

Reform des Aufstiegs-BAföG zur Stärkung der Bildungsgerechtigkeit und Deckung des Fachkräftebedarfs umsetzen

Gemeinsame Positionierung von ver.di und der DAA-Stiftung

Berlin/Hamburg, Januar 2024

ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft Ressort 9, Bereich Bildungspolitik Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin DAA-Stiftung Bildung und Beruf Referat für Bildungspolitik und -förderung Alter Teichweg 19, 22081 Hamburg

Einleitung

Seit seiner Einführung im Jahr 1996 stellt das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (kurz: AFBG, Aufstiegs-BAföG, früher Meister-BAföG) einen zentralen Bestandteil öffentlicher Bildungsförderung in Deutschland dar. Als gut ausgebautes finanzielles Förderprogramm für hochwertige Bildungsgänge setzt es gezielte Anreize zur individuellen beruflichen Weiterbildung und unterstützt Lernende durch eine umfangreiche Förderung. Auf diesem Wege eröffnet das AFBG zahllosen Menschen Entwicklungsmöglichkeiten und Karrierechancen; es leistet gleichzeitig einen wesentlichen Beitrag nicht nur zur präventiven Verhinderung von Arbeitslosigkeit, sondern insbesondere auch zur Abdeckung des Fachkräftebedarfs unserer Wirtschaft und zur Bewältigung ökonomischer Modernisierungsprozesse.

Das Aufstiegs-BAföG fördert die Teilnahme an Bildungsgängen der tertiären Bildung, für die keine Hochschulzugangsberechtigung erforderlich ist. Damit ist es das zentrale Element, wenn es darum geht, die Gleichwertigkeit von akademischer Bildung und beruflicher Bildung herzustellen. Beruflich Qualifizierte erhalten über das Aufstiegs-BAföG die Möglichkeit, sich beruflich weiterzuentwickeln und sich u.a. für operative (bzw. strategische) Leitungs- und Führungsfunktionen im mittleren, aber auch höheren Management von Betrieben und Verwaltungen, zum/zur Meister*in, Techniker*in, Fachwirt*in bzw. seit der BBiG-Novelle zum Bachelor- oder Master-Professional oder zur pädagogischen Fachkraft zu qualifizieren. Absolvent*innen Aufstiegsfortbildungen erzielen auf dem Arbeitsmarkt in der Regel deutlich höhere Einkommen als beruflich qualifizierte Fachkräfte und ihre Erwerbslosigkeit liegt unter der von Hochschulabsolvent*innen.

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, das AFBG substanziell zu einem Unterstützungsinstrument für das persönlich motivierte lebensbegleitende Lernen auszubauen. Wir begrüßen diese Absicht ausdrücklich. Mehrfache Novellierungen in der Vergangenheit haben zu einer immer stärkeren Wirksamkeit und Zielgenauigkeit der AFBG-Förderung geführt. Trotzdem bestehen weiterhin akute Optimierungspotenziale, zur Schließung von Förderlücken und Korrektur von Gerechtigkeitsdefiziten. Mit dieser Stellungnahme möchten wir daher zu einer effizienteren, passgenaueren und konsistenteren Gestaltung der Förderbedingungen beitragen. Damit knüpfen wir auch an das von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag ausgegebene Ziel einer Stärkung der Chancengerechtigkeit durch einen punktuellen Ausbau der Bildungsförderung an.

In den folgenden fünf Aspekten sehen wir zentrale Ansatzpunkte, das AFBG qualitativ weiter zu entwickeln:

- Öffnung für eine Kofinanzierung bzw. gemeinsame Vollfinanzierung der Maßnahmekosten durch Dritte
- 2. Förderung des Lebensunterhalts auch bei Teilzeitmaßnahmen
- 3. Förderung auf der gleichen Fortbildungsstufe
- 4. Anpassung der Regelungen zur Vorqualifikation
- 5. Aufhebung der Rückzahlungspflicht infolge von Fehlzeiten bei Bestehen der Abschlussprüfung



Öffnung für eine Kofinanzierung bzw. gemeinsame Vollfinanzierung der Maßnahmekosten durch Dritte

Das AFBG schließt in seiner aktuellen Form die Möglichkeit einer Vollfinanzierung der Maßnahmekosten unter Mitbeteiligung von Dritten – z.B. Arbeitgeber, private Stipendiengeber oder anderweitige öffentliche Förderprogramme (Ausnahme: Meisterbonus der Länder) – aus. Die Förderung im Rahmen des AFBGs erfolgt stets in Höhe von 50 Prozent bzw. 75 Prozent bei Bestehen der Prüfungen derjenigen Kosten, die nicht von einer anderweitigen in Anspruch genommenen Förderung abgedeckt sind.

Eine anteilige Kostenübernahme durch Dritte hat somit zur Folge, dass der vom Aufstiegs-BAföG abgedeckte Betrag sinkt. Es verbleibt stets ein Eigenbetrag im Umfang von mindestens 25 Prozent der übrigen Kosten bei der geförderten Person. Die einzige sichere Möglichkeit zu einer Vollfinanzierung einer Aufstiegsfortbildung besteht aktuell, wenn eine anderweitige Förderung in Anspruch genommen werden kann und auf eine Inanspruchnahme des Aufstiegs-BAföGs verzichtet wird.

Dritte, z.B. Arbeitgeber, die sich an der Finanzierung einer AFBG-förderfähigen Weiterbildung beteiligen, senken durch ihre Beteiligung den Anteil der öffentlichen Förderung. Diese Konstellation führt u.a. dazu, dass Arbeitgeber dazu tendieren werden, von einer finanziellen Unterstützung ihrer Arbeitnehmer bei der Absolvierung Aufstiegsfortbildungen abzusehen – selbst dort, wo Betriebsvereinbarungen zur Förderung von Weiterbildungsvorhaben bestehen. Um nicht in die Lage zu geraten, durch eigene Zahlungen für eine mögliche öffentliche Förderung kompensieren zu müssen, erhalten Arbeitgeber durch die Konditionen des **AFBG** gar den Fehlanreiz. auf den Abschluss entsprechender Betriebsvereinbarungen zu verzichten. Die Regelungen des AFBG stehen somit in diametralem Widerspruch zu anderen öffentlichen Förderprogrammen wie dem Qualifizierungschancengesetz, das eine Kofinanzierung zwischen Staat und Arbeitgeber explizit einfordert und Unternehmen mit bestehenden Betriebsvereinbarungen zur Förderung ihrer Arbeitnehmer*innen durch erhöhte Fördersätze belohnt.

Durch den Ausschluss einer Vollfinanzierung im Rahmen des AFBG werden Interessent*innen von einer berufsbegleitenden Fortbildung abgehalten. Schließlich kann ein Eigenanteil von 25 Prozent bzw. 50 Prozent bei Nichtbestehen einen erheblichen Umfang annehmen. Viele Menschen befinden sich in Situationen, in denen die längerfristige Aufnahme eines Darlehens keine Option darstellt, etwa aufgrund bestehender Arbeitslosigkeit, niedrigem Gehalt, familiärer Verantwortung oder anderweitigen finanziellen Verpflichtungen.

Um dieser grundlegenden Problematik entgegenzuwirken, bedarf es unter Anderem einer Öffnung des AFBGs für Kofinanzierungen durch Dritte. Die im § 10 Abs. 1 festgeschriebene Berechnung des Förderumfangs sollte nicht mehr an eine eventuelle Inanspruchnahme von Leistungen Dritter gekoppelt werden, sondern sich an den beim Bildungsträger erhobenen Gesamtkosten der Weiterbildungsmaßnahme orientieren.

Dieser Schritt würde zu einer konsistenteren Gestaltung der Prinzipien öffentlicher Bildungsförderung führen, einen Anreiz zur Kostenbeteiligung setzen und das





Engagement von Arbeitgebern und Stipendiengebern fördern und honorieren; somit würde er auch zur allgemeinen Wertschätzung beruflicher Weiterbildung und öffentlicher Weiterbildungsförderung beitragen. Vor allem aber würde dadurch die Attraktivität der Aufstiegsfortbildung – gerade für finanziell besonders benachteiligte Gruppen – weiter erhöht.

2. Förderung des Lebensunterhalts auch bei Teilzeitmaßnahmen

Eine Aufstiegsfortbildung in Teilzeit erfolgt häufig berufsbegleitend oder bei Personen ohne Anstellung, für die Vollzeitmaßnahmen aus unterschiedlichen Gründen (insb. familiäre Verantwortung) nicht infrage kommen. Eine parallele Beschäftigung im Betrieb und Teilnahme an Lernprozessen hat sowohl für Beschäftigte wie auch Betrieb viele Vorteile. Dem Beschäftigten bleibt der betriebliche Kontext und das Arbeitsumfeld erhalten, Entwicklungen im Betrieb gehen nicht an ihm vorbei und es kann zu einer wechselseitigen Befruchtung von Arbeits- und Lernprozessen kommen. Dem Arbeitgeber bietet die Teilzeit Vorteile, da die Arbeitskraft zumindest teilweise erhalten bleibt und Phasen des Wiedereinstiegs nicht auftreten. Bei Menschen, die sich nicht in Beschäftigung befinden, hat die Absolvierung von Aufstiegsfortbildung häufig die Funktion, auf eine (erneute) berufliche Tätigkeit vorzubereiten, die Qualifikation und die Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig zu sichern.

Aufstiegsfortbildungen in Teilzeit erfüllen somit persönlich, gesellschaftlich und wirtschaftlich sehr wichtige Funktionen. Vor diesem Hintergrund ist es daher äußerst bedauerlich, dass die Zahl der AFBG-Geförderten in Teilzeitmaßnahmen seit Jahren rückläufig ist. Während der Anteil der Vollzeitgeförderten zunimmt – 71.557 Geförderten in 2015 stehen 2021 bereits 113.536 Geförderte in Vollzeitmaßnahmen gegenüber –, nehmen Anteil und Anzahl der Geförderten in Teilzeitmaßnahmen deutlich ab, von noch 90.456 in 2015 auf 78.416 in 2021. Somit nehmen immer weniger Beschäftigte parallel zu ihrer beruflichen Tätigkeit eine berufliche Fortbildung auf. Auch Menschen, die nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen und eine Aufstiegsfortbildung in Teilzeit machen möchten, werden offenbar immer seltener erreicht.

Der entscheidende Schritt, um die Attraktivität und Durchführbarkeit von Aufstiegsfortbildungen für die genannten Gruppen zu steigern, liegt in der Öffnung des Unterhaltsbeitrags für Teilzeitmaßnahmen. Der Unterhaltsbeitrag im AFBG orientiert sich aktuell an einem Regelsatz von 963 Euro pro Monat, hinzu kommen Zuschläge für Verheiratete und Eltern. Unterhaltsbeiträge können jedoch nach aktueller Rechtslage ausschließlich AFBG-Geförderte in Vollzeitmaßnahmen erhalten. Die Förderung in Teilzeitmaßnahmen ist aktuell auf den Maßnahmebeitrag beschränkt.

Die Regierung hat im Koalitionsvertrag bereits das Ziel einer Öffnung des Unterhaltsbeitrags für Teilzeitmaßnahmen ausgegeben – dieser Schritt muss jetzt vollzogen werden. Die Förderung des Unterhalts bei einer Fortbildung von Beschäftigten sollte folgende Punkte berücksichtigen:

• Die Unterhaltsförderung bei Teilzeitmaßnahmen von Beschäftigten setzt eine vertraglich vereinbarte Arbeitszeitreduzierung zwischen





Fortbildungsteilnehmenden und ihren Arbeitgebern voraus. Die Arbeitszeitreduzierung sollte mindestens 20 Prozent und höchstens 50 Prozent der im Monat vor dem Beginn der Maßnahme geltenden Arbeitszeit umfassen. Die Mindestzahl von 15 Wochenstunden zu erbringende Arbeitszeit sollte dabei nicht unterschritten werden.

- Die Förderhöhe sollte entsprechend des Anteils der Arbeitszeitreduzierung an der möglichen Unterhaltsförderung bei Vollzeitmaßnahmen inklusive der Erhöhungsbeträge für Partner*innen und Kinder sowie der Kinderbetreuungspauschale ausfallen. So würde z.B. eine vertragliche Reduzierung der Arbeitszeit um 50 Prozent befristet für die Dauer der Maßnahme einen Anspruch auf 50 Prozent der Leistungen des AFBG bewirken.
- Mit der Einführung einer Unterhaltsförderung bei Teilzeitmaßnahmen sind die bestehenden Einkommensfreibeträge zu erhöhen, damit eine berufsbegleitende Teilzeitfortbildung auch bei mittleren Einkommen zu Ansprüchen auf Lebensunterhaltszahlungen führt.
- Um einen zusätzlichen Anreiz für die berufsbegleitende Absolvierung von Aufstiegsfortbildungen zu setzen, sollte in Ergänzung zur Öffnung des Unterhaltsbeitrages auch ein pauschaler Kostenzuschuss für Arbeitnehmer*innen mit niedrigem Einkommen eingeführt werden. So können Abbrüche oder Nichtteilnahmen aufgrund von Material- oder Fahrkosten vermieden werden.

3. Förderung auf der gleichen Fortbildungsstufe

Eine Zweitförderung auf der gleichen Fortbildungsstufe gemäß § 53 a BBiG, Geprüfter Berufsspezialist, Bachelor Professional und Master Professional (bzw. der DGR Stufen 5, 6 und 7) ist bisher Ermessensentscheidung der zuständigen Behörden und lässt einen weiten Interpretationsspielraum zu. Hier braucht es einen eindeutig formulierten Anspruch darauf, unter welchen Bedingungen eine zweite Förderung auf gleicher Fortbildungsstufe gewährt werden soll. Für individuelle berufliche Entwicklungs- und Karrierewege wie auch im Interesse der Betriebe und Verwaltungen kann eine Zweitförderung zentrale Bedeutung haben. Im Zuge des Fachkräftemangels in vielen beruflichen Feldern muss es dazu Ziel einer öffentlichen Förderung von beruflicher Fortbildung sein, eine breite Kompetenzbasis aufzubauen. Von daher braucht es statt einer Ermessensleistung einen individuellen Anspruch auf eine zweite Förderung auf gleicher DQR-Stufe.

Aus individueller Sicht sollte eine Zweitförderung einerseits möglich sein, wenn ein berufsbedingter Domänenwechsel (Berufswechsel) notwendig ist, z. B. hervorgerufen durch Umstrukturierungen in Betrieb oder Verwaltung oder bei Vorliegen einer Berufsunfähigkeit. Eine Zweitförderung sollte zudem auch dann grundsätzlich möglich sein, wenn eine Kombination aus Fortbildungen verschiedener Sparten (z.B. technisch, gewerblich, kaufmännisch) die berufliche Entwicklung befördern kann. Aber auch innerhalb eines Berufsfeldes sollte eine weitere Förderung möglich sein, wenn z.B. der berufliche Abschluss auf der zweiten Fortbildungsstufe verortet ist, wie bei der





Erzieher*innenausbildung, zu entwickelnde berufliche Fortbildungen aber inhaltlich auf der gleichen Fortbildungsstufe angesetzt werden müssten.

4. Anpassung der Regelungen zur Vorqualifikation

Die für den Bezug von Aufstiegs-BAföG maßgeblichen Vorqualifikationen orientieren sich an den Rahmenordnungen der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahmen. §9 des AFBG hält dazu fest: "Der Teilnehmer oder die Teilnehmerin muss vor Beginn der die nach jeweiligen Fortbildungsordnung der Prüfungszulassung erforderliche berufliche Vorqualifikation verfügen." Meist liegt Vorqualifikation entweder in einer abgeschlossenen Berufsausbildung plus einem Jahr einschlägiger Berufspraxis oder alternativ, d.h. bei Fehlen eines solchen Berufsabschlusses, in einer je nach Regelung fünf- bis siebenjährigen einschlägigen Berufspraxis. Liegt ein entsprechender Berufsabschluss vor, reicht es aus, wenn die einjährige Berufspraxis bis zum Ende der Weiterbildungsmaßnahme erfüllt wird.

Kann aber der Berufsabschluss vor Fortbildungsbeginn nicht nachgewiesen werden, ist in der Regel die Möglichkeit auf eine Unterstützung durch das Aufstiegs-BAföG für die gesamte Laufzeit der Fortbildung verwirkt. Dies führt dazu, dass ein Auszubildender, dessen Berufsabschluss erst kurz nach Beginn der (Teilzeit-) Fortbildung erfolgt, für seine ganze Fortbildungsdauer keinen Anspruch auf Aufstiegs-BAföG mehr hat. Die Förderung kann auch nicht mehr während der Fortbildung ab dem Zeitpunkt des Nachweises der Voraussetzungen einsetzen. Die Aufnahme einer (Teilzeit-)Aufstiegsfortbildung im direkten Anschluss an eine Ausbildung – häufig auch vor Zeugniserhalt – ist jedoch in der Bildungspraxis keineswegs ungewöhnlich.

Ähnlich verhält es sich bei Absolvent*innen von Aufstiegsqualifizierungen, die eine vorangegangene erste Fortbildung voraussetzen. Auch hier kann es in der Praxis zu Überschneidungszeiten Abschluss der zwischen dem vorausgesetzten Bildungsmaßnahme und der Aufnahme der Aufstiegsfortbildung kommen, die dann jedoch einer Förderung im Wege stehen. Eine Absolventin von Technikerlehrgängen beispielsweise, die im September ihre staatlichen Abschlussprüfungen schreibt, erhält das Zeugnis erst im Dezember. Aufbaulehrgänge zum Technischen Betriebswirt beginnen z.B. je nach Anbieter im November. Da die betreffenden Teilnehmer*innen im November also noch nicht über die Vorgualifikation nach §9 AFBG verfügten, haben sie für den gesamten TBW-Lehrgang keine Chance mehr, AFBG-Förderung zu erhalten. Das geht nur, wenn sie warten und zum nächsten Termin starten. Dann haben sie das Zeugnis.

Auch die alternative Voraussetzung einer AFBG-Förderung, das Vorliegen einer fünfbis siebenjährigen einschlägigen Berufserfahrung, muss mit Beginn der Maßnahme vollständig erfüllt sein. Kann dies zum Eintrittsbeginn nicht nachgewiesen werden, so ist auch in diesem Fall eine Unterstützung durch das Aufstiegs-BAföG für die gesamte Laufzeit der Fortbildung ausgeschlossen. Eine Aufnahme der AFBG-Förderung zu einem späteren Zeitpunkt der Weiterbildung, sobald die fünf bis sieben Jahre erfüllt sind, ist nicht möglich.





Es erschließt sich nicht, wieso die jeweiligen Vorqualifikationen (Berufsabschluss, 1. Fortbildung oder fünf- bis siebenjährige Berufspraxis) immer vor dem Beginn des jeweiligen Lehrgangs erfüllt sein müssen, und nicht erst vor Beginn der Förderung. In all diesen Fällen ist verständlich, dass nicht vorher gezahlt wird. Aber dass kurze Überschneidungen zum dauerhaften, kategorischen Ausschluss einer Förderung führen, ist nicht nachvollziehbar.

In der Praxis hat die aktuelle Regelung oftmals entweder eine unnötige Verlängerung von Bildungskarrieren oder einen Verzicht auf die öffentliche Förderung zur Folge. Dabei werden einerseits besonders zielstrebige und lernaffine Personen (Anschluss an Berufsabschluss oder erste Fortbildung) sowie andererseits Menschen mit nicht geradliniger Ausbildungsbiographie (Anschluss an fünf- bis siebenjährige Berufspraxis) von der AFBG-Förderung ausgeschlossen bzw. angehalten, erst später mit der Fortbildung zu beginnen. Dies ist nicht nur bildungspolitisch, sondern auch in gesellschaftspolitischer und ökonomischer Hinsicht äußerst kontraproduktiv. Es widerspricht den eigentlichen Zielen öffentlicher Bildungspolitik und -förderung sowie einer zeitgemäßen Flexibilisierung und Individualisierung von Bildungsangeboten und Lernkarrieren.

Um hier Abhilfe zu schaffen, ist eine klare und transparente Regelung erforderlich, wonach eine Förderung stets ab dem Zeitpunkt geleistet werden kann, zu dem die Vorqualifikation nachgewiesen ist – idealerweise auch rückwirkend für den gesamten Zeitraum der Weiterbildung.

5. Aufhebung der Rückzahlungspflicht beim Maßnahmebeitrag infolge von Fehlzeiten bei Bestehen der Abschlussprüfung

Eine Voraussetzung zur Förderung durch das AFBG liegt in der regelmäßigen sowie nachgewiesenen Teilnahme an der entsprechenden Bildungsmaßnahme. § 9a AFBG legt hierfür einen Umfang von 70 Prozent der Präsenzstunden und bei Fernunterrichtslehrgängen oder mediengestützten Lehrgängen von 70 Prozent der Leistungskontrollen fest. Nach spätestens sechs Monaten muss der Teilnahmenachweis in diesem Sinne über den Bildungsträger erbracht werden.

Sofern unentschuldigte oder entschuldigte Fehlzeiten von mehr als 30 Prozent vorliegen, greift eine vollständige Rückforderung. Der über den Bildungsträger erbrachte Nachweis über den Umfang der Teilnahme kann nicht durch den Nachweis einer erfolgreich bestandenen Prüfung ersetzt werden.

Dies hat zur Folge, dass Absolvent*innen, die beispielsweise krankheitsbedingt und entschuldigt nicht die erforderte Mindestanwesenheit vorweisen können, aus einer AFBG-Förderung ausgeschlossen werden. Selbst wenn sie ihre Fortbildung erfolgreich abschließen, geraten sie in die Situation, am Ende erhebliche Förderbeträge zurückzahlen zu müssen. Dies widerspricht den eigentlichen Förderprinzipien des AFBG und schadet dem Ruf des Programms.

Auch bei der Förderung im Rahmen des AFBG sollte zur Dokumentation des Erfolgs einer Bildungsmaßnahme die Erfüllung des dafür eigentlich vorgesehenen Kriteriums im Zentrum stehen: der bestandenen Prüfung. Damit dies gewährleistet ist, sollte der





entsprechende Abschnitt des AFBG angepasst werden. Dann könnte, wenn die Fehlzeiten nach Lehrgangsende festgestellt werden, die Förderung des Maßnahmebeitrags bei Bestehen dennoch gezahlt werden. Werden Fehlzeiten während des Lehrgangs festgestellt, könnte die Förderung für die Zukunft bis zum Ausgleich der Fehlzeiten eingestellt werden. Eine Rückzahlung der bereits gezahlten Förderung des Maßnahmebeitrags würde dann nur am Ende bei Nichtbestehen nötig.

Schlussbemerkungen

Die AFBG-Reform ist ein zentrales noch unerfülltes Versprechen aus dem Koalitionsvertrag mit hoher ökonomischer, sozialer und individueller Relevanz. Trotz angespannter Haushaltslage ist bei der Umsetzung nun zügiges Handeln gefragt. Unsere Vorschläge sollen zu einer wirkungsvollen, zielgerichteten Lösung beitragen, um gravierende Förderlücken zu schließen.

Neben diesen Maßnahmen muss im Rahmen der AFBG-Novelle eine deutliche Erhöhung des Unterhaltsbeitrags erfolgen. Diese sollte sich mindestens an der Erhöhung der Sätze im Rahmen der Reform vom Studierenden-BAföG aus 2022 orientieren. Zudem ist eine effiziente behördliche Umsetzung des AFBG sicherzustellen. Es darf nicht sein, dass durch bürokratische Ineffizienz Bearbeitungszeiten entstehen, die Förderziele konterkarieren und Bildungskarrieren durchkreuzen und damit alle positiven Ansätze des AFBG zunichtemachen.

Wir gehen davon aus, dass neben der Novelle des AFBG in dieser Legislaturperiode auch die angekündigte Bildungszeit auf den Weg gebracht wird. Wichtig ist dabei, dass die beiden Förderinstrumente gut aufeinander abgestimmt werden.

Für den weiteren Austausch über die Gestaltung und Umsetzung der Reform stehen wir gern zur Verfügung.

Ansprechpersonen

Dr. Roman Jaich *Bereichsleiter Bildungspolitik*ver.di Bundesverwaltung

+49 (0)30 – 6956-2830 roman.jaich@verdi.de

Dr. Till WerkmeisterReferatsleiter für Bildungspolitik
und -förderung
DAA-Stiftung

+49 (0)40 – 35094-108 <u>till.werkmeister@daa-stiftung.de</u>



