

Sehr geehrte Frau Präsident'h,

ich schreibe Ihnen heute im Namen einer Gruppe Berliner Scaleups (HelloFresh, Delivery Hero und GetYourGuide) - wir sind Teil der jungen, dynamischen Digitalwirtschaft unserer Stadt. Die geplante Ausbildungsplatzumlage des Berliner Senats (Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsförderungsfonds im Land Berlin) trifft unsere Branche und weitere wichtige Sektoren wie Pflege und Kita-Träger zu Unrecht. Die Perspektive dieser Teile der Berliner Wirtschaft findet leider in der aktuellen öffentlichen und politischen Debatte bisher keine Berücksichtigung.

Konkret: Der vorliegende Gesetzentwurf umfasst in der vorliegenden Fassung auch Arbeitgeber, die wegen des Bedarfs ihrer jeweiligen Branche nur wenige Arbeitnehmer mit dualer Berufsausbildung beschäftigen. Dabei handelt es sich beispielsweise um Pflegeeinrichtungen, Kita-Träger und eben auch um Technologieunternehmen der Digitalbranche. Während Kita-Träger und Pflegedienste ganz überwiegend Arbeitnehmer mit vollschulischer Ausbildung beschäftigen, beschäftigen Unternehmen der Digitalbranche ganz überwiegend Akademiker. In beiden Fällen sind die jeweiligen Unternehmen gar nicht in der Lage, die gewünschten Ausbildungsplätze zu schaffen, weil die entsprechenden Berufe intern nicht vorhanden sind. Die geplante Abgabe kann von den entsprechenden Unternehmen damit nicht vermieden werden und wirkt sich faktisch als unvermeidbare zusätzliche Steuer aus.

Deshalb halten wir - ausweislich des beigefügten Rechtsgutachtens - den vorliegenden Gesetzentwurf in der gegenwärtigen Form für verfassungswidrig. Insbesondere werden durch den vorliegenden Entwurf Grundrechte verletzt, weil die Gruppe der "Arbeitgeber", wie sie derzeit definiert wird, keine besondere Finanzierungsverantwortung trifft. Dazu müsste die Gruppe der Arbeitgeber in Berlin ausreichend homogen sein, was aber nicht der Fall ist.

Anders als in Bremen, gibt es in Berlin einen Dienstleistungssektor, der nicht industrienah ist. Tech-Unternehmen, die es in Berlin, nicht aber in Bremen gibt, haben mit Ausbildungsberufen nichts zu tun: Weder können sie selbst ausbilden, noch profitieren sie von Fachkräften mit einer dualen Ausbildung.

Die Voraussetzungen der besonderen Finanzierungsverantwortung und der Homogenität waren den Verfassern des Entwurfs offenbar bewusst, denn sie haben sich im Gesetzentwurf in der **Ausnahme für Arbeitgeber mit ausschließlich vollschulisch ausgebildeten Arbeitnehmern** niedergeschlagen. Die grundsätzliche Entscheidung, Arbeitgeber vom Anwendungsbereich auszunehmen, die nicht von Ausbildung profitieren und auch keine Ausbildungsplätze schaffen können, ist eine wichtige Richtungsentscheidung, die bereits im vorliegenden Gesetzentwurf angelegt ist. Nur muss sie auch konsequent zu Ende gedacht werden.

Das beigefügte Rechtsgutachten macht deshalb die folgenden Vorschläge, um die Verfassungsgemäßheit des Gesetzes herzustellen:

1. Die Gruppe der **Arbeitgeber, die Arbeitnehmern mit einer vollschulischen Ausbildung beschäftigen**, darf nicht nur dann unter die Ausnahmeregelung fallen, wenn sie "ausschließlich" solche Arbeitnehmer beschäftigt. Es muss sichergestellt sein, dass nicht schon die Beschäftigung einer Köchin, eines Fahrers oder einer Hausmeisterin dazu führt, dass Pflegeeinrichtungen und Kita-Träger in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Die Anwendbarkeit der Ausnahme muss deshalb von einer sinnvollen Quote von Arbeitnehmern mit vollschulischen Berufsabschlüssen abhängen. Eine Quote von 80% erscheint angemessen, um alle Unternehmen zu erfassen, die von Arbeitnehmern mit vollschulischer Ausbildung geprägt sind.

2. Die Gruppe der **Arbeitgeber, die weit überwiegend Akademiker beschäftigen**, ist im Gesetzentwurf bisher komplett unberücksichtigt geblieben. **Auch für diese muss die Ausnahme gelten, wenn mindestens 80% der Mitarbeitenden einen Hochschul- oder Fachhochschulabschluss haben.**

Für einen Austausch zu den Vorschlägen des beigefügten Rechtsgutachtens stehen wir sehr gerne zur Verfügung. Wir bitten Sie dringend, diese Perspektiven im weiteren Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen.

Im Namen von Berliner Scale-ups (GetYourGuide, HelloFresh, Delivery Hero)

Björn Borrmann

Director Legal, Public Policy & Government Affairs

Rechtsanwalt

Prokurist | Authorized Officer

Über HelloFresh

Die HelloFresh Gruppe ist eine globale Food Solutions Gruppe und der weltweit führende Anbieter von Kochboxen. Die HelloFresh Gruppe bietet ihre Produkte unter acht verschiedenen Marken an und versorgt ihre Kundinnen und Kunden mit passenden, hochwertigen Lebensmitteln und Rezepten für unterschiedliche Anlässe. HelloFresh wurde im November 2011 in Berlin gegründet und ist in den USA, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Luxemburg, Australien, Österreich, der Schweiz, Kanada, Neuseeland, Schweden, Frankreich, Dänemark, Norwegen, Italien, Irland und Spanien tätig. In Q1 2024 lieferte die HelloFresh Gruppe weltweit mehr als 272 Millionen Mahlzeiten aus. HelloFresh SE ging im November 2017 an die Frankfurter Wertpapierbörse und wird derzeit im MDAX gehandelt. Die HelloFresh Gruppe hat Büros in Berlin, Saarbrücken, New York, Chicago, Boulder, London, Amsterdam, Sydney, Toronto, Auckland, Paris, Kopenhagen, Mailand, Dublin und Barcelona. HelloFresh hat ca. 20.000 Mitarbeitende weltweit, knapp 2.000 davon sind in Berlin beschäftigt. Weitere Informationen: hellofreshgroup.com.

Über GetYourGuide

GetYourGuide ist ein weltweit führender Online-Marktplatz, um Erlebnisse zu entdecken und zu buchen, für die es sich zu reisen lohnt. Mit GetYourGuide finden Reisende Aktivitäten in mehr als 12.000 Städten, zum Beispiel die traditionellen Tee-Zeremonie in Japan, die Führung durch das MoMA in New York oder die Bootsfahrt auf der Spree. GetYourGuide hat seinen Sitz in Berlin-Prenzlauer Berg und beschäftigt weltweit über 900 Mitarbeiter, davon über 600 in Berlin. Seit ihrer Gründung hat die GetYourGuide-Plattform 200 Millionen Tickets von 35.000 lokalen Erlebnisanbietern verkauft, die mit Hilfe von GetYourGuide wachsen und wirtschaftlichen Erfolg auf die lokale Ebene bringen. Für weitere Informationen besuchen Sie getyourguide.com.

Über Delivery Hero

Delivery Hero ist eine weltweit führende lokale Lieferplattform und bietet ihre Dienste in rund 70 Ländern in Asien, Europa, Lateinamerika, dem Nahen Osten und Afrika an. Gegründet im Jahr 2011 als Essenslieferdienst, betreibt das Unternehmen heute auf vier Kontinenten seine eigene Logistik und treibt mit innovativen Technologien die Zukunft der Food-Delivery-Branche voran. In Berlin-Mitte, an der Oranienburger Straße, beschäftigt Delivery Hero rund 3.400 Mitarbeiter - überwiegend Tech-Talente aus aller Welt - und leistet damit einen bedeutenden Beitrag zur Berliner Wirtschaft. Hier entstehen Technologie- und Produktinnovationen „Made in Germany“, die weltweit zum Einsatz kommen. Das Unternehmen ist seit 2017 an der Frankfurter Wertpapierbörse notiert und Teil des MDAX. Weitere Informationen: www.deliveryhero.com

KURZGUTACHTEN

zu Verfassungskonformität und Zielkongruenz

des Entwurfs der Fraktionen von CDU und SPD eines

Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsförderungsfonds im Land Berlin

(Abgeordnetenhaus Berlin, Drs. 19/2552 vom 02.07.2025)

im Auftrag

einer Initiative Berliner *Scale-up-Unternehmen*

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse.....	2
B. Sachverhalt.....	4
C. Rechtliche Würdigung.....	8
I. Zur Verfassungswidrigkeit des AusbFFG BE in der vorliegenden Fassung...8	
1. Die an die Ausbildungsabgabe zu stellenden grundgesetzlichen Anforderungen.....8	
2. Begründung der Verfassungswidrigkeit des AusbFFG BE13	
II. Anpassungsvorschlag nebst Begründung.....20	

A.

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Bei der Berufsausbildungssicherungsabgabe, die über das AusbFFG BE eingeführt und von *den Arbeitgebern* in Berlin gezahlt werden soll, handelt es sich um eine Sonderabgabe im engeren Sinne, die nach der Gesetzesbegründung - ausschließlich - der Förderung der dualen Ausbildung im Land Berlin dient. Eine solche Sonderabgabe im engeren Sinne ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur bei Erfüllung strenger Anforderungen zulässig.
2. Wesentliche Voraussetzung ist, dass aus der Perspektive der Zahlungspflichtigen eine besondere Finanzierungsverantwortung für die von der Abgabe betroffene Aufgabe besteht, wobei die Verpflichteten normativ betrachtet eine homogene Gruppe bilden müssen.

Diese Anforderungsmerkmale sollen die gesteigerte Verantwortlichkeit der betroffenen Gruppe im Verhältnis und in Abgrenzung zur Allgemeinheit - und damit dem Steuerzahler - sicherstellen. Zugleich kann nur bei Erfüllung der strengen Anforderungen eine grundsätzliche Vereinbarkeit mit den Grundrechten der Abgabepflichtigen aus Art. 12 Abs. 1 (Berufsausübungsfreiheit), Art. 2 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit) sowie Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlungsgebot und Willkürverbot) bestehen.
3. Konsequenterweise ist der Gesetzgeber an das aus dem allgemeinen Gleichheitssatz entwickelte Gebot zur Belastungsgleichheit gebunden, wonach der Gesetzgeber zwar typisieren darf, allerdings nur in einem angemessenen Rahmen. Darüber hinaus bestehen Bindungen an das Prinzip der Systemgerechtigkeit.
4. Das Bundesverfassungsgericht (1980) und der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (2024) haben vergleichbare Arbeitgeberdefinitionen in wesensähnlichen Gesetzen für materiell grundgesetzkonform befunden.

Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist wegen eines unter seinen Mitgliedern streitigen Verständnisses des Arbeitgeberbegriffs indes nur in einer äußerst knappen 4 : 3-Entscheidung zu seinem Ergebnis gelangt.

5. Das AusbFFG BE wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen mit Blick auf die Definition des abgabepflichtigen *Arbeitgebers* nicht gerecht - bereits im Allgemeinen sowie unter Berücksichtigung der erheblichen Unterschiede zwischen der Wirtschaftsstruktur der Länder Bremen und Berlin:

- 5.1 Die Zusammensetzung der in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Unternehmen und ihrer Beschäftigten hat sich seit dem Jahr 1980 signifikant verändert. Dienstleistungen, der tertiäre Sektor, haben den produktiven Bereich, den sekundären Sektor, in dem der maßgebliche Anteil der dualen Ausbildung stattfindet, zurückgedrängt.

Die Akademikerquote der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hat sich seitdem - auch und gerade in Berlin - verdoppelt.

- 5.2 Die Zusammensetzung der Wirtschaft in Bremen und in Berlin unterscheidet sich grundlegend.

- 5.3 Die vom AusbFFG BE erfassten Arbeitgeber in Berlin bilden keine homogene Gruppe im Sinne der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts - weder objektiv noch nach ihrem Selbstverständnis, das mehr von der Branche, den jeweils angebotenen Dienstleistungen und Produkten sowie den dahinter stehenden Menschen gebildet wird.

- 5.4 Die im AusbFFG BE vorgesehene - in der konkreten Umsetzung wegen der Verwendung des Adverbs „ausschließlich“ aber völlig missglückte - Ausnahme für Arbeitgeber, die (ausschließlich) Personen mit einer vollschulischen Ausbildung beschäftigen, zeigt, dass die Urheber des Gesetzes die grundsätzliche Notwendigkeit erkannt haben, bestimmte Arbeitgeber, die an der dualen Ausbildung nicht mitwirken (können), von der Abgabebelastung auszunehmen. Dieser Umstand stellt eine wesentliche Systementscheidung dar und ist demzufolge leitplankenähnlich bei der Bewertung des AusbFFG BE zu berücksichtigen.

- 5.5 Die Urheber des AusbFFG BE haben die besondere Situation von Arbeitgebern, die weit überwiegend Personen mit Hochschulabschluss beschäftigen, vollständig außer Acht gelassen - dies, obwohl sie sich im gegebenen Kontext nicht wesentlich von den Arbeitgebern, die (ausschließlich) Personen mit einer vollschulischen Ausbildung beschäftigen, unterscheiden.

- 5.6 Das AusbFFG BE ist deshalb aus der Perspektive der beiden vorbenannten Arbeitgebergruppen mit besonderer Beschäftigungssituation verfassungswidrig. Es verstößt wegen seines weiten Begriffs der sonderabgabepflichtigen Arbeitgeber gegen die

Prinzipien der Belastungsgleichheit und Systemgerechtigkeit und verletzt folglich die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG der zu Unrecht erfassten Unternehmen.

Denn ohne dass die Urheber des AusbFFG BE dafür eine Erklärung anführen oder sich eine Rechtfertigung anderweitig aufdrängen würde, werden auch solche Unternehmen zur Zahlung und Mitwirkung verpflichtet, die kraft ihrer unternehmerischen Ausrichtung und ihres daraus folgenden Bedarfs überwiegend nach Beschäftigten mit (Fach-)Hochschulabschluss keine Möglichkeit bzw. Chance haben, die duale Ausbildung und die Zahl von Ausbildungsplätzen positiv zu beeinflussen und von dem über die Abgabe zu finanzierenden Ausbildungskostenausgleich zu profitieren.

6. Auflösen lässt sich der festgestellte Verstoß gegen das Grundgesetz durch eine Ausweitung der im AusbFFG BE vorgesehenen Ausnahmetatbestände zugunsten der derzeit in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise erfassten Arbeitgeber - nämlich:

- Arbeitgeber, die zu einem Anteil von mindestens 80 % der Beschäftigten Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet worden sind oder ausgebildet werden,
- Arbeitgeber, die zu einem Anteil von mindestens 80 % der Beschäftigten Personen beschäftigen, die über einen Abschluss einer deutschen oder ausländischen Hochschule oder Fachhochschule verfügen.

B.

Sachverhalt

1. Die den Senat von Berlin tragenden Fraktionen von CDU und SPD haben unter dem 09.07.2025 den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Ausbildungsförderungsfonds im Land Berlin (Ausbildungsförderungsfondsgesetz Berlin - **„AusbFFG BE“**) in das Abgeordnetenhaus eingebracht (Drs. 19/2552). Die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Abgeordnetenhaus fand am Donnerstag, dem 09.10.2025, statt, aufgrund derer der Entwurf unter anderem an den federführenden Hauptausschuss zur weiteren Beratung verwiesen wurde; der Gesetzentwurf liegt ausweislich des Beschlussprotokolls der Sitzung vom 09.10.2025 in der Priorität der SPD-Fraktion.

Hintergrund der Gesetzgebungsinitiative ist, dass die Regierungskoalitionen eine seit Jahren anhaltende Unterdeckung von Ausbildungsplätzen im Land Berlin ausgemacht haben. Zur Begegnung dieses Missstands wurde zwischen den beiden Fraktionen abgestimmt, das vorliegende AusbFFG BE im ersten Quartal des Jahres 2026 zu beschließen, sofern bis zum

31.12.2025 in Berlin nicht freiwillig eine bestimmte Anzahl an freien Lehrstellen (genannt wird die Zahl 34.835) geschaffen worden ist.

Mit dem AusbFFG BE soll im Wesentlichen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2) bzw. sogar „ausschließlich“ (Drs. 19/2552, S. 8 und 15 f.) die sog.

duale Ausbildung

gefördert werden.

Hauptregelungsgegenstand des AusbFFG BE ist die Begründung eines durch die noch einzurichtende „Berliner Ausbildungskasse“ (§ 3) zu verwaltenden Ausbildungsförderungsfonds (§ 1 - nachfolgend nur noch der „**Fonds**“). Die Finanzmittel des Fonds speisen sich aus Zahlungen der im Land Berlin ansässigen „Arbeitgeber“ (§ 2 Abs. 1 Satz 1) mit „Beschäftigten“ in einer in Berlin ansässigen Betriebsstätte (§ 2 Abs. 2 Satz 1). Die Zahlungen erfolgen in Gestalt der per Verwaltungsakt festzusetzenden „Berufsausbildungssicherungsabgabe“ (§ 6 Abs. 1 - nachfolgend nur noch die „**Ausbildungsabgabe**“), wobei die prozentuale Höhe - ausgehend vom Finanzbedarf des Fonds sowie der „Arbeitnehmerbruttolohnsumme“ der verpflichteten Arbeitgeber (§ 2 Abs. 5 i. V. m. Abs. 4) - durch die für Arbeit zuständige Senatsverwaltung jährlich durch Rechtsverordnung festgesetzt wird (§ 6 Abs. 2 Satz 1). Die Arbeitgeber sind zur Meldung der jeweils gezahlten Arbeitnehmerbruttolohnsumme verpflichtet (§ 5). Die Höhe der im Wege der Rechtsverordnung zu bestimmenden Ausbildungsabgabe ist kraft Gesetzes auf 0,5 Prozent der Arbeitnehmerbruttolohnsumme gedeckelt (§ 6 Abs. 2 Satz 5).

[Anmerkung: Die Ausbildungsabgabe dürfte daher bei einer Arbeitnehmerbruttolohnsumme von bspw. 50 Mio. EUR den Betrag von 250.000,- EUR nicht überschreiten. Die Gesetzesbegründung (Drs. 19/2552, S. 11) prognostiziert einen Prozentsatz von 0,1 bis 0,4 der Arbeitnehmerbruttolohnsumme.]

Auf Antrag weist die Berliner Ausbildungskasse ausbildenden Arbeitgebern unter näher bestimmten Voraussetzungen einen Ausbildungskostenausgleich je Auszubildender oder Auszubildendem zu (§ 7).

Die vorbenannte Auskunftspflicht nach § 5 soll zum 01.01.2027 (§ 13 Abs. 2), die Pflicht zur Zahlung der Ausbildungsabgabe bzw. die Möglichkeit zur Beantragung eines Ausbildungskostenausgleichs gemäß §§ 6 und 7 zum 01.01.2028 (§13 Abs. 3) wirksam werden.

Das AusbFFG BE sieht in § 8 bestimmte Ausnahmetatbestände vom persönlichen Anwendungsbereich und damit von der Ausbildungsabgabepflicht vor. Diese greifen entweder unmittelbar oder auf begründeten Antrag ein. Kraft Gesetzes sind über § 8 Abs. 1 solche Arbeitgeber nicht abgabepflichtig, (1.) für die gesetzlich oder tarifvertraglich ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist und die Personen beschäftigen, die von diesem Ausgleichsfonds erfasst sind, oder (2.) die *ausschließlich* Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet worden sind oder ausgebildet werden (Hervorhebung nur hier).

Darüber hinaus können insbesondere solche Arbeitgeber auf Grundlage einer Härtefallklausel befreit werden, für die die Höhe des zu leistenden Abgabebetrags unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eine unzumutbare Härte darstellen würde (§ 8 Abs. 3). Die unmittelbar oder auf Antrag von der Abgabepflicht freigestellten Arbeitgeber können nach § 8 Abs. 4 keinen Ausbildungskostenausgleich beanspruchen.

Dem AusbFFG BE liegt die Annahme zugrunde, dass

„allein sie [die Arbeitgeber] tatsächlich dazu in der Lage sind, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen“ (Drs. 19/2552, S. 11).

Sie sollen von anderen Gruppen und der Allgemeinheit abgrenzbar sein und gemeinsam das Ziel verfolgen, die duale Berufsausbildung zu fördern. Über das System der Ausbildungsabgabe sollen die Arbeitgeber, die Ausbildungsplätze schaffen, ihren finanziellen Beitrag zurückerhalten, wohingegen diejenigen Arbeitgeber, die sich nicht an der dualen Ausbildung beteiligen, die Ausbildungskosten Dritter mittragen.

2. Zur Verfassungskonformität des AusbFFG BE verweist die Senatsverwaltung insbesondere auf ein noch vergleichsweise junges Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen („**StGH Bremen**“) vom 16.12.2024 - St 5/23 - zum Gesetz zur Errichtung eines Ausbildungsunterstützungsfonds im Land Bremen, das am 15.04.2023 in Kraft getreten (Brem.GBl. 2023, 272) und zuletzt im April 2025 geändert worden ist (Brem.GBl. S. 255). Der StGH Bremen hat die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der Landesverfassung und dem Grundgesetz bestätigt, allerdings lediglich in einer knappen 4 : 3-Entscheidung, wobei die

die Entscheidung nicht tragenden Mitglieder des Staatsgerichtshofs in einer *dissenting opinion* deutlich gemacht haben, dass sie in der Arbeitgeberdefinition des Bremischen Gesetzes einen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot sowie den Grundsatz der Belastungsgleichheit sehen - Letzteres allerdings mit dem Befund, der Landesgesetzgeber Bremens habe den Kreis der Abgabepflichtigen zu *klein* gefasst.

Ausweislich einer auf der Internetseite der Handwerkskammer Berlin abrufbaren gemeinsamen Presseerklärung vom 07.10.2025 (Quelle: <https://www.hwk-berlin.de/artikel/offener-brief-der-berliner-wirtschaft-an-die-abgeordneten-zur-geplanten-ausbildungsplatzumlage-91,0,927.html>) seien wegen des Gesetzes in Bremen bereits 330 Klageverfahren vor dem dortigen Verwaltungsgericht anhängig.

3. Eine Initiative Berliner *Scale-ups*, allesamt Unternehmen aus der IT- und Tech-Branche, sieht sich durch das AusbFFG BE ungerechtfertigt durch die Ausbildungsabgabe belastet, die für sie wie eine unvermeidbare zusätzliche Steuer wirkt.

Anders als in Bremen, dessen Wirtschaft noch stärker von Ausbildungsberufen geprägt ist, ist die Wirtschaft in Berlin heterogener. In Berlin existieren Umsatz- und arbeitnehmerstarke, lohnintensive Wirtschaftsbereiche, deren Arbeitnehmer keine (duale) Ausbildung, sondern ein universitäres Studium an einer deutschen oder ausländischen Hochschule absolviert haben. Die Beschäftigten der Initiative setzen sich zu mindestens 80 % aus Akademikerinnen und Akademikern zusammen.

Eine duale Ausbildung zur Gewinnung von Nachwuchskräften findet nicht statt; entsprechend ausgebildete Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden nicht benötigt. Auch der übrige Anteil der Belegschaft hat keine Ausbildung absolviert. Hinzu kommt, dass die Mitglieder der Initiative ihren Beschäftigten wegen des Anforderungsprofils bzw. wegen deren akademischen Hintergrunds hohe Löhne zahlen, umgekehrt aber keine Chance auf die Gewährung eines Ausbildungskostenausgleichs haben; sie werden damit sinnbildlich „doppelt bestraft“¹.

Gestützt wird die Position der Unternehmensinitiative nicht zuletzt von der Berliner Industrie- und Handelskammer sowie der Berliner Handwerkskammer, die insbesondere die Schaffung einer

„Umlagepflicht auch ohne Ausbildungsmöglichkeit“

kritisieren (Quelle: <https://www.hwk-berlin.de/91,0,921.html>). Mittlerweile hat auch eine Initiative aus Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer, Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg, DEHOGA und Handelsverband Berlin-Brandenburg eine eigene - kritische - Internetseite zu dem Gesetzgebungsvorhaben online gestellt (<https://www.ausbildung-statt-abgabe.berlin/>).

C.

Rechtliche Würdigung

I. Zur Verfassungswidrigkeit des AusbFFG BE in der vorliegenden Fassung

1. Die an die Ausbildungsabgabe zu stellenden grundgesetzlichen Anforderungen

Wie dies richtigerweise auch in der Begründung des Gesetzentwurfs zum Ausdruck kommt (Dr. 19/2552, S. 10 f.), handelt es sich bei der Ausbildungsabgabe um eine Sonderabgabe im engeren Sinne, hier in Gestalt einer Sonderabgabe mit Finanzierungs-, aber auch oder sogar im Kern mit Lenkungsfunktion.

Der StGH Bremen (a. a. O.) sieht den Schwerpunkt im Finanzierungszweck: *„[...] eine Sonderabgabe mit Finanzierungszweck dar. Sie ist weder Gebühr noch Beitrag, da sie nicht für die tatsächliche oder potenzielle Inanspruchnahme einer staatlichen Einrichtung oder Leistung erhoben wird. Vielmehr dient sie der Refinanzierung der Kosten für Maßnahmen zu dem gesetzlichen Zweck, einen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels zu leisten. Dass mit der Abgabe auch eine gewisse Lenkungsfunktion verfolgt wird, da sie auch zur Zahlung des Ausbildungskostenausgleichs [...] dient, welcher wiederum einen Anreiz zur Schaffung von Ausbildungsplätzen setzen soll, macht sie nicht zu einer Lenkungsabgabe, [...]“*.

1.1 Formelle und materielle Anforderungen

Möglichkeit und grundsätzliche Zulässigkeit einer Erhebung von Sonderabgaben im engeren Sinne folgen nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts („BVerfG“) nicht aus den Vorgaben der Finanzverfassung in Art. 104 ff. des Grundgesetzes („GG“), sondern aus dem Kompetenztitel zur Regelung der jeweiligen Sachaufgabe (Art. 70 ff. GG).

Vgl. statt vieler nur BVerfG, Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95 et al. -, NVwZ 2005, 1171 (1172) m.w. N.

Angesichts des Umstands, dass die Senatsverwaltung in Vorbereitung des Gesetzgebungsverfahrens zum AusbFFG BE ein Rechtsgutachten eingeholt hat, das - ähnlich wie der StGH Bremen (a. a. O.) - die Gesetzgebungskompetenz der Länder auf das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i. V. m. Art. 72 Abs. 1 GG) gestützt und damit bestätigt hat,

Battis/Drohse, Gutachten zur Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin für eine gesetzliche Regelung einer Ausbildungsplatzumlage, (wohl) 2023/2024, abrufbar unter https://www.berlin.de/sen/arbeit/_assets/top-themen/rechtsgutachten-ausbildungsplatzumlage.pdf,

soll im Rahmen dieser Stellungnahme nicht weiter auf diesen Aspekt der formellen Verfassungskonformität eingegangen werden.

In materieller Hinsicht werden für die grundgesetzliche Zulässigkeit einer Erhebung von Sonderabgaben im engeren Sinne

- eine besondere Finanzierungsverantwortung der von der Aufgabe Betroffenen,
- die eine homogene Gruppe bilden, die nicht erst durch die Abgabenerhebung an sich entsteht,
- die verfahrensrechtliche Absicherung durch Dokumentations- und Überprüfungspflichten sowie
- die ausschließlich gruppennützige Verwendung der erhobenen Mittel

verlangt.

Vgl. dazu etwa BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77-, NJW1981, 329 (332 ff.); Urteil vom 06.07.2005 - 2 BvR 2335/95 et al. NVwZ 2005, 1171 (1173); Beschluss vom 06.05.2014 - 2 BvR 1139/12 et al. -, NVwZ 2014, 1306 Rn. 115 ff.; StGH Bremen a. a. O.; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Vorbemerkungen zu Abschnitt X Rn. 165; Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK-GG, 62. Edition (15.06.2025); Germelmann, GewArch 2009, 476 ff.; Pracht, JA 2024, 657 (659 f.).

Bei Sonderabgaben mit Lenkungsfunktion werden die Maßstäbe ggf. etwas gelockert. Dabei weisen die einzelnen Anforderungsmerkmale - insbesondere die des 1. und 2. Spiegelstrichs sowie des 3. und 4. Spiegelstrichs - sicherlich wertungsmäßige Überschneidungspunkte auf.

Vgl. dazu Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Vorbemerkungen zu Abschnitt X Rn. 166.

Darüber hinaus greift die Ausbildungsabgabe auch in die Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsausübungsfreiheit) sowie Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) ein und verlangt überdies eine Betrachtung im Lichte des Gleichbehandlungsgebots bzw. Willkürverbots aus Art. 3 Abs. 1 GG. Eingedenk des Umstands, dass das BVerfG den absoluten Ausnahmecharakter einer Sonderabgabe im engeren Sinne in dem vom Grundgesetz konturierten Steuerstaat betont und demzufolge die vorstehenden strengen Anforderungen an die Zulässigkeit aufgestellt hat, ist davon auszugehen, dass die Grundrechtsprüfung in den Anforderungen weitestgehend aufgeht. Dabei sind die grundrechtlichen Wertungen jedoch in höchstem Maß beachtlich.

Vgl. dazu etwa Germelmann, GewArch 2009, 476 (480).

Mit anderen Worten: Sind die vorstehenden strengen Anforderungen gegeben, dann ist in der Regel auch der Grundrechtseingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt und ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz nicht anzunehmen. Werden die Anforderungen hingegen nicht erfüllt, kann auch der Eingriff in die betroffenen Grundrechte nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

7.2 *Die Anforderungen im Einzelnen, insbesondere mit Blick auf die Finanzierungsverantwortung sowie die Betroffenenhomogenität*

Als sonderabgabepflichtig darf nur eine abgrenzbare gesellschaftliche Gruppe und nicht die Allgemeinheit in Anspruch genommen werden. Diese Gruppe muss „homogen“ in dem Sinne sein, dass sie durch eine gemeinsame in der Rechtsordnung vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist. Eine vollständige Interessenharmonie wird vom BVerfG zwar nicht verlangt, nichtsdestoweniger darf die erfasste Gruppe nicht konturenlos werden, weshalb vom Gesetzgeber jedenfalls bestimmte gemeinsame Merkmale und gemeinsame Interessen festgestellt werden müssen. Vorstehende Anforderungen zeigen, dass die Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG hier hineinwirken; ist die betroffene Gruppe im vorbezeichneten Sinne homogen, so wird sichergestellt, dass Gleiches nicht ungleich bzw. Ungleiches nicht gleich behandelt wird.

Die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung verlangte „spezifische Sachnähe“ soll gegeben sein, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler. Es darf sich insbesondere nicht um eine öffentliche Angelegenheit handeln, die unter staatlicher Gesamtverantwortung steht und deren Lasten erforderlichenfalls von der Allgemeinheit - über das Steueraufkommen - getragen werden müssen.

1.3 *Belastungsgleichheit und Systemgerechtigkeit als inhärente Kriterien einer (Sonder-)Abgabenerhebung*

In die Betrachtung der Gruppenhomogenität wirken wertungsmäßig auch Gleichheitskriterien der Rechtsprechung zur Steuergesetzgebung hinein. Insoweit ist anerkannt, dass der Gesetzgeber zur Erfassung und Ordnung von Erscheinungen größeren Umfangs grundsätzlich auch Typisierungen - hier: *die* Arbeitgeber - vornehmen darf. Dies gilt jedoch nur solange und soweit die Vorteile einer Typisierung in einem angemessenen Verhältnis zur ausgelöst - in einem gewissen Rahmen überschießenden - Abgabebelastung stehen.

VgL BVerfG, Beschluss vom 29.03.2017 - 2 BvL 6/11 -, DStR 2017, 1094 Rn. 107 f. m. w. N.; Schmidt, in: Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 25. Auflage 2025, Art. 3 GG Rn. 45; Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 3 Rn. 104 ff.

Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen. Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, dürfen ggf. generalisierend vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen. Begünstigungen oder Belastungen können in einer gewissen Bandbreite zum Zwecke der Verwaltungsvereinfachung nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden. Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings von einer möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung ausgehen. Bei alledem ist eine Typisierung dann zulässig, wenn die durch sie eintretenden Härten und Ungerechtigkeiten nur unter Schwierigkeiten vermeidbar wären, lediglich eine verhältnismäßig kleine Zahl von Personen betreffen und das Ausmaß der Ungleichbehandlung gering ist.

Hinter dem zum allgemeinen Gleichheitssatz formulierten Konzept der Systemgerechtigkeit steht der Gedanke, dass vom Gesetzgeber ein hinreichendes Maß an Folgerichtigkeit einfachgesetzlicher Wertungen verlangt wird. Dabei gilt, dass eine festgestellte Systemwidrigkeit lediglich ein Indiz für einen Verstoß gegen die Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes bildet. Der Gesetzgeber wird insoweit gebunden, als gegensätzliche Regelungen eines rechtfertigenden Grundes bedürfen.

Zum Vorstehenden Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 3 Rn. 98 ff.

1.4 Die Rechtsprechung des BVerfG sowie des StGH Bremen zu „Arbeitgebern“ als Verpflichtete einer Ausbildungsförderungsabgabe

Bereits im Jahr 1980 hat das BVerfG,

Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77 -, NJW 1981, 329 ff.,

eine Entscheidung zu einem dem AusbFFG BE wesensähnlichen Bundesgesetz getroffen, in der das Gericht das Gesetz zwar aus formellen Gründen für grundgesetzwidrig erklärt, in der Sache aber keine Bedenken gegen die Sonderabgabe angemeldet hat. Auch das damalige Bundesgesetz knüpfte die Abgabepflicht an die Eigenschaft als „Arbeitgeber“ an. Insoweit ist das BVerfG mit Blick auf die soeben (1.1 und 1.2) skizzierten Kriterien zu der Einschätzung gelangt, dass die Arbeitgeber in einem besonderen Verhältnis zum Zweck der Abgabe stünden, weil sie es seien, die Ausbildungsplätze schufen und diese dann auch

ausbildungswilligen Jugendlichen anboten. Unabhängig davon, dass Vorhandensein und Qualität ausgebildeter Arbeitnehmer auch im öffentlichen Interesse stünden, diene die Ausbildungssicherung in erster Linie den Arbeitgebern, die aus einer langfristigen, qualitativ zufriedenstellenden Entwicklung des Arbeitsmarkts als einer wesentlichen Voraussetzung künftiger Leistungsfähigkeit unmittelbaren Nutzen zögen. Die Berufsausbildungsabgabe habe die Möglichkeit eröffnet, den Arbeitgebern Hilfen zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung stünde; es handele sich um „erzwungene Selbsthilfe“.

Die mit der Abgabe belastete Gruppe sei auch als homogen zu bewerten. Sie sei durch eine gemeinsame Interessenlage verbunden und von der Allgemeinheit zuverlässig abgrenzbar. Dies zeige sich in besonderer Weise daran, dass sich die Gruppe der Arbeitgeber nach Eigenwahrnehmung und Selbstverständnis selbst als homogen betrachte; insbesondere habe sich die Gruppe zur Darstellung, Bewahrung und Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen zu sozialpolitischen Organisationen zusammengeschlossen, die ihrerseits die Interessen aller Arbeitgeber zu wahren hätten.

Der StGH Bremen (a. a. O.) hat sich den mittlerweile 45 Jahre alten Erwägungen des BVerfG zur Homogenität der Gruppe der Arbeitgeber mit vergleichsweise wenigen Sätzen eins-zu-eins angeschlossen. Eine nähere Betrachtung der heutigen Arbeitgeberstruktur in Bremen oder deutschlandweit ist nicht erfolgt.

2. Begründung der Verfassungswidrigkeit des AusbFFG BE

An vorstehenden Anforderungen gemessen ist das AusbFFG BE in seiner bisher vorliegenden Fassung nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Verfassungswidrigkeit folgt aus dem persönlichen Anwendungsbereich, also der Reichweite des Arbeitgeberbegriffs, und damit - gleichsam spiegelbildlich - aus der Wertungswidersprüchlichkeit des hinter dem Gesetz stehenden Anreiz- und Regelungssystems:

(1) Die vom AusbFFG BE verpflichteten Berliner Arbeitgeber bilden keine homogene Gruppe mit gemeinsamer Finanzierungsverantwortung.

Zunächst springt in diesem Zusammenhang ins Auge, dass weder der Landesgesetzgeber Bremens noch der StGH Bremen noch die Urheber des AusbFFG BE näher geprüft haben, ob die vom BVerfG im Jahr 1980 festgestellten Befunde heutzutage

überhaupt noch allgemein oder jedenfalls in Bremen bzw. Berlin uneingeschränkt gelten:

Gibt es im Jahr 2025 noch den bzw. die Arbeitgeber, wie ihn bzw. sie das BVerfG vor Augen hatte?

Hat sich die Arbeitgeber- und Wirtschaftsstruktur seitdem verändert und ggf., in welchem Umfang mit welchen Auswirkungen?

Unterscheidet sich die Wirtschaftsstruktur Berlins von der in Bremen?

Hätten sich Senatsverwaltung und Regierungskoalition diese Fragen gestellt, so wären sie zu der Erkenntnis gelangt, dass sich weder die Arbeitgeber- und Wirtschaftsstruktur des Jahres 1980 und des Jahres 2025 noch die der Länder Bremen und Berlin ähneln.

- Betrug die Akademikerquote im Jahr 1980 noch unter 10 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Quelle: <https://de.wikipedia.org/wiki/Akademikerquote>), beträgt sie im Jahr 2024/2025 bereits einiges über 20 Prozent (Quelle: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Themen-im-Fokus/Berufe/Akademikerinnen/Allgemeiner-Teil-Nav.html>). Der Anteil hat sich demnach mehr als verdoppelt.

Hinzu kommt bzw. Ursprung dieser Entwicklung war und ist, dass sich im Vergleich der Jahre 1980 und 2024/2025 der Anteil des tertiären Sektors der Wirtschaft (Dienstleistungen) in der Bundesrepublik grundlegend verändert hat; sein Anteil beträgt nicht mehr knapp 50 %, sondern mittlerweile mehr als 75 % (Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/275637/umfrage/anteil-der-wirtschaftsbereiche-an-der-gesamtbeschaeftigung-in-deutschland/>). Durch technischen Fortschritt und Digitalisierung, einschließlich der Allgegenwärtigkeit des Zugriffs auf internetbasierte Lösungen und Portale (inklusive Apps), sind völlig neue - durchaus beschäftigtenstarke - Wirtschaftsbereiche mit grundlegend anderen Anforderungen an die dort Tätigen entstanden.

- Hätten sich Senatsverwaltung und Regierungskoalition die Mühe gemacht, die Wirtschaftsstruktur Berlins derjenigen in Bremen gegenüberzustellen, so hätten sie die Erwägungen der Bremer Bürgerschaft nicht unreflektiert auf ihr Gesetzgebungsvorhaben übertragen - denn die Wirtschaftsstruktur beider Länder unterscheidet sich signifikant.

Während Berlin im Schwerpunkt als „postindustrielle Metropole“ und „Digitalhauptstadt“ (Quelle: <https://www.ihk.de/berlin/produktmarken/branchen/it-wirtschaft/brancheninformationen/it-standortstrategie-index-2256578>) bezeichnet wird, hat Bremen noch die Position als „letzte Hochburg industrieller Schöpfung“ inne, was maßgeblich auf den Hafen nebst Logistik, den Schiffsbau sowie die Automobilindustrie zurückzuführen ist.

In Zahlen ausgedrückt, sind sich beide Länder mit Blick auf den Beschäftigtenanteil im tertiären Sektor zwar durchaus ähnlich: 85 % an der Gesamtbeschäftigung in Berlin (Quelle: <https://www.ihk.de/berlin/politische-positionen-und-statistiken-channel/zahlen/wirtschaftsentwicklung-und-struktur-2261080>), 82% der Gesamtbeschäftigung in Bremen (Quelle: https://www.statistik.bremen.de/sixcms/media.php/13/biz2025_pdfa.pdf), allerdings ist der hohe Anteil in Bremen mit seinen Branchen Handel, Verkehr, Logistik stark durch hafen- und logistikbezogene Dienstleistungen geprägt. Dagegen sind in Berlin (Stand: 2023) ca. 130.000 Menschen und damit mehr als in jeder anderen Großstadt Deutschlands in der Digitalwirtschaft beschäftigt (Quelle: https://www.ibb.de/media/dokumente/publikationen/volkswirtschaftliche-publikationen/berlin-aktuell/ausgaben-2022/digitalwirtschaft_2022.pdf).

Alles in allem lässt sich demnach feststellen, dass die Wirtschaft in Bremen viel stärker von Beschäftigten geprägt wird, die eine duale Ausbildung durchlaufen haben, als dies in Berlin mit seinem hohen bzw. erheblich höheren Akademikeranteil der Fall ist.

- Schließlich sehen sich auch die Arbeitgeber in Berlin - anders als dies seinerzeit vom BVerfG als wichtiges Indiz zur Untermauerung seines Wertungsergebnisses herangezogen worden ist - nicht (mehr) als homogene Einheit.

Zwar sind sie - allerdings lediglich kraft Pflichtmitgliedschaft - im Wesentlichen in der und über die Industrie- und Handelskammer vereint, daneben haben sie aber eine Vielzahl eigener, branchenbezogen-selbstständiger Interessenvereinigungen gegründet.

Mit anderen Worten: Unternehmen und damit Arbeitgeber aus der IT- und Tech-Branche sehen sich - ohne dass damit eine Wertung verbunden wäre - kraft ihres Betätigungsfelds nicht in einer einheitlichen Interessenlage mit Unternehmen/Arbeitgebern aus dem produzierenden Sektor und/oder dem sonstigen Dienstleistungsbereich - und *vice versa*.

Mit der weitgehend schrankenlosen Erfassung sämtlicher Arbeitgeber mit in Berlin ansässigen Beschäftigten - also auch solchen, deren Beschäftigten keine duale Ausbildung absolviert bzw. einen akademischen Abschluss haben - erfasst das AusbFFG BE mithin in grundgesetzwidriger Weise eine heterogene Gruppe, deren Mitglieder nicht in gleicherweise einen Bezug zur Sicherung der dualen Ausbildung haben bzw. keinen Bedarf nach entsprechend ausgebildetem Personal haben.

Das AusbFFG BE behandelt wegen der Weite des Arbeitnehmerbegriffs und damit des persönlichen Anwendungsbereichs somit wesentlich Ungleiches gleich.

- (2) Das AusbFFG BE steht wegen seiner Weite des Arbeitgeberbegriffs nicht im Einklang mit den Geboten zur Belastungsgleichheit und Systemgerechtigkeit. Dies schließt eine ausschließlich der erfassten Gruppe nützende Verwendung der Ausbiidungsabgabe aus.**

Die Urheber des Gesetzentwurfs gehen in der zugehörigen Begründung davon aus, dass allein *die* Arbeitgeber in der Lage seien, ein ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zur Verfügung zu stellen; sie hätten das gemeinsame Interesse an einer hohen Anzahl gut ausgebildeter Nachwuchskräfte und verfolgten das gemeinsame Ziel, die duale Berufsausbildung zu fördern. Dazu soll mit dem Ausbildungskostenausgleich ein Anreizsystem etabliert werden, an dem sich alle Arbeitgeber beteiligen.

Dahinter steht offensichtlich der Gedanke, dass sich die Arbeitgeber, die keine oder zu wenige Ausbildungsverhältnisse schaffen, an den Ausbildungskosten der

anderen Arbeitgeber beteiligen sollen. Umgekehrt müssen diejenigen Arbeitgeber, die ihre „Ausbildungsobliegenheit“ - relativ betrachtet - erfüllen oder übererfüllen, die geleistete Ausbildungsabgabe über den Weg des Ausbildungskostenausgleichs auch wieder zurückerhalten (können).

Die Zahl der Auszubildenden ist dann zwar maßgeblich für den Gesamtfinanzierungsbedarf des Fonds, mit Blick auf die arbeitgeberseits zu leistende Ausbildungsabgabe wird indes keine Sollvorgabe an zu schaffenden Ausbildungsverhältnissen gebildet, sondern es wird die Arbeitnehmerbruttolohnsumme jedes einzelnen Arbeitgebers zum Maßstab erklärt.

Das AusbFFG BE hat bei alldem zum einen erkannt, dass die Ausbildungsabgabe zu einer unzumutbaren Härte für den einzelnen Arbeitgeber führen kann (§ 8 Abs. 3), und zum anderen, dass es eingedenk des Regelungsziels der Förderung der dualen Ausbildung nicht gerechtfertigt ist, sämtliche Arbeitgeber zur Zahlung der Ausbildungsabgabe zu verpflichten. Konsequenterweise sollen solche Arbeitgeber von einer Pflicht zur Leistung der Ausbildungsabgabe ausgenommen werden, für die ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist (§ 8 Abs. 1 Nr. 1) und die

„ausschließlich Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet worden sind oder ausgebildet werden“ (§ 8 Abs. 1 Nr. 2).

Dieser Ausnahme liegt offensichtlich die Erwägung zugrunde, dass sich Arbeitgeber, die Personen mit einer vollschulischen Ausbildung beschäftigen, nicht am System der dualen Ausbildung beteiligen (müssen) und in aller Regel, da die vollschulische Ausbildung ohne Unternehmensbeteiligung allein vom Auszubildenden absolviert wird, keine Ausbildungsvergütung zu leisten oder sonstige ausbildungsbezogene Kosten zu tragen haben. Diese Arbeitgeber müssen sich daher nicht an den auf die Gemeinschaft der dual ausbildenden Arbeitgeber verteilten Ausbildungskosten beteiligen - denn: Sie haben keinen Bedarf nach entsprechend ausgebildetem Personal und können auch nicht an der Beseitigung des ausgemachten Defizits mitwirken.

Die vorstehend skizzierten, im AusbFFG BE in seiner aktuellen Fassung angelegten Hintergründe und Wertungsentscheidungen führen zu einer nicht zu rechtfertigenden Belastungsungleichheit sowie zu einem nicht mehr zu rechtfertigenden

Systembruch, insbesondere zulasten von verpflichteten Unternehmen aus der IT- und Tech-Branche:

- Die Unternehmen mit einem weit überwiegenderen Akademikeranteil an ihren Beschäftigten haben kraft Natur der Sache ihres Unternehmenszwecks weder die Möglichkeit, durch die Schaffung von dualen Ausbildungsplätzen ihren Beitrag zum Abbau des Ausbildungsplatzdefizits zu leisten, noch könnten sie mangels Ausbildungsverhältnissen einen Antrag auf Zahlung des Ausbildungskostenausgleichs stellen. Die gesetzlichen Anreize laufen bei ihnen ins Leere; sie würden über ihre Eigenschaft als Arbeitgeber plakativ formuliert in eine „Sippenhaft“ genommen.
- Die Urheber des AusbFFG BE haben gesehen - dies zeigt der in § 8 Abs. 1 Nr. 2 vorgesehene Ausnahmetatbestand -, dass die Verpflichtung bestimmter Arbeitgeber, die am System der dualen Ausbildung nicht mitwirken und nicht mitwirken können, sinn- und konzeptwidrig ist.

Diesen Ansatz hätten sie nach - hier unterbliebener - Analyse der Berliner Wirtschaftsstruktur sinn- und maßvoll erweitern und deshalb auf Arbeitgeber mit vergleichbaren, wesensähnlichen Attributen übertragen müssen.

An dieser Stelle ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Verwendung des Adverbs „ausschließlich“ in § 8 Abs. 1 Nr. 2 offensichtlich verfehlt ist und mit hoher Wahrscheinlichkeit ebenfalls zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes führt. Es ist schlechterdings nicht vorstellbar, dass es Arbeitgeber gibt, die überhaupt keine einzige Person mit dualer Ausbildung beschäftigen. Auch diese Arbeitgeber - etwa in der Pflege - benötigen ergänzendes Servicepersonal wie Hausmeister und Haustechniker. Dass sie sich dann aber - wenn sie nur einen Arbeitnehmer ohne vollschulische Ausbildung beschäftigen - mit der sämtliche Beschäftigungsverhältnisse erfassenden Arbeitnehmerbruttolohnsumme am Fonds beteiligen müssen, ist evident unverhältnismäßig.

- Das Vorstehende gilt umso mehr, als das AusbFFG BE die Höhe der Ausbildungsabgabe an die Arbeitnehmerbruttolohnsumme anknüpft. Dieser Umstand führt dazu, dass nicht nur Arbeitgeber mit besonders vielen

Arbeitnehmern, sondern auch Arbeitgeber, die ihren Beschäftigten - etwa wegen deren besonderer Fähigkeiten und/oder der erfolgreich absolvierten universitären Ausbildung - vergleichsweise hohe Gehälter zahlen, überproportional belastet werden. Es wird nicht gefragt, wie viele duale Ausbildungsplätze sie hätten schaffen können bzw. müssen, sondern aus einer hohen Arbeitnehmerbruttolohnsumme wird auf viele Mitarbeiter, eine große Leistungsfähigkeit und die Möglichkeit zur Schaffung einer adäquaten Anzahl an Ausbildungsplätzen geschlossen. Diese Schlussfolgerungen drängen sich indes - wie aufgezeigt - keinesfalls auf. Denn auch ein Arbeitgeber mit einer hohen Arbeitnehmerbruttolohnsumme kann in wirtschaftlichen Schwierigkeiten stecken (jedenfalls dies kann durch die Härtefallklausel des § 8 Abs. 3 abgemildert werden) oder seine Beschäftigten überdurchschnittlich gut entlohnen.

Was aber hat all das mit der Möglichkeit zur Schaffung von dualen Ausbildungsplätzen zu tun?

Das vom AusbFFG BE vorgesehene Anreiz-, Sanktions- und Fördersystem ist damit ein von vornherein ungeeignetes Mittel zur Erreichung der nach § 1 anzustrebenden Ziele. Es lässt sich nicht der Schluss ziehen, dass der eine ausbildende Arbeitgeber die auch gegenüber der Allgemeinheit bestehende Obliegenheit des keine Ausbildungsverhältnisse schaffenden Arbeitgebers erfüllt. Dies gilt umso mehr, als der Ausbildungskostenausgleich nicht beansprucht werden kann, wenn der jeweilige Arbeitgeber keine geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten findet - selbst bei angebotenen Ausbildungsplätzen. Richtig gesehen - jedenfalls im Grundsatz - wurde das vom AusbFFG BE mit Blick auf die Bereichsausnahme zugunsten derjenigen Arbeitgeber, die (ausschließlich) vollschulisch ausgebildete Arbeitnehmer beschäftigen.

Im Übrigen gilt: Anders als dies vom BVerfG im Jahr 1980 seinerzeit wahrscheinlich absolut zutreffend postuliert worden ist - was, wie aufgezeigt, 45 Jahre später unreflektiert in Bremen und von den Urhebern des AusbFFG BE übernommen worden ist -, steht die *Gesamtheit* der verpflichteten Arbeitgeber in Berlin eben in keinem gleichlaufenden besonderen Verhältnis zum Zweck der Abgabe, weil ein nicht unerheblicher Anteil der erfassten

Arbeitgeber *per se* keine im Sinne des Regelungsanliegens relevanten Ausbildungsverhältnisse schaffen und diese dann Ausbildungswilligen anbieten kann.

II. Anpassungsvorschlag nebst Begründung

Folgt die Verfassungswidrigkeit des AusbFFG BE damit aus der Weite des Arbeitgeberbegriffs, so bestehen gute Gründe dafür, dass das Gesetz die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz über eine Neudefinition des Anwendungsbereichs erreichen kann.

Anpassungsvorschlag:

a) § 8 Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Arbeitgeber,

- 1. für die gesetzlich oder tarifvertraglich ein branchenspezifischer Ausgleichsfonds eingerichtet worden ist und die Personen beschäftigen, die von diesem Ausgleichsfonds erfasst sind,*
- 2. die ausschließlich zu einem Anteil von mindestens 80 % der Beschäftigten Personen beschäftigen, die vollschulisch ausgebildet worden sind oder ausgebildet werden, oder*
- 3. die zu einem Anteil von mindestens 80 % der Beschäftigten Personen beschäftigen, die über einen Abschluss einer deutschen oder ausländischen Hochschule oder Fachhochschule verfügen.*

Die Arbeitgeber sind auf Verlangen der Berliner Ausbildungskasse verpflichtet, das Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 durch geeignete Unterlagen binnen einer zu bestimmenden angemessenen Frist nachzuweisen. Die Berliner Ausbildungskasse darf das Verlangen nach Satz 2 erstmals zum 30. September 2026 und sodann frühestens drei Jahre nach Eingang des letzten Nachweises aussprechen. Sind die Unterlagen nicht ausreichend, so verpflichtet die Berliner Ausbildungskasse die Arbeitgeber zur Erfüllung der Auskunftspflichten nach § 5 Absatz 1 binnen einer zu bestimmenden angemessenen Frist; § 5 Absatz 3 und § 6 bleiben unberührt.“

Begründungsvorschlag (Kurzfassung):

Mit den Anpassungen soll zunächst darauf reagiert werden, dass es bei realistischer Betrachtung nicht vorstellbar ist, dass es Unternehmen gibt, die ausschließlich Personen mit einer ganz bestimmten Ausbildung (vollschulisch oder universitär) beschäftigen. Es soll daher eine Signifikanzschwelle von 80 % etabliert werden.

Diese Schwelle gilt auch für Unternehmen bzw. Arbeitgeber, die Personen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss beschäftigen. Diese Arbeitgeber nehmen am solidarischen System der dualen Ausbildung nicht teil und können auch kraft ihres unternehmerischen Tätigkeitsfelds (zum Beispiel in der IT- und Tech-Branche) keine Ausbildungsverhältnisse schaffen. Ihre Verpflichtung zur Zahlung der Abgabe wäre daher unverhältnismäßig.

Zur Vermeidung von Missbräuchen soll die Berliner Ausbildungskasse in die Lage versetzt werden, die Arbeitgeber zur Vorlage geeigneter Nachweise über das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen per Verwaltungsakt zu verpflichten. Gelingt der Nachweis nicht, ist der Anwendungsbereich des Gesetzes eröffnet und es greifen die regulären Instrumentarien (Auskunftspflicht, Pflicht zu Abgabebzahlung).

Düsseldorf, den 31. Oktober 2025



Dr. Jörg Henkel
Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht