

## Stellungnahme

# Entwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (5. AFBGÄndG)

Berlin, 16.04.2024

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. Die Zahl der Meisterprüfungszahlen sinkt jedoch, von annähernd 23.000 Prüfungen im Jahr 2013 auf rund 20.500 im Jahr 2022. Dieser kontinuierliche Rückgang erschwert die Sicherstellung der anstehenden Unternehmensnachfolgen in hohem Maße. Daneben werden Absolventinnen und Absolventen der Höheren Berufsbildung auch als spezialisierte Fach- und als Führungskräfte 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 Stellen für Fortbildungsabsolventen gestaltet sich im Handwerk ähnlich schwer.

Für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Lehrgängen bzw. Kursen der Höheren Berufsbildung ist das Aufstiegs-BAföG die wichtigste Förderung. Im Jahr 2022 wurden im Regelungsbereich der Handwerksordnung insgesamt 36.660 AFBG-Förderanträge für Meisterqualifizierungen und nach Handwerksordnung geregelte Fortbildungen bewilligt. Allerdings ist im Regelungsbereich der Handwerksordnung in den letzten zehn Jahren die Anzahl der bewilligten Förderanträge um mehr als 11.000 (rund 23 Prozent) gesunken. Zugleich hat sich im Regelungsbereich der Handwerksordnung seit 2013 der Anteil der bewilligten Voll- und Teilzeitfortbildungen zugunsten von Vollzeitformaten verschoben: 2013 waren 52 Prozent der bewilligten Aufstiegsfortbildungen in Vollzeit und 48 Prozent in Teilzeit, 2022 waren 58 Prozent der bewilligten Aufstiegsfortbildungen in Vollzeit und 42 Prozent in Teilzeit.

Das Handwerk braucht qualifizierte Fachkräfte und Unternehmer, die Höhere Berufsbildung im Handwerk leistet hierfür einen wichtigen Beitrag. Das AFBG ist das wichtigste Förderinstrument im Bereich der Höheren Berufsbildung. Vor diesem Hintergrund ist das Aufstiegs-BAföG attraktiver auszugestalten.

## Bewertung des Referentenentwurfs

Der Referentenentwurf für das Fünfte AFBG-Änderungsgesetz knüpft an den Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für die Jahre 2021 bis 2025 an. In dem Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, das Aufstiegs-BAföG zur Unterstützung des persönlich motivierten lebensbegleitenden Lernens auszubauen und hierfür unter anderem Fortbildungen auch auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens für die Förderung nach AFBG zu öffnen sowie die Fördersätze deutlich zu erhöhen.

Der vorliegende Referentenentwurf sieht Änderungen vor, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Aufstiegsfortbildungen weitergehend von den Fortbildungskosten entlasten, weitere Anreize für eine erfolgreiche Teilnahme setzen und Rechtsklarheit für Träger von Aufstiegsfortbildungen schaffen sollen. Mit diesen Anpassungen wurden auch Forderungen des Handwerks zum Ausbau des AFBG aufgegriffen.

Insgesamt enthält der Referentenentwurf damit Regelungen, die geeignet sind, die Höhere Berufsbildung und die Fachkräftesicherung im Handwerk weitergehend zu stärken. Der Zentralverband des Deutschen Handwerks begrüßt daher das Gesetzgebungsvorhaben grundsätzlich und fordert ein schnelles Inkrafttreten der Regelungen.

Allerdings bleiben die angestrebten Änderungen weit hinter den Erwartungen des Handwerks zurück: Die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung formulierten Ziele zum weiteren Ausbau des Aufstiegs-BAföG werden in dem Referentenentwurf nur unvollständig aufgegriffen. Aus Handwerkssicht zentrale Teile dieser Zielsetzung werden nicht bzw. zu zaghaft aufgegriffen. 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. Damit bleibt der Referentenentwurf hinter den Ankündigungen der Bundesregierung zurück. Zudem greift er die Bedarfslagen des Handwerks zur Sicherung höherqualifizierter Fachkräfte und Unternehmensnachfolgen nur teilweise auf.

## 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. Mit dieser Anpassung wird den gestiegenen Kosten im Rahmen von Aufstiegsfortbildungen Rechnung getragen und auch die Förderung kostenintensiverer Bildungsmaßnahmen ermöglicht. Diese Änderungen begrüßt der ZDH, wenn auch eine höhere Anhebung der beiden Förderrahmen aufgrund der Preisentwicklungen erforderlich ist.

### Weitere Anreize für Fortbildungsteilnahme

Bei bestandener Prüfung sollen 60 Prozent statt 50 Prozent des noch nicht fällig gewordenen Restdarlehens erlassen werden („**Bestehenserlass**“, § 13b Absatz 1). Zusammen mit dem Zuschuss zum Maßnahmebeitrag nach § 12 Absatz 1 Satz 2 sinkt dadurch der bei den Teilnehmern verbleibende Eigenanteil an den Kurs- und Prüfungsgebühren von maximal 25 Prozent auf maximal 20 Prozent. Mit Blick auf den motivierenden Effekt des Bestehenserlasses und mit Blick auf eine gleichwertige Förderung von Studierenden, die für die Teilnahme an einem Studiengang in der Regel keine Studiengebühren zahlen, geht diese Änderung in die richtige Richtung. Dennoch verbleiben noch immer bis zu 20 Prozent der Kurs- und Prüfungsgebühren bei den Fortbildungsteilnehmern, die damit hinsichtlich der Beteiligung an Bildungskosten noch immer nicht gleichwertig mit Studierenden behandelt werden. Um die Gleichwertigkeit von akademischer und beruflicher Bildung weitergehend zu stärken, ist aus Sicht des Handwerks daher eine Anhebung des Bestehenserlasses auf mindestens 70 Prozent erforderlich. Damit würden bei den

Fortbildungsteilnehmern und Fortbildungsteilnehmerinnen nur noch maximal 15 Prozent der Fortbildungskosten verbleiben.

**Leistungen des Arbeitgebers** zur Unterstützung von Aufstiegsfortbildungen von Beschäftigten sollen sich nicht länger mindernd auf die Förderung des Maßnahmebeitrages auswirken (§ 10 Absatz 1). Diese Anpassung mindert den bürokratischen Aufwand im Antrags- und Bewilligungsprozesses. Sie macht es für Betriebe attraktiver, für ihre Beschäftigten gezieltere Anreize zur Teilnahme an einer Fortbildung zu setzen und dadurch einen spürbaren Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten. Von Seiten der Bildungsstätten des Handwerks ist bekannt, dass die Bearbeitungszeit von Förderanträgen in einzelnen Bundesländern teilweise weit über den in § 24 Absatz 4 genannten Fristen liegt und Fortbildungsteilnehmende dadurch in finanzielle Nöte geraten. Der ZDH hofft, dass die Anpassung in § 10 Absatz 1 in den betreffenden Förderämtern mit einer Entlastung einhergeht und sich dadurch die Wahrscheinlichkeit für eine fristgemäße Bearbeitungsdauer von Förderanträgen erhöht. Aus den genannten Gründen ist diese Anpassung ausdrücklich zu begrüßen.

#### **Finanzielle Unterstützung für Alleinerziehende**

Der **Kinderbetreuungszuschlag** wird von 150 Euro auf 160 Euro pro Monat und Kind erhöht (§ 10 Absatz 3). Im Regelungsbereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) wurde bereits im Jahr 2022 im Rahmen der 27. BAföG-Novelle der Kinderbetreuungszuschlag im genannten Umfang erhöht. Damit wird mit dieser Anpassung im AFBG die Erhöhung des Kinderbetreuungszuschlags im BAföG nachvollzogen, wenn auch mit zeitlichem Verzug. 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. Die dafür in § 30 Absatz 2c vorgesehene Übergangsfrist ist angemessen.

## **Weiterhin bestehende Förderlücken**

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

#### **Berechnung der Vollzeit-Fortbildungsdichte ändern**

Die derzeitige 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. Die nach § 2 Absatz 6 flexibleren Regelungen für vollzeitschulische Maßnahmen, die die Anforderungen an das starre Zeitkorsett für die Vollzeit-Fortbildungsdichte flexibilisieren könnten, gelten nicht für Maßnahmen anderer Bildungsträger.

Herausforderungen im Kontext Vollzeit-Fortbildungsdichte sind in der Praxis der handwerklichen Bildungsstätten zum Beispiel:

- Bei Maßnahmen, die aus mehreren Abschnitten bestehen und die jeweils mit einer (teilweise mehrtägigen) Prüfung zu beenden sind, fehlen die Prüfungstage für die Berechnung der Vollzeit-Fortbildungsdichte. In Wochen, in denen längere Prüfungen abzunehmen sind, wird die Vollzeit-Fortbildungsdichte nicht erreicht.
- Bei längeren Maßnahmen kann der Unterricht nicht für eine längere Erholungsphase unterbrochen werden. Teilnehmerinnen und Teilnehmer können damit keine – aus didaktischer Sicht sinnvollen - Ruhephasen einplanen.
- In Wochen mit Feiertagen stehen für den Unterricht nur vier Tage zur Verfügung. „Brückentage“, d.h. Tage zwischen einem Feiertag und dem Wochenende, müssen dann auch zwingend mit Unterricht belegt werden. Fortbildungsteilnehmerinnen und Fortbildungsteilnehmern können diese Tage nicht für eine Lernpause beanspruchen.

Die in § 2 Absatz 3 Nummer 1c vorgeschriebene Ermittlung der Vollzeit-Fortbildungsdichte sollte - wie bei der Teilzeit-Fortbildungsdichte - eine Durchschnittsbetrachtung sein. Eine solche Änderung, die nicht mit höheren Haushaltsmitteln verbunden wäre, würde Fortbildungsteilnehmerinnen und Fortbildungsteilnehmer entlasten und Bildungsstätten mehr Flexibilität bei der Planung ihrer Maßnahmen einräumen.

Der ZDH schlägt daher vor, § 2 Absatz 3 Nummer 1c folgendermaßen zu ändern: „im Durchschnitt mindestens 100 Unterrichtsstunden je Monat stattfinden (Vollzeit-Fortbildungsdichte)“.

### **Klarstellung für den Nachweis Vorqualifikation der Teilnehmer und Teilnehmerinnen**

Nach § 9 Absatz 1 muss der Teilnehmer oder die Teilnehmerin vor Beginn der Maßnahme über die nach der jeweiligen Fortbildungsordnung für die Prüfungszulassung erforderliche berufliche Vorqualifikation 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 ansonsten förderfähige Maßnahmen 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 daher 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 ggf. auch auf eine Bestätigung der Prüfungsstelle über das Bestehen der Prüfung als Nachweis der Vorqualifikation abgestellt werden.

Alternativ könnte eine solche Klarstellung in den Umsetzungshinweisen für die Förderämter getroffen werden.

### **Zweite Fortbildung auf der gleichen Fortbildungsstufe fördern**

In ihrem Koalitionsvertrag hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, beim weiteren Ausbau des Aufstiegs-BAföG eine zweite Fortbildung auch auf der gleichen Stufe des Deutschen Qualifikationsrahmens für die Förderung nach AFBG zu öffnen. Diese Ankündigung wird im Referentenentwurf nicht umgesetzt. Der Referentenentwurf bleibt hier hinter den im Koalitionsvertrag angekündigten Vorhaben der Bundesregierung zurück.

Derzeit wird nach § 6 Absatz 3 ein zweiter Abschluss der gleichen Fortbildungsstufe nur im Einzelfall und nur unter besonderen Umständen mit Aufstiegs-BAföG 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 zu erwerben. Das kann z. B. der Fall sein, wenn nach einem Meisterabschluss im Dachdecker-Handwerk noch ein Meisterabschluss im Elektrotechniker-Handwerk erworben werden soll. Solche Abschlusskombinationen ermöglichen den Absolventen und Absolventinnen, sich zu hochqualifizierten Fach- und Führungskräften weiterzuentwickeln und bereichsübergreifende Arbeitsleistungen erbringen zu können. Zudem können solche Doppelqualifikationen einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der klimapolitischen Ziele der Bundesregierung leisten, da Handwerksbetriebe mit solchen Doppelqualifikationen effizienter „Leistungen aus einer Hand“ erbringen können.

Der ZDH schlägt daher 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. Zudem zeigt die AFBG-Statistik, dass der Anteil an Vollzeitfortbildungen in den letzten zehn Jahren gestiegen ist.

Der ZDH schlägt daher 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, z. B. für Hölzer und Metalle, die derzeit von den Fortbildungsteilnehmern getragen werden müssen, sollten förderfähig werden. Insbesondere Hölzer und Metalle haben deutliche Preissteigerungen erfahren. Eine Förderfähigkeit dieser Kosten würde Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Meisterkursen deutlich entlasten.

Der ZDH schlägt daher 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 eingegrenzt wird.

#### **KfW-Darlehen zinsfrei stellen**

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

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

## **Abschließende Bemerkungen**

#### **Evaluierung des Fünften AFBG-Änderungsgesetzes**

Der ZDH regt an, das AFBG sowohl im Hinblick auf seine Wirksamkeit zur Stärkung der Höheren Berufsbildung als auch mit Blick auf einen kohärenten Vollzug binnen 3 bis 5 Jahren nach Inkrafttreten des Fünften Änderungsgesetzes zu evaluieren. Dabei sind auch die Bearbeitungsdauer von Förderanträgen sowie der uneinheitliche Vollzug des AFBG in den Bundesländern zu berücksichtigen.

#### **Uneinheitlicher Vollzug des AFBG in den Bundesländern**

Der uneinheitliche Vollzug betrifft z. B. den Sachverhalt, dass die Förderung von Abschlüssen auf der Grundlage von Fortbildungsprüfungsregelungen zuständiger Stellen, die noch keiner DQR- oder Fortbildungsstufe zugeordnet sind, ansonsten aber förderfähig sind, teils bewilligt und teils nicht bewilligt wird – obwohl die Vorschrift in § 6 Absatz 2 hierzu keine abschließende Aufzählung ist und die Förderung solcher Fortbildungen im Grunde einschließt. Gleiches gilt für den Nachweis der erforderlichen Vorqualifikation in sog. strukturierten Programmen nach § 9 Absatz 2, da in der Praxis nicht bekannt ist, welche Anforderungen an strukturierte Programme gestellt werden. Für eine einheitlichere Umsetzung in der Praxis wäre es hilfreich, wenn die Umsetzungshilfen des BMBF hier klare Festlegungen treffen und diese auch den Bildungsträgern für die Planung ihrer Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden würden.

---

**Ansprechpartner:** Dr. Volker Born

Bereich: Berufliche Bildung

+49 30 20619-300

born@zdh.de · 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](http://www.zdh.de)