

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung

Ausschussdrucksache
20(18)265c

30.10.2024

Stellungnahme

Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes

Berlin, 30.10.2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Berufliche Bildung

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Vorbemerkung

Die Höhere Berufsbildung, die im Handwerk die Meisterprüfung und die berufliche Fortbildung nach Handwerksordnung umfasst, ist essenziell für die Fachkräftequalifizierung und die Sicherung von Betriebsnachfolgen der Handwerksbetriebe. In den kommenden fünf Jahren stehen rund 125.000 Handwerksbetriebe zur Übergabe an einen Nachfolger oder eine Nachfolgerin an, wofür qualifizierte Fach- und Führungskräfte benötigt werden. Die Meisterqualifizierung leistet hier den wichtigsten Beitrag für die Übernahme der Unternehmer- bzw. Unternehmerinnenfunktion. Allerdings ist die Anzahl der Meisterprüfungen in den letzten zehn Jahren um insgesamt elf Prozent auf 20.381 im Jahr 2023 gesunken. Diese Entwicklung erschwert die Sicherstellung der anstehenden Unternehmensnachfolgen in hohem Maße.

Absolventinnen und Absolventen der Meisterprüfung werden auch als spezialisierte Fach- und Führungskräfte im Angestelltenverhältnis in den Handwerksbetrieben benötigt. Derzeit können jedoch sechs von zehn offenen Meisterstellen rein rechnerisch nicht besetzt werden, weil es bundesweit zu wenig passend qualifizierte Personen gibt. Die Besetzung von Fach- und Führungsfunktionen für Fortbildungsabsolventen gestaltet sich in den Handwerksbetrieben ähnlich schwer.

Für Fortzubildende im Handwerk ist das nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) geregelte Aufstiegs-BAföG die wichtigste Förderung. Im Jahr 2023 wurden im Regelungsbereich der Handwerksordnung insgesamt 36.306 AFBG-Förderanträge bewilligt, mehr als die Hälfte davon (59 Prozent) als Vollzeit-Fortbildung. Die Anzahl der bewilligten Förderanträge im Regelungsbereich der Handwerksordnung ist in den letzten zehn Jahren jedoch um rund 11.000 (23 Prozent) gesunken.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Fünftes AFBG-Änderungsgesetz (Bundestagsdrucksache 20/12777) knüpft an den Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die Jahre 2021 bis 2025 an. Im Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, das Aufstiegs-BAföG zur Unterstützung des persönlich motivierten lebensbegleitenden Lernens auszubauen und hierfür Fortbildungen auch auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens für die Förderung öffnen, für Teilzeitfortbildungen einen Unterhaltszuschuss einzuführen und die Fördersätze deutlich zu erhöhen. Insbesondere die beiden ersten Zielstellungen können als systemerweiternd betrachtet werden. Auch mit Blick auf die gesetzliche Verantwortung der Bundesregierung, die Berufliche Bildung insgesamt zu stärken und die Attraktivität der beruflichen Fortbildung zu steigern, bewertet der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) diese Zielstellung im Koalitionsvertrag als richtig und unterstützt sie ausdrücklich.

Zusammenfassende Bewertung

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht Änderungen vor, Fortzubildende weitergehend von ihren Fortbildungskosten zu entlasten, weitere Anreize für eine erfolgreiche Teilnahme zu setzen und Rechtsklarheit für Träger von Aufstiegsfortbildungen zu schaffen. Mit diesen Anpassungen werden auch Forderungen des Handwerks zum Ausbau des AFBG

aufgegriffen. Insgesamt enthält der Gesetzentwurf damit Regelungen, die geeignet sind, die Höhere Berufsbildung im Handwerk weitergehend zu stärken. Der ZDH begrüßt daher das Gesetzgebungsvorhaben grundsätzlich, ebenso das angestrebte Inkrafttreten der Regelungen zum 1. Januar 2025.

Es ist aber festzustellen, dass die angestrebten Änderungen in dem Gesetzentwurf hinter den Erwartungen des Handwerks zurückbleiben: Zum einen setzt die Bundesregierung mit diesem Gesetzentwurf ihre im Koalitionsvertrag selbst gesetzten und begrüßenswerten Ziele nur unvollständig um. Das betrifft zum Beispiel das Vorhaben, Teilzeitfortbildungen für einen Unterhaltzuschuss zu öffnen, welches nicht aufgegriffen wird. Der Bundesrat hat dies in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 27. September 2024 kritisiert und Vorschläge zur Umsetzung unterbreitet. Die Bundesregierung hat diese Vorschläge in ihrer Gegenäußerung vom 2. Oktober 2024 abgelehnt.

Zum anderen fehlen aus Handwerkssicht zentrale Änderungen im Gesetzentwurf. Das betrifft insbesondere Fortbildungen auch auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens für die Förderung nach AFBG zu öffnen sowie die Fördersätze deutlich zu erhöhen. Die Förderung einer zweiten Fortbildung auf der gleichen Stufe des DQR ist für Handwerksmeister relevant - insbesondere in klimarelevanten Berufen - die ihren Kunden handwerkliche Dienstleistungen „aus einer Hand“ anbieten möchten, etwa bei einer energetischen Sanierung von Wohngebäuden.

Anmerkungen zu einzelnen Vorschriften

Weitergehende Entlastung von den Kosten der Maßnahmen und Prüfungen

In § 12 Absatz 1 Nummer 1 wird der **Förderrahmen für die Lehrgangs- und Prüfungsgebühren** von 15.000 Euro auf 18.000 Euro, in Nummer 2 wird der **Förderrahmen für das „Meisterstück“** und vergleichbare Arbeiten von 2.000 Euro auf 4.000 Euro erhöht. Diese Änderungen begrüßt der ZDH, wenn auch eine höhere Anhebung der beiden Förderrahmen aufgrund der Preisentwicklungen erforderlich ist.

Weitere Anreize für Fortbildungsteilnahme

Durch die Erhöhung des „**Bestehenserrlasses**“ (§ 13b Absatz 1) von 50 auf 60 Prozent sinkt zusammen mit dem Zuschuss zum Maßnahmebeitrag nach § 12 Absatz 1 Satz 2 der bei den Teilnehmern verbleibende Eigenanteil an den Kurs- und Prüfungsgebühren von maximal 25 Prozent auf maximal 20 Prozent. Diese Anpassung ist richtig. Eine gleichwertige Beteiligung von Fortzubildenden und Studierenden an ihren Bildungskosten ist damit aber nicht erreicht: Im Gegensatz zu Studierenden, die in der Regel keine Studiengebühren zahlen, müssen Fortzubildende ein Fünftel der Bildungskosten selbst tragen. Um die Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung weitergehend zu stärken, ist eine Anhebung des Bestehenserrlasses auf mindestens 70 Prozent erforderlich.

Leistungen des Arbeitgebers zur Unterstützung der Aufstiegsfortbildung von Beschäftigten sollen sich nicht mehr mindernd auf die Förderung des Maßnahmebeitrages auswirken (§ 10 Absatz 1). Diese Anpassung mindert den bürokratischen Aufwand im Antrags- und Bewilligungsprozesses und macht es für Betriebe attraktiver, für ihre Beschäftigten

gezieltere Anreize zur Teilnahme an einer Fortbildung zu setzen. Diese Anpassung ist ausdrücklich zu begrüßen.

Finanzielle Unterstützung für Alleinerziehende

Der **Kinderbetreuungszuschlag** wird von 150 auf 160 Euro pro Monat und Kind erhöht (§ 10 Absatz 3). Im Regelungsbereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) wurde bereits im Jahr 2022 in der 27. BAföG-Novelle der Kinderbetreuungszuschlag im genannten Umfang erhöht. Mit der Anpassung im AFBG wird nun die Erhöhung des Kinderbetreuungszuschlags im BAföG nachvollzogen. Diese Änderung ist zu begrüßen.

Rechtsklarheit für Träger von Aufstiegsfortbildungen

Es wird geregelt, dass **Träger einer Fortbildungsmaßnahme** im Sinne des AFBG ist, wer mit dem Teilnehmer oder der Teilnehmerin in einem Rechtsverhältnis über die Fortbildungsmaßnahme steht (§ 2a). Die vorgenommene Klarstellung durch die Definition, wer zukünftig als Träger der Fortbildungsmaßnahme gilt, ist zu begrüßen.

Weiterhin bestehende Förderlücken

Aus Sicht des ZDH fehlen im Gesetzentwurf Anpassungen zu folgenden Sachverhalten:

Zweite Fortbildung auf der gleichen Fortbildungsstufe fördern

Derzeit wird nach § 6 Absatz 3 ein zweiter Abschluss der gleichen Fortbildungsstufe nur im Einzelfall und nur unter besonderen Umständen gefördert, etwa wenn er für die Berufsausübung in fachlicher Sicht erforderlich ist. Insbesondere für Handwerksmeisterinnen und Handwerksmeister kann es aber aus fachlichen Gründen sinnvoll sein, neben ihrer Meisterqualifikation einen weiteren, der Berufsausübung dienlichen Fortbildungsabschluss auf der gleichen Fortbildungsstufe zu erwerben. Das ist z. B. der Fall, wenn nach dem Meister im Dachdecker-Handwerk noch ein Meister im Elektrotechniker-Handwerk erworben werden soll. Solche Abschlusskombinationen ermöglichen den Absolventen und Absolventinnen insbesondere in klimarelevanten Berufen, sich zu hochqualifizierten Fachkräften weiterzuentwickeln und gewerkeübergreifende Arbeitsleistungen „aus einer Hand“ erbringen zu können.

Der ZDH schlägt vor, § 6 Absatz 3 Satz 2 folgendermaßen zu ändern: „Besondere Umstände sind insbesondere dann gegeben, wenn (...) das weitere Fortbildungsziel für die Berufsausübung in fachlicher Hinsicht dienlich ist.“

Vollzeit-Fortbildungen der ersten Fortbildungsstufe fördern

Die Vorschrift, Lehrgänge, die auf eine Prüfung auf der Berufsspezialistenebene vorbereiten und mindestens 200 Unterrichtsstunden umfassen, nur in Teilzeit-, nicht aber in Vollzeitform zu fördern, ist nicht nachvollziehbar. Auch auf der ersten Fortbildungsstufe kann es in der Praxis sehr sinnvoll sein, eine Bildungsmaßnahme in kompakter Form in Vollzeit anzubieten. So wird z. B. im Baugewerbe die Schlechtwetterzeit häufig für den Besuch von Fortbildungsmaßnahmen in Vollzeitform genutzt.

Der ZDH schlägt vor, in § 2 Absatz 3 Satz 2 die Worte „in Teilzeit“ zu streichen und darüber eine Gleichbehandlung von Vollzeit- und Teilzeitformaten herzustellen.

Verbrauchsmaterial in Meisterkursen fördern

Die Kosten für das in den Meisterkursen nötige Verbrauchsmaterial, die derzeit von den Fortzubildenden getragen werden müssen, sollten förderfähig werden. Insbesondere Hölzer und Metalle haben deutliche Preissteigerungen erfahren. Eine Förderfähigkeit dieser Kosten würde Fortzubildende in Meisterkursen deutlich entlasten.

Der ZDH schlägt vor, in § 12 Absatz 1 hierfür eine neue Nummer 3 einzufügen, die ggf. in Anlehnung an die Vorschrift in Nummer 2 auf einen bestimmten Zweck begrenzt wird.

KfW-Darlehen zinsfrei stellen

Im Vierten AFBG-Änderungsgesetz wurde angekündigt, dass die nach AFBG geförderten Darlehensnehmer von den Zinsen des KfW-Darlehens ab Januar 2023 freigestellt werden sollen. Diese Zinsfreistellung sollte die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung stärken, da Studierende das BAföG-Darlehen zinslos erhalten. Der ZDH hatte diese Ankündigung begrüßt. Sie ist jedoch noch nicht umgesetzt, Studierende und Fortzubildende werden an dieser Stelle noch immer nicht gleichwertig behandelt.

Der ZDH schlägt vor, § 13 Absatz 2 wie folgt zu ändern: „Das Darlehen nach Absatz 1 ist zinsfrei.“

Berechnung der Vollzeit-Fortbildungsdichte ändern

Die Berechnung der Vollzeit-Fortbildungsdichte nach § 2 Absatz 3 Nummer 1c, nach der in der Regel in jeder Woche an vier Werktagen mindestens 25 Unterrichtsstunden stattzufinden haben, führt dazu, dass didaktisch sinnvolle oder aus Kapazitätsgründen notwendige Kursplanungen nicht umgesetzt werden können, weil dadurch die geforderte Vollzeit-Fortbildungsdichte nicht erreicht wird. Das betrifft zum Beispiel aus mehreren Abschnitten bestehende Maßnahmen, bei denen die Abschnitte jeweils mit einer (teilweise mehrtägigen) Prüfung zu beenden sind. In solchen Prüfungswochen wird die Vollzeit-Fortbildungsdichte nicht erreicht. Als herausfordernd wird die derzeitige Regelung auch in Wochen mit Feiertagen bewertet. Fällt in einer solchen Woche krankheitsbedingt der Unterricht an einem weiteren Tag aus, wird auch hier die Vollzeit-Fortbildungsdichte nicht erreicht. Um den Bildungsstätten eine flexiblere Kursplanung zu ermöglichen, sollte die in § 2 Absatz 3 Nummer 1c vorgeschriebene Ermittlung der Vollzeit-Fortbildungsdichte eine Durchschnittsbetrachtung sein, die etwas mehr Spielraum bietet. Aus Sicht des ZDH wären damit weder eine höhere Anzahl an Maßnahmen noch eine Verlängerung von Maßnahmen verbunden.

Der ZDH schlägt vor, in § 2 Absatz 3 Nr. 1c die Worte „an vier Werktagen“ zu streichen.

Klarstellung für den Nachweis Vorqualifikation der Teilnehmer und Teilnehmerinnen

Nach § 9 Absatz 1 müssen Fortzubildende vor Beginn der Maßnahme nachweisen, über die erforderliche Vorqualifikation zu verfügen. In welcher Form die Vorqualifikation

nachzuweisen ist, ist nicht vorgeschrieben. In der Praxis erfolgt dies üblicherweise über die Vorlage eines Zeugnisses. Die Umsetzung dieser Vorschrift mit Zeugnissen als Nachweis führt dazu, dass sonst förderfähige Kurse nicht bewilligt werden.

Veranschaulichen lässt sich dies im Handwerk an folgendem Beispiel: Eine Absolventin der Meisterprüfung (DQR-Niveaustufe 6) entscheidet sich, direkt im Anschluss der Meisterprüfung die darauf aufbauende Fortbildung zur Geprüften Betriebswirtin nach der Handwerksordnung (DQR-Niveaustufe 7) zu beginnen. Insofern zu diesem Zeitpunkt das Meisterprüfungszeugnis noch nicht ausgestellt werden konnte, kann sie gegenüber der bewilligenden Stelle nicht nachweisen, über die erforderliche Vorqualifikation zu verfügen. Die bewilligende Stelle kann auf dieser Grundlage die Förderung nicht bewilligen.

Der ZDH schlägt vor, in § 9 Absatz 1 eine Klarstellung einzufügen, in welcher Form der Nachweis der erforderlichen Vorqualifikation vor Beginn einer Maßnahme zu erfolgen hat. Neben einem Zeugnis könnte auch auf eine Bestätigung der Prüfungsstelle über das Bestehen der Prüfung als Nachweis der Vorqualifikation abgestellt werden. Alternativ könnte diese Klarstellung untergesetzlich getroffen werden.

Abschließende Bemerkung

Monitoring der Umsetzung des AFBG mit Schwerpunkt auf der Dauer der Antragsbearbeitung

Aus der Handwerksorganisation erhält der ZDH regelmäßig Rückmeldungen von unverhältnismäßig langen Bearbeitungsdauern von Förderanträgen in regionalen Förderämtern. Verzögerungen in der Antragsbearbeitung gefährden die Aufnahme einer Aufstiegsfortbildung.

Auch im letzten veröffentlichten Protokoll der Absprache zwischen Bund und obersten Landesbehörden über einen bundeseinheitlichen Vollzug des Aufstiegs-BAföG auf Grundlage des AFBG (OBLAFBG) vom 02.03.2023 wird die Bearbeitungsdauer von Förderanträgen in Sachsen und Thüringen problematisiert. Die Antragsbearbeitung in Nordrhein-Westfalen, die 2022 mehr als ein Jahr betrug, war bereits Gegenstand einer schriftlichen Anfrage im Bundestag im Oktober 2023 (Drucksache 20/8955).

Eine Bundesstatistik, die geeignet wäre, den Diskurs zur Dauer der Antragsbearbeitung auf eine verlässliche Datengrundlage zu stellen, liegt bisher nicht vor. Der ZDH regt deshalb an, dass § 27 AFBG erweitert wird: Bundesweit sollten sowohl das Datum der Antragstellung als auch das Datum der Bescheidung erfasst werden, um die Dauer der Antragsverfahren valide bestimmen und bundesweit vergleichen zu können. Ein regelmäßiges Monitoring auf dieser Datengrundlage, vergleichbar mit dem Anerkennungsmonitoring des Bundeinstituts für Berufsbildung nach § 17 Absatz 7 Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz, ist erforderlich, um die Dauer der Antragsbearbeitung kontinuierlich zu beobachten und im Falle von problematischen Verzögerungen geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

Ansprechpartner: Dr. Volker Born

Bereich: Berufliche Bildung

██████████

██████████ · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 5,7 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter www.zdh.de