

Veröffentlichungen des wissenschaftlichen Beraterkreises
der Gewerkschaften IG Metall und ver.di zu Bildungsfragen



Ein Ausbildungs- fonds für Deutschland

Inhalt

- 4 Ziele und Typen von Ausbildungsfonds**
- 6 Ausgewählte Beispiele**
- 17 Wirkungen von Ausbildungsfonds**
- 20 Der Bremer Ausbildungsunterstützungsfonds**
- 22 Die rechtliche Zulässigkeit und Gebotenheit einer Ausbildungsumlage**
- 26 Ein Ausbildungsfonds für Deutschland**
- 29 Literaturverzeichnis**

Einleitung

Die Ausbildungsquote, die 2007 noch 6,5 % betrug, ist bis 2022 auf 4,7 % zurückgegangen. Besonders gravierend ist der Rückgang in den Kleinbetrieben mit weniger als 19 Beschäftigten. 2007 lag die Ausbildungsquote dieser Betriebe mit 8,1 % noch deutlich über dem Gesamtdurchschnitt von damals 6,5 %. 2022 sank sie mit 4,6 % unter den Durchschnitt (BiBB 2023: 197).

Für den langfristigen Rückgang der Ausbildungsquote gibt es mehrere Gründe. Sie reichen von einer abnehmenden Ausbildungsbereitschaft aufgrund hohen Kostendrucks oder kurzfristigen Denkens, der Sorge vor Verlust der Ausbildungsinvestition durch Abwanderung der Fachkräfte, den gestiegenen Anforderungen an eine Berufsausbildung durch die Modernisierung der Berufsbilder, einem wachsenden Angebot von Hochschulabsolventen, die über Traineeprogramme für Arbeitsplätze ausgebildet werden, die zuvor von beruflich Qualifizierten besetzt wurden, bis hin zu einer abnehmenden Anzahl von geeigneten Ausbildungsplatzbewerbern. Die abnehmende Zahl der Bewerber ist Folge der demographischen Entwicklung, aber auch der sinkenden Reputation einer Berufsausbildung durch die Erosion der Fachkräftelöhne vor allem in Branchen und Betrieben ohne Tarifbindung (Bosch 2023). Besonders ausgeprägt sind diese Gründe bei den Kleinbetrieben (Eckelt u.a. 2020). Sie sind zunehmend spezialisiert und können nur im Verbund oder zusätzliche überbetriebliche Ausbildung die Berufe in ihrer gesamten Breite ausbilden. Sie sind zudem – oft als Unterauftragnehmer größerer Unternehmen – unter besonderem Kostendruck. Gleichzeitig ist die Mobilität ihrer Beschäftigten überdurchschnittlich, wodurch Ausbildungskosten verloren gehen. Schließlich zahlen sie – nicht zuletzt wegen mangelnder Tarifbindung - meist geringere Löhne als mittlere und größere Betriebe.

Die einzelwirtschaftlich zu tragenden Kosten der Berufsausbildung sind nicht die einzige Ursache der sinkenden Ausbildungsquote. Sie spielen aber gleichwohl eine wichtige Rolle, so dass man zur Erhöhung der Attraktivität einer Berufsausbildung sowohl für die Unternehmen als auch für die nachwachsende Generation auch über neue Finanzierungsstrukturen der Ausbildung nachdenken muss. Durch eine von allen Unternehmen erhobene Ausbildungsumlage können die Kosten einer Ausbildung auf alle Unternehmen verteilt werden. Auch die Unternehmen, die nicht ausbilden wollen oder können, aber von der Ausbildung anderer profitieren, werden an den Kosten beteiligt. Die einzelwirtschaftlichen Risiken einer Ausbildungsinvestition vermindern sich durch eine Umlage. Gleichzeitig kann durch eine Umlage auch der Gesamtkuchen vergrößert werden, so dass man durch eine Anhebung der Ausbildungsvergütungen und die Verbesserung der Ausbildungsqualität auch die Attraktivität einer Berufsausbildung verbessern kann.

Im Folgenden sollen die Chancen einer Ausbildungsumlage unter Auswertung nationaler und internationaler Erfahrungen in Deutschland ausgelotet werden. Dazu sollen zunächst die möglichen Ziele und Typen von Fonds analysiert werden (Abschnitt 2). Danach werden mehrere Beispiele wie die Ausbildungsfonds im Bauhauptgewerbe und der Pflege sowie der nationale Ausbildungsfonds in Dänemark beschrieben (Abschnitt 3). Es folgt eine Zusammenfassung der internationalen Literatur zu den Auswirkungen von Fonds (Abschnitt 4). Danach wird der Bremer Ausbildungsunterstützungsfonds beschrieben (Abschnitt 5). Abschließend werden die rechtliche Zulässigkeit und Gebotenheit einer Umlage erläutert (Abschnitt 6) und auf dieser Basis ein Vorschlag zu einem Ausbildungsfonds in Deutschland entwickelt (Abschnitt 7).

Ziele und Typen von Ausbildungsfonds

Im Unterschied zu Steuereinnahmen sind die Mittel aus Umlagen zweckgebunden. Sie können nur für definierte Ziele verwendet werden, die gruppennützig sind, also die Gruppe der Beitragszahler begünstigen. Die Umlage ist obligatorisch, was entweder per Gesetz oder durch die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen geregelt werden kann. Im deutschen Sozialsystem gibt es mehrere gesetzlich und tarifvertraglich vereinbarte Umlagen, wie etwa zur Finanzierung des Mutterschutzes, des Insolvenzgeldes, des Wintergeldes in bestimmten Branchen, der Gehälter 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.

Die internationale vergleichende Literatur zeigt (Gasskow, 2001; Cedefop, 2008; Bosch, 2010; Cedefop, 2022), dass es sehr unterschiedliche Typen von Fonds zur Finanzierung der Erstausbildung und der Weiterbildung gibt. In den levy-exemption Fonds muss die Abgabe nur bezahlt werden, wenn das Unternehmen gemessen an definierten Zielgrößen (z. B. Aus- bzw. Weiterbildungsquoten oder Anteile der Aus- und Weiterbildungsausgaben an den Arbeitskosten) zu wenig in Aus- oder Weiterbildung investiert. Die Einnahmen werden dann an die Ausbildungsbetriebe zur Kostentlastung verteilt.

In den levy-grant Fonds müssen die Beiträge ausnahmslos gezahlt werden. Die Einnahmen fließen dann über Zuschüsse an die Ausbildungsbetriebe, Auszubildenden oder Ausbildungseinrichtungen wieder zurück. In levy-grant Fonds sind die Steuerungs- und Umverteilungsmöglichkeiten der Fonds erheblich größer. Die Ziele können erweitert werden (etwa Finanzierung überbetrieblicher Ausbildung, Erhöhung der Ausbildungsvergütungen, gezielte Unterstützung von Betrieben oder Personengruppen). Damit steigt der Verwaltungs- und Steuerungsaufwand gegenüber den levy-exemption Fonds.

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 anderer 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. 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 gesteuert. Der Staat kann bei gesetzlich eingerichteten Fonds die Governance, wie in den französischen Branchenfonds, an die Sozialpartner einer Branche delegieren und sich auf Rahmenseetzungen (max. Anteil von Verwaltungsausgaben oder Mindestgröße von Branchenfonds) beschränken.

Möglich ist auch die gezielte Förderung bestimmter Unternehmenstypen oder Personengruppen. Diese Förderung kann sowohl über die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite erfolgen. Auf der Einnahmenseite sind in anderen Ländern oft kleinere Unternehmen von der Umlagezahlung ausgenommen oder zahlen geringere Beiträge als größere Unternehmen (Bosch 2010). Die Höhe der Umlage kann auch nach Personengruppen differenziert werden. In Frankreich müssen die Unternehmen etwa für Leiharbeiter und befristet Beschäftigte wegen ihrer größeren Arbeitsmarktrisiken höhere Abgaben zahlen. Auf der Ausgabenseite können bestimmte Unternehmen, Personengruppen oder Maßnahmentypen (abschlussbezogene Weiterbildung, Verbundweiterbildung) gezielt gefördert werden.

Auch die Höhe der Rückerstattungen an die Betriebe kann variieren. Bei Teilkostenerstattungen verbleiben Investitionsrisiken bei den Unternehmen. Wenn die Auszubildenden über produktive Einsätze Erträge erwirtschaften, wird meist nur ein Teil der Ausbildungskosten erstattet. Umlagen können auch gezielt nur bestimmte Kostenbestandteile ausgleichen, wie etwa die Berufsschulstage von Auszubildenden wie in Dänemark.

Ausgewählte Beispiele

Der Ausbildungsfonds im Bauhauptgewerbe

Anfang der 1970er Jahre stand die Berufsausbildung im Bauhauptgewerbe vor dem Kollaps. Der Anteil der Auszubildenden an allen Beschäftigten im Bauhauptgewerbe, der Anfang 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. ungelerten Werkern noch bei 1:1 lag, hatte es sich zu Beginn der 1970er 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 Tausenden	Ausbildungsquote in Prozent	Ausbildende Baubetriebe in Prozent
1950****	93,9	10,3	
1960	52,5	3,5	
1960	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 im Bauhauptgewerbe für die Jugendlichen attraktiver zu gestalten. Der vierte Baustein war die Einführung einer Umlage zur Vollfinanzierung 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 wurden die Kosten der überbetrieblichen Ausbildung und ein wesentlicher Teil der 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 überdurchschnittlich 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, durch den die 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 und Wintergeld) einzieht und für die in einem allgemeinverbindlichen Tarifvertrag definierten 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 für andere Aufgaben 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 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“ aufgelegt, 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. Im Sommer 2024 sollen die Verordnungen für die neugeordneten Bauberufe veröffentlicht werden. Die obligatorische Dauer der überbetrieblichen Ausbildung wurde auf 30 Wochen verkürzt. Zusätzlich sollen aber bis zu 9 Wochen für Jugendliche mit besonderem Förderungsbedarf gebucht werden können.

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 wurden 2020 etwas mehr als 400 Millionen Euro für die Berufsausbildung in der Branche mobilisiert. 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 Fahrtkosten zu den Ausbildungsstätten (Tabelle 2).

Tabelle 2
Erstattungen für die Berufsausbildung 2022 aus der Umlage (in Euro)

Ausbildungsvergütung	284.691.714
Überbetriebliche Ausbildung	142.752.510
Fahrtkosten	9.927.378
Insgesamt	438.371.378

Quelle: SOKA-Bau Geschäftsbericht 2022

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 ausbildenden Betriebe könnte die überbetriebliche Ausbildung nicht finanziert werden und viele Ausbildungsbetriebe würden nicht mehr ausbilden.

Eine solche 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, die IG BAU, der Hauptverband der deutschen Bauindustrie und der Zentralverband des deutschen Baugewerbes, über die Neuordnung.

Die Ausbildungsfonds in der Pflege

2017 wurden mit dem Pflegeberufegesetz (PflBG) die drei Berufe nach dem Krankenpflege- und Altenpflegegesetz (Gesundheits- und Krankenpflege, Gesundheits- und Kinderkrankenpflege sowie Altenpflege) zusammengefasst. Ziel der Reform war eine breitere und qualitativ verbesserte Ausbildung, die den Einsatz im gesamten Spektrum der Pflegetätigkeiten erleichtern sollte. In der dreijährigen Ausbildung werden alle Auszubildenden zwei Jahre lang gemeinsam ausgebildet und wählen einen Vertiefungsbereich in der praktischen Ausbildung. Auszubildende, die im dritten Ausbildungsjahr die generalistische Ausbildung fortsetzen, erwerben den Berufsabschluss „Pflegefachfrau“ bzw. „Pflegefachmann“. Auszubildende, die ihren Schwerpunkt in der Pflege alter Menschen oder der Versorgung von Kindern und Jugendlichen sehen, können – statt die generalistische Ausbildung fortzusetzen – einen gesonderten Abschluss in der Altenpflege oder Gesundheits- und Kinderkrankenpflege erwerben.

Zur Sicherstellung einer hohen Ausbildungsqualität wurden Mindestanforderungen für die Pflegeschulen festgelegt. Dazu wurden die beruflichen Anforderungen an Schulleitungen und Lehrkräfte definiert. Pflegeschulen haben darüber hinaus pro 20 Auszubildende mindestens eine hauptberufliche Lehrkraft nachzuweisen. Die Bundesländer sind für den Vollzug des PflBG zuständig und haben zusätzlich eigene Regelungen zur schulischen Ausbildung, die Ländersache ist, erlassen (Dielmann 2021). Die Qualitätsvorgaben für die praktische Ausbildung sind – wie im dualen System – einheitlich durch den Bund geregelt und müssen in einem Ausbildungsplan festgehalten werden. Die Pflegeausbildung ist kostenlos und es wird eine Ausbildungsvergütung gezahlt. Wie im dualen System der Berufsausbildung wird zwischen dem Träger der praktischen Ausbildung und den 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.

In dem personalintensiven und unter hohem Kostendruck stehenden Pflegemarkt kann eine hochwertige Ausbildung nicht von den einzelnen Pflegeeinrichtungen allein finanziert werden. Das betriebswirtschaftliche Risiko einer Abwanderung der ausgebildeten Fachkräfte wäre zu groß. In der Krankenpflege wurde die Ausbildung vor 2004 bereits über die Pflegesätze und seit 2004 über einen Zuschlag zu den Fallpauschalen finanziert. Dieser Zuschlag floss in Fonds, die den Krankenhäusern die Ausbildungsvergütungen erstatteten und die Pflegeschulen finanzierten. In der Altenpflege finanzierten die Länder die schulische Ausbildung und die Kosten der praktischen Ausbildung wurden über die Pflegesätze und Ausbildungszuschläge für die Bewohner*innen getragen. Zum Teil mussten die Auszubildenden noch Schulgeld zahlen. Mit dem Erlass des Altenpflegegesetzes wurde den Bundesländern Anfang der 2000er die Möglichkeit eröffnet, Umlageverfahren einzuführen. „Dadurch wurden stationäre, teilstationäre Pflegeeinrichtungen sowie ambulante Pflegedienste unabhängig davon, ob sie selbst ausbilden oder nicht, dazu verpflichtet, einen Umlagebeitrag zu zahlen, der dafür verwendet wird, die Ausbildungsvergütungen den ausbildenden Pflegeeinrichtungen zu erstatten. In Folge dieser Reform haben zwischen 2005 und 2016 sechs Bundesländer eine derartige Ausbildungsumlage eingeführt“ (Schuß 2020: 5).

Diese Regelungen wurden durch eine bundesweit einheitliche Umlage für alle Pflegeberufe ersetzt, die ab 2020 gilt und mit folgenden gesetzlich festgelegten Zielen (§ 26 (1) PflBG) eingeführt wurde:

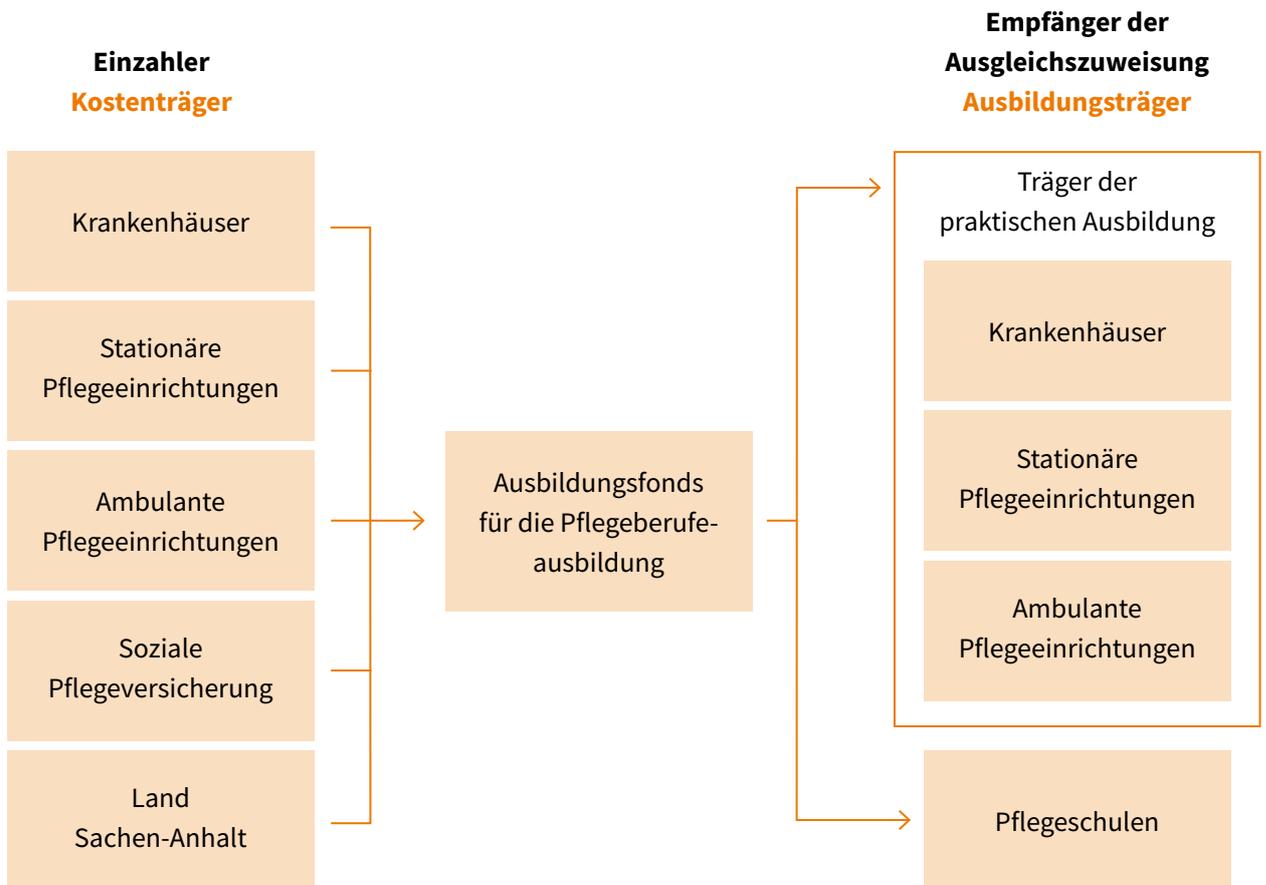
- bundesweit eine wohnortnahe qualitätsgesicherte Ausbildung sicherstellen;
- eine ausreichende Zahl qualifizierter Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner ausbilden;
- Nachteile im Wettbewerb zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Einrichtungen vermeiden;
- die Ausbildung in kleineren und mittleren 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 ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen (Refinanzierung durch Pflegebedürftige) gespeist wird. Damit haben sich insbesondere die Ausbildungsbedingungen in der Altenpflege verändert, in der die Umlage jetzt in allen Bundesländern erhoben wird und nicht nur die Ausbildungsvergütungen, sondern auch die Pflegeschulen finanziert.

Die Ausgleichsfonds werden auf Länderebene organisiert und in unterschiedlichen institutionellen Arrangements verwaltet. Durch das Umlageverfahren werden alle Einrichtungen, egal ob sie ausbilden oder nicht, in gleicher Weise an den Kosten der Ausbildung beteiligt. Die Umlage wird anteilig erhoben. Die ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen mit einem gültigen Versorgungsvertrag zahlen einen Anteil von 30,2174 % des Gesamtvolumens, die Krankenhäuser 57,2380 %, die jeweiligen Länder 8,9446 %) und die Pflegeversicherung 3,6 %) (Schaubild 1). Diese krummen Prozentzahlen wurden aus den Anteilen der Umlagepflichtigen an der Finanzierung der Ausbildung vor der Reform errechnet.

Schaubild 1

Einzahler und Empfänger der Ausgleichsfonds für die Pflegeausbildung



Zwischen den ausbildenden Einrichtungen, den „Leistungserbringern“ und den Kostenträgern werden jeweils Ausbildungsbudgets für die praktische und schulische Ausbildung ausgehandelt. In den Bundesländern werden 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 Pflegeberufgesetzes und der landesrechtlichen Vorgaben vollständig durch die Ausbildungsbudgets finanziert werden.

Die Fonds finanzieren also im Unterschied zu anderen Berufsbildungsfonds (etwa im Bauhauptgewerbe) nicht nur Teile der Ausbildungskosten, sondern erstatten die Gesamtkosten der generalistischen Pflegeausbildung einschließlich der Ausbildung in den Pflegeschulen. 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 %).

Nach Feststellung des Gesamtfinanzierungsbedarfes, der für jedes Jahr neu ermittelt wird, werden die Refinanzierungswerte für die einzelnen Pflegebereiche berechnet und festgesetzt (siehe für NRW-Tabelle 3). Für die Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen stellen die zu zahlenden Umlagebeträge „durchlaufende Posten“ dar. Die Krankenhäuser können für die auf sie entfallenden Umlagebeträge Ausbildungszuschläge erheben. Diese Beträge werden direkt von der Krankenkasse refinanziert, ein Zuschlag für Patienten 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 um bis zu 100 € erhöhen.

Tabelle 3

Pauschalen für die Pflegeschulen und die Träger der praktischen Ausbildung in NRW 2024 und 2025*

Budget/Schüler	2024	2025
Pflegeschule	8.450,00€/Jahr (704,17€/Monat)	8.750,00€/Jahr (729,17€/Monat)
Träger der praktischen Ausbildung	9.500,00€/Jahr (791,67€/Monat)	9.800,00€/Jahr (816,67€/Monat)
Gesamt	17.950,00€/Jahr	18.550,00€/Jahr

*Hinzu kommt die Erstattung der Ausbildungsvergütungen

Quelle: www.pfau.nrw.de/system/files/media/document/file/veroeffentlichung_pauschalen_2024_2025_am_07.09.2023.pdf

In der Praxis unterscheiden sich allerdings die Kosten der schulischen und praktischen Ausbildung. Schulen und Einrichtungen mit einer preisgünstigen Ausbildung kommen mit den Pauschalen gut zurecht, während etwa Krankenhäuser mit einer hochwertigen Ausbildung ihre Kosten nicht vollständig erstattet bekommen.

Die bundesweite Umlage ermöglicht – wie auch im Bauhauptgewerbe – eine Refinanzierung der Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege nunmehr in allen Bundesländern. Im öffentlichen Dienst (Ost und West) liegen die Ausbildungsvergütungen ab dem 01.04.2024 im ersten Ausbildungsjahr bei 1.340,69 €, im zweiten Ausbildungsjahr bei 1.402,07 € und im dritten Ausbildungsjahr bei 1.503,38 €¹ und damit deutlich über den Ausbildungsvergütungen fast aller anderen Branchen (Schönfeld & Wenzelmann, 2024). Über die Ausbildungsfinanzierungsordnung können Träger, die eine „unangemessen niedrige Ausbildungsvergütung zahlen“ veranlasst werden, innerhalb eines Monats eine angemessene Vergütung zu Vereinbarung. Falls dies nicht geschieht, wird die Eignung der Einrichtung zur Ausbildung überprüft. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass die tariflich vereinbarten Vergütungen auch bei den nicht tarifgebundenen privaten Trägern gezahlt werden und aus den Pauschalen kein Zusatzgewinn generiert wird.

¹ www.oeffentlichen-dienst.de/auszubildende/92-tvaoad-besonderer-teil-pflege.html

Durch die fast vollständige Rückvergütung der Ausbildungskosten und die Pauschalen für den Ausbildungsaufwand werden die hohen Investitionsrisiken der ausbildenden Betriebe deutlich verringert. Durch die Chance, sich mit der finanziellen Unterstützung aus der Umlage einen eigenen qualifizierten Mitarbeiterstamm aufzubauen, sind die Anreize, selbst auszubilden, gestiegen. Die Ausgleichsfonds steigern zusätzlich durch die hohen Ausbildungsvergütungen in allen Bereichen auch die Attraktivität einer Pflegeausbildung. Auch die im Vergleich zu den bisherigen Ausbildungen erhöhten Qualitätsanforderungen an die Ausbildung wären ohne die Umlagefinanzierung nicht möglich geworden. Schuß (2020) belegt am Beispiel der Länderfonds in der Altenpflege, die vor der Reform der Pflegeberufe eingeführt wurden, dass die Ausbildungsquote in der Altenpflege durch die Umlagesysteme erhöht wird (vgl. Abschnitt 4).

Der chronische Personalmangel wirkt sich allerdings negativ auf die Qualität der Ausbildung aus. Eine Befragung von 3.000 Auszubildenden und dual Studierenden ergab, dass die Vorgabe von mindestens 10 % geplanter und strukturierter Anleitung bei 55 % der Auszubildenden nicht eingehalten wird und mehr als die Hälfte über hohen Zeitdruck klagt (ver.di Jugend 2022).

Tabelle 4

Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge im Beruf Pflegefachfrau/mann zum Stichtag 31. Dezember nach Geschlecht

Auszubildende nach dem Pflegeberufegesetz zum 31. Dezember	Gesamt	männlich	weiblich	Anteil der weiblichen Auszubildenden
2020	53.610	13.008	40.602	75,7%
2021	56.259	13.713	42.546	75,6%
2022	52.300	13.500	38.800	74,2%

Quelle: Berufsbildungsbericht 2023: 63

Mit der neuen Finanzierungsregelung sind allerdings nicht alle Hindernisse einer Zunahme der Ausbildungszahlen beseitigt (Tabelle 4). 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 Bewerbern für die Ausbildung.

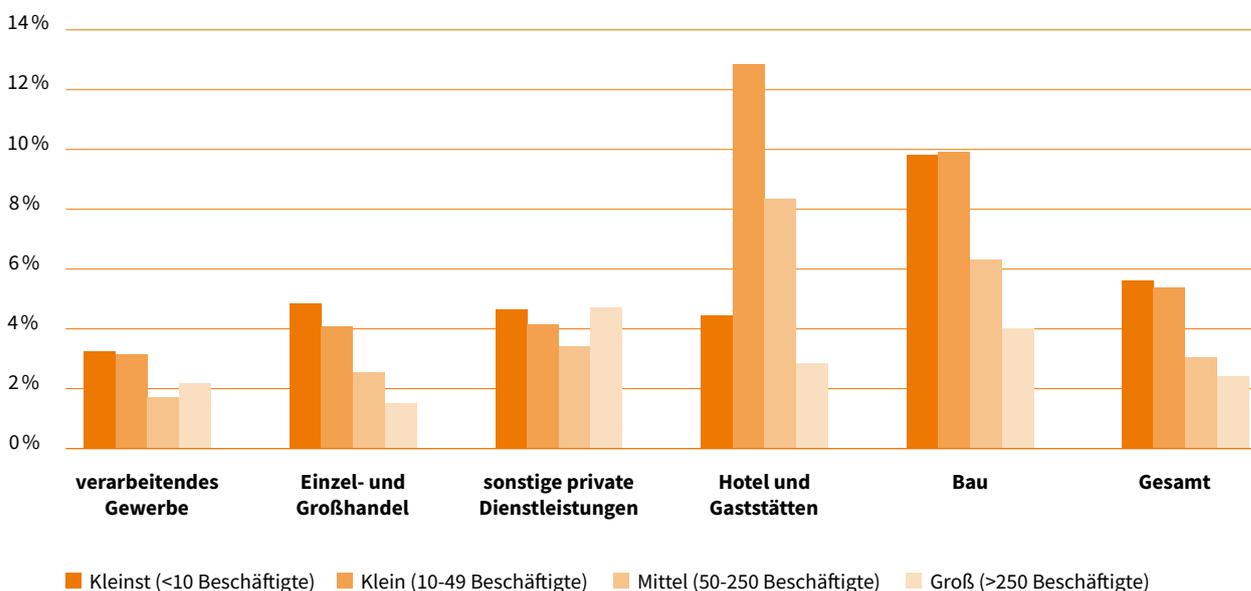
Der dänische Ausbildungsfonds (Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag AUB)

Im dänischen dualen System wird in 101 verschiedenen Berufen ausgebildet. Im Unterschied zu Deutschland sind Übergangssystem und Berufsausbildung nicht getrennt. Der Berufsausbildung in einem Betrieb ist ein schulischer Basiskurs vorgeschaltet, der für Schüler mit niedrigen schulischen Abschlüssen länger dauert. Zudem wird allen Jugendlichen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, eine schulische Ausbildung mit unterschiedlichen Anteilen von Praxisphasen angeboten. Für Erwachsene über 25 Jahre wurden besondere Zugangswege geschaffen. Dabei wurde die Ausbildungszeit für diejenigen verkürzt, die bereits Berufserfahrungen im Bereich der ausgewählten Ausbildung erworben haben. Ebenso wie in Deutschland muss ein Ausbildungsvertrag mit einem Unternehmen geschlossen werden, das die tariflich vereinbarte Ausbildungsvergütung zahlt. Während der drei- bis vierjährigen Ausbildung steigt die Ausbildungsvergütung, da der Wertschöpfungsanteil der Auszubildenden zunimmt.

Anders als in Deutschland haben sich nach Angaben von Ibsen & Thelen (2020) viele größere Unternehmen aus dem dualen System zurückgezogen und rekrutieren vorrangig Hochschulabsolventen. 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



Quelle: Ibsen & Thelen, 2020, S. 23

Nach Angaben in der Datenbank des Cedefop² liegen die Ausbildungsvergütungen in Dänemark deutlich über denen in Deutschland (Tabelle 5). Das gilt für alle Berufe einschließlich der in Deutschland oft nur schlecht vergüteten Ausbildung in Dienstleistungsberufen. Die Ausbildungsvergütungen erhöhen sich von 30% (erstes Ausbildungsjahr) auf 70% (viertes Ausbildungsjahr) des Einkommens eines durchschnittlichen Beschäftigten und liegen für über 25-Jährige mit einer Jahresvergütung von 29.894 Euro nochmals höher.

Tabelle 5

Jährliche Ausbildungsvergütung 2016/2017 in Dänemark 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)³, das aus staatlichen Mitteln finanziert wird. Zur Finanzierung der dualen Berufsausbildung zahlten 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. Für jedes Berufsfeld gibt es einen nationalen Berufsausschuss der Sozialpartner, der die Berufsbilder (Inhalt, Dauer, Anteile praktischer und theoretischer Ausbildung) festlegt und an veränderte Bedarfe des Arbeitsmarktes anpasst (Andersen & Kruse, 2014, S. 10). Die lokalen Berufsbildungsausschüsse sind u.a. auch für die Zulassung der Unternehmen zu einer Berufsausbildung zuständig. Der 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 (Tabelle 6) steigen mit der Dauer des Ausbildungsverhältnisses an und sind – ebenso wie die Ausbildungsvergütungen – höher bei den über 25-Jährigen. 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 im Jahr pro Auszubildenden. Die jährliche Rückerstattung liegt damit bei dem Zehnfachen des wöchentlichen Erstattungsbeitrags. Das wären dann für 2020 nach den Zahlen in Tabelle 6 im zweiten Lehrjahr 33.400 DKK (2.569 €) gewesen. Für erwachsene Auszubildende lag 2020 die Erstattung bei 53.600 DKK (4.123 €).

² www.cedefop.europa.eu/en/tools/financing-apprenticeships

³ ebenda

Tabelle 6**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 (25 Jahre +)	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“ (Læreplads-AUB) werden jährliche Ziele für die Ausbildungsquote definiert. Die Zielquote wird 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.⁴

⁴ www.businessindenmark.virk.dk/guidance/aub-bid-arbejdsgivernes-uddannelsesbidrag/aub-bid-employer/

Wirkungen von Ausbildungsfonds

Die meisten Aussagen zu den Wirkungen von Ausbildungsfonds beruhen auf theoretischen Annahmen und Plausibilitätsüberlegungen (Schuß, 2020, S. 14). Auffällig ist, dass sich die Wirkungsanalysen fast ausschließlich auf die Erhöhung der betrieblichen Ausbildungsquote konzentrieren. Andere Ziele der Einführung von Fonds, wie die Verbesserung der Qualität der Ausbildung, die Erhöhung der Ausbildungsvergütungen, die Beteiligung der nichtausbildenden Betriebe an den Ausbildungskosten auch aus Gerechtigkeitsgründen, die gezielte Entlastung bestimmter Betriebe oder die Förderung bestimmter Gruppen von Beschäftigten werden kaum beachtet. Insofern ist bei den Evaluationen eine unzulässige 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 (Schuß, 2022, S. 14-16).

Es finden sich nur wenige Wirkungsanalysen mit Kontrollgruppen. Das liegt nicht zuletzt daran, dass sich vergleichbare Kontrollgruppen nicht so leicht finden lassen. In Dänemark variierten die Rückerstattungen an die Betriebe und die Höhe der Umlage in den 1980er und 1990er Jahren und die Variationen der Subventionshöhe wurden als Treatment behandelt. In einzelnen Branchen wurden starke Effekte, in anderen geringe oder keine festgestellt (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 Tariftreugesetze (prevailing wage laws) für Bauaufträge, die von den US-Staaten oder dem Bundesstaat finanziert werden, ausgedehnt werden. 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 Tariftreugesetze 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 Tariftreugesetze in der US-amerikanischen Bauwirtschaft nicht nur die Zahl der Ausbildungsplätze erhöht haben, sondern auch die Produktivität und die Kapitalintensität der Betriebe. Auch die Qualität der Ausbildung hat sich verbessert, da die Abbruchquoten während der Ausbildung in Staaten mit Tariftreugesetzen geringer als in Staaten ohne Tariftreugesetze sind (Bilginsky, 2005).

Im Ergebnis waren die Ausgaben für ein Schulgebäude in Staaten mit einem Tariftreugesetz trotz höherer Löhne und den Ausgaben für die Umlage nicht höher als in Staaten ohne Tariftreugesetze, was sich nur durch eine höhere Produktivität erklären lässt (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 (Azari-Rad, 2005). Hinzu kamen regionale Effekte, da in Staaten mit Tariftreuegesetzen auch die regional verankerten Unternehmen mit regulären Beschäftigten 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 (Azari-Rad et al., 2005).

Die einzige deutsche Studie zu den quantitativen Wirkungen einer Umlage mit Hilfe von Kontrollgruppen wurde von Schuß (2020) vorgelegt. Er nutzt den Umstand, dass vor Einführung der Pflegefonds in allen Bundesländern sechs Bundesländer in der Altenpflege bereits Ausbildungsumlagen zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeführt haben, so dass sich 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).

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 3.1 und 3.2) geben ebenfalls Beispiele für die Erhöhung der Ausbildungsvergütungen und für die Steigerung der Ausbildungsqualität, da die Einführung der Umlage eng mit einer Neuordnung der Berufe verbunden war. Da Fonds sehr unterschiedlich konstruiert werden 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 von Umlagen, 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 (Bonin et al., 2013). Allerdings seien dabei auch Mitnahmeeffekte zu beobachten. Muehleemann 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 sogar zu Erträgen führt, was Auswirkungen auf die Entscheidung auszubilden, aber nicht auf die Zahl der Auszubildenden hat.

Mehrere österreichische Untersuchungen (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 staatlichen 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 nicht ausbildenden und Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe liegt, ist die Mitnahme der ausbildenden Betriebe ja gewünscht und einer der vereinbarten Ziele des Fonds.

Der Bremer Ausbildungs- unterstützungsfonds

Die Bremer Koalitionsregierung vereinbarte 2019 die Einrichtung eines Ausbildungsbildungsfonds. In der Koalitionsvereinbarung hieß es: „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.“⁵ Ende 2021 wurde zur Ausarbeitung konkreter Vorschläge eine Expertenkommission einberufen, die im Mai 2022 ihren Bericht vorlegte (Expertenkommission 2022).

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die Überlegungen der Expertenkommission war die Information, dass die pandemiebedingten REACT-EU-Mittel für die Finanzierung der zusätzlichen außerbetrieblichen Ausbildung in Bremen von mehr als 500 Jugendlichen Ende 2023 auslaufen würden und nicht durch Haushaltsmittel kompensiert werden könnten. Eine Fortführung erschien allen Kommissionsmitgliedern angesichts des Mangels an Ausbildungsplätzen in Bremen unabdingbar. Dabei sah die Kommission die Wirtschaft in der Verantwortung, auch einen finanziellen Beitrag zum Ausgleich des strukturellen Mangels an betrieblichen Ausbildungsplätzen und zur Unterstützung der Ausbildungsbetriebe zu leisten.

Die Kommission hat daher einstimmig eine Umlage für die Finanzierung der außerbetrieblichen Ausbildung und weiterer Unterstützungsmaßnahmen für die Ausbildung beschlossen. Bei einem Finanzierungsbedarf von sieben bis zwölf Millionen € pro Jahr ergibt sich eine sehr überschaubare Umlage in Höhe von 0,086 % bis 0,135 % der Bruttolohnsumme. Betriebe, die schon in einen Branchenfonds einzahlen, sollten natürlich ausgenommen werden.

Der Fonds soll wie andere Ausbildungsfonds über schlanke Entscheidungsstrukturen verfügen. Die Entscheidungen sollen von einem Verwaltungsrat mit Vertretern der Sozialpartner und des Senats getroffen werden.

Die Kommission war sich einig, dass angesichts der erheblichen Passungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt eine Umlage nur einer von mehreren wichtigen Bausteinen einer Ausbildungsgarantie sein kann. Zu den weiteren Maßnahmen zählen u. a. schulische Anstrengungen, um die Schulabbrecherquote zu verringern und ausbildungsbegleitende Betreuung und Unterstützung von Jugendlichen mit fehlenden Grundkenntnissen, aber auch die deutliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Branchen mit einem Bewerbermangel durch die Sozialpartner.

Zwei Kommissionsmitglieder (Prof. Gerhard Bosch, Prof. Bernhard Nagel) schlugen zusätzlich nach dänischem Vorbild eine Kostenentlastung der Ausbildungsbetriebe vor. Jeder Betrieb, der in Bremen ausbildet, soll für jedes Ausbildungsverhältnis einen Ausgleich in Höhe von 2.500 € pro Jahr erhalten. Zur Finanzierung dieser Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe soll eine Umlage um 0,222 % der Bruttolohnsumme erhoben werden.

⁵ Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, 13.08.2019, S. 67f www.rathaus.bremen.de/sixcms/media.php/13/Koalitionsvereinbarung_2019_2023.pdf

Eine Umlage in dieser geringen Höhe würde auch keine Abwanderung von Betrieben verursachen. Eher wäre von einer Zuwanderung ausbildungswilliger Betriebe auszugehen, was Bremen nur recht sein kann. Für einen Beschäftigten mit einem Bruttojahresgehalt von 40.000 € wären zwischen 89 und 100 € pro Jahr zu zahlen. Die Hebelwirkung für die Berufsausbildung wäre beachtlich. Für jeden Auszubildenden in einer dreijährigen Ausbildung erhält ein Unternehmen 7.500 €. Kleinunternehmen profitieren von den Entlastungen besonders. Sie haben ihre Ausbildungsleistung stärker als größere Unternehmen eingeschränkt und brauchen die Mittel zur Kostenentlastung und zur Verbesserung der Ausbildungsqualität, etwa durch zusätzlich überbetriebliche Ausbildungsanteile.

Der Bremer Senat hat beide Empfehlungen der Expertenkommission aufgegriffen. Das Gesetz „Zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen“⁶ (Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz – AusbÜFG), das am 15.4. 2023 in Kraft trat, sieht eine Umlage in Höhe bis zu 0,3 % der Bruttolohnsumme pro Beschäftigten vor. Ausgenommen sind Betriebe, die schon an einen Branchenfonds zahlen und die nur schulisch ausgebildete Arbeitskräfte beschäftigen. Aus dem Fonds sollen alle Ausbildungsbetriebe pro Auszubildenden pro Ausbildungsjahr zwischen 1.500 und 2.500 € erhalten. Weitere Mittel sind zur Unterstützung der Betriebe mit besonderem Förderbedarf sowie zur Verbesserung der Passgenauigkeit auf dem Ausbildungsmarkt und zur Qualitätsverbesserung der Ausbildung vorgesehen.

Über die einzelnen Maßnahmen soll ein Verwaltungsrat entscheiden, der das Budget jährlich aufstellt und die Verwendung beschließt. Dem Verwaltungsrat sollen 7 Personen angehören. Drei entfallen auf die Kammern, einschließlich der Arbeitnehmerkammer, zwei auf die Sozialpartner und zwei auf die FH Bremen. Mindestens zwei der Mitglieder sollen unter 35 Jahre alt sein und die Hälfte der Mitglieder soll Frauen sein.

Der Fonds soll im Ausbildungsjahr 2024/2025 mit einem Budget von 42 Millionen € starten. Zum Start des Fonds 2024/2025 soll eine Auszahlung in Höhe von 2.500 Euro pro Ausbildungsvertrag und Jahr erfolgen. Für das Ausbildungsjahr 2024/2025 soll ein Finanzvolumen von 10 Mio. Euro für Maßnahmen vorgesehen werden. Damit ist gewährleistet, dass die überbetriebliche Ausbildung nicht versorgter Jugendlicher fortgeführt wird.

Im Gesetzesentwurf heißt es ausdrücklich, dass „durch die Maßnahmen ... die Erfüllung staatlicher Aufgaben, insbesondere im Bereich der allgemeinen schulischen Bildung, der Berufsschulen sowie der Erwachsenenbildung, nicht ersetzt werden“ darf. Dies ist nach dem juristischen Gutachten von Barczak/Pieroth (2021) auch zwingend geboten, da Mittel aus dem Ausbildungsunterstützungsfonds nicht zur Finanzierung staatlicher Aufgaben eingesetzt werden dürfen.

⁶ www.transparenz.bremen.de/metainformationen/gesetz-zur-errichtung-eines-ausbildungsunterstuetzungsfonds-im-land-bremen-ausbildungsunterstuetzungsfondsgesetz-ausbufg-vom-28-maerz-2023-190866?template=20_gp_ifg_meta_detail_d

Die rechtliche Zulässigkeit und Gebotenheit einer Ausbildungsumlage

Wer in Deutschland einen Fonds in der dualen Berufsausbildung, finanziert durch Umlagen der betroffenen Unternehmen einführen will, muss sich an zwei juristischen Leitplanken orientieren, von denen sich die erste an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit festmacht, die zweite daran, ob ein solcher Fonds verfassungsrechtlich geboten ist (Expertenkommission 2022: 4 ff).

Ein Fonds wird juristisch als Sonderabgabe behandelt. Die erste Leitplanke beantwortet die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit dieser Abgabe. Mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung in Art. 104aff. des Grundgesetzes und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen bedarf die Erhebung nicht steuerlicher Abgaben (Sonderabgaben) nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einer besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfGE 135, 155ff. – Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz). Allgemein wurde die Frage der Zulässigkeit zuletzt ausführlich im Jahre 2021 in einem Gutachten von Barczak/Pieroth (2021) zu den rechtlichen Rahmenbedingungen eines Landesausbildungsfonds im Lande Bremen angesprochen. Es fußt auf den Argumenten in einem 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 grundsätzlich zulässig ist.

Ein solcher Fonds fällt unter die sogenannte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 GG, die den Ländern die Gesetzgebungskompetenz zuweist, solange und so weit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG).

Bei der Frage nach der inhaltlichen Zulässigkeit der Abgabe weisen Barczak/Pieroth insbesondere auf die Problematik der Gruppenhomogenität, der Sachnähe, der besonderen Finanzierungsverantwortung und der gruppennützigen Verwendung (Barczak/Pieroth 2021: 27-29) 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 (Gruppenhomogenität). Diese Gruppe muss in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenordnung verfolgten Zweck (Sachnähe) stehen, so dass ihr eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann. In einer jüngeren Entscheidung (BVerfGE 135, 155 Rn 124 – Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz, zitiert aus Barczak/Pieroth 2021: 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 schließlich in der Praxis besonders wichtig unmittelbar oder mittelbar gruppennützig verwendet werden. Fremdnützige Abgaben sind in der Regel unzulässig. Im Jahre 2021 (BVerfGE 136, 194 Rn 136 – Weinabgaben für Deutschen Weinfonds) formuliert das Gericht 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.“ Nur wenn diese Kriterien kumulativ erfüllt sind, ist eine Abgabe verfassungsrechtlich zulässig.

Die zweite verfassungsrechtliche Leitplanken im System der dualen Berufsausbildung betrifft die staatliche Unterstützung der betrieblichen Berufsausbildung und geht davon aus, dass der Staat hier den Bereich der Berufsschulen praktisch monopolisiert. Das Angebot von Ausbildungsplätzen ist aber nach wie vor Sache der Unternehmen. Wenn es darum geht, den jahrelangen Rückgang des Angebots und damit das zugrundeliegende Marktversagen anzugehen, ist die Frage legitim, ob und inwieweit sich der Staat aus dieser Entwicklung heraushalten kann und darf. Man kann argumentieren (Nagel/Jaich 2004), es bedürfe hier einer Auffangregelung, um einen Anreiz zu tarifvertraglichen Regelungen zu bieten. Sie soll immer dann greifen, wenn eine tarifliche Regelung scheitert. Diese Überlegungen stehen nicht im luftleeren Raum, sondern sind vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und ausdifferenzierten Grundrechts auf Bildung, Ausbildung und Studium zu betrachten. Es gibt nicht nur das auf Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. mit Art. 7 GG (Schulwesen) basierende Recht auf schulische Allgemeinbildung (BVerfG v. 19. 11. 2021), 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, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn 160ff.) nur um ein derivatives Recht. Derivat bedeutet, dass die Bewerber, welche die Qualifikationsvoraussetzungen erfüllen, ein Recht auf gleichheitsgerechte Aufnahme in Einrichtungen haben, die in staatlicher Hand monopolisiert sind, nicht aber einen individuellen Verschaffungsanspruch (BVerfGE 147, 253 Rn 105 und Sachs a. a. O. Rn 160). Allerdings verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass nicht nur vorhandenen Kapazitäten ausgeschöpft werden, sondern dass auch bei organisatorischen Maßnahmen in einer Mangellage Rücksicht auf eine erschöpfende Ausnutzung der Kapazitäten genommen wird (Pietzker NVwZ 1984 550ff. 555 und zuletzt weitere Nachweise bei Mann a. a. O. Rn 161). 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 (Hammer/Nagel NJW 1976: 654ff. und NJW 1977: 1257ff. und BVerfGE 43, 291: 326ff. (Veränderung der Universitätsstruktur), 65, 76, 79ff. (Stundenplanänderung)). 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 Flaschenhalse „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 dualen Berufsausbildung verfassungsrechtlich etwas im Schatten. Dabei ist die dominante Stellung der Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammern sowie 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 überbetriebliche oder 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 betrieblichen 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. – Berufsausbildungsabgabe), „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 im Urteil 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 ergibt sich aus dem Gesichtspunkt des Teilhaberechts eine Verantwortung nicht nur der Arbeitgeber (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 (Nagel/Maaß 2017). Im Schrifttum (Manssen in v. Mangoldt/Klein/Starck 2018, Art. 12 Rn 13 und 14 m. w. N. und 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 aufgrund von Tarifverträgen scheitern, kann eine von mehreren Lösungen der skizzierten Probleme der gegenwärtigen dualen Berufsausbildung darstellen, jedenfalls einen maßgeblichen 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 bzw. überbetriebliche 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.

Ein Ausbildungsfonds für Deutschland

Die dauerhafte Erhöhung der Ausbildungsquote kann nur durch einen breiten Mix von Maßnahmen gelingen. Dazu zählen eine Verringerung der hohen Abbrecherquoten in den Schulen, eine frühzeitige möglichst praxisnahe und hochwertige Berufsorientierung, eine berufsvorbereitende und ausbildungsbegleitende Betreuung und Unterstützung von Jugendlichen mit fehlenden Grundkenntnissen aus einer Hand, die Erschließung ungenutzter und zusätzlicher Ausbildungsplätze in den Unternehmen, die Erhöhung der Ausbildungsqualität sowie eine Verbesserung des Matchings zwischen Ausbildungsbewerbern und Unternehmen, bei der auch Zukunftspotenziale der Berufe aufgezeigt werden. Nur durch einen solchen ganzheitlichen Ansatz können die Einmündungsquoten in eine Berufsausbildung erhöht und Abbrüche vermindert werden.

Die einzelwirtschaftlich zu tragenden Kosten der Berufsausbildung sind also nicht die einzige Ursache der sinkenden Ausbildungsquote. Sie spielen aber in dem erwähnten Mix von Maßnahmen eine wichtige Rolle, sodass man zur Erhöhung der Attraktivität einer Berufsausbildung sowohl für die Unternehmen als auch für die nachwachsende Generation auch über neue Finanzierungsstrukturen der Ausbildung nachdenken muss. Durch eine von allen Unternehmen erhobene Ausbildungsumlage können die Kosten einer Ausbildung auf alle Unternehmen verteilt werden. Auch die Unternehmen, die nicht ausbilden wollen oder können, aber von der Ausbildung anderer profitieren, werden an den Kosten beteiligt. Die betriebswirtschaftlichen Risiken einer Ausbildungsinvestition vermindern sich dadurch. Dies stabilisiert und erhöht die Ausbildungsbereitschaft. Gleichzeitig werden durch eine Umlage auch die Gesamtinvestitionen in eine Berufsausbildung erhöht, sodass man durch eine Anhebung der Ausbildungsvergütungen und die Verbesserung der Ausbildungsqualität auch die Attraktivität einer Berufsausbildung erhöhen kann. Diese Ziele und Wirkungen von Ausbildungsfonds wurden in den untersuchten Beispielen der tarifvertraglich geregelten Umlagefinanzierung in der Bauwirtschaft, den gesetzlich geregelten Umlagen in der deutschen Pflegeausbildung sowie der Umlage für die Berufsschulstage in Dänemark sichtbar.

Bei der Ausgestaltung eines Fonds sind die rechtlichen Vorgaben zu berücksichtigen. Ein Fonds ist eine Sonderabgabe, die nur von einer Gruppe erhoben werden darf, die eine besondere Sachnähe zum verfolgten Zweck hat. Zudem müssen die Mittel gruppennützig und nicht für allgemeine Aufgaben verwendet werden. Die besondere Sachnähe ergibt sich aus der Verantwortung der Wirtschaft für die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots betrieblicher Ausbildungsplätze. Sie hat den Nutzen der ausgebildeten Fachkräfte in einem von den Sozialpartnern gemeinschaftlich entwickelten und auf die Bedürfnisse der Wirtschaft abgestimmten System der Berufsausbildung.

Die gruppennützige Verwendung muss durch die Fondskonstruktion sichergestellt werden. Allgemeine Aufgaben im Verantwortungsbereich des Staates, wie die Förderung von Berufsschulen oder Investitionen in die Allgemeinbildung, gehören nicht dazu und würden die rechtliche Zulässigkeit eines Fonds infrage stellen.

Frühere Vorschläge sahen eine Ausbildungsumlage nur in Zeiten einer Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen vor (Bremische Bürgerschaft 1983; Deutscher Bundestag 2004). In der Praxis werden solche Umlagen nur in Krisenjahren erhoben, in guten Zeiten aber nicht. Die Idee war, die Betriebe zu veranlassen, die Ausbildungsquote zu erhöhen, um die Umlage zu vermeiden. Bei einer solchen Konstruktion können sich die Betriebe nicht auf eine verlässliche Finanzierung einstellen. Zudem wird übersehen, dass der dauerhafte Rückgang der Ausbildungsquote inzwischen vor allem auf strukturelle und weniger auf konjunkturelle Entwicklungen zurückzuführen ist. Die ausbildenden Betriebe, vor allem die kleineren, müssen dauerhaft entlastet werden,

um auch in der Lage zu sein, höhere Ausbildungsvergütungen und überbetriebliche Ausbildungsteile zu finanzieren. Zudem ist nicht nachzuvollziehen, dass die überbetriebliche Ausbildung nichtversorgter Jugendlicher aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, da die Ausbildung Aufgabe der Unternehmen ist.

Orientierungspunkt für den folgenden Vorschlag sind daher auf Dauer angelegte Fondsfinanzierungen, wie in Dänemark und Bremen. Branchenlösungen können wegen ihrer Besonderheiten nicht verallgemeinert werden, liefern aber wichtige Anregungen für die Ausgestaltung eines Fonds, wie etwa die paritätische Selbstverwaltung der Fonds im Bauhauptgewerbe oder der Dachdeckerei.

Auf dieser Basis schlagen wir einen Ausbildungsfonds für Deutschland mit folgenden Konstruktionsmerkmalen vor:

- Alle ausbildenden Betriebe erhalten pro Auszubildenden pro Ausbildungsjahr 5.000 €. Das entspricht fast der Hälfte der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung pro Jahr. Die Erstattung für die Ausbildungskosten wird entsprechend der durchschnittlichen jährlichen Steigerungen der Ausbildungsvergütungen dynamisiert.
- Wie in Dänemark kann der Fonds in Berufen mit hohen Fachkräfteengpässen durch die Erhöhung der jährlichen Erstattung und/oder die Finanzierung überbetrieblicher Ausbildungsteile gezielte Anreize zur Erhöhung der Ausbildungsquote setzen.
- Der Fonds übernimmt die Kosten für die außerbetriebliche Ausbildung für nicht versorgte Jugendliche. Es ist mit bis zu 8.000 außerbetrieblichen Ausbildungsplätzen zu rechnen.
- Die Umlage wird, wie beim Konkursausfallgeld zusammen mit dem Beitrag zur Bundesagentur für Arbeit erhoben. Sie wird jährlich festgelegt.
- Branchen, die bereits eine Umlage erheben und Betriebe, die überwiegend nur schulisch Ausgebildete beschäftigen, sollen von der Umlage ausgenommen werden.
- Die Entscheidungen sollen von einem siebenköpfigen Verwaltungsrat getroffen werden, dem jeweils drei Vertreter der Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) sowie ein Vertreter der öffentlichen Hand angehören.

Die Höhe der Umlage wird auf 0,5 % der Bruttolohnsumme veranschlagt. Dieser Betrag errechnet sich aus Daten von 2022 (Kasten 1) und den vorgeschlagenen Maßnahmen.

Modellrechnung zur Höhe der Umlage

Annahmen der Berechnung

1. 1 Prozent der Bruttolohnsumme der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten ergibt 13,1875 Milliarden €. ⁷
2. Erstattungen müssen für 1.166.000 Auszubildende gezahlt werden ⁸
3. Die Kosten eines außerbetrieblichen Ausbildungsplatzes betragen rund 26.000 € pro Jahr. Gerechnet wurden mit den Durchschnittskosten eines überbetrieblichen Ausbildungsplatzes in der integrativen Form von rund 1.300 € pro Monat. Hinzu kommt die monatliche Ausbildungsvergütung. Hier wird mit der Ausbildungsvergütung des zweiten Ausbildungsjahres in Höhe von 731,60 € gerechnet, was ungefähr dem Durchschnitt der Vergütungen über drei Jahre entspricht. Daraus errechnen sich durchschnittliche Kosten pro Jahr von 25.679 €. Der Einfachheit halber wird mit 26.000 € gerechnet
4. Die durchschnittliche Ausbildungsvergütung lag 2022 bei 1.028 € pro Jahr. Die Rückerstattung soll wie in Dänemark die Vergütungen während der beiden Berufsschultage pro Woche (also rund 2 Fünftel) ersetzen, was 4.934 € ausmacht. Der Einfachheit halber wird mit 5.000 € gerechnet.

Ausgaben des Fonds

1. 5,83 Milliarden € für die Erstattung von 5.000 € an die Betriebe für 1.166.000 Auszubildende
2. 0,208 Milliarden € für 8.000 außerbetriebliche Ausbildungsplätze
3. 0,552 Milliarden € für sonstige Maßnahmen (höhere Erstattungen in Engpassberufen oder Finanzierung überbetrieblicher Ausbildung)
4. 6,59 Milliarden € Gesamtsumme
5. Umlage in Höhe von 0,5 % der Bruttolohnsumme zur Finanzierung der Gesamtsumme notwendig

⁷ Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur für Arbeit betragen 2022 31,65 Milliarden € bei einem Beitragssatz von 2,4 % (Bundesagentur für Arbeit: Geschäftsbericht 2022).

⁸ Die Zahl der Auszubildenden lag 2022 bei 1.216.305. Davon wurden die Auszubildenden in Branchen mit tariflichen Fondsregelungen abgezogen (Bauhauptgewerbe 51.890, Dachdeckerei 8.734, Schornsteinfeger 1.900, Garten- und Landschaftsbau 940).

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.
- Barczak, T. & Pieroth, B., 2021. Rechtliche Rahmenbedingungen eines Landesausbildungsfonds im Lande Bremen, Passau und Münster.
- BIBB, 2023. Datenreport zum Berufsbildungsbericht. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Berlin
- 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.
- BMBF, 2023. Berufsbildungsbericht 2023, Berlin www.bmbf.de/SharedDocs/Downloads/de/2023/berufsbildungsbericht-2023-kabinettfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- 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, Gerhard, 2018. *Die duale Berufsausbildung – das Geheimnis der deutschen Wettbewerbsfähigkeit*. Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation. IAQ-Report, Nr. 2018-05.
- Bosch, Gerhard, 2023. Der Wert beruflicher Arbeit und Ausbildung. Thesen zum schleichenden Reputationsverlust und Perspektiven für eine nachhaltige Aufwertung. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis* 1/2023, S. 12–16
- 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.

Bremische Bürgerschaft, 1983. Gesetz über die Förderung der Berufsausbildung im Lande Bremen, Drucksache 11/47.

Bremische Bürgerschaft 2023. Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen. Drucksache 20/1783.

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

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

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

Deutscher Bundestag, 2004. Berufsausbildungssicherungsgesetzes (BT-Drs. 15/2820).

Dielmann, G., 2021. Die Gesundheitsberufe im Berufsbildungssystem – ein Überblick.
In: denk-doch-mal.de/ausgaben/01-21-beruflichkeit-in-den-gesundheits-und-pflegeberufen/

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.

Eckelt, M., Mohr, S., Gerhards, C. & Burkard, C., 2020. Rückgang der betrieblichen Ausbildungsbeteiligung: Gründe und Unterstützungsmaßnahmen mit Fokus auf Kleinstbetriebe. Bonn.

Expertenkommission, 2022. Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen.
www.bremen-innovativ.de/wp-content/uploads/2022/05/2022-05-30-Abschlussbericht-Expertenkommission-Ausbildungsfoerderungsfonds.pdf

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.

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

Hammer, U. & Nagel, B., 1976. Kontrolle von Kapazitätsfestsetzungen im Hochschulbereich, in: NJW 1976 S.654–662

Hammer, U. & Nagel, B., 1977. Die Öffnung der Hochschulen als Verfassungsproblem. in: NJW 1977, S. 1257–1263.

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.

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

Nagel, B. & Jaich, R., 2004. Bildungsfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl. Baden-Baden

Nagel, B. & Maaß, D., 2017. Das Rechtssystem in der Weiterbildung, in Krug, P. & Nuissl, E. (Hg.), Praxishandbuch Weiterbildungsrecht, Neuwied, Loseblatt Stand Dez. 2017.

Pietzker, J., 1984. Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, in: NVwZ 1984 550 - 556

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

Schönfeld, G. & Wenzelmann, F., 2024. Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2023: Anstieg erneut unterhalb der Inflationsrate. Bonn

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

SOKA Bau, 2023. Geschäftsbericht 2022, Wiesbaden.

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

ver.di Jugend, 2022. Ausbildungsreport Pflegeberufe 2021. Berlin www.gesundheit-soziales-bildung.verdi.de/++file++63492153d04b586de48bfd09/download/V-FB3_010_Ausbildungsreport_2022_RZ_Impressum_korr_sis.pdf Zugriff am 22.4.2024).

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

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

Wacker K., 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.

Impressum

Herausgeber

Vorstand IG Metall
Ressort Bildungs- und Qualifizierungspolitik
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
60329 Frankfurt am Main

Vorstand ver.di
Bereich Weiterbildungspolitik
Paula-Thiede-Ufer 10
10179 Berlin

Text

Prof. Dr. Gerhard Bosch, Prof. Dr. Bernhard Nagel

Koordination

Dr. Roman Jaich, Thomas Ressel

Gestaltung

4s-design.de

© Juni 2024

