



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bildung, Forschung
und Technikfolgenabschätzung

Ausschussdrucksache
20(18)265b

30.10.2024

Berlin, 30. Oktober 2024

Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Gesetzesentwurf der Bundesregierung eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (Drucksache des Bundestages 20/12777 vom 09.09.2024)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf im Rahmen der Anhörung im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die aktuellen Wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation.

Das Wichtigste in Kürze

Das Aufstiegs-BAföG nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) ist ein bewährtes Förderinstrument, das angehende Fachkräfte auf ihrem Qualifizierungsweg in der Höheren Berufsbildung unterstützt. Laut der DIHK-Erfolgsstudie Weiterbildung gibt über die Hälfte der IHK-geprüften Absolventen der Höheren Berufsbildung an, Aufstiegs-BAföG erhalten zu haben. Damit leistet das Aufstiegs-BAföG einen wichtigen Beitrag zur Fachkräftesicherung der Unternehmen.

Die DIHK befürwortet daher, dass das fünfte Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes Leistungsverbesserungen für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen vorsieht und damit die Attraktivität der Höheren Berufsbildung insgesamt weiter erhöht wird. Das kommt den Betrieben zugute, die im Bereich der höher beruflich Qualifizierten häufig vergeblich nach qualifiziertem Personal suchen. Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt aber Verbesserungen vermissen, die in der Koalitionsvereinbarung der Ampel-Regierung angekündigt wurden, wie zum Beispiel eine weitere Regelförderung auf derselben Fortbildungsstufe. Hier sollte im Verlauf des weiteren Gesetzgebungsverfahrens noch nachgesteuert werden.

Im Einzelnen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AFBG-E) – Präzisierung der förderfähigen Maßnahmen

Der Ausschluss einer Förderung von Endteilnehmern in hochschulischen Studiengängen setzt eine klare Grenze zwischen BAföG und Aufstiegs-BAföG. Diese Anpassung wurde erforderlich, da die Durchführungsämter häufig mit der Frage konfrontiert wurden, ob der Förderbegriff des Gesetzes auch hochschulische Angebote einschließt. Die Präzisierung gibt Unternehmen, ihren an einer Förderung interessierten Fachkräften, aber auch den bewilligenden Stellen der Bundesländer Klarheit: Ziel der AFBG-Förderung ist es, Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Maßnahmen der höherqualifizierenden Berufsbildung (und nicht etwa solche zur Vorbereitung eines Abschlusses im Rahmen einer hochschulischen Weiterbildung) finanziell zu unterstützen. Dies ist mit Blick auf die Fachkräftesicherung der Betriebe sinnvoll, denn gerade im Segment der beruflich höher Qualifizierten ist der Fachkräftemangel besonders groß.

Zu Nummer 2 (§ 2a AFBG-E) – Neue Legaldefinition des Trägers

Der neu gefasste § 2a stellt klar, dass Träger einer Fortbildungsmaßnahme derjenige ist, der mit dem Teilnehmenden in einem Rechtsverhältnis über die Fortbildungsmaßnahme steht. Hintergrund dabei ist die Frage, wer bei der Umsetzung einer förderfähigen Maßnahme die Verantwortung für die Trägereignung nach § 2a Abs. 2 trägt, soweit es eine vertraglich vereinbarte Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Einrichtungen gibt.

Die neue Legaldefinition des Trägers ist eine Antwort auf eine diesbezügliche Unsicherheit, die in der Verwaltungspraxis häufig vorkommt. Auch die Rechtsprechung hat diese Frage uneinheitlich beantwortet. Nunmehr schafft diese Präzisierung auch für die Anbieter von Vorbereitungslehrgängen auf Prüfungen in der Höheren Berufsbildung Klarheit. Denn viele der Angebote werden in Kooperationen von etablierten Trägern mit spezialisierten Anbietern durchgeführt, die methodisch und/oder inhaltlich eine besondere Expertise für die Zielgruppe und den Inhalt der Maßnahmen besitzen.

Der Gesetzgeber überträgt dem Träger, der mit dem Teilnehmenden in einem Rechtsverhältnis steht, nun die volle Verantwortung für die Sicherstellung der Eignung auch des Kooperationspartners. Die Eignung des Trägers ist somit für den Unterrichtsprozess ebenso sicherzustellen wie für die Organisation und die Teilnehmerverwaltung. Das Mittel der Wahl für die Ausgestaltung dieser Sicherstellung ist der Kooperationsvertrag mit dem entsprechenden Partner. Das schließt sowohl Einrichtungen als auch ggf. einzelne Dozierende ein.

An den allgemeinen Voraussetzungen der Trägereignung hat sich durch die gesetzliche Neufassung nichts geändert. Im Gesetzentwurf wurden hier lediglich redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Insgesamt sorgen die in § 2a des Entwurfs vorgenommenen Präzisierungen nicht nur auf Seite der Bildungsanbieter, sondern auch bei den Teilnehmenden für mehr Transparenz und Klarheit. Am Ende kann dadurch der Weg zu einem AFBG-geförderten Abschluss unkomplizierter werden, was der Fachkräftesicherung der Betriebe zugutekommt.

Generell sollten die geplante AFBG-Novellierung – und insbesondere die in § 2a des Entwurfs vorgesehenen Anpassungen, die die besondere (Qualitäts-)Verantwortung des Trägers betonen – nicht losgelöst von der aktuellen Diskussion um das Thema Scheinselbständigkeit und der geänderten Rechtsprechung des Bundessozialgerichts im Zusammenhang mit freiberuflich tätigen Lehrkräften betrachtet werden. Danach liegt bei einer Eingliederung in die Organisations- und Weisungsstruktur des Arbeitgebers hinsichtlich Inhalt, Zeit, Dauer, Ort und Art der Arbeitsausführung eine abhängige Beschäftigung vor. Eine vertragliche Verständigung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer über eine selbständige Tätigkeit ist nicht mehr ausschlaggebend, und dieser kommt lediglich ein sehr geringeres Gewicht zu.

Vor dem Hintergrund, dass sich Dozenten etwa in Vorbereitungslehrgängen der Höheren Berufsbildung grundsätzlich an einheitlichen Rahmenplänen orientieren, der Unterricht in der Regel in den Räumlichkeiten des Bildungsträgers und nach einem oftmals vorgegebenen Stundenplan stattfindet, wird bei Zugrundelegung der allgemeinen Kriterien die Feststellung einer selbständigen Tätigkeit der Lehrkraft durch die Deutsche Rentenversicherung Bund deutlich erschwert. Gerade qualitätssichernden Maßnahmen von Bildungsanbietern kommt aber in der Praxis eine hohe Bedeutung zu – und das künftig noch viel mehr, weil die Träger nach § 2a des Entwurfs in Kooperationen mit anderen Partnern in Gesamtverantwortung sind. Da den Träger aus dem Rechtsverhältnis heraus nach § 2a des Entwurfs die Verantwortung trifft, dass die Teilnehmenden das geeignete Bildungsangebot erhalten, muss er dies entsprechend auch hinsichtlich seines Kooperationspartners „Dozent“ sicherstellen. Die damit einhergehende Einbindung der Lehrenden kann bei entsprechenden Prüfungen als Weisungsgebundenheit ausgelegt werden und zur Einordnung von Scheinselbständigkeit führen.

Das drohende faktische „Aus“ der Beauftragung von selbständig tätigen Lehrkräften infolge der künftig womöglich häufigeren Feststellung einer abhängigen Beschäftigung durch die Deutsche Rentenversicherung Bund kann durch die neuen AFBG-Regelungen somit noch begünstigt werden. Da ein Großteil der Dozenten in der Weiterbildung nebenberuflich tätig ist und sein will, bedarf es dringend einer politischen Lösung, die eine selbständige Tätigkeit von Lehrern und Dozenten in privaten Bildungsträgern weiterhin ermöglicht. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Zahl von Dozenten und Weiterbildungsanbietern, die AFBG-Maßnahmen umsetzen können und wollen, deutlich zurückgeht. Damit würden auch die anstehenden AFBG-Verbesserungen in ihrer Wirkung mindestens teilweise ins Leere laufen.

Zu Nummer 4 a) (§ 10 Abs. 1 S. 2 und S. 3 AFBG-E) – Wegfall der Anrechnung von Arbeitgeberleistungen

Zahlungen, die von Arbeitgebern an ihre Arbeitnehmer als Beitrag zu den Kosten einer beruflichen Aufstiegsfortbildung geleistet werden, sollen sich nicht länger mindernd auf den Maßnahmebeitrag auswirken. Der Bundesrechnungshof hatte im September 2020 kritisiert, dass es in der Praxis Mängel bei der Erfassung von Arbeitgeberleistungen und der Feststellung von deren Zweckbestimmung gibt. Dieser Kritik soll nun Rechnung getragen werden, indem finanzielle Leistungen von Arbeitgebern zur Fortbildung des Beschäftigten den Maßnahmebeitrag künftig nicht mehr reduzieren. Demnach müssen Teilnehmer an einer mit Mitteln aus dem AFBG geförderten Maßnahme keine Angaben mehr zu Leistungen ihrer Arbeitgeber auf die Kosten dieser Maßnahme machen, weil keine Anrechnung notwendig ist.

Diese Änderung ist aus Sicht der Betriebe und deren angehenden Fachkräften sachgerecht. Die bisherige Regelung war in der Praxis nur schwer handhabbar und hat sowohl auf Seiten der AFBG-Antragstellenden als auch bei den Behörden zu unnötigem Aufwand geführt. Verwaltungsprozesse können durch die Neuregelung vereinfacht werden; der Zugang zur AFBG-Förderung wird im Interesse der Fachkräftesicherung der Unternehmen insgesamt leichter. Das ist für die Betriebe wichtig, denn bei den höher beruflich Qualifizierten ist der Fachkräftemangel besonders groß.

Sinnvoll ist es auch, dass durch die Neuregelung, die auf die individuelle angehende Fachkraft abstellende AFBG-Förderung vom Betrieb bzw. von bislang erforderlichen Angaben zu etwaiger betrieblicher finanzieller Unterstützung entkoppelt wird. Denn in der Praxis ist es mitunter auch der Wunsch der Geförderten, dass ihr Arbeitgeber von der Weiterbildung bzw. AFBG-Förderung keine Kenntnis erhält. Insofern kann die Neuregelung über größere Praxisnähe am Ende zu mehr individuellen Weiterbildungen und damit mehr qualifizierten Fachkräften führen. Gleichzeitig könnte der im AFBG-Kontext nunmehr wegfallende finanzielle Beitrag der Unternehmen für andere Zwecke der betrieblichen Weiterbildung genutzt werden.

Zu Nummer 4 b), 5 a) und b) sowie Nummer 6 (§ 10 Absatz 3 AFBG-E, § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2 AFBG-E, § 13b Absatz 1 AFBG-E) – Verbesserte Förderkonditionen

Es ist sinnvoll, dass der Kinderbetreuungszuschlag von 150 Euro für jeden Monat je Kind auf 160 Euro angehoben werden soll. Durch diese Erhöhung werden Alleinerziehende mit Betreuungspflichten in Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen zumindest geringfügig entlastet und können perspektivisch leichter als Fachkräfte zur Verfügung stehen. Auch die nominellen Leistungsverbesserungen für die Lehrgangskosten und Prüfungsgebühren sind zur Stärkung der Höheren Berufsbildung und zur Bekämpfung des Fachkräftemangels ein gutes Signal. Geprüft werden sollte, ob die im Lehrgang verwendeten Unterlagen (z.B. Gesetzestexte) nicht auch explizit in

die Förderung miteinbezogen werden könnten. Die Erhöhung des Erlasses des noch nicht fällig gewordenen Restdarlehens von 50 auf 60 Prozent ist ein weiterer attraktivitätssteigernder Faktor für die Höhere Berufsbildung – und hilft damit der Fachkräftesicherung der Betriebe.

Ergänzende Aspekte:

Die fünfte AFBG-Novelle konzentriert sich auf rechtssystematische Klarstellungen und finanzielle Leistungsverbesserungen. Es wäre sinnvoll, die Gelegenheit zu nutzen, das Aufstiegs-BAföG an weiteren Stellen attraktiver zu machen und die Höhere Berufsbildung zu stärken:

Weitere Regelförderung auf derselben Fortbildungsstufe ermöglichen, Förderlücken zum BAföG schließen:

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, sollte die Bundesregierung eine weitere Regelförderung auf derselben Fortbildungsstufe ermöglichen. Das ist gerade mit Blick auf einen zunehmend flexiblen Arbeitsmarkt mit Berufs- und Tätigkeitswechseln sinnvoll. Weiter wurde im Koalitionsvertrag angekündigt, die Förderlücke zum BAföG zu schließen. Dies bezieht sich auf die Zinsfreiheit des Darlehens, die mit dem BAföG verbunden ist. Hier bleibt es bei einer Ungleichbehandlung von angehenden beruflich und akademisch qualifizierten Fachkräften.

AFBG-Förderung insgesamt praxisnäher und unbürokratischer ausgestalten:

Das AFBG sollte Online-Lernen in die Förderung einbeziehen (nach § 4a Abs. 2): Die Aufnahme von strukturierten – wenn auch unbegleiteten – Lern-, Übungs- und Transferphasen bei der Vorbereitung in die Förderung entspricht dem heutigen Alltag im digitalen Bildungsraum. Die Fördervoraussetzung in der Begleitung durch eine Lehrkraft sollte daher gestrichen werden.

Eine besondere Herausforderung für die Umsetzung in der Praxis stellt regelmäßig § 9 AFBG dar, der die erforderliche Vorqualifikation der Teilnehmenden spezifiziert und in der Praxis häufig zu erheblichem Verwaltungsaufwand führt – insbesondere was das so genannte Formblatt Z und die dort einzutragenden, teilweise unnötig erscheinenden (Doppel-)Angaben angeht.

Gut wäre daher, die aktuelle AFBG-Reform zum Anlass zu nehmen, § 9 AFBG im Lichte der Praxiserfahrungen der IHKs als zuständige Stellen anzupassen. So besagt § 9 Abs. 2 Satz 1, dass eine Förderung auch geleistet wird, wenn ein Abschluss, der für die Zulassung zur Prüfung nach der jeweiligen Fortbildungsordnung erforderlich ist, im Rahmen eines strukturierten, von der zuständigen Prüfstelle anerkannten Programms bis zum letzten Unterrichtstag einer im Übrigen förderfähigen Maßnahme erworben werden soll. Der Zeitpunkt „bis zum letzten Unterrichtstag“ kann dazu führen, dass keine Förderung geleistet wird, wenn für die Zulassung beispielsweise noch der AEVO-Nachweis nach Ende des zu fördernden Lehrgangs aussteht.

Daher sollte sowohl in § 9 Abs. 2 Satz 1 als auch in Abs. 3, der auf die für die Prüfungszulassung erforderliche Berufspraxis Bezug nimmt, auf „die letzte Prüfungsleistung“ (statt „auf den letzten Unterrichtstag“) abgestellt werden. Generell wäre es mit Blick auf weniger Bürokratie sinnvoll, das Zulassungsschreiben der zuständigen Stellen für ausreichend zu erachten, anstatt auf zusätzliche Formulare und Formblätter zu setzen.

Verwaltungsvollzug beschleunigen und digitalisieren:

Die Bearbeitungszeiten von Anträgen sollte verkürzt werden. Lange Verfahrensdauern von teilweise bis zu zehn Monaten, wie sie aus dem Kreis der IHKs gleich für mehrere Bundesländer berichtet werden, können dazu führen, dass die berufliche Weiterbildung am Ende nicht angegangen wird. Das verschärft den Fachkräftemangel der Wirtschaft.

Eine konsequente End-to-End-Digitalisierung (auch im Zusammenhang mit dem Formblatt Z, siehe oben) könnte helfen, um den Prozess der Antragstellung, -bearbeitung und -bescheidung zu verschlanken. Auch sollten generell alle ABFG-relevanten Entscheidungen, die zwischen Bund und Ländern in Sachen Vollzug getroffen werden, transparent für alle beteiligten Stakeholder aufbereitet und zugänglich gemacht werden (z.B. OBLAFBG-Protokolle, Durchführungsbestimmungen der bewilligenden Stellen etc.). Die Verwaltungspraxis erweist sich im Übrigen häufig als sehr heterogen. Ein einheitlicheres Vorgehen und eine Definition von Positivkriterien – beispielsweise für den Begriff der strukturierten Maßnahmen nach § 9 Abs. 2 ABFG – wären sinnvoll. Eine Evaluierung, die Befragungen mit allen beteiligten Einrichtungen und Gruppen einschließt, könnte weitere Herausforderungen, aber auch Unterschiede in der Umsetzung vor Ort sichtbar machen. Alle beteiligten Gruppen einschließlich der IHKs sollten hierbei einbezogen werden.

Ansprechpartner mit Kontaktdaten:

Dr. Knut Diekmann, Referatsleiter Grundsatzfragen der Weiterbildung,
[REDACTED]

Julia Théréne, Referatsleiterin Berufsbildungsrecht,
[REDACTED]

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.