

Stellungnahme

Anhörung zur Einführung einer Landesausbildungsumlage

Die Arbeitnehmerkammer begrüßt das Rechtsgutachten, das die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa für die Prüfung der Frage in Auftrag gegeben hat, ob ein Landesgesetz zur Einführung eines umlagefinanzierten „Landesausbildungsfonds“ mit den kompetenz-, finanzverfassungs- und grundgesetzlichen Vorgaben vereinbar wäre. Das Rechtsgutachten kommt uneingeschränkt zu dem Ergebnis, dass dem Land Bremen in dieser Frage die Gesetzgebungskompetenz zusteht.¹ Es stellt zudem fest, dass angesichts der Entwicklungen am Ausbildungsmarkt im Land Bremen die Einführung einer solchen Sonderabgabe der Arbeitgeber an einen solchen Ausbildungsfonds einen legitimen Sachzweck verfolgen würde. Denn es sei bereits seit längerer Zeit eine deutliche Unterversorgung mit Ausbildungsstellen festzustellen und die Zahl der ausbildenden Betriebe sei seit rund einem Jahrzehnt rückläufig. Hinzu käme die mangelnde Ausbildungsbereitschaft speziell von im Land Bremen ansässigen Großbetrieben.²

Das Rechtsgutachten adressiert damit ein zentrales Problem des bremischen Ausbildungsmarkts. Bereits über einen längeren Zeitraum werden zu wenige Ausbildungsplätze für geeignete und ausbildungsinteressierte junge Menschen angeboten. Dieser Befund ergibt sich für das Land Bremen aus den Datenanalysen des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) und aus den Ergebnissen des Ländermonitors berufliche Bildung, den die Bertelsmann-Stiftung seit 2015 zweijährlich vorgelegt hat. So zeigen die Daten des BIBB für Bremen eine sehr ungünstige Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten (AQI) und im Ergebnis bei den Bildungsindikatoren einen im Bundesländervergleich sehr hohen Anteil von

¹ Prof. Dr. Tristan Barczak, Prof. Dr. Bodo Pieroth (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen der Umsetzung eines Landesausbildungsfonds im Land Bremen; Rechtsgutachten erstattet der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen; Passau / Münster, April 2021.

² A.a.O., S. 45.

Ausbildungslosen in der Altersgruppe der jungen Erwachsenen.³ Die Bertelsmann-Stiftung beschreibt in ihrem Ländermonitor die Gefahr, dass sich angesichts des Unterangebots von Ausbildungsstellen auch in Zukunft ein substanzieller Anteil der Bremer Jugendlichen vergeblich um eine Ausbildungsstelle bemühen wird und sieht zugleich bei gleichbleibenden betrieblichen Ausbildungskapazitäten kaum das Potenzial, dass sich die Wirtschaft aus eigener Kraft mit ausreichend Fachkräften versorgen könnte.⁴

Auch die Arbeitnehmerkammer hat mit unterschiedlichen Analysen auf die vielfältigen Probleme am Ausbildungsmarkt aufmerksam gemacht. Auch eine Umlagefinanzierung kann nicht alle Probleme der dualen Berufsausbildung beheben. Sie kann aber einen wichtigen Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der betrieblichen Ausbildung leisten, indem sie ausbildende Betriebe finanziell entlastet und damit Anreize für weitere Ausbildungsplätze schafft. Denn zu geringe Ausbildungsinvestitionen der Arbeitgeber und die anhaltende Unterversorgung mit Ausbildungsstellen berühren im Kern die Leistungsfähigkeit des dualen Systems und Fragen der Bildungsgerechtigkeit.

Eine bei den Arbeitgebern erhobene Sonderabgabe zur gemeinsamen Finanzierung der Berufsausbildung wird häufig als Strafabgabe missverstanden. Die Arbeitnehmerkammer betrachtet sie als Innovationsinstrument einer aktiven Berufsbildungspolitik. Denn sie verteilt die Ausbildungskosten solidarisch zwischen den Betrieben, schafft Spielräume für Investitionen in die Qualität der Ausbildung und stärkt damit die berufliche Ausbildung.

Die Bauwirtschaft hat bereits vor vielen Jahren ein solches Umlagesystem implementiert und tarifvertraglich abgesichert. Aus Sicht des Zentralverbands des Deutschen Baugewerbes hat die gemeinsame Finanzierung der Berufsausbildung durch alle Betriebe entscheidend dazu beigetragen, die Ausbildungszahlen selbst in Krisenzeiten stabil zu halten. So sind die Auszubildendenzahlen nach Auskunft des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe seit nunmehr fünf Jahren gestiegen⁵ und dies gegen den allgemeinen Trend und obwohl die Bauberufe durchaus mit spezifischen Imageproblemen zu kämpfen haben. Auch bei der Ausbildungsqualität zeigt die Umlage positive Wirkungen. Denn sie sichert die bei den Bauberufen fest integrierten Phasen der überbetrieblichen Ausbildung in eigenen

³ Die AQI bildet dem BIBB zufolge den geeignetsten Ansatz, um auf Basis amtlicher Daten jahresaktuell die Ausbildungsmarktverhältnisse für ausbildungsinteressierte Jugendliche abzuschätzen. Der Wert gibt an, in welchem Verhältnis der Umfang des Ausbildungsplatzangebots zur Zahl der Ausbildungsinteressierten steht. Im Jahr 2020 betrug er 68,5 (68,5 Ausbildungsstellen für 100 registriert geeignete Bewerber*innen), im Jahr davor lag er mit 71,7 nur unwesentlich höher. Für eine Einpendlerregion wie dem Land Bremen bildet diese Variable jedoch nur einen Teil der Bewerber*innen aus dem niedersächsischen Umland ab. Die reale Ausbildungsplatzlücke dürfte demnach noch größer sein als statistisch berechnet.

Der Anteil der nicht formal Qualifizierten bei den 20 bis 34 Jährigen liegt im Land Bremen bei knapp 22 Prozent (Anteil an der Altersgruppe in der Bevölkerung ohne Auszubildende und Studierende).

Vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (2021): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2021; Die Befunde werden jährlich in den Datenreports zum Berufsbildungsbericht ausgewiesen, die hier zu finden sind: <https://www.bibb.de/datenreport/de/index.php>

⁴ Seeber et al. (2019): Ländermonitor berufliche Bildung 2019. Ein Vergleich der Bundesländer mit vertiefender Analyse zu Passungsproblemen im dualen System. Bielefeld; vgl. insbesondere S. 187 ff.

⁵ Zentralverband Deutsches Baugewerbe (2021): Baugewerbe: Zahl der Lehrlinge steigt weiter! Pressemeldung vom 19.10.2021.

Bildungszentren finanziell ab. Diese überbetriebliche Unterstützung hilft zudem Betrieben, die die geforderte Ausbildungsqualität nicht bei allen Ausbildungsinhalten allein erbringen könnten.

Als Erfolgsmodell darf auch die von mehreren Bundesländern in der Altenpflege eingeführte Umlagefinanzierung der Ausbildung gelten. Die Beteiligung aller Pflegeeinrichtungen an der Finanzierung sollte explizit dem Zweck dienen, den Mangel an Ausbildungsplätzen in der Altenpflege zu beseitigen. Alle Einrichtungen zahlen Ausgleichsbeträge, aus denen die ausbildenden Pflegeeinrichtungen die geleisteten Ausbildungskosten erstattet bekommen. Die Ausbildungsbereitschaft ist dadurch substantiell gewachsen. In Bremen wurde die landesrechtliche Altenpflegeumlage 2015 erfolgreich eingeführt.

Mit dem seit dem 1. Januar 2020 geltenden Pflegeberufegesetz hat der Bundesgesetzgeber nach diesem Vorbild eine Umlagefinanzierung für die Pflegeberufe nun auch bundeseinheitlich eingeführt. Alle Pflegeeinrichtungen (Krankenhäuser, stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen) sind seither gesetzlich zur Zahlung monatlicher Umlagebeiträge für die Ausbildung verpflichtet, die in länderspezifische Ausbildungsfonds fließen. Aus den Fonds werden den Pflegeschulen und ausbildenden Pflegeeinrichtungen durch Ausgleichszuweisungen alle Kosten ersetzt. Die Umlagefinanzierung soll ausreichende Ausbildungskapazitäten in der Pflege gewährleisten, indem finanzielle Benachteiligungen für ausbildende Einrichtungen vermieden werden.⁶

Im dualen Ausbildungssystem fehlt eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung trotz mehrerer Anläufe bis heute. Die betrieblichen Ausbildungskapazitäten hängen allein vom Engagement der Unternehmen und von ihren betriebswirtschaftlichen Möglichkeiten ab, Ausbildungsinvestitionen leisten zu können. Das Risiko, die Kosten nicht wieder einzuspielen, bedeuten Wettbewerbsnachteile für die Ausbildungsbetriebe. Angesichts der im demografischen Wandel erwarteten volkswirtschaftlichen Ersatzbedarfe bei Fachkräften erscheint es fragwürdig, dass der Bundesgesetzgeber bei der dualen Berufsausbildung eine Regelung zum Nachteilsausgleich für Ausbildungsbetriebe bis heute verweigert. Dabei ist es volkswirtschaftlich im Interesse der Arbeitgeber selbst, jungen Menschen den Einstieg in Ausbildung zu ermöglichen und sie, wenn das gelungen ist, am Ende zum erfolgreichen Abschluss zu bringen. Denn nur so lässt sich der gesamtwirtschaftliche Bedarf nach Fachkräften decken. Die Umlagefinanzierung würde Ausbildungsbetriebe unterstützen, einen Anreiz für zusätzliche Ausbildungsstellen schaffen und Betriebe an den Kosten der Fachkräftesicherung beteiligen, die bisher von dem Ausbildungsengagement anderer profitiert haben.

Die Arbeitnehmerkammer teilt die Auffassung des Rechtgutachtens, dass angesichts der Ausbildungsmarktsituation im Land Bremen mit einer kontinuierlichen Unterversorgung mit

⁶ Die bundeseinheitliche Finanzierung der Ausbildung in Pflegeberufen ist in den §§ 26 ff. Pflegeberufegesetz geregelt.

Ausbildungsstellen ein umlagefinanzierter Ausbildungsfonds eine sachgerechte und auch verhältnismäßige landespolitische Intervention sein kann. Dabei ist zu prüfen, ob eine für alle Berufe nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO) geltende branchenübergreifende Regelung am zielführendsten sein kann. Die Arbeiterkammer befürwortet es ausdrücklich, dass nun eine Wissenschafts-Kommission mit der Entwicklung eines Konzepts beauftragt werden soll und damit der Koalitionsvertrag umgesetzt wird. Die Arbeiterkammer hält es für wünschenswert, dass im Land Bremen alle politischen und die relevanten Akteure am Ausbildungsmarkt pragmatisch und lösungsorientiert die Potenziale einer Ausbildungsumlage in den Blick nehmen. Die Ausbildungsumlage liefert Lösungsmöglichkeiten für ein doppeltes Problem, das sich im Land Bremen klar abzeichnet: Die mangelnde Arbeitsmarktintegration von ausbildungslosen jungen Menschen bei gleichzeitiger Fachkräfteknappheit in den Unternehmen. Die Arbeiterkammer steht für eine lösungsorientierte Diskussion in diesem Prozess weiter und gerne zur Verfügung.

Oktober 2021**Regine Geraedts**Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik
geraedts@arbeiterkammer.de