



**Die Senatorin für Wirtschaft,
Arbeit und Europa**

ABSCHLUSSBERICHT

der Expertenkommission zur Einführung eines
umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds
in der Freien Hansestadt Bremen

Autoren:

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

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

Prof. Dr. Bernhard Nagel, Universität Kassel

Dr. Jan Wedemeier, Hamburgisches WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

Dirk Werner, Institut der deutschen Wirtschaft (IW)

Clemens Wieland, Bertelsmann Stiftung

23.05.2022

Erstellt im Auftrag der
Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa
Zweite Schlachtpforte 3
28195 Bremen
<https://www.wirtschaft.bremen.de>

Ansprechpartnerin:
Claudia Koring
E-Mail: claudia.koring@wae.bremen.de

Abschlussbericht online abrufbar unter:
www.bremen-innovativ.de

Inhalt

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

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

1 Auftrag und Arbeitsweise der Expertenkommission

1.1 Auftrag der Expertenkommission

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

„Die Bereitstellung von ausreichenden Ausbildungsplätzen ist Aufgabe der Wirtschaft, unterstützt durch die öffentliche Hand. Obwohl die öffentliche Hand zusätzliche Plätze geschaffen hat, wurden die betrieblichen Ausbildungsplätze nicht erhöht. [...] Wir werden die Sozialpartner deshalb bei der Einführung von Ausbildungsfonds unterstützen und eine landesrechtliche Regelung für jene Branchen schaffen, in denen keine tarifvertragliche Regelung für einen branchenbezogenen, umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zustande kommt.

Wir werden eine Kommission einrichten, die bis zu Beginn des Ausbildungsjahrs 2021/22 diese landesrechtliche Rahmensetzung entwickelt, wenn die in den Bremer Vereinbarungen von den Partnern zugesagten Anstrengungen erneut nicht zur vereinbarten Steigerung der besetzten Ausbildungsplätze führt. Die Partner der Bremer Vereinbarungen werden in die Beratung einbezogen. Mit der Vorbereitung für die mögliche Einsetzung der Kommission wird die Koalition sofort beginnen.“ (Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019-2023, 13.08.2019, S. 67f¹)

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Arbeitsweise der Expertenkommission

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

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

Zur Unterstützung ihrer Arbeit hat die Kommission folgende Sachverständige gehört:

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

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

2 Die rechtliche Lage: Rechtsprechung zu Ausbildungsfonds

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

Das Angebot von Ausbildungsplätzen im Bereich der dualen Berufsausbildung ist Aufgabe der Unternehmen. Wenn es darum geht, den Rückgang des Angebots anzugehen, ist die Frage legitim, ob und inwieweit sich der Staat aus der Entwicklung heraushalten kann und darf. Man kann argumentieren (vgl. Nagel/Jaich, 2004), es bedürfe einer Auffangregelung, um einen Anreiz zu tarifvertraglichen Regelungen zu bieten. Der Staat soll für die Normierung dieser Auffangsanktionen verantwortlich sein, die immer dann greifen sollen, wenn eine tarifliche Regelung scheitert. Diese Überlegung steht nicht im luftleeren Raum, sondern ist vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und ausdifferenzierten Grundrechts auf Bildung und Studium zu betrachten. Es gibt nicht nur das auf Art. 2 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit) i. V. mit Art. 7 GG (Schulwesen) basierende Recht auf schulische Allgemeinbildung, erst jüngst vom Gericht in der sog. zweiten Corona-Entscheidung (BVerfG v. 19.11.2021) präzisiert, sondern auch das in vielen Numerus-Clausus-Urteilen (grundlegend BVerfGE 33, 303, 331f. für wissenschaftliche Hochschulen) im Hochschulbereich entwickelte Teilhaberecht auf anschließende Bildung und auf Studium „unter dem Vorbehalt des Möglichen“, das auf Art. 12 Abs. 1 GG (Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte), dem Gleichheitssatz von Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip in Art. 20 GG gegründet ist. Während das Grundrecht auf schulische Bildung Ansprüche der Grundrechtsträger auf Aufnahme in eine Einrichtung begründet, handelt es sich bei dem im Bereich der Hochschulen ausdifferenzierten Teilhaberecht (vgl. statt aller zuletzt den Überblick bei Mann in Sachs, 2021, Art. 12 Rn 160ff.) nur um ein derivatives Recht der die Qualifikationsvoraussetzungen erfüllenden Bewerber auf gleichheitsgerechte Aufnahme in Einrichtungen, die in staatlicher Hand monopolisiert sind, nicht aber um einen individuellen Verschaffungsanspruch (vgl. BVerfGE 147, 253 Rn 105 u. Mann in Sachs, 2021, Rn 160). Allerdings verlangt das Bundesverfassungsgericht, dass nicht nur vorhandene Kapazitäten ausgeschöpft werden, sondern dass auch bei organisatorischen Maßnahmen in einer Mangellage Rücksicht auf eine erschöpfende Ausnutzung der Kapazitäten zu nehmen ist (vgl. dazu schon Hammer/Nagel, 1976 u. 1977 u. BVerfGE 43, 291, 326ff. (Veränderung der Universitätsstruktur), 65, 76, 79ff. (Stundenplanänderung)). Insofern kann das derivative Teilhaberecht partiell zu einem Recht auf Kapazitätsverbesserung mutieren. Das ist im Extremfall zwar kein individueller Verschaffungsanspruch auf einen Studienplatz, aber doch ein Anspruch auf organisatorische Verbesserungen. Der Staat hat dem durch Kapazitätsverordnungen Rechnung getragen, die nicht nur auf eine Ausschöpfung bestehender Kapazitäten, sondern auch auf eine gleichmäßige Verteilung, d. h. unter anderem auf die Beseitigung von Flaschenhälsen und anderen organisatorischen Schwachpunkten, gerichtet sind (vgl. dazu Pietzker, 1984 und zuletzt weitere Nachweise bei Mann in Sachs, 2021, Rn 161). Er muss im Fach Medizin nicht so viele Studienplätze schaffen, dass alle Bewerber versorgt werden können,

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

Pietzker, NVwZ 1984 550ff. 555.

3 Ausbildungsmarkt in Bremen: Versorgungs- und Besetzungsprobleme

3.1 Einführung

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Ausbildungsplatzangebot der dualen Ausbildung

3.2.1 Ausbildungsquoten und Ausbildungsbetriebsquote

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

Tabelle 1: Ausbildungsquoten im Land Bremen

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

Quelle: BIBB Datenreport, 2021

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

Tabelle 2: Ausbildungsbetriebsquoten im Land Bremen

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

Quelle: BIBB Datenreport, 2021

Das IAB-Betriebspanel für Bremen zeigt, dass im Ausbildungsjahr 2019/2020 19 % aller Betriebe in Bremen einen Ausbildungsplatz angeboten haben² (westdeutsche Großstädte 18 %, Deutschland 18 %). Das entspricht einer Quote von 59 % der Bremer Betriebe mit Ausbildungsberechtigung (Tabelle 3) (vgl. Frei, et al., 2021). Die betriebliche Ausbildungsbeteiligung lässt nicht notwendigerweise einen Rückschluss auf die Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge zu. So stieg beispielsweise im Ausbildungsjahr 2018 die Ausbildungsbeteiligung leicht an, während gleichzeitig die Zahl der Vertragsabschlüsse im Land Bremen sank (vgl. Matthes, et al., 2019). Über eine Ausbildungsberechtigung verfügten 2018 nach eigenen Angaben 56 % der Betriebe in Bremen (westdeutsche Großstädte: 51 %, Bundesdurchschnitt: 54 %), wobei mit der Betriebsgröße der Anteil deutlich zunimmt (vgl. Frei, et al., 2019).

Tabelle 3: Ausbildungsvoraussetzungen und Ausbildungsbeteiligung nach Betriebsgrößenklassen

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

Quelle: IAB-Betriebspanel Bremen 2018

3.2.2 Betriebliches Ausbildungsplatzangebot

Das Ausbildungsplatzangebot³ im Land Bremen ist - entsprechend dem Bundestrend - insgesamt seit Jahren rückläufig (siehe Tabelle 4). Ein Vergleich des Ausbildungsplatzangebotes 2021 mit dem Jahr 2011 zeigt einen relativ moderaten Rückgang von 11,24 % (Hamburg - 18,4 %, Berlin -17,6 %, Deutschland -11,87 %). Diese Tendenz bestätigt sich auch beim Rück-

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

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

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

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

	2011	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausbildungsplatzangebot FHB⁴	6.408	6.102	6.051	6.213	5.973	5.517	5.688
- davon betrieblich FHB	5.949 92,8 %	5.775 94,6 %	5.643 93,3 %	5.823 93,7 %	5.685 95,2 %	5.127 92,9 %	5.328 93,7 %
Hamburg							11.835
- davon betrieblich HH							11.382 96,2 %
Berlin							15.537
- davon betrieblich B							14.358 92,4 %
Deutschland							536.238
- davon betrieblich D							519.726 96,9 %
darunter unbesetzt (nur betrieblich) FHB	3,2 % 190	2,4 % 146	2,5 % 151	6,0 % 372	3,5 % 198	6,6 % 338	7,0 % 375
Hamburg							2,4 %
Berlin							7,7 %
Deutschland							12,2 %

Quelle: BIBB-Ausbildungsmarktstatistik 2021

3.2.3 Unbesetzte Ausbildungsplätze

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

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

⁴ Freie Hansestadt Bremen

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

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

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

3.2.4 Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge

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

Ein Blick auf die Anteile betrieblicher und öffentlich finanzierter Ausbildung zeigt, dass im Land Bremen die Stabilisierung des Ausbildungsmarktes mit einem relativ hohen Anteil überwiegend öffentlich finanzierter Ausbildung⁵ einhergeht. Bremen hat 2021 nach Berlin einen der höchsten Anteile überwiegend öffentlich finanzierter Ausbildung im Bundesgebiet im Ländervergleich.

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

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

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

Quelle: BIBB-Ausbildungsmarktstatistik 2021

3.3 Ausbildungsplatznachfrage und weiter suchende Bewerber:innen

Die Ausbildungsplatznachfrage umfasste im Jahr 2021 nach der erweiterten Definition⁶ 6213 Personen. Im Vergleich mit dem Jahr 2011 sank die Nachfrage um 11,34 %, was deutlich unterdurchschnittlich ist (Hamburg -14,31 %, Berlin -9,74 %, Bundesweit -15,72 %). Von den 6213 Ausbildungsplatznachfrager:innen waren 897 Bewerber:innen erfolglos, das entspricht einem Anteil von 14,4 % und ist damit im Ländervergleich überdurchschnittlich (Bundesdurchschnitt 12,5 %, Hamburg 13,1 %, Berlin 23,1 %). Im Jahr 2011 lag der Anteil der weiter Suchenden bei 11,3 % und damit deutlich niedriger im Vergleich zum Jahr 2021. Gänzlich ohne Alternative blieben zum Stichtag 30.09.2021 wiederum 335 Personen (Unversorgte), in 2011 waren es 98 (siehe Tabelle 6).

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

Tabelle 6: Ausbildungsplatznachfrage mit Vergleich zum Vorjahr nach erweiterter Definition

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

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

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

3.3.1 Verbleib junger Menschen zwischen 15 bis unter 25 Jahren

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

3.3.2 Angebots-Nachfrage-Relation (ANR)

Das Land Bremen weist zu wenige Ausbildungsangebote für die Bewerber:innen auf, um allen jungen Menschen ein auswahlfähiges Angebot zu bieten. Rechnerisch stehen in Bremen aktuell 100 Ausbildungsnachfragenden 91,6 Angebote gegenüber (erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation⁷). Als Zeitreihe betrachtet zeigt sich die erweiterte Angebots-Nachfrage-Relation (eANR) im Land Bremen in den letzten Jahren stabil (siehe Tabelle 7). Bundesweit zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede. Nach Ländern schwankte 2021 die eANR zwischen

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

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

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

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

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

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

3.3.3 Ausbildungsinteressierte und Einmündungsquoten ausbildungsinteressierter Jugendlicher

Die institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten beinhalten neben den Nachfrager:innen auch die von der Agentur für Arbeit registrierten „anderen ehemaligen Bewerber:innen“, die ihren Vermittlungswunsch vor dem Stichtag 30.09. wieder aufgaben. Diese Zahl gilt als wesentliche Größe für das tatsächliche Interesse an Berufsausbildung⁹. Die Zahl der in einem Berichtsjahr institutionell erfassten ausbildungsinteressierten Personen (AI) lag im Land Bremen im Jahr 2021 bei 8275, im Vergleich zum Jahr 2011 mit 8973 ist das ein Rückgang von 7,8 % (siehe Tabelle 8).

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

⁸ Ausbildungsplatzangebote je 100 Unversorgten.

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

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

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

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

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik 2021

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

3.3.4 Ein- und Auspendler:innen im Land Bremen

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

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

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

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

3.4 Passungsprobleme und Fachkräftebedarf am Arbeitsmarkt

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

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

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

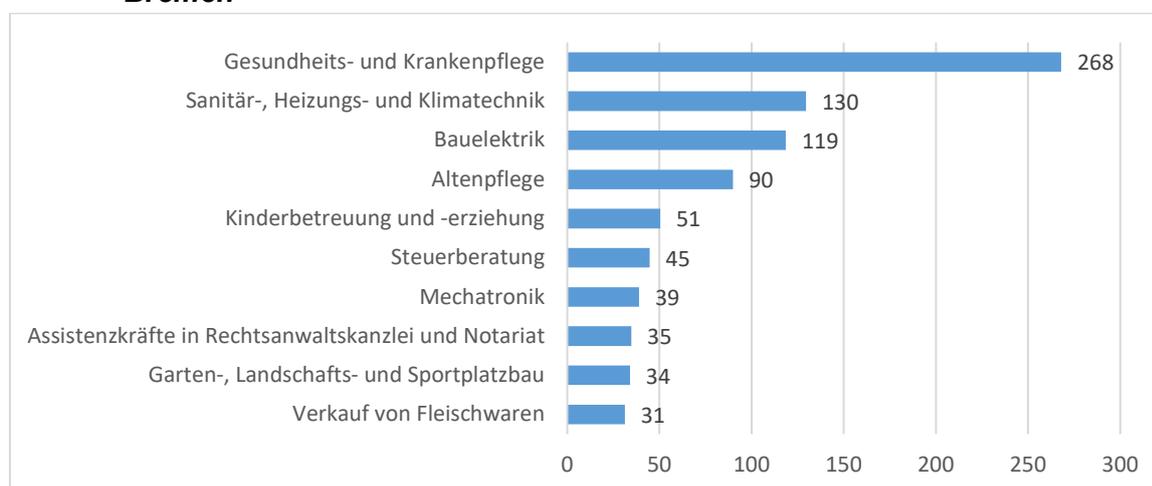
Die Erhöhung des „Index Passungsprobleme“ der letzten beiden Jahre spiegelt den Anstieg der Besetzungsprobleme in Bremen wider: Der Anteil unbesetzter Stellen stieg an und traf auf relativ gleichbleibend hohe Versorgungsprobleme (siehe Abschnitt Unbesetzte Ausbildungsplätze). So zeigen sich auch bei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

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

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

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

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



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

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

3.5 Junge Erwachsene ohne Berufsabschluss

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

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

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

Quelle: BIBB Ausbildungsmarktstatistik Dezember 2021, BIBB-Datenreport 2021

Literaturverzeichnis

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

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

Bundesagentur für Arbeit, 2021. *Fachstatistiken - Interaktive Diagramme und Tabellen*. [Online]

Available at: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Interaktive-Statistiken/Ausbildungsmarkt/Ausbildungsmarkt-Nav.html;jsessionid=61F2F12BB243FF5C0DBB9091D653EF94>

[Zugriff am 11. März 2022].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4 Berufsbildungspolitik in Bremen – Maßnahmen und Erfahrungen

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

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

4.1 Jugendberufsagentur Bremen-Bremerhaven

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

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

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

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

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

4.2 Ausbildungsgarantie

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

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

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

4.3 Ausbildungsverbünde

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

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

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

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

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

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

4.4 Vereinbarungen und Bündnisse

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

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

4.5 Attraktivitätssteigerung der beruflichen Ausbildung

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

Geplant sind darüber hinaus beispielsweise die folgenden Projekte des Landes:

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

5 Stand der Forschung zu Ausbildungsfonds

5.1 Ziele und Typen von Fonds

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

Im deutschen Sozialsystem gibt es mehrere gesetzliche und tarifvertraglich vereinbarte Umlagen, wie etwa zur Finanzierung des Mutterschutzes, des Insolvenzgeldes, des Wintergeldes in bestimmten Branchen (Baugewerbe, Dachdeckerei, Garten- und Landschaftsbau), der 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.2 Wirkungen von Ausbildungsfonds

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mehrere österreichische Untersuchungen (vgl. Wacker, 2007; Vogtenhuber et al., 2010a; Vogtenhuber et al., 2010b) untersuchen die Auswirkungen von Ausbildungsplatzsubventionen. Sie kritisieren, dass drei Viertel der Ausbildungsverhältnisse auch ohne die 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 nichtausbildenden und Kostenentlastung der ausbildenden Betriebe liegt, ist die Mitnahme der ausbildenden Betriebe ja gewünscht und einer der vereinbarten Zwecke des Fonds.

5.3 Ausgewählte Beispiele

5.3.1 Ausbildungsfonds im deutschen Bauhauptgewerbe

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

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

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

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

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

*** Bis 1991 nur Westdeutschland

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: SOKA-Bau Geschäftsbericht 2020

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

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

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

5.3.2 Pflegeausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen

5.3.2.1 Entwicklung und Gründe für die Umlage

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

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

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

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

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

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

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

5.3.2.2 Funktionsweise und Ablauf der Umlage

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

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

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

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

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

- (1) Ambulante Pflegeeinrichtungen: Summe der im Jahr abgerechneten Punkte nach SGB XI, Umsatz, der im Jahr durch die Zeitvergütung erwirtschaftet wurde, vereinbarter individueller Punktwert im Jahr.
- (2) Stationäre Pflegeeinrichtungen: Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) aller Pflegefachkräfte, die am 15. Dezember des Vorjahres in der stationären Pflegeeinrichtung beschäftigt

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

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

- (3) Krankenhäuser: voraussichtliche Fallzahlen vollstationär, voraussichtliche Fallzahlen teilstationär, voraussichtliche Fallzahlen vollstationär (Psychiatrie), voraussichtliche Fallzahlen teilstationär (Psychiatrie), stationsäquivalente Fälle.
- (4) Pflegeschulen: durchschnittliche Bruttoarbeitsgeberkosten der hauptamtlichen Lehrkräfte gemäß dem jahresdurchschnittlichen Verhältnis von hauptamtlichen Lehrkräften pro Auszubildenden (Lehrer-Schüler-Verhältnis z.B. 1:24).

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

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

Die Refinanzierungsbeträge von Pflegebedürftigen für das Kalenderjahr 2022 betragen für die

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

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

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

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

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

Die Größe des Pflegeausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen betrug:

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

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

5.3.2.3 Bewertung und Erfolgsfaktoren

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

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

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

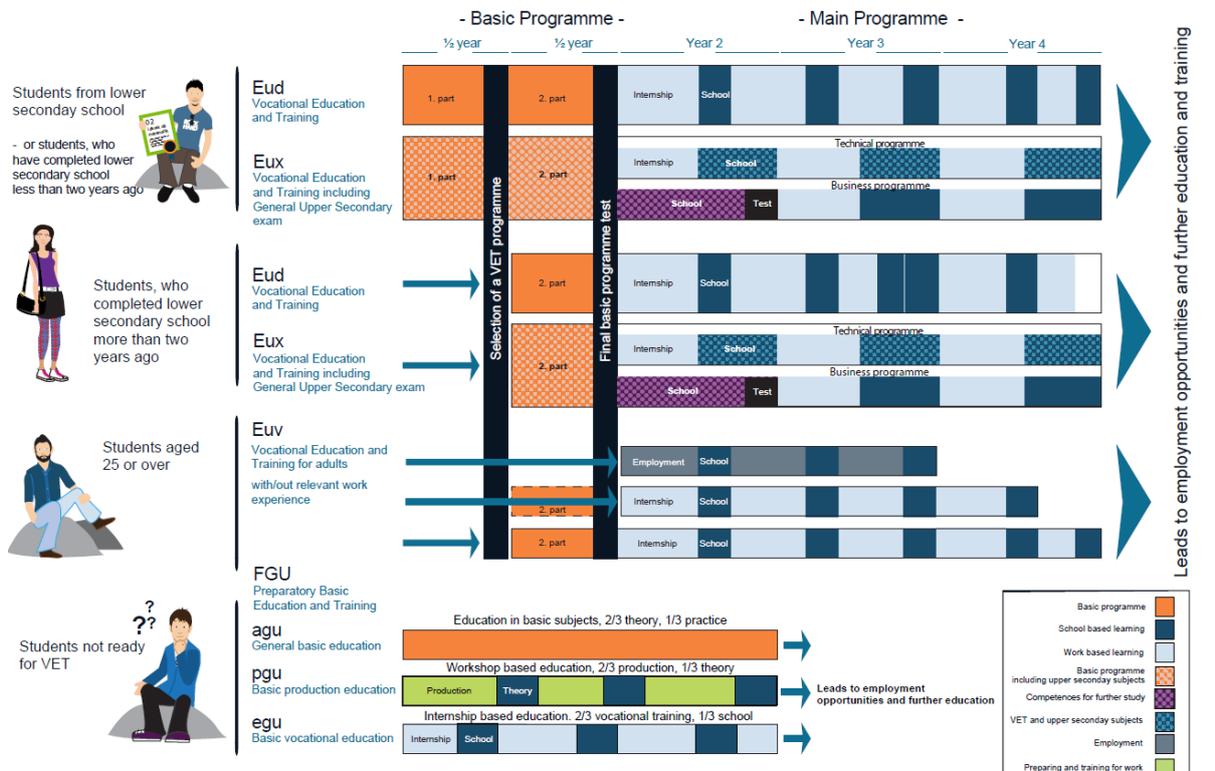
Auch die im Vergleich zu den bisherigen Ausbildungen deutlich anspruchsvollere Ausbildung wäre ohne die Umlagefinanzierung nicht möglich geworden, da sie die Ausbildungskosten und damit auch die Investitionsrisiken der ausbildenden Betriebe noch erhöht hätte. Denn durch die Zusammenführung der Berufsausbildung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

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

5.3.3 Der dänische Ausbildungsfonds (Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag AUB)

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

Schaubild 1: Struktur des dänischen dualen Ausbildungssystems



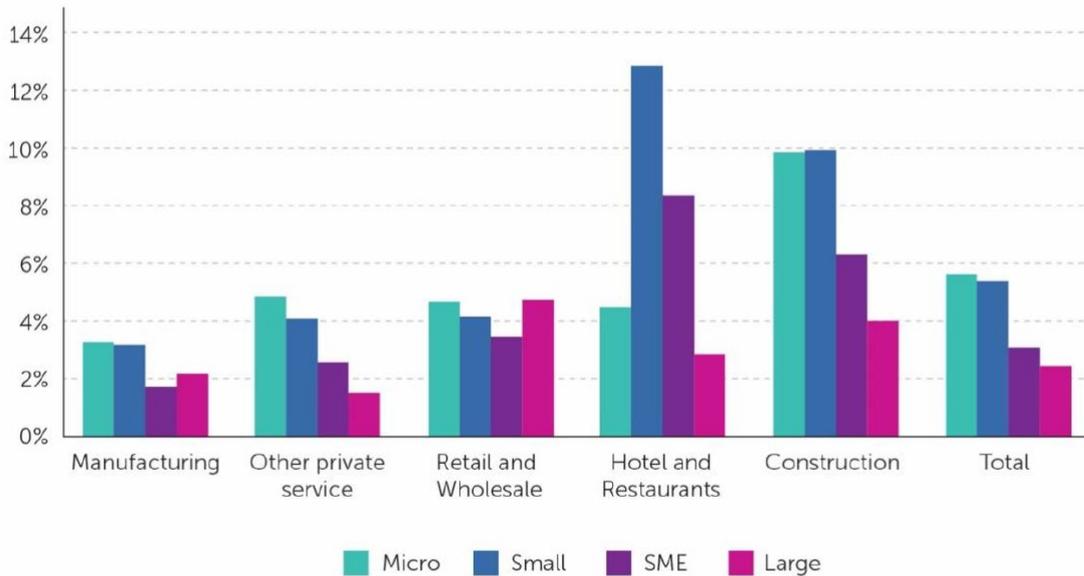
Quelle: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahU-KEwiklcHXosb3AhVXgf0HHcTnDMMQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Feng.uvm.dk%2F%2Fmedia%2Ffiler%2Fuv-m-eng%2Fpdf%2F19%2F190617-infografik-eng-vocational-education-and-training.pdf&usq=AOvVaw2JkxK7i2H7AUE-vzNciGS1>

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

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

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

Schaubild 2: Ausbildungsquoten nach Branche und Betriebsgröße 2018



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

Quelle: Ibsen & Thelen, 2020, S. 23

Nach Angaben in der Datenbank des Cedefop¹² sind die Ausbildungsvergütungen weitaus höher als in Deutschland, und zwar für alle Berufe einschließlich der in Deutschland in der Regel nur gering vergüteten Dienstleistungsberufe. Sie liegen zwischen 30 % (erstes Ausbildungsjahr) und 70 % (viertes Ausbildungsjahr) eines durchschnittlichen Beschäftigten und für über 25-Jährige mit einer Jahresvergütung von 29.894 Euro nochmals höher. Auszubildende erhielten in 2016/2017 folgende Jahresvergütungen im ersten und vierten Ausbildungsjahr:

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

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

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

¹² <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/financing-apprenticeships>

¹³ ebenda

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

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

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

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

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

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

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

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁴ <https://businessindenmark.virk.dk/guidance/aub-bid-arbejdsgivernes-uddannelsesbidrag/aub-bid-employer/>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6 Beispiele für Ausbildungsgarantien

6.1 Die Ausbildungsgarantie in Österreich

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

6.1.1 Funktionsweise, Varianten und Ablauf

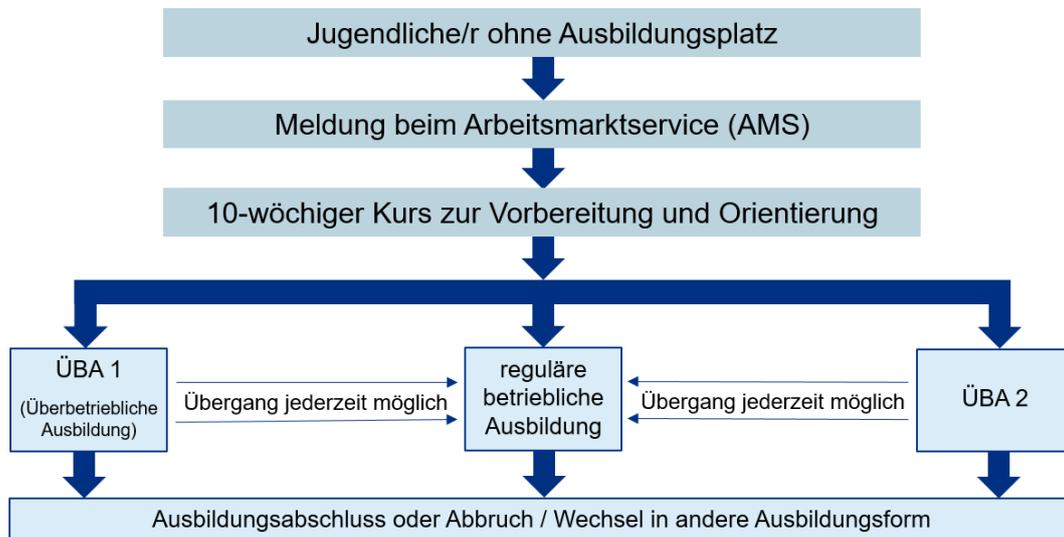
Wie funktioniert die Ausbildungsgarantie genau (vgl. zu den folgenden Ausführungen Wieland, 2020)? Wenn ein junger Mensch Schwierigkeiten bei der Ausbildungsplatzsuche hat oder seine Ausbildung abgebrochen hat, muss er sich zunächst beim Arbeitsmarktservice (AMS) melden. Diesem entspricht in Deutschland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

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

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

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

Die Ausbildungsgarantie in Österreich: Ablauf



Quelle: Eigene Darstellung

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

6.1.2 Übergänge in Ausbildung und Arbeitsmarkt

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

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

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

6.1.3 Gesetzliche Verankerung

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

obliegt die Zuständigkeit für das AMSG dem Arbeitsministerium, sodass hier ein Zusammenspiel beider Ministerien für die ÜBA notwendig ist. In § 30 BAG heißt es:

„Die überbetriebliche Lehrausbildung ergänzt und unterstützt die betriebliche Ausbildung in Lehrbetrieben gemäß § 2 für Personen, die kein Lehrverhältnis gemäß § 12 beginnen können und die das Arbeitsmarktservice nicht erfolgreich auf eine Lehrstelle vermitteln konnte.“

Darüber hinaus sind im genannten Paragraphen die Voraussetzungen geregelt, die Trägereinrichtungen der ÜBA mitbringen müssen, um eine Bewilligung als Ausbildungseinrichtung zu erhalten, sowie die Bestimmungen zur Anrechenbarkeit bei einem Wechsel in ein betriebliches Lehrverhältnis. Im Berufsausbildungsgesetz sind auch die Priorität der betrieblichen Lehrausbildung und der Vermittlungsauftrag verankert:

„Die Ausbildung in überbetrieblichen Ausbildungseinrichtungen hat daher auch die Einbeziehung von Unternehmen, bevorzugt von solchen, die auch zur Ausbildung von Lehrlingen berechtigt sind, zu beinhalten mit dem Ziel, den auszubildenden Personen den Beginn eines Lehrverhältnisses gemäß § 12 zu ermöglichen (Vermittlungsauftrag).“

Diese Verankerung im Berufsausbildungsgesetz ermöglicht es dem Arbeitsmarktservice (AMS), Träger zu beauftragen, anerkannte vollwertige Ausbildungen durchzuführen. Dieser Auftrag ist ebenfalls gesetzlich vorgegeben (§ 38d AMSG):

„Soweit berufliche Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche nicht durch Vermittlung auf Lehrstellen oder andere Maßnahmen sichergestellt werden können, hat das Arbeitsmarktservice geeignete Ausbildungseinrichtungen mit der überbetrieblichen Lehrausbildung zu beauftragen.“

Die bereits im BAG geforderten Qualitätsstandards sowie der Vermittlungsauftrag werden in § 38d AMSG konkretisiert:

„Der Verwaltungsrat hat Richtlinien für die überbetriebliche Ausbildung, die den berufsausbildungsrechtlichen Vorschriften für Ausbildungseinrichtungen vergleichbare Qualitätsstandards enthalten, zu erlassen. Die Richtlinien haben auf die Verpflichtung zur Setzung gezielter Bemühungen zur Übernahme der auszubildenden Personen in ein betriebliches Lehrverhältnis Bedacht zu nehmen (...).“

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

6.1.4 Finanzierung

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

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

Ziele sind die

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

6.1.5 Bewertung und Erfolgsfaktoren

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

6.2 Das Hamburger Ausbildungsmodell und die Hamburger Ausbildungsplatzgarantie

6.2.1 Zielsetzung und Zielgruppe

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

6.2.2 Funktionsweise der Berufsqualifizierung

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

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

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

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

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

6.2.3 Individuelle Begleitung

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

6.2.4 Auswahl der Berufe

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

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

6.2.5 Aktuelle Zahlen

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

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Der Vorschlag der Kommission

7.1 Ausgangssituation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Die Ziele

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

Die Kommission ist sich einig, dass die vom Bundesland beschlossene und eingeführte Ausbildungsgarantie in Bremen¹⁷, wie auch in anderen Bundesländern, nur durch einen breiten Mix von Maßnahmen gelingen kann. Dazu zählen schulische Anstrengungen, um die Schulabbrecher:innenquote zu verringern, eine frühzeitige, auch unter Corona-Bedingungen möglichst praxisnahe und hochwertige Berufsorientierung, eine Verbesserung des Matchings zwischen Ausbildungsbewerber:innen und Unternehmen, bei der auch Zukunftspotenziale der Berufe aufgezeigt werden, die Erschließung ungenutzter und zusätzlicher Ausbildungsplätze in den Unternehmen, eine ganzheitliche und maßnahmenübergreifende Betreuung und Begleitung der Jugendlichen aus einer Hand, die Erhöhung der Ausbildungsqualität, beispielsweise durch Qualifizierungsangebote für das Berufsbildungspersonal sowie die berufsvorbereitende und ausbildungsbegleitende Betreuung und Unterstützung von Jugendlichen mit fehlenden Grundkenntnissen. Nur durch einen solchen ganzheitlichen und akteursübergreifenden Ansatz können die Einmündungsquoten in eine Berufsausbildung erhöht und Abbrüche vermindert werden.

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

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

7.3 Unser Vorschlag: Ein Ausbildungsförderungsfonds in Bremen

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

¹⁷ Vgl. Kapitel 4 (Berufsbildungspolitik)

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

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

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

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

¹⁸ Vgl. Kapitel 1.1 Auftrag der Expertenkommission

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

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

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

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

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

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

Kasten 1: Gelingensbedingungen des Bremer Ausbildungsförderungs fonds

- I. Für die Unterstützung von ausbildenden Betrieben sind folgende Kriterien relevant
 - Lösungsansätze für die Praxis: Betriebe sollen bei der Ausbildung unterstützt werden. Dafür sollen relevante Probleme und Bedarfe der Praxis identifiziert und mit Umsetzungsbeispielen unterlegt werden. Auf dieser Basis sind passende Lösungsansätze zu entwickeln, die nicht über bereits vorhandene Förderinstrumente abgedeckt werden.
 - Innovative Konzepte: Betriebe sollen in der Ausbildungspraxis begleitet werden, um die Qualität und den Erfolg der Ausbildung zu fördern. Denkbar ist beispielsweise die Entwicklung solcher Konzepte in folgenden Bereichen:
 - Basiskompetenzen z.B. im Bereich Mathematik berufsbezogen fördern,
 - digitale Berufsorientierung verbessern, um das Matching zwischen angebotenen Ausbildungsstellen und Ausbildungsinteressen der Jugendlichen zu fördern,
 - Betriebe bei einer hochwertigen (digitalen) Gestaltung der Ausbildung beraten,
 - Notfalltelefon bei drohendem Ausbildungsabbruch mit konkreten Unterstützungsangeboten einrichten.
 - Ergänzung oder Verzahnung bestehender Förderangebote: Bestehende Förderangebote (wie EQ, AsA flex) von Land und BA sollen ergänzt oder mit Fokus auf eine gesteigerte Betriebsnähe sinnvoll miteinander verzahnt werden.
 - Fachkräftemangel entgegenwirken: Bei den zu entwickelnden Konzepten sollte ein besonderes Augenmerk auf die Fachkräftesituation in den jeweiligen Berufen gelegt werden. Die Finanzierung dieser Maßnahmen sollte vorrangig in solchen Berufen erfolgen, in denen Fachkräftemangel besteht. Gleichzeitig ist aber auch die Eignung der Jugendlichen zu berücksichtigen, die durch zu komplexe Anforderungen auch scheitern können.
 - Beratung von Ausbildungsbetrieben: Die im Rahmen der Initiative entwickelten Maßnahmen könnten von „Ausbildungslotsen“ beratend in Abstimmung mit den interessierten Betrieben ausgesucht und bei der Implementation im Betrieb begleitet werden.
- II. Für die Begleitung Jugendlicher sind folgende Kriterien relevant
 - Kontinuierliche und individuelle Begleitung Jugendlicher: Eine bestehende Förderlücke ist die kontinuierliche, individuelle Begleitung gefährdeter Jugendlicher bereits während der Schule und über mögliche Fördermaßnahmen hinweg bis zum Einstieg und Verbleib bis zum Ende der Ausbildung. Hierfür können beispielsweise „feste Partnerschaften“ entwickelt und implementiert werden, die eine persönliche Begleitung vor und während der Ausbildung ermöglichen und über praxisnahe und trägerübergreifende Angebote der Sozialarbeit eng mit Betrieben vernetzt sind.
- III. Für die Ausgestaltung außerbetrieblicher Ausbildung sind folgende Kriterien relevant
 - Für den Fall, dass der Zugang zur betrieblichen oder vollzeitschulischen Ausbildung nicht gelingt, sollte der Staat außerbetriebliche Alternativen zur Verfügung stellen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Für	Gegen
<ul style="list-style-type: none"> - Überdurchschnittlicher Rückgang der Ausbildungsquote in diesen Unternehmen - Gerade diese Unternehmen finden häufig keine Auszubildenden - Vor allem Kleinstunternehmen und Start-ups bilden unterdurchschnittlich aus und würden mittlere und große Unternehmen subventionieren - Durch hohe Fluktuation verlieren Kleinunternehmen viele Fachkräfte an mittlere und größere Unternehmen - Kostendruck in diesen Unternehmen überdurchschnittlich - Kleine Unternehmen verfügen besonders häufig nicht über die Ausbildungsberechtigung und könnten damit ohnehin nicht direkt vom Fonds profitieren 	<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 - Nichtbeteiligung eines großen Teils der Unternehmen an der Finanzierung untergräbt die Legitimität des Fonds in der Wirtschaft - Die Struktur der Branchen unterscheidet sich erheblich voneinander, daher würden manche Branchen mit größerer Unternehmensstruktur deutlich stärker belastet als andere

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

Kasten 3: Beitrag für die Bremer Arbeitnehmerkammer

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

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

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

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

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

7.4 Eine weitere Meinung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kasten 5: Grundannahmen zur Berechnung der Umlage

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

Tabelle 3: Bedarfssummen

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 5: KMU-Klassifikationstabelle nach IfM Bonn

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

Berechnung des Umlagesatzes

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

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

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

Weitere Definitionen

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

Arbeitnehmer:in

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

Bruttolöhne und -gehälter

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

Bruttolohnsumme

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

Unternehmen und Betriebe

Betrieb: „Örtliche Niederlassung (nicht Unternehmen) des Wirtschaftsbereichs Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, Verarbeitendes Gewerbe (einschließlich Verwaltungs-, Reparatur-, Montage- und Hilfsbetriebe, die mit dem meldenden Betrieb örtlich verbunden sind oder in dessen Nähe liegen)“ (Statistisches Landesamt Bremen, 2021).

Unternehmen: „Unter einem Unternehmen versteht man den wirtschaftlich-rechtlichen Rahmen eines oder mehrerer Betriebe“ (Kyrer, 2017).

Literaturverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anhang

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

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

BBR	Ausbildung	Übergangsangebote im berufsbildenden Schulsystem	Erwerb AHR/FHR	ohne Abschluss	Ausbildung	Übergangsangebote im berufsbildenden Schulsystem	Erwerb AHR/FHR
2013	20.4	53.7	9.4	2013	3.4	64.1	0.0
2014	22.0	54.3	7.0	2014	3.4	69.6	0.0
2015	22.4	53.3	4.5	2015	5.8	62.7	3.2
2016	22.6	54.3	5.0	2016	6.1	58.3	0.0
2017	21.7	57.8	2.7	2017	5.5	62.1	0.4
2018	22.5	54.2	3.8	2018	6.4	59.0	0.0
2019	24.4	54.0	3.7	2019	3.5	71.1	0.0
2020	20.5	57.8	3.6	2020	4.1	70.5	0.0

BBR: Berufsbildungsreife

AHR: Allgemeine Hochschulreife

FHR: Fachhochschulreife

Quelle: Senatorin für Kinder und Bildung & Magistrat der Stadt Bremerhaven, 2021: Kap 3.

Anhang 2: Umfassende Übersicht über bestehende Förderangebote

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

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

Woche über ein Schuljahr) oder „Werkstattphasen“ (zehnwöchiger Besuch einer Werkstatt einer berufsbildenden Schule für die Dauer von vier Stunden pro Woche) organisieren.

Pflichtpraktikum:

Ein mehrwöchiges Praktikum in einem Betrieb oder einer entsprechenden Einrichtung ist verpflichtend für alle Schüler:innen an Bremer Oberschulen (diese folgen dem Konzept der integrierten Gesamtschule) und Gymnasien in den Jahrgangsstufen 7 bis 10 mit dem Ziel des Kennenlernens der Arbeitswelt und des weiteren Aufdeckens von Potenzialen außerhalb der über schulische Fächer dokumentierten Kompetenzen.

Die Praktika werden in Verantwortung der Schulen durchgeführt.

SKB, Magistrat Bremerhaven

Be oK“ – Berufsorientierung ohne Klischees:

Bei dem Projekt „Be oK“⁹ werden Schülerinnen und Schüler aus der 6. und 7. Jahrgangsstufe durch ein geschlechtersensibles und vorurteilsfreies Angebot angeregt, sich mit der Berufswelt praktisch auseinanderzusetzen und Berufs- und Rollenklischees, insbesondere genderbedingte, zu reflektieren. Die Projektidee setzt genau hier an, indem mit einem interdisziplinären Netzwerk ein pädagogischer Ansatz entwickelt wird, der in ein praxis- und handlungsorientiertes Modell mündet. Die Maßnahme setzt bewusst früh an, um nachfolgende Maßnahmen zur Beruflichen Orientierung (Potenzialanalyse, Werkstatttage, Praktika) vorzubereiten.

SKB, Magistrat Bremerhaven

Girls’Day Akademie – Schülerinnen der Vorabgangs- und Abgangsklassen:

Das Projekt stärkt die klischeefreie Berufsorientierung in Bremen und leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Chancengleichheit sowie zur Fachkräftesicherung: Schülerinnen der 9. Jahrgangsstufe mit einer Neigung für technisch-naturwissenschaftliche Berufsbilder nehmen ein Schuljahr lang an Workshops und Modulen teil. Inhalte der Veranstaltungen sind neben allgemeinen Themen wie Präsentationstechnik, Projektmanagement und dem eigenen Auftritt auch spezifische Themen wie Weltraumtechnik, Robotik, Programmierung oder Metallverarbeitung sowie Besuche bei Unternehmen aus verschiedenen technischen Branchen.

SKB, Magistrat Bremerhaven

Berufswahlpass und berufswahlapp (bwapp):

Der Berufswahlpass ist in seiner bisherigen Version in Bremen verbindliches Portfolio für alle Schüler:innen und Schüler, das den individuellen Berufsorientierungsprozess dokumentiert und zur Unterstützung bei Beratungs- und Bewerbungsgesprächen dienen soll. Ab 2022 soll die berufswahlapp flächendeckend implementiert werden und die Printversion ersetzen. Bei der berufswahlapp (bwapp) handelt es sich um eine vom BMBF geförderte Neukonzeption eines bereits bundesweit eingesetzten inklusiven Portfolioinstruments (auch in einfacher

SKB, Magistrat Bremerhaven

Sprache abrufbar), welches alle Schüler:innen bei der Entwicklung ihrer Berufswahlkompetenz unterstützt und als Portfolioinstrument zur Dokumentation der Prozessschritte und -ergebnisse ihrer Beruflichen Orientierung dienen soll. Zentrale Bestandteile der Neukonzeption sind die länderübergreifende Entwicklung eines internet-basierten und auf mobilen wie stationären Endgeräten bundesweit nutzbaren E-Portfolios sowie von Konzepten zur Einbettung der bwapp in den Unterricht.

Check-U – Erkundungstool der Bundesagentur für Arbeit:

Bei dem Erkundungstool handelt es sich um ein onlinebasiertes Tool zur Erkundung der eigenen Interessen und Fähigkeiten für junge Menschen mit und ohne Hochschulzugangsberechtigung (HZB). Die Schüler:innen bearbeiten die Toolelemente online selbstständig und in eigener Verantwortung. Bei der Variante für Schüler:innen ohne HZB steht die Suche nach einer passenden Berufsausbildung im Fokus, bei der Variante für Schüler:innen mit HZB nach passenden Studienfeldern und passenden Berufen. Das Tool trägt dazu bei, dass sich die jungen Menschen intensiv mit ihren Interessen und Fähigkeiten, aber auch mit ihrem Sozialverhalten und ihren beruflichen Vorlieben auseinandersetzen. Zum Teil werden die schulischen Leistungen in den Schlüsselfächern einbezogen. Mit den Testergebnissen haben die jungen Menschen eine gute Basis, um selbstständig oder optimalerweise mit den Beratungsfachkräften der Agentur für Arbeit, aber auch mit ihren Eltern und Lehrkräften etc. weiter an ihrer beruflichen Zukunft zu bauen und nächste Schritte festzulegen und zu gehen.

SKB, Magistrat Bremerhaven, Agentur für Arbeit

Berufliche Orientierung der Schüler:innen an der gymnasialen Oberstufe (Gymnasien, Oberschulen und Berufliche Gymnasien):

Das Sonderprogramm zur Beruflichen Orientierung leistungsstarker Schüler:innen an gymnasialen Oberstufen aus der Bund-Land-BA-Vereinbarung von 2017 verfolgt als erstes Ziel die Weiterentwicklung und Vertiefung einer ausgeprägten berufsbiografischen Gestaltungskompetenz bei Schüler:innen, das zweite wichtige Ziel besteht in einer nachhaltig wirkenden Strukturierung und Vernetzung praxisbezogener Aktivitäten im Hinblick auf die berufliche Orientierung. Erste Ergebnisse sind die Entwicklung und Bereitstellung von Online-Kursen und der „FutureBOx“, eines digitalen Portfolios für die Berufliche Orientierung, auf der bremischen Schulplattform „itslearning“.

SKB, Magistrat Bremerhaven

Angebote im Übergangsbereich

Aufsuchende Beratung in Bremen und Bremerhaven:

Die Aufsuchende Beratungen richten sich als freiwilliges Beratungs- und Unterstützungsangebot der Jugendberufsagentur an junge Menschen im Alter von unter 25 Jahren, die i.d.R. nicht mehr schulpflichtig sind und hinsichtlich der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit beim Übergang von der Schule in die Ausbildung einen besonderen sozialpädagogischen Unterstützungsbedarf aufweisen. Dabei handelt es sich um junge Menschen, die (noch) nicht an eines der regulären Beratungs- und Unterstützungsangebote der Jugendberufsagentur angebunden sind oder die gefährdet sind, aus deren Strukturen herauszufallen.

Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa (SWAE), Magistrat Bremerhaven

Ausbildungsvorbereitende Bildungsgänge (AVBG):

Der Unterricht in den AVBG hat das Ziel, schulpflichtige junge Menschen zu fördern, sie bei ihrer Beruflichen Orientierung zu unterstützen und sie auf die Aufnahme einer schulischen oder außerschulischen Ausbildung berufsbezogen vorzubereiten. Schülerinnen und Schülern ohne Schulabschluss soll der Erwerb der Berufsbildungsreife ermöglicht werden. Zu diesen einjährigen Bildungsgängen gehören die Praktikumsklassen, die Berufsorientierungsklassen (BOK) sowie die Sprachförderklassen mit Berufsorientierung (SpBO) und die Berufsorientierungsklassen mit Sprachförderung (BOSp).

SKB

Niedrigschwellige Berufsvorbereitung des Kompetenz-zentrums U25 in Bremen:

Ziel des Projektes sind niedrigschwellige Angebote gemäß §45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – auch unter Einbeziehung kommunaler Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II – im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung für Jugendliche und junge Erwachsene sowie die intensive ganzheitliche Betreuung aller zugewiesenen Teilnehmer sowie deren Arbeits- und Ausbildungsmarkt-integration. Neben der Integration in sozialversicherungs-pflichtige Arbeit und schulische oder betriebliche Aus-bildungsverhältnisse stellt die Einmündung in weiterführende und/oder passgenauere Fördermaßnahmen, wie berufsvorbereitende Maßnahmen, Einstiegsqualifizierung etc., ein ebenso wichtiges (Teil-)Ziel dar.

SWAE (Landes ESF) und Jobcenter Bremen

Modulare Berufsvorbereitung des Jugendförderzentrums Bremerhaven:

Das Jobcenter Bremerhaven bietet im Rahmen des Jugendförderzentrums verschiedene Module für junge Menschen unter 25 Jahren im ALG-II-Bezug an, die berufsvorbereitend gefördert werden müssen. Ziel ist es, niedrigschwellige und individuelle Angebote unter Einbeziehung kommunaler Eingliederungsleistungen nach § 16a

Jobcenter Bremerhaven, SWAE (Landes ESF), Stadt Bremerhaven

SGB II im Vorfeld von Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung zu unterbreiten. Der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen ist möglich.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen sollen den Teilnehmenden die Möglichkeit geben, ihre Fähigkeiten, Fertigkeiten und Interessen hinsichtlich ihrer Berufswahl zu überprüfen, zu bewerten und weiter zu entwickeln. Soweit noch nicht vorhanden, bieten BvB gezielte Unterstützung, die Berufsreife herzustellen. Betriebliche Praktika im Spektrum geeigneter Berufe bieten zudem die Möglichkeit, sich zu orientieren, eine tragfähige Berufswahlentscheidung zu treffen sowie einen entsprechenden Ausbildungsplatz zu erhalten.

BvB vermitteln nicht mehr schulpflichtigen jungen Menschen im außerschulischen Übergangssystem, außerhalb der BBS, die erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten für die Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung (ggf. auch durch den Erwerb eines Hauptschulabschlusses) oder – sofern dies (noch) nicht möglich ist – für die Aufnahme einer Beschäftigung.

Agentur für Arbeit

Vorphase der Assistierte Ausbildung (AsA):

Eine Förderung kommt in Frage, wenn die jungen Menschen die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben, die Ausbildungsreife besitzen, die Berufswahl getroffen haben, grundsätzlich über hinreichende Befähigungen für eine Berufsausbildung verfügen und dennoch ohne Unterstützung eine Berufsausbildung nicht aufnehmen können. Grundsätzlich muss zu erwarten sein, dass die Teilnehmenden die betriebliche Ausbildung mit Hilfe der Assistierte Ausbildung erfolgreich durchlaufen können. In der Regel handelt es sich um gemeldete Bewerberinnen und Bewerber für eine betriebliche Ausbildung, die auch nach dem sogenannten 5. Quartal noch ohne betriebliche Ausbildungsstelle sind. Die Assistierte Ausbildung stellt ein intensives Unterstützungs- und kein allgemeines Vermittlungsinstrument dar. Ein fließender Übergang in die begleitende Phase der AsA während der betrieblichen Ausbildung ist aus-drücklich vorgesehen

Agentur für Arbeit, Jobcenter

Einstiegsqualifizierung (EQ):

Ausbildungssuchende Jugendliche mit stabilem Berufswunsch, die noch keinen Ausbildungsplatz gefunden haben, sollen die Möglichkeit erhalten, in einem Ausbildungsbetrieb den Ausbildungsberuf über sechs bis zwölf Monate zu erproben und sich dabei zu bewähren. Ziel ist die Aufnahme einer Ausbildung im Anschluss an das Langzeitpraktikum.

Agentur für Arbeit, Jobcenter

Die EQ soll die Teilnehmenden nahtlos in duale Ausbildung überführen, möglichst im EQ-Betrieb. Auf diese Weise werden Wartezeiten vor einer angestrebten Ausbildung sinnvoll genutzt sowie weniger praxisnahe Überbrückungsangebote vermieden. Im Idealfall kann die EQ-Zeit zudem auf die Ausbildungsdauer angerechnet werden und wird somit quasi zu einem regulären Teil der dualen Ausbildung.

[an]docken – Förderung schwer zu erreichender junger Menschen:

Jobcenter Bremen

Mit der Maßnahme „[an]docken“ sollen junge Erwachsene in Bremen ins Boot geholt werden, die den Kontakt zu den Behörden, sowohl im SGB-II- als auch SGB-VIII-Bereich, verloren haben. Dabei geht es darum, den jungen Erwachsenen Hilfestellung bei Finanzierungslücken zu geben und sie möglichst auch vor weiterer Obdachlosigkeit zu bewahren. Mit einem Busstand-ort und einem Beratungscafé besteht ein sozialpädagogisches sowie auch ein psychologisches Beratungsangebot von Fachkräften vor Ort, die JBA berät ebenso regelmäßig. Hilfen bei alltäglich notwendigen Dingen sowie Freizeitangebote stehen zur Verfügung, ebenso Bewerbungstrainings und Recherchen nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen sowie Wohnungsanzeigen.

Maßnahmen für junge Frauen /Mütter:

Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport (SJIS), SKB

Ziel der Projekte ist es, Schulabschlüsse und Berufliche Orientierung für junge Frauen in spezifischen Problemlagen zu ermöglichen.

Das Projekt „*Berufliche Lebensplanung für junge Mütter (BeLeM)*“ nimmt schulpflichtige junge Mütter auf, die wegen der Versorgung ihres Kindes nicht in Regelklassen integriert werden können, und ermöglicht ihnen die kontinuierliche Teilnahme am Unterricht und an Projekten. Die Schülerinnen können die Erweiterte Berufsbildungsreife erwerben und werden in ihrer persönlichen und beruflichen Lebensplanung unterstützt.

Im Projekt „*Spagat*“ werden junge Schwangere und junge Mütter durch Berufsvorbereitung in Form von Unterricht und Praktika auf die Anforderungen der Doppelbelastung von Aus-bildung und Kinderbetreuung vorbereitet.

Junge Schulmeiderinnen werden im Projekt „*Kreativ in die Zukunft (KiDZ) – Mädchen*“ motiviert, den Schulbesuch wiederaufzunehmen und in ihrer Lebensplanung unterstützt.

„*Känguru*“ unterstützt schulpflichtige junge Mütter und Schwangere in Bremerhaven bei der Fortsetzung des Schulbesuchs und ermöglicht den Erwerb einer Berufsbildungsreife. Berufliche Orientierung findet mittels Praktika statt.

Individuelle Begleitung am Übergang Schule-Beruf

Beratungsangebot der Agentur für Arbeit im Rahmen der Jugendberufsagentur und Lebensbegleitenden Berufsberatung (LBB) vor dem Erwerbsleben:

Das Angebot bietet ganzheitliche, lebensbegleitende und präventive berufliche Orientierung und Beratung. Sie beginnt schon vor dem Erwerbsleben (BBvE) und begleitet die Kund:innen kontinuierlich in allen Phasen des Berufslebens, soweit sie gewünscht wird.

Das Angebot wird in den Schulen angeboten.

Agentur für Arbeit, Partner sind Schulen

Ausbildungskoaching an der Schule am Ernst-Reuter-Platz in Bremerhaven AuCo:

Durch schulische Ausbildungscoaches werden jene Schülerinnen und Schüler in den Jahrgangsstufen 8, 9 und 10 in der Schule am Ernst-Reuter-Platz angesprochen und unterstützt, denen ohne eine intensive Begleitung nach dem allgemeinbildenden Schulabschluss in der 10. Klasse der Übergang in eine Ausbildung nicht gelingt.

Finanziert im Rahmen der Ausbildungsgarantie des Landes

Zentrale Beratung Berufsbildung (ZBB) in der Jugendberufsagentur:

Die Arbeit der ZBB zielt auf die Steigerung der Zahl der direkten Übergänge von der allgemeinbildenden Schule in die duale Ausbildung durch Beratung aller schulpflichtigen Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in Bremen, die nach Abschluss der allgemeinbildenden Schule eine „Einjährige Berufsvorbereitende Berufsfachschule“ besuchen wollen. Die ZBB sichert auch die verbindliche Beratung aller unversorgten schulpflichtigen Bremer Schülerinnen und Schüler im 11. und 12. Schulbesuchsjahr, sobald sie keine Schule besuchen oder keinen Ausbildungsplatz haben.

SKB

Fachberatung Jugendhilfe in Bremen und Bremerhaven:

Die Fachberatung Jugendhilfe Bremen berät und begleitet junge Menschen mit individuellen und/oder familiären Problemlagen. Dabei erfolgen Beratung und Begleitung von jungen Menschen am und im Übergang Schule-Beruf, die auf diesem Weg in besonderem Maße auf pädagogische Unterstützung angewiesen sind. In diesem Rahmen klärt die Fachberatung Jugendhilfe die jungen Menschen über Unterstützungsmöglichkeiten der Jugendhilfe auf und vermittelt die Ratsuchenden bei Notwendigkeit in die Hilfsangebote des Amtes für Soziale Dienste bzw. der Partner der Jugendberufsagentur.

Die Fachberatung Jugendhilfe Bremerhaven klärt junge Menschen und ihre Erziehungsberechtigten über die Möglichkeiten der Unterstützung durch die Jugendhilfe auf und vermittelt an die entsprechenden Dienste des

SJIS, Magistrat der Stadt Bremerhaven

Jugendamtes sowie bei Bedarf zu sämtlichen Beratungs- und Unterstützungsangeboten innerhalb und außerhalb der Jugendberufsagentur.

Angebote der Jugendsozialarbeit:

Die Kinder- und Jugendhilfe hat die Aufgabe, junge Menschen dabei zu unterstützen, alters-spezifische Herausforderungen erfolgreich zu bewältigen. Die Jugendsozialarbeit zielt auf die Förderung der schulischen, beruflichen und sozialen Integration junger Menschen. Die Angebote sind bedarfsgerecht und niedrigschwellig angelegt.

Durch das Projekt „Jugend stärken im Quartier“ („JustiQ“) finden bislang von Angeboten der Kinder und Jugendhilfe unerreichte junge Menschen im Alter von 18 bis 25 Jahren Stabilisierung, Orientierung und Motivation.

Das Projekt „ProMotion“ berät und unterstützt schulpflichtige junge Menschen ohne Schulabschluss und im speziellen Schülerinnen und Schüler der Berufsorientierungs-, Sprachförder- und Praktikumsklassen an zwei Standorten der Allgemein Berufsbildenden Schule (ABS).

Bremer Ausbildungsbüro „Smart4u“ und Bremerhavener Ausbildungsbüro:

Die Ausbildungsbüros in Bremen und Bremerhaven der Handelskammer Bremen - IHK für Bremen und Bremerhaven unterstützen junge Menschen in enger Kooperation mit der Arbeitsagentur und dem Jobcenter bei der Hinführung zu einer dualen Berufsausbildung in einem Betrieb. Dazu werden junge Menschen durch die Jugendberufsagentur aktiv an die Ausbildungsbüros vermittelt. Inhaltliche Schwerpunkte des Projektes sind die individuelle Beratung, Orientierung, Unterstützung und Vermittlung der Zielgruppe im Bewerbungsprozess. Sofern die Vermittlung in ein duales Ausbildungsverhältnis nicht gelingt, kann ersatzweise auch hinsichtlich einer Teilnahme an einer EQ oder BQ unterstützt werden. Zu den Aufgaben der Ausbildungsbüros zählt auch die Akquise von Ausbildungs- bzw. Praktikumsbetrieben, an welche die Bewerberinnen und Bewerber vermittelt werden. Während der Berufsausbildung im Betrieb oder in einer Maßnahme ist eine bedarfsweise Unterstützung durch die Ausbildungsbüros möglich.

Ausbildungsbegleiter:innen:

Bei der Handwerks- und Handelskammer werden seit Anfang 2022 zusätzlich zum Ausbildungsbüro bzw. der Passgenauen Besetzung jeweils zwei Ausbildungsbegleiter:innen gefördert, die junge Menschen während der Ausbildung durch Nachhilfe etc. unterstützen sollen.

SJIS und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben

Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Passgenaue Besetzung von Ausbildungsplätzen im Handwerk:

Die „Passgenaue Besetzung von Ausbildungsplätzen“ der Handwerkskammer Bremen bietet sowohl Unternehmen als auch Ausbildungsplatzbewerbern kostenfreie Beratungsleistungen an: Unternehmen erhalten Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Ausbildungsplatzbewerbern. Schüler:innen, Schulabgänger:innen und junge Menschen, die an einer Ausbildung im Handwerk interessiert sind, können sich im Rahmen des Projekts beraten lassen und sich mit Unterstützung um eine Ausbildungsstelle im Handwerk bewerben. Sie werden unterstützt bei der Prüfung und Erstellung der Bewerbungsunterlagen sowie beim Bewerbungsprozess.

Förderung seitens des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und den Europäischen Sozialfonds (Bund)

Modellprojekt zur Entwicklung der Berufswahlkompetenz im schulischen Übergangssystem:

Neu vorgesehen ist ein Modellprojekt zur Förderung der Beruflichen Orientierung am Übergang zwischen allgemeinbildenden und beruflichen Schulen:

Zielsetzung des Projekts ist es, die ausbildungs- und berufsvorbereitenden Bildungsgänge im berufsbildenden Schulsystem inklusiver, flexibler und zielorientierter zu gestalten, damit der anschließende Übergang in eine Ausbildung bzw. andere berufs- und hochschulqualifizierende Bildungsgänge durch eine zielgruppenspezifische Berufliche Orientierung erleichtert wird.

Die Gelingensbedingungen für eine Verbesserung der Beruflichen Orientierung in diesen Bildungsgängen sollen im Rahmen einer Machbarkeitsstudie mit wissenschaftlicher Expertise ermittelt werden.

Einen weiteren zentralen Baustein in diesem Projekt stellt die praktische Begleitung der Jugendlichen aus dem allgemeinbildenden in das berufsbildende System dar, um insbesondere denjenigen, denen die Berufliche Orientierung im Übergang schwerfällt, die Orientierung zu erleichtern.

Das BMBF beabsichtigt im Rahmen seiner verfügbaren Haushaltsmittel nach Vorliegen eines bewilligungsfähigen Antrags für das Modellprojekt zur Entwicklung der Berufswahlkompetenz im schulischen Übergangssystem Mittel zur Verfügung zu stellen.

Förderung während einer Berufsausbildung

Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen:

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

Förderung durch das BMBF

Ausbildung – bleib dran:

Ziel ist die Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen/Vertragslösungen und die Stabilisierung der Ausbildungsverhältnisse in der Stadtgemeinde Bremen. „Bleib dran!“ bietet Auszubildenden und Ausbildenden in Bremen Unterstützung bei der positiven Bewältigung von Ausbildungskonflikten an. Die Beratung erfolgt kostenlos, neutral und vertraulich. Auf Grundlage der Erkenntnisse einer Studie der Bremer Arbeitnehmerkammer über die Strukturen des Ausbildungsmarktes, über Möglichkeiten zur Verbesserung der Ausbildung, über Ursachen von Abbrüchen und über Abbruchprävention wurde das Projekt verstetigt.

Finanzierung erfolgt durch die SKB (kommunal in der Stadtgemeinde Bremen) und durch die Arbeitnehmerkammer

Du schaffst das!

Der Themenbereich „Ausbildungsabbrüche verhindern“ wird in Bremerhaven kommunal durch das in der JBA verankerte und durch ESF-Mittel des Landes Bremen geförderte Angebot „Du schaffst das!“ der Aufsuchenden Beratung an den Berufsbildenden Schulen in enger Zusammenarbeit mit den Schulsozialarbeiter:innen sowie der Beteiligung an schulinternen Veranstaltungen (z.B. Schulmessen) abgedeckt. Das freiwillige Angebot richtet sich an Auszubildende, denen aufgrund von Schwierigkeiten jeglicher Art ein Abbruch der Ausbildung droht.

Projekt ist Teil der Aufsuchenden Beratung, gefördert vom Magistrat Bremerhaven

Assistierte Ausbildung/ausbildungsbegleitende Hilfen (AsA):

Junge Menschen können mit der Assistierte Ausbildung (AsA) dabei unterstützt werden, eine Berufsausbildung aufzunehmen, fortzusetzen und einen erfolgreichen Abschluss einer betrieblichen Berufsausbildung zu erhalten. Gefördert werden können alle jungen Menschen, die ohne Unterstützung eine Berufsausbildung nicht aufnehmen oder fortsetzen können oder voraussichtlich Schwierigkeiten haben werden, die Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen.

Agentur für Arbeit, Jobcenter

Ausbildungsbegleitende Hilfen für vollschulische Ausbildung – Ausbildungsgarantie:

Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) und Assistierte Ausbildung stehen Auszubildenden in landesrechtlich geregelten vollschulischen Ausbildungsverhältnissen nicht zur Verfügung. Um auch diese Auszubildenden bei theoretischen Defiziten zu unterstützen und bei Bedarf sozialpädagogische Begleitung zur Sicherung des Ausbildungserfolges anzubieten, bietet die SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie ausbildungsbegleitende Hilfen für diese Auszubildenden an.

SWAE

Lerncoaching:

Auszubildende in der Ausbildung zu Gesundheits- und Krankenpfleger*innen, die ihre Ausbildung vor dem

Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

01.01.2020 begonnen haben, haben keinen Zugang zu den von der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter geförderten ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) oder assistierter Ausbildung. Für die Auszubildenden der Bremer Krankenpflegeschule der freigemeinnützigen Krankenhäuser wird mit dem Lerncoaching ein Instrument zur Unterstützung während der Ausbildung geschaffen. Neben der Vertiefung von Ausbildungsinhalten wird auch sozialpädagogischer Unterstützungsbedarf durch das Projekt abgedeckt.

AzubiPLUS:

Das Programm AzubiPLUS besteht im Jobcenter Bremen seit 2016. Förderungsfähig sind kleine und mittlere Betriebe mit höchstens 500 Beschäftigten außerhalb des öffentlichen Dienstes. Zuschüsse werden gewährt für die Einstellung in betriebliche Ausbildungsverhältnisse von Jugendlichen U25 und Geflüchteten bis 35 Jahren mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen, bei denen in angemessener Zeit kein Eingliederungserfolg mit den Instrumenten des SGB II oder SGB III erzielt werden kann.

Zudem können Jugendliche ohne Vermittlungshemmnisse gefördert werden, sofern der Ausbildungsplatz zusätzlich bereitgestellt wird. Bei Betrieben, die in den letzten 3 Jahren nicht ausgebildet haben (dazu gehören auch Neugründungen) liegt Zusätzlichkeit immer vor.

Der Zuschuss beträgt 6.000,- Euro und wird bei Ausbildungsbeginn gezahlt. Je Betrieb kann die Einstellung von bis zu drei Auszubildenden gefördert werden.

Jobcenter Bremen

Ausbildungszuschuss in Bremerhaven:

Vom Jobcenter Bremerhaven wird ein Zuschuss für Arbeitgeber als Ausbildungsförderung für besonders benachteiligte Jugendliche gezahlt. Der Ausbildungszuschuss dient der Kompensation des erkennbar notwendig werdenden und deutlich höheren Betreuungs- und Anleitungsaufwandes gegenüber uneingeschränkt ausbildungsfähigen Bewerberinnen und Bewerbern. Eine Förderung kann auch für langzeitarbeitslose Kunden über das 25. Lebensjahr hinaus erfolgen. Gezahlt wird ein Zuschuss für die Ausbildung in Höhe von 6.000 Euro. Die Auszahlung erfolgt je zur Hälfte in zwei Raten

Jobcenter Bremerhaven

Schaffung betrieblicher Ausbildungsplätze durch Förderung der Betriebe in Bremerhaven:

Mit dem kommunalen Programm zur Förderung von zusätzlichen dualen – anerkannten – Ausbildungsplätzen in Bremerhaven wird die zusätzliche Einstellung und Beschäftigung von Auszubildenden gefördert. Das Förderprogramm umfasst alle Branchen, in denen duale Ausbildungsplätze in der Stadt Bremerhaven eingerichtet werden können. Die Förderung erfolgt in Form eines Ausbildungszuschusses an die Betriebe und beträgt 2.000

Magistrat Bremerhaven – Amt für kommunale Arbeitsmarktpolitik

Euro pro Ausbildungsjahr, dementsprechend beträgt die maximale Förderung bei einer Ausbildungsdauer von 3,5 Jahren insgesamt 7.000 Euro.

Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze durch Ausbildungsverbünde:

Um dem Angebotsrückgang an betrieblichen Ausbildungsplätzen aufgrund der Corona-Pandemie entgegenzuwirken und unversorgte junge Menschen in Ausbildung zu bringen sowie jungen Menschen, deren Ausbildungsverhältnis durch Insolvenz oder Kurzarbeit beendet wird, eine Perspektive zu bieten, gibt es seit Herbst 2020 zwei außerbetriebliche Ausbildungsverbünde in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Dazu wurden außerbetriebliche Ausbildungsplätze bei Bildungsdienstleistern mit dem Ziel geschaffen, die jungen Menschen möglichst schnell in eine betriebliche Ausbildung zu überführen.

In Bremerhaven wird der städtische Ausbildungsverbund durch einen Bildungsträger (Ausbildungspool Bremerhaven e.V.) umgesetzt, der mit drei weiteren Bildungsdienstleistern kooperiert. In Bremen wird der städtische Ausbildungsverbund durch die seit Herbst 2020 der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zugehörige Ausbildungsgesellschaft ABiG umgesetzt, die hierzu mit mehreren Bildungsdienstleistern in Bremen kooperiert.

Der zeitnahe Übergang in einen regulären Ausbildungsbetrieb ist dabei prioritäres Ziel. In den Verbänden wurden bis dato knapp 500 zusätzliche Ausbildungsplätze geschaffen.

Bremer Berufsqualifizierung:

Die Bremer Berufsqualifizierung (BQ) ist ein Ausbildungsangebot im Rahmen der Ausbildungsgarantie des Bremer Senats. Durch die einjährige BQ wird das erste Ausbildungsjahr im Betrieb ersetzt. Während dieser Zeit besuchen die jungen Menschen die Berufsschule und absolvieren die Praxisphasen sowohl in der Schule als auch im Betrieb. Im Anschluss wechseln die Teilnehmenden zur Fortführung ihrer Ausbildung in einen Betrieb oder in eine außerbetriebliche Ausbildungsstätte. Dabei werden sie und die Betriebe seitens der Schule beraten und unterstützt. Eine sozialpädagogische Begleitung ist zusätzlich sichergestellt. Die Maßnahme steht auch für Geflüchtete offen.

Förderung außerbetrieblicher Ausbildungsplätze (BaE):

Ziel ist die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen nach § 76 SGB III. Jungen Menschen, die ausbildungsreif, berufsorientiert, aber lernbeeinträchtigt und/oder sozial benachteiligt sind und deshalb besonderer Hilfen be-

SWAE aus Mitteln des Landes und des Europäischen Sozialfonds/REACT-EU
Ausbildungspool in Bremerhaven: SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie sowie zusätzlich durch kommunale Mittel

SKB

Agentur für Arbeit, Jobcenter

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

Öffnung geschlechterblockierter / gender-untypischer Berufsfelder in der Ausbildung:

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

Förderung durch die SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Innovative Wege in die Berufsausbildung

Berufliche Orientierung für Studienabbrecher:innen:

Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher sollen Wege zu einer qualifizierten Ausbildung und damit zu einer beruflichen Perspektive als Alternative erkennen. Sie sind aufgrund ihrer Vorbildung besonders geeignet, die wachsende Fachkräftelücke auf der mittleren beruflichen Qualifikationsebene (z. B. Meister/in oder Techniker/in) zu schließen. Die Chancen, aus diesem Personenkreis qualifizierte Nachwuchskräfte zu gewinnen und dadurch dem drohenden Fachkräftemangel zu begegnen, sollen noch stärker genutzt werden.

Durch Beratungsangebote im Career Center an der Universität Bremen, im Career Service an der Hochschule Bremen und an der Jacobs University werden diese Prozesse begleitet und ggf. bis zur Einmündung in eine Ausbildung oder Arbeit nach dem Studium unterstützt.

Agentur für Arbeit

Ausbau inklusiver Ansätze am Übergang Schule – Beruf

Berufliche Orientierung für junge Menschen mit besonderem Förderbedarf:

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

Finanzierung durch das Amt für Versorgung und Integration Bremen

Integration von Personen mit Migrationshintergrund durch Ausbildung

Berufliche Orientierung für Zugewanderte (BOF):

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

Finanzierung durch das BMBF

Eingangsdiagnostik für neu zugewanderte junge Menschen:

Das vom BMBF geförderte Verfahren „2P I Potenzial & Perspektive“ („2P“) ist ein computergestütztes Analyseinstrumentarium zur Erfassung sprachlicher, fachlicher und überfachlicher Kompetenzen von neu zugewanderten jungen Menschen im Alter von 10 bis 20 Jahren für den Einsatz in allen allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen. Die mit dem Verfahren gewonnenen Informationen können sehr gut für die gezielte individuelle pädagogische Arbeit mit den neu Zugewanderten verwendet werden. Die Einbindung in die pädagogische Arbeit in den einzelnen Bildungsgängen erfolgt in Zusammenarbeit der SKB mit dem Landesinstitut für Schule Bremen und der Abteilung für Schulentwicklung und Fortbildung des Schulamtes Bremerhaven (ehemals Lehrerfortbildungsinstitut).

Land Bremen trägt die Kosten

EQ-Programme für Geflüchtete:

Um jungen Geflüchteten den Zugang zu einer betrieblichen Ausbildung zu ermöglichen, werden durch das Aus- und Fortbildungszentrum des Landes Bremen (AFZ) junge Geflüchtete in eine einjährige Einstiegsqualifizierung (EQ) eingestellt. Während der EQ werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Ausbildungsbetrieben und in den Berufsschulen auf die Aufnahme einer regulären Berufsausbildung nach dem Berufsbildungsgesetz vorbereitet. Flankiert wird die EQ durch Sprachkurse und Maßnahmen der Assistierte Ausbildung. Während der gesamten Qualifizierungsmaßnahme wird eine enge Betreuung durch das AFZ sichergestellt. Im Anschluss an die EQ sollen junge Geflüchtete in eine Berufsausbildung nach dem BBiG beim AFZ übernommen werden, die anderen sollen in nicht öffentlichen Ausbildungsbetrieben übernommen werden.

Finanzierung durch das Land Bremen gemeinsam mit der Agentur für Arbeit und Jobcenter

Aufsuchende Beratung für junge Geflüchtete:

Eine Integration in Ausbildung und Beruf ist für junge geflüchtete Menschen unabdingbar, um ihnen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Um möglichst viele junge geflüchtete Menschen zu erreichen und niemanden zurückzulassen, wurde die aufsuchende Beratung für Geflüchtete (Träger ist das DRK Bremen) eingerichtet, die die jungen Menschen in enger Kooperation mit den Partnern der Jugendberufsagentur betreut.

Förderung durch SWAE im Rahmen der Ausbildungsgarantie

Bremer Integrationsqualifizierung (BIQ):

Stadtgemeinde Bremen: Der Übergang in eine Berufsausbildung ist für junge Menschen mit Fluchterfahrung häufig schwierig, weil fehlende Deutsch- oder Mathematikkenntnisse der Aufnahme bzw. der erfolgreichen Absolvierung einer Ausbildung entgegenstehen. Um diese Problematik zu beheben und den jungen Menschen

Förderung durch BAMF, Land Bremen

eine gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen, wird die Bremer Integrationsqualifizierung (BIQ) seit 2017 angeboten.

Stadtgemeinde Bremerhaven: Äquivalent zur Bremer Integrationsqualifizierung wurde in Bremerhaven im Spätsommer 2019 in Zusammenarbeit mit der Koordinationsstelle Sprache des Landes Bremen die Bremerhavener Integrationsqualifizierung ebenfalls initiiert. Der Jugendintegrationskurs bzw. Integrationskurs für junge Erwachsene des BAMF mit dem Ziel-sprachniveau B1 (GER) wird dabei um fachspezifischen Unterricht u.a. in den Bereichen Mathematik, EDV und Berufskunde ergänzt. Darüber hinaus wird durch die aktive Einbindung der Berufsberatung der Agentur für Arbeit eine intensivere Berufsorientierung gewährleistet.

Im Anschluss soll es jungen Menschen gelingen, ggf. mithilfe weiterführender Sprachförderung (B2), in eine Ausbildung oder in eine auf Ausbildung vorbereitende Maßnahmen überzugehen. Der erfolgreiche Abschluss zertifiziert den Spracherwerb, welcher wiederum den Einstieg in Ausbildung erleichtern soll.

Berufsbezogene Deutschförderung von dualen und vollzeitschulischen Auszubildenden:

Förderung durch BAMF, SWAE, SKB

Im Mai 2019 wurde eine Rahmenvereinbarung zwischen der SKB, der Agentur für Arbeit und dem BAMF abgeschlossen mit dem Ziel, ein passgenaues Sprachförderangebot zur Erweiterung der Sprachkompetenz während der Ausbildung für Auszubildende direkt an den Berufsschulen zu schaffen. Die entsprechenden Kurse mit zusätzlichen acht Wochenstunden Sprachunterricht sind im Schuljahr 2018/2019 für die dualen Auszubildenden eingerichtet worden und werden kontinuierlich ausgebaut, sie richten sich an Migrantinnen und Migranten in Ausbildung mit Sprachförderbedarf.

Förderzentrum U25 für Geflüchtete:

Finanzierung durch das Jobcenter Bremen

Zur Zielgruppe des Förderzentrums gehören junge Erwachsene unter 25 Jahren, die über einen Fluchthintergrund verfügen, im ALG-II-Bezug sind und von möglichen Hemmnissen betroffen sind, wie u. a. persönliche, gesundheitliche oder soziale Problemlagen, soziale Isolierung sowie geringer Kontakt zu Einheimischen, Leben in prekären Wohnverhältnissen, Defizite in den Bereichen Schlüsselqualifikationen und sozialer Kompetenz. Geboten wird Unterstützung durch niederschwellige Angebote gem. SGB II zur Standortbestimmung und Vorbereitung weiterer zielgerichteter Maßnahmen und Schritte für junge Geflüchtete (u.a. Berufsorientierung, Bewerbungstraining, sozialpädagogische Betreuung (bedarfsweise auch aufsuchende Sozialarbeit und Begleitung). Finanzierung durch das Jobcenter Bremen

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

Elterntage / Elternlounges der Arbeitsagentur:

Jährlich werden in Bremen von der Agentur für Arbeit in Absprache mit dem Bildungsressort alle Eltern von Schülerinnen und Schülern der Vorabgangs- und Abgangsklassen persönlich angeschrieben und zum Elterntag sowie zur Elternlounge eingeladen. Hier gibt es jeweils samstags oder abends Möglichkeiten, die Studien- und Berufsberatung der Agentur für Arbeit, die Angebote des Berufsinformationszentrums und viele weitere Angebote, z.B. weiter-führender Schulen und betriebliche Ausbildungen, kennen zu lernen.

Agentur für Arbeit, SKB

Elternarbeit der Fachberatung BO bei Elternabenden an Schulen:

Die Elternabende an Schulen werden gemeinsam von der Fachberatung BO mit Beraterinnen und Beratern der Arbeitsagentur sowie Mitarbeitenden der Zentralen Beratung Berufsbildung (ZBB) durchgeführt, damit Eltern über die aktuellen Trends und Ausbildungsberufe informiert sind. Zu den Angeboten im Kontext der Elternarbeit gehören neben den von Schulen organisierten Elternabenden auch die Tage der beruflichen Bildung sowie schulische Berufsmessen, bei denen häufig Eltern über ihre jeweils eigene berufliche Tätigkeit berichten.

SKB, Agentur für Arbeit

Zusammenarbeit mit dem Zentralelternbeirat in Bremen und Bremerhaven:

Die SKB und der Magistrat der Stadt Bremerhaven arbeiten jeweils mit dem in ihrer Kommune zuständigen Zentralelternbeirat (ZEB) eng zusammen. Neben der Inanspruchnahme des Netzwerkes rund um den ZEB für die Weiterleitung von Informationen aus der Jugend-berufsagentur (JBA) oder aus dem Bereich Schule in die JBA werden gemeinsame Veranstaltungen geplant und umgesetzt.

SKB, Magistrat Bremerhaven, Partner:innen JBA

Anhang 3: Auszubildende in den „Bremer Ausbildungsverbänden“

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