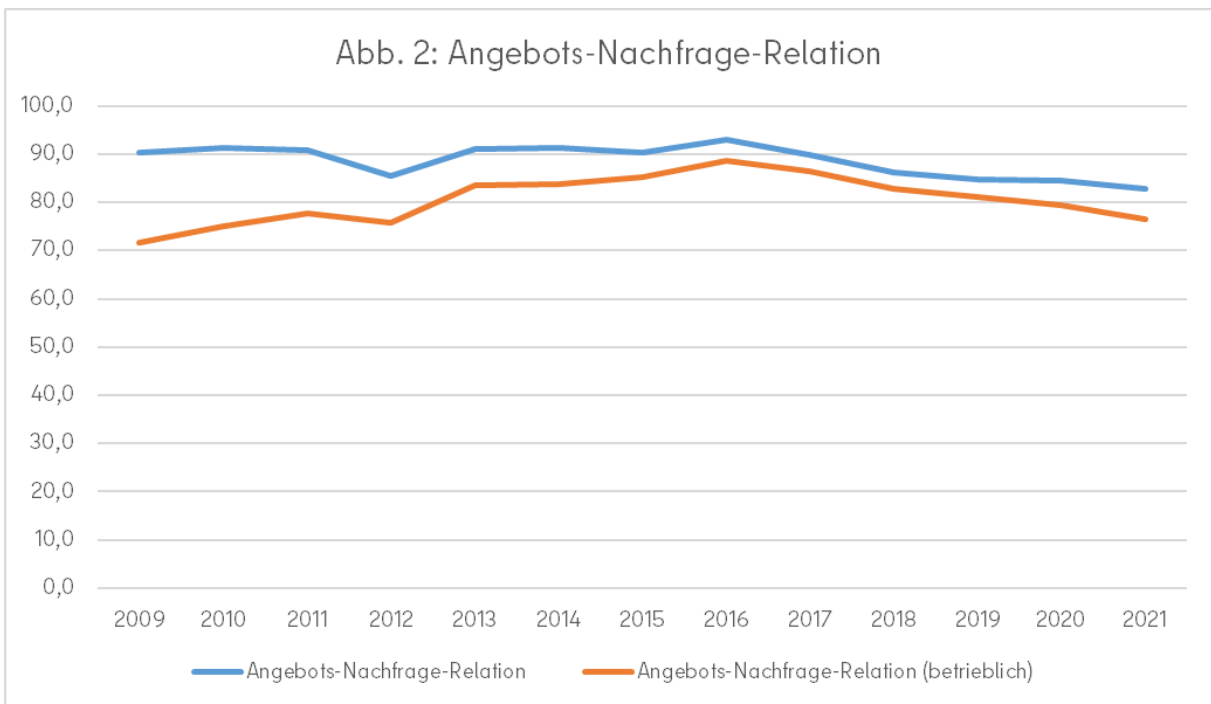
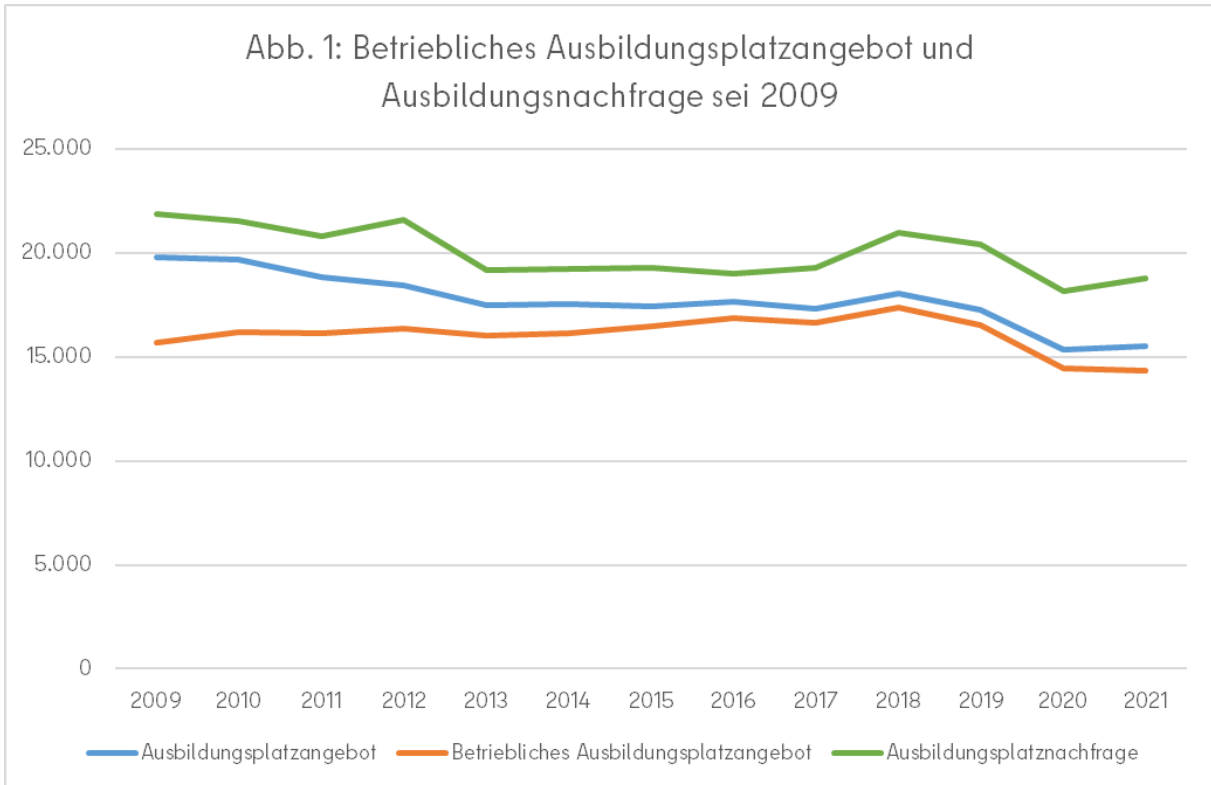
- Der Berliner Ausbildungsmarkt weist zu wenige (betriebliche) Ausbildungsangebote für die Bewerber:innen auf, um allen jungen Menschen ein auswahlfähiges Angebot zu bieten. Rechnerisch standen in Berlin von 2009 bis 2021 100 Ausbildungsnachfragenden im Schnitt 88,6 Angebote insgesamt bzw. 80,6 betriebliche Angebote gegenüber. Wie stark Angebot und Nachfrage auseinandergehen, zeigt sich in Abbildung 1.
- In der Zeitreihe betrachtet zeigt sich die Angebots-Nachfrage-Relation uneinheitlich. Während bis 2016 ein insgesamt stetiger Anstieg vor allem im Hinblick auf das betriebliche Angebot zu beobachten ist, sinkt seitdem die Angebots-Nachfrage-Relation entgegen dem Bundestrend (Abbildung 2).¹⁸
- Ein weiteres typisches Merkmal des Berliner Ausbildungsmarktes ist die hohe Zahl der unbesetzten Ausbildungsplätze, die sich seit 2009 vervier- bis verfünffacht hat. Gleichzeitig ist die Summe der Bewerber:innen, die zum Ende September des jeweiligen Jahres noch auf Ausbildungssuche sind, deutlich höher. Auch das spricht dafür, dass unabhängig von vorhandenen Passungsproblemen das Angebot an Ausbildungsplätzen in Berlin nicht tragfähig ist.

¹⁸ Für 2020 und 2021 ist allerdings zu berücksichtigen, dass das Ausbildungsgeschehen in Berlin pandemiebedingt durch die starke Ausrichtung der Berliner Wirtschaft auf Dienstleistungen bzw. Hotellerie/Gastronomie stärker betroffen war.

Tabelle 3: Ausbildungsmarktentwicklung in Berlin seit 2009¹⁹

	Davon:			Ende September noch unbesetzte (betriebliche) Berufsausbildungsstellen	Summe der Bewerber/-innen, die Ende September noch weiteruchen	Ausbildungsplatzangebot	Davon:		Ausbildungsplatznachfrage					
	Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge	Neu abgeschlossene betriebliche Ausbildungsverträge	Neu abgeschlossene außerbetriebliche Ausbildungsverträge				Betriebliches Ausbildungsplatzangebot	Ausbildungsplatznachfrage						
										absolut	absolut	absolut	absolut	absolut
										Sp. 1	Sp. 2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5
2009	19.485	15.426	4.059	291	2.406	19.776	15.717	21.891						
2010	19.173	15.714	3.459	487	2.385	19.659	16.200	21.558						
2011	18.396	15.672	2.724	456	2.389	18.852	16.128	20.784						
2012	17.973	15.912	2.061	462	3.622	18.435	16.374	21.597						
2013	16.785	15.351	1.434	694	2.412	17.478	16.044	19.197						
2014	16.800	15.384	1.416	727	2.411	17.529	16.113	19.212						
2015	16.539	15.579	960	889	2.760	17.427	16.467	19.299						
2016	16.446	15.645	801	1.213	2.548	17.661	16.860	18.996						
2017	16.122	15.459	663	1.197	3.144	17.319	16.656	19.266						
2018	16.353	15.642	711	1.711	4.623	18.066	17.355	20.976						
2019	15.981	15.252	729	1.302	4.414	17.283	16.554	20.394						
2020	13.716	12.831	882	1.626	4.466	15.342	14.457	18.180						
2021	14.427	13.248	1.179	1.112	4.333	15.537	14.358	18.759						

¹⁹ Quelle: Sonderauswertung des BIBB im Rahmen des Datenreportes zum Berufsbildungsbericht. Stichtag ist hier immer der 30.09. des jeweiligen Jahres.



5. Hintergründe zu den Umsetzungsvorschlägen

Nachfolgend sollen die Hintergründe zu den einzelnen Umsetzungsvorschlägen näher dargestellt werden, um diese in der weiteren Debatte besser einordnen zu können und sich der Klärung offener Fragen weiter anzunähern.

5.1 Geltungsbereich

Grundsätzlich sollen nach der Vorstellung der SenIAS alle Betriebe mit gewerblich Beschäftigten an der Beitragspflicht beteiligt werden.²⁰ Allerdings stehen hier noch Detailfragen im Raum, die im weiteren Verlauf geklärt werden müssen und im Folgenden skizziert werden sollen.

5.1.1 Ausnahmen für Klein- und Kleinstunternehmen

Hinsichtlich der Frage, ob Klein- und Kleinstunternehmen zur Beitragspflicht mit herangezogen werden sollen, gibt es unterschiedliche Herangehensweisen.

In den allgemeinverbindlichen tarifvertraglichen Umlagesystemen des Bauhauptgewerbes, des Schornstefegergewerbes sowie im Pflegeausbildungsfonds werden alle Unternehmen/Einrichtungen der jeweiligen Branche in die Beitragspflicht einbezogen.

Der Bremer Senat hat sich demgegenüber dafür entschieden, dass Unternehmen mit ein bis vier sozialpflichtig Beschäftigten von der Beitragspflicht ausgenommen werden sollen. Im Entwurf des Berufsausbildungssicherungsgesetz von 2004 war in § 10 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehen, dass Arbeitgeber:innen mit im jeweiligen Bezugsjahr durchschnittlich zehn oder weniger sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht zur Entrichtung der im Gesetz so genannten „Berufsausbildungssicherungsabgabe“ herangezogen werden sollen. Begründet wurde dies damit, dass die Ausnahme für diesen Kreis im Hinblick auf deren regelmäßig geringere finanzielle Leistungsfähigkeit und häufig nur eingeschränkt bestehende Ausbildungsmöglichkeiten als angemessen angesehen wurde.

Die Argumente für und gegen eine Ausnahme von Klein- und Kleinstunternehmen von der Beitragspflicht wurden im Abschlussbericht der Bremer Expertenkommission sehr anschaulich dargestellt:

Für	Gegen
<ul style="list-style-type: none"> • Überdurchschnittlicher Rückgang der Ausbildungsquote in diesen Unternehmen • Gerade diese Unternehmen finden häufig keine Auszubildenden 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürokratischer Aufwand durch Abgrenzung der Unternehmen • Leistungen aus dem Fonds für ausbildende Kleinunternehmen sind bedeutender als marginale Entlastung bei der Beitragszahlung

²⁰ Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass solselbständige Unternehmen (also tatsächlich ohne gewerbliche Beschäftigte oder Auszubildende) vom Geltungsbereich ausgenommen sind.

<ul style="list-style-type: none"> • Vor allem Kleinunternehmen und Startups bilden unterdurchschnittlich aus und würden mittlere sowie große Unternehmen subventionieren • Durch hohe Fluktuation verlieren Kleinunternehmen viele Fachkräfte an mittlere und größere Unternehmen • Kostendruck in diesen Unternehmen überdurchschnittlich • Kleinere Unternehmen verfügen besonders häufig nicht über die Ausbildungsberechtigung und könnten damit ohnehin nicht direkt vom Fonds profitieren 	<ul style="list-style-type: none"> • Nichtbeteiligung eines großen Teils der Unternehmen an der Finanzierung untergräbt 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
--	---

5.1.2 Ausnahmen ab einer bestimmten Ausbildungsquote

In § 10 Abs. 1 Nr. 1 des Berufsausbildungssicherungsgesetzes von 2004 war weiterhin vorgesehen, dass Arbeitgeber:innen, deren individuelle Ausbildungsquote (s.o.) die notwendige Ausbildungsquote von sieben Prozent im Bezugsjahr erreicht oder überschritten wurde, nicht zur Entrichtung der Berufsausbildungssicherungsabgabe herangezogen werden sollen.

Begründung dafür war, diese Arbeitgeber:innen ihrer Verantwortung zur Ausbildung qualifizierter Arbeitnehmer:innen durch die Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze bereits gerecht würden und daher keinen zusätzlichen Finanzierungsbeitrag leisten müssten.

Gegen eine solche Ausnahme könnte aber auch hier der hohe administrative/bürokratische Aufwand zur Bestimmung und Abgrenzung der Betriebe sowie die Tatsache sprechen, dass dadurch große Unternehmen, deren Ausbildungsquote in der Regel höher ist, gegenüber kleinen und mittleren Unternehmen privilegiert werden könnten. Dies widerspräche aber dem grundsätzlichen Ziel der Ausbildungsplatzumlage, gerade kleine und mittlere Unternehmen zu entlasten.

5.1.3 Einbeziehung von Rechtsformen außerhalb des Unternehmensrechtes

Aus den Gesprächsformaten der SenIAS heraus bzw. bei der Analyse des Abschlussberichtes der Bremer Expertenkommission ergab sich die Fragestellung, ob in den Geltungsbereich einer Ausbildungsplatzumlage auch Unternehmen bzw. Einrichtungen einbezogen werden sollen, die nicht auf einer privat- bzw. unternehmensrechtlichen Basis organisiert sind, aber dennoch tatsächlich ausbilden oder zumindest ausbilden könnten. Das würde insbesondere öffentliche Unternehmen betreffen.

Die Frage konnte noch nicht abschließend geklärt werden und ist im weiteren Verlauf einer Prüfung zu unterziehen. Hier soll zumindest skizziert werden, wie andere Konzeptionen einer Ausbildungsplatzumlage diese Frage behandelt haben.

Der Entwurf des Berufsausbildungssicherungsgesetzes von 2004 bezog gem. § 9 auch öffentliche Arbeitgeber:innen einschließlich kirchlicher Arbeitgeber:innen und Religionsgemeinschaften in die

Beitragspflicht mit ein. Begründet wurde dies, unter Bezugnahme auf das zur Ausbildungsplatzumlage grundlegende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 10.12.1980, damit, dass - unbeschadet einer anderweitigen Sonderstellung - auch die öffentlichen Arbeitgeber:innen und Religionsgemeinschaften unter dem Blickwinkel des Eigeninteresses an gut ausgebildeten nicht beamteten Arbeitnehmer:innen ebenso Verantwortung trügen wie die privaten.²¹ Was unter „öffentlichen Arbeitgeber:innen im Einzelnen zu verstehen ist, wird im Gesetzentwurf nicht näher bestimmt.

Nach dem Willen des Bremer Senats soll der avisierte Ausbildungsunterstützungsfonds grundsätzlich alle Unternehmen im Land Bremen mit mindestens fünf Beschäftigungsverhältnissen erfassen. Dabei wird nicht zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgeber:innen unterschieden.

Im Pflegeausbildungsfonds des Landes Berlin werden auch öffentliche Einrichtungen in den Geltungsbereich der Umlage einbezogen, wobei hier die spezifische Stellung der Pflege als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge mit zu berücksichtigen ist.

5.2 Tariföffnungsklausel

Eine Tariföffnungsklausel, die bestehende, aber auch noch zu vereinbarende Umlagesysteme auf Basis tarifvertraglicher/sozialpartnerschaftlicher Regelungen von einer gesetzlichen Ausbildungsplatzumlage auszunehmen, ist aus verschiedenen Gründen naheliegend.

Einerseits ist es nicht vermittelbar, dass funktionierende und bewährte Umlagesysteme, wie insbesondere im Bauhauptgewerbe, durch eine allgemeine gesetzliche Regelung ausgehebelt und ersetzt werden. Hinzu kommt, dass das Prinzip der Tarifautonomie dies von vornherein ausschließen würde. Andererseits kann durch tarifvertragliche/sozialpartnerschaftliche Vereinbarung noch einmal sehr viel zielgenauer auf branchenspezifische Bedarfs- und Problemlagen eingegangen werden. Mit einer solchen Tariföffnungsklausel wird insoweit auch das Ziel verbunden, Anreize für die Vereinbarung tarifvertraglicher/sozialpartnerschaftlicher Umlagesystem zu setzen.

Die SenIAS sieht außerdem in der Konzeption einer Tariföffnungsklausel die Handhabe, die in den Richtlinien der Regierungspolitik festgeschriebene Möglichkeit der branchenspezifischen Differenzierbarkeit zu gewährleisten. Des Weiteren hat die SenIAS auch ein Interesse daran, die „Sozialpartnerschaftliche Rahmenvereinbarung“ zwischen dem Dehoga Berlin, der NGG und der SenIAS vom Februar 2021 nicht zu konterkarieren, sondern vielmehr im weiteren Verlauf mit Leben zu erfüllen.

5.3 Erstattung von betrieblichen Ausbildungskosten

Kern aller bekannten Umlagesystemen ist die Refinanzierung der betrieblichen Ausbildungskosten, und da insbesondere die Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen als relevanter Kostenfaktor.

²¹ BT-Drucksache 15/2820, S. 18

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung gibt es verschiedene Modelle und Vorschläge, die hier kurz skizziert werden sollen:

Im Bauhauptgewerbe wird für insgesamt 17 Monate (10 Monate im 1. Ausbildungsjahr, 6 Monate im 2. Ausbildungsjahr und ein Monat im 3. Ausbildungsjahr) für gewerbliche Auszubildende bzw. für 14 Monate (10 Monate im 1. Ausbildungsjahr und 4 Monate im 2. Ausbildungsjahr) für kaufmännische und technische Auszubildende die Ausbildungsvergütung an die Betriebe erstattet. Hintergrund ist, dass insbesondere im ersten Ausbildungsjahr die Auszubildenden überwiegend am Lehrbauhof sind und dementsprechend den Betrieben nicht zur Verfügung stehen.

Im Schornsteinfegergewerbe wird den Betrieben ein jährlicher sogenannter Ausbildungskostenausgleich in Form einer Pauschale erstattet, der im Laufe der Ausbildung sinkt (Derzeit: Im ersten Ausbildungsjahr 8.000 €, im zweiten Jahr 7.100 €, im dritten Ausbildungsjahr 5.850 € und in den ersten sechs Monaten des vierten Ausbildungsjahres 2.425 €). Auch hier werden die Ausbildungsvergütungen also nicht vollumfänglich erstattet.

Der Senat von Bremen hat sich dafür entschieden, dem Sondervotum von Prof. Dr. Bosch und Prof. Dr. Nagel folgend, ausbildenden Unternehmen die Ausbildungsvergütungen für die Berufsschultage ihrer Auszubildenden zu erstatten. Das heißt, zum Start des Fonds liegt der Erstattungsbetrag für ausbildende Unternehmen bei 2.500 Euro je Ausbildungsvertrag und Jahr. Dies wird damit begründet, dass gerade für Klein- und Kleinstunternehmen die Abwesenheit von Auszubildenden während der Berufsschultage ein besonderes Problem darstellt, da deren produktiver Beitrag nur schwer kompensiert werden könne.

Im Pflegeausbildungsfonds des Landes Berlin wird, orientiert anhand nachzuweisender, durchschnittlicher Ist-Kosten ein jährliches Pauschalbudget je Pflegeschüler:in gezahlt, das, eingeteilt in fünf Stufen, zwischen (gerundet) 8.000 und 10.000 Euro liegt. Die Pflegeschulen erhalten je Pflegeschüler:in ein jährliches Pauschalbudget von derzeit 8.865 Euro gezahlt. Die Pauschalbudgets werden jährlich angepasst.

Im Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004 war nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 vorgesehen, dass sich die Höhe des Förderbetrages für jeden zusätzlichen Ausbildungsplatz grundsätzlich nach der vertraglich vereinbarten, höchstens jedoch nach der tariflich geregelten monatlichen Bruttoausbildungsvergütung richten sollte. Soweit ein Betrieb nicht tarifgebunden sein sollte, sollte auf die vergleichbare tarifliche Vergütung in seiner Branche vor Ort abgestellt werden.

Die sich aus einer Beschäftigung mit den vorstehenden Konzeptionen ergebende zentrale Frage ist, ob sich hinsichtlich der Kostenerstattung an tariflichen bzw. vertraglich vereinbarten Ausbildungsvergütungen orientiert wird oder Pauschalbudgets der zielführendere Ansatz sind.

In einer tarifvertraglichen Branchenlösung ergibt sich die Erstattung der tariflichen Ausbildungsvergütung von selbst. Angesichts der Vielzahl an tariflichen Ausbildungsvergütungen und der kleinteiligen Betriebsstruktur in Berlin ist aber bei einer Orientierung an tariflichen bzw. vertraglichen Ausbildungsvergütungen in einem allgemeinen Umlagesystem mit einem immensen administrativen Aufwand zur Ermittlung des Erstattungsbetrages, aber auch zur Berechnung des Gesamtbedarfs eines umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds und damit des Umlagesatzes (s.u. 5.6) zu rechnen.

Von daher spricht, vor dem Hintergrund des Ziels einer möglichst effektiven und effizienten Administrierung des Umlageverfahrens, einiges dafür, den Ansatz von Pauschalbudgets zu verfolgen, deren Höhe sich an, ggf. gestaffelten, durchschnittlichen Ist-Kosten einer betrieblichen Ausbildung oder an der Mindestausbildungsvergütung orientiert.

Mit einem Pauschalbetrag würden 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.

Vorteil von Pauschalbeträgen wäre weiterhin, dass man insoweit auf die Erfahrungen und Verfahren des Pflegeausbildungsfonds als Anknüpfungspunkt für das Verfahren einer allgemeinen Ausbildungsplatzumlage aufbauen kann. Außerdem kann auch hier u.U. die geforderte branchenspezifische Differenzierbarkeit zumindest dem Grunde nach gewährleistet werden, da nicht in allen Branchen die durchschnittlichen Ist-Kosten gleich hoch sind.

5.4 Umlagebeitrag

Kernprinzip aller derzeit existierenden Umlagesysteme in Deutschland ist, dass Unternehmen einen Prozentsatz ihrer Bruttolohnsumme²² in einen gemeinsamen Fond einzahlen. Die Höhe des Beitrages sollte; wie in den Eckpunkten beschrieben, in Summe die Kosten der Entlastungsmaßnahmen decken.

Eine punktgenaue Berechnung des Umlagesatzes, der die bedarfsdeckende Finanzierung aus einem Ausbildungsförderungsfonds gewährleistet, würde den Rahmen dieser Erörterungen überschreiten. Allerdings kann an anhand beispielhafter Szenarien eine erste Annäherung erfolgen. Dafür werden folgende (vereinfachte) Berechnungsweise angelegt:

- Für die angesetzte Bruttolohnsumme werden das Bauhauptgewerbe sowie der Bereich „Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit“ nicht mit einbezogen. Nach Angaben des Amtes für Statistik Berlin-Brandenburg betrug die Summe der Bruttolöhne in Berlin im Jahr 2021 ohne die genannten Bereiche insgesamt ca. 48,5 Milliarden Euro.
- Die Gesamtzahl der Auszubildenden betrug, abzüglich des Bereiches „Öffentliche Dienstleister, Erziehung, Gesundheit“ bzw. des Bauhauptgewerbes betrug im Jahr 2021 insgesamt 26.448.
- Modellhaft wird ein Finanzbedarf für pauschale Budgets nach
 - a) der Bremer Konzeption, ein Pauschalbudget von 1.500, 2.000 oder 2.500 Euro zu erstatten,
 - b) einem beispielhaft angesetztem Pauschalbudget von 5.000 Euro

²² Die Bruttolohnsumme eines Unternehmens ist der Gesamtbetrag der Gehälter aller Betriebsangehörigen eines Betriebes, inkl. Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge. Nicht Teil der Bruttolohnsumme sind die Sozialversicherungsanteile des Unternehmens.

- c) der Jahressumme des Durchschnitts der gesetzlichen Mindestausbildungsvergütung bezogen auf oben genannte Zahl der Auszubildenden zu Grunde gelegt und dieser ins Verhältnis zur genannten Gesamtbruttolohnsumme gesetzt.

Daraus ergeben sich folgende Szenarien für einen möglichen Umlagesatz:

Erstattung pro Jahr	Finanzbedarf	Umlagesatz
1.500 €	39.700.000 €	0,1%
2.000 €	52.900.000 €	0,11%
2.500 €	66.100.000 €	0,14%
5.000 €	132.200.000 €	0,27%
8.655 €	228.900.000 €	0,47%

Diese sehr vereinfachte Modellrechnung kann und soll eine detaillierte Berechnung nicht ersetzen. Die Berechnungen zum Ausbildungsunterstützungsfonds in Bremen wurden von der Prognos AG im Rahmen einer externen Auftragsvergabe durchgeführt. Ggf. wird dies auch für Berlin erforderlich sein.

5.5 Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung

In Gesprächen der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sowohl mit Gewerkschaften als auch mit den Interessenvertretungen der Wirtschaft wurde die Qualitätsverbesserung der Berufsausbildung als wichtige Fragestellung im Zusammenhang mit den Steuerungsmöglichkeiten des Instruments einer Ausbildungsumlage formuliert bzw. hervorgehoben.

Diese Fragestellung aufgreifend, wird vorgeschlagen, die aus einer Ausbildungsplatzumlage generierten Mittel auch dazu zu verwenden, qualitative Maßnahmen zu finanzieren. Dazu können aus Sicht der Senatsverwaltung folgende Aspekte gehören:

- Stärkung und Weiterentwicklung überbetrieblicher Angebote bzw. von Angeboten der Verbundausbildung
- Berufsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Auszubildende und Betriebe
- Maßnahmen der Einstiegs- und Übergangsbegleitung

5.5.1 Stärkung und Weiterentwicklung überbetrieblicher Angebote

Im Handwerk ist die überbetriebliche Ausbildung ein wichtiger Baustein zur Sicherung einer qualitativ hochwertigen und zukunftsorientierten Ausbildung. Sie stellt eine breite und einheitliche Grundausbildung sicher, die sich den technischen und ökonomischen Veränderungen anpasst, und entlastet gerade die im Handwerk üblichen kleinen und mittleren Unternehmen.

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales sieht im Zusammenhang mit einer Ausbildungsplatzumlage die Chance, die überbetriebliche Ausbildung zu stärken und weiterzuentwickeln. Dabei gerät weniger der Ausbau der Platzkapazitäten in den Blick, sondern vielmehr die qualitative Weiterentwicklung vor dem Hintergrund der umfangreichen Transformationsprozesse der Digitalisierung bzw. der Klima- und Energiewende.

In diesem Verständnis wird vorgeschlagen, einen umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds, anknüpfend an gute Erfahrungen im Handwerk bzw. dem Bauhauptgewerbe, auch als Impulsgeber zu begreifen, in dem sich neue Ansätze ausprobieren, weiterentwickeln und gegebenenfalls auch wieder verwerfen lassen.

Ein neuer Ansatz wäre, die Mittel aus einem umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds dafür zu nutzen, die bestehenden überbetrieblichen Ausbildungsstrukturen zu gewerke- und berufsübergreifenden Kompetenz- und Innovationszentren der beruflichen Aus- und Weiterbildung zu entwickeln bzw. außerhalb des Handwerks solche Strukturen aufzubauen. Davon würden Auszubildende, Auszubildende und Betriebe profitieren. Die Kosten dafür werden solidarisch durch den Umlagebeitrag aufgeteilt.

5.5.2 Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Auszubildende und Betriebe

Einen Vorschlag der Bremer Expertenkommission aufgreifend, wird angeregt, ausgehend von relevanten Problemen und Bedarfen der betrieblichen Ausbildungspraxis berufsbezogene Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen für Auszubildende und Betriebe zu entwickeln und aus den Mitteln eines umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds zu finanzieren.

Es wäre Aufgabe des in den Eckpunkten skizzierten Begleitgremiums solche Maßnahmen im Einzelnen zu diskutieren und zu entwickeln. Denkbar sind aber beispielsweise Konzepte und Maßnahmen, wie:

- Berufsbezogene Förderung von Basiskompetenzen
- Beratung von Betrieben bei einer qualitativ hochwertigen Gestaltung der Ausbildung
- Beratung und Begleitung von Auszubildenden bei der Einbindung von Transformationsprozessen in die Ausbildung
- Begleitung von Betrieben durch „Ausbildungslots:innen“ bei der Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen
- Begleitung von Jugendlichen während der Ausbildung durch „Ausbildungslots:innen“ oder Mentor:innen
- Beratung und Begleitung von Jugendlichen und Betrieben bei drohenden Vertragslösungen oder Ausbildungsabbrüchen

Die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten und Maßnahmen wird in engem Zusammenhang mit einer möglichen Weiterentwicklung überbetrieblicher Ausbildungsstrukturen zu branchenbezogenen und berufsübergreifenden Kompetenzzentren gesehen.

Weiterhin ist es angezeigt, solche Maßnahmen mit bestehenden Förderangeboten des Landes und der Bundesagentur für Arbeit sinnvoll zu verzahnen bzw. diese (z.B. durch einen flankierenden Einsatz öffentlicher Mittel) ergänzen und zu verstärken.

5.5.3 Einstiegsbegleitung von Jugendlichen und Betrieben in die Ausbildung

Der Berliner Ausbildungsmarkt ist nicht nur von erheblichen Versorgungsproblemen, sondern parallel dazu auch von Passungsproblemen geprägt. Insbesondere von den Interessenvertretungen der Wirtschaft wird immer wieder vorgebracht, dass es an geeigneten Bewerber:innen mangle.

Um diesem Problem begegnen zu können, wird vorgeschlagen, mit Mitteln aus einem umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds Maßnahmen zur Flankierung der Berufsorientierung, Berufsvorbereitung bzw. Einstiegsbegleitung von Jugendlichen zu finanzieren. Damit kann ein Beitrag geleistet werden, um (im begrenzten Umfang) bestehende Passungsprobleme am Berliner Ausbildungsmarkt aufzulösen. Dabei kann zum Beispiel auf die Erfahrungen aus Projekten der Sozialkasse Bau, wie „Berufsstart Bau“²³ oder „Startklar für Ausbildung“²⁴ zurückgegriffen werden.

Auch hier wird ein Zusammenhang mit der unter 5.5.1 beschriebenen Stärkung und Weiterentwicklung überbetrieblicher Angebote gesehen.

5.6 Administrierung des Ausbildungsförderungsfonds

Zur administrativen Umsetzung eines gibt es verschiedene Möglichkeiten und Konzeptionen, die nachfolgend skizziert werden sollen, ohne ein Präjudiz für eine bestimmte Konzeption setzen zu wollen. Allerdings soll hier angemerkt werden, dass in den Gesprächen, die die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales zu praktischen Fragen der Umsetzung einer Ausbildungsumlage führte, herauskam, eher auf bestehenden Strukturen aufzusetzen, als neue Strukturen mühsam aufzubauen.

5.6.1 Landesinstitut für Berufsbildung

Barczak/Pieroth empfehlen in ihrem Gutachten aus dem Jahr 2014 für den Deutschen Gewerkschaftsbund Nordrhein-Westfalen, über die Errichtung eines Landesinstituts für Berufsbildung nachzudenken, dem dann die Durchführung einer Ausbildungsplatzumlage als Aufgabe übertragen wird.²⁵

²³ <https://www.soka-bau.de/arbeitgeber/leistungen/berufsausbildung/berufsstart-bau>

²⁴ https://www.sozialkasse-berlin.de/infos/startklar_fuer_ausbildung.html

²⁵ Barczak/Pieroth 2014, S. 181

Eine solches Landesinstitut für Berufsbildung existiert im Land Berlin, anders als z.B. in Hamburg, nicht. Die Errichtung eines solchen Landesinstituts dürfte außerdem mit einem erheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden sein und war bisher streitig auch zwischen den Wirtschafts- und Sozialpartner:innen sowie seitens der für Bildung zuständigen Senatsverwaltung in Berlin diskutiert. Davon abgesehen ist zweifelhaft, ob dieser Ressourcenaufwand überhaupt sinnvoll ist, um ein solches Landesinstitut lediglich zu dem Zweck zu errichten, die Ausbildungsplatzumlage zu administrieren.

5.6.2 Arbeitnehmerkammer

Die Bremer Expertenkommission schlägt vor, am Verfahren zum Beitragseinzug der Arbeitnehmerkammer Bremen anzuknüpfen, „um den Aufbau von Doppelstrukturen zu vermeiden und die Umlage mit überschaubarem administrativem Aufwand zu erheben“. Allgemein werden schlanke Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen vorgeschlagen. Die Entscheidungen sollen von einem Verwaltungsrat getroffen werden, dem drittelparitätisch die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) sowie Vertreter:innen des Senats angehören.²⁶

Eine Arbeitnehmerkammer oder eine gleich gelagerte Struktur, an die angeknüpft werden könnte, existiert allerdings, anders als in Bremen oder im Saarland, im Land Berlin ebenso nicht. Auch dieser Ansatz hieße also, eine neue Struktur zu errichten. Insofern gilt das zum Landesinstitut für Berufsbildung gesagte. Hinzu kommen Zweifel, ob eine solche Anknüpfung an das Umlageverfahren der Arbeitnehmerkammer angesichts der Einbindung der Arbeitnehmerkammerumlage in das bundeseinheitliche EDV-System der Finanzämter überhaupt möglich ist.

5.6.3 Anknüpfung an Pflegeausbildungsfonds im Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo)

Eine Möglichkeit wäre, an die bestehenden Strukturen des Pflegeausbildungsfonds im LAGeSo anzuknüpfen und diese perspektivisch zu einer Ausbildungskasse des Landes Berlin weiterzuentwickeln.

Der Pflegeausbildungsfonds wurde im Zuge des Pflegeberufereformgesetzes von 2017 eingerichtet und administriert die Ausbildungsplatzumlage in der Pflegeausbildung. Er bietet sich mit seinen eingespielten Verfahren und praktischen Erfahrungen insofern als naheliegender Anknüpfungspunkt zur Administrierung einer Ausbildungsplatzumlage im Land Berlin an. Derzeit erfolgt die Administrierung des Pflegeausbildungsfonds in einem eigenen Referat in der Abteilung IV des LAGeSo mit 11 Vollzeitbeschäftigten mit überwiegend sachbearbeitenden Tätigkeiten.

Hier gilt allerdings zu bedenken, dass das Umlagesystem in der Pflege trotz einiger grundsätzlicher Gemeinsamkeiten andererseits wiederum spezifische Besonderheiten aufweist, die eine

²⁶ Abschlussbericht Expertenkommission, S. 59f.

Anknüpfung erschweren könnten. Weiterhin steht in Frage, ob das LAGeSo mit seinen ebenso spezifischen Zuständigkeiten der richtige Ort für die Administrierung einer allgemeinen Ausbildungsumlage im Land Berlin ist.

All diese Fragen müssen geprüft und im Austausch mit der für den Pflegeausbildungsfonds fachlich zuständigen Verwaltung geklärt werden.

5.6.4 - Beauftragung eines Dienstleisters

Weiterhin ist in der Überlegung, einen in der Administrierung öffentlicher Mittel erfahrenen und bewährten Dienstleister mit der Durchführung eines umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds im Wege der öffentlichen Beauftragung zu betrauen.

Hintergrund der Überlegung ist, dass sich das Land Berlin zur Ausreichung von Zuwendungen zum Beispiel an Beschäftigungsträger externer Dienstleister bedient, die insofern Erfahrungen und Strukturen in der Administrierung größerer Geldsummen mitbringen, an denen sich anknüpfen ließe.

Eine externe Beauftragung eines Dienstleisters würde in Konsequenz aber bedeuten, dass dieser Auftrag regelmäßig neu vergeben werden müsste. Weiterhin stehen Fragen der fachlichen Aufsicht und Steuerung im Raum, die geklärt werden müssen

5.6.5 - Verortung bei einer nachgeordneten Landesbehörde

Im Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004 sollte die administrative Verantwortung im Bundesverwaltungsamt, also bei einer nachgeordneten Bundesbehörde, verortet werden. Bei der Erledigung der Aufgaben im Rahmen der Ausbildungsplatzumlage sollte das Bundesverwaltungsamt dabei der fachlichen Weisung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unterliegen, das seine Weisungsbefugnisse wiederum im Einvernehmen mit dem damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ausüben sollte.

Anknüpfend daran ließe sich überlegen, ob die Administrierung der Ausbildungsplatzumlage in Berlin entsprechend ebenso bei einer nachgeordneten Behörde des Landes Berlin angesiedelt wird, die in diesem Zusammenhang der fachlichen Weisung der für Berufsbildung zuständigen Senatsverwaltung unterliegt.

Ob zum Beispiel das Landesverwaltungsamt die geeignete nachgeordnete Behörde sein könnte, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Als Personaldienstleister des Landes Berlin steht das Landesverwaltungsamt den Berliner Landeseinrichtungen und deren Beschäftigten für die Aufgabenbereiche Beihilfe, Versorgung, Personalaktenführung und Kindergeld zur Verfügung. Seine Serviceeinheiten stellen neben den LVwA-internen Verwaltungsleistungen wie Personalbetreuung, interne Dienste, finanzielle, haushaltsrechtliche und organisatorische Belange,

juristische sowie IT-Dienstleistungen auch landesweite Services wie z.B. Postdienste, Sammelbestellverfahren, Redaktion der Stellenausschreibungen für den öffentlichen Dienst des Landes Berlin oder Vordruckverwaltung zur Verfügung. Es könnte insofern grundsätzlich eine anknüpfungsfähige Struktur darstellen.

Hier wäre zu prüfen, ob und inwieweit es möglich ist, dass das LVWA als eigentlich verwaltungsinterner Dienstleister auch Aufgaben übernehmen kann und soll, die nicht Angelegenheiten der Verwaltung bzw. öffentlicher Strukturen im Land Berlin sind.

Des Weiteren könnte das LAGeSo (s.o. 5.6.3) als mögliche nachgeordnete Behörde in Betracht kommen. Vorteil wäre, dass der Pflegeausbildungsfonds als Anknüpfungspunkt sowieso schon als eigenständiges Referat in der Abteilung IV des LAGeSo angesiedelt ist. Allerdings hat das LAGeSo eine spezifische Aufgabenzuweisung, die sich auf die Bereiche Gesundheit und Soziales erstreckt. Die Durchführung arbeitsmarkt- bzw. berufsbildungspolitischer Aufgaben gehört nicht dazu. Hier muss geprüft werden, ob und inwieweit die zu Grunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden können.

5.6.6 Direkte Verortung in der für Berufsbildung zuständigen Senatsverwaltung

Es bestünde zu guter Letzt die Möglichkeit, direkt in der für Berufsbildung zuständigen Senatsverwaltung eine administrierende Struktur aufzubauen. Dabei kann an Verfahren und Erfahrungen zum Beispiel des Pflegeausbildungsfonds angeknüpft werden. Außerdem bestehen in der Senatsverwaltung entsprechende Förderreferate, auf deren Strukturen aufgebaut werden kann. Vorteil wäre, dass eine direkte fachliche Steuerung gewährleistet ist.

Zu bedenken ist allerdings, dass der Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen trotz aller vorhandenen Anknüpfungspunkte mit einem nicht unerheblichen Zeit- und Ressourcenaufwand verbunden sein kann. Insbesondere muss ein entsprechender Personalaufwuchs erfolgen, der wiederum haushalterische Vorsorge voraussetzt. Nach Erkenntnissen der SenIAS sind im LAGeSo derzeit 11 Vollzeitbeschäftigte mit vor allem sachbearbeitenden Tätigkeiten im Rahmen des Pflegeausbildungsfonds befasst.

5.6.7 Fazit

Eine effektive und effiziente Administrierung eines umlagefinanzierten Ausbildungsförderungsfonds im Land Berlin ist entscheidend für den Erfolg einer Ausbildungsumlage bzw. der Erreichung ihrer Ziele. Dabei stehen verschiedene Ansätze zur Verfügung, die abschließend geprüft werden müssen. Hier wird insofern „Neuland“ betreten, sodass hier noch keine abschließende Antwort auf die Frage der Administrierung gegeben werden kann.

5.7 Fachliche Steuerung und Begleitung

Die Überlegung, die Durchführung der Ausbildungsplatzumlage durch ein entsprechendes Gremium begleiten zu lassen, speist sich einerseits aus den Erfahrungen der Sozialkasse Bau als gemeinsamer Einrichtung der Sozialpartner, was einer allgemeinen Akzeptanz und damit dem Erfolg eines Umlagesystems förderlich war.

Andererseits ist die Expertise der Akteure der betrieblichen und beruflichen Praxis wichtig, Bedarfe und Ziele zu identifizieren, zielführende Maßnahmen zu entwickeln sowie eine effektive und transparente Mittelverwendung zu gewährleisten.

Außerdem werden hier Ansätze der Expertenkommission des Landes Bremen bzw. des Berufsausbildungssicherungsgesetzes 2004 aufgegriffen, die sich aus derselben Logik speisten.

Der Bremer Senat griff in seinem Beschluss vom 8.11.2022 den Vorschlag der Expertenkommission auf, einen Verwaltungsrat einzurichten, um die Maßnahmen eng an den Bedarfen der Unternehmen ausrichten zu können. Dem Steuerungsgremium sollen die Sozialpartner:innen, also Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die Kammern sowie Vertreter:innen des Senats angehören.²⁷

Im Entwurf des Berufsausbildungssicherungsgesetzes von 2004 war in § 20 vorgesehen, einen Beirat zu bilden, der die Bundesregierung und das Bundesverwaltungsamt beim Vollzug dieses Gesetzes beratend unterstützen sollte. Der Beirat sollte Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben können, insbesondere zur Auslösung der Förderung sowie zur Durchführung der Förderung und Finanzierung. Dem Beirat sollten je vier Beauftragte der Arbeitgeber:innen, der Arbeitnehmer:innen, der Länder und des Bundes angehören.

Mit dem Landesausschuss für Berufsbildung existiert in Berlin ein Gremium, dessen gesetzlicher Auftrag nach § 83 des Berufsbildungsgesetzes ist, die Landesregierung in den Fragen der Berufsbildung zu beraten sowie zur Stärkung der regionalen Ausbildungs- und Beschäftigungssituation Empfehlungen zur inhaltlichen und organisatorischen Abstimmung und zur Verbesserung der Ausbildungsangebote auszusprechen. In ihm sind drittelparitätisch Beauftragte der Arbeitnehmer:innen, der Arbeitgeber:innen sowie der fachlich mit Fragen der Berufsbildung befassten obersten Landesbehörden vertreten.

Es bietet sich an, auf diesem Gremium aufzubauen und zum Beispiel beim LAB einen drittelparitätisch besetzten Unterausschuss zur fachlichen Begleitung und Beratung der Umsetzung der Ausbildungsplatzumlage in Berlin einzurichten.

²⁷ <https://www.senatspressestelle.bremen.de/pressemitteilungen/senat-beschliesst-eckpunkte-eines-ausbildungsunterstuetzungsfonds-409530>