



ZDH

ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung – Berufsbildungsmodernisierungsgesetz

Berlin, Januar 2019
ZDH, Abteilung Berufliche Bildung

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Stärkung der beruflichen Bildung (Berufsbildungsmodernisierungsgesetz)

Allgemeine Anmerkungen

1. Entstehungsprozess des Referentenentwurfs ohne Einbindung der Stakeholder

Der vorliegende Entwurf für ein Berufsbildungsmodernisierungsgesetz setzt diverse Aufträge aus dem Koalitionsvertrag der Regierungsparteien um. Der Referentenentwurf wurde im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) entwickelt, ohne dass maßgebliche Akteure des Berufsbildungssystems und unmittelbar von der Gesetzgebung betroffene Gruppen seitens des Ministeriums in einen aktiven Ideengebungs- und Diskussionsprozess eingebunden waren. Die aus Sicht des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) wünschenswerte frühzeitige Beteiligung der Stakeholder hätte z. B. in den Gremien des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) umgesetzt werden können. Das Bundesministerium beruft sich zur Begründung seiner neuen Regelungen im Wesentlichen auf Erkenntnisse, die es im Rahmen einer Gesetzesevaluation aus der letzten Legislaturperiode gewonnen hat. Diese Evaluation wurde durch das BIBB im Auftrag des BMBF durchgeführt. Impulse und Anregungen des ZDH und anderer Wirtschaftsverbände konnten bisher kaum in das Verfahren eingebracht werden. Vor diesem Hintergrund ist der Zeitpunkt der schriftlichen Verbändeanhörung nur zwei Arbeitstage vor den gesetzlichen Weihnachtsfeiertagen sowie die äußerst kurze Fristsetzung zur Abgabe von Verbandsstellungen sehr kritisch zu beurteilen.

Der Gesetzesentwurf betrifft eine Vielzahl von Einzelvorschriften sowie größere Themenkomplexe von besonderer Bedeutung für das Berufsbildungssystem und seine zukünftige Entwicklung. Die aus Sicht des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks hervorzuhebenden Themenfelder sind:

1. die Einführung einer Mindestausbildungvergütung (im Folgenden: MiAV),
2. die neuen Regelungen zur Durchführung von Berufsprüfungen in hoheitlicher Zuständigkeit der Kammern sowie
3. die Strukturierung der beruflichen Fortbildung durch Fortbildungsstufen.

Für die Handwerkskammern als zuständige Stellen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) sind auch die Vorschriften über die Berufsbildungsstatistik relevant, da sie insoweit gegenüber den Statistischen Landesämtern meldepflichtig sind.

2. Gesamtbewertung in Bezug auf die Gesetzesziele

Die Gesamtbewertung des Gesetzesentwurfs durch den ZDH fällt differenziert aus: Das Handwerk teilt die Grundauffassung des BMBF, dass sich der rechtliche Rahmen des Berufsbildungssystems im Großen und Ganzen bewährt hat und dass insofern kein grundlegender Reformbedarf besteht. Dennoch bestehen aktuelle Herausforderungen, die im allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzesentwurfs vom BMBF überwiegend zutreffend beschrieben worden sind. Hieraus resultieren punktuelle gesetzgebe-

rische Handlungsbedarfe, die zum Teil in konstruktiver Weise, nicht jedoch in jeder Hinsicht umfassend und zielführend aufgegriffen werden.

Einzelne Lösungsansätze im Gesetzesentwurf, wie z. B. die Einführung einer Mindestausbildungsvergütung zur vermeintlichen Steigerung der Attraktivität der Ausbildung, hält der ZDH für grundlegend falsch und aufgrund der einseitigen Belastungswirkung auf die Handwerkswirtschaft für potenziell systemgefährdend. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die neuen gesetzlichen Regelungen in mehrfacher Hinsicht Vorteile für Auszubildende mit sich bringen. Die Betriebe, als zentrale Lernorte des dualen Systems, werden hingegen durch das Gesetz stärker belastet. Je nach Betriebsgröße könnten diese Belastungen über das zumutbare Maß hinausgehen und dadurch die ohnehin sinkende Ausbildungsbeteiligung von Klein- und Kleinstunternehmen weiter gefährden. Es wird bezweifelt, dass die mit dem Gesetz für die Betriebe verbundenen Aufwände und Lasten sowie der damit einhergehende Attraktivitätsverlust des dualen Systems in dem Referentenentwurf richtig eingeschätzt werden. Die in der Gesetzesbegründung behauptete Alternativlosigkeit für die konkrete Ausgestaltung der Mindestausbildungsvergütung ist aus Sicht des ZDH keinesfalls gegeben.

Die im Modernisierungsgesetz gegebenen Antworten auf zentrale Problemlagen im von den Kammern verantworteten Prüfungssystem sind aus Sicht des ZDH nicht zufriedenstellend: Die Chance, das Ehrenamt im Prüfungswesen effektiv zu entlasten, Kosten zu senken und Effizienz zu steigern, wird leider vertan. Der ZDH fordert deshalb in diesem Bereich wichtige Nachbesserungen in den gesetzlichen Regelungen, um die Zukunftsfähigkeit eines von Berufspraktikern getragenen Prüfungssystems - als zentralem Qualitätssicherungsinstrument in der Beruflichen Bildung - zu erhalten.

Eine echte Stärkung der Berufsbildung wird mit dem Gesetzesentwurf vor allem durch die erstmalige Abbildung von Qualifikationsstufen in der beruflichen Fortbildung erzielt: Der ZDH begrüßt die Einführung von übergeordneten klaren Fortbildungsstufen mit auch international verständlichen Bezeichnungen, die die bewährten Fortbildungsabschlussbezeichnungen ergänzen. Die Attraktivität der beruflichen Fortbildung wird insbesondere durch geschützte Abschlusstufenbezeichnungen erheblich erhöht. Die Gleichwertigkeit der Höheren Berufsbildung mit der akademischen Bildung wird damit deutlicher sichtbar.

Bedauerlich ist, dass die sich mit der BBiG-Novellierung bietende Chance, den Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) für die Berufliche Bildung als Transparenzinstrument rechtlich zu verankern und in seiner Systematik zu beschreiben, nicht genutzt wird. Obwohl der Bund die erforderliche Regelungskompetenz besitzt, den DQR auf dem Gebiet der Berufsbildung in den Rechtsrahmen zu integrieren, bleibt dieses Modernisierungspotenzial ungenutzt. Die vom DQR losgelösten Regelungen zur beruflichen Fortbildung im neuen BBiG werden auch zu Unsicherheiten bei der Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens führen.

Die Erfüllungsaufwände für die zuständigen Stellen werden im Gesetzesentwurf nicht vollständig wiedergegeben: So erzeugen z. B. die Berufung von Prüfungsdelegationsmitgliedern, die Verpflichtung zur Ausweisung von Berufsschulnoten auf Kammerzeugnissen ohne Regelung einer entsprechenden Mitteilungspflicht der Schulen sowie neue statistische Erhebungsmerkmale nicht zu unterschätzende Mehraufwände für Handwerkskammern und andere zuständige Stellen.

Zusammenfassung

Im Folgenden werden die wesentlichen Forderungen des Handwerks in Bezug auf das Berufsbildungsmodernisierungsgesetz zusammengefasst:

1. Mindestausbildungsvergütung

Mit der gesetzlichen Normierung einer Mindestausbildungsvergütung wird tief in das bewährte System der von den Tarifpartnern verantworteten Festsetzung von Ausbildungsbedingungen eingegriffen. Um die schädlichen Auswirkungen auf das Ausbildungsengagement der Betriebe und auf die Tarifautonomie einzugrenzen, sollte ein Abschlag auf eine zukünftig zu erwartende Höhe des Schüler-Bafög-Satzes i. H. v. 580 Euro normiert, ein Tarifvorrang für bestehende Ausbildungstarifverträge sowie eine echte Übergangsregelung von wenigstens drei Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes festgelegt werden.

2. Prüfungswesen

Es wird begrüßt, dass durch die Einführung von Prüferdelegationen künftig mehr Arbeitsteilung unter Prüfern und Prüferinnen realisiert werden kann. Um die Arbeitslast bei der Durchführung von schriftlichen und praktischen Prüfungen zu reduzieren, ist es jedoch zwingend erforderlich, die Zahl der Prüfenden zu reduzieren. Das Handwerk fordert deshalb, dass auch im beruflichen Prüfungswesen Prüfungsleistungen künftig durch zwei Personen abgenommen werden können, wenn der Prüfungsausschuss dem zustimmt.

3. Berufliche Fortbildung

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass mit dem Berufsbildungsmodernisierungsgesetz drei transparente Fortbildungsstufen im BBiG einge-

führt werden. Für das Handwerk ist von entscheidender Bedeutung, dass die etablierte und international mit hoher Wertschätzung belegte Qualifikationsbezeichnung „Meister/Meisterin im ...-Handwerk“ durch die neue Stufenbezeichnung „Berufsbachelor“ lediglich ergänzt und keinesfalls verdrängt wird. Dieses Prinzip sollte ebenso auf andere etablierte Fortbildungsabschlussbezeichnungen übertragen werden.

Fortbildungsstufen mit konkreten Bezeichnungen sind grundsätzlich geeignet, die Systematik der Höheren Berufsbildung wiederzugeben. Die konkreten Bezeichnungen müssen die Gleichwertigkeit von Höherer Berufsbildung und akademischer Bildung angemessen zum Ausdruck zu bringen.

Die berufliche Fortbildung sollte auch im BBiG künftig als „Höhere Berufsbildung“ bezeichnet werden. Der Begriff „höherqualifizierende Berufsbildung“ ist im Vergleich dazu sperrig und mit Blick auf das Ziel der Attraktivitätssteigerung der Berufsbildung ungeeignet.

4. Berufsbildungsstatistik

Die Einführung neuer Berufsbildungsstatistikmerkmale und gleichzeitige Streichung von wenig relevanten Merkmalen wird begrüßt. Das Handwerk fordert jedoch, weder die Betriebe noch die zuständigen Stellen mit neuen Bürokratien zu belasten. Die Meldepflicht bezüglich der sozialversicherungsrechtlichen Betriebsnummer ist weder den Betrieben noch den Handwerkskammer zumutbar. Das gesetzliche Ziel der Vermeidung von mehrfachen Datenerhebungen durch unterschiedliche Stellen kann auf andere Weise ebenso gut und auf unbürokratischerem Wege erreicht werden.

Bewertung nach Themenfeldern

Im Folgenden werden die wesentlichen Änderungen in der Reihenfolge der Vorschriften des BBiG kommentiert:

1. Strukturierung der beruflichen Fortbildung durch Fortbildungsstufen (§ 1 Absatz 4 BBiG)

a) Differenzierung zwischen Anpassungsfortbildung und höherqualifizierender Berufsbildung

§ 1 Absatz 4 BBiG sieht eine neue Unterscheidung zwischen Anpassungsfortbildung und höherqualifizierender Berufsbildung vor: Anpassungsfortbildungen sollen die berufliche Handlungsfähigkeit „erhalten und anpassen“, während die höherqualifizierende Berufsbildung die berufliche Handlungsfähigkeit „erweitern“ und „zum beruflichen Aufstieg beitragen“ soll. Bislang werden beide Qualifizierungsformen einheitlich unter der Bezeichnung „Berufliche Fortbildung“ erfasst.

Der Gesetzesbegründung ist nicht zu entnehmen, wozu diese Unterscheidung notwendig ist.

Die Unterscheidung legt jedoch die Vermutung nahe, dass künftig nur die höherqualifizierende Berufsbildung durch das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz gefördert werden soll. Insofern ist zu erwarten, dass die Zuordnung von Fortbildungen zum Bereich der höherqualifizierenden Berufsbildung künftig zu einem zentralen Diskussionspunkt in den Ordnungsverfahren werden wird.

In der Praxis dürfte die Trennschärfe zwischen diesen beiden Formaten nicht klar gegeben sein, da die Grenzen zwischen einer „Anpassung“ und einer „Erweiterung“ der beruflichen Handlungsfähigkeit fließend ist. So wird sich z. B. die Frage stellen, ob eine Fortbildung für die Anwendung

neuer digitaler Methoden (z. B. Building Information Modeling) nur eine Anpassung oder bereits eine Erweiterung der beruflichen Handlungsfähigkeit darstellt. Auch die Frage, ob sich ein beruflicher Aufstieg realisieren lässt, ist nicht allein von der beruflichen Fortbildung, sondern von einer Vielzahl individueller und betrieblicher Faktoren abhängig.

Mangels einer überzeugenden Begründung für die Einführung einer ordnungstechnischen Differenzierung zwischen Anpassungsfortbildung und höherqualifizierender Fortbildung sollte hierauf im BBiG verzichtet werden.

b) Begriff der „höherqualifizierenden Berufsbildung“

Der Begriff „höherqualifizierende Berufsbildung“ erscheint als Ersatz für den bisher in der Praxis und im Förderrecht verwendeten Begriff „Aufstiegsfortbildung“ wenig attraktiv. Da die „Aufstiegsfortbildung“, wie Studien belegen, in der Öffentlichkeit kaum bekannt ist, begrüßt der ZDH den Ansatz, einen modernen und attraktiven Begriff für die berufliche Fortbildung einzuführen.

Der ZDH spricht sich dafür aus, den auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung aufgenommenen Begriff der „**Höheren Berufsbildung**“ im BBiG aufzunehmen. Diese Bezeichnung für die berufliche Fortbildung wird auch in der Schweiz verwendet und betont den qualitativ hochwertigen Charakter der tertiären Bildungsangebote im Berufsbildungssystem. Auch vor dem Hintergrund einer besseren internationalen Passfähigkeit ist der Begriff „Höhere“ Berufsbildung vorzugswürdig, denn „Higher Vocational Education and Training“ bzw. „Higher VET“ ist die in den offiziellen EU-Dokumenten übliche Begrifflichkeit.

2. Berücksichtigung der technologischen und digitalen Entwicklung bei der Gestaltung von Ausbildungsordnungen

§ 5 Absatz 1 Nr. 3 BBiG sieht vor, dass bei der Gestaltung von Ausbildungsordnungen die technologische und digitale Entwicklung beachtet werden soll.

Diese Ergänzung der Vorschrift hat programmatischen Charakter und ist in dieser Hinsicht grundsätzlich zu begrüßen. Wichtig ist jedoch, dass damit auch in Zukunft eine technologieoffene Gestaltung von Ausbildungsordnungen erfolgt, so wie es auch in der Gesetzesbegründung hervorgehoben wird. Die Ergänzung des § 5 Absatz 1 Nr. 3 darf nicht dazu führen, dass künftig Technologien oder digitale Anwendungen, die nicht in der überwiegenden Mehrzahl der Betriebe zum Einsatz kommen, verpflichtend zum Ausbildungsinhalt gemacht werden.

Da die Dynamik der technologischen Entwicklung in der Zukunft zunehmen wird, sollte diese Ergänzung des Berufsbildungsgesetzes zum Anlass genommen werden, die Personalressourcen des Bundes in den zuständigen Ministerien sowie im Bundesinstitut für Berufsbildung zügig auszubauen, um Neuordnungsverfahren zu beschleunigen.

3. Durchlässigkeit zwischen zweijährigen und darauf aufbauenden Berufen (§ 5 Absatz 2 BBiG)

a) Abschlusserwerb und Prüfungsanrechnung

§ 5 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 a und b BBiG sehen neue Regelungen bezüglich der Durchlässigkeit zwischen zweijährigen und darauf aufbauenden drei- bzw. dreieinhalbjährigen Berufen im so genannten gestuften Ausbildungsmodell vor. Zum einen soll die Möglichkeit eröffnet werden,

dass Auszubildende, die den ersten Teil einer gestreckten Prüfung im dreijährigen Beruf bestehen, zugleich den Abschluss im zweijährigen Beruf erhalten (§ 5 Absatz 2 Nr. 2 a)). Umgekehrt wird die Möglichkeit zur Anrechnung der Abschlussprüfung in einem zweijährigen Beruf auf den ersten Teil der Abschlussprüfung eines darauf aufbauenden Berufs geschaffen (§ 5 Absatz 2 Nr. 2 b)).

Die Anrechenbarkeit der Abschlussprüfung eines zweijährigen Berufs auf den ersten Teil der Abschlussprüfung eines dreijährigen Berufs ist zur Vermeidung von Doppelprüfungen sinnvoll. In den dreijährigen Berufen findet der erste Teil der Prüfung spätestens zum Ende des zweiten Ausbildungsjahres statt. Die Prüfungszeiträume für die Abschlussprüfungen in zweijährigen Berufen und für den ersten Teil der Prüfungen in darauf aufbauenden Berufen sind folglich synchronisiert. Auch inhaltlich beziehen sich die Prüfungen im gestuften Ausbildungsmodell im Wesentlichen auf gleiche Gegenstände und Anforderungen.

Die sofortige Zuerkennung des Abschlusses für einen zweijährigen Beruf bei Bestehen des ersten Teils der Prüfung in einem aufbauenden Beruf birgt das Risiko, dass Ausbildungsverträge, die an sich auf drei Jahre geschlossen wurden, vorzeitig beendet werden bzw. keine ausreichende Motivation besteht, um das angestrebte Ausbildungsziel zu erreichen. Um kein falsches Signal zu setzen, ist zu prüfen, ob die Zuerkennung des Abschlusses für den zweijährigen Beruf erst im Falle des endgültigen Nichtbestehens der Prüfung im Aufbauberuf ermöglicht werden sollte. Auch nach der Gesetzesbegründung scheint dies das tatsächliche Regelungsziel zu sein.

Für § 5 Absatz 2 Nr. 2a könnte folgende Umformulierung sinnvoll sein:

„... dass bei einem drei- oder dreieinhalbjährigen Ausbildungsberuf, der nach Maßgabe der Nr. 2 auf einem zweijährigen Ausbildungsberuf aufbaut, im Fall des Nichtbestehens der Abschlussprüfung der Abschluss für den zweijährigen Beruf verliehen wird, sofern im ersten Teil der Abschlussprüfung insgesamt ausreichende Leistungen erbracht worden sind.“

b) zeitliche Anrechnung

§ 5 Absatz 2 Satz 1 Nr. 4 sieht zudem eine zeitliche Anrechenbarkeit von zweijährigen Ausbildungen auf aufbauende Ausbildungen vor.

Die zeitliche Anrechenbarkeit ist sinnvoll, sofern diese – wie es im Gesetz vorgesehen ist – im Einvernehmen der Vertragspartner erfolgt. Die Regelung entspricht im Wesentlichen der bisher in § 5 Absatz 2 Nr. 4 vorgesehenen Gestaltungsoption für Ausbildungsordnungen im gestuften Modell. Bei Anwendung dieser Regelungsoption muss zwischen den Sozialpartnern und den verordnungserlassenden Ministerin Einigkeit darüber bestehen, dass ein ausreichendes Maß an inhaltlicher Übereinstimmung zwischen der zweijährigen und der darauf aufbauenden Ausbildung besteht. Anderenfalls wäre eine zeitliche Anrechnung, insbesondere für Auszubildende, nicht sinnvoll. Es wird deshalb empfohlen, dass in der bisherigen Regelung enthaltene Adjektiv „einschlägig“ in Bezug auf die anzurechnende Ausbildung wieder aufzunehmen.

4. Wegfall der Erprobung von neuen Ausbildungsberufen (§ 6)

Es ist sinnvoll auf die Erprobung ganzer Ausbildungsberufe künftig zu verzichten, um zu vermeiden, dass junge Menschen in Berufen, die unter Umständen nur für den Erprobungszeitraum existieren, ausgebildet werden und nach Wegfall der Erprobungsverordnung keinen ver-

wertbaren Berufsabschluss haben. Es genügt, wenn die so genannte Experimentierklausel im BBiG auf neue Ausbildungs- und Prüfungsformen beschränkt wird.

5. Anrechnung von landesrechtlichen beruflichen Vorbildungsgängen auf die duale Berufsausbildung (§ 7)

Sofern in den Bundesländern berufliche Vorbildungslehrgänge im Sinne einer beruflichen Grundbildung in den Berufsschulen angeboten werden (z. B. Berufsgrundbildungsjahr in einigen Bundesländern), werden diese nach bisheriger Rechtslage auf Antrag von Auszubildendem und Ausbildendem dann angerechnet, wenn die jeweilige Landesregierung bzw. oberste Landesbehörde die Anrechnung per Rechtsverordnung geregelt hat.

Durch einen neuen Absatz 2 in § 7 soll eine Anrechnung auch ohne Rechtsverordnung ermöglicht werden, wenn die oberste Landesbehörde dem zustimmt.

Die neue Vorschrift entlastet die zuständigen Stellen von komplexen Einzelfallentscheidungen, denn nach geltendem Recht kann eine Verkürzung der Ausbildungszeit nur auf gemeinsamen Antrag von Auszubildendem und Ausbildendem bei der zuständigen Stelle nach § 8 Absatz 1 erreicht werden. Die zuständige Stelle muss in diesem Fall individuell prüfen, ob die berufliche Vorbildung geeignet ist, die Annahme zu begründen, dass das Ausbildungsziel in verkürzter Zeit erreicht werden kann.

Auf der anderen Seite führt die neue Regelung dazu, dass Entscheidungen über eine Anrechenbarkeit von schulischen beruflichen Grundbildungsangeboten nicht mehr im Landesauschuss für Berufsbildung beraten, sondern unmittelbar durch oberste Landesbehörden getroffen werden. Die Auswirkung dieser Vorschrift

sollte deshalb sorgfältig evaluiert werden. Sie darf keinesfalls dazu führen, dass in Regionen mit einem Überangebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen Teile der dualen Ausbildung in die Berufsschulen verlagert werden.

6. Teilzeitberufsausbildung (§ 7a)

Grundsätzlich ist eine Konkretisierung der Teilzeitausbildung zu begrüßen. Mit einer eigenständigen Vorschrift wird das Augenmerk auf diese Ausbildungsform gerichtet und die Transparenz erhöht.

a) Verzicht auf den Nachweis eines besonderen Interesses

Der Verzicht auf den Nachweis eines besonderen Interesses und damit die potenzielle Ausdehnung der Teilzeitberufsausbildung auf neue Zielgruppen ist zu begrüßen. Gleichwohl bestehen Zweifel an den sehr weitgehenden Vorstellungen zur Ausdehnbarkeit der Teilzeitausbildung auf neue Zielgruppen in der Gesetzesbegründung: Dort wird die Teilzeitausbildung insbesondere als Chance für behinderte Menschen und für Menschen mit Lernbeeinträchtigungen gesehen. Warum und wie eine Teilzeitausbildung von benachteiligten Personen als Türöffner für eine Vollzeitausbildung wirken kann, ist der Begründung nicht zu entnehmen. Aus Sicht des Handwerks ist diese Annahme eher zweifelhaft. Das Modell der Teilzeitausbildung erscheint jedoch für Personen ohne Berufsabschluss sowie für Quereinsteiger/innen, die einen Berufsabschluss beschäftigungsbegleitend nachholen möchten (Kombimodell: Ausbildung + Beschäftigung), durchaus vielversprechend.

b) Entkoppelung von Teilzeitausbildung und Verkürzung der Ausbildungszeit

Zu begrüßen ist, dass durch die Neuregelung klar hervortritt, dass eine Verkürzung der wö-

chentlichen oder täglichen Ausbildungszeit nicht automatisch zu einer Verkürzung der Ausbildungszeit insgesamt führt. Die Entkoppelung von Teilzeitausbildung und Ausbildungszeitverkürzung ist richtig, da in der bisherigen Praxis keinesfalls nur besonders Leistungsfähige Interesse an und Bedarf nach einer Berufsausbildung in Teilzeit haben. Durch die Neuregelung wird nicht ausgeschlossen, dass im Einzelfall, insbesondere bei besonders leistungsstarken Personen, die eine Teilzeitausbildung anstreben, die Ausbildungszeit auf Antrag wie auch bisher - nach § 8 Absatz 1 insgesamt verkürzt werden kann (s. § 7 a Absatz 4). Die starre Begrenzung der Ausbildungsdauer auf das maximal Eineinhalbfache der Regelausbildungszeit ist hingegen nicht im Interesse der Ausbildungsbeteiligten. Auch wenn es dem Grunde nach richtig ist, die Ausbildungsdauer bei der Teilzeitausbildung auf einen noch für alle Beteiligten überschaubaren Zeitraum zu beschränken, sollte die Möglichkeit einer bedarfsorientierten, individuellen Verlängerung auf Antrag nach § 8 Absatz 2 für Ausnahmefälle nicht per se ausgeschlossen werden. Eine entsprechende Klarstellung könnte in § 7 a Absatz 2 wie folgt durch einen neuen Satz 3 getroffen werden:

„§ 8 Absatz 2 bleibt hiervon unberührt.“

c) Verlängerungsanspruch bis zum Termin der Abschlussprüfung

§ 7 a Absatz 3 sieht vor, dass Auszubildende in einem Teilzeitberufsausbildungsverhältnis die Möglichkeit haben, das Ausbildungsverhältnis auf Verlangen bis zum Termin der nächstmöglichen Abschlussprüfung zu verlängern. Diese Regelung ist eine Privilegierung von Teilzeitauszubildenden, da ein entsprechender Verlängerungsanspruch für Auszubildende in einer Vollzeitausbildung nicht besteht. Es fehlt eine Begründung für dieses Privileg von Teilzeitauszubildenden. In der Praxis gibt es auch immer wie-

der Regelausbildungsverhältnisse, die unterjährig aufgenommen werden.

Sofern die Regelung beibehalten wird, regt der ZDH eine Präzisierung der Vorschrift an, da der Begriff „Termin der nächsten möglichen Abschlussprüfung“ zu unbestimmt ist. Es sollte eine Formulierung gewählt werden, mit der ein konkreter Tag bestimmt werden kann. Vorgeschlagen wird folgende Formulierung des § 7 a Absatz 3:

„Auf Verlangen der Auszubildenden verlängert sich die Ausbildungsdauer auch über die Höchstdauer nach Absatz 2 Satz 1 hinaus bis zum Tag der ersten Prüfungsleistung der nächsten möglichen Abschlussprüfung.“

d) Vergütung bei der Teilzeitausbildung

Es ist zu begrüßen, dass in § 17 Absatz 2 Satz 2 eindeutig klargestellt wird, dass bei einer Teilzeitberufsausbildung auch die Mindestausbildungsvergütung proportional zum Umfang der Zeitverkürzung unterschritten werden darf.

Aus betrieblicher Sicht ist die Teilzeitberufsausbildung aufgrund der reduzierten Anwesenheitszeit mit erheblichen Nachteilen verbunden, da der Beitrag zur Wertschöpfung von Teilzeitauszubildenden deutlich geringer als bei Vollzeitauszubildenden ausfällt. Insofern sind die Reduktion der Ausbildungsvergütung sowie die Absenkung der Untergrenze in Form der Mindestausbildungsvergütung folgerichtig.

7. Mindestausbildungsvergütung (§ 17 BBiG)

Gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 BBiG soll die Angemessenheit der Ausbildungsvergütung ausgeschlossen sein, wenn sie im ersten Jahr der Berufsausbildung den monatlichen Bedarf von Auszubildenden nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 Bundes-

ausbildungsförderungsgesetz (kurz: BAföG) i. H. v. von aktuell 504 Euro unterschreitet. Im zweiten Berufsausbildungsjahr darf dieser Bedarf zuzüglich 5 %, im dritten um zuzüglich 10 % und im vierten um zuzüglich 15 % nicht unterschritten werden.

Aus Sicht des Handwerks ist die Festsetzung einer gesetzlichen Mindestausbildungsvergütung wesensfremd für das bewährte und gewachsene System der beruflichen Ausbildung. Es ist zu befürchten, dass eine staatlich festgesetzte Mindestausbildungsvergütung das duale Ausbildungssystem, das wesentlich zu der im internationalen Vergleich sehr geringen Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland beiträgt und unverzichtbar für die Versorgung der deutschen Wirtschaft mit qualifizierten Fachkräften ist, nachhaltig beschädigt. Negative Auswirkungen sind insbesondere für die zumeist kleinen auszubildenden Betriebe in strukturschwachen Regionen zu befürchten, die mit ihrem Ausbildungsengagement oft über den betrieblichen Bedarf hinaus einen wesentlichen Beitrag zum wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zusammenhalt vor Ort leisten.

Schließlich warnt das Handwerk davor, den rein pekuniären Aspekt für das Ausbildungsverhalten junger Menschen überzubewerten. Die Erfahrungen zahlreicher Branchen im Handwerk spiegeln die Ergebnisse vieler Studien wider, wonach die Höhe der Ausbildungsvergütung für junge Menschen nur ein Kriterium unter vielen bei der Wahl ihres Ausbildungsberufes ist.

a) Eingriff in die Tarifautonomie

Das bestehende System zur Festlegung von Ausbildungsvergütungen in Deutschland hat sich bewährt. Die Festsetzung von Ausbildungsvergütungen ist ein Kernelement der Tarifautonomie der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften. Die Tarifpartner handeln im Regelfall pass-

genaue, regional- und branchendifferenzierte Ausbildungsvergütungen aus. Erfolgt dies in einzelnen Branchen oder Regionen nicht, greift die gesetzliche Auffangregelung des § 17 Abs. 1 BBiG, der Auszubildenden bereits aktuell eine angemessene Ausbildungsvergütung, konkretisiert durch die Rechtsprechung, garantiert. Dieses bewährte System tarifautonomer Regelungen, verbunden mit gesetzgeberischen und durch die Rechtsprechung genau definierten Rahmenbedingungen gilt es zu erhalten und weiterzuentwickeln.

b) Überproportionale Belastung von Handwerksbetrieben

Ausweislich des BBiB-Reports 4/2018 sind von einer gesetzlichen Mindestausbildungsvergütung in der vorgesehenen Höhe kleine und mittelständische Handwerksbetriebe besonders betroffen. Zwar würde eine Mindestausbildungsvergütung von 500 Euro im ersten Ausbildungsjahr nur 11 % aller Ausbildungsbetriebe treffen. Von den ausbildenden Wirtschaftssektoren wäre das Handwerk jedoch am stärksten betroffen. Bei einer Höhe von 500 Euro im ersten Jahr wären es 19 % der ausbildenden Handwerksbetriebe. Dabei sind größere Betriebe weniger häufig von der Mindestausbildungsvergütung betroffen als kleinere Betriebe.

Da zudem die Ausbildungsvergütungen in Ostdeutschland durchschnittlich geringer sind als in den westlichen Bundesländern, wären von einer Ausbildungsvergütung i. H. v. 500 Euro 32 % Prozent der ostdeutschen Handwerksbetriebe erfasst. Angesichts der zu erwartenden Kostensteigerung, die mit der Ausbildung zukünftig verbunden sein werden, ist zweifelhaft, ob die ostdeutschen Handwerksbetriebe ihr Ausbildungsengagement weiterhin in dem Maße aufrechterhalten können, wie sie es derzeit tun.

c) Falscher Anknüpfungspunkt der MiAV

Entgegen der oftmals verfälschten Darstellung in der öffentlichen Debatte darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich bei der Ausbildungsvergütung nach dem BBiG weder um Lohn noch Gehalt handelt. Die Ausbildungsvergütung dient nicht der Existenzsicherung, geschweige denn der Lebensstandardsicherung. Sinn und Zweck der Ausbildungsvergütung ist vielmehr und ausschließlich die Gewährung eines Zuschusses zur Deckung der Lebenshaltungskosten. Dieser begrenzte Zweck wird auch dadurch kenntlich, dass während einer Ausbildung die Unterhaltspflicht der Eltern fortbesteht und diese für in der Ausbildung befindlichen Kinder Anspruch auf Kindergeld von derzeit 194 Euro (ab 01.07.2019 204 €) im Monat haben.

Vor diesem Hintergrund ist auch nicht einsichtig, warum bei der Festlegung des Betrags gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 1 BBG i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 1 BAföG auf den Wert abgestellt werden soll, der für Personen ausgewiesen ist, die nicht mehr bei ihren Eltern leben. 14,5 % der Auszubildenden sind minderjährig (im Handwerk liegt der Anteil mit 18,9 % sogar höher). Es ist davon auszugehen, dass die meisten Minderjährigen noch bei ihren Eltern wohnen. Nach Untersuchungen des Leibniz Instituts für Länderkunde lebten 2015 aber auch noch 60 % der jungen Erwachsenen (18 – 24 Jahre) bei ihren Eltern, laut dem Berufsbildungsbericht der DGB-Jugend (2014) lag dieser Wert sogar bei über 70 %.

Vor diesem Hintergrund ist für das Handwerk nicht nachvollziehbar, warum in dem Referentenentwurf einseitig und undifferenziert auf den Bafög-Satz für außerhalb des Elternhauses lebende Schüler bzw. Auszubildende i. H. v. 504 Euro abgestellt wird.

Im Gegenteil sollte ein staatlich festgesetzter Wert für eine gesetzliche Ausbildungsvergütung

die sozio-ökonomische Realität des Ausbildungsmarktes in Deutschland widerspiegeln. Unter Zugrundlegung der von der Bundesregierung angekündigten Erhöhung des Bafög-Satzes für außerhäuslich lebende Schüler auf 580 Euro bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Tatsache, dass ca. 60 % der Auszubildenden zu Hause wohnen, sollte folgerichtig in § 17 BBiG ein Wert für die Mindestausbildungsvergütung festgesetzt werden, der die Gewichtung zwischen häuslich und außerhäuslich wohnenden Auszubildenden berücksichtigt.

d) Übergangsregelung überfordert Betriebe

Gemäß § 106 Abs. 1 BBiG soll zwar für Ausbildungsverträge, die vor dem Inkrafttreten des § 17 BBiG geschlossen wurden, die bisher geltende Fassung des § 17 BBiG zur Frage der Angemessenheit der Ausbildungsvergütung weitergelten. Die Regelung des § 106 Abs. 2 BBiG sieht allerdings vor, dass die Mindestausbildungsvergütung für die im Zeitraum zwischen dem Inkrafttreten der BBiG-Novelle bis zum 31.12.2020 neu abgeschlossene Ausbildungsverträge 504 Euro betragen muss (§ 17 Abs. 2 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 2 BAföG) und sie nicht geringer sein darf als 554 Euro, wenn der Ausbildungsvertrag zwischen dem 01.01.2021 und dem 31.12.2021 neu zustande gekommen ist (vgl. § 106 Abs. 3 BBiG).

Die in § 106 BBiG vorgesehene Übergangsregelung wird zu einer erheblichen Überforderung vieler Handwerksbetriebe führen. Der Gesetzgeber würde dem eigentlichen Sinn einer Übergangsregelung damit nicht gerecht, denn anders als übliche Übergangsregelungen gewährt § 106 BBiG keinen Bestandsschutz für bestehende Vertragsverhältnisse. Das Gegenteil ist der Fall. Zwar mag § 106 Abs. 1 BBiG die Weitergeltung des § 17 BBiG in seiner aktuellen Fassung für bis zum Inkrafttreten der BBiG-Novelle abgeschlossene Ausbildungsverhältnisse anordnen.

Für Ausbildungsverträge, die bisher eine geringere Ausbildungsvergütung vorsehen, bedeutet dies zulasten der handwerklichen Ausbildungsbetriebe aber keine „Bestandsgarantie“.

Denn gilt ab der BBiG-Novelle erst einmal eine gesetzliche Mindestausbildungsvergütung von 504 Euro, greift für bestehende Ausbildungsverhältnisse quasi durch die Hintertür der Mechanismus des bisherigen § 17 Abs. 1 BBiG. Danach ist dem Auszubildenden eine angemessene Vergütung zu gewähren, die nach dem Lebensalter der Auszubildenden so zu bemessen ist, dass sie mit fortschreitender Berufsausbildung, mindestens jährlich, ansteigt. Für einen Betrieb, der bereits zum Inkrafttreten der Neuregelung beispielsweise einen Auszubildenden im zweiten Lehrjahr mit einer Ausbildungsvergütung von 480 Euro beschäftigt, bedeutet dies, dass dieser „Alt-Auszubildende“ unter Umständen weniger Vergütung erhält, als ein ab der Novellierung (ab dem 01.01.2020) eingestellter neuer Auszubildender im ersten Lehrjahr, der mindestens 504 Euro erhalten muss. Bekommt der Auszubildende im zweiten Lehrjahr weniger Vergütung als der Auszubildende im ersten Lehrjahr, steht dies bereits im deutlichen Wertungswiderspruch zum aktuellen § 17 BBiG. Im Ergebnis hat hier – dem Rechtsgedanken dieser Norm folgend – eine Vergütungsanpassung nach „oben“ zu erfolgen, da die Vergütung des „Alt-Auszubildenden“ im Vergleich zum Neu-Auszubildenden nicht mehr „angemessen“ ist.

Durch diesen „Kaminzugeffekt“ kommt auf die Betriebe ein erheblicher Anpassungs- und Kostendruck zu, mit der Folge erheblicher finanzieller Mehraufwendungen gerade für kleine und mittlere Betriebe, die sich aktiv in der Ausbildung junger Leute engagieren und gleichzeitig mehrere Auszubildende in verschiedenen Ausbildungsjahren beschäftigen. Die Ausbildung wird für diese Betriebe zu einer Kostenspirale führen und im Ergebnis deren Ausbildungsengagement

deutlich schmälern. Unabhängig davon wird auch der Erwartungsdruck der „älteren“ Auszubildenden an den Ausbildungsbetrieb steigen, die Ausbildungsvergütung den entsprechenden neuen Bestimmungen anzupassen. Die schrittweise Umsetzung der Ausbildungsvergütung wird auf die Betriebe verlagert. Innerbetriebliche Konflikte, sei es zwischen Alt-Auszubildenden und dem Unternehmer, sei es zwischen Alt- und Neu-Auszubildenden, sind hier vorbestimmt.

Die Regelung des § 106 Abs. 1 und 2 BBiG stellt damit keine Übergangsregelung dar, sondern erreicht den durch die Novelle angestrebten Rechtszustand faktisch auch für „Altverträge“. Eine moderate Heranführung der Betriebe an die neue Mindestausbildungsvergütung wird damit nicht erreicht.

Das Handwerk spricht sich daher ausdrücklich für eine echte und eindeutige Übergangsregelung aus, nach der die gesetzliche Mindestausbildungsvergütung – in Anlehnung an eine regelmäßig 3-jährige Berufsausbildung – erst nach einer Vorlaufzeit von drei Jahren nach dem Inkrafttreten der BBiG-Novelle greift und damit die jeweils noch laufenden regulären Ausbildungsverhältnisse mit ihren Vergütungshöhen auslaufen können und diese damit unberührt lässt.

Ergänzt werden müsste eine solche Regelung aus Sicht des Handwerks um einen gesetzlich normierten Tarifvorrang für Ausbildungsvergütungen auf Basis bestehender Ausbildungstarifverträge. Ein solcher Schutz von Ausbildungstarifverträgen ist nicht nur zwingend erforderlich, um dem grundgesetzlich verbürgten Grundsatz der Tarifautonomie Genüge zu tun, sondern auch tarifpolitisch geboten, um den Tarifpartnern auch zukünftig einen hinreichenden Gestaltungsspielraum für die umfassende Festlegung von Ausbildungsbedingungen zu belassen. Schließlich würde mit der Normierung eines

Tarifvorranges ein wichtiger Anreiz für die auch politisch gewünschte Steigerung der Tarifbindung von Unternehmen und Beschäftigten gesetzt.

e) Keine voreilige Festlegung zukünftiger Anpassungsmechanismen

Überdies ist auch die Regelung des § 106 Abs. 3 BBiG problematisch. Sie sieht vor, dass gemäß § 17 Abs. 2 BBiG als Bedarf nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 BAföG eine Vergütung in Höhe von 554 Euro für zwischen dem 01.01.2021 und dem 31.12.2021 neu abgeschlossene Ausbildungsverträge gelten soll.

Die mit dieser Vorschrift verbundene einseitige staatliche Festlegung der Steigerungsrate der Mindestausbildungsvergütung ist abzulehnen. Sie stellt einen unzulässigen Eingriff in die Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien dar. Auch gerät dadurch die Tarifparität massiv ins Wanken, da die Gewerkschaften mit Blick auf die steigende Mindestausbildungsvergütung im Jahr 2021 in anstehenden Tarifverhandlungen einen erheblichen Druck auf die Arbeitgeberseite ausüben können.

Zudem ist es verfehlt, bereits im Voraus für das erste Jahr nach dem geplanten Inkrafttreten der Novellierung eine Steigerung der Mindestausbildungsvergütung für das erste Ausbildungsjahr von rund 10 % anzuordnen. Nicht nur, dass dies eine Erhöhung bedeutet, die erheblich über eine üblicherweise zwischen den Tarifpartnern vereinbarten jährlichen Tarifsteigerungsrate hinausgeht. Diese Steigerungsrate muss zudem auch in allen anderen Berufsausbildungsjahrgängen gemäß § 17 Abs. 2 BBiG nachvollzogen werden. Dies führt zu einer erneuten, kaum zu rechtfertigenden Kostensteigerung bei den Betrieben innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums und droht, deren Ausbildungsbereitschaft nachhaltig zu schaden.

Bevor über eine Steigerung der Mindestausbildungsvergütungshöhe entschieden wird und es ggf. zu einer nachhaltigen Schädigung des Systems der dualen Ausbildung in Deutschland kommt, sollte vielmehr die ohnehin in § 105 BBiG vorgesehene Evaluation abgewartet werden. Aufgrund der unabsehbaren Auswirkungen der geplanten Einführung einer staatlich festgesetzten Mindestausbildungsvergütung auf das System der beruflichen Ausbildung in Deutschland sollte eine Evaluation nicht erst wie gemäß § 105 BBiG vorgesehen nach fünf Jahren, sondern möglichst zeitnah spätestens nach drei Jahren durchgeführt werden.

f) Ordnungswidrigkeit nach § 101 Abs. 1 Nr. 5 BBiG ist verfehlt

Nicht nachvollziehbar ist ferner, warum die Zahlung einer nicht angemessenen Vergütung nach § 17 BBiG sowie deren nicht rechtzeitige Gewährung nach § 18 Abs. 2 BBiG gemäß des neuen § 101 Abs. 1 Nr. 5 BBiG eine Ordnungswidrigkeit darstellen soll, die gemäß § 101 Abs. 2 BBiG mit einer Geldbuße von bis zu 5.000 Euro geahndet werden kann. Ausbildenden Betrieben wird damit von vornherein unterstellt, die gesetzliche Mindestausbildungsvergütung per se nicht freiwillig zahlen zu wollen. Dies wirft ein falsches Bild auf die ausbildenden Handwerksbetriebe, die sich mit viel Engagement und Aufwand der Ausbildung junger Leute widmen.

Den Betrieben geht es nicht darum, die Ausbildung günstig zu gestalten, sondern darum, qualifizierte Fachkräfte für den eigenen Betrieb bzw. auch einen künftigen Betriebsnachfolger auf der Grundlage wirtschaftlicher Rentabilität auszubilden. Das mit § 101 Abs. 1 Nr. 5 BBiG zum Ausdruck kommende Misstrauen des Gesetzgebers gegenüber den Betrieben ist genauso unangebracht wie die angedachte Höhe der Geldbuße bei einem Verstoß gegen die ordnungsgemäße Gewährung der gesetzlichen Mindestausbil-

dungsvergütung. Überdies war es bislang Sache des Auszubildenden, die Angemessenheit seiner Ausbildungsvergütung individualrechtlich vor den Arbeitsgerichten zu verfolgen. Auch die Ausbildungsberatung der Handwerkskammer steht im Konfliktfall für eine Vermittlung zwischen Auszubildenden und Betrieben zur Verfügung. Für die Übertragung dieser Aufgabe an die Ordnungsbehörden besteht kein nachvollziehbarer Grund.

8. Datenerfassung im Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse (§ 34)

Es wird begrüßt, dass die Datenerfassung im Verzeichnis der Berufsausbildungsverhältnisse (§ 34) und die Vorschrift zur Erfassung der Berufsbildungsstatistik (§ 88) synchronisiert werden. Wichtig ist aus Sicht der Handwerkskammern, dass auch in Zukunft dem Grundsatz der Datensparsamkeit Rechnung getragen wird. Mit der Eintragung von Lehrverträgen bei der zuständigen Stelle darf gerade für kleinere Handwerksbetriebe kein bürokratischer Aufwand entstehen.

Die statistische Datenerhebung wird im Zusammenhang mit § 88 im Einzelnen kommentiert.

9. Ausweisung der Berufsschulnote auf dem Abschlussprüfungszeugnis (§ 37 Absatz 3 Satz 2)

Die Vorschrift wird dahingehend geändert, dass die zuständigen Stellen künftig verpflichtet werden, die Berufsschulnote auf dem Abschlussprüfungszeugnis auszuweisen, wenn dies vom Auszubildenden gewünscht wird.

Die Änderung der Vorschrift ist von geringer Bedeutung, da entsprechende Anträge in der Praxis äußerst selten gestellt werden. Ein Regelungsbedarf ist nicht erkennbar. Für die zuständigen Stellen erhöht sich durch diese Vorschrift der Verwaltungsaufwand, denn die Berufsschul-

noten sind der zuständigen Stelle nicht immer bekannt. Hier müsste eine Nachweisverpflichtung des Auszubildenden oder eine Mitteilungspflicht der Berufsschulen aufgenommen werden, um Nachforschungsaufwand der zuständigen Stellen auszuschließen.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Vorschrift mit einem nicht unbedeutenden Erfüllungsaufwand für die Kammern verbunden ist: Sofern die Kammern Antragstellende zum Nachweis der Berufsschulnote auffordern, deren Angaben auf Richtigkeit überprüfen und sodann auf das Zeugnisformular übertragen müssen, ist von einer 15- bis 30-minütigen zusätzlichen Arbeitsbelastung in jedem Einzelfall auszugehen.

Für das Bundesland Bayern lässt sich folgende beispielhafte Berechnung durchführen: Geht man davon aus, dass 10 % der Prüflinge einen Antrag auf Ausweisung der Berufsschulnote auf dem Gesellenzeugnis stellen, ergeben sich bei jährlich 21.500 Gesellenprüfungen in Bayern und einem angenommenen Zusatzaufwand von nur 15 Minuten pro Fall ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von 537,5 h für die sechs bayerischen Handwerkskammern. Bei einem Pauschalsatz von 43,34 € für eine Arbeitsstunde (Vollkostensatz des bayerischen Finanzministeriums für 2017 für die Entgeltgruppen E 5 – E 8) ergibt sich eine Kostenbelastung von rund 23.295 € pro Jahr.

10. Prüfungsregelungen (§§ 39 - 42)

a) Einführung von Prüferdelegationen (§ 39 Absatz 2 i. V. m. § 40 Absatz 3 BBiG)

§ 39 Absatz 2 BBiG eröffnet die neue Möglichkeit, dass Prüfungsausschüsse die Abnahme einzelner Prüfungsleistungen auf Prüferdelegationen übertragen können. Prüferdelegationen sollen gem. § 40 Absatz 3 von den zuständigen Stellen ebenso wie Prüfungsausschüsse berufen

werden. Auch ihre Zusammensetzung soll der Zusammensetzung von Prüfungsausschüssen entsprechen, das heißt insbesondere, dass darin sowohl Arbeitgeber/innen als auch Arbeitnehmer/innen und Lehrer/innen, also mindestens drei Personen, vertreten sein müssen.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass im BBiG eine Möglichkeit eröffnet wird, die überwiegend äußerst aufwändige Abnahme von Berufsprüfungen nicht in die Hände eines einzigen Prüfungsausschusses zu legen, sondern eine größere Arbeitsteilung unter mehreren Personen zu ermöglichen. Die Erhöhung der Flexibilität beim Einsatz von Personen, die geeignet sind, Prüfungen abzunehmen, ist eine zentrale Forderung des Handwerks für die aktuelle BBiG-Novellierung.

Die Einsatzmöglichkeiten von Stellvertretern/innen bei der Prüfungsabnahme werden mit dieser Regelung ausgedehnt, da in den Prüferdelegationen auch Personen mitwirken können, die als Stellvertreter/innen in einen Prüfungsausschuss berufen sind. Dies entspricht der zum Teil bereits gelebten Prüfungspraxis, die Stellvertretende zur Unterstützung und Entlastung von ordentlichen Prüfern einsetzt.

Durch die Einführung von Prüferdelegationen erhöht sich jedoch der Erfüllungsaufwand für die zuständigen Stellen und die einzelnen Prüfungsausschüsse. Es entstehen zeitliche Mehraufwände für die Rekrutierung von neuen Prüferinnen und Prüfern, für die ordnungsgemäße Berufung derselben in Prüferdelegationen, für die Schulung neuer Prüfenden (ca. 2 Tage im Jahr pro Person) sowie für die konkrete Einsatzplanung der Delegierten im Vorfeld jeder Prüfung (ca. 2 – 3 h für jeden Prüfungsausschuss). Der zeitliche und finanzielle Gesamtaufwand lässt sich nicht beziffern, da derzeit noch vollkommen offen ist, wie viele Prüferdelegationen für die Prüfungsausschüsse der 53 Handwerkskam-

mern und die zahlreichen Prüfungsausschüsse, die im Handwerk von den Innungen getragen werden, tatsächlich eingerichtet werden und ob es gelingt, dafür neue Prüfende zu gewinnen.

b) Ermöglichung von Prüfungsüberstellungen zwischen zuständigen Stellen

Ergänzend zur Einführung von Prüferdelegationen sollten auch die Möglichkeiten für zuständige Stellen erweitert werden, sich bedarfsgerecht und unbürokratisch gegenseitig zu unterstützen.

Bei sehr kleinen Prüfungsteilnehmerzahlen, für die sich die Errichtung von Prüfungsausschüssen nicht lohnt, sowie auf ausdrücklichen Wunsch von Prüflingen und Ausbildungsbetrieben besteht in der Praxis das Bedürfnis, nach Überstellung von Prüflingen zu einer in der Regel benachbarten zuständigen Stelle. Der Wunsch ist in der Regel dadurch begründet, dass der Berufsschulstandort außerhalb des Gebiets der für die Registrierung des Lehrvertrags zuständigen Stelle liegt. Auszubildende und auch Prüfer gehen grundsätzlich davon aus, dass eine Prüfungsvorbereitung in der Berufsschule am Sitz des Prüfungsausschusses am besten erfolgen kann. Die zuständigen Stellen möchten diesem Bedürfnis der Praxis gerne Rechnung tragen, benötigen hierfür aber eine ausreichende Rechtsgrundlage. Es wird empfohlen § 39 Absatz 1 folgenden Satz 3 hinzuzufügen:

„Eine zuständige Stelle kann einer anderen zuständigen Stelle mit deren Einverständnis bei ihr registrierte Auszubildende zur Prüfung überstellen.“

c) Möglichkeit zur Einsparung von Prüferressourcen

Es besteht ein dringendes Bedürfnis, den Personaleinsatz im Prüfungswesen in der Zukunft

zu reduzieren, da es seit Jahren zunehmend schwieriger wird, ausreichend Prüfer und Prüferinnen zu gewinnen. In der Gesetzesbegründung wird sehr zutreffend beschrieben, dass sich der Prüfungsaufwand durch Modernisierung von Prüfungsformen und -methoden seit den 90er-Jahren z. T. erheblich erhöht hat. Hierauf ist zwingend mit wirksamen Maßnahmen zur Ressourcenschonung zu reagieren. Mit einer reinen Flexibilisierung des Prüferereinsatzes, wie er mit der Bildung von Prüferdelegationen ermöglicht wird, ist dieses Ziel nicht erreichbar. Erforderlich ist vielmehr eine rechtssichere Möglichkeit, um die Zahl der Prüfenden auf zwei Personen zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für die Abnahme von praktischen Prüfungen, die sich insbesondere im Handwerk oft über lange Zeiträume erstrecken und Prüferinnen und Prüfer dadurch in hohem Maße zeitlich belasten.

Bei Prüfungen mit hohen praktischen Prüfungsanteilen, in denen auch flüchtige Prüfungsleistungen zu bewerten sind [z. B. Durchführung von manuellen/praktischen Tätigkeiten (z. B. Inbetriebnahme von Heizungsanlagen, Brillenanpassung, Klavierstimmung), situativen Fachgesprächen oder Erstellung von Prüfungsergebnissen mit kurzer Lebensdauer (z. B. Lebensmittel)], ist eine dauerhafte Präsenz von drei Prüfern mit dem vorhandenen Prüferpotenzial nicht zu gewährleisten. Es ist auch nicht belegbar, dass mit einer höheren Prüferzahl generell eine höhere Qualität der Prüfungsabnahme einhergeht. So werden z. B. auch die schriftlichen Prüfungen im juristischen Staatsexamen von nur zwei Prüfern bewertet. Gleiches gilt i. d. R. auch für Prüfungen, die an Hochschulen zum Erwerb von Bachelor- und Masterabschlüssen durchgeführt werden.

Der ZDH schlägt daher vor, nach dem neuen § 42 Absatz 2 folgende Ergänzung aufzunehmen:

„Im Einvernehmen aller Prüfungsausschussmitglieder kann die Abnahme und abschließende Bewertung von Prüfungsleistungen auf Prüferdelegationen mit zwei aus unterschiedlichen Mitgliedergruppen stammenden Personen übertragen werden. Bei voneinander abweichenden Bewertungen der Prüfenden ist das arithmetische Mittel der Einzelbewertungen zu bilden. Prüfungsleistungen, die mündlich und nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit praktischen Prüfungsleistungen zu erbringen sind, sind hiervon ausgeschlossen.“

Durch das Einvernehmen aller Prüfungsausschussmitglieder wird ausgeschlossen, dass einzelne Mitglieder des Prüfungsausschusses, die jede Prüfungsleistung persönlich abnehmen möchten und können, davon ausgeschlossen werden können. Dem Grundsatz der Parität wird damit angemessen Rechnung getragen.

Mündliche Prüfungen sollen insgesamt von dieser Regelung ausgeschlossen werden, um sicherzustellen, dass sich bei mindestens einer Prüfungsleistung der gesamte Prüfungsausschuss ein Bild vom Leistungsstand des Prüflings machen kann. Zudem sind subjektive Eindrücke bei mündlichen Prüfungen besonders hoch, sodass eine erhöhte Prüferzahl bei dieser Prüfungsform zu mehr Objektivität beitragen kann.

d) Berufung von Lehrkräften als Prüfende

In § 40 Absatz 3 wird ein neues Vorschlagsrecht der Schulaufsichtsbehörden für die Berufung von Lehrkräften in die Prüfungsausschüsse eingeführt. Da bereits nach geltender Rechtslage die Berufung von Lehrkräften im Einvernehmen mit den Schulbehörden erfolgen muss, wird sich durch diese Vorschrift keine wesentliche Änderung der gelebten Berufungspraxis ergeben.

Ergänzend wird die Möglichkeit eröffnet, bei nicht ausreichender Zahl an vorgeschlagenen Lehrkräften aus dem schulischen Bereich Lehrkräfte aus der überbetrieblichen Ausbildung als Prüfer zu berufen. Dieser Vorschlag erscheint sehr praxisfern: Die in der überbetrieblichen Unterweisung des Handwerks eingesetzten Personen sind in der Regel hochgradig ausgelastet. Sofern sie überhaupt als Prüfende einsetzbar sind, geschieht dies bereits heute. Die ÜLU-Lehrkräfte zählen in diesem Fall zur Mitgliedergruppe der Arbeitnehmer. Denn auch aus diesem Bereich fehlt es häufig an einer ausreichenden Zahl von vorgeschlagenen Personen.

e) Transparenz über die Berufung von Prüferinnen und Prüfern

§ 40 Absatz 5 BBiG konkretisiert das Berufungsverfahren für Prüfende im Zusammenwirken der verschiedenen Akteure: Die für die Berufung zuständigen Stellen sollen den vorschlagsberechtigten Institutionen im Vorfeld mitteilen, welcher Prüferbedarf besteht. Darüber hinaus soll den Vorschlagsberechtigten auch mitgeteilt werden, welche vorgeschlagenen Personen tatsächlich berufen worden sind.

Durch die vorgeschlagene Regelung kann die Transparenz für die vorschlagsberechtigten Stellen erhöht werden. Es ist zu hoffen, dass dadurch auch die nicht immer ausreichende Quantität an Vorschlägen erhöht wird. Da die Berufungsperiode für Prüfungsausschüsse in der Regel fünf Jahre dauert, dürfen an die Bedarfsplanung der zuständigen Stelle keine überhöhten Erwartungen gerichtet werden. Es ist nicht auszuschließen, dass je nach Entwicklung von Auszubildendenzahlen innerhalb von fünf Jahren, sowohl ein Mehrbedarf an Prüfenden als auch ein Minderbedarf eintreten kann.

f) Abschließende Bewertung von Prüfungsleistungen (§ 42 BBiG)

In § 42 BBiG werden insbesondere die Regeln für eine Arbeitsteilung zwischen dem Prüfungsausschuss und der von ihm beauftragten Prüferdelegationen konkretisiert: Durch Absatz 2 wird festgelegt, dass die Bewertung von Prüfungsleistungen durch Prüfungsdelegationen abschließenden Charakter haben. Dies bedeutet, dass der Prüfungsausschuss die Bewertungen nicht überprüfen oder persönlich nachvollziehen muss.

Diese Regelung ist ausdrücklich zu begrüßen, da nur dadurch eine effektive und rechtssichere Arbeitsteilung zwischen unterschiedlichen Personen bei der Prüfungsabnahme sichergestellt werden kann. Würde dem Prüfungsausschuss hingegen noch ein eigener Bewertungsspielraum durch mögliche Abänderung der Entscheidung der Prüferdelegation überlassen, müsste der gesamte Prüfungsausschuss nach den strengen Grundsätzen der Rechtsprechung die Prüfungsleistungen in der Regel vollständig selber wahrnehmen.

Zu begrüßen ist auch die Regelung in § 42 Absatz 3, wonach automatisierte Auswertungen von Antwort-Wahl-Aufgaben unmittelbar vom Prüfungsausschuss übernommen werden können. Es wäre äußerst ressourcenverschwendend, wenn automatisierte Aufgabenauswertungen noch zusätzlich durch menschliche Prüfer ausgewertet werden müssten. Diese Bewertung ist unabhängig von der Frage zu betrachten, in welchem Umfang Antwort-Wahl-Aufgaben in handlungsorientierten Berufsprüfungen eingesetzt werden sollten und wie die Qualität von standardisierten, überregionalen Prüfungsaufgaben im Erstellungsprozess sichergestellt wird.

g) Übernahme begonnener Prüfungsverfahren durch zuständige Stellen

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass von § 42 Absatz 2 BBiG auch Fälle abgedeckt sein sollen, in denen die verschiedenen Prüfungsteile einer gestreckten Abschlussprüfung von unterschiedlichen Prüfungsgremien abgenommen werden. In der Praxis tritt diese Situation z. B. dann ein, wenn Auszubildende im Verlauf ihrer Ausbildung den Ausbildungsbetrieb wechseln und damit in den Zuständigkeitsbereich einer anderen zuständigen Stelle fallen. In diesem Fall muss ein neuer Prüfungsausschuss das begonnene Prüfungsverfahren fortsetzen.

Diese Situation ist nach Auffassung des ZDH keineswegs mit dem in § 42 Absatz 2 BBiG geregelten Sachverhalt vergleichbar. Um eine nahtlose Übergabe von Prüfungsverfahren von einer zuständigen Stelle zu einer anderen Stelle zu ermöglichen, ist eine rechtlich saubere Lösung erforderlich. Hierfür schlägt der ZDH folgende Ergänzung des § 42 (z. B. als neuer Absatz 5) vor:

„Ist der erste Teil einer Abschlussprüfung von einem anderen fachlich zuständigen Prüfungsausschuss abgenommen worden, ist das Ergebnis vom Prüfungsausschuss zu übernehmen.“

11. Berufliche Fortbildung: Fortbildungsordnungen des Bundes (Kapitel 2 – Abschnitt 1)

a) Einführung von Fortbildungsstufen für Fortbildungsordnungen der höherqualifizierenden Berufsbildung (§§ 53, 53 a bis d BBiG)

§ 53 Absatz 2 Nr. 2 BBiG sieht vor, dass in jeder Fortbildungsordnung der höherqualifizierenden

Berufsbildung künftig eine spezifische Fortbildungsstufe festgelegt werden soll. In den nachfolgenden Vorschriften werden drei Fortbildungsstufen benannt und näher beschrieben.

Die Einführung von Fortbildungsstufen ist zu begrüßen, da dies die bestehende Systematik der beruflichen Fortbildung auf den Niveaus des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) ab Stufe 5 sichtbar macht und damit einen Vergleich mit den Abschlüssen im Hochschulbereich Bachelor und Master ermöglicht. Fortbildungsstufen werden bereits heute über Berufslaufbahnkonzepte im Fortbildungsangebot vieler Handwerksberufe abgebildet. Das BBiG vollzieht diese Entwicklung aus der Berufsbildungspraxis nun nach. Die Einführung international verständlicher Fortbildungsstufenbezeichnungen ist zudem ein wichtiger Beitrag zur Stärkung und Attraktivitätssteigerung der Berufsbildung und zur Gleichbehandlung von Hochschulbildung und tertiärer Berufsbildung.

Über die Zuordnung von Fortbildungsordnungen entscheidet gemäß des neuen § 53 BBiG alleine das Bundesbildungsministerium im Einvernehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium. Dies ist aus Sicht des ZDH problematisch, da damit erstmalig Parallelstrukturen zum DQR und dessen für die Zuordnung von Abschlüssen verantwortlichen Gremien etabliert werden. Aus Sicht des ZDH muss eine Konsistenz von Ordnungsstrukturen des BBiG und Zuordnungsverfahren des DQR hergestellt werden.

Zu dieser Konsistenz gehört auch die Möglichkeit einer Entwicklung von Fortbildungsabschlüssen auf einer vierten Fortbildungsstufe. Die Beschränkung im BBiG auf lediglich drei Fortbildungsstufen schränkt die Entwicklungsmöglichkeiten im Berufsbildungssystem von vornherein stärker ein als in der Hochschulbildung. Es wird daher dafür plädiert, analog zum DQR perspektivisch auch eine vierte Fortbil-

dungsstufe im BBiG zuzulassen. Derzeit wird diese höchste Stufe des DQR allerdings noch nicht von realen beruflichen Fortbildungsangeboten abgebildet.

b) Sicherung der Anschlussfähigkeit von höherqualifizierenden Fortbildungsordnungen der ersten Stufe (§ 53 a Absatz 2 BBiG)

Die Intention, Anschlussfähigkeit im Kontext eines Berufslaufbahnkonzepts herzustellen, ist grundsätzlich zu begrüßen, die konkrete Formulierung in § 53 a Absatz 2 ist jedoch abzulehnen.

Die Vorgabe, dass jeder Abschluss der ersten Fortbildungsstufe einen Anschluss an Abschlüsse der zweiten Fortbildungsstufe enthalten soll, ist zu starr und wird den Anforderungen der Betriebe nicht in jedem Fall gerecht. Die Entwicklung neuer Fortbildungsabschlüsse wird dadurch erschwert. Besser wäre es, wenn es dem Sachverständigenverfahren überlassen bliebe, Anschlusswege zu prüfen und bei Bedarf ein ordnungstechnisches Gesamtkonzept zu entwickeln.

c) Benennung der Fortbildungsabschlusstufen (§§ 53 a – d)

In den §§ 53 a - d werden die Fortbildungsstufenbezeichnungen „Berufsspezialist“, „Berufsbachelor“ und „Berufsmaster“ konkretisiert. Entsprechende Regelungen werden in den §§ 42 a - d HwO getroffen.

Diese Stufenbezeichnungen sollen die Gleichwertigkeit der beruflichen höherqualifizierenden Fortbildungsabschlüsse und der Hochschulabschlüsse sprachlich zum Ausdruck bringen und die Attraktivität der Berufsbildung erhöhen. Es sollen darüber insbesondere Schülerinnen und Schülern sowie deren Eltern angesprochen werden, da diese sich in den vergangenen Jahren immer stärker der akademischen Bildung zuge-

wendet haben. Grundsätzlich sind diese Ziele sehr zu begrüßen. Auch aus Sicht des Handwerks sind attraktive und international verständliche Abschlussbezeichnungen wünschenswert und sollten daher Teil einer Strategie zur Stärkung der Berufsbildung sein.

d) Verbindung zwischen Fortbildungsstufe und Abschlussbezeichnung: Vereinheitlichung der Abschlussbezeichnungen und Sonderregelung für Handwerksmeister/innen

Für das Handwerk ist von entscheidender Bedeutung, dass die etablierte Qualifikationsbezeichnung „Meister/in“ durch die neuen Fortbildungsstufenbezeichnungen nicht verdrängt oder gar substituiert wird. Die Qualifikationsbezeichnung „Handwerksmeister/in“ ist nicht nur von gewerberechtlicher Relevanz, sondern wird auch international als Prädikat für eine besonders hochwertige fachliche und unternehmerische Qualifikation wahrgenommen. Durch die Regelung in § 42 c Absatz 4 HwO wird sichergestellt, dass der Handwerksmeistertitel nicht durch neue Fortbildungsstufenbezeichnungen verdrängt wird. Dies begrüßt der ZDH ausdrücklich

In den §§ 53 b – d BBiG und ebenso in den §§ 42 b – d der Handwerksordnung (HwO) wird die Fortbildungsstufenbezeichnung („Berufsspezialist“, „Berufsbachelor“, „Berufsmaster“) im Gegensatz dazu grundsätzlich mit der Fortbildungsabschlussbezeichnung gleichgesetzt. Aus dieser Logik heraus wird jeweils in Absatz 4 vorgegeben, dass die Fortbildungsstufenbezeichnung maßgeblicher Bestandteil der Fortbildungsabschlussbezeichnung ist und bestehende eigenständige Abschlussbezeichnungen entfallen sollen (z. B. „Berufsbachelor in ...“). Das BMBF schlägt mit dieser Regelung folglich nicht nur die im Koalitionsvertrag vereinbarte Einführung von transparenten Fortbildungsstufen, sondern insgesamt vereinheitlichte Fortbildungsabschlussbezeichnungen vor. Unklar bleibt bei

diesem Vorschlag, wie die Spezifizierung des Abschlusses, die mit der Präposition „in“ oder „für“ eingeleitet werden soll, im Einzelfall ausgestaltet wird.

Eine Ausnahme vom Prinzip der vereinheitlichten Fortbildungsabschlussbezeichnung wird in § 53 c Absatz 4 Satz 2 BBiG nur für den Berufsbachelor zugelassen, sofern ein „besonderes öffentliches Interesse“ an einer weiteren Abschlussbezeichnung besteht. In diesem Fall soll die etablierte Abschlussbezeichnung dem Begriff Bachelor ausnahmsweise beigelegt, nicht jedoch vorangestellt werden (z. B. Berufsbachelor in ..., Industriemeister). Im Rahmen der Handwerksordnung wird zum Schutz des auch handwerksrechtlich relevanten Meistertitels eine ebenfalls abweichende Regelung getroffen: Es wird in § 42 c Absatz 4 HwO zwischen der „Ausbildungsbezeichnung Meister/Meisterin“ und der Abschlussbezeichnung „Berufsbachelor“ unterschieden und festgelegt, dass die Ausbildungsbezeichnung (Meister) der Abschlussbezeichnung (Berufsbachelor) in der Fortbildungsordnung vorangestellt werden muss. Diese Regelung wird vom ZDH ausdrücklich begrüßt. Aus dem bisherigen „Meister im ... -Handwerk“ wird auf diese Weise künftig der „Meister im ... -Handwerk, Berufsbachelor“. Durch die international verständliche Zusatzbezeichnung können sich Handwerksmeisterinnen und Handwerksmeister damit sowohl auf zunehmend globalisierten Märkten positionieren als auch die Gleichwertigkeit ihrer Qualifikation mit akademischen Bachelorabsolventen zum Ausdruck bringen, ohne ihren Meistertitel zu verlieren.

Die nach dem Referentenentwurf als Sonderregelung für Handwerksmeister/innen in der Handwerksordnung ausgestaltete Regelung sollte aus Sicht des ZDH auch auf andere Fortbildungsabschlüsse übertragen werden. Um eingeführte und bekannte Fortbildungsabschlussbezeichnungen (wie z. B. Geprüfter Po-

lier, Restaurator im Handwerk, Kfz-Servicetechniker) nicht zu beschädigen, spricht sich der ZDH deshalb dafür aus, die Fortbildungsstufenbezeichnungen generell als Oberbegriff zu verwenden und den etablierten Abschlussbezeichnungen als Zusatz hinzuzufügen (z. B. Geprüfter Polier – Berufsbachelor).

Der in den §§ 53 b – d Absatz 4 BBiG vorgesehene Titelschutz für die Fortbildungsstufenbezeichnungen ist positiv zu bewerten.

e) Kompetenzbeschreibungen für die einzelnen Fortbildungsstufen

In den §§ 53 b – d BBiG und den entsprechenden Regelungen der HwO wird jeweils im zweiten Absatz das Prüfungsziel der jeweiligen Fortbildungsprüfung beschrieben. Dabei wird einerseits darauf abgestellt, dass durch die Prüfung eine Vertiefung und Erweiterung von bereits erworbenen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnissen festgestellt werden soll (z. B. Vertiefung und Erweiterung der in der Berufsausbildung erworbenen Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse beim Berufsspezialisten). Im Gegensatz dazu werden bei der zweiten und dritten Fortbildungsstufe darüber hinausgehend eigenständige Kompetenzen beschrieben, die durch die Prüfung festgestellt werden sollen (z. B. Übernahme von Fach- und Führungsfunktionen durch den Berufsbachelor). Diese uneinheitliche Struktur bei der Beschreibung der Fortbildungsstufen führt zur Verwirrung und lässt kein klares ordnungsstrategisches Bild entstehen.

Hilfreich wäre hier ein eindeutiger Bezug zum bereits etablierten Transparenzinstrument DQR, der bedauerlicherweise im BBiG nicht hergestellt wird.

Um einen höhere Konsistenz zwischen BBiG und DQR herzustellen, schlägt der ZDH vor, zur Charakterisierung des Kompetenzniveaus der

einzelnen Fortbildungsstufen in den §§ 53 b – d konsequent und ausschließlich auf die Deskriptoren für die DQR-Stufen 5, 6 und 7 abzustellen. So könnte beispielsweise § 53 b Absatz 2 wie folgt gefasst werden:

„In der Fortbildungsprüfung der ersten beruflichen Fortbildungsstufe wird festgestellt, ob der Prüfling über Kompetenzen zur selbständigen Planung und Bearbeitung umfassender fachlicher Aufgabenstellungen in einem komplexen, spezialisierten, sich verändernden Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügt.“

Mit dieser Formulierung würden Lern- und Prüfungsergebnisse so als „outcome“ formuliert wie es in der Berufsbildungspraxis und in der internationalen und europäischen Bildungspolitik seit Langem üblich ist.

f) Bezugnahme auf Lernumfänge

In den §§ 53 b – d BBiG wird im jeweiligen Absatz 2 auf erforderliche Lernumfänge zum Erwerb der für die Fortbildungsstufe charakteristischen Kompetenzen Bezug genommen.

Lernumfänge sind klassische Inputfaktoren von Bildungsangeboten und liegen, wie auch in der Gesetzesbegründung klar zum Ausdruck gebracht wird, nicht in der Regelungszuständigkeit des Bundes. Sie dürfen nicht im BBiG festgelegt werden und würden auch nicht zu der bereits erwähnten Outcome-Orientierung der Bildungssysteme passen. Vor diesem Hintergrund ist eine Bezugnahme auf Lernumfänge im Rahmen der §§ 53 b - d irritierend. Es fehlt an einer transparenten Begründung, warum dieses Merkmal zur Stufeneinordnung eine Rolle spielen und im Gesetz erwähnt werden muss.

Der ZDH spricht sich daher für die Streichung des Satzes 2 in den Absätzen 2 der §§ 53 b – d BBiG sowie der §§ 42 b – d HwO aus.

g) Anpassungsfortbildungsordnungen (§ 53 e)

§ 53 e BBiG sowie § 42 e HwO regeln den Erlass von bundesweiten Anpassungsfortbildungsordnungen, die nicht den Stufen der höherqualifizierenden Fortbildung zugeordnet sind, mit einer nunmehr eigenständigen Rechtsgrundlage. Bisher ist im BBiG keine Differenzierung zwischen Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung enthalten.

Aus ordnungspolitischer Sicht ist die Einführung dieser neuen Gruppe weder nachvollziehbar noch notwendig. Inwiefern sich Anpassungsfortbildungen im Sinne des BBiG von Fortbildungen der vorgesehenen Fortbildungsstufen unterscheiden, ist nicht ersichtlich.

Da unklar ist, wie die Abgrenzung zwischen Anpassungs- und höherqualifizierenden Fortbildungen in den Ordnungsverfahren praktisch erfolgen soll, steht zu befürchten, dass diese Frage zu Verzögerung und im schlimmsten Fall zum Abbruch von Ordnungsverfahren der beruflichen Fortbildung führen. Es wird daher empfohlen, diese Norm zu streichen.

12. Fortbildungsprüfungsregelungen der zuständigen Stellen (§ 54 BBiG)

Nach wie vor dürfen zuständige Stellen Fortbildungsprüfungsregelungen erlassen, wenn weder eine vom Bund erlassene Fortbildungsordnung der höherqualifizierenden Berufsbildung noch der Anpassungsfortbildung vorliegt. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Zukünftig sollen auch Regelungen der zuständigen Stellen einer Fortbildungsstufe zugeordnet werden können. Dafür muss die zuständige oberste Landesbehörde bestätigen, dass die entsprechenden Voraussetzungen vorliegen. Bislang sind Regelungen der zuständigen Stellen

von den zuständigen obersten Landesbehörden lediglich im Rahmen der Rechtsaufsicht zur Genehmigung vorzulegen. Mit der Anforderung, dass die zuständigen obersten Landesbehörden die Voraussetzungen für eine der drei Fortbildungsstufen prüfen sollen, werden diese zukünftig auch eine fachlich-inhaltliche Bewertung der Prüfungsregelung vornehmen müssen.

Die Ausdehnung der Befugnisse der obersten Landesbehörden im Sinne einer Fachaufsichtsfunktion in Bezug auf Ordnungsfragen der beruflichen Fortbildung wird abgelehnt, weil sie zu einer Einschränkung der Autonomie der Kammer führt. Dies widerspricht dem Prinzip der Selbstverwaltung der Wirtschaft. Über die Zuordnung von Kammerfortbildungsprüfungsregelungen zu den Fortbildungsstufen sollte die jeweilige Kammer ebenso wie die Ministerien beim Erlass von Fortbildungsordnungen selber entscheiden. Hier hat sich die bisherige Regelung bewährt und sollte nicht geändert werden.

Gem. § 54 Absatz 3 Satz 2 soll der Abschlussbezeichnung die eindeutige Bezeichnung der zuständigen Stelle, die die Fortbildungsprüfungsregelung erlassen hat, beigefügt werden. Der eindeutige Zusatz der erlassenden Stelle stellt den regionalen Bezug heraus und kann damit zur Erhöhung der Transparenz beitragen.

13. Fortbildungsprüfungen (§ 56)

a) Verweisung auf die Rechtsvorschriften der Abschlussprüfung

Es ist zu begrüßen, dass durch die Verweisung auf die §§ 39 Absatz 2, 40 bis 42 die Möglichkeiten zum Einsatz von Prüferdelegationen auch auf das Fortbildungsprüfungswesen übertragen wird.

Weiterhin wünschenswert wäre eine Verweisung auf den § 39 Absatz 1 Satz 2 BBiG, also auf die

Möglichkeit, gemeinsame Prüfungsausschüsse zu errichten. Bei Ergänzung von § 39 Absatz 1 durch einen Satz 3 (s. 10 b)) sollte auch bei Fortbildungsprüfungen die Überstellung von Prüflingen an eine andere zuständige Stelle zulässig sein.

Es fehlt auch bei den Fortbildungsprüfungen eine Regelung zur Prüfungsabnahme durch zwei anstelle von drei oder mehr Personen (s. 9 c)).

b) Befreiung von Prüfungsbestandteilen (§ 56 Absatz 2 und § 62 Absatz 4)

Die Möglichkeiten zur Befreiung von Prüfungsbestandteilen aufgrund von anderen vergleichbaren Prüfungen sollen bei den Fortbildungsprüfungen sowie auch bei Umschulungsprüfungen (§ 62) ausgedehnt werden: Während die zur Befreiung führende Prüfung bisher vor maximal fünf Jahren abgelegt worden sein musste, wird dieser Zeitraum nun auf zehn Jahre ausgedehnt.

Eine Begründung dafür liefert der Referentenentwurf nicht. Angesichts der technologischen Entwicklungen, die alle Berufe, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und in unterschiedlicher Geschwindigkeit, betreffen, ist diese Änderung abzulehnen. Der jetzige Zeitraum von 5 Jahren sollte beibehalten werden.

14. Kooperation zwischen zuständigen Stellen (§ 71 Absatz 9)

Die Klarstellungen erscheinen nicht notwendig, dürften jedoch die bisherigen Spielräume der zuständigen Stellen weder erweitern noch einschränken.

15. Vereinfachung von Auslandsaufenthalten (§ 76 Absatz 3 Satz 2)

Werden während der Ausbildung Auslandsaufenthalte durchgeführt, müssen bisher ab einer Dauer von vier Wochen mit der zuständigen

Stelle abgestimmte Ausbildungspläne vorgelegt werden. Die Dauer des Auslandsaufenthalts, die das Erfordernis eines abgestimmten Ausbildungsplans auslöst, wird auf 8 Wochen angehoben.

Diese Zeitverlängerung wird begrüßt, da sie die Umsetzung von Auslandsaufenthalten für Betriebe und zuständige Stellen entbürokratisiert.

16. Berufsbildungsstatistik (§ 88)

a) Neue Erhebungsmerkmale

Es werden drei neue Erhebungsmerkmale vorgesehen:

1. Erfassung des amtlichen Gemeindeschlüssels des Wohnortes des Auszubildenden bei Vertragsabschluss,
2. die Erfassung der Teilzeitberufsausbildung,
3. die Erfassung des ausbildungsintegrierenden dualen Studiums.

Alle drei Merkmale sind für eine aussagekräftige und differenzierte Berufsbildungsstatistik relevant und sollten daher aufgenommen werden.

b) Einstellung der Erhebung zur Ausbildungsberatung sowie zu den Teilnehmenden an einer nicht öffentlich geförderten betrieblichen Ausbildungsvorbereitung

Der Referentenentwurf sieht vor, die statistische Erhebung zu den Ausbildungsberatern (§88 Absatz 1 Nr. 4) ersatzlos zu streichen. Begründet wird dies mit einer geringen Nachfrage nach diesen Merkmalen.

Angesichts von drei neuen Statistikmerkmalen, die aufgenommen werden sollen, ist die Streichung eines wenig nachgefragten Statistikmerkmals zu begrüßen.

Auch die Erhebung zu den Teilnehmenden an nicht öffentlich geförderten, betrieblichen Berufsausbildungsvorbereitungsmaßnahmen erscheint entbehrlich.

c) „Once-Only-Prinzip“ voranbringen, aber ohne Zusatzbelastung für Betriebe und meldende Stellen

Der Referentenentwurf sieht vor, durch Verknüpfung von unterschiedlichen statistischen Datenquellen (Berufsbildungsstatistik einerseits und statistischem Unternehmensregister andererseits) die Zahl der originär für Zwecke der Berufsbildungsstatistik zu erhebenden Merkmale (Wirtschaftszweig, Gemeindegemeinschaft bzw. Gitterzellen-ID/Geo-Koordinate der Ausbildungsstätte) zu reduzieren. Dieses Ansinnen ist zu begrüßen und wird ausdrücklich unterstützt.

Der vorgeschlagene Weg, diese Verknüpfung zu erreichen, ist jedoch abzulehnen:

Der Gesetzesentwurf sieht vor, die skizzierte Verknüpfung über „die Betriebsnummer der Ausbildungsstätte gemäß § 18 i des Vierten Buches Sozialgesetzbuch“ vorzunehmen. Diese Betriebsnummer wird von der Bundesagentur für Arbeit vergeben und ist relevant für die Sozialversicherungsmeldungen und -statistik. Den zuständigen Stellen der beruflichen Bildung ist die Betriebsnummer der BA nicht bekannt. Sie wird bei Verwaltungsverfahren der Kammern nicht erfasst. Eine neue Erfassungspflicht im BBiG hätte zur Folge, dass die zuständigen Stellen, eigens und ausschließlich für die avisierte Verknüpfung, die Betriebsnummer nach § 18 i SGB IV bei den (ausbildenden) Mitgliedsbetrieben erheben und nachhalten müssten. Dies lässt sich unter Bürokratie- und Kostengesichtspunkten nicht legitimieren und dürfte bei den Mitgliedsbetrieben auf begründete Widerstände stoßen.

Setzt man exemplarisch nur 8 Minuten (3 Minuten Einarbeiten + 2 Minuten Beschaffen + 3 Minuten Ausfüllen) für eine einfache Informationspflicht, wie das Melden der Betriebsnummer gemäß §18 i SGB IV an die zuständigen Stellen, an, summiert sich der betriebliche Erfüllungsaufwand aufgrund der Menge an Betrieben zu einem sehr hohen Wert: 8 Minuten x 139.880 Betriebe mit Neuverträgen/60 = 18.650 Stunden. Diese Stundenzahl müsste, da im Kleinbetrieblich organisierten Handwerk meist der Betriebsleiter die entsprechenden Formalitäten vornimmt theoretisch mit dem Stundenverrechnungssatz für Hochqualifizierte multipliziert werden (gem. Lohnkostentabelle 56,40 € für Gesamtwirtschaft). Doch selbst bei Multiplikation mit dem Verrechnungssatz für Mittelqualifizierte (32,20 €) ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 600.530 € allein für die Handwerkswirtschaft.

Auch unter dem Gesichtspunkt des Erfüllungsaufwandes für die zuständigen Stellen ist die neue Regelung nicht sinnvoll: Sofern die Betriebe ihre Betriebsnummer gemäß § 18 i SGB IV der zuständigen Stelle nicht mit dem Antrag auf Registrierung des Lehrvertrags mitteilen, entstehen zusätzliche Zeitaufwände für die Kammern durch Aufforderung zur Nachreichung der Betriebsnummer per Telefon oder durch schriftliche Kommunikation und ggf. Erinnerung an die Nachforderung. Schätzungsweise wird dies zu einem etwa 20-minütigen Mehraufwand je Einzelfall führen. Dies würde zum Beispiel bei den bayerischen Handwerkskammern zu einer zusätzlichen Arbeitsbelastung von rund 218 zusätzlichen Arbeitsstunden im Jahr führen, wenn man davon ausgeht, dass bei 2,5 % aller Ausbildungsverträge (661 von 26.460 Verträgen im Jahr) Nachbesserungen erforderlich sind. Bei einem pauschalierten Arbeitsstundensatz von 43,34 € ergibt sich ein Erfüllungsaufwand von knapp 9.500 € / Jahr.

Dazu kommt als Fixkostenkomponente bzw. einmaliger Erfüllungsaufwand, dass jede Veränderung von statistischen Meldepflichten der Kammern zu einem Anpassungsbedarf in den elektronischen Datenerfassungssystemen sowie an den standardisierten Erfassungsformularen der Kammern führt. Da die Systemanpassungen im Zweifel nicht unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen abgeschlossen werden können, müssen Daten zunächst manuell nacherhoben werden, was zu sehr hohen Aufwänden führt. Vor diesen Hintergrund ist es dringend erforderlich für die neuen statistischen Meldepflichten eine mindestens einjährige Übergangsfrist vorzusehen.

Um die dargelegten Schwierigkeiten zu vermeiden, wird folgende Alternative vorgeschlagen:

Die zuständigen Stellen melden für die Berufsbildungsstatistik Betriebsidentifikatoren, die sie bereits heute zum statistischen Unternehmensregister melden müssen (vgl. Statistikregistergesetz § 5 Nr. 7 und 8) und die sie in ihren datenführenden System bereithalten. Für § 88 Absatz 2 BBiG schlagen wir daher alternativ die folgende Formulierung vor:

„Hilfsmerkmale sind Name und Anschrift der Auskunftspflichtigen sowie ein Betriebsidentifikator, der die Verknüpfung mit dem Statistikregister nach Statistikregistergesetz (StatRegG) erlaubt. Die Hilfsmerkmale sind zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens jedoch nach Abschluss der wiederkehrenden Erhebung zu löschen. Die Merkmale nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e Wirtschaftszweig, amtlicher Gemeindeschlüssel und geografische Gitterzeile nach Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe e dürfen mittels des Hilfsmerkmals Betriebsidentifikator aus den Daten des Statistikregisters nach dem Statistikregistergesetz ermittelt werden und mit den Daten aus § 88 zusammengeführt werden.“

Diese Regelung würde zu keiner Mehrbelastung der Betriebe und nur zu einer sehr geringen Mehrbelastung der meldenden Stellen führen. Im Vergleich zum im Entwurf vorgeschlagenen Vorgehen würde dieser Vorschlag allerdings zu einer Mehrbelastung bei den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder führen. Dieser ist nach unserer Auffassung jedoch – angesichts der Alternative alle ausbildenden Betriebe und alle zur Berufsbildungsstatistik meldenden Stellen zu belasten – eher hinnehmbar und die bessere Wahl.

17. Vergrößerung des wissenschaftlichen Beirats des Bundesinstituts für Berufsbildung

Der wissenschaftliche Beirat des Bundesinstituts für Berufsbildung soll von sieben auf elf Personen vergrößert werden. Begründet wird dies mit der fehlenden Möglichkeit zur Stellvertretung von Mitgliedern und einer daraus resultierenden drohenden Beschlussunfähigkeit bei Ausfall von mehr als drei Personen.

Die Erhöhung der Mitgliederzahl auf elf Personen ist weder notwendig noch zielführend.

Die Mitglieder des Beirates beraten das BIBB in Fragen der Forschungsstrategie und der Forschungsprojekte. Sie haben keine sonstige Funktion, schon gar nicht die einer Interessenvertretung. Aus diesem Grund ist im Gesetz zu Recht keine Stellvertretung vorgesehen.

Die Abwesenheit von Personen ist eher ein Problem der Auswahl der Mitglieder des Beirates. Den benannten Mitgliedern sollte klar sein, dass die zweimalige Anwesenheit bei Sitzungen, deren Termine i.d.R. ein Jahr im Voraus bekannt sind, eine Verpflichtung mit hoher Priorität ist. Eine Beschlussunfähigkeit des wissenschaftlichen Beirats war bislang nicht gegeben, sodass keine Handlungsnotwendigkeit besteht. Eine

Erhöhung der Zahl der Mitglieder auf elf Personen würde die Koordinationsleistungen eher erhöhen denn senken. Das Problem einer möglichen Beschlussunfähigkeit kann durch die Erhöhung der Mitgliederzahl nicht gelöst werden.

Es ist nicht erkennbar, dass mögliche weitere wissenschaftliche Perspektiven einen Gewinn für die Beratung des BIBB oder eine Qualitätssteigerung innerhalb des wissenschaftlichen Beirats bedeuten würden. Aktuell gilt der Grundsatz, dass alle Mitglieder sich zu allen Tagesordnungspunkten einbringen und es insofern keine „Arbeitsteilung“ unter den Mitgliedern gibt. Dieses Prinzip ist unter den Mitgliedern Konsens und sollte beibehalten werden. Mit der bestehenden Zusammensetzung des Beirats fließt in die Arbeit des BIBB wissenschaftliche Beratungskompetenz in ausreichender Vielfalt ein.

18. Aufnahme neuer Ordnungswidrigkeiten in den Katalog des § 101

Es werden zwei neue Ordnungswidrigkeiten im BBiG geregelt:

1. Betriebe, die die Mindestausbildungsvergütung nicht (rechtzeitig) gewähren, handeln ordnungswidrig und können mit einer Geldbuße bis zu 5.000 Euro belegt werden.
2. Personen, die eine Fortbildungsabschlussbezeichnung (Berufsspezialist, Berufsbachelor, Berufsmaster) führen, obwohl sie keine entsprechende Fortbildungsprüfung bestanden haben, können mit einer Geldbuße bis zu 1.000 Euro belegt werden.

a) Verstoß gegen MiAV-Verpflichtung

Die vorgesehene Betrauung der Ordnungsbehörden mit der Aufgabe der Durchsetzung der MiAV-Verpflichtung wird abgelehnt (s. 7. f)).

b) Unrechtmäßige Titelführung

Die Ahndung einer unrechtmäßigen Fortbildungstitelbezeichnung als Ordnungswidrigkeit hätte rein symbolischen Charakter, wenn die personellen Kapazitäten der Ordnungsbehörden der Länder nicht so ausgebaut werden, dass entsprechende Verstöße festgestellt und geahndet werden können.

19. Zu den Änderungen in der Handwerksordnung

a) Regelungen zur beruflichen Fortbildung (§§ 42 b – d HwO)

Zur Einführung von Fortbildungsstufen, zum Verhältnis zwischen den Fortbildungsstufen- und Abschlussbezeichnungen und zur wenig überzeugenden Festlegung von Zuordnungskriterien zu den Fortbildungsstufen gelten die Ausführungen unter Punkt 11.

In Bezug auf die Übertragung der im BBiG vorgesehenen neuen Regelungen auf die HwO ist hervorzuheben, dass Satz 2 in § 42 c Absatz 4 HwO sowie der 2. Halbsatz in § 42 f Absatz 3 Nr. 3 HwO im Handwerk keinen Sinn ergeben, da es neben den bereits nach §§ 45 und 51 a geregelten Meisterprüfungen keine anderen Meisterprüfungen gibt. Diese Passagen sollten daher an dieser Stelle in der HwO gestrichen und stattdessen sinngemäß in die §§ 51 und 51 d integriert werden.

b) Regelungen zur Meisterprüfung (§§ 47, 51)

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass das Prinzip der Prüferdelegation auch in der Meisterprüfung eingeführt werden soll. Damit ist aber bei den für das Handwerk äußerst bedeutsamen Meisterprüfungen leider - genauso wie bei den Abschluss- und Gesellenprüfungen - nur ein erster

Schritt in die richtige Richtung getan worden. Um die Meisterprüfungen zukunftsfest zu gestalten und den Prüfungsaufwand künftig auf ein angemessenes Maß zu reduzieren, sind dringend gesetzliche Regelungen erforderlich, die das bestehende starre Prinzip der Leistungsbewertung durch mindestens drei Prüfungsausschussmitglieder auflockern. Hierzu sollte im unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit dem Berufsbildungsmodernisierungsgesetz eine Anpassung der bundesrechtlichen Meisterprüfungsverfahrensverordnung in Angriff zu nehmen.

In Bezug auf einzelne Verweisungsvorschriften in den §§ 47 und 51 HwO sieht der ZDH folgenden Nachbesserungsbedarf:

§ 47 Absatz 4 HwO: Die Verweisung auf die Rechtsvorschriften für die Gesellenprüfung ist unpassend. Gutachterliche Stellungnahmen sind bei Meisterprüfungen nicht üblich. Insbesondere Lehrer sind generell nicht in diese Fortbildungsprüfungen eingebunden. Es genügt, wenn in § 47 Absatz 1 die Möglichkeit zur Übertragung der Prüfungsabnahme auf Prüferdelegationen geregelt ist. Details zur Zusammensetzung und Berufung von Prüferdelegationen sollten in der Meisterprüfungsverfahrensverordnung geregelt werden, in der auch alle anderen Fragen rund um das Meisterprüfungsverfahren umfassend beschrieben sind.

§ 51 b Absatz 2: In dieser Norm wird auf § 47 Absatz 3 Satz 1 verwiesen und damit die Abnahme der Meisterprüfungen in den zulassungsfreien Handwerken (genauso wie die Abnahme der Meisterprüfung in den zulassungspflichtigen Handwerken) auf Meisterprüfungsausschüsse als eigenständige staatliche Prüfungsbehörden übertragen. Nach geltender Rechtslage sind die Meisterprüfungsausschüsse in den zulassungsfreien Handwerken und handwerksähnlichen Gewerken gem. § 51 a Absatz 4 keine eigen-

ständigen Prüfungsbehörden, sondern – wie jeder andere Fortbildungsprüfungsausschuss – bei der Handwerkskammer angesiedelt. Warum dies geändert werden soll, ist der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Der ZDH spricht sich gegen eine Änderung des status quo aus.