
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK-Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Bildung und Forschung für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (3. AFBGÄndG)

I. Vorbemerkung

Die Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) – auch Meister- oder Fortbildungs-BAföG – ist ein wichtiger Pfeiler der beruflichen Weiterbildung und leistet einen Beitrag zur Sicherung der Fachkräfte- und Spezialistenbasis in den Unternehmen. Insgesamt verzeichnet man in Industrie, Handel, Handwerk und freien Berufen jährlich rund 171.000 Förderfälle, davon alleine 84.000 im Bereich der IHKs. Der DIHK befürwortet das von der Bundesregierung verfolgte Ziel, durch Leistungsverbesserungen, die Erweiterung der Fördermöglichkeiten und durch strukturelle Modernisierungen im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) die berufliche Aufstiegsfortbildung noch attraktiver zu machen und die Berufliche Bildung insgesamt zu stärken. Aus Sicht des DIHK kommt es darauf an, dass die geplanten Erleichterungen im AFBG eine möglichst breite Wirkung entfalten und es in der Breite attraktiver machen, sich für eine Aufstiegsfortbildung zu entscheiden.

Der vorliegende Gesetzentwurf beinhaltet in dieser Hinsicht einige zentrale Ansatzpunkte: Die vorgesehenen Verbesserungen im Leistungsrecht machen eine AFBG-Förderung – und damit am Ende auch die Aufstiegsfortbildung selbst – attraktiver. Dies gilt beispielsweise auch für die Flexibilisierung der Fehlzeitenregelung zugunsten der Geförderten, für die sich auch der DIHK ausgesprochen hat. Indem die AFBG-Förderung – so wie vom DIHK vorgeschlagen – künftig an die Zulassungsvoraussetzungen der Fortbildungsordnung anknüpft, wird die Planungssicherheit für potenzielle Leistungsempfänger größer. Mit der Möglichkeit, in Zukunft den Antrag auf Förderung in elektronischer Form stellen zu können, sollten sowohl Verwaltung als auch Antragsteller Zeit und Aufwand sparen können.

Gleichwohl sollte im weiteren Gesetzgebungsverfahren geprüft werden, ob sich im Zuge der AFBG-Novellierung nicht noch eine breitere positive Wirkung erreichen lässt. So bereiten sich beispielsweise über 80 Prozent der IHK-Absolventen in Teilzeit – also neben der Erwerbstätigkeit – auf eine Prüfung vor. Daher schließen die Förderungen im IHK-Bereich in vergleichsweise geringem Maße Unterhaltsleistungen ein und beziehen sich primär auf die Förderung der Maßnahme, im Wesentlichen der Vorbereitungslehrgänge (so genannter Maßnahmebeitrag). Zwar soll dieser von 10.226 Euro auf bis zu 15.000 Euro erhöht werden. Eine zusätzliche An-

hebung des Zuschussanteils beim Maßnahmebeitrag – derzeit liegt dieser bei 30,5 Prozent - und nicht nur des Zuschussanteils zum Unterhaltsbeitrag (geplant von derzeit 44 auf 47 Prozent) hätte auch für die im IHK-Bereich primär in Teilzeitlehrgängen Geförderten einen positiven Effekt. Bei der Bemessung der Zuschussanteile spielen naturgemäß haushaltsseitige Spielräume eine zentrale Rolle. Doch geht es in diesem Zusammenhang auch um die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung. Insoweit passt es noch nicht recht zusammen, dass beim Studierenden-BAföG der Zuschussanteil in der Förderung bei 50 Prozent liegt.

Aus Sicht des DIHK sollte eine wirksame AFBG-Novellierung immer auch die Umsetzung in den Ländern bzw. vor Ort in den Blick nehmen: Diese geht erfahrungsgemäß sehr unterschiedlich vonstatten. Von einem einheitlichen Verwaltungsvollzug ist man noch weit entfernt. Hinzu kommen teilweise lange Bearbeitungszeiten und mitunter auch deutliche Zeitspannen zwischen Bewilligung und Auszahlung. Im Einzelnen schlägt der DIHK mit Blick auf die Umsetzung vor Ort Folgendes vor:

Verfahren beschleunigen und bundesweit stärker vereinheitlichen: Es kommt teilweise zu Wartezeiten von bis zu neun Monaten nach der Antragstellung. Auch gibt es mitunter deutliche Zeitspannen zwischen Bewilligung und Auszahlung - zu Lasten der Geförderten. Die Förderämter wiederum zahlen die Leistungen nicht einheitlich aus; gelegentlich erfolgt die Auszahlung auch in Raten, obwohl die Bildungsträger die Lehrgangsgebühren in einer Summe einziehen. Hier sollten die Verfahren generell beschleunigt und bundesweit stärker vereinheitlicht werden.

Abstimmung mit prüfender Stelle und Endkunden verbessern: In den regelmäßig stattfindenden OBLAFBG-Sitzungen der Ämter, des BMBF und anderer involvierter Akteure erfolgen ein ständiges Monitoring sowie ein Informationsaustausch im Sinne einer möglichst bundeseinheitlichen Bewilligungspraxis. Um zu einer ganzheitlichen Betrachtung des Fördergeschehens zu kommen, ist es sinnvoll, den zuständigen Stellen nach BBiG und Landesrecht zumindest einen Gaststatus einzuräumen.

II. Zu Einzelaspekten des Gesetzentwurfs

Artikel 1: Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG)

§ 2 – Anforderungen an förderfähige Maßnahmen beruflicher Aufstiegsfortbildungen

Absatz 3

Der Ansatz für eine Mindestunterrichtsstundenzahl von 400 Stunden als Voraussetzung für eine Förderung bleibt unverändert.

DIHK-Bewertung:

Dass die Förderung bei Vollzeit- wie auch Teilzeitlehrgängen an eine Mindestzahl an Unterrichtsstunden von 400 gekoppelt wird, schließt die Förderung von Maßnahmen, deren Ziel ein Abschluss auf DQR-Niveau 5 ist (Beispiel Fachberater, Servicetechniker), von vornherein von einer Förderung nach dem AFBG aus. Da diese Abschlüsse integraler Bestandteil des dreistufigen Aufstiegsfortbildungsmodells sind, sollte eine Förderung auch hierfür ermöglicht werden.

Absatz 4

Im neuen Absatz 4 wird die allgemeine Unterrichtsdefinition entsprechend der bestehenden Verwaltungspraxis präzisiert. Im Übrigen bleibt es – auch bezüglich der Förderung der Prüfungsvorbereitung – bei den Bestimmungen, die derzeit in § 2 Abs. 3 Nr. 2, S. 2-5 geregelt sind, d. h. es werden weiterhin bis zu 10 Prozent der nach dem AFBG förderfähigen Gesamtstunden der Unterrichtsstunden, höchstens aber 50 Stunden, als förderfähige Prüfungsvorbereitung anerkannt.

DIHK-Bewertung:

Die Prüfungsvorbereitung ist ein entscheidender Lehrgangbestandteil und trägt maßgeblich zum Prüfungserfolg bei. Die bisherige Förderung der Vorbereitung von bis zu 10 Prozent der Gesamtstundenzahl, maximal im Umfang von 50 Stunden, ist in der Praxis oftmals nicht ausreichend. Hier sollte mehr Spielraum gewährt werden.

Absatz 5

Eine Maßnahme kann wie bisher aus mehreren selbstständigen Maßnahmeabschnitten bestehen. In § 2 Abs. 5 wird nunmehr eine nähere Bestimmung des Maßnahmeabschnitts durch Aufzählung der häufigsten Anwendungsfälle, in denen in jedem Fall Maßnahmeabschnitte zu bilden sind, aufgenommen.

DIHK-Bewertung:

Häufig besteht eine Prüfung aus mehreren Prüfungsteilen, z. B. Fachrichtungsübergreifende und Handlungsspezifische Qualifikationen beim Industriemeister Metall. Hier kann der zweite Teil der Prüfung erst nach Bestehen des ersten Teils abgelegt werden. Würde die Förderung ausgesetzt, bis das Bestehen des Basisteils feststeht, müsste der Teilnehmer den Lehrgang unterbrechen. Der DIHK regt daher eine Klarstellung im Gesetz an, dass in diesen Fällen gerade keine Maßnahmeabschnitte im Sinne des AFBG vorliegen.

§ 4 – Fernunterricht

Satz 1

Hier wird klargestellt, dass die Teilnahme an Fernunterrichtslehrgängen künftig nur als berufsbegleitende Fortbildungsmaßnahme in Teilzeit gefördert werden kann.

DIHK-Bewertung:

In Anbetracht sich verringernder Teilnehmerzahlen könnte es in Zukunft schwierig werden, bestimmte Lehrgänge in einigen Bereichen als Präsenzveranstaltung anzubieten. Um erforderliche Fachkräfte dennoch entsprechend auszubilden, wäre die Ausweitung von Fernunterrichtslehrgängen eine wertvolle Alternative. Diese dann lediglich als Teilzeitmaßnahme zu fördern, könnte sich als kontraproduktiv erweisen.

§ 4a – Mediengestützter Unterricht

§ 4a wird unverändert übernommen.

DIHK-Bewertung

Im Hinblick auf neue Lernformate in der Erwachsenenbildung sollte die Definition des medien-gestützten Unterrichts neu gefasst werden. Auch Maßnahmen, die zum Teil oder auch vollum-fänglich in Web 2.0-Technologien (zum Beispiel Massive Open Online Courses – MOOCs, Webinare, virtuelle Klassenzimmer) durchgeführt werden, sollten künftig einer Förderung zu-gänglich sein. Im Übrigen sollten auch Maßnahmen, die vollumfänglich und nicht nur teilweise auf Online-Plattformen abgewickelt werden, künftig förderfähig sein.

§ 6 – Förderfähige Fortbildung, Fortbildungsplan

Absatz 2

Die in § 6 Abs. 2 Nr. 2 der alten Fassung des Gesetzes vorgesehene Erweiterung der Förder-fähigkeit von Maßnahmeabschnitten auf solche, die nicht im Fortbildungsplan vorgesehen sind, aber diesen sinnvoll ergänzen, ist ersatzlos entfallen.

DIHK-Bewertung:

Die Streichung dieser einer gewissen Flexibilität dienenden Regelung ist nicht nachvollziehbar. Eine Förderung von den Fortbildungsplan sinnvoll ergänzenden Maßnahmeabschnitten sollte weiterhin möglich sein.

Absatz 3

§ 6 Abs. 3 bleibt bezüglich der Möglichkeiten der Förderung einer zweiten Aufstiegsfortbildung weiterhin unklar.

DIHK-Bewertung:

Rund 60 Prozent der Absolventen eines Bachelor-Studiengangs gehen in ein Master-Studium über und haben unter Wahrung der Einkommens- und Altersgrenze Anspruch auf eine weitere, zweite BAföG-Förderung. Beim AFBG wird das Bestehen eines Anspruchs auf Förderung einer zweiten Aufstiegsfortbildung allerdings an die Voraussetzung gekoppelt, dass der erfolgreiche Abschluss der zunächst geförderten Aufstiegsfortbildung nach der Verordnung Voraussetzung für die Prüfungszulassung zur zweiten Fortbildungsprüfung ist (Beispiel erstes Fortbildungsziel Fachwirt/Industriemeister, zweites Fortbildungsziel Betriebswirt/Technischer Betriebswirt), was die Zielrichtung eines zweiten Fortbildungsziels inhaltlich erheblich einschränkt. Eine hiervon abweichende Förderung eines zweiten Fortbildungsziels stellt demgegenüber eine im Ermessen der Bewilligungsstelle stehende Einzelfallregelung dar.

In der Praxis wird diese Einzelfallregelung von den Bewilligungsstellen erfahrungsgemäß nicht nur unterschiedlich, sondern z. T. auch restriktiv angewendet. In der Aufstiegsfortbildung sind es derzeit 15 Prozent aller Absolventen, die eine Prüfung auf der dritten Ebene durchlaufen, sich also für eine zweite Aufstiegsfortbildung entscheiden und bislang wegen dieser Förderpraxis oftmals von einer abermaligen AFBG-Förderung ausgeschlossen sind. Um auch hier die Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung herzustellen, sollte daher die Förderung einer zweiten Aufstiegsfortbildung durchgehend ermöglicht werden. Um die fiskalischen Belastungen in Grenzen zu halten, könnte der Einstieg in eine generelle Zweitförderung zunächst probeweise mit einer Zuschuss-/Darlehensrelation von beispielsweise eins zu vier erfolgen.

§ 7 – Kündigung, Abbruch, Unterbrechung und Wiederholung

Absatz 1

§ 7 Abs. 1 wurde unverändert in den Referentenentwurf übernommen. Danach endet die Förderung in der Regel, wenn die Maßnahme vor dem Ablauf der vertraglichen Dauer vom Teilnehmer oder der Teilnehmerin abgebrochen oder vom Träger gekündigt wird.

DIHK-Bewertung:

Beim Abbruch einer Maßnahme ist bislang unklar, bis zu welchem Zeitpunkt die Förderung gewährt wird, bis zu dem Termin, an dem der/die Teilnehmer/in dem Bildungsträger die Kündigung mitteilt oder bis zum Ablauf der Kündigungsfrist. In der Praxis ist der Eindruck entstan-

den, dass die Entscheidung, wann die Förderung eingestellt wird, von der jeweiligen Sachbearbeitung abhängt. Hier wäre eine Klarstellung im Zuge der Novellierung des AFBG wünschenswert.

§ 8 – Staatsangehörigkeit

Absatz 2 Nummern 1 und 2

Im neuen § 8 Abs. 2 Nr. 1 werden die im Zuge des Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung neu geschaffenen Aufenthaltstitel berücksichtigt. § 8 Abs. 2 Nr. 2 setzt die auch im BAföG erfolgte Herabsetzung der Mindestaufenthaltsdauer von vier Jahren auf 15 Monate um.

DIHK-Bewertung:

Die neuen Regelungen verbessern die Möglichkeiten für Drittstaatenangehörige, in Deutschland eine Aufstiegsfortbildung wahrzunehmen. Dies ist insbesondere aufgrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels zu unterstützen. Weitere künftige aufenthaltsrechtliche Erleichterungen zu Gunsten von Drittstaatenangehörigen sollten jeweils zeitnah ins AFBG übernommen werden.

§ 9 – Vorqualifikation der Teilnehmer und Teilnehmerinnen

Das AFBG wird künftig bezüglich der notwendigen Vorqualifikation konsequent auf die Prüfungszulassungsvoraussetzungen gemäß der öffentlich-rechtlichen Fortbildungsordnung und den einzelnen Antragssteller abstellen. Bisher bestimmte das AFBG die notwendige Vorqualifikation für die Förderfähigkeit. Dies schloss z.B. Studienabbrecher mit geringer Berufserfahrung von vornherein von der Förderung aus. Darüber hinaus wird der Kreis der Förderberechtigten durch die Öffnung für Hochschulabsolventen mit einem Bachelorabschluss erweitert.

DIHK-Bewertung:

Die Koppelung des Förderungsbezugs an die in der jeweiligen Verordnung vorgesehenen Prüfungszulassungsvoraussetzungen entspricht einer DIHK-Empfehlung. Damit wird insbesondere die Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit zwischen akademischer und beruflicher Bildung erhöht. Auch Studienabbrecher mit bestimmten Studienleistungen und Bachelorabsolventen entscheiden sich nicht selten für eine Aufstiegsfortbildung, um ihre Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Bisher ist eine Förderung durch das AFBG nicht möglich, sofern keine abgeschlossene Berufsausbildung vorliegt.

Fraglich bleibt jedoch, warum Absolventen eines hochschulischen Master-Studiengangs von der AFBG-Förderung explizit ausgeschlossen bleiben sollen. Die Begründung, dass hier nicht von einer „Aufstiegsqualifizierung“ ausgegangen werden könne, leuchtet insofern nicht ein, als auch Bachelorabsolventen (DQR-Niveau 6) gefördert werden, die einen Fortbildungsabschluss beispielsweise als „Geprüfter Bilanzbuchhalter“ (ebenfalls DQR-Niveau 6) anstreben.

Die Prüfungsordnung zum „Geprüften Technischen Betriebswirt“ sieht z. B. vor, dass auch Ingenieure (entsprechend Master-Abschluss) an Fortbildung und Prüfung teilnehmen können. Die Qualifikation Technischer Betriebswirt soll in der DQR-Zuordnung gleichwertig dem des Master-Abschlusses auf DQR-Niveau 7 zugeordnet werden. Der DIHK hält es daher nur für konsequent, dass, auch wenn ein hochschulischer Masterabschluss bereits vorliegt, zumindest eine Fortbildung mit dem Ziel eines Fortbildungsabschlusses auf DQR-Niveau 7 im Sinne des AFBG förderfähig ist.

§ 9a – Regelmäßige Teilnahme; Teilnahmenachweis

Absatz 1 Satz 3

Im neuen § 9a Abs. 1 S. 3 wird die Fehlzeitenregelung zugunsten der Geförderten flexibilisiert. Die Regelung pauschaliert die notwendige regelmäßige Teilnahme auf 70 Prozent der Präsenzunterrichtsstunden und bei Fernunterricht und mediengestütztem Unterricht auf 70 Prozent der zu bearbeitenden Leistungskontrollen.

DIHK-Bewertung:

Der DIHK befürwortet die neue Regelung, zulässige Fehlzeiten pauschal auf 30 Prozent auszuweiten. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, hat sich eine solche Regelung schon in der Praxis erfolgreich erprobt. Fehlzeiten der Förderempfänger resultieren häufig aus einer Mehrfachbelastung durch Beschäftigung, Fortbildung und Familie und liegen entsprechend nicht immer in deren Einflussbereich.

Leistungsverbesserungen

§§ 10 Abs. 2 und 3, 12 Abs. 1 S. 1. Nrn. 1, 2 und S. 2, Abs. 2 S. 1 und 3, 17a Abs. 1 Nrn. 1, 2 und 3

Der Referentenentwurf sieht verschiedene Leistungsverbesserungen vor. So erhöhen sich u. a. der Beitrag zum Unterhalt und der Kinderbetreuungszuschlag. Des Weiteren werden der maximale Förderumfang bei der Erstellung der fachpraktischen Arbeit sowie der Vermögensfreibetrag für den Teilnehmer oder die Teilnehmerin und die diesbezüglichen Zuschläge für Angehörige angehoben.

DIHK-Bewertung:

Die Absicht der Bundesregierung, die Attraktivität von Aufstiegsfortbildungen durch die Erweiterung und Erhöhung von Förderleistungen im AFGB – teilweise in Anlehnung an das BAföG – weiter zu stärken, entspricht den Vorschlägen des DIHK. Auf diese Weise können verstärkt beruflich Qualifizierte dafür gewonnen werden, eine Aufstiegsfortbildung zu absolvieren. Darüber hinaus können verbesserte Förderbedingungen einen zusätzlichen Beitrag dazu leisten, die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung herauszustellen.

Sinnvoll ist auch, dass der Maßnahmebeitrag von 10.226 Euro auf maximal 15.000 Euro erhöht werden soll. Eine Anhebung des Zuschussanteils beim Maßnahmebeitrag ist in § 12 Abs. 1 S. 2 jedoch nicht vorgesehen. Bislang wird nach dem AFBG ein Zuschussanteil zum Maßnahmebeitrag von 30,5 Prozent gewährt und der Rest als zinsgünstiges Darlehen. Um das AFBG und damit die berufliche Aufstiegsfortbildung im Verhältnis zur Studienförderung gleichermaßen attraktiv zu machen, sollte der Zuschussanteil mit Blick auf die korrespondierenden Regelungen beim BAföG ebenfalls auf 50 Prozent angehoben werden. Hiervon würden im Übrigen sowohl Teilnehmer in Vollzeit- als auch in Teilzeitmaßnahmen profitieren. Analog zum BAföG wäre es darüber hinaus sachgerecht und ein weiteres Signal für die Gleichwertigkeit von beruflicher und akademischer Bildung, den Zuschussanteil beim Unterhaltsbeitrag gemäß § 12 Abs. 2 S.1 ebenfalls auf 50 Prozent und nicht nur auf 47 Prozent zu erhöhen.

§ 19b – Vorschuss; elektronisches AntragsverfahrenAbsatz 1

In § 19b Abs. 1 wird eine Vorschussregelung (Abschlagszahlung) eingeführt.

DIHK-Bewertung:

Die Einführung eines Anspruches auf Gewährung eines Vorschusses entsprechend dem BAföG ist sinnvoll, um zumindest teilweise durch lange Bearbeitungszeiten bedingte Wartezeiten für den Antragsteller bis zur Auszahlung seiner zu beanspruchenden Fördergelder zu überbrücken.

Absatz 2

Gemäß Referentenentwurf ist beabsichtigt, zukünftig auch die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung einzuführen.

DIHK-Bewertung:

Die Möglichkeit einer elektronischen Antragstellung ist sinnvoll, um auf Seiten des Antragstellers wie der Bewilligungsstelle Bearbeitungsaufwand und -zeit einzusparen. Um eine möglichst kundenorientierte Ausgestaltung zu gewährleisten, bietet die IHK-Organisation unterstützend ihr Know-how an.

§ 21 – Auskunftspflichten

Absatz 1 Satz 2

Die vorgesehene Verpflichtung, dass Bildungsträger den Bewilligungsstellen unverzüglich mitteilen müssen, wenn Teilnehmer Maßnahmen nicht antreten, abrechen oder hieran nicht regelmäßig teilnehmen, bleibt im Gesetzesentwurf ohne Ergänzung enthalten.

DIHK-Bewertung:

Damit die Bildungsträger der in § 21 Abs. 1 S. 2 aufgeführten Pflicht auch nachkommen können, sollte im Gegenzug vorgesehen werden, dass die fördernde Stelle ihrerseits die Bildungsträger über bewilligte Förderungen in Kenntnis setzen. Anderenfalls verletzt der Bildungsträger den Datenschutz, wenn er die zuständige Stelle beispielsweise über den Abbruch informiert, ohne zu wissen, ob der Teilnehmer überhaupt gefördert wird. Auch sind die zuständigen Stellen für die AFBG-Förderung dem Bildungsträger oftmals unbekannt. Eine entsprechende Informationspflicht der zuständigen Stelle gegenüber den Bildungsträgern würde das Risiko des Leistungsmissbrauchs weiter reduzieren.