

Eric Schuß

## Zur Diskussion einer Ausbildungsumlage für die duale Berufsausbildung

Viele junge Menschen bleiben ohne Ausbildungsplatz – insbesondere in Großstädten. Um dieses Problem anzugehen, sind Betriebe in Bremen seit 2025 verpflichtet, eine Ausbildungsplatzabgabe zu leisten, auf deren Basis ein Umlagefonds aufgebaut wird. Ausbildende Betriebe erhalten dann für ihre Ausbildungsaktivitäten einen finanziellen Ausgleich aus diesem Fonds. Auch in Berlin hat sich die Landesregierung auf die Einführung einer solchen Ausbildungsumlage geeinigt. Doch die Reformen sind umstritten. Im vorliegenden Beitrag wird basierend auf nationaler und internationaler Forschung gezeigt, dass eine solche Umlage erfolgreich sein kann, wenn eine tatsächliche Unterversorgung mit Ausbildungsstellen vorliegt und die Umlage breit akzeptiert und spezifisch zugeschnitten wird. Anschließend wird mit einem Blick auf den Ausbildungsmarkt in Berlin und Bremen diskutiert, inwiefern diese Bedingungen dort gegeben sind.

Um die Versorgung von jungen Menschen mit einer Ausbildungsstelle zu verbessern, wird häufig das Instrument einer Ausbildungsumlage zur Diskussion gestellt. Neben einem größeren Angebot an Ausbildungsstellen erhoffen sich Befürworter:innen davon eine positive Wirkung im Hinblick auf die Ausbildungsvergütungen und die Qualität der Ausbildung. Die Idee einer Ausbildungsplatzabgabe ist schon einige Jahrzehnte alt. Im Zuge der konjunkturellen Abkühlung und des Rückgangs an betrieblichen Ausbildungsstellen in den 1970er Jahren (Meyer, 1978) wurde eine Ausbildungsabgabe ins Auge gefasst und vom Bundesverfassungsgericht im Jahr 1980 als verfassungskonform beurteilt (BVerfGE 55, 274).<sup>1</sup> Freilich sah der Ausbildungsmarkt damals noch gänzlich anders aus. Die Zahl der Schulabgehenden ist seitdem deutlich gesunken und ihre Zusammensetzung hat sich erheblich verändert. Die Zahl der Personen mit Hochschulreife ist nach denen mit mittlerer Reife mittlerweile die zweitgrößte Gruppe unter den Schulabgehenden. Im Jahr 1980 machten Personen

ohne oder mit Hauptschulabschluss noch mehr als die Hälfte der Schulabgehenden aus (Statistisches Bundesamt, 1981).

Auch in den vergangenen Jahren hat sich im Zuge der multiplen Krisen, des demografischen Wandels und weiterer Entwicklungen eine Eintrübung des Ausbildungsmarktes ergeben. Die Probleme der Betriebe, ihre Ausbildungsplätze besetzen zu können, sind bundesweit in den letzten Jahren deutlich gestiegen. So ist nach Daten der Bundesagentur für Arbeit (BA) der Anteil der unbesetzten Stellen an allen gemeldeten betrieblichen Berufsausbildungsstellen kontinuierlich von 4,6 % im Jahr 2010 auf 11,4 % im Jahr 2025 angewachsen. Auch Befragungen von Betrieben bestätigen dieses Bild: Nach Daten des IAB-Betriebspanels blieben im Befragungsjahr 2023 rund 35 % der angebotenen Ausbildungsplätze unbesetzt (Fitzenberger et al., 2024). Dieser Anteil ist sukzessive von 15 % im Jahr 2010 angestiegen. Gleichzeitig ist es auch schwieriger geworden, suchende Ausbildungsplatzbewerber:innen mit einer Ausbildungsstelle zu versorgen. Ende September 2025 sind ca. 19 % der bei der BA gemeldeten Bewerber:innen für Berufsausbildungsstellen ohne Ausbildungsstelle geblieben.<sup>2</sup>

1 Die Umsetzung der Abgabe wurde damals jedoch ausgesetzt. Zugleich hat das Bundesverfassungsgericht 1980 Kriterien genannt, die für die Zulässigkeit einer solchen Sonderabgabe erfüllt sein müssen (Deutscher Bundestag, 2016). Neben dem Bremer Modell (levy grant) gibt es auch die Möglichkeit, dass ein Beitrag nur bei unzureichender Ausbildungsaktivität gezahlt werden muss (levy exemption). Alternativ zu einer Umlage gibt es auch Beispiele für steuerfinanzierte Ausbildungssubventionen, beispielsweise den Ausbildungsbonus (Bonin et al., 2013).

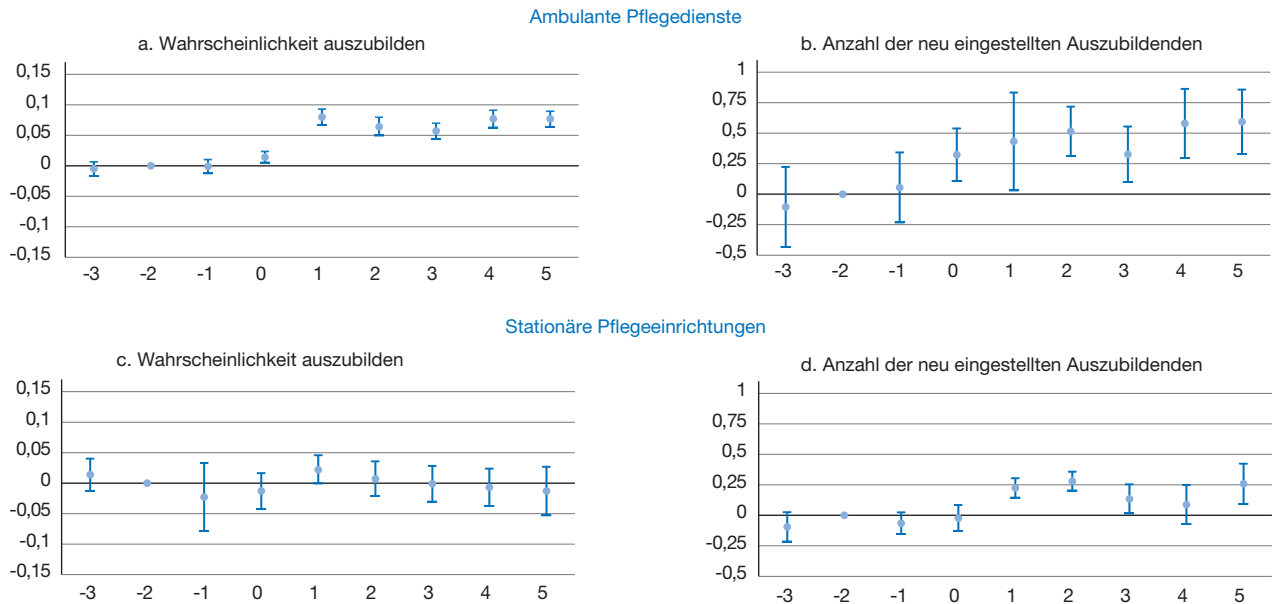
2 Für das Ausbildungsjahr 2024/2025.

© Der/die Autor:in 2026. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht ([creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de)).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

**Dr. Eric Schuß** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln).

Abbildung 1  
**Treatmenteffekte der Einführung der Umlage in der Altenpflegeausbildung im Zeitverlauf**



In den Abbildungen a) und c) wird als Outcome die Wahrscheinlichkeit modelliert, mindestens eine neue auszubildende Person angestellt zu haben. In den Abbildungen b) und d) wird die Anzahl neu eingestellter Auszubildender (bedingt darauf, mindestens eine Person auszubilden) modelliert. Die Einführung der Umlage geschieht zum Zeitpunkt  $t = 0$ . Das Jahr  $t = -2$ , zwei Jahre vor Einführung der Umlage, fungiert als Referenzjahr. Die Schätzungen basieren auf dem Ansatz nach Sun und Abraham (2021). Pflegeeinrichtungen in Ländern ohne Ausbildungsumlage vor 2020 bilden die Kontrollgruppe. Die Konfidenzintervalle basieren auf dem 95-Prozent-Level. Die Schätzungen kontrollieren für Merkmale der Pflegeeinrichtungen (u. a. Betriebsgröße, durchschnittliches Alter der Belegschaft) und regionale Variablen auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sowie auf Unterschiede zwischen den Jahren und Ländern. Die Standardfehler sind auf Ebene der Länder geclustert.

Quelle: Schuß (2023).

In Bremen zahlen ansässige Unternehmen und Betriebe seit dem Jahr 2025 abhängig von ihrer Arbeitnehmerbruttolohnsumme einen Beitrag in den sogenannten Ausbildungsunterstützungsfonds (§ 11 Abs. 2 Ausbildungsunterstützungsfondsgesetz, AusbUFG).<sup>3</sup> Betriebe mit einer geringeren Arbeitnehmerbruttolohnsumme als 135.000 € sind von der Beitragszahlung befreit. Aus diesem Fonds erhalten Betriebe, die nach Berufsbildungsgesetz oder Handwerksordnung ausbilden, eine jährliche Erstattung von derzeit 2.250 € je Ausbildungsverhältnis. Zudem werden nach § 4 AusbUFG weitere Maßnahmen finanziert, die darauf abzielen, die Ausbildungsqualität zu verbessern und Betriebe und ausbildungsplatzsuchende Personen effizienter miteinander zusammenzubringen.

Empirische Evidenz zur Wirkung von Ausbildungsumlagen gibt es bislang nur vereinzelt. Studien, die sich mit dem Thema befassen, sind häufig deskriptiver Natur. Fundierte Analysen zur kausalen Wirkung sind jedoch von großer Wichtigkeit, unter anderem um Mitnahmeeffekte identifizieren zu können, z. B. in Fällen, in denen ein Ausbildungsverhältnis auch ohne Subvention zustande gekommen wäre.

<sup>3</sup> Derzeit beträgt der Beitrag 0,27 % der Arbeitnehmerbruttolohnsumme.

Ein positives Beispiel für die Wirkung einer Ausbildungsumlage ist die Pflegebranche. Sie wird auch in der aktuellen Debatte in Bremen und Berlin häufig als ein Argument herangezogen, um die Sinnhaftigkeit einer Ausbildungsumlage zu rechtfertigen. Aus diesem Grund wird im Folgenden ein genauer Blick auf die Pflegebranche geworfen.

### Die Ausbildungsumlage in der Pflegebranche

Mit Einführung der generalistischen Pflegeausbildung im Jahr 2020, im Zuge derer die drei Ausbildungsberufe der Alten-, Kranken- sowie Kinderkrankenpflege in einen Ausbildungsberuf integriert worden sind, wurde bundesweit ein Ausbildungsfonds für die Pflegebranche eingeführt. Mit Baden-Württemberg, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland gab es jedoch fünf Länder, die eine solche Ausbildungsumlage für den Ausbildungsberuf des/der Altpflegers/Altenpflegerin bereits vor dieser grundlegenden Reform im Jahr 2020 eingeführt hatten. Dabei mussten alle ambulanten Pflegedienste und stationären Pflegeeinrichtungen abhängig von ihrer Größe und der erbrachten Pflegeleistung einen Beitrag in einen Fonds einzahlen. Aus diesem Fonds wurden dann die Ausbildungsvergütungen der Auszubildenden sowie die Weiterbildungskosten finanziert.

Basierend auf Daten des Betriebs-Historik-Panels (Ganzer et al., 2022) des Forschungsdatenzentrums der BA im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) nutzt Schuß (2023) methodisch, dass diese Länder die Reform in unterschiedlichen Jahren eingeführt haben. Während Rheinland-Pfalz die Umlage bereits 2005 eingeführt hatte, folgte Hamburg erst im Jahr 2014. Durch Anwendung des Schätzansatzes nach Sun und Abraham (2021) wird für den Zeitraum von 2002 bis 2018 gezeigt, dass für ambulante Pflegedienste sowohl die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, als auch die Anzahl neuer Auszubildender nach Einführung der Umlage signifikant angestiegen sind (Abbildung 1). So ist die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, ein Jahr nach Einführung ( $t = 1$ ) um ca. 8 Prozentpunkte gestiegen. Die Anzahl neuer Auszubildender ist ein Jahr nach Einführung der Umlage um 0,43 gestiegen. Bezogen auf die durchschnittliche Anzahl von Auszubildenden in ambulanten Pflegediensten im Zeitraum von 2002 bis 2018 entspricht dies einem Effekt von ca. 35,9 %.

In stationären Pflegeeinrichtungen ist die Wahrscheinlichkeit, neue Auszubildende einzustellen, unberührt geblieben. Die Anzahl neuer Auszubildender ist jedoch auch in diesem Sektor signifikant gestiegen, und zwar ein Jahr nach Einführung der Umlage um 0,23 Auszubildende. Bezogen auf die mittlere Anzahl an Auszubildenden im Zeitraum von 2002 bis 2018 entspricht dies einem Effekt von 11,9 %.

### Unter welchen Bedingungen kann eine Ausbildungsumlage erfolgreich sein?

Somit zeigt die empirische Studie von Schuß (2023) einen klaren positiven Effekt der Ausbildungsumlage auf die Ausbildungsaktivität der Pflegeeinrichtungen. Für eine bessere Einordnung der Ergebnisse müssen jedoch einige Rahmenbedingungen der Pflegebranche berücksichtigt werden, die diese positive Wirkung begünstigt haben. Verglichen mit anderen Ausbildungsberufen verlassen im Altenpflegesektor überdurchschnittlich viele Auszubildende ihre Ausbildungseinrichtung nach Beendigung der Ausbildung und wechseln zu einer anderen Pflegeeinrichtung (Seibert & Wydra-Somaggio, 2017). Eine solche Lage schmälert den Anreiz für Betriebe, selbst in Ausbildung zu investieren, denn die Investition in Ausbildung lohnt sich (monetär) häufig erst nach einigen Jahren in Beschäftigung nach Ende der Ausbildung. Für die Altenpflege ist außerdem zu berücksichtigen, dass die Ausbildung sehr teuer ist; gerade im Bereich der ambulanten Pflegedienste ist eine enge Betreuung unumgänglich. Zudem war der Altenpflegesektor dort, wo die Ausbildungsumlage eingeführt wurde, von einem flächendeckenden Fachkräftemangel geprägt. Diese Faktoren haben dazu geführt, dass die Ausbildungsaktivität zu Beginn der 2000er Jahre, bevor die ersten Länder eine Ausbildungsumlage eingeführt haben, sehr gering gewesen ist. Nach deskrip-

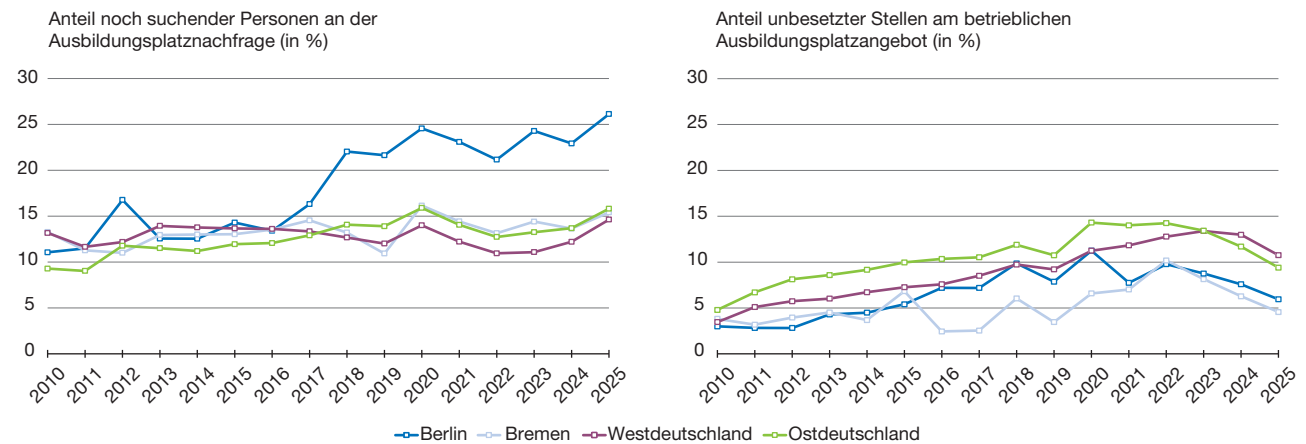
tiven Daten von Schuß (2023) lag der Anteil der ambulanten Pflegedienste mit mindestens einer Person in Ausbildung in den Ländern, die später eine Umlage eingeführt haben, bei knapp 15%. Es gab somit erhebliches Potenzial, die Ausbildungsaktivität zu steigern. Aus dieser Erkenntnis heraus hat sich eine allgemeine Reformbereitschaft in der Branche entwickelt. Dieser allgemeine Konsens hat dazu geführt, dass sich auch die Vertreter:innen der Arbeitgeberverbände nicht per se der Einführung der Ausbildungsumlage verweigert haben, wenngleich unterschiedliche Vorstellungen zur Gestaltung der Umlage bestanden.

Ein solcher Konsens führte in den 1970er Jahren auch im Baugewerbe zur Einführung einer Ausbildungsumlage. Getrieben durch die wirtschaftliche Lage, Veränderungen der branchenspezifischen Rahmenbedingungen sowie den Umstand, dass sich die Baubranche aus vielen kleinen Betrieben zusammensetzte, war die Ausbildungsaktivität bis zu Beginn der 1970er Jahre auf einen gravierenden Tiefpunkt abgesunken (Bosch et al., 2022). Zudem gab es (ähnlich wie in der Altenpflege) auch im Baugewerbe eine hohe Fluktuation bei den Beschäftigten. Im Zuge dessen einigten sich die relevanten Verbände und Sozialpartner auf eine Umstrukturierung der Ausbildungsinhalte, die Einführung obligatorischer überbetrieblicher Ausbildungswochen, die Erhöhung der Ausbildungsvergütungen sowie auf die Einführung einer Ausbildungsumlage. Die Ausbildungsplatzabgabe finanziert dabei die gesamten Kosten der überbetrieblichen Ausbildungswochen sowie einen Teil der Ausbildungsvergütungen. Mittlerweile werden teilweise auch Projekte für die Berufsorientierung finanziert. Heute wird die nach 1975 gestiegene Ausbildungsaktivität unmittelbar mit der Ausbildungsumlage in Verbindung gebracht. Positiv hervorzuheben ist in jedem Falle, dass sich im Zuge der verschärften Lage die beteiligten Akteure gemeinsam auf eine solche Umlage geeinigt haben. Zu berücksichtigen bei der Einschätzung der baugewerblichen Umlage ist jedoch, dass die Umlage nur einen Bestandteil einer grundlegenden Umstrukturierung der Ausbildung in der Bauwirtschaft dargestellt hat.

Die Pflege- und Baubranche zeigen somit auf, dass die Akzeptanz der Umlage ein bedeutender Faktor ist, der dazu beiträgt, dass die beabsichtigte Wirkung einer Ausbildungsumlage tatsächlich erreicht werden kann. Auch aus der internationalen Forschung gibt es Beispiele, wonach Ausbildungsumlagen keinen Effekt gezeigt haben, wenn sie von Betrieben als reine Besteuerung (oder „Bestrafung“) wahrgenommen werden (Kuczera, 2017). Um dies zu vermeiden, müssen die Gründe für die Erhebung der Abgabe sowie der Verwendungszweck der dadurch generierten finanziellen Mittel transparent kommuniziert werden. Zudem muss vermittelt werden, inwiefern der Einsatz der finanziellen Mittel die Problemlage, beispielsweise den Mangel an Ausbildungsplätzen, verbessert.

Abbildung 2

**Ausbildungsmarkt: Entwicklung der Versorgungs- und Besetzungsprobleme in Berlin, Bremen und bundesweit**



Die Ausbildungsumlage in der Altenpflege war an ein klares – und gesetzlich verankertes – Ziel geknüpft: Der Mangel an Ausbildungsplätzen sollte beseitigt oder abgemildert werden (§ 25 Abs. 1 Altenpflegegesetz, AltPflG). Vor Einführung der Umlage wurde von einem pflegewissenschaftlichen Forschungsinstitut analysiert, ob solch ein Mangel vorliegt. Danach wurde in regelmäßigen Abständen untersucht, ob dieser Mangel weiterhin besteht. Zudem wurde in den Ländern mit Ausbildungsumlage untersucht und dokumentiert, wie sich die Anzahl an Auszubildenden entwickelt hat, in welche Posten das Geld des Fonds geflossen ist und wie hoch der Verwaltungsaufwand war. Die Umlage wurde somit stets in Verbindung mit dem Mangel an Auszubildenden gesetzt, um zu erreichen, dass die Umlage nicht nur als finanzielle Belastung wahrgenommen wird, sondern der Nutzen ersichtlich wird. Eine solche Begleitforschung, die die Wirkung einer Umlage empirisch untersucht, ist für die Akzeptanz einer Umlage somit ein wichtiger Faktor.

Der Nutzen der Altenpflegeumlage zeigte sich auch darin, dass der Fonds – ähnlich wie in der Bauwirtschaft – branchen- bzw. berufsspezifisch zugeschnitten war. Dadurch ist nachzuvollziehen, dass die umzuverteilenden finanziellen Mittel ausschließlich dem Altenpflegesektor zugutekommen und nicht anderen Berufen, mit denen die Altenpflege nicht unmittelbar in Verbindung steht. Der Zweck war auch bei der baugewerblichen Umlage durch die sehr geringe Ausbildungsaktivität zu Beginn der 1970er Jahre und den Zuschnitt auf diese Branche stets ersichtlich.

Zwei weitere Bedingungen, die sich förderlich auf den Erfolg der Altenpflegeumlage ausgewirkt haben, sind erstens, dass die konjunkturelle Lage in der Altenpflege kaum eine Rolle spielt, und zweitens, dass die umzulegenden Kosten sehr hoch ausfielen. So wurden in Nordrhein-Westfalen, im

Saarland und in Hamburg die vollständigen Ausbildungsvergütungen und Weiterbildungskosten umverteilt. Die internationale Forschung betont, dass der Anteil der Ausbildungskosten, der umverteilt wird, groß genug ausfallen muss, um einen angemessenen Anreiz zur Einstellung von Auszubildenden zu setzen. Der Anteil der Ausbildungskosten, der durch den Fonds finanziert werden, sollte jedoch auch nicht zu hoch ausfallen. Ansonsten könnten lediglich Mitnahmeeffekte entstehen, d. h. Betriebe bilden in erster Linie aus, um die Erstattungen zu erhalten. Darunter könnte die Ausbildungsqualität leiden.

**Die Situation in Bremen und Berlin**

Ein Mangel an Ausbildungsplätzen, der branchenspezifische Zuschnitt und die Akzeptanz der Ausbildungsumlage sind drei wichtige Gelingensbedingungen, um den beabsichtigten Effekt einer Ausbildungsumlage zu erreichen. Inwiefern sind diese Bedingungen in Berlin und Bremen anzutreffen? Abbildung 2 zeigt zunächst, dass der Anteil der noch suchenden Bewerber:innen an allen Ausbildungsplatznachfragenden in Berlin und Bremen größer ausfällt als im bundesweiten Durchschnitt.<sup>4</sup> Besonders in Berlin verblieb zuletzt im Jahr 2025 ein außergewöhnlich hoher Anteil von 26,1 % der Ausbildungsplatznachfrage erfolglos bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle. Damit hat mehr als jeder:r vierte Bewerber:in in Berlin keinen Ausbildungsplatz gefunden. Die Versorgungslage hat sich besonders

<sup>4</sup> Die Ausbildungsplatznachfrage ergibt sich aus der Zahl neu abgeschlossener Ausbildungsverträge und der noch suchender Bewerber:innen. Die Nachfrage ist daher größer als die von der BA ausgewiesene Zahl registrierter Bewerber:innen. Das betriebliche Angebot an Ausbildungsplätzen ergibt sich aus den neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen ohne außerbetriebliche Verträge zuzüglich der unbesetzten Ausbildungsstellen.

ab dem Jahr 2017 deutlich verschlechtert; Ende September 2010 lag der Anteil der suchenden Bewerber:innen noch bei 11,1 %. In Bremen war der Anteil im Jahr 2025 mit 15,4 % deutlich kleiner als in Berlin, allerdings etwas größer als der westdeutsche Durchschnitt von 14,6 %.

Gleichzeitig fallen die Besetzungsprobleme in den beiden Stadtstaaten wesentlich geringer aus als bundesweit. In Berlin blieben im Jahr 2025 5,9 % des betrieblichen Ausbildungsplatzangebotes unbesetzt, in Bremen waren es 4,6 % (Westdeutschland: 10,8%, Ostdeutschland: 9,4 %). Temporär fielen die Besetzungsprobleme gerade in Bremen sehr gering aus, wobei dort in einzelnen Jahren ab 2010 teilweise weniger als 3 % der betrieblichen Stellen unbesetzt blieben. Ähnlich wie in den anderen Ländern ist dieser Anteil im Zeitraum von 2010 bis 2025 jedoch auch in Berlin und Bremen sukzessive angestiegen, allerdings in deutlich geringerem Ausmaß als bundesweit. Dieses Bild ergibt sich bei Gegenüberstellung der registrierten Bewerber:innen mit den gemeldeten Ausbildungsstellen. So ist die Bewerber-Stellen-Relation (BSR) ganz besonders in Berlin sehr viel geringer als im Rest der Republik. Im Jahr 2025 kamen in Berlin auf 100 gemeldete Ausbildungsstellen rund 158 Bewerber:innen. In Bremen lag 2025 ein leichter Überschuss an Ausbildungsstellen vor; auf 100 Stellen kamen 95,9 Bewerber:innen. Im westdeutschen Durchschnitt fällt der Stellenüberschuss jedoch deutlich größer aus (BSR: 87,7). Dieses Bild wird durch den alternativen Indikator, die Relation aus Ausbildungsplatzangebot und -nachfrage, bestätigt. Demnach kamen in Berlin 2025 auf 100 Nachfrager:innen 78,3 Ausbildungsplatzangebote (Tabelle 1). Auch in Bremen ergibt sich bei diesem Indikator ein Überschuss an Nachfrager:innen; die Relation beträgt dort 88,4. In den westdeutschen Ländern lag im Durchschnitt mit einem Wert von 95,4 ein marginaler Überschuss an Ausbildungsplatznachfragenden vor.

Um den Blick auf den Ausbildungsmarkt zu vertiefen, sind auch Unterschiede zwischen den Ausbildungsberufen in den Blick zu nehmen. Auf Ebene der Berufsbereiche zeigt Tabelle 1, dass der Anteil der Bewerber:innen, die Ende September 2025 weiter nach einer Ausbildungsstelle suchten, in Bremen relativ homogen zwischen den Berufsbereichen ausfällt und um den Durchschnittswert von 15,4 % verteilt ist. Gleichzeitig liegt in allen Berufsbereichen der Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen bei unter 10 %.

In Berlin fallen die Versorgungsprobleme der jungen Menschen mit einem Ausbildungsplatz ebenfalls relativ homogen zwischen den Berufsbereichen aus, sind jedoch deutlich drastischer als in Bremen. In jedem Berufsbereich bleiben mindestens 23 % der Nachfragenden ohne Ausbildungsplatz. Die Besetzungsprobleme sind in Berlin (abgesehen vom Berufsbereich 6 – Kaufmännische Dienstleis-

tungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus) verglichen mit dem bundesweiten Durchschnitt unterdurchschnittlich. Dieses Bild ergibt sich auch für die einzelnen Berufe innerhalb der Berufsbereiche. In Berlin gab es im September 2025 unter den Berufen mit mindestens 50 gemeldeten Ausbildungsstellen nur bei der Klassifikation der Berufe (KldB) „541 Reinigung“ einen Anteil von unbesetzten Stellen von über 15 %. In allen anderen Berufen fielen die Besetzungsprobleme unterdurchschnittlich (verglichen mit dem westdeutschen Anteil über sämtliche Berufe) aus. In Bremen ergibt sich ein ähnliches Bild, wobei sich lediglich bei drei Berufen ein Anteil von unbesetzten Stellen über 15 % ergibt. Während es bundesweit eine ganze Bandbreite von einzelnen Berufen gibt, in denen jede dritte Stelle unbesetzt bleibt, gibt es solche Fälle in Bremen kaum – und in Berlin noch seltener. Ein weiterer Hinweis, der gerade in Berlin auf eine besondere Schieflage des Ausbildungsmarktes hindeutet, ist der überaus geringe Anteil der Betriebe mit Auszubildenden an allen Betrieben einschließlich der Ausbildungsbetriebe von 10,8 % (Stand 2023, BIBB, 2025a). Damit liegt die Ausbildungsbetriebsquote wesentlich niedriger als in West- (19,8 %) und Ostdeutschland (15,0 %). Auch beim Anteil der Auszubildenden an allen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten einschließlich der Auszubildenden (Ausbildungsquote) wies Berlin 2023 mit 3 % den kleinsten Wert unter allen 16 Ländern auf (Westdeutschland: 4,7 %; Ostdeutschland: 3,8 %). Bremen weist hingegen vergleichbare Werte mit dem westdeutschen Durchschnitt auf (Ausbildungsbetriebsquote: 20,5 %, Ausbildungsquote: 4,7 %).

### Fazit und Implikationen für die Ausbildungsumlage in Berlin und Bremen

Der Blick auf den Ausbildungsmarkt in Berlin und Bremen zeigt durchaus einige Gründe auf, die die Einführung einer Ausbildungsumlage rechtfertigen lassen. Eine wissenschaftlich eindeutige Antwort dazu, ab welchem Wert genau ein Mangel an Ausbildungsplätzen vorliegt und ein Eingriff mittels einer Ausbildungsumlage gerechtfertigt ist, besteht zwar nicht, jedoch zeigen verschiedene Indikatoren, dass insbesondere in Berlin eine erhebliche Unterversorgung der jungen Menschen mit Ausbildungsstellen und gleichzeitig ein geringes Angebot an Ausbildungsstellen sowie geringe Besetzungsprobleme der Betriebe vorliegen. Ein weiterer Grund, der für die Einführung einer Umlage spricht, ist, dass Bremen und Berlin zwei Stadtstaaten sind und die Umlage damit geografisch zugeschnitten angewendet wird. Die Versorgungsprobleme fallen zwischen den verschiedenen Berufen in beiden Stadtstaaten relativ homogen aus. In großen Flächenländern ist die Rechtfertigung einer Ausbildungsumlage bedeutend schwieriger, da sich in solchen Ländern stets Regionen finden, wo eher Besetzungs- als Versorgungsprobleme vorherrschen.

Tabelle 1

**Ausbildungsmarktlage in Berlin, Bremen und bundesweit nach Berufsbereichen, 2025**

Berufsbereich (1. Ebene Klassifikation der Berufe)	Berlin			Bremen		
	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage
1 Land-, Forst- und Tierwirtschaft und Gartenbau	8,2	28,6	77,8	0,0	13,5	83,8
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	3,2	27,7	74,8	3,4	15,7	87,0
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	8,3	24,2	82,7	5,2	15,5	89,1
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	0,9	36,1	64,5	.	.	85,4
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	8,9	25,4	82,2	5,4	9,9	95,3
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus	10,7	25,2	83,9	7,7	16,3	90,7
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung	3,5	23,0	79,9	1,9	12,5	88,9
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	2,3	25,7	76,2	3,7	13,9	89,4
alle Berufe	5,7	26,1	78,3	4,3	15,4	88,4

Berufsbereich (1. Ebene Klassifikation der Berufe)	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage	Anteil unbesetzter Stellen (in %)	Anteil noch Suchender (in %)	Relation Angebot zu Nachfrage
1 Land-, Forst- und Tierwirtschaft und Gartenbau	5,6	13,6	91,5	6,4	15,6	90,1
2 Rohstoffgewinnung, Produktion und Fertigung	9,7	12,9	96,4	10,1	12,6	97,2
3 Bau, Architektur, Vermessung und Gebäudetechnik	12,9	10,6	102,6	11,7	10,7	101,1
4 Naturwissenschaft, Geografie und Informatik	5,2	23,0	81,2	4,1	29,1	73,9
5 Verkehr, Logistik, Schutz und Sicherheit	11,8	14,9	96,5	10,8	16,2	93,9
6 Kaufmännische Dienstleistungen, Warenhandel, Vertrieb, Hotel und Tourismus	17,7	15,2	103,0	12,2	16,9	94,6
7 Unternehmensorganisation, Buchhaltung, Recht und Verwaltung	6,2	14,7	90,9	4,8	15,7	88,6
8 Gesundheit, Soziales, Lehre und Erziehung	8,2	14,0	93,8	4,1	18,9	84,5
alle Berufe	10,5	14,6	95,4	9,0	15,8	92,5

Anmerkung: Der Anteil der unbesetzten Stellen bezieht sich auf das Gesamtangebot an Ausbildungsstellen. Der Anteil noch suchender Bewerber:innen bezieht sich auf die Gesamtnachfrage nach Ausbildungsstellen. Die dritte Spalte zeigt, wie viele Ausbildungsplatzangebote auf 100 Nachfragende kommen.

Quelle: BA (2025), BIBB (2025b).

Ein weiterer Grund, der den Einsatz einer Ausbildungsumlage rechtfertigt, ist die häufig formulierte Erwartung, wonach die Ausbildungsvergütungen und die Ausbildungsqualität infolge einer finanziellen Entlastung ausbildender Betriebe ansteigen könnten. Daher sollte sich die Diskussion zur Ausbildungsumlage nicht nur auf den Mangel an Ausbildungsplätzen konzentrieren, sondern auch betrachten, ob eine Umlage u. a. Einfluss auf die Ausbildungsvergütungen haben kann. Folgt man dieser theoretischen Erwartung, könnte sich über steigende Vergütungen auch eine Verbesserung der Attraktivität der Berufsausbildung ergeben. Zu berücksichtigen bei der Umsetzung einer Ausbildungsumlage – und dies gilt auch für die beiden Stadtstaaten – ist jedoch, inwiefern kleine Betriebe und Betriebe, die im Verbund mit anderen Betrieben ausbilden, auf eine solche Umlage reagieren. Zudem ist zu prüfen, inwiefern größere Betriebe, die flexibler bei der Wahl ihres Standortes sind,

gerade aus kleinen Stadtstaaten möglicherweise in andere Länder ziehen, um der Zahlung einer Ausbildungsplatzabgabe zu entgehen. Empirische Evidenz für ein solches Anpassungsverhalten gibt es bislang nicht. Um die Wirkung einer Ausbildungsumlage angemessen zu beurteilen, ist eine empirische Untersuchung auch dieser Frage jedoch wichtig. Eine solche Untersuchung sollte auch betrachten, wie hoch eine Erstattung sein sollte, um die intendierten Effekte zu erzielen. Die in Bremen derzeitige jährliche Erstattung von 2.250 € je auszubildender Person erscheint als zu gering. Verglichen mit der 2024 mittleren tariflichen Ausbildungsvergütung in Bremen pro Monat von 1.126 € (Schönfeld & Wenzelmann, 2025) deckt die Erstattung nur einen Bruchteil der tatsächlichen Ausbildungskosten ab.

Das größte Hindernis für die Ausbildungsumlage ist die mangelhafte Akzeptanz des Instruments bei den Betrieben

und den Wirtschaftsverbänden. In Bremen sowie in Berlin gibt es aktuell eine Vielzahl an rechtlichen Klagen gegen die Umlage, auch wenn der Staatsgerichtshof Bremen die Verfassungskonformität des dortigen Systems erst einmal bestätigt hat. Unabhängig davon sind die verhärteten Fronten zwischen Politik und Betrieben, wie sie derzeit in Berlin und Bremen zu beobachten sind, schlechte Rahmenbedingungen für das Gelingen der Ausbildungsumlage. Um die gewünschten Effekte einer Umlage zu erreichen, ist zwingend ein Prozess vonnöten, der die Betriebe integriert und beteiligt. Im Rahmen dieses Prozesses sollte außerdem kommuniziert werden, inwiefern die Umlage ganz konkret den Betrieben zugutekommt. Im vorliegenden Fall einer berufs- und branchenübergreifenden Umlage ist dies bedeutend schwieriger als bei den Umlagesystemen in der Bau- und Pflegebranche. Möglich ist es jedoch dennoch, wie das Positivbeispiel einer allgemeinen Ausbildungsumlage aus Dänemark aufzeigt (Bosch et al., 2022). Teil dieser Kommunikation muss auch eine fundierte empirische Evaluation der Umlage von unabhängigen Forschungsinstituten sein, die neben dem Mangel an Ausbildungsplätzen auch Kennziffern zur Ausbildungsqualität und den Ausbildungsvergütungen betrachtet.

Bei der Diskussion um die Sinnhaftigkeit einer Ausbildungsumlage muss auch ein Augenmerk auf die Gründe der Versorgungsprobleme geworfen werden. Selbst bei fiem Angebot an Ausbildungsstellen gibt es Ansätze, mehr junge Menschen in Ausbildung zu bringen. So sind in Berlin Ende September 2025 beispielsweise 5.191 registrierte Bewerber:innen unversorgt verblieben; gleichzeitig sind aber auch 887 betriebliche Ausbildungsstellen unbesetzt geblieben. Insofern ist insbesondere nach den Gründen zu fragen, warum die Betriebe diese Ausbildungsstellen nicht besetzen konnten. Betriebsbefragungen verdeutlichen zudem regelmäßig, dass Betriebe häufig keine passenden Bewerber:innen finden konnten. Wie solche Fälle bei der Umlage berücksichtigt werden können, ist bislang offen. Betriebe finanziell zu benachteiligen, die gerne ausbilden würden, aber keine geeigneten Bewerber:innen finden, soll die Umlage schließlich nicht bewirken. Wie die Zahl offener Stellen und freier Bewerber:innen besser miteinander

gemacht werden kann, ist nicht nur in Berlin und Bremen, sondern in der ganzen Bundesrepublik, eine entscheidende Frage. Daher sind parallel zur Ausbildungsumlage insbesondere die Berufsorientierung und Maßnahmen anzupassen, die darauf abzielen, Bewerber:innen und Betriebe besser zusammenzubringen.

## Literatur

- BA – Bundesagentur für Arbeit (2025), Der Ausbildungsmarkt (Monatszahlen), Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Deutschland, September 2025.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2025a), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2025.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2025b), BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30. September.
- Bonin, H., Fries, J., Hillerich, A., Maier, M. F., Walter, T., Neureiter, M., Oschmiansky, F., Wielage, N., Hofmann, M. & Schneider-Haase, T. (2013). *Begleitforschung „Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte“*, Forschungsbericht 438. Bundesministerium für Arbeit und Soziales.
- Bosch, G., Dietrich, H., Nagel, B., Wedemeier, J., Werner, D. & Wieland, C. (2022). *Abschlussbericht der Expertenkommission zur Einführung eines umlagefinanzierten Landesausbildungsfonds in der Freien Hansestadt Bremen*, erstellt im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa.
- Deutscher Bundestag. (2016). *Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage*. WD 3 – 3000 – 112/16. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.
- Fitzenberger, B., Leber, U. & Schwengler, B. (2024). IAB-Betriebspanel. Rekordhoch beim Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 16/2024.
- Ganzer, A., Schmucker, A., Stegmaier, J. & Wolter, S. (2022). Betriebs-Historik-Panel 1975–2021. *FDZ-Datenreport*, Nr. 12/2022.
- Kuczera, M. (2017). Incentives for apprenticeship. *OECD Education Working Paper*, Nr. 152.
- Meyer, W. (1978). Das Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen in den 70er Jahren. *Wirtschaftsdienst*, 58(6), 308-313.
- Schönfeld, G. & Wenzelmann, F. (2025). Tarifliche Ausbildungsvergütungen 2024: Höchster jemals gemessener Anstieg des gesamtdeutschen Durchschnitts. *BIBB Fachbeiträge zur beruflichen Bildung*, Nr. 1/2025.
- Schub, E. (2023). Beyond windfall gains: The redistribution of apprenticeship costs and vocational education of care workers. *Economica*, 90(359), 978–1002.
- Seibert H. & Wydra-Somaggio G. (2017). Berufseinstieg nach der betrieblichen Ausbildung. Meist gelingt ein nahtloser Übergang. *IAB-Kurzbericht*, Nr. 20/2017.
- Statistisches Bundesamt. (1981). Allgemeines Schulwesen 1980, Fachserie 11, Reihe 11.
- Sun, L. & Abraham, S. (2021). Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects. *Journal of Econometrics*, 225(2), 175–199.

### Title: *On the discussion on a training levy for dual vocational training*

**Abstract:** Many young people are left without apprenticeship training, especially in large cities. To address this problem, companies in Bremen have been required to pay an apprenticeship levy since 2025, which is used to set up a levy fund. Companies that offer apprenticeships then receive financial compensation from this fund. In Berlin, too, the state government has agreed to introduce such a training levy. However, the reforms are controversial. Based on national and international research, this study explains the conditions under which such a levy can have the intended effects and what needs to be considered when designing such a levy. Furthermore, it analyses the market for apprenticeship training in Berlin and Bremen to determine the extent to which these conditions are met there.