

Validierung von Kompetenzen nicht bürokratisieren, Teilqualifikationen stärken, Digitalisierung voranbringen!

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung

Ausschussdrucksache

20(18)233a

29.05.2024

Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetzes (BVaDiG)

29. Mai 2024

Zusammenfassung

Die Ziele des Gesetzentwurfs sind richtig. Es ist gut, beruflich erworbene Kompetenzen sichtbar zu machen, Hürden für den alternativen Erwerb eines Berufsabschlusses abzubauen und den Pool qualifizierter Fachkräfte zu erweitern. Es ist wichtig, die Digitalisierung in der beruflichen Bildung zu stärken, mehr Transparenz und Rechtsklarheit zu schaffen sowie Bürokratie abzubauen. Die Ziele werden mit den geplanten Regelungen nur zum Teil erreicht:

Das Verfahren zur Validierung ist langwierig und kostenintensiv. Es gefährdet das Berufsprinzip und verschärft das Problem der Prüferknappheit. Zudem kann es in den Betrieben zu Irritationen bei tariflichen Eingruppierungen führen. Die Absolventinnen und Absolventen des Verfahrens bleiben trotz des Aufwands formal unqualifiziert. Aus diesen Gründen sollte das geplante gesetzlich normierte Verfahren zur Feststellung von non-formal und informell erworbenen Kompetenzen nicht eingeführt werden.

Sinnvoll wäre dagegen, Teilqualifikationen im Rahmen der Weiterbildung zu stärken: Wer alle aus einem Ausbildungsberuf abgeleiteten und qualitätsgesicherten Teilqualifikationen durchlaufen hat, dem sollte die Zulassung zur Externenprüfung garantiert und so der Weg zum qualifizierten Berufsabschluss verlässlich geöffnet werden. Das würde Anreize setzen, alle Teilqualifikationen bis zur Externenprüfung durchzuführen. Durch flexible Qualifizierungen und Kompetenzfeststellungsverfahren kann dem akuten Fach- und Arbeitskräftemangel deutlich entgegengewirkt werden.

Zielführend und hilfreich ist, die Potenziale der Digitalisierung in der beruflichen Bildung stärker zu nutzen. Das gilt auch für die geplante Ausweisung der Berufsschulnote auf dem Kammerzeugnis sowie für die Regelungen zu gemeinsamen Berufen verschiedener Zuständigkeitsbereiche.

Im Einzelnen

I. Feststellung beruflicher Handlungsfähigkeit (Validierung, §§ 50 ff BBiG-E)

Keinen Parallelweg zur Berufsausbildung schaffen!

- Das Feststellungsverfahren öffnet Absolventinnen und Absolventen lediglich die Tür zur Externenprüfung und zur Aufstiegsfortbildung samt Meisterprüfung, falls eine volle Vergleichbarkeit mit dem Referenzberuf bescheinigt wird. Die **Absolventinnen und Absolventen bleiben formal unqualifiziert**. Das Zertifikat über die vollständige Vergleichbarkeit mit dem Referenzberuf bescheinigt keinen Berufsabschluss. Das Gesetz sollte deshalb auch durchgehend beim Wortgebrauch „Zertifikat“ bleiben und den Begriff „Zeugnis“ in diesem Kontext vermeiden, um Verwechslungen mit dem Abschlusszeugnis auszuschließen.
- Darüber hinaus führt die erleichterte Zulassung zur Fortbildung für Berufe nach BBiG (Industrie und Handel) und nach der HwO (Handwerk) zu einer **Ungleichbehandlung** – ohne überzeugende Begründung. Im Handwerk müssen Absolventinnen und Absolventen des Feststellungsverfahrens zusätzlich eine mehrjährige Berufserfahrung nachweisen, um die Meisterprüfung absolvieren zu können (§ 49 Abs. 2 HwO-E), in den Berufen anderer Wirtschaftsbereiche wird der direkte Zugang ermöglicht (§§ 53b Abs. 2, 53c Abs. 3 BBiG-E).
- Das Verfahren ist damit ein **neuer zeitaufwendiger und teurer Zwischenschritt zur Externenprüfung** oder zur Aufstiegsfortbildung. Er ist unnötig, denn schon heute ist es möglich, über den Nachweis entsprechender Berufserfahrung zur Externenprüfung zugelassen zu werden (§ 45 Abs. 2 BBiG). Dieser unbürokratische Nachweis wird durch das geplante formalisierte und aufwendige Verfahren zurückgedrängt.
- Wenn das Feststellungsverfahren eingeführt wird, muss es zumindest so gestaltet werden, dass es keinen **Anreiz für den direkten Berufseinstieg ohne vorherige duale Ausbildung** setzt. Dafür sollte es auf die eigentliche Zielgruppe von Menschen mit langjähriger Berufserfahrung ohne Abschluss eingegrenzt werden. Dies gelingt mit einer Mindestaltersgrenze von 25 Jahren. Auch sollte das Zweifache der Regelausbildungsdauer des Referenzberufs als Berufserfahrung verlangt werden. So wird sichergestellt, dass mit dem Feststellungsverfahren kein Parallelweg zur Berufsausbildung geschaffen wird.

Bürokratie, finanzielle Herausforderungen und Prüfermangel verschärfen sich

- Die Einführung eines öffentlich-rechtlichen Verfahrens, um berufliche Handlungsfähigkeit festzustellen, ist mit hohen **Umsetzungshürden** verbunden. Sehr aufwendig und bürokratisch wird es durch die vielen vorgesehenen Verfahrensschritte. Die Antragstellenden müssen die Kompetenzen plausibel nachweisen. Die zuständige Stelle muss sie zum Feststellungsverfahren zulassen. Ein „Feststellungstandem“ (zwei Prüfende) führt das Verfahren individualisiert durch. Bei nur „überwiegender“ Vergleichbarkeit werden die vorhandenen sowie die fehlenden Kompetenzen dokumentiert. Nach weiteren Qualifizierungen folgt ggf. ein zweites „Ergänzungsverfahren“, um die „vollständige Vergleichbarkeit“ festzustellen und zu bescheinigen.

- Der Prüferpool der zuständigen Kammer wird strapaziert. Der ohnehin schon gravierenden **Prüfermangel** wird weiter verschärft. Für Unternehmen entstehen zusätzliche Personalengpässe und hohe Kosten, wenn sie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Ausbildungs- und Prüfungserfahrung zusätzlich für die Feststellungsverfahren freistellen sollen. Es ist allerdings kein gangbarer Ausweg, bei den Feststellungsstandems vom **Grundsatz der paritätischen Besetzung** bei Kammerprüfungen (je ein Beauftragter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite) abzuweichen. Das ist mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter des gesetzlich geregelten Verfahrens samt Zertifikat in Kammerverantwortung nicht vereinbar.
- Die zuständigen Stellen werden den **hohen Sach- und Personalaufwand** für die individualisierten Verfahren über beträchtliche **Gebühren** für die Antragsteller oder über die Kammerumlage gegenfinanzieren. Einen Validierungs-Zuschuss aus Steuermitteln sieht der Referentenentwurf nicht vor. Das stellt die Antragstellenden vor finanzielle Herausforderungen und belastet die Unternehmen zusätzlich.

Irritationen bei der tariflichen Eingruppierung sind vorprogrammiert

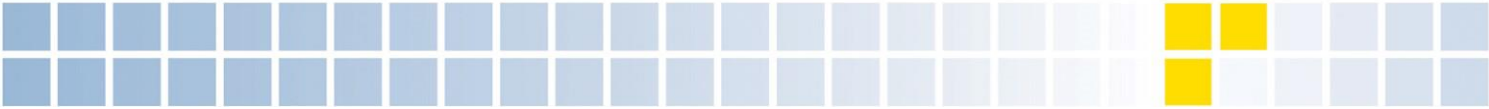
- Die tarifliche Eingruppierung wird durch das öffentlich-rechtliche Zertifikat erschwert. Es wird Beschäftigte geben, die **formal unqualifiziert** sind und gleichzeitig eine Bescheinigung über die „überwiegende“ oder gar „vollständige **Vergleichbarkeit**“ ihrer beruflichen Kompetenzen mit einem **Referenzberuf** haben. Dies führt zu Unsicherheit und Konflikten.

Der eingeschränkte Geltungsbereich der Regelungen überzeugt nicht

- Nicht nachvollziehbar ist, dass das Feststellungsverfahren **ausschließlich für Berufe nach BBiG und HwO** vorgesehen ist. Eine Begründung fehlt, warum eine gesetzliche Validierung, sofern man sie überhaupt für sinnvoll und notwendig hält, nicht auch für weitere Berufe angestrebt wird. Akademische Berufe sowie vollzeitschulische Gesundheits- Erziehungs- und Sozialberufe in Verantwortung der Länder werden nicht berücksichtigt.

Teilqualifikationen stärken, Zulassung zur Externenprüfung garantieren

- Das BBiG sollte um eine wichtige zusätzliche Regelung ergänzt werden, um die **Teilqualifikation (TQ)** durch eine **gesicherte Anschlussperspektive** zu stärken: es soll gesetzlich geregelt werden (neuer § 45 Abs. 4 BBiG), dass zur **Externenprüfung** garantiert zuzulassen ist, wer nachweisen kann, dass er alle Teilqualifikationen absolviert hat, die aus einer Ausbildungsordnung abgeleitet wurden. Dies soll unabhängig vom zeitlichen Umfang der zuvor erworbenen Berufserfahrung gelten. Zum Nachweis sollten entsprechende Abschlusszertifikate des verantwortlichen Bildungsträgers oder einer mit diesem Träger kooperierenden Kammer ausreichen. Durch flexible Qualifizierungen und Kompetenzfeststellungsverfahren kann dem aktuellen **Fach- und Arbeitskräftemangel spürbar entgegengewirkt** und die berufliche Bildung insgesamt gestärkt werden.
- Um die **Qualität und Einheitlichkeit dieser neuen Form des Zugangs zur Externenprüfung zu sichern**, sollten sowohl **Bildungsträger, die TQ und Kompetenzfeststellungen durchführen, als auch die angebotenen Maßnahmen**



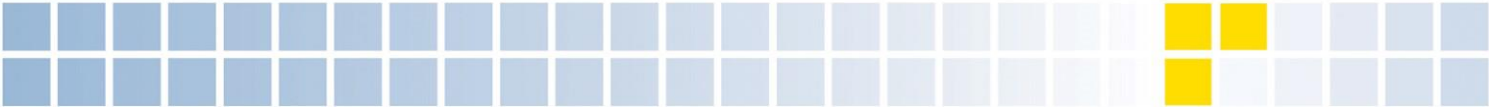
zertifiziert werden. Hier könnte z. B. an das Verfahren der AZAV-Zulassung bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen angeknüpft werden. So könnten z. B. die im Rahmen der vom BMBF-geförderten TQ-Projekte „ETAPP“ und „Chancen Nutzen!“ unter Beteiligung von BMBF, BIBB, BDA und DIHK als „**Strukturvorlage**“ entwickelten Standards sowie die „**Konstruktionsprinzipien der BA zu berufsbefähigenden Teilqualifikationen**“ Grundlage einer Zertifizierung sein. Eine Verordnung soll die Standards für die qualitätsgesicherte Ableitung und Umsetzung von TQ einschließlich der Kompetenzfeststellung festlegen. Diese kann die entsprechende Empfehlung des BIBB-Hauptausschusses zur Erarbeitung und Anwendung von Teilqualifikationen aufgreifen, die zurzeit erarbeitet wird.

- **Alternativ** zur vorgeschlagenen Ergänzung des § 45 BBiG kommt für Absolventinnen und Absolventen eines kompletten TQ-Sets auch der **Zulassungstatbestand zur Abschlussprüfung** nach § 43 Abs. 2 BBiG in Frage, der bereits bei **Umschulungen zur Anwendung** kommt. Dieser müsste ebenfalls dahingehend ergänzt werden, dass bei Einhaltung von Qualitätsstandards, z. B. der im Rahmen der TQ-Projekte „ETAPP“ und „Chancen Nutzen!“ als „Strukturvorlage“ entwickelten Standards und der „Konstruktionsprinzipien der BA zu berufsanschlussfähigen Teilqualifikationen“, die Zulassungsvoraussetzungen des § 43 Abs. 2 in allen Punkten erfüllt sind. Auch in diesem Fall könnte eine entsprechende Verordnungsermächtigung erfolgen.

II. Möglichkeiten der Digitalisierung machen Berufsausbildung attraktiver

Mit Hilfe von digitalen Anwendungen können Prozesse vereinfacht werden und Aufwand in der Ausbildung kann reduziert werden – gerade auch für ehrenamtlich tätige Personen. Wo immer durch digitale Anwendungen entsprechende Möglichkeiten bestehen, sollten diese genutzt werden, ohne dabei die Qualität der Ausbildung zu beeinträchtigen. Die vorgesehenen Änderungen des BBiG sind daher ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

- **Ausbildungsverträge** in Zukunft in Textform und nicht mehr ausschließlich in Schriftform schließen zu können (§ 11 BBiG-E) stellt für viele Auszubildende, aber auch Auszubildende eine dringend notwendige Erleichterung dar. Das BBiG wird damit Vorreiter im Hinblick auf eine dringend notwendige Entbürokratisierung bei Schriftformerfordernissen, die häufig nicht mehr notwendig sind. Es ist daher richtig, sie zu reduzieren, wo immer unter Beachtung der Schutzaspekte möglich. Es ist richtig, dies durch eine entsprechende Änderung im Nachweisgesetz auch für Arbeitsverhältnisse generell zuzulassen. Es dient darüber hinaus der beiderseitigen Rechtssicherheit, dass Auszubildende verpflichtet werden, den Empfang des Vertragstextes zu bestätigen (§ 13 S. 2 Nr. 8).
- Bislang bewegen sich Ausbildungsbetriebe, die **Ausbildungsinhalte teilweise mobil vermitteln**, in einer rechtlichen Grauzone. Das ist zum Beispiel so, wenn Ausbilder mit Hilfe von Videokonferenzsystemen zugeschaltet sind. Die gesetzliche Klarstellung, dass eine „unmittelbare“ Vermittlung auch als digitales mobiles Ausbilden erfolgen kann, also ohne eine gleichzeitige Anwesenheit von Auszubildenden und Ausbilder am gleichen Ort (§ 28 Abs. 2 BBiG-E), **erleichtert eine zeitgemäße Ausbildung**. Die Einschränkung auf Ausbildungsinhalte und Orte, die für die Vermittlung auf Distanz geeignet sind, stellt die Qualität der Ausbildung weiter sicher. Das gilt auch für das Erfordernis, dass jederzeit ein Ausbilder bzw. eine Ausbilderin erreichbar sein muss und den Lernprozess steuert sowie die Lernfortschritte kontrolliert. So können die Potenziale digitaler



Technologien für eine gute, zukunftsfähige Ausbildung genutzt werden. In der Ausgestaltung gibt es branchen- betriebs- und berufsspezifische Unterschiede. Die gleichzeitige Klarstellung, dass Ausbildungsbetriebe dann auch die für das digitale mobile Ausbilden zusätzlich erforderliche Hard- und Software zur Verfügung stellen müssen, ist konsequent (§ 14 Abs. 1 Nr. 3 BBiG-E). Ähnlich wie bei den sonstigen Ausbildungsmitteln beschränkt sich dies auf Hard- und Software, die ausschließlich für den betrieblichen Teil der Ausbildung erforderlich ist.

- Die ehrenamtliche Tätigkeit als Prüfer oder Prüferin ist sehr zeitintensiv. Jede Veränderung, die diese Tätigkeit potenziell erleichtert, ist daher hilfreich, um zukünftig Prüferinnen und Prüfer zu gewinnen und die Durchführung von Prüfungen weiterhin sicherzustellen. Wenn es zukünftig möglich ist, dass sich **Prüfende auch virtuell zu einer Prüfung zuschalten** können, reduziert dies den Aufwand für Prüfende erheblich. Die vorgesehenen Voraussetzungen dafür, insbesondere dass eine der prüfenden Personen anwesend sein muss (§ 42a BBiG-E), leuchten ein.

III. Sonstiges

Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse und Übertragung der Daten praxistauglich anpassen (§ 34 BBiG-E)

- Das Verzeichnis der bestehenden Berufsausbildungsverhältnisse erfüllt wichtige Nachweisfunktionen. Es dient den zuständigen Stellen, die Ausbildung zu überwachen. Inwieweit das Verzeichnis für die zuständigen Stellen auch „der Regelung“ der Berufsausbildung dient (§ 34 Abs. 1 BBiG-E), erschließt sich nicht. Die zuständigen Stellen regeln bestimmte Aspekte der Durchführung der Berufsausbildung, wobei auch diesbezüglich das BBiG leitend ist. Die **Aufnahme der elektronischen Kontaktdaten der Auszubildenden und Ausbildenden** ist zeitgemäß und **erleichtert ggf. die Kontaktaufnahme**.
- Es ist nicht nachvollziehbar, dass der **BA** und dem **BIBB** unterschiedliche **Daten aus dem Verzeichnis der bestehenden Berufsausbildungsverhältnisse übermittelt** werden sollen (§ 35 Abs. 3 BBiG-E). Insbesondere erschließt sich nicht, wieso dem BIBB-Daten „zur Verbesserung der Feststellung von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt“ übermittelt werden sollen. Gleichzeitig werden dieselben Daten der BA teilweise vorenthalten, obwohl sie laut § 281 Abs. 1 Nr. 5 SGB III den gesetzlichen Auftrag hat, eine Statistik zu Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt zu führen. Dies gilt explizit für Daten zur „Art der Förderung bei überwiegend öffentlich, insbesondere auf Grund des Dritten Buches Sozialgesetzbuch geförderten Berufsausbildungsverhältnissen“. Im Hinblick auf die Datenübertragung an die BA ist nicht verständlich, was mit dem Zweck der „Verbesserung der Festlegung von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt“ gemeint ist (§ 35 Abs. 3 S. 2 BBiG-E). Die BA legt nicht Angebot und Nachfrage fest.
- Es sollte grundsätzlich vermieden werden, dass unterschiedliche Datenbestände bestehen, die wiederum zu abweichenden und dadurch irritierenden Analysen führen können. Dieser einheitliche Datensatz darf dann aber nicht dazu führen, dass parallele Analysen zu denselben Themen erfolgen. Vielmehr sollte die jeweilige Expertise von **BIBB** einerseits (Berufsbildungsforschung) und **BA/IAB** (Arbeitsmarktforschung) andererseits genutzt werden, um jeweils entsprechende Schwerpunkte in der Datenauswertung zu setzen. Hierzu müssen sich die beiden Institutionen deutlich **enger**

als bisher abstimmen, um teure und zeitaufwendige Doppelarbeit künftig zu vermeiden.

- Die Vorgabe, dass bei der **Datenübertragung** nur **eingetragene Ausbildungsverhältnisse** berücksichtigt werden sollen, die vor dem 1. Oktober des vorangegangenen Kalenderjahres abgeschlossen wurden und am 30. September des laufenden Kalenderjahres noch bestehen, erscheint nicht mehr zeitgemäß. Ein immer größerer Anteil der Ausbildungsverträge wird im Zeitraum der so genannten Nachvermittlung geschlossen, d. h. nach dem 1. Oktober und in den ersten Monaten des folgenden Jahres. Diese Ausbildungsverhältnisse tauchen damit in keiner Statistik des laufenden Jahres auf. So wird die Lage auf dem Ausbildungsmarkt nur unvollkommen abgebildet. Zielführender wäre es daher, alle Ausbildungsverhältnisse zu erfassen die vor dem 1. März eingetragen werden und zum darauffolgenden 30. September noch bestehen.
- Obwohl in den Verzeichnissen der zuständigen Stellen zukünftig zusätzlich zur Anschrift der Auszubildenden und der Ausbildenden auch die **elektronischen Kontaktdaten** erfasst werden sollen, sollen gerade diese nicht an BA und BIBB übermittelt werden. Dies erschließt sich nicht, denn gerade im Hinblick auf den gesetzlichen Auftrag der BA zur Beratung und Vermittlung kann eine elektronische Kontaktaufnahme hilfreich sein

Leistung der Berufsschule in der Ausbildung stärker sichtbar machen (§ 37 Abs. 3 S. 4 BBiG-E)

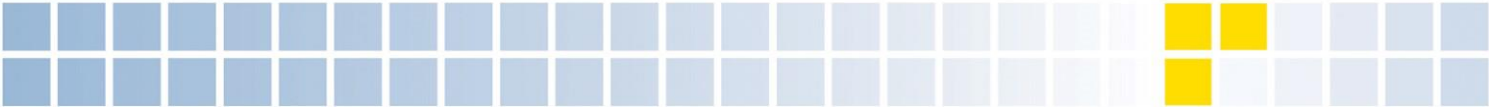
Die wichtige Rolle der Berufsschule im dualen System wird sichtbarer, wenn auch die **Berufsschulnote auf dem Abschlusszeugnis** ausgewiesen wird. Sofern die Daten der Schulen an die zuständigen Stellen sowieso automatisch übermittelt werden, ist es nur folgerichtig, diese dann auch auf dem Zeugnis auszuweisen. Es sollte geprüft werden, Bildungseinrichtungen einzubeziehen, die den schulischen Part der Ausbildung übernehmen.

Verkürzung der Ausbildungsdauer bei Teilzeitausbildung praxistauglich gestalten (§ 8 Abs. 1 BBiG-E)

Nicht in jedem Fall einer Teilzeitausbildung ist die im BIBB vorgesehene Verlängerung der Ausbildungszeit tatsächlich notwendig, um das Ausbildungsziel zu erreichen. Wenn Auszubildende und Auszubildende dann eine kürzere Ausbildungsdauer beantragen, muss das Erreichen von Prüfungsterminen sichergestellt werden. Es ist daher pragmatisch und zielführend, dass eine automatische Verkürzung auf die Regelausbildungsdauer immer dann vorgesehen wird, wenn die Berechnung der Verkürzungstatbestände eine bis zu sechs Monate längere Ausbildungsdauer ergibt.

Regelungen für gemeinsame Berufe mehrerer Berufsbereiche rechtssicher gestalten (§ 75a BBiG-E)

Die Klarstellung, dass im Ausbildungsbereich zukünftig ein Beruf auch durch **mehrere zuständige Fachministerien verordnet und eine gemeinsame zuständige Stelle** bestimmt werden kann, ist richtig und wichtig. Sie ist eine Reaktion auf konkrete Probleme, die in letzter Zeit bei der Neuordnung von Berufen aufgetreten sind. Berufe, die sowohl vom Öffentlichen Dienst als auch von der freien Wirtschaft ausgebildet werden (z. B. Kaufleute für Büromanagement oder Umwelttechnische Berufe), sind auch unterschiedlichen zuständigen Fachministerien zugewiesen. Es ist richtig, in diesen Fällen auch eine einheitliche Bezeichnung für den Ausbildungsberuf vorzusehen. Die Änderung führt zur Rechtssicherheit und erleichtert



damit die Neuordnung von Berufen. Entsprechend angepasste Regelungen müssen **auch für die Bereiche der Umschulung und Fortbildung** geschaffen werden.

Regelungen des BBiG an die gängige Umsetzungspraxis anpassen

- Seit 2005 war es möglich, eine „echte“ „**Stufenausbildung**“ (§ 5 Abs. 2 Satz 1 BBiG) zu verordnen. Die Praxis hat davon keinen Gebrauch gemacht, u. a., weil die Verzahnung von selbstständigen, aufeinander aufbauenden Berufen („unechte“ Stufenausbildung) attraktiver ist. Im Sinne der Entbürokratisierung bzw. Entschlackung von Gesetzestexten ist es daher richtig, diese Norm zu streichen, auch wenn es keine Auswirkungen auf die Praxis haben wird.
- Es entspricht der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, dass neben den Pausenzeiten auch notwendige **Wegezeiten zwischen Berufsschule und Ausbildungsstätte** auf die Ausbildungszeit angerechnet werden (§ 15 Abs. 2 BBiG-E). Dementsprechend wurde auch das Jugendarbeitsschutzgesetz (§ 10 Abs. 2 Nr.1 JArbSchG-E) angepasst. Wichtig ist, dass es ausschließlich um Wegezeiten zwischen den verschiedenen Lern- bzw. Prüfungsorten geht, nicht aber zwischen Wohnort des Auszubildenden und Lern- oder Prüfungsort.
- Die **Rundungsregelung bei der Mindestausbildungsvergütung** für alle Ausbildungsjahre (§ 17 Abs. 2 S. 7 BBiG-E) dient der Rechtssicherheit und ist damit hilfreich.
- Für die zuständigen Stellen bedeutet es einen enormen Aufwand, das Verfahren wie geplant für alle Ausbildungsberufe nach BBiG und HwO umzusetzen. Daher sollten die Regelungen, die das Verfahren zur **Kompetenzfeststellung** betreffen, erst **ab dem 1. Januar 2026 in Kraft treten**.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bildung



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 20 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.