

Begründung zum Entwurf des „Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen“

Stand 03.04.2023,

geänderte Gesetzesbegründung nach dem Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und der SPD vom 22. März 2023 (Drucksache 20/1834) zur Neufassung der Drucksache 20/1748 vom 31. Januar 2023 (Drucksache 20/1783), beschlossen in der Bremischen Bürgerschaft am 23. März 2023 (Beschlussprotokoll Nr. 20/956).

A. Allgemeines

Die Bremische Landesverfassung misst dem Wert der Arbeit und der Berufswahl hohe Bedeutung bei. So sieht Artikel 8 der Bremischen Verfassung nicht nur ein Recht auf Arbeit, sondern auch die Freiheit der Berufswahl vor. Zudem bekennt sich der Verfassungsgesetzgeber in der Präambel zu einer gesellschaftlichen Ordnung, in der soziale Gerechtigkeit gepflegt wird. Die Förderung von Chancengerechtigkeit beim Zugang zum Arbeitsmarkt ist als eine wichtige staatliche Aufgabe zu sehen.

Das Gesetz soll deshalb den Ausbildungsmarkt im Land Bremen verbessern. Der Ausbildungsunterstützungsfonds soll einen Beitrag zur Versorgung der Arbeitgeber:innen im Land Bremen mit einer ausreichenden Anzahl gut ausgebildeter Fachkräfte leisten und prekäre Beschäftigung und Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund unzureichender Qualifikation präventiv vermeiden.

Die Berufsbildungspolitik in Bremen und Bremerhaven setzt sich aus einer Vielzahl von Maßnahmen und Vereinbarungen zusammen. Gleichwohl bestehen auf dem Bremer Ausbildungsmarkt weiterhin strukturelle Defizite sowohl bei der Besetzung offener Ausbildungsplätze als auch bei der Vermittlung Ausbildungswilliger. Daher ist es notwendig, ein zusätzliches Unterstützungssystem einzuführen, damit sich diese ungünstige Arbeitsmarktkonstellation nicht weiter verfestigt.

Insbesondere bei der beruflichen Erstausbildung sind auch die Bremer Arbeitgeber:innen gefragt, einen entscheidenden Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten. Eine Beteiligung der Arbeitgeber:innen an einem zusätzlichen Unterstützungssystem für die duale Berufsausbildung ist ordnungspolitisch gerechtfertigt, wenn die Gruppennützigkeit der Abgabe besteht. Daher wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ein branchenübergreifender Ausbildungsunterstützungsfonds eingeführt, der durch eine Umlage von den Bremer Arbeitgeber:innen finanziert wird und dabei auch den öffentlichen Dienst einbezieht. Durch dieses solidarische System des Ausbildungsunterstützungsfonds sollen die ausbildungswilligen Arbeitgeber:innen unterstützt und gemeinsam Lösungen zur Verbesserung des Ausbildungsmarkts gefunden werden. Von der Umlage werden insbesondere kleine Arbeitgeber:innen profitieren, da diese häufig Schwierigkeiten haben, die eigenen Fachkräftebedarfe zu decken. Die Basis einer zukunftsgerichteten Fachkräftesicherung ist die duale Berufsausbildung. Dabei sind sowohl die Potenziale junger Menschen mit schwierigen Startbedingungen als auch kleine Arbeitgeber:innen besonders zu unterstützen.

Gleichzeitig ist der Fonds eine Chance, jungen Menschen einen Zugang zu formaler Berufsqualifikation und damit zu gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen und prekäre Beschäftigung zu vermeiden. Dabei ist die Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds ein wichtiger Baustein einer innovativen Berufsbildungspolitik im Land Bremen.

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

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

Zu den einschränkenden Kriterien zählen namentlich die besondere Finanzierungsverantwortung, die Sachnähe und konkrete Finanzierungsverantwortung einer homogenen, bereits bestehenden und nicht erst durch den Abgabengesetzgeber gebildeten Gruppe, die gruppennützige Verwendung des Abgabeaufkommens sowie die verfahrensrechtliche Absicherung der Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe durch Dokumentations- und Überprüfungspflichten.

Diesen Anforderungen wird die Ausbildungsabgabe gerecht. Insbesondere dient ihr Aufkommen der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs, denn sie dient dazu, an ausbildende Betriebe Zuschüsse zu gewähren und Maßnahmen zur Verbesserung der betrieblichen Ausbildung zu finanzieren. Die Ausbildungsabgabe richtet sich an die homogene Gruppe der Arbeitgeberschaft und fußt auf der spezifischen Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber:innen für die berufliche Ausbildung. Letzteres ergibt sich aus dem Umstand, dass nur die Arbeitgeber:innen rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für ein ausreichendes Ausbildungsangebot zu sorgen.

Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds“ ist mit der Berufsfreiheit der Arbeitgeber:innen und dem Grundsatz der Lastenfreiheit (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 1 (Ausbildungsunterstützungsfonds)

Zu Absatz 1

Die Vorschrift regelt die Einführung des Ausbildungsunterstützungsfonds und beschreibt seine grundlegenden Ziele und Instrumente.

Eine Liquiditätsreserve dient dem Ausgleich von möglichen Einnahme- und Ausgabeschwankungen sowohl unter- als auch überjährig.

Zu Absatz 2

In Absatz 2 ist die haushaltsrechtliche Einordnung des Fonds als zweckgebundene Sonderrücklage festgelegt.

Der Fonds ist auf einen mehrjährigen Zeitraum angelegt. Die haushalterische Abbildung in Form einer zweckgebundenen Sonderrücklage trägt in besonderer Weise dieser Mehrjährigkeit Rechnung – in Analogie zu der haushalterischen Darstellung bei anderen mehrjährigen Programmen wie zum Beispiel dem Europäischen Fonds für nachhaltige Entwicklung (EFRE). Die Form der Sonderrücklage führt zu höherer haushalterischer Flexibilität für das überjährige Programm des Ausbildungsunterstützungsfonds.

Zu § 2 (Geltung)

Zu Absatz 1

Das Gesetz ist für alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber:innen einschließlich Landes- und Bundesbehörden, gemeinnützige Organisationen sowie kirchliche Arbeitgeber:innen und Religionsgemeinschaften anwendbar.

Zu Absatz 2 und 3

In Absatz 2 und 3 wird definiert, welche Beschäftigten Personen im Sinne des Gesetzes sind. Der Begriff der geringfügigen Beschäftigung ist in § 8 SGB IV definiert und gilt auch im Rahmen dieses Gesetzes.

Betriebsstätten sind solche im Sinne des § 12 Abgabenordnung.

Zu Absatz 4

Die Ausnahmen vom Geltungsbereich sind aufgeführt. Die Bestimmung der Ausnahmen beruht auf der Überlegung, dass das Gesetz insbesondere die duale Berufsausbildung fördern und deshalb nur Arbeitgeber:innen erfassen soll, die im Sinne des Gesetzes ausbilden können. Zudem soll das Gesetz nur für Branchen Anwendung finden, für die nicht bereits andere branchenspezifische Umlagesysteme greifen.

Zu Absatz 5

Es wird eine fakultative, auf Antrag zu gewährende Ausnahme für Arbeitgeber:innen vorgesehen, deren Arbeitnehmerbruttolohnsumme unter einer Bagatellgrenze liegt, die vom Senat durch Rechtsverordnung festgelegt wird. Durch Festlegung der Bagatellgrenze wird die Belastung durch die Ausbildungsabgabe für Arbeitgeber:innen mit wenigen Beschäftigten verhältnismäßig ausgestaltet. Arbeitgeber:innen, die unter die Bagatellgrenze fallen und auf Antrag vom Anwendungsbereich des Gesetzes insgesamt ausgenommen werden, können gemäß § 7 insbesondere nicht vom Ausbildungsunterstützungsfonds profitieren. Dadurch wird die gruppennützige Verwendung der Fondsmittel sichergestellt.

Zu § 3 (Ziele des Ausbildungsunterstützungsfonds)

Die Vorschrift beschreibt in Absatz 1 die Ziele des Fonds allgemein und führt diese in Absatz 2 beispielhaft näher aus. Die Zielbestimmungen stellen insbesondere sicher, dass der Ausbildungsunterstützungsfonds nicht für allgemeine staatliche Aufgaben herangezogen werden darf und er somit die Gruppennützigkeit wahrt.

Zu § 4 (Maßnahmen des Ausbildungsunterstützungsfonds)

Aus den Mitteln des Fonds werden Maßnahmen finanziert, die zu den staatlichen Angeboten hinzutreten und diese nicht ersetzen können und sollen. Beispielhaft sind in den Nummern 1 bis 7 einzelne Maßnahmen aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschließend.

Maßnahmen nach § 4 sollten sich möglichst in das System bestehender Maßnahmen und Förderprogramme einfügen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Einfügung ist damit nicht verbunden.

Zu Absatz 2

Es wird darauf verwiesen, dass die konkreten Maßnahmen und der jeweilige Finanzierungsbedarf vom Verwaltungsrat im Benehmen mit der zuständigen senatorischen Behörde vorgeschlagen werden. Die verbindliche Entscheidung trifft der Senat.

Zu Absatz 3

Satz 1 stellt klar, dass durch die Maßnahmen die Erfüllung staatlicher Aufgaben, insbesondere im Bereich der allgemeinen schulischen Bildung, der Berufsschulen sowie der Erwachsenenbildung, nicht ersetzt werden darf.

Satz 2 verdeutlicht, welche über die in § 4 Absatz 3 Satz 1 genannten staatlichen Aufgaben (insbesondere allgemeine Schulbildung) hinaus nicht durch den Fonds ersetzt werden dürfen: Eine Ersetzung ist demnach ausgeschlossen hinsichtlich sonstiger Maßnahmen, die derzeit bereits staatlich finanziert werden oder staatlich zu finanzieren sind. Die Sperre betrifft hingegen keine von dritter Seite bereitgestellten Angebote (z.B. Maßnahmen, die die Wirtschaft oder die Freie Hansestadt Bremen als Arbeitgeberin selbst durchführt), sofern die Gruppennützigkeit gewahrt bleibt.

Zu § 5 (Ausbildungskostenausgleich)

Zu Absatz 1

Diese Vorschrift hat den Ausbildungskostenausgleich zum Gegenstand und bestimmt, für welche Ausbildungen und diesen gleichgestellte Rechtsverhältnisse der Ausgleich gewährt wird.

Zu Absatz 2

Absatz 2 legt die Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung eines Ausbildungskostenausgleiches fest. Anspruchsberechtigt sind Arbeitgeber:innen im Sinne von § 2 Absatz 1 für ihre im Land Bremen durchgeführten Ausbildungsverhältnisse, die den genannten Anforderungen entsprechen. Ausbildungs- oder Dienort des oder der Auszubildenden bzw. der Redaktionsvolontärin oder des Redaktionsvolontärs, für die oder den eine Ausgleichzuweisung gewährt wird, muss Bremen sein.

Die Gewährung der Zuweisung setzt einen Antrag voraus. Bei Vorliegen der sich auch aus den nachfolgenden Absätzen ergebenden Antragsvoraussetzungen ist diesem zu entsprechen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift bestimmt Näheres zur Antragstellung sowie zur erstmaligen Zahlung von Ausgleichszuweisungen.

Zu Absatz 4

Um einen Antrag im Sinne dieser Vorschrift bearbeiten zu können, müssen bestimmte Angaben gemacht werden. Die Bestimmung der erforderlichen Angaben erfolgt gemäß Absatz 4 durch Rechtsverordnung des Senats.

Zu Absatz 5

Dieser Absatz bestimmt das Verfahren zur Festlegung der Höhe der Ausgleichszuweisung. Etwaige Anpassungen beschließt der Senat durch Rechtsverordnung auf Vorschlag des Verwaltungsrats.

Zu § 6 (Finanzierung der Verwaltungsleistungen)

Die für die Verwaltung des Fonds und die Zahlungsabwicklung entstehenden Kosten sind aus Haushaltsmitteln zu tragen.

Zu § 7 (Ausschluss von Leistungen)

Um den verfassungsrechtlichen Geboten der Homogenität und der Gruppennützigkeit Rechnung zu tragen, stellt die Vorschrift klar, dass Arbeitgeber:innen, die von der Anwendung des Gesetzes ausgenommen oder von der Entrichtung der Ausbildungsabgabe befreit worden sind, keine Leistungen nach den §§ 4 und 5 in Anspruch nehmen und somit nicht vom Ausbildungsunterstützungsfonds profitieren können.

Zu § 8 (Zuständigkeit für den Ausbildungsunterstützungsfonds)

Die Vorschrift enthält Zuständigkeitsbestimmungen.

Zu § 9 (Verwaltungsrat)

Zu Absatz 1

Nach dem Konzept des Gesetzes erfolgt die Steuerung des Ausbildungsunterstützungsfonds durch einen Verwaltungsrat.

Zu den Absätzen 2 bis 6

Die Zusammensetzung des Verwaltungsrates sowie weitere Vorgaben zu dessen Ausgestaltung und seiner Arbeitsweise sind geregelt.

Zu Absatz 7

Die Vorschrift stellt die Arbeitsfähigkeit des Ausbildungsunterstützungsfonds für den Fall sicher, dass die dem Verwaltungsrat obliegenden Entscheidungen nicht fristgerecht getroffen worden sind.

Zu § 10 (Aufgaben des Verwaltungsrats)

Zu Absatz 1

Über die grundlegende Steuerungsaufgabe des Verwaltungsrats hinaus obliegt diesem auch die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Ausbildungsfonds.

Zu Absatz 2

Beispielhaft werden in Absatz 2 die vom Verwaltungsrat zu fassenden Beschlüsse aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschließend. Der Beschluss von Maßnahmen im Sinne von Nummer 1 kann auch für einen mehrjährigen Zeitraum erfolgen, vorausgesetzt, die Finanzierung ist für den gesamten Maßnahmenzeitraum sichergestellt.

Bei der Ermittlung der Arbeitnehmerbruttolohnsumme sind ausschließlich im Land Bremen beschäftigte Personen im Sinne von § 2 Absatz 2 zu berücksichtigen.

Der Verwaltungsrat trifft nach Absatz 2 Nummer 4 auch den Beschluss über die Budgetplanung unter Berücksichtigung einer Liquiditätsreserve. Diese dient dazu, im Fall von schwankenden Einnahmen und Ausgaben entstehende Kosten fristgemäß begleichen zu können. Ein Fonds, der zukünftige Daueraufgaben erledigen und finanzieren soll und sich aus Einnahmen speist, die nicht vorhersehbaren und nicht beeinflussbaren Schwankungen unterliegen, ist zur ordnungsgemäßen Bewältigung der Aufgaben auf eine Liquiditätsreserve angewiesen. Sie muss in ihrer Höhe dem Zweck angemessen sein, eventuelle Deckungslücken aufzufangen. Außerdem müssen Überschüsse in die Einnahmen des Folgejahres überführt werden. Der Beschluss nach Absatz 2 Nummer 4 muss jährlich neu gefasst werden.

Ein Prozentsatz von maximal 10 Prozent der Ausgaben des Vorjahres ist angemessen, um mögliche Schwankungen zu kompensieren. Zugleich darf die Liquiditätsreserve nicht weniger als 5 Prozent der Ausgaben des Vorjahres betragen, um das Risiko der Unterfinanzierung des Fonds zu vermeiden. Der Beschluss zur Höhe der Ausbildungsabgabe gemäß Absatz 2 Nummer 3 kann auch für einen Mehrjahreszeitraum getroffen werden. Dieser darf drei Jahre nicht überschreiten. Der Verwaltungsrat kann die Höhe der Ausbildungsabgabe auch nach Ablauf des vorhergehenden Zeitraums beibehalten.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift enthält eine Definition des Arbeitnehmerbruttolohns (Satz 1) sowie eine Vorgabe zur Auslegung dieses Begriffs (Satz 2).

Zu Absatz 4

Die Vorschrift bestimmt die Fristen, binnen derer der Verwaltungsrat die ihm obliegenden Beschlüsse zu treffen hat.

Zu § 11 (Ausbildungsabgabe)

Zu Absatz 1

Die prozentuale Höhe der jährlichen Ausbildungsabgabe wird durch Rechtsverordnung des Senats festgelegt (Satz 1). Über etwaige Änderungen dieser Höhe beschließt der Senat auf Vorschlag des Verwaltungsrats (Satz 2).

Zu Absatz 2

Die Vorschrift enthält zentrale Vorgaben über die den Arbeitgeber:innen im Rahmen des Gesetzes obliegenden Melde- und Übermittlungspflichten.

Zu Absatz 3

Absatz 3 enthält eine Regelung zur Bestimmung der maßgeblichen Arbeitnehmerbruttolöhne für den Fall, dass Arbeitgeber:innen auch Personen beschäftigen, die einem gesetzlichen oder tarifvertraglich festgelegten branchenspezifischen Ausgleichsfonds unterliegen.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen des Schätzverfahrens.

Zu Absatz 5

Die Festsetzung der Ausbildungsabgabe gegenüber den Arbeitgeber:innen erfolgt durch Verwaltungsakt der zuständigen Stelle.

Zu Absatz 6

Absatz 6 sieht vor, dass Arbeitgeber:innen, wenn besondere Umstände des Einzelfalls dies rechtfertigen, auf Antrag von der Entrichtung der Ausbildungsabgabe befreit werden können. Als Beispiel für einen Befreiungsgrund wird der Fall genannt, dass die Höhe des Abgabebetrags unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des:r Arbeitgeber:in eine unzumutbare Härte darstellen würde.

Mit dieser Regelung soll eine finanzielle Überforderung von Arbeitgeber:innen durch die Ausbildungsabgabe verhindert werden. In den Anwendungsbereich dieser Befreiungsvorschrift dürften insbesondere kleine Arbeitgeber:innen mit nur geringen Umsätzen oder sehr wenigen Beschäftigten fallen, darüber hinaus solche Arbeitgeber:innen, die nicht gewinnorientiert arbeiten. Diese Arbeitgeber:innen könnten von der Ausbildungsplatzabgabe unter Umständen übermäßig belastet werden. Ein besonderer Umstand im Einzelfall könnte zum Beispiel eine drohende Insolvenz sein.

Ebenso ist denkbar, dass Arbeitgeber:innen, die zwar nahezu ausschließlich vollschulisch ausgebildete Personen, aber auch eine oder wenige andere Personen beschäftigen, von der Ausbildungsabgabe befreit werden.

Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist auf Einzelfälle beschränkt und restriktiv auszulegen.

Zu § 12 (Rechtsverordnung)

Die Vorschrift enthält gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass verschiedener Rechtsverordnungen durch den Senat, die für den Vollzug des Gesetzes notwendig sind.

Zu Nummer 5

Eine Geschäftsstelle für den Verwaltungsrat kann bei der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa eingerichtet werden. Zur Kostendeckung der Geschäftsstelle gelten die Ausführungen der Gesetzesbegründung zu § 6.

Zu § 13 (Ordnungswidrigkeiten)

Die Vorschrift enthält in Absatz 1 einen Ordnungswidrigkeitentatbestand. Absatz 2 regelt die Höhe der Geldbuße, während Absatz 3 die für die Ahndung der Ordnungswidrigkeiten zuständige Behörde benennt sowie den Zufluss der Geldbußen an den Ausbildungsunterstützungsfonds vorsieht.

Zu § 14 (Evaluierung)

Die Evaluierungsklausel stellt neben einer Wirkkontrolle des Gesetzes im Allgemeinen insbesondere sicher, dass der Ausbildungsunterstützungsfonds bzw. die zu seiner Finanzierung erforderliche Ausbildungsplatzabgabe nur solange besteht bzw. erhoben wird, wie diese Belastung der für den beruflichen Teil der dualen Berufsausbildung in Finanzierungsverantwortung stehenden Arbeitgeber:innen aufgrund der Versorgungs- und Besetzungsprobleme auf dem Ausbildungsmarkt geboten ist.

Zu § 15 (Inkrafttreten)

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

ENTWURF