Bundesrat **Drucksache 374/99**

11.06.99

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG)

Bundesministerium
für Bildung und Forschung
Die Bundesministerin

Bundesministerium
für Wirtschaft und Technologie
Der Bundesminister
II B 5 - 702906

Bonn, den 9. Juni 1999

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Roland Koch

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

das Bundeskabinett hat in seiner 30. Sitzung am 9. Juni 1999 den Bericht über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG) zur Kenntnis genommen.

Hiermit leiten wir Ihnen den Bericht zu Ihrer Unterrichtung zu.

Mit freundlichen Grüßen

E. Bulmahn W. Müller

Edelgard Bulmahn Dr. Werner Müller

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Drucksache 374/99

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG)

INHALTSVERZEICHNIS

I.	Der Berichtsauftrag	Seite 1 bis Seite 2
II.	Inanspruchnahme des Gesetzes seit 1996	Seite 2 bis Seite 12
1.	*Antrags- und Gefördertenzahlen seit 1996*	*Seite 3*
2.	*Strukturelle Merkmale der Förderung*	*Seite 6*
a)	Effekte in den Bereichen Handwerk, Industrie und Handel	Seite 6
b)	Maßnahmedauer und persönliche Situation der Geförderten	Seite 8
c)	Förderungshöhe und -struktur	Seite 9
III.	Finanzielle Entwicklung	Seite 12 bis Seite 25
1.	*Haushaltsansätze 1996 bis 1998 und Mittelabflüsse*	*Seite 12*
2.	*Verwendung der Mittel in den Bundesländern*	*Seite 13*
3.	Darlehensgewährung durch die Deutsche Ausgleichsbank (DtA)	Seite 18
	a) Fördermöglichkeiten gemäß AFBG	Seite 18
	b) Volumen und Struktur der Darlehensförderung	Seite 19
	c) Bewilligte Darlehen	Seite 20
	d) Änderungen und Rückzahlungen	Seite 21
	e) Darlehenserlasse und Existenzgründungen	Seite 22
	f) Zinssatz	Seite 23
	g) Vergleich zum BF-Darlehen	Seite 24
	h) Leistungen des Bundes und der Länder	Seite 25

IV. Teil:	**Durchführung und Ausgestaltung des Gesetzes seit 1996**	**Seite 26 bis Seite 47**
1.	*Rechtsänderungen im Berichtszeitraum*	*Seite 26*
	a) Änderungen durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)	Seite 26
	b) Umstellung auf EURO	Seite 26
2.	*Entwicklung des Gesetzesvollzugs*	*Seite 27*
	a) Maßnahmen zur Einführung des Gesetzes und Vorbereitung des Vollzugs	Seite 27
	b) Zuständige Stellen in den Ländern	Seite 27
	c) Zusammenarbeit Bund/Länder	Seite 29
	d) Rechtsprechung zum AFBG	Seite 30
	e) Auslegungsrundschreiben des Bundes	Seite 30
3.	*Erfahrungen mit Förderverfahren und -struktur*	*Seite 31*
	a) Verwaltungsverfahren	Seite 31
	b) Erfahrungen mit der Förderstruktur	Seite 35
	1) *Höhe und Art der Förderung (§§ 10 Abs. 1, 12 AFBG)*	*Seite 35*
	2) *Einkommens- und Vermögensanrechnung (§§ 10 Abs. 3, 17 AFBG)*	*Seite 38*
	3) *Definition der förderfähigen Fortbildungsmaßnahmen (§ 2 AFBG)*	*Seite 39*
	a. Niveau der Fortbildung	Seite 39
	b. Förderkriterium öffentlich-rechtlich geregelte Prüfung	Seite 40
	c. Zeitliche Anforderungen (§ 2 Abs. 3 AFBG)	Seite 41
	d. Erstes/zweites Fortbildungsziel (§§ 6 Abs. 1, 6 Abs. 3 AFBG)	Seite 42

4) *Besondere Personengruppen* *Seite 43*

5) *Anwendung des BAföG/Abgrenzung zum BAföG* *Seite 44*

6) *Förderung bei besonderen die Durchführung der Maßnahme beeinträchtigenden Umständen (§ 7 AFBG)* *Seite 44*

4. *Erfahrungen mit Bankdarlehen als Förderart* *Seite 45*

V. Zusammenfassung der wichtigsten Erfahrungen Seite 47 bis Seite 48

Drucksache 374/99

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG)

I. Der Berichtsauftrag

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), das am 01. März 1996 vom Deutschen Bundestag beschlossen und am 26. April 1996 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I S. 623 ff.) verkündet worden war, gewährt allen Interessenten einen gesetzlich garantierten Rechtsanspruch auf Förderung, sofern die Fortbildung einen gewissen Umfang und eine bestimmte Qualität beinhaltet. Das Gesetz verfolgt zwei Zielsetzungen:

- Zum einen soll es die Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und allgemeiner Bildung fördern und den Einzelnen bei der beruflichen Aufstiegsfortbildung entsprechend seinen Neigungen, Begabungen und Fähigkeiten unterstützen.

- Zum anderen soll die Existenzgründungskomponente des Gesetzes einen Beitrag zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland leisten. Eine Vielzahl selbständiger beruflicher Existenzen ist Voraussetzung für den Erhalt und den Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit. Mittelständische Unternehmen tragen maßgeblich zur Schaffung neuer Ausbildungs- und Arbeitsplätze bei. Der in vielen Bereichen anstehende Generationswechsel, aber auch die Entwicklung neuer Produkte und Verfahren in Fertigung und Dienstleistung erfordern eine hohe Anzahl qualifizierter, innovativer sowie leistungs- und risikobereiter Führungskräfte.

Die Förderung nach dem AFBG soll somit die individuelle Möglichkeit eröffnen, eine berufliche Weiterqualifikation mit wenig finanziellen Belastungen während der Fortbildungszeit zu erreichen; insbesondere soll sie auch denjenigen eine solche Möglichkeit einräumen, die aufgrund zu geringer finanzieller Eigenmittel eine berufliche Aufstiegsfortbildung sonst nicht wahrnehmen könnten. Die Regelung über die verringerte Rückzahlung der gewährten Darlehen bei Gründung oder Übernahme eines Unternehmens soll darüber hinaus einen Anreiz bieten, den Weg in die berufliche Selbständigkeit zu wagen.

In den vom Deutschen Bundestag angenommenen Beschlußempfehlungen des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung vom 22. November 1995 zum AFBG-Entwurf (Drucksache 13/3070) und vom 29.02.1996 (Drucksache 13/3914) wurde die Bundesregierung aufgefordert, dem Parlament einen Bericht über die Erfahrungen mit dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) vorzulegen.

In der Diskussion im federführenden Ausschuß des Deutschen Bundestages ergab sich zu den grundlegenden Intentionen des Gesetzes eine positive Einschätzung (Drucksache 13/3914:

„Konsens bestand in der zustimmenden Einschätzung der Intention, mit Blick auf eine zu realisierende Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung erstere durch eine Aufstiegsfortbildungsförderung entsprechend aufzuwerten. Hierzu wurde auf die Beratungen zum ersten Entwurf des AFBG (Drucksache 13/3225) verwiesen. Ferner wurden die vom Vermittlungsausschuß (Drucksache 13/3662) vorgeschlagenen Senkungen der Mindeststundenzahl für Maßnahmen in Vollzeit- und Teilzeitform sowie die Bezuschussung der Kosten der Kinderbetreuung von allen Fraktionen begrüßt. Die Mehrheit der Abgeordneten sah in dem vorliegenden Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen einen tragfähigen Kompromiß, wie er zwischen dem Bundesminister für Bildung, Wissenschaft, Forschung und

Technologie und dem Länderbeauftragten, dem Ministerpräsidenten von Niedersachsen, im Vorfeld der abschließenden Beratungen ausgehandelt worden sei. Darüber hinaus sprachen sich alle Fraktionen dafür aus, daß die Bundesregierung nach Ablauf von zwei Jahren einen Erfahrungsbericht dem Deutschen Bundestag für seine weiteren Beratungen zur Verfügung stelle."

Der Bundesrat hat diesbezüglich am 22. März 1996 folgende Entschließung gefaßt: *„Die Wiederherstellung eines gesetzlichen Anspruchs auf individuelle Förderung beruflicher Aufstiegsfortbildung ist nach Auffassung des Bundesrates ein erster Schritt in die richtige Richtung. Der Bundesrat hält es jedoch für erforderlich, das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz im Lichte der mit der Durchführung gewonnen Erfahrungen, insbesondere hinsichtlich folgender frauenpolitischer Forderungen des Bundesrates zu überprüfen:*

- *Erweiterung der Zuschüsse für Kinderbetreuung über den Kreis der Alleinerziehenden hinaus,*
- *Festlegung der Mindestausbildungsdauer auf 350 Stunden,*
- *Streckung der Rückzahlungsverpflichtung bei Teilzeitbeschäftigung."*

Er hat die Bundesregierung aufgefordert, *über die Erfahrungen mit der Durchführung des Gesetzes insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf Frauen zu berichten* (Drucksache 155/96). Die Bundesregierung hat zuletzt in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heinz Schmitt (Berg), Franz Thönnes, Günter Rixe, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD (Drucksache 13/9795) zugesichert, diesen Bericht dem deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorzulegen.

Nachdem das Gesetz am 1. März 1996 vom Deutschen Bundestag beschlossen und am 26. April 1996 im Bundesgesetzblatt (BGBl. I, Seite 623 ff.) verkündet worden ist, kann nunmehr auf der Basis von drei Jahren Erfahrung mit der Umsetzung dieses Gesetzes eine erste Zwischenbilanz gezogen werden. Hierfür bilden die jeweils zum Frühherbst des Folgejahres vom Statistischen Bundesamt aufbereiteten Daten für die Jahre 1996 und 1997 die Grundlage sowie weitere Auswertungen der laufenden Berichterstattung der mit der Durchführung des Gesetzes beauftragten Bundesländer, die bei der Deutschen Ausgleichsbank bezüglich der Darlehensvergabe geführten Statistiken, die zwischenzeitliche Rechtsprechung zum AFBG, die in den Sitzungen mit den Obersten Landesbehörden und den Vollzugsbehörden gewonnenen Erkenntnisse über den Vollzug des Gesetzes sowie Eingaben und Anfragen von Betroffenen.

Zu den im folgenden zugrundegelegten Statistiken ist anzumerken, daß Behörden nach den datenschutzrechtlichen Bestimmungen nur Daten erheben dürfen, die zur Erfüllung ihrer originären Aufgaben notwendig sind.

II. Inanspruchnahme des Gesetzes seit 1996

Das Statistische Bundesamt bereitet im Auftrag von Bund und Ländern jährlich Daten über die Inanspruchnahme des AFBG entsprechend den Vorschriften des § 27 AFBG auf. Dies erfolgt im August des jeweiligen Folgejahres und wird i.d.R. Ende August/Anfang September der Bundesregierung vorgelegt. Somit kann für diesen Bericht auf die Statistik der Jahre 1996 und 1997 zurückgegriffen werden. Daneben melden die Länder vierteljährlich im Kurzverfahren Daten zur Antragsentwicklung an das BMBF, so daß in begrenztem Umfang auch Daten für das erste Quartal 1999 vorliegen. Weiterhin liegen diesem Bericht auch Daten zugrunde, die als Sekundärstatistiken herangezogen oder seitens der Wirtschaftsverbände und seitens der Deutschen Ausgleichsbank für deren Zwecke erhoben worden sind.

1. Antrags- und Gefördertenzahlen seit 1996

Der Bereich der beruflichen Weiterbildung ist für jede Statistik nicht einfach zu erfassen und aufzubereiten. Dies liegt vor allem an der Vielgliedrigkeit der angebotenen Fortbildungen und an der Möglichkeit, viele der angebotenen Weiterbildungen ggf. abschnittsweise in Vollzeit- oder auch nebenberuflich in Teilzeitform zu absolvieren. Dies kann sich u. U. über mehrere Jahre erstrecken, wobei über die Förderung in der Regel für die Maßnahme oder eines Maßnahmeabschnitts (Bewilligungszeitraum), längstens für einen Zeitraum von zwölf Monaten entschieden wird (§ 23, Abs. 3 AFBG). Das bedeutet, daß ein Fortbildungsteilnehmer u. U. mehrere Anträge auf Förderung seiner gesamten Fortbildung stellen muß (insbesondere bei längerlaufenden Maßnahmen z. B. in Teilzeitform) und daher die Zahl der Anträge und Bewilligungen nicht mit der Zahl der Geförderten übereinstimmt.

Hinsichtlich der Anträge auf Förderung ergab sich bis zum Ende des ersten Quartals 1999 folgendes Bild:

Zahl der Anträge (Erst-/Folge- und Wiederholungsanträge) in den einzelnen Bundesländern

		1996			1997	
Land	Anträge insges.	bewilligt	abgelehnt	Anträge insges.	bewilligt	abgelehnt
BW	7.483	4.649	730	6.583	4.863	526
BY	10.462	5.531	753	10.776	9.773	1.225
BE	521	265	k.A.	842	730	27
BB	783	--	--	441	k.A.	k.A.
HB	209	82	6	331	297	11
HH	627	124	38	861	994	174
HE	3.698	2.309	676	3.803	3.201	765
MV	433	397	25	383*	328	11
NI	3.701	3.328	351	2.502	1.818	531
NW	7.806	4.490	k.A.	8.036	7.600	k.A.
RP	2.600	2.200	k.A.	2.755	2.500**	k.A.
SL	451	208	66	400	k.A.	k.A.
ST	581	208	29	963	767	185
SN	1.341	264	k.A.	2.107	2.595	277
SH	1.347	686	k.A.	1.342	1.518	315
TH	1.123	870	k.A.	1.090	1.123	66
Ges.	43.166	25.611	2.674	43.184	35.553	4.111

		1998			I Quartal 1999	
Land	Anträge insges.	bewilligt	abgelehnt	Anträge insges.	bewilligt	abgelehnt
BW	5.660	4.323	497	951	1.261	43
BY	9.328	8.572	737	1.827	2.112	176
BE	869	759	82	262	209	9
BB	914	860	74	164.	130	34
HB	285	206	4	37	51	1
HH	646	1.254	15	120	118	8
HE	2.828	2.391	207	521	382	42
MV	552	507	10	132	106	3
NI	3.160	3.009	151	580	712	34
NW	7.958	7.307	629	1.277	1.136	71
RP	1.835	1072***.	191***	k.A.	k.A.	k.A.
SL	535	453	82	60	50	6
ST	702	648	46	162	133	6
SN	3.770	3.152	198	600	734	46
SH	1.596	1.331	264	129	111	3
TH	978	756.	32.	179	158	k.A.
Ges.	41.616	35.528	3.017	7.001	7.403	482

* nur Erstanträge

** in Rh.-Pf. geschätzt

*** nur Vollzeitfälle

Basierend auf den tatsächlich erteilten Bescheiden, die auch Änderungsbescheide umfassen. Zu berücksichtigen ist auch, daß Anträge am Jahresende z. T. erst im Folgejahr bewilligt oder abgelehnt werden

Die Zahl der Anträge ist in den Jahren 1996 und 1997 in etwa gleichgeblieben und hat auch im Jahr 1998 in etwa die Größenordnung der Vorjahre erreichen. Der Anstieg der bewilligten Anträge um nahezu 10.000 von 1996 auf 1997 erklärt sich einerseits dadurch, daß ein Teil der Anträge aus 1996 erst 1997 bewilligt wurde, andererseits aber auch durch eine sich zunehmend besser einspielende Beratungs- und Verwaltungspraxis der zuständigen Stellen auf Landesebene sowie einen verbesserten Informationsstand der Antragsteller.

Aufgrund dieser gestellten Anträge wurden 1996 insgesamt 29.427 und im Jahr 1997 insgesamt 49.346 Personen bei Maßnahmen nach dem AFBG gefördert. Dabei ist zu beachten, daß bei mehrjährigen Laufzeiten von Fortbildungen, insbesondere bei der Teilzeitform, die geförderte Person in jedem Jahr zu diesem Bestand gezählt wird, in dem diese eine Leistung nach dem AFBG erhält. In dem Bestand für 1997 sind also auch alle diejenigen enthalten, die eine Bewilligung für eine Fortbildung erhalten haben, die bereits 1996 begonnen hat, aber erst im Jahr 1997 beendet wird, einschließlich derjenigen, die einen Maßnahmebeitrag unter 8.000 DM in einem Betrag im Jahr 1996 ausbezahlt bekommen haben, wenn die Maßnahmedauer bis ins Jahr 1997 reicht. Die Zahlen der Geförderten teilen sich auf die Bundesländer wie folgt auf:

Land	1996	1997
Baden-Württemberg	4.875	7.698
Bayern	6.898	10.319
Berlin	535	724
Brandenburg	417*	801
Bremen	147	378
Hamburg	(114)**	720
Hessen	2.104	3.438
Mecklenburg-Vorpommern	399	695
Niedersachsen	2.823	4.384
Nordrhein-Westfalen	6.216	10.957
Rheinland-Pfalz	1.608	2.540
Saarland	341	532
Sachsen	1.118	2.187
Sachsen-Anhalt	436	857
Schleswig-Holstein	658	1.925
Thüringen	852	1.191
Gesamt	29.427	49.346

* rückwirkende Bewilligungen aus 1997
** Hamburg meldete Daten für 1996 am 3.12.1998 nach

Von diesen 49.346 Geförderten absolvierten 1997 31.212 die Fortbildung als **Vollzeitmaßnahme** (das sind 63,25 %) und 18.134 in **Teilzeitform** (36,75 %). 1996 hatten die Anteile 65,62 % in Vollzeitform und 34,38 % bei der Teilzeitform betragen. Im Vergleich der beiden Jahre ist das Absinken des Anteils der Vollzeitmaßnahmen nicht signifikant. Dennoch weicht dieses Bild von den Annahmen bei der Konzeptionierung des Gesetzes insofern ab, als 1996 mit einer erheblich höheren Anzahl von geförderten Teilzeitfällen gerechnet wurde.

Angesichts einer Vielzahl von mehrjährigen Aufstiegsfortbildungen (insbesondere aufgrund der 18.134 Teilzeitfälle aus dem Jahr 1997) rechnet die Bundesregierung auf der Basis der o. g. Antragszahlen damit, daß sich im Jahr 1998 insgesamt mehr als 60.000 Personen in einer AFBG-Förderung befinden. Bei Einbringung des Gesetzentwurfes zu Beginn des Jahres 1996 wurde auf Basis der Erfahrungen mit der früheren AFG-Förderung geschätzt, daß sich ein Finanzbedarf „auf der Grundlage von rd. 90.000 förderungsfähigen Teilnehmern an Aufstiegsfortbildungen" ergeben würde (Drucksache 13/3914).

2. Strukturelle Merkmale der Förderung

a) Effekte in den Bereichen Handwerk, Industrie und Handel

Um die Effekte des Gesetzes abzuschätzen, müssen diese Zahlen jedoch immer vor dem Hintergrund der Gesamtheit derjenigen Personen gesehen werden, die überhaupt für eine Förderung in Betracht kommen. Dies gilt insbesondere auch für die manchmal angeführte „geringe" Ausschöpfung der Möglichkeiten des Gesetzes.

Obwohl das Gesetz als „Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz" nicht nur auf die Förderung von Fortbildungen im Handwerk zielt, sondern auch Fortbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) und vergleichbare Fortbildungen nach Bundes- oder Landesrecht umfaßt, hat doch die öffentliche Diskussion um das Gesetz unter dem Stichwort „Meister-BAföG" zumindest im ersten Jahr die Perspektive verengt und ihren Niederschlag bei den Zahlen der Geförderten gefunden. Hierfür geben die Daten über die Fortbildungsziele einen Anhaltspunkt:

Fortbildungsziel gem.	1996	1997
Berufsbildungsgesetz	5.482	10.240
Handwerksordnung	21.366	33.999
Vergleichb. Bundesrecht	764	1.655
Vergleichb. Landesrecht	1.815	3.452

Dementsprechend ist der Anteil derjenigen Geförderten, die eine Aufstiegsfortbildung im Bereich des Berufsbildungsgesetzes absolvierten, von 18,63 % im Jahr 1996 auf 20,75 % im Jahr 1997 gestiegen. Der Anteil derjenigen, die dies im Handwerksbereich gemacht haben, sank von 72,6 % auf 68,89 % im Jahr 1997.

Nach Angaben des Zentralverbandes des Deutschen Handwerks (ZDH) entwickelten sich die Zahlen für die insgesamt abgelegten Fortbildungsprüfungen im Handwerk in den Jahren:

	1996	1997
Meisterprüfung	50.916	47.490
Betriebswirt im Handwerk	3.589	3.518
Betriebsassistent im Handwerk	228	308

In diesen Zahlen sind auch die Wiederholungsprüfungen sowie die nicht bestandenen Prüfungen enthalten. Deutlich reduzierte sich im Vergleich der beiden Jahre insbesondere die Zahl der Meisterprüfungen, ein Trend, der seit 1993 zu beobachten ist (s. u.). (Auch im Agrarbereich ging die Zahl der Meisterprüfungen von 2.483 im Jahr 1996 auf 1.936 im Folgejahr zurück.)

Insgesamt besteht in diesem Bereich jedoch das Problem, daß die Zahl der abgelegten Prüfungen keinen Rückschluß auf die Zahl der nach AFBG Förderberechtigten erlaubt. Da förderberechtigt alle diejenigen sind, die an Kursen zur Vorbereitung einer Aufstiegsfortbildungsprüfung teilnehmen unabhängig vom Prüfungserfolg, müßten hierzu die Teilnehmerzahlen an Meisterkursen und Vorbereitungslehrgängen für den Betriebswirt und den Betriebsassistenten im Handwerk herangezogen werden. Als einziger statistisch erfaßter Indikator liegen dabei jedoch nur die Teilnehmerzahlen an Meisterkursen vor. In den vergangenen zwei Jahren stellen sich deren Teilnehmerzahlen wie folgt dar:

Kurse zur Vorbereitung der Meisterprüfung gem. HwO	1996	1997
geschlossene Kurse	17.252	16.292
Kursabschnitte I und II	51.442	48.476
Kursabschnitt III und IV	38.764	36.496

Bei diesen Daten ist zu berücksichtigen, daß Teilnehmer insbesondere an den jeweiligen Kursabschnitten doppelt in dieser Statistik auftauchen können, sofern sie im gleichen Jahr unterschiedliche Kursabschnitte absolvieren (wobei hier eine Entsprechung bei den Geförderten vorliegen kann). Dennoch verdeutlichen diese Zahlen, daß selbst bei in etwa 100.000 Teilnehmern an Meisterkursen im Jahr 1997 (Doppelzählungen lassen sich nicht ermitteln und ausschließen) und bei Nichtberücksichtigung der Teilnehmer an Kursen für die Fortbildung zum Betriebswirt oder Betriebsassistenten im Handwerk eine Zahl von 33.999 Geförderten im Handwerksbereich das AFBG etwa einem Drittel aller Teilnehmer an Kursen zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung zugute kommt.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die **Zahl der Teilnehmer an Meisterprüfungen seit 1993 rückläufig** ist. Sie fiel bis 1997 von rd. 59.000 auf rd. 47.500. Allerdings muß man bei der Betrachtung dieser Entwicklung auch einen vereinigungsbedingten Effekt in den neuen Bundesländern berücksichtigen, der zu Beginn der neunziger Jahre die Zahl der Teilnehmer an Meisterprüfungen ansteigen ließ. Im alten Bundesgebiet war die Zahl der Teilnehmer zwischen 1986 und 1988 von rd. 43.600 auf rd. 47.800 gestiegen. (Berufsbildungsbericht 1990, S. 142 und Angabe des ZDH)

Im Bereich der Aufstiegsfortbildung der Industrie- und Handelskammern hat sich die Zahl der Geförderten im Jahr 1997 im Vergleich zum Vorjahr von 5.482 auf 10.240 nahezu verdoppelt. Nimmt man die insgesamt von den IHKs im kaufmännischen und industriell-technischen Bereich durchgeführten Lehrgänge als Bezugsgröße und berücksichtigt dabei insbesondere aufgrund der vorgeschriebenen Mindeststundenzahl von 400 für die förderfähigen Lehrgänge - vor allem die Betriebs- und Fachwirte sowie die Industrie- und Fachmeister - so ergibt sich nach den Daten des DIHT eine Anzahl von 46.100 Teilnehmern an solchen Maßnahmen. Hieran gemessen, nimmt knapp ein Viertel der Teilnehmer das AFBG in Anspruch.

Bei den Geförderten nach vergleichbarem Bundes- und Landesrecht sind vor allem diejenigen enthalten, die Techniker- u. ä. Kurse (auch aus Gesundheits- und Sozialwesen) an Fachschulen absolvieren. Im Jahr 1997 wurden von diesen 5.107 nach AFBG gefördert. Grundsätzlich besteht hier für die Interessenten die Möglichkeit einer Förderung nach AFBG oder nach BAföG, wobei die Förderung nach BAföG für den Einzelnen aufgrund des Zuschußanteils von 100 % durchaus günstiger ist, zumal Maßnahmekosten nicht anfallen. Bei einer Zahl von rd. 60.000 Absolventen von Fachschulen (1996), entsprechend mindestens 120.000 Teilnehmern an Fachschulfortbildungen, ist das AFBG in diesem Bereich nur wenig in Anspruch genommen worden, z. B. von Fachschülern, die wegen Überschreitung der Altersgrenze im BAföG nach diesem Gesetz nicht mehr gefördert werden konnten (vgl. hierzu IV.3.b) 6)).

Mit den Ländern und dem Statistischen Bundesamt wurde am 27.11.1998 diskutiert, künftig die Fortbildungsziele auch nach konkreten Berufsfeldern und -gruppen zu erheben, so daß ab dem Jahr 2000 auch Aussagen über das konkrete Fortbildungsverhalten von AFBG-Empfängern möglich sein sollten. Das Statistische Bundesamt legte hierfür anhand der dort vorhandenen Klassifizierung der Berufe einen Entwurf für eine Systematik der Fortbildungsziele vor. Unter Verweis darauf, daß Daten von Behörden nur dann erhoben werden sollen, wenn sie für den Gesetzesvollzug notwendig sind und den mit einer solchen Erhebung verbundenen Verwaltungsaufwand haben die Länder mehrheitlich die Auffassung vertreten, daß Aufwand und konkret anwendbarer Ertrag dieser Erhebung nicht in ange-

messenem Verhältnis stehen. Sie sprachen sich insofern gegen die zusätzliche Erfassung der konkreten Fortbildungsziele aus.

b) Maßnahmedauer und persönliche Situation der Geförderten

In einem Vergleich der Jahre 1996 und 1997 zeigt sich eine leichte Veränderung bezüglich der Geförderten, wenn die Maßnahmedauer betrachtet wird. So stieg der Anteil derjenigen Geförderten, die eine Maßnahme mit mehr als 18 Monaten absolvieren, von 1996 auf 1997 von 38,07 % auf 44,56 %. Dies könnte eine Tendenz der Förderung längerlaufender Fortbildungsmaßnahmen andeuten. Im einzelnen stellt sich dies wie folgt dar:

Prozentuale Anteile der Geförderten nach Maßnahmedauer

Zeitraum in Monaten	1996 **	1997
1 bis unter 3	0,71	0,26
3 bis unter 6	8,80	5,96
6 bis unter 9	15,66	11,81
9 bis unter 12	20,13	19,70
12 bis unter 15	11,67	12,49
15 bis unter 18	4,96	5,23
18 bis unter 21	5,76	6,29
21 bis unter 24	10,07	12,16
24 bis unter 30	12,32	14,66
30 bis unter 36	5,22	5,70
36 bis unter 42	2,68	3,23
42 bis 48	2,04	2,32
49 und mehr	nicht erfaßt	0,19

** aufgrund einer revidierten Statistik des Landes Hessen weichen die Daten geringfügig von den in Drucksache 13/9795 genannten Zahlen ab

Die Gesamtzahl der **weiblichen Geförderten** ist von 1996 auf 1997 von rd. 4.300 auf über 8.200 gestiegen, wobei aber der Anteil von Frauen an der Gesamtzahl der Geförderten von 1996 auf 1997 von 14,65 % auf 16,72 % nur leicht angestiegen ist. Der Frauenanteil bei den Geförderten insgesamt lag damit - trotz des Übergewichtes an Geförderten im Handwerksbereich - um rd. die Hälfte höher, als der Anteil von Teilnehmerinnen an Meisterprüfungen im Handwerk, der in den vergangenen Jahren durchweg rd. 10 % betrug (Berufsbildungsberichte 1997/1998, Kapitel 5.1). Bezogen auf die Zahl der Geförderten, die ein Fortbildungsziel im Bereich der Handwerksordnung anstrebten, lag der Anteil der Frauen mit rd. 14 % im Jahr 1997 bei Teilzeitmaßnahmen deutlich und bei den Vollzeitmaßnahmen mit rd. 12 % ebenfalls höher als der Anteil der Frauen insgesamt an Meisterprüfungen. Insgesamt verteilten sich der Anteil von männlichen und weiblichen Geförderten auf die Vollzeit- und die Teilzeitform der Förderung wie folgt:

	1996		1997	
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit
Männlich	16.566	8.549	26.200	14.884
Weiblich	2.743	1.569	5.012	3.250

In beiden Jahren lag der Frauenanteil bei den Teilzeitmaßnahmen mit 15,51 % und 17,92 % leicht über dem Anteil von Frauen an der Gesamtzahl der Geförderten (vgl. auch IV.3.b)1)).

Die **Altersstruktur** der Geförderten verdeutlicht, daß das AFBG die Hauptzielgruppe der unter dreißigjährigen Fachkräfte insbesondere im Bereich der Vollzeitmaßnahmen auch

erreicht. Rund 60 % der Geförderten waren 1997 dieser Altersgruppe zuzuordnen, im Jahr 1996 sogar 65 %. Dagegen ist der Anteil der über Fünfunddreißigjährigen mit rd. 15 % erwartungsgemäß relativ niedrig. In diesem Alter sind offenbar entweder die ersten Aufstiegsfortbildungen bereits absolviert, der berufliche Aufstieg ohne weitere formale Qualifikation gesichert oder aufgrund der persönlichen Berufs- oder Lebenssituation wird von den Interessenten unmittelbar die Teilzeitform der Fortbildung bevorzugt. Dies zeigt auch die Altersstruktur der Geförderten in Teilzeitmaßnahmen: Hier sind über die Hälfte der geförderten Teilnehmer im Jahr 1997 über 30 Jahre alt. Insgesamt sind die Anteile der einzelnen Altersgruppen:

Anteile der Altersgruppen in Prozent

	1996		1997	
	Vollzeit	Teilzeit	Vollzeit	Teilzeit
Alter d. Teilnehmers (am Jahresende)				
unter 20 Jahren	0,46	0,42	0,6	0,2
20 bis unter 25 Jahren	23,32	13,45	19,9	11,0
25 bis unter 30 Jahren	47,17	39,13	45,8	37,3
30 bis unter 35 Jahren	20,99	27,46	22,9	28,6
35 bis unter 40 Jahren	6,24	13,46	8,0	15,5
40 Jahre und älter	1,82	6,08	2,7	7,3

Die Kriterien „Familienstand" und „Zahl der Kinder oder sonstiger Unterhaltsberechtigter" werden aufgrund der datenschutzrechtlichen Vorschriften nur bei denjenigen erhoben, die eine Förderung für die Vollzeitfortbildung beantragen. Im Jahr 1996 waren 72,2 % und im Jahr 1997 71,3 % dieser Geförderten ledig. Die Zahlen für die Verheirateten betrugen 24,5 % im Jahr 1996 und 24,1 % im Jahr 1997. Im Jahr 1996 hatten von diesen 13,5 % ein oder mehrere Kinder, 1997 waren es 13,8 %. Der Anteil der Geförderten mit Kindern ist damit in etwa gleichgeblieben. Sonstige Unterhaltsberechtigte waren 1996 bei den Geförderten in 0,5 % und 1997 in 0,4 % der Fälle vorhanden.

Einen eigenen Hausstand und damit im Rahmen der Förderung von Vollzeitmaßnahmen einen Anspruch auf Berücksichtigung des Wohnbedarfs (235 DM pro Monat) und ggf. des Zuschlags für höhere Mieten (75 DM/Monat) hatten 70,64 % der Geförderten im Jahr 1996 und 73,24 % im Folgejahr. Dies entspricht der typischen Lebenssituation des Adressatenkreises, der in der Regel nicht mehr bei den Eltern wohnt (vgl. hierzu IV.3.b)5)).

Der weit überwiegende Anteil der Geförderten entfiel in den beiden zurückliegenden Jahren auf Deutsche im Sinne des Grundgesetzes, der Anteil der **Ausländer** an den Geförderten ist erheblich geringer als ihr Anteil an den Erwerbstätigen, der 8,01 % im Jahr 1997 betrug. So waren 1996 und auch 1997 von den Geförderten in Vollzeitmaßnahmen 97,3 % Deutsche i. S. des Grundgesetzes (2,7 % Ausländer, davon 1,2 % aus EU-Staaten). Bei den geförderten Teilnehmern an Teilzeitmaßnahmen hat sich der Anteil von Ausländern von 1996 auf 1997 von 2,8 % auf 3,3 % leicht erhöht (davon 1,2 % im Jahr 1996 und 1,5 % im Jahr 1997 aus Staaten der EU).

c) Förderungshöhe und -struktur

In § 10 AFBG ist geregelt, daß für Teilzeitmaßnahmen der Maßnahmebeitrag, also der Beiträge zu den Lehrgangs- und Prüfungsgebühren der Maßnahme, und im Bereich der Vollzeitmaßnahmen zusätzlich ein Beitrag zum Lebensunterhalt geleistet wird. Daneben werden für Alleinerziehende auch noch Kinderbetreuungskosten für Kinder unter zehn Jahren

bis zu einem Höchstbetrag von 200 DM pro Kind und Monat gefördert. Der Maßnahmebeitrag wird unabhängig von Einkommen und Vermögen und der Unterhaltsbeitrag in Abhängigkeit von Einkommen und Vermögen des Antragstellers und dessen nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten geleistet.

Nachdem der gesamte Förderumfang 1996 insgesamt rd. 237 Mio. DM betragen hat, davon 24,3 Mio. DM als Zuschüsse und 212,7 Mio. DM als bewilligte Darlehensansprüche, ist er im darauffolgenden Jahr um 41,5 % auf rd. 335,4 Mio. DM gestiegen (davon 45,1 Mio. DM Zuschüsse, 290,3 Mio. DM Darlehensansprüche). Zuschüsse und Darlehensansprüche haben sich dabei unterschiedlich entwickelt: Während die Darlehensansprüche um 36,8 % gestiegen sind, belief sich der Anstieg bei den Zuschüssen auf 85,6 %. In den Zuschüssen sind auch enthalten die Kinderbetreuungszuschüsse, die sich 1997 auf insgesamt auf 0,27 Mio. DM beliefen. Allerdings läßt sich aufgrund der Anlaufschwierigkeiten und des kurzen Zeitraums von nur zwei Vergleichsjahren noch keine Aussage darüber treffen, ob sich hier strukturelle Verschiebungen andeuten.

Insgesamt betrug der **durchschnittliche Förderbetrag**, also die finanziellen Gesamtaufwendungen bezogen auf die in dem entsprechenden Jahr Geförderten, im Jahr 1997 rd. 6.796 DM, während er im Jahr 1996 noch 8.147 DM betragen hatte. Dieses Absinken des durchschnittlichen Förderbetrages ist jedoch nicht auf einen erheblichen Anstieg der weniger finanzaufwendigen Teilzeitmaßnahmen zurückzuführen, die - wie oben dargestellt - anteilig nur wenig gestiegen sind. So betrug der durchschnittliche Förderungsbetrag 1996 bei Vollzeitgeförderten 10.165 DM und bei Teilzeitgeförderten 4.048 DM, im Jahr 1997 sank er um jeweils etwas mehr als 1.000 DM bei Vollzeitgeförderten auf 8.964 DM bzw. bei Teilzeitgeförderten auf 3.032 DM. Dies ist ebenfalls nicht auf einen Anstieg bei der Anrechnung von Einkommen zurückzuführen, da in den Jahren 1996 und 1997 der Anteil derjenigen, bei denen eine Einkommensanrechnung erfolgte, sogar von 23,8 % auf 23,0 % abgenommen und sich die durchschnittlich anzurechnenden Monatsbeträge aufgrund von Einkommensanrechnung beim jeweiligen Teilnehmer von 496 DM auf 232 DM und bei den Ehegatten von 354 DM auf 129 DM sogar mehr als halbiert haben. Möglicherweise könnte dies u. a. darin begründet liegen, daß bei Teilzeitmaßnahmen Beträge bis zu 8.000 DM in einem Zuge im Jahr 1996 ausgezahlt wurden, die Maßnahme erstreckte sich bis 1997, wobei aber keine Mittel mehr flossen und somit die Durchschnitte reduziert wurden.

Insgesamt zeigt sich, daß der Anteil der Einkommensanrechnungen von 1996 auf 1997 nahezu konstant geblieben, in den jeweiligen Beträgen sogar stark gesunken ist und daß die überwiegende Anzahl derjenigen, die an einer Vollzeitmaßnahme teilnehmen, in diesem Zeitraum der Aufstiegsfortbildung über kein weiteres Einkommen verfügen. Ebenso erfolgte auch bei denen, die Einkommen angerechnet bekommen haben, weiter eine Teilförderung.

Verteilung von Einkommen bei Vollzeitmaßnahmen

	1996			1997		
Jährliches Einkommen	Anzahl	Anteil in %	Anteil an Vollzeitfällen	Anzahl	Anteil in %	Anteil an Vollzeitfällen
unter 10.000	2260	45,07%	11,70%	3555	48,43%	11,39%
10.000-<20.000	601	11,99%	3,11%	723	9,85%	2,32%
20.000-<30.000	531	10,59%	2,75%	773	10,53%	2,48%
30.000-<40.000	651	12,98%	3,37%	973	13,25%	3,12%
40.000-<50.000	561	11,19%	2,91%	749	10,20%	2,40%
50.000-<60.000	241	4,81%	1,25%	329	4,48%	1,05%
60.000-<70.000	83	1,66%	0,43%	136	1,85%	0,44%
70.000-<80.000	50	1,00%	0,26%	57	0,78%	0,18%
80.000-<90.000	11	0,22%	0,06%	20	0,27%	0,06%
90.000-<100.000	12	0,26%	0,07%	12	0,16%	0,04%
100.000 und mehr	13	0,24%	0,06%	14	0,19%	0,04%
	5014		25,97%	7341		23,52%
ohne Einkommen/ ohne Angabe	14249			23871		

In den Zahlen der Tabelle sind auch alle enthalten, die gefördert wurden und ein Einkommen unterhalb der geltenden Freibeträge hatten. Ebenso sind alle enthalten, die nur den Maßnahmebeitrag für eine Vollzeitmaßnahme beantragt haben und aufgrund ihrer hohen Einkommen keinen Unterhaltsbeitrag bekommen.

Unter Zugrundelegung des durchschnittlichen Monatsbestandes an Geförderten in Vollzeitmaßnahmen errechnet das Statistische Bundesamt für das Jahr 1997 einen durchschnittlichen Förderungsbetrag pro Kopf der jeweils Anspruchsberechtigten pro Monat von 286 DM Zuschuß zum Unterhalt, 741 DM Unterhaltsdarlehen und 194 DM Kinderbetreuungszuschuß. Beim durchschnittlichen Kinderbetreuungszuschuß ist jedoch immer berücksichtigt, daß Anspruchsberechtigte mehr als ein Kind haben können und daher - trotz der pro Kind im Gesetz vorgesehenen Höchstgrenze von 200 DM pro Kind - insgesamt ein höherer Durchschnittsbetrag die Folge sein kann. Im Vorjahr betrugen diese Durchschnittsbeträge noch 279 DM für den Unterhaltszuschuß, 730 DM für das Unterhaltsdarlehen und 202 DM für die Kinderbetreuungszuschüsse (wegen möglicher Berücksichtigung von mehr als einem Kind).

Hinsichtlich des Unterhaltsbedarfs sieht § 10 Abs. 3 des AFBG weiterhin vor, daß die Vermögen des Antragstellers und seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten anzurechnen sind. Das Statistische Bundesamt erhält von den durchführenden Stellen in den Ländern entsprechend § 27 Abs. 3 nur Daten von dem nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten bezüglich dessen Einkommen und nicht bezüglich der Vermögenssituation. Somit sind Aussagen aufgrund der vorliegenden Statistik zur Vermögensanrechnung nur eingeschränkt hinsichtlich der Vermögen der Antragsteller möglich. Ebenfalls kann die Statistik keine Auskunft darüber geben, wieviele Anträge aufgrund der Vermögensanrechnung gänzlich abgelehnt worden sind oder wie sich die Vermögensanrechnung im einzelnen auf die Höhe der Förderung ausgewirkt hat.

Bei rd. 17 % der 19.309 Vollzeitgeförderten im Jahr 1996 wurden eine Vermögensanrechnung durchgeführt, im Jahr 1997 rd. 15,7 % der Vollzeitgeförderten. Verglichen mit der Anrechnung von Einkommen war damit die Anrechnung von Vermögen im Anteil stärker rückläufig.

III. Finanzielle Entwicklung

Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz ist ein Leistungsgesetz mit der Besonderheit einer Darlehensgewährung, wobei jeweils der gesonderte Abschluß von privatrechtlichen Verträgen zwischen den Fortbildungswilligen und der DtA vorgesehen ist. Insofern hat dieses Leistungsgesetz mit dem Zuschuß eine direkte und mit dem Darlehensanspruch eine indirekte Komponente. Der Zuschußanteil, die Freistellung von Zinsen während der Karenzzeit von zwei bis maximal vier Jahren, der Darlehenserlaß gemäß § 13 Abs. 6, Stundungen, Darlehensausfälle und die Verwaltungskosten der DtA sind gesetzliche Leistungen von Bund und Ländern und somit in den entsprechenden Haushaltsplänen zu veranschlagen.

1. Haushaltsansätze 1996 bis 1998 und Mittelabflüsse

In den Beratungen im Deutschen Bundestag zum AFBG wurde der Finanzaufwand für die Leistungen nach diesem Gesetz auf der Grundlage von im Jahresdurchschnitt 90.000 dem Grunde nach förderfähigen Teilnehmern an Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen in folgender Höhe geschätzt (Drucksache 13/3698):

	1996	1997	1998	1999	2000
			in Mio. DM		
Gesamtkosten	169	247	311	448	455
davon Bund	127	185	234	337	342
davon Länder	42	62	77	112	113

Dabei wurde von Finanzierungsanteilen für den Bund von 65 % und für die Länder von 35 % ausgegangen. Im Laufe des weiteren parlamentarischen Verfahrens haben sich Bund und Länder darauf geeinigt, daß der Bund 78 % und die Länder 22 % des Finanzaufwandes tragen (§ 28 AFBG). Die Finanzaufwendungen des Bundes werden zu 60 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und zu 40 % aus dem Haushalt des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie aufgebracht. Dementsprechend sahen die Veranschlagungen des Bundes wie folgt aus:

Tatsächliche Veranschlagung Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Bundesanteil)

	1996	1997	1998	1999
			in Mio. DM	
Gesamt Bund	100	193	166,7	80
davon BMBF (Epl 30)	60	116	100	
davon BMWi (Epl 09)	40	77	66,7	80

Der Betrag für 1997 war dabei höher angesetzt als in der ursprünglichen Gesetzesinitiative, um so den im Gesetzgebungsverfahren reduzierten Anteil der Länder von Seiten des Bun-

des aufzufangen. Tatsächlich wurden in den vergangenen Jahren erheblich weniger Finanzmittel benötigt, als in den ohnehin schon gegenüber der Gesetzesinitiative reduzierten Planung im Bundeshaushalt veranschlagt. Die Mittelabflüsse betrugen

	1996	1997	1998	1999 (Stand 22.3.1999)
		in Mio. DM		
Gesamt Bund	13,8	50,4	56,1	15,6
davon BMBF (Epl 30)	8,4	30,5	33,7	4,1
davon BMWi (Epl 09)	5,4	19,9	22,4	11,5
Gesamt Länder	3,95	14,2	15,8	4,4

Bei Zugrundelegung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Teilung der finanziellen Belastungen ergibt sich ein Gesamtbetrag der für das AFBG geflossenen Finanzmittel in Höhe von insgesamt 17,95 Mio. DM im Jahr 1996, 65,13 Mio. DM im Jahr 1997 und 71,9 Mio. DM im Jahr 1998. Im I. Quartal 1999 flossen 20 Mio. DM ab. Mit diesen Mitteln konnte im Rahmen des AFBG ein Fördervolumen in Höhe von 814,3 Mio. DM (einschließlich Darlehen) in diesen Jahren bewirkt werden. Dabei muß berücksichtigt werden, daß der überwiegende Teil dieses Betrages im Wege der Darlehensverträge zwischen DtA und den Fortbildungswilligen zustande kommt und rückzahlbar ist.

Die Zuschüsse im Rahmen der Unterhaltsförderung machen vom Fördervolumen der Jahre 1996 und 1997 mit einem Gesamtumfang von rd. 69,5 Mio. DM einen Anteil von 11,5 % aus. Die über diesen Betrag hinausgehenden 13,58 Mio. DM aus den Bundes- und Länderhaushalten 1996/97 sind vor allem für zu erstattende Zinsen, aber auch für sonstige Kosten bei der DtA sowie für Verwaltungskosten u. a. der Datenzentrale Baden-Württemberg und des Statistischen Bundesamtes angefallen.

2. Verwendung der Mittel in den Bundesländern

Bei einer Betrachtung des Mittelflusses in die verschiedenen Bundesländer wird deutlich, in welchen Ländern das AFBG stärker oder weniger stark in Anspruch genommen wird. Dies gibt neben der Zahl der Geförderten weitere Hinweise darauf, wie sich das Verhältnis zwischen Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen in den jeweiligen Ländern finanziell auswirkt und wo die Zielsetzung einer verstärkten Inanspruchnahme von Aufstiegsfortbildungen und einer erhöhten Chance für die berufliche Selbständigkeit mehr oder weniger realisiert wird.

Finanzieller Aufwand 1997 nach Bundesländern

Land	Geförderte			Finanzieller Aufwand			Durchschnittl. Förderungsbetrag *			Anteil an	
	insgesamt	Vollzeit	Teilzeit	zusammen	Darlehen	Zuschuss	zusammen	Vollzeitgeförd.	Teilzeitgeförd.	Geförderten insgesamt	Wohnbevölkerung **
	Anzahl			1 000 DM			DM				
Baden-Württemberg.....	7 698	4 912	2 786	46 791	39 954	6 837	6 078	7 939	2 793	15,60%	12,61%
Bayern.....	10 319	7 485	2 834	66 634	57 494	9 140	6 457	7 772	2 913	20,91%	14,66%
Berlin.....	724	480	244	6 871	5 917	954	9 490	12 363	3 839	1,47%	4,24%
Brandenburg	801	297	504	4 827	4 428	398	6 026	10 605	3 260	1,62%	3,11%
Bremen.....	378	213	165	2 623	2 282	341	6 938	10 119	2 831	0,77%	0,83%
Hamburg.....	720	467	253	5 634	4 805	829	7 824	10 330	3 200	1,46%	2,09%
Hessen.....	3 438	2 207	1 231	23 470	19 969	3 500	6 827	9 024	2 853	6,97%	7,35%
Mecklenburg-Vorp.....	695	222	473	3 338	2 988	350	4 803	9 120	2 757	1,41%	2,23%
Niedersachsen.....	4 384	3 052	1 332	32 044	27 289	4 755	7 309	9 459	2 376	8,88%	9,51%
Nordrhein-Westfalen....	10 957	7 171	3 786	88 631	77 141	11 490	8 089	10 374	3 723	22,20%	21,87%
Rheinland-Pfalz.....	2 540	1 394	1 146	14 914	13 043	1 871	5 872	8 490	2 665	5,15%	4,86%
Saarland.....	532	263	269	2 814	2 414	400	5 290	8 589	2 039	1,08%	1,32%
Sachsen.....	2 187	736	1 451	10 551	9 670	881	4 825	7 955	3 185	4,43%	5,58%
Sachsen-Anhalt.....	857	375	482	5 336	4 731	605	6 227	10 086	3 182	1,74%	3,35%
Schleswig-Holstein.....	1 925	1 375	550	13 879	11 925	1 954	7 210	9 197	2 243	3,90%	3,33%
Thüringen.....	1 191	563	628	7 021	6 195	825	5 895	8 813	3 221	2,41%	3,06%
Deutschland.....	**49 346**	**31 212**	**18 134**	**335 378**	**290 246**	**45 131**	**6 796**	**8 964**	**3 032**	100,00%	100,00%

* Zur Berechnung des durchschnittlichen Förderungsbetrages wurden auch solche Geförderte mit einbezogen, deren Maßnahmebeitrag (Darlehen) bereits im Vorjahr nachgewiesen wurde. Die Beträge fallen des halb geringer aus als im Vorjahr (1996)

** Jahresende 1995 gem Statistische Jahrbuch 1997, S.47

Die Übersicht zeigt, daß im Jahr 1997 - wie zu erwarten - der größte Teil des finanziellen Aufwandes, nämlich 60.2 %, in die drei Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen floß. In diesen Länder waren in diesem Jahr insgesamt 58,7 % der Geförderten vertreten. Bei einem Vergleich zwischen Bayern und Nordrhein-Westfalen zeigt sich jedoch, daß bei einer in etwa gleich großen Anzahl von Geförderten insgesamt, wie auch von Vollzeitgeförderten, der durchschnittliche Förderungsbetrag in Bayern mit 6.457 DM um 25,3 % unter dem von Nordrhein-Westfalen mit 8.089 DM lag, in Baden Württemberg betrug er 6.078 DM. Bei den Vollzeitmaßnahmen liegt Bayern mit einem Förderungsbetrag von 7.772 DM um 33 % unter dem Wert von Nordrhein-Westfalen (10.374 DM), in Baden-Württemberg betrug er 7.939 DM. Den höchsten finanziellen Aufwand gab es pro Förderfall in Berlin, wo der durchschnittliche Förderungsbetrag insgesamt bei 9.490 DM lag und bei den Vollzeitförderungen bei 12.363 DM.

Bei Nichtberücksichtigung der Darlehensteile, der Zinssubventionen und der sonstigen Kosten sind in die Länder folgende, in der nachstehenden Tabelle dargestellten Beträge aus dem Bundeshaushalt geflossen:

DIREKTER MITTELABFLUSS AN DIE LÄNDER

Land	1996 Mittelabfluß insgesamt Mittelabfluß aus Kapitel 3003 Titel 681 05 Mittelabfluß aus Kapitel 0902 Titel 681 61 in Mio DM	1997 Mittelabfluß insgesamt Mittelabfluß aus Kapitel 3003 Titel 681 05 Mittelabfluß aus Kapitel 0902 Titel 681 61 in Mio DM	1998 Mittelabfluß insgesamt Mittelabfluß aus Kapitel 3003 Titel 681 05 Mittelabfluß aus Kapitel 0902 Titel 681 61 in Mio DM	1999 I. Quartal Mittelabfluß insgesamt Mittelabfluß aus Kapitel 3003 Titel 681 05 Mittelabfluß aus Kapitel 0902 Titel 681 61 in Mio DM
Baden-Württemberg	2.291.779,62 1.375.067,78 916.711,84	5.750.032,08 3.450.019,25 2.300.012,83	5.180.819,91 3.198.491,95 2.072.327,96	1.336.775,70 533.180,23 803.595,47
Bayern	2.306.451,00 1.383.870,00 922.581,00	8.811.294,07 5.319.174,07 3.492.120,00	8.110.885,33 4.834.153,53 3.276.731,80	2.403.600 969.060,00 1.434.540,00
Berlin	320.950,50 192.570,30 128.380,20	1.113.271,60 667.962,90 445.308,70	1.014.741,90 608.845,30 405.896,60	124.661,40 0,00 124.375,00
Brandenburg	0,00 0,00 0,00	468.227,75 280.936,64 187.291,11	386.813,21 232.087,94 154.725,27	152.016,54 91.209,93 60.806,61
Bremen	23.536,50 14.121,90 9.414,60	335.123,10 201.073,86 134.049,24	336.908,52 202.145,10 134.763,42	81.442,14 48.865,28 32.576,86
Hamburg	156.000,00 93.600,00 62.400,00	763.915,62 458.349,36 305.566,26	742.397,68 445.438,62 296.959,06	210.969,72 82.144,77 128.824,95
Hessen	1.179.387,25 707.632,37 471.754,93	2.973.752,34 1.784.251,40 1.189.500,94	2.773.710,39 1.664.226,24 1.109.484,15	735.064,98 144.688,75 590.376,23
Mecklenburg-Vorpommern	91.042,38 54.625,43 36.416,95	301.849,86 181.109,92 120.739,94	339.122,16 203.473,27 135.648,89	96585,84 40.210,09 56.375,75

Niedersachsen	1.600.000,00	4.745.485,00	3.722.380,66	1.002.773,46
	960.000,00	2.847.291,00	2.233.428,37	404.740,44
	640.000,00	1.898.194,00	1.488.952,29	598.033,02
Nordrhein-Westfalen	3.338.453,82	10.527.813,00	8.634.757,56	2.050.233,90
	2.003.072,29	6.316.688,20	5.180.854,52	1.230.140,34
	1.335.381,53	4.211.125,46	3.453.903,04	820.093,56
Rheinland-Pfalz	594.682,61	1.642.805,05	1.590.494,10	409.734,78
	356.809,57	985.683,03	954.296,44	245.840,86
	237.873,04	657.122,02	636.197,66	163.893,92
Saarland	102.531,00	362.243,72	284.319,54	35.072,70
	61.518,60	255.258,91	170.591,52	15.365,84
	41.012,40	106.984,81	113.728,02	19.706,86
Sachsen	300.000,00	759.704,88	1.010.987,64	333.939,84
	180.000,00	455.822,93	606.592,62	130.311,80
	120.000,00	303.881,95	404.395,02	203.628,04
Sachsen-Anhalt	60.173,10	566.262,06	547.173,12	123.373,84
	36.103,86	339.757,23	328.303,87	50.541,19
	24.069,24	226.504,83	218.869,25	73.032,65
Schleswig-Holstein	546.000,00	2.100.000,00	1.248.000,00	351.000,00
	327.600,00	1.413.360,00	748.800,00	0,00
	218.400,00	686.640,00	499.200,00	351.000,00
Thüringen	314.545,14	691.081,61	753.929,96	248.738,10
	188.727,14	414.648,57	452.360,60	149.242,86
	125.818,00	276.433,04	301.569,36	99.495,24
Gesamt	12.585.532,97	41.912.862,40	36.674.149,28	9.695.610,24
	7.935.319,24	25.371.387,27	21.972.114,49	4.135.255,98
	4.650.213,73	16.541.475,13	14.702.034,79	5.560.354,26

Drucksache 374/99

Weiterhin sind an die Deutsche Ausgleichsbank für Zinssubventionen und Darlehensförderung geflossen:

	1996	1997	1998	1999 (Stand 31.3.)
			in DM	
aus BMBF-Titel:	131.709	4.973.591	11.546.750	0,00
aus BMWi Titel:	87.806	3.315.727	7.651.176	5.892.912

Erwartungsmäß stiegen die hierfür notwendigen Bundesmittel von 1997 nach 1998 von rd. 8,3 Mio. DM auf 19,2 Mio. DM stark an. Auch in den kommenden Jahren muß insbesondere aufgrund der ansteigenden Zahl von Darlehenserlassen mit einem weiteren Anstieg gerechnet werden.

Das Statistische Bundesamt erhielt 1996 einen Betrag von 328.700 DM, in den Jahren 1997 und 1998 jeweils 150.100 DM nur aus dem BMBF-Titel. Auch für 1999 sind hierfür 150.100 DM eingeplant.

Die Kosten der Leistungen der Datenzentrale Baden-Württemberg im Rahmen des AFBG beliefen sich in den vergangenen Jahren auf insgesamt.

1995	1996	1997	1998	1999 (geplant)
	in DM			
14.767	129.165	49.534	70.000	80.000

3. Darlehensgewährung durch die Deutsche Ausgleichsbank (DtA)

Mit dem Bankdarlehen hatte der Gesetzgeber **eine im Rahmen eines gesetzlichen Förderanspruchs neue Förderform** eingeführt, für die es in anderen Leistungsgesetzen kein Beispiel gab. (Beim BAföG wurden verzinsliche Bankdarlehen nur für Sonderfälle einer längeren bzw. nicht planmäßig verlaufenden - vgl. § 17 Abs. 3 BAföG - eingeführt, im übrigen werden unverzinsliche Staatsdarlehen gewährt.)

a) Fördermöglichkeiten gemäß AFBG

Grundsätzlich gewährt §§ 12, 13 AFBG im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens: Bewilligung eines Rechtsanspruchs auf die Gewährung eines Darlehens durch die Deutsche Ausgleichsbank durch das Amt in einem öffentlich-rechtlichen Bescheid, der umfaßt:

- einen **Teil des Unterhaltsbeitrages** bei Vollzeitmaßnahmen
- den **Maßnahmebeitrag**, d.h. Lehrgangs- und Prüfungsgebühren, bei Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen.

In einem weiteren Schritt Abschluß eines privatrechtlichen Kreditvertrages auf Verlangen des Antragstellers, der frei entscheiden kann, ob und in welcher Höhe er den bewilligten Darlehensrahmen ausschöpft.

Die maximale Höhe des Darlehensteils des Unterhaltsbeitrags ist abhängig von der Obergrenze der Förderung, von Familienstand und Zahl der Kinder:

bis 30.06.1998	ab 01.07.1998
1.050 DM für Alleinstehende ohne Kind (davon 375 DM Zuschuß/**675 DM Darlehen**)	1.065 DM für Alleinstehende ohne Kind (davon 383 DM Zuschuß/**682 DM Darlehen**)
1.300 DM für Alleinstehende mit einem Kind (davon 375 DM Zuschuß/**625 DM Darlehen**)	1.315 DM für Alleinstehende mit einem Kind (383 DM Zuschuß/**932 DM Darlehen**)
1.470 DM für Verheiratete (375 DM Zuschuß/**1.095 DM Darlehen**)	1.485 DM für Verheiratete (383 DM Zuschuß/**1.102 DM Darlehen**)
1.720 DM für Verheiratete mit einem Kind (375 DM Zuschuß/**1.345 DM Darlehen**)	1.735 DM für Verheiratete mit einem Kind (383 DM Zuschuß/**1.352 DM Darlehen**)
1.970 DM für Verheiratete mit zwei Kindern (375 DM Zuschuß/**1.595 DM Darlehen**)	1.985 DM für Verheiratete mit zwei Kindern (383 DM Zuschuß/**1.602 DM Darlehen**)

Die maximale Darlehenshöhe für den Maßnahmebeitrag beträgt 20.000 DM.

b) Volumen und Struktur der Darlehensförderung

Insgesamt stieg das gesamte Volumen der Darlehensansprüche von 1996 auf 1997 von rd. 212 Mio. DM auf rd. 290 Mio. DM. Der Anteil der Förderung durch Darlehen bildete 1996 mit rd. 90 % und 1997 mit rd. 87 % das Schwergewicht des gesamten Fördervolumens (Zuschuß und Darlehen).

Dabei entfällt der Hauptanteil der Darlehensförderung auf Lehrgänge im Handwerksbereich: 1996 mit 80,6 % und 1997 mit 75,2 %, gefolgt von Lehrgängen für die Prüfungsvorbereitung nach BBiG bei den Industrie- und Handelskammern 1996 mit 13,3 % und 1997 mit 16 %.

1997 wurden mit rd. 170 Mio. DM für Darlehen zur Finanzierung der Maßnahmekosten erheblich mehr bewilligt als mit rd. 120 Mio. DM Darlehensanteil an Unterhaltsbeiträgen. Allerdings ist der Anteil der Ansprüche auf Darlehen im Rahmen der Unterhaltsbeiträge an den Darlehen insgesamt von 1996 auf 1997 gestiegen. So betrug ihr Anteil 1996 erst rd. 31,8 %, 1997 war der Anteil der Unterhaltsdarlehen auf 41,6 % angestiegen. Entsprechend sank der Anteil der Darlehen für den Maßnahmebeitrag. Allerdings läßt die Zahlenentwicklung von 2 Jahren noch keine Rückschlüsse auf die künftige strukturelle Entwicklung zu. So kann z. B. der prozentuale Rückgang des Maßnahmebeitrages nicht als signifikant betrachtet werden, da die Darlehen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren unter 8.000 DM i.d.R. in einer Summe ausgezahlt werden, auch wenn die Maßnahme noch im Folgejahr als gefördert gilt.

Entsprechend dem in § 13 Abs. 6 vorgesehenen Anspruch auf Erlaß von 50 % des Maßnahmedarlehens im Falle der Gründung oder Übernahme eines Unternehmens oder einer freiberuflichen Existenz sowie des Einstehens des Bundes hierfür und für entstehende Vorfälligkeitsentschädigungen und Zinsen gemäß § 13 Abs. 3 AFBG ist daher absehbar, daß die finanziellen Aufwendungen für die Darlehenssubventionierung in Zukunft steigen werden.

Wie unter I. 2. a) dargestellt, strebt die überwiegende Mehrzahl der Geförderten einen Fortbildungsabschluß im Handwerk oder Gewerbebereich an, in dem erfahrungsgemäß die Quote derer, die sich selbständig machen oder einen Betrieb übernehmen wollen, besonders hoch ist. Vor dem Hintergrund des in vielen Betrieben anstehenden Generationswechsels - allein im Handwerk werden bis zu 200.000 Übernahmen erwartet - leistet damit das

AFBG indirekt auch einen Beitrag zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in mittelständischen Unternehmen.

c) Bewilligte Darlehen

Die Berechnung des Bewilligungsrahmens auf Basis der Anträge erfolgt durch zentrale Rechenzentren, die von den zuständigen Landesbehörden für Aufstiegsfortbildungsförderung mit diesen Aufgaben betraut sind. Der Bewilligungsrahmen wird der Deutschen Ausgleichsbank (DtA) für jeden Antragsteller seitens der Landesbehörden mitgeteilt. Abwicklung und Auszahlung der Darlehen werden von der DtA vorgenommen, mit der hierüber von Bund und Bundesländern ein gesonderter Geschäftsbesorgungsvertrag mit Wirkung zum 26. April 1996 geschlossen wurde.

Von August 1996 (Eingang der ersten Darlehensanträge bei DtA) bis zum 31. März 1999 wurden durch die DtA insgesamt 71.732 **Rahmendarlehensverträge** mit einem **Gesamtvolumen von 771.445.257,96 DM** bewilligt, davon sind **742.504.320,98 DM** bereits an die Darlehensnehmer ausgezahlt.

Die Darlehensbewilligungen der DtA, die den Darlehensanteil zum Unterhaltsbeitrag und zum Maßnahmebeitrag zusammenfassen, verliefen - verteilt auf die Jahre - wie folgt:

	1996	1997	1998	1999 (bis 31.3.1999)	Gesamt
abgeschlossene Darlehensverträge (Anzahl)	8 281	33 579	23.043	6.829	71.732
Bewilligungsvolumen (in Mio. DM)	87,9	344,2	260,8	78,5	771,4
ausgezahlt (in Mio. DM)	68,6	325,5	264,1	84,3	742,5

Die 1998 über dem Bewilligungsniveau liegende Auszahlungsquote ist darauf zurückzuführen, daß 1998 Darlehensbeträge, die 1996 und 1997 bewilligt wurden, erst im Laufe des Jahres 1998 zur Auszahlung kamen. Dieses Auseinanderfallen von Bewilligungs- und Auszahlungsvolumen ist dadurch begründet, daß bei Maßnahmedarlehen über 8.000 DM im Rahmen der von den Ländern angegebenen Fälligkeiten ausgezahlt wird. Diese Fälligkeiten liegen in Einzelfällen bis zu 12 Monaten in der Zukunft. Darüber hinaus werden Unterhaltsdarlehen monatlich ausgezahlt. Auch hier bestehen künftige Auszahlungsansprüche der Darlehensnehmer.

Verläßliche Aussagen über die Struktur und die tatsächliche Inanspruchnahme der durch die Landesbehörden bewilligten Darlehensrahmen sind nur bedingt möglich, da die Ermittlungen der Bundesstatistik, die Angaben der Länder zur Antragsentwicklung und die Daten der Ausgleichsbank nur eingeschränkt vergleichbar sind. So richten sich die Daten der DtA - im Gegensatz zu den Erhebungen des StaBuA - bankenüblich auf das Geschäftsjahr und erfassen nur den Darlehensanteil. Die Daten der Länder umfassen dagegen alle Anträge auf Förderung, also Darlehens- und Zuschußanteil. Hinzu kommt, daß nach Bescheid durch die zuständigen Stellen der Länder der Fortbildungswillige innerhalb von drei Monaten an die DtA herantreten und einen gesonderten privatrechtlichen Vertrag auf der Basis des im Bescheid ausgewiesenen Darlehensrahmens erneut „beantragen" muß.

Seitens der Länder wurden 1996 und 1997 rund 61.000 Anträge nach AFBG (d. h. Zuschuß und Darlehen) bewilligt. Daß die DtA im gleichen Zeitraum etwa 42.000 Darlehensverträge abgeschlossen hat, zeigt allerdings, daß zumindest nicht alle Antragsteller Darlehensförderung in Anspruch genommen haben dürften. Ein Teil dieser Differenz ist auch auf den Dreimonatszeitraum für die Beantragung des Darlehens bei der DtA zurückzuführen.

Da der Darlehensnehmer bei der DtA auch ein geringeres Darlehen in Anspruch nehmen kann, als ihm seitens der Landesbehörden bewilligt wurde und die DtA die jeweiligen Bewilligungsrahmen statistisch nicht erfaßt sondern nur das tatsächlich vertraglich vereinbarte Darlehensvolumen, ist eine konkrete Aussage darüber kaum möglich, inwieweit die Antragsteller die bewilligten Darlehensrahmen ausgeschöpft haben. Faßt man aber das gesamte Bewilligungsvolumen von 1996 und 1999 (Stand 31.3.1999) zusammen (771,5 Mio DM) und vergleicht dieses mit dem Darlehensvolumen der DtA im gleichen Zeitraum (742,5 Mio DM), zeigt dieser Vergleich zumindest tendenziell, daß die bewilligten Darlehensrahmen seitens der Antragsteller nicht in allen Fällen voll ausgeschöpft worden sein können.

Daß die Darlehensnehmer in teilweise erheblichem Umfang sowohl die ihnen bewilligten Maßnahmedarlehen, wie auch die Unterhaltsdarlehen nicht voll in Anspruch nehmen (wobei Darlehen für Unterhaltsbeiträge naturgemäß weit weniger betroffen sind) läßt sich nach Ansicht der DtA so erklären, daß sich Antragsteller insbesondere aus dem Handwerksbereich bemühen, ihre Schuldenlast vor dem Hintergrund einer späteren beruflichen Selbständigkeit so gering wie möglich zu halten.

Da die DtA lediglich prüft, ob sich die bei der DtA beantragten Darlehen im Rahmen der Bewilligung der zuständigen Landesbehörden bewegen, enthalten die Daten der DtA keine Strukturangaben. Eine Aussage über die Unterteilung nach Voll- und Teilzeitmaßnahmen und damit nach Maßnahme - und Unterhaltsdarlehensteil ist bei den tatsächlich in Anspruch genommenen Darlehen demzufolge nicht möglich.

Eine durch die DtA manuell durchgeführte Sonderauswertung hat ergeben, daß die Darlehen zum Maßnahmebeitrag durchschnittlich bei 10.000 DM liegen. Damit liegt der durchschnittliche Förderbetrag im Rahmen der maximalen Obergrenze von 20.000 DM für Maßnahmebeiträge.

Bei Unterhaltsdarlehen liegt der Auszahlungsbetrag bei durchschnittlich knapp unter 800 DM/je Monat. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommt auch das StaBuA, das für 1997 ein monatliches Darlehen von im Durchschnitt 742 DM zum Unterhalt ermittelt hat.

d) Änderungen und Rückzahlungen

Bei allen Änderungen der Bewilligungsbescheide durch die Landesbehörden erfolgen entsprechende Änderungen der Darlehensverträge der DtA. Dabei kann es sich um die Fortschreibung oder Erweiterung bestehender Darlehensverträge handeln, aber auch um Kürzungen wegen Abbruch, Wegfall der Leistungsvoraussetzungen, geänderte Tatbestände etc. Das bedeutet, daß die konkrete Durchführung und Umsetzung des Darlehensanspruchs durchaus ein komplexerer Vorgang mit mehreren Stufen und Abschnitten und damit jeweils bedingter Vertragsänderungen zwischen DtA und Fortbildungswilligen sein kann. 1997 sind insgesamt rd. 14.000, bis zum 30.12.1998 gut 13.000 und im 1 Quartal 1999 rd. 2.500 Änderungen der Darlehensverträge der DtA aufgrund geänderter Bescheide der Bewilligungsbehörde zu verzeichnen.

Der überwiegende Teil der Änderungen bezieht sich auf Erweiterungen der Bewilligungen für neue Maßnahmeabschnitte. Da das AFBG, insbesondere bei Vollzeitmaßnahmen, Bewilligungen nur in Zeiträumen bis zu einem Jahr vorsieht, werden die Leistungen von den Landesbehörden sukzessive im Rahmen von neuen Bewilligungsbescheiden (Folgebewilligungen)gewährt.

Wenn der Leistungsempfänger die Fortbildungsmaßnahme abbricht, entscheiden die Landesbehörden, welche Leistungen der Antragsteller zurückzuerstatten hat. 559 bestehende Darlehensverhältnisse mußten im Berichtszeitraum aus diesem Grund gekürzt werden. Davon haben 283 Darlehensnehmer den Rückzahlungsbetrag leisten können; 252 Darlehen werden z. Z. als „notleidend" im banküblichen Sinne (eine fällige Rückzahlungsleistung wird nicht erbracht) von der DtA geführt. Hierin enthalten sind 12 Darlehen, bei denen die Ga-

rantie des Bundes in Anspruch genommen werden wird, weil die Darlehensnehmer unbekannt verzogen sind.

Die Darlehensverträge der DtA verteilen sich auf die Länder wie folgt:

Darlehen bis 31.3.1999

Bundesland	Anzahl der Darlehensverträge	davon notleidende Darlehen
Baden-Württemberg	10.519	50
Bayern	14.694	31
Bremen	490	3
Hamburg	1.339	7
Hessen	5.163	44
Niedersachsen	6.321	17
Nordrhein-Westfalen	16.063	53
Rheinland-Pfalz	3.647	17
Schleswig-Holstein	2.702	7
Berlin	1.679	8
Brandenburg	1.157	2
Mecklenburg-Vorpommern	971	2
Saarland	686	1
Sachsen	3.269	4
Sachsen-Anhalt	1.189	0
Thüringen	1.743	6
Gesamt	71.732	252

Durch die teilweise rückwirkende Bewilligung von Maßnahmeabschnitten, insbesondere 1996, wurden Darlehen ausgezahlt, bei denen die Karenzzeit zum Auszahlungszeitpunkt bereits abgelaufen war. Daher erfolgten bereits seit 1996 reguläre Darlehensrückzahlungen. In der Rückzahlung befinden sich 7.367 Darlehen. Voll zurückgezahlt sind bereits 2.108 Darlehen. Stundungsgesuche werden auf Grundlage der Regelung der Bundeshaushaltsordnung von der DtA entschieden. 394 Darlehensnehmer haben um Stundung der Rückzahlung gebeten, in 100 Fällen sind bereits Rückforderungen gestundet worden, so daß das gesamte Stundungsvolumen sich auf rd. 700.000 DM beläuft.

Bei den ausgereichten Darlehen wurden bis zum 31.10.1998 außerplanmäßige Tilgungen in Höhe von rd. 7,5 Mio. DM vorgenommen. Das sind rd. 1,2 % der von der DtA zu diesem Zeitpunkt ausgereichten Darlehensvolumina.

e) Darlehenserlasse und Existenzgründungen

Mit der Existenzgründungskomponente des AFBG soll der Start in die Selbständigkeit erleichtert werden. Wer sich innerhalb von 2 Jahre nach erfolgreich bestandener Abschlußprüfung durch Gründung oder Übernahme eines Unternehmens oder einer freiberuflichen Existenz selbständig macht und bis Ende des 1. Jahres der Selbständigkeit mindestens 2 sozialversicherungspflichtige Mitarbeiter(innen) mindestens 4 Monate beschäftigt hat, erhält auf Antrag die Hälfte des Darlehens für Prüfungs- und Lehrgangsgebühren (Maßnahmebeitrag) erlassen, also maximal bis zu 10.000 DM.

Bis 31.03.1999 haben insgesamt 692 Darlehensnehmer einen solchen Antrag auf Teilerlaß gestellt. In 251 Fällen lagen die Voraussetzungen des Gesetzes vor und die DtA konnte die Hälfte des Maßnahmedarlehens erlassen. Dabei werden zunehmend mehr Teilerlasse gewährt. Nachdem in 1996 kein Antrag auf Teilerlaß vorlag, gab es in 1997 bereits 12 Anträge mit einem Volumen von 24.078,50 DM und bis zum 31. Dezember 1998 weitere 129 Anträge mit einem Volumen von 472.585,81 DM. Im I. Quartal 1999 sind bereits 110 Fälle mit einem Volumen in Höhe von 427.315,64 DM angefallen.

Angesichts der Dauer von Meisterprüfungskursen von im Durchschnitt über alle Kursarten gerechnet fast 2 Jahren ist es nicht ungewöhnlich, daß bislang wenige Existenzgründungen

der Geförderten stattgefunden haben. Diese Entwicklung bei Existenzgründung von Geförderten wird sich in Zukunft aber weiter verstärken, da zunehmend mehr Darlehensnehmer die Prüfungen abschließen und allein vom Zeitablauf her die Kriterien für Existenzgründung oder Übernahme erfüllen können.

Die hohe Zahl der Ablehnungen, immerhin von fast 60 % der bisherigen Anträge, ist nach Auskunft der DtA vor allem auf folgende Gründe zurückzuführen:

- **die Voraussetzung, innerhalb des 1. Jahres der Selbständigkeit mindestens 4 Monate 2 sozialversicherungspflichtige Mitarbeiter(innen) zu beschäftigen, konnte nicht erfüllt werden.**
- **die Karenzzeit war zum Zeitpunkt der Existenzgründung bereits abgelaufen,**
- **der Darlehensnehmer hat sich vor Abschluß der Maßnahme mit Sondergenehmigung der Kammer selbständig gemacht.**

Für Existenzgründungserlasse wurden von der DtA mit Bund und Ländern insgesamt 923.979,95 DM zu Lasten der Bundes- bzw. Landeskassen abgerechnet. Hinzu kommen Darlehenserlasse (§§ 13 Abs. 9, 14 Abs. 2 AFBG) wegen Tod des Darlehensnehmers mit einem Volumen von 321.121,77 DM. Insgesamt ergibt sich bislang ein Betrag von 1.245.101,72 DM, den Bund und Länder übernommen haben.

Darlehenserlasse bis I. Quartal 1999

Land	Anzahl insgesamt:	davon		Betrag in DM
		Tod	Existenzgründung	
Bayern	38	6	32	152.447,25
Baden-Württemberg	36	7	29	153.643,23
Berlin	6		6	19.173,21
Brandenburg	6		6	19.583,50
Bremen	1		1	6.865,00
Hamburg	1		1	4 693,00
Hessen	18	5	13	100.402,75
Mecklenburg-Vorpommern	2		2	4.105,00
Niedersachsen	23	3	20	116.414,36
Nordrhein-Westfalen	67	4	63	330.308,12
Rheinland-Pfalz	18	3	15	93.513,90
Saarland	1		1	3.222,50
Sachsen	22	1	21	81.030,91
Sachsen-Anhalt	6	1	5	22.311,01
Schleswig-Holstein	16		16	63.587,14
Thüringen	22	2	20	73.800,84
Gesamt	283	32	251	1.245.101,72

f) Zinssatz

Die Darlehen werden zu einem günstigen Zinssatz und ohne zusätzliche Absicherung zur Verfügung gestellt. Der Vorteil liegt nicht nur in der Zinsvergünstigung gegenüber dem üblichen Marktzins für Konsumentenkredite, sondern auch in der Erlangung eines Kredits für die Fortbildung. Der Zinsvorteil läßt sich einerseits indikativ aus dem Vergleich mit dem BF-Darlehen im Jahr 1996 wie unten dargestellt entnehmen. Andererseits wäre nach Angaben der DtA eine Finanzierung der Ausbildungskosten ohne Sicherheiten lediglich über ein persönliches Kleindarlehen möglich. Der Lebensunterhalt wäre typischerweise nur über eine Ausschöpfung des Kontokorrent zu finanzieren. In beiden Fällen liegen die Marktzinsen i. d. R. bei mehr als 10 % p. a.

Darlehen nach dem AFBG sind für den Antragsteller während der Dauer der Maßnahme und einer anschließenden Karenzzeit von 2, maximal jedoch für eine Dauer von 4 Jahren, zins- und tilgungsfrei. Danach sind die Darlehen für den Antragsteller variabel verzinslich. Der Zinssatz gilt jeweils für sechs Monate der Frankfurt Interbank Offered Rate (FIBOR) für die Geldbeschaffung von ersten Adressen auf dem deutschen Markt mit einer Laufzeit von 6 Monaten, nach dem Stand vom 01. April und 01. Oktober, zuzüglich eines Verwaltungskostenaufschlags in Höhe von 1 %. (Ab dem 01.04.1999 gilt der EURIBOR, siehe unter IV.1.b)) Nach Ablauf der Maßnahme und der Karenzzeit erhöht sich für den Darlehensnehmer der Zinssatz um 0,7 % Risikoaufschlag.

Seit Inkrafttreten des AFBG stellt sich die Zinsentwicklung wie folgt dar:

	AFBG-Darlehen
1. April 1996	4,45 %
1. Oktober 1996	4,20 %
1. April 1997	4,35 %
1. Oktober 1997	4,55 %
1. April 1998	4,75 %
1. Oktober 1998	4,60 %
1. April 1999	3,97 %

Obwohl ein Vergleich mit marktüblichen Zinsen für unbesicherte Darlehen aufgrund der höchst unterschiedlichen Konditionen von Geschäftsbanken nicht möglich ist, gibt doch ein Vergleich mit dem früheren BF-Darlehen einen Hinweis auf die günstigeren Konditionen der AFBG-Darlehen. AFBG-Darlehen und BF-Darlehen wurden im 2. Quartal 1996 parallel gewährt. Die Verträge über BF-Darlehen hatten einen Nominalzins von 8,3 % bei einer Auszahlung von 98 %, wobei allerdings der Bund für die ersten drei Jahre der zehnjährigen Laufzeit diese Darlehen mit 4 % subventionierte.

Mit Beginn der Rückzahlungspflicht kann der Darlehensnehmer auch eine Festzinsvereinbarung über die Restlaufzeit des Darlehens, längstens für 10 Jahre, vereinbaren. Von diesem Angebot haben in Anbetracht der momentanen Zinsentwicklung nur 36 Darlehensnehmer Gebrauch gemacht.

g) Vergleich zum BF-Darlehen

Das AFBG hat das sog. BF-Darlehen, ein Darlehensprogramm nach der Richtlinie des Bundesministers für Wirtschaft zur Förderung von beruflichen Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der gewerblichen Wirtschaft sowie der Land- und Hauswirtschaft von 1994 bis 1996, abgelöst, das nach Auslaufen der AFG-Förderung Fortbildungswilligen die Finanzierung der Kurse durch einen persönlichen Kredit erleichterte. Im Gegensatz zum AFBG handelt es sich um ein reines Darlehensprogramm ohne Zuschußanteil. Es umfaßt Darlehen für Kursgebühren oder Schulgeld, Prüfungsgebühren, Materialkosten und Lernmittel und bei Vollzeitbeschäftigung auch Beiträge zum Unterhalt.

In der Zeit vom 01.04.1994 bis 24.05.1996 wurden insgesamt 21.473 Darlehen zur Förderung von beruflichen Fortbildungsmaßnahmen (BF-Darlehen) in Zusammenarbeit mit der DtA mit einem Volumen von 330.378.700,00 DM vergeben.

Dabei lag das Schwergewicht der Förderung mit 69,8 % - ähnlich wie beim AFBG heute - bei den Meisterkursen im Handwerk, gefolgt von 15,1 % geförderten Abschlüssen bei den Industrie- und Handelskammern.

Der durchschnittliche Darlehensbetrag, den ein Fortbildungsteilnehmer in Anspruch genommen hatte, lag bei 15.649 DM. Er liegt damit über dem von der DtA im Rahmen des AFBG bewilligten durchschnittlichen Darlehen von rund 10.500 DM. Dies ist vor allem auf

den fehlenden Zuschußteil zurückzuführen, so daß entsprechend ein höheres Darlehen in Anspruch genommen wurde. Ferner fördert das AFBG Materialkosten und Lehrmittel nicht.

Es liegt nahe, daß die deutlich höhere Inanspruchnahme von Darlehen nach dem AFBG auf die verbesserten Förderkonditionen des AFBG zurückzuführen ist. Neben der Zuschußmöglichkeit für den Unterhalt, der Übernahme der Zinszahlungen für den Darlehensnehmer im Verlauf seiner Maßnahme und der anschließenden Karenzzeit, sind hier insbesondere der Teilerlaß bei Existenzgründung und die Möglichkeit der jederzeitigen außerplanmäßigen Tilgung zu nennen. Gerade letztere Möglichkeit verursacht z. Z. bei BF-Darlehen größere Probleme: das Gros der BF-Darlehen wurde zur letzten Hochzinsphase vergeben, die Darlehensbedingungen sehen aber eine außerplanmäßige Tilgung erst nach 5 Jahren vor. Darlehensnehmern, die die momentan günstige Zinssituation zur Umschuldung oder vorzeitigen Tilgung nutzen wollen, muß dies verweigert werden.

h) Leistungen des Bundes und der Länder

Bund und Länder übernehmen während der Dauer der Fortbildungsmaßnahme und einer anschließenden Karenzzeit die Zinsleistungen sowie den Verwaltungskostenaufschlag von 1 %. Ferner erstatten sie der DtA die Darlehenserlasse bei Existenzgründung, Ausfällen durch Tod des Teilnehmers oder Garantiefällen sowie die Zinsen für gestundete Rückzahlungsraten.

Seit Inkrafttreten des Gesetzes haben Bund und Länder dafür rund 42,2 Mio. DM aufgewendet. Dabei entfielen auf die Länder rund 9,2 Mio. DM. Den Bundesanteil von rund 32,9 Mio. DM teilen sich BMWi und BMBF mit rund 13,2 Mio. DM und 19,8 Mio. DM.

Die jeweilige Aufteilung auf Bund und Länder ist in nachfolgender Tabelle dargestellt.

DtA-Abrechnung III/1996 bis I/1999 in DM

Land	Gesamtbetrag	vom Land zu tragen	vom Bund zu tragen	davon BMWi	davon BMBF
Baden-Württemberg	5.848.391,40	1.286.646,11	4.561.745,29	1.824.698,12	2.737.047,17
Bayern	7.977.093,99	1.754.960,68	6.222.133,31	2.488.853,32	3.733.279,99
Berlin	1.175.934,78	258.705,65	917.229,13	366.891,65	550.337,48
Brandenburg	555.487,14	122.207,17	433.279,97	173.311,99	259.967,98
Bremen	320.762,72	70.567,80	250.194,92	100.077,97	150.116,95
Hamburg	729.802,19	160.556,48	569.245,71	227.698,28	341.547,43
Hessen	2.958.904,60	650.959,01	2.307.945,59	923.178,24	1.384.767,35
Mecklenburg-Vorpommern	411.865,32	90.610,37	321.254,95	128.501,98	192.752,97
Nordrhein-Westfalen	11.090.044,32	2.439.809,75	8.650.234,57	3.460.093,83	5.190.140,74
Niedersachsen	4.186.220,54	920.968,52	3.265.252,02	1.306.100,81	1.959.151,21
Rheinland-Pfalz	1.986.356,38	436.998,40	1.549.357,98	619.743,19	929.614,79
Saarland	344.934,48	75.885,59	269.048,89	107.619,56	161.429,33
Sachsen	1.234.162,37	271.515,72	962.646,65	385.058,66	577.587,99
Sachsen-Anhalt	575.011,47	126.502,52	448.508,95	179.403,58	269.105,37
Schleswig-Holstein	1.859.629,78	409.118,55	1.450.511,23	580.204,49	870.306,74
Thüringen	957.821,67	210.720,77	747.100,90	298.840,36	448.260,54
Gesamt	42.212.423,15	9.286.733,09	32.925.690,06	13.170.276,03	19.755.414,03

IV. Teil: Durchführung und Ausgestaltung des Gesetzes seit 1996

1. Rechtsänderungen im Berichtszeitraum

a) Änderungen durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

Aufgrund der Bezugnahme auf das BAföG in den §§ 10 Abs. 2 und 17 AFBG hat das zum 01.07.1998 in Kraft getretene 19. BAföG-Änderungsgesetz im AFBG zu folgenden Änderungen bei der Förderung von Vollzeitmaßnahmen geführt:

Anhebung der Unterhaltsbeiträge für Vollzeitmaßnahmen nach § 10 Abs. 2 AFBG i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 2 BAföG um 2 %. Für einen alleinstehenden Teilnehmer ohne Kind erhöhte sich damit der maximale Fördersatz von bisher 1.050 DM auf jetzt 1.065 DM.

Erhöhung der Freibeträge vom Einkommen des Fortbildungsteilnehmers und seines Ehegatten nach § 17 AFBG i.V.m. §§ 21, Abs. 2, 23 Abs. 1 und 25 Abs. 1 und Abs. 3 BAföG um rd. 6 %.

Wie im BAföG wurde auch im AFBG die Frist für Vergünstigungen für Opfer politischer Verfolgung in der DDR in § 30 AFBG um zwei Jahre bis zum 01. Januar 2001 verlängert. Diese erhalten den Unterhaltsbeitrag nach § 12 AFBG in voller Höhe als Zuschuß.

Diese Änderungen gelten für alle Bewilligungszeiträume, die nach dem 30. Juni 1998 begonnen haben, uneingeschränkt seit dem 01. Oktober 1998.

b) Umstellung auf EURO

Nach der **EURO-VorbereitungsVO** (veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 162/1 vom 16.09.1997) und der zum 01.01.1999 in Kraft tretenden EURO-EinführungsVO werden automatisch ab dem Stichtag 01.01.2002 alle im Gesetz ausgewiesenen DM-Beträge auf die EURO-Einheit umgestellt. Ab diesem Zeitpunkt wird der EURO auch im Bargeldverkehr gesetzliches Zahlungsmittel - für eine sechsmonatige Übergangszeit noch parallel zur DM. Mit dieser Währungsumstellung verändert sich der Wert der Förderung nicht, d. h. sie wird bis auf 6 Stellen hinter dem Komma nach dem zum 01.01.1999 geltenden Wechselkurs (1,9558 DM) in die neue Währung umgerechnet. Das Umrechnungsergebnis wird aufgrund einer Aufrundung der 2. Stelle (wenn die 3. Stelle größer als 4 ist) nur 2 Stellen hinter dem Komma ausgewiesen (1,96 DM).

Nach den Beschlüssen des **Arbeitsstabs Europäische Wirtschafts- und Währungsunion** wird für den Bereich der öffentlichen Verwaltung eine Umstellung auf EURO erst ab dem 01.01.2002 erfolgen. Dies bedeutet für das AFBG (wie für das BAföG), daß erst für Bewilligungszeiträume ab diesem Stichtag zwingend alle Bescheide auf EURO lauten müssen und auch erst ab diesem Zeitpunkt Auszahlungen in EURO erfolgen.

Bei der Frage der **Glättung von auf EURO basierenden Beträgen** (Freibeträge, Bedarfssätze etc.) und der **Rundungen** werden für BAföG und AFBG gemeinsame Lösungen im Rahmen ohnehin anstehender Leistungsanpassungen angestrebt. Da beide Gesetze eine Reihe von ähnlichen, z. T. sogar gleichlautenden Regelungen in bezug auf DM-Beträge enthalten (z. B. Bagatellgrenzen, Rundungen von Förderbeträgen, Änderungen des Bescheids), sollen die Umstellungsmodalitäten so weit wie möglich aufeinander abgestimmt werden. Bund und Länder haben vereinbart, im Interesse einer bürgerfreundlichen Handhabung des AFBG bzw. des BAföG in den Bescheiden schon so früh wie möglich die EURO-Beträge nachrichtlich mit auszuweisen, damit sich die Betroffenen rechtzeitig auf die neue Währung einstellen können.

Eine Reihe weiterer, vor allem technischer Fragen der Vorbereitung auf die EURO-Umstellung werden in einer im Frühjahr 1998 speziell eingerichteten Bund-Länder-Arbeitsgruppe diskutiert. Hierbei wird berücksichtigt, daß die Umstellung des Verfahrens, vor allem der EDV und des Datenbestandes bei den Ämtern einen gewissen Vorlauf benötigt.

Mit der Einführung des EURO wird der in § 13 Abs. 2 AFBG genannte „Frankfurt Interbank Offered Rate-Satz für die Geldbeschaffung von ersten Adressaten auf dem deutschen Markt (sog. **FIBOR-Satz**) hinfällig. Nach der FIBOR-Überleitungsverordnung der Bundesregierung vom 27.05.1998 wird der FIBOR zum 01. April 1999 durch den sog. **EURIBOR-Satz** („EURO Interbank Offered Rate"-Satz für die Beschaffung von Ein- bis Zwölfmonatsgeld von ersten Adressaten in den Teilnehmerstaaten der Europäischen Währungsunion) abgelöst. Für die Übergangszeit vom 01. Oktober 1998 bis zum 31. März 1999 gilt der am 01. Oktober 1998 gültige FIBOR-Satz mit einer Laufzeit von 6 Monaten zuzüglich eines Aufschlags von 1 % als Zinssatz.

2. Entwicklung des Gesetzesvollzugs

a) Maßnahmen zur Einführung des Gesetzes und Vorbereitung des Vollzugs

Unverzüglich nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens wurden vom Bund und den Ländern eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die einen reibungslosen Vollzug des neu eingeführten Leistungsgesetzes gewährleisten sollten. So wurden nach dem Zustandekommen des Gesetzes in mehreren Bund-Länder-Besprechungen mit den Obersten Landesbehörden für Aufstiegsförderung, einer Sitzung der Formblattkommission sowie zwei weiteren Sitzungen mit DV-Vertretern alle wesentlichen Vollzugsfragen bis ins Detail besprochen und abgestimmt. Darüber hinaus hat der Bund folgende umfangreiche Vorarbeiten geleistet:

Erarbeitung eines **Einführungsrundschreibens** für die Vollzugsbehörden mit ausführlichen Erläuterungen jeder einzelnen Vorschrift einschl. Berechnungsbeispiel und Hinweisen für die Praxis.

Erarbeitung von Mustern für Antragsformulare (**Formblätter**) mit technischer Unterstützung des Deutschen Gemeindeverlages.

Entwicklung eines **DV-Programms** zur Be-, Rück- und Abrechnung der Förderleistungen nach dem AFBG bei der Datenzentrale Baden-Württemberg für eine einheitliche, moderne und EDV-gestützte Umsetzung des Gesetzes in den Ländern.

Erarbeitung eines die Einzelheiten des Bankdarlehens regelnden **Rahmendarlehensvertrages** mit der DtA sowie eines das Verhältnis von Bund/Ländern und der DtA regelnden **Geschäftsbesorgungsvertrages**.

BMBF und BMWi veröffentlichten weiterhin ein **Faltblatt „Aufstiegsförderung"** und BMBF eine Broschüre **„Aufstiegsförderung - Gesetz und Beispiele"** als Information und Hilfestellung für potentielle Antragstellerinnen und Antragsteller. Im Herbst 1997 wurde die Broschüre aktualisiert, eine weitere Aktualisierung zu Beginn des Jahres 1999 ist in Vorbereitung.

b) Zuständige Stellen in den Ländern

Das AFBG wird gemäß Artikel 104a Abs. 3 Satz 2, Artikel 85 GG von den Ländern im Auftrag des Bundes durchgeführt. Mit der Durchführung sind von den Ländern folgende Oberste Landesbehörden bzw. Vollzugsbehörden beauftragt worden:

Oberste Landesbehörde	Vollzugsbehörde	Gesetzliche Grundlage
Baden-Württemberg: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg	Ämter für Ausbildungsförderung Landesamt für Ausbildungsdungsförderung	Verordnung des Wirtschaftsministeriums vom 02.05.1996 (GVBl. S. 353)
Bayern: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht, Kultus, Wissenschaft und Kunst Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie	Ämter für Ausbildungsförderung	Gesetz vom 24.05.1996 (GVBl. S. 184)
Berlin: Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen des Landes Berlin	Ämter für Ausbildungsförderung	Verordnung vom 26.11.1996 (GVBl. S. 518)
Brandenburg: Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur des Landes Brandenburg	Ämter für Ausbildungsförderung	Verordnung vom 26.11.1996 (GVBl. S. 839)
Bremen: Senator für Arbeit der Freien Hansestadt Bremen	Senator für Arbeit	Senatsbeschluß vom 16.04.1996
Hamburg: Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung der Freien und Hansestadt Hamburg	Handwerkskammer Hamburg	Gesetz vom 10.12.1996 (GVBl. S. 306)
Hessen: Hessisches Ministerium für Wissenschaft und Kunst	Ämter für Ausbildungsförderung bei den Studentenwerken	Gesetz vom 25.09.1996 (GVBl. I S. 383)
Mecklenburg-Vorpommern: Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern	Ämter für Ausbildungsförderung	Gesetz vom 12.11.1996 (GVBl. S. 573)
Niedersachsen: Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr	Bezirksregierung Hannover	Beschluß der Landesregierung vom 16.12.1997 (Nds.MinBl. 1998/Seite 105)

Nordrhein-Westfalen: Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen	Landesamt für Ausbildungsförderung Aachen	Verordnung vom 25.06.1996 (GV. NW. S. 221)
Rheinland-Pfalz: Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz	Ämter für Ausbildungsförderung	Verordnung vom 18.07.1996 (GVBl. S. 273)
Saarland: Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft des Saarlandes	Ämter für Ausbildungsförderung	Verordnung vom 05.06.1996 (Amtsbl. S. 640)
Sachsen: Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit	Sächsisches Landesamt für Ausbildungsförderung HWK/IHK in Chemnitz, Dresden und Leipzig für ihre jeweiligen Berufsbereiche	Gesetz vom 05.11.1996 (SächsGVBl. S. 448)
Sachsen-Anhalt: Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt	Ämter für Ausbildungsförderung	Gesetz vom 05.11.1996 (GVBl. LSA S. 427)
Schleswig-Holstein: Ministerium für Wirtschaft, Technik und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein	Investitionsbank Schleswig-Holstein	Vertrag zwischen dem Land Schleswig-Holstein und der Landesbank Schleswig-Holstein, Girozentrale vom 02.09.1996
Thüringen: Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur des Landes Thüringen	Thüringer Landesverwaltungsamt Weimar	Verordnung vom 21.05.1996 (GVBl. S. 85)

In der weit überwiegenden Mehrzahl der Länder wurden die bestehenden Verwaltungsstrukturen des BAföG genutzt. In 10 Ländern (BW, BY, BE, BB, HE, MV, NW, RP, SL, ST) sind die nach § 40 BAföG errichteten Ämter für Ausbildungsförderung bzw. Landesämter für Ausbildungsförderung (in Hessen: Studentenwerke) für die Durchführung des AFBG zuständig.

c) Zusammenarbeit Bund/Länder

Die Obersten Landesbehörden für Aufstiegsförderung sind in den jeweiligen Ländern für einen recht- und zweckmäßigen Vollzug des Gesetzes vor Ort verantwortlich und haben ihrerseits die zuständigen Vollzugsbehörden bei der Gesetzesanwendung unterstützt. Zugleich sind sie Ansprechpartner des Bundes bei der Überprüfung von Einzelfällen.

Mit der Einführung des AFBG wurde ein regelmäßig tagendes **Gremium der Obersten Bundes- und Landesbehörden für Aufstiegsförderung (OBLAFBG)** einberufen, in dem die 16 Länder, der Bund (BMWi, BMBF) die DtA, das Statistische Bundesamt sowie die

Datenzentrale Baden-Württemberg vertreten sind. In diesem Kreis werden zwei- bis dreimal jährlich der Stand der Durchführung des Gesetzes in den Ländern und bei der DtA aktuelle Auslegungsfragen und Vollzugsprobleme, die neueste Rechtsprechung zum AFBG, Fragen der Statistik und die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zum AFBG diskutiert und abgestimmt. Diese Form der Zusammenarbeit der für das AFBG verantwortlichen Stellen hat sich bewährt, in insgesamt sechs Sitzungen konnten eine Vielzahl von inhaltlichen und technischen Fragen geklärt und im Sinne einer bundeseinheitlichen Handhabung des Gesetzes geregelt werden. Für spezifische Bereiche des Gesetzes (Formblätter, EDV, EURO, Statistik etc.) wurden spezielle Gremien eingesetzt (z. B. **Formblattkommission, DV-Vertreter, EURO-Arbeitsgruppe**), die bei Bedarf tagen und im Berichtszeitraum ebenfalls mehrfach zusammengetreten sind.

d) Rechtsprechung zum AFBG

Nach § 26 AFBG ist für die **öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten** nach diesem Gesetz (wie Förderungsfähigkeit der Maßnahme, Vorliegen der persönlichen Leistungsvoraussetzungen, Art, Höhe und Dauer der Förderung sowie den Anspruch auf Abschluß eines Darlehensvertrages) der **Verwaltungsrechtsweg** gemäß § 40 Verwaltungsgerichtsordnung eröffnet. Für Streitigkeiten, die die privatrechtliche Abwicklung des Darlehensvertrages mit der Deutschen Ausgleichsbank betreffen, ist der **ordentliche Rechtsweg** gemäß § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes gegeben. Die Länder berichten dem Bund in regelmäßigen Abständen über anhängige bzw. entschiedene Verwaltungsgerichtsverfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich.

Im Berichtszeitraum sind dem Bund insgesamt 15 Fälle von Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten, davon zwei zweitinstanzliche Entscheidungen mitgeteilt worden, wobei es sich z. T. um Beschlüsse in Verfahren über den vorläufigen Rechtsschutz nach § 123 Abs. 1 S. 2 VWGO handelte. In den bekanntgewordenen Verwaltungsprozessen ging es im Schwerpunkt um die Voraussetzungen einer förderungsfähigen Fortbildung (u.. a. §§ 2 Abs. 1 und 6 Abs.1 und 3 AFBG). Insgesamt ist festzustellen, daß auch nach der Einführungsphase des Gesetzes die Zahl der gerichtlich ausgetragenen Streitigkeiten über Förderansprüche nach dem AFBG **relativ gering** geblieben ist, was bei einem neuen Leistungsgesetz mit gesetzlich garantierten Förderansprüchen nicht unbedingt erwartet werden konnte. Dies ist, wie auch die mit zunehmender Geltungsdauer deutlich angestiegene Zahl der bewilligten Förderanträge, ein Indiz dafür, daß die Anwendung des AFBG in der Mehrzahl der Fälle zu befriedigenden Lösungen aus der Sicht der Antragsteller geführt hat. Auch konnten in einer ganzen Reihe von Fällen zunächst ergangene Ablehnungsbescheide noch auf der Verwaltungsebene durch Klarstellung/Weisung der Obersten Landesbehörden bzw. des Bundes in Bewilligungen umgewandelt werden, so daß die Antragsteller keine Veranlassung mehr hatten, sich an die Gerichte zu wenden. Zivilrechtliche Streitigkeiten über die Darlehensverträge nach dem AFBG sind im Berichtszeitraum nicht bekanntgeworden.

e) Auslegungsrundschreiben des Bundes

Vor allem in der Anfangsphase der Einführung des Gesetzes sind eine Vielzahl von Auslegungsfragen des Gesetzes aufgeworfen worden, zu denen der Bund im Rahmen seiner Rechts- und Fachaufsicht im Rahmen des Artikel 85 Abs. 4 GG in enger Abstimmung mit den Obersten Landesbehörden und zur Wahrung eines einheitlichen Vollzugs Stellung genommen hat. Auch hier bezogen sich die Anfragen im Schwerpunkt auf die in § 2 AFBG genannten **Anforderungen an eine förderungsfähige Fortbildung** sowie die in § 6 geregelten Fragen der **Förderung eines ersten und eines zweiten Fortbildungszieles**, sowie Fragen der **Einkommens- und Vermögensanrechnung** nach § 17 AFBG. Bei § 2 AFBG wurde besonders häufig das Erfordernis einer **öffentlich-rechtlichen Prüfung in § 2 Abs. 1 Nr. 2 AFBG** problematisiert. Im Rahmen des § 6 AFBG ging es hauptsächlich um die grundsätzliche Begrenzung der Förderung auf ein **erstes Fortbildungsziel** und die Teil-

nahme an einer **einzigen** Maßnahme. Auch Fragen des Niveaus bereits erworbener oder angestrebter Qualifikationen spielten - vor allem im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit eines **zweiten Fortbildungsziels** eine wesentliche Rolle. Bei der einkommens- und vermögensabhängigen Förderung mit Unterhaltsbeiträgen war vor allem die **Vermögensanrechnung** Gegenstand vieler Anfragen bzw. Beschwerden (vgl. hierzu auch 4.2.3).

3. Erfahrungen mit Förderverfahren und -struktur

a) Verwaltungsverfahren

In der Einführungsphase des Gesetzes bestand das Hauptproblem darin, daß noch nicht in allen Bundesländern die **Bestimmung der für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Stellen** erfolgt war bzw. die rechtlichen Grundlagen im Landesorganisationsrecht für ein Tätigwerden bestimmter Landesbehörden oder sonstiger Stellen noch nicht geschaffen waren. Dies lag hauptsächlich daran, daß erst am Ende des Gesetzgebungsverfahrens eine Einigung über die Zuständigkeit der Länder für den Gesetzesvollzug erzielt werden konnte und insofern die rechtliche Umsetzung der Bestimmung der zuständigen Stellen in den Ländern erst recht spät in die Wege geleitet werden konnte. Um die Entgegennahme und Bearbeitung von Förderanträgen gleichwohl sicherzustellen, mußten in einigen Ländern provisorische und vorläufige Zuständigkeitszuweisungen erfolgen.

Solche und andere organisatorische Schwierigkeiten führten zu einem verzögerten Anlaufen der neuen Förderung im Jahre 1996, was u. a. auch zu den relativ geringen Bewilligungszahlen in diesem Jahr beigetragen hat. Diese Anlaufschwierigkeiten sind mittlerweile völlig überwunden. In allen Bundesländern konnten bis zum Ende des Jahres 1996 die erforderlichen Rechtsgrundlagen zur Übertragung der Vollzugsaufgaben auf die zuständigen Stellen für die Umsetzung des Gesetzes geschaffen werden.

Ebenfalls gab es Informationsprobleme bei den Kammern, die in der Regel die ersten Anlaufstellen für Fortbildungswillige aus der Wirtschaft sind. Hier hat sich die gegenseitige Information und auch konkrete Zusammenarbeit während der vergangenen zwei Jahre verbessert. In einzelnen Bundesländern, wie z. B. NRW, sind insbesondere die Handwerkskammern im Einvernehmen mit dem zuständigen Landesamt den Antragstellern beim Ausfüllen der Formulare behilflich. Rund zwei Drittel der Anträge werden von ihnen bereits vorbearbeitet, was zu einer erheblichen Erleichterung der Antragsbearbeitung durch das Landesamt und zu einer Verkürzung der Bearbeitungsfristen mit der Folge führt, daß die Antragsteller schneller zu den benötigten Finanzmitteln kommen.

Die im Gesetzgebungsverfahren bis zuletzt umstrittene **Zuständigkeitszuweisung an Landesbehörden** und dort überwiegend an die auch für das BAföG zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung hat sich aus der Sicht des Bundes bewährt. Zweifel an der **Kompetenz der BAföG-Ämter**, ein Leistungsgesetz für den Bereich der beruflichen Fortbildung in der geltenden Struktur durchzuführen, haben sich nicht bestätigt. Angesichts der starken Anlehnung des AFBG an das BAföG in Teilbereichen, vor allem bei der einkommens- und vermögensabhängigen Unterhaltsförderung und der Bezugnahme auf die BAföG-Bedarfssätze und -Freibeträge konnten vorhandener Sachverstand und eingespielte Arbeitsabläufe sehr weitgehend genutzt werden, was den Vollzug der neu eingeführten Förderung erheblich erleichterte. Der Vollzug des Gesetzes gestaltete sich in denjenigen Ländern am unproblematischsten, in denen bereits frühzeitig eine Entscheidung zur Nutzung der BAföG-Strukturen gefallen war (BY, BW, NW). Auch die Einarbeitung in den neuen und nicht aus der BAföG-Zuständigkeit vertrauten Bereich der beruflichen Fortbildung gestaltete sich - nicht zuletzt dank umfangreicher Unterstützung durch den Bund und die Obersten Landesbehörden sowie die Mitwirkung der Kammern in der Einführungsphase des Gesetzes - weitgehend ohne größere Schwierigkeiten. In den Bereichen, in denen sowohl eine Förde-

rung nach BAföG als auch nach AFBG möglich ist (Fachschulausbildungen), konnten die BAföG-Ämter eine optimale Beratung in Bezug auf die Nutzung der im Einzelfall günstigeren Förderung gewährleisten.

In allen Ländern ist spätestens seit Ende 1996 ein reibungsloser und zügiger Vollzug des Gesetzes durch die zuständigen Vollzugsbehörden sichergestellt, wozu auch die Nutzung des speziell für das AFBG entwickelten **DV-Programms** im Datenverbund in mittlerweile 15 Ländern beitrug. Beanstandungen in bezug auf Art und Dauer der Bearbeitung von Förderanträgen oder in bezug auf die Beratung von Interessenten sind dem Bund nach der Einführungsphase des Gesetzes nicht mehr bekanntgeworden.

Die **Einheitlichkeit des Vollzugs** in den Ländern konnte durch regelmäßige Bund-Länder-Abstimmungen sowie **Auslegungsrundschreiben des Bundes** weitgehend erreicht werden. Eine Notwendigkeit, wie im BAföG Einzelheiten des Vollzugs in gesonderten **Verwaltungsvorschriften** zu regeln, wird nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Vollzug des Gesetzes von Seiten der Bundesregierung nicht gesehen, zumal in den besonders komplizierten Bereichen der Einkommens- und Vermögensanrechnung auf die entsprechend anwendbaren BAföG-Verwaltungsvorschriften zurückgegriffen werden kann.

Die in § 2 genannten Förderkriterien in bezug auf die Fortbildungsmaßnahmen haben sich im Vollzug- da weitgehend aus öffentlich-rechtlichen Fortbildungsregelungen abgeleitet - überwiegend als praktikabel und gut handhabbar erwiesen, zumal angesichts der gesetzlichen Fiktion in § 2 Abs. 2 AFBG auch in bezug auf die **Qualität der Fortbildungsmaßnahmen** i.d.R. besondere Überprüfungen im Einzelfall nicht erforderlich waren. Das Gesetz ist so angelegt, daß nahezu alle Anforderungen an die Förderungsfähigkeit von Fortbildungsmaßnahmen für den zuständigen Bearbeiter aus den einschlägigen Fortbildungs- und Prüfungsordnungen ersichtlich sind. Laut Auskunft der befragten zuständigen Stellen hat sich der Prüfungs- und Bearbeitungsaufwand insoweit in vernünftigen Grenzen gehalten. Was auch darauf zurückzuführen ist, daß der überwiegende Teil der Anträge (in NW 2/3) nach entsprechender Beratung über die Handwerkskammern gestellt wird und daher nur in wenigen Fällen Nachfragen etc. erforderlich sind.

Probleme der Gesetzesanwendung ergaben sich vornehmlich **bei ungewöhnlich ausgestalteten Fortbildungsmaßnahmen** wie etwa bei der Kombination von Vollzeit- und Teilzeitphasen im Rahmen einer einzigen Fortbildung oder auch bei **untypischen Lebens- und Bildungskonstellationen**, für die das Gesetz keine adäquaten Lösungen bietet. Die in solchen Sonderfällen aufgetretenen Schwierigkeiten im Vollzug sind jedoch im Rahmen einer generalisierenden und typisierenden gesetzlichen Regelung kaum zu vermeiden, da der Gesetzgeber nicht für jeden denkbaren Einzelfall eine sachgerechte Regelung vorsehen kann. In der Mehrzahl dieser gesetzlich nicht eindeutig geregelten Fälle konnten im Wege der Auslegung aber sachgerechte und auch aus der Sicht der Betroffenen zufriedenstellende Lösungen im Vollzug erreicht werden. Lediglich dort, wo ein eindeutiger Gesetzeswortlaut solche Lösungen nicht zuließ, mußten in Einzelfällen auch unbefriedigende Ergebnisse in Kauf genommen werden (vgl. hierzu auch 3.2.4)

Als Hilfestellung für die für den Vollzug des AFBG zuständigen Behörden der Länder hat eine aus Vertretern des Bundes und der Länder bestehende Formblattkommission Muster für Antragsformulare und Vordrucke zur Feststellung des Anspruchs auf Förderung der Aufstiegsfortbildung nach dem AFBG entwickelt. Diese **Formblätter** werden in der Vollzugspraxis allgemein verwendet und stellten gerade in der Anfangsphase des Gesetzes, in der sich die Ämter für Ausbildungsförderung und sonstige Vollzugsbehörden mit einer für sie zum Teil neuen Materie vertraut machen mußten, eine spürbare Arbeitserleichterung für die beauftragten Stellen dar. Die **Verwendung bundeseinheitlicher Formblätter** bleibt sinnvoll und notwendig, weil

- die zur Feststellung eines Leistungsanspruchs notwendigen Angaben bundesweit nach einem einheitlichen Schema erhoben werden,

- sich an diesem Schema die gesetzlich vorgeschriebene und für die politische Bewertung wichtige Bundesstatistik (§ 27 AFBG) orientiert und
- wegen des **Wohnortprinzips** (örtliche Zuständigkeit richtet sich nach dem gewöhnlichen Aufenthaltsort des Antragstellers) eine Zusammenarbeit über die Landesgrenzen hinweg erforderlich ist (z. B. Wechsel der Zuständigkeit bei Wohnortwechsel).

Neben diesen Vorzügen hinsichtlich des einheitlichen Vorgehens sind Bund und Ländern aber auch Beschwerden von Antragstellern über einen **unangemessenen Beantragungs- und Bearbeitungsaufwand** durch die Vielzahl der auszufüllenden Anträge, Formulare und Nachweise bekanntgeworden. Dieser wirke auf potentiell Begünstigte eher abschreckend als motivierend.

Der Aufwand ist allerdings je nach Art der Maßnahme (Vollzeit/Teilzeit) und den persönlichen Lebensumständen der Antragsteller sehr unterschiedlich. Bei Vollzeitmaßnahmen beruht er hauptsächlich auf der **Einkommens- und Vermögensfeststellung** beim Antragsteller und seinem Ehegatten, die ähnlich wie im BAföG umfangreichere Abfragen und Nachweise erfordern. Der Aufwand wird allerdings häufig überschätzt:

Der Antrag auf Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung umfaßt die Formblätter A bis F sowie die Anlage zum Formblatt A, insgesamt 16 Seiten zuzüglich weiteren 9 Seiten mit Hinweisen und Informationen zur Antragstellung. Je nach Art der Maßnahme (Vollzeit/Teilzeit) und persönlicher Situation des Antragstellers (ledig, verheiratet, Kinder, Deutscher, Ausländer etc.) schwankt der tatsächliche Umfang des Erstantrags zwischen **3 Seiten** (Teilzeitmaßnahme) bis zu **12 Seiten** (Vollzeitmaßnahme, verheirateter Ausländer mit Kindern). In den Jahren 1996 und 1997 waren z. B. in BW rd. 1/3 der Geförderten Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Teilzeitmaßnahmen (3 Seiten Antragsumfang). Bei den Vollzeitmaßnahmen waren rd. 52 % der Geförderten ledige, kinderlose und deutsche Teilnehmer. Hier beträgt der Antragsumfang **etwa 6 Seiten.**

Die **Bearbeitungszeit** von dem Eingang des Erstantrags bis zur Auszahlung liegt je nach Zeitpunkt der Antragstellung und dem Bearbeitungsaufwand zur Feststellung der Fördervoraussetzungen zwischen ca. **3 Wochen und 2 Monaten** und hält sich damit in dem bei der Durchführung von Leistungsgesetzen üblichen Rahmen. Die Möglichkeiten, den nur bei **Vollzeitmaßnahmen** größeren Verwaltungsaufwand zu reduzieren, sind unter Berücksichtigung der derzeitigen einkommens- und vermögensabhängigen Förderungstruktur eingeschränkt, sofern an der insoweit bestehenden Parallelität zum BAföG und damit dem Sozialleistungscharakter des Gesetzes festgehalten werden soll. Ungeachtet dessen werden Bund und Länder jede weitere sinnvolle Verwaltungsvereinfachung in diesem Verfahren umsetzen. Sie haben in der Sitzung am 26./27.11.1998 die Formblattkommission mit der Überarbeitung/weiteren Vereinfachung der Formblätter beauftragt, die im Dezember 1998 zu einer ersten Arbeitssitzung zusammengetreten ist und die Ergebnisse Anfang 1999 den OBLAFBG vorlegen wird.

Die vor allem in der Anfangsphase des Gesetzes aufgetretenen **Übergangsprobleme** hinsichtlich der Inanspruchnahme der Förderung auch für vor dem Inkrafttreten des AFBG bereits begonnene Maßnahmen sowie die Abgrenzung zu den mittlerweile ausgelaufenen Darlehen nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Wirtschaft zur Förderung von beruflichen Fortbildungsmaßnahmen **(sog. BF-Darlehen)** haben sich durch Zeitablauf erledigt und spielen jetzt keine Rolle mehr. Im Rahmen einer möglichen Novellierung des Gesetzes sind daher die entsprechenden gesetzlichen Übergangsbestimmungen (§§ 3 Satz 2, 31 AFBG) aufzuheben, weil sie keine Relevanz mehr haben.

Aus der Sicht der Antragsteller wird z. T. die im Gesetz verankerte **Zweistufigkeit des Verfahrens** hinsichtlich der Darlehensförderung als zu aufwendig empfunden. Das Gesetz sieht vor, daß Antragsteller zunächst bei dem zuständigen Amt für Aufstiegsförderung einen Förderantrag stellen müssen und erst nach Bewilligung in einem zweiten Schritt mit der

Deutschen Ausgleichsbank (DtA) einen Darlehensvertrag abschließen müssen, um den Förderanspruch zu realisieren. Bund, Länder und DtA werden die Anregung prüfen, den Antragstellern die Abgabe der privatrechtlichen Willenserklärung zum Abschluß eines Darlehensvertrages mit der Deutschen Ausgleichsbank bereits im Zusammenhang mit dem Förderantrag bei der zuständigen Behörde zu ermöglichen.

In Bezug auf die **Bewilligungszeiträume** (§ 23 Abs. 3 AFBG) sind auf der Grundlage der bisher gewonnenen Erfahrungen bereits Maßnahmen zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens ergriffen worden: So wurde durch Auslegungsrundschreiben des Bundes vom 17.09.1998 für Maßnahmen, die den üblichen Bewilligungszeitraum von einem Jahr nur geringfügig überschreiten, in Anlehnung an das BAföG festgelegt, daß über die Förderung einer bis zu 15 Monate dauernden Maßnahme in einem einzigen Bescheid entschieden werden kann (bislang waren nach Ablauf von 12 Monaten stets Folgeanträge und Bewilligungen erforderlich). Diese Änderung wird - nach einer entsprechenden Umstellung der EDV - in einer Reihe von Fällen zur Verwaltungsvereinfachung beitragen. Im Rahmen einer möglichen Gesetzesnovellierung soll dies auch durch eine eindeutige Formulierung des Gesetzeswortlauts abgesichert werden.

In der Zusammenarbeit zwischen den **für die Förderung zuständigen Bewilligungsbehörden der Länder und der Deutschen Ausgleichsbank (DtA)** sind größere Schwierigkeiten nicht aufgetreten. Als verbesserungsbedürftig hat sich aber der **Informationsaustausch zwischen der Bewilligungsbehörde und der Deutschen Ausgleichsbank** erwiesen. Das Amt informiert die DtA nicht über alle Bewilligungen, sondern stellt den Antragstellern lediglich eine Bescheinigung mit den nach § 23 Abs. 5 AFBG relevanten Angaben für den Darlehensanspruch aus. Erst wenn der Antragsteller von seinem Recht auf Abschluß eines Darlehensvertrages mit der DtA Gebrauch macht, teilt die DtA dies dem zuständigen Amt für Ausbildungsförderung mit. In der Praxis hat sich diese Regelung vor allem im Zusammenhang mit einigen **Betrugsfällen** durch Fälschung der Bescheinigung nach § 23 Abs. 5 AFBG als problematisch erwiesen. Zur Vermeidung von Betrugsfällen, aber auch zur Erleichterung der Umsetzung von Änderungen wurde deshalb im Vollzug ein umfassender Informationsaustausch zwischen Bewilligungsbehörde und DtA vereinbart. Sämtliche datenschutzrechtliche Aspekte wurden hierbei berücksichtigt.

Die Zusammenarbeit **zwischen den Bewilligungsbehörden und den Fortbildungsträgern,** vor allem den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern hat sich positiv und konstruktiv entwickelt. Die Kammern übernehmen vielfach die Beratung und sind auch bei der Antragstellung behilflich. Auch die Erteilung von Auskünften über entscheidungserhebliche Tatsachen durch die Fortbildungsstätten (vgl. Formblatt C) funktioniert offenbar reibungslos. Von Länderseite ist eine Erweiterung der **Auskunftspflicht der Fortbildungsträger** vorgeschlagen worden, da Teilnehmer gelegentlich „vergessen" würden, Änderungen wie etwa den Abbruch der Maßnahme dem Amt mitzuteilen. Dies würde eine Gesetzesänderung erfordern, wie etwa die Anforderung an die Träger, grundsätzlich alle Abbrüche an die Ämter mitzuteilen (gegenwärtig sind nach § 21 Abs. 1 AFBG die Träger nur verpflichtet derartige Auskünfte **auf spezielles Verlangen** der zuständigen Behörden zu erteilen). Nach einer eventuellen Erweiterung der Auskunftspflicht könnte das von Auskunftspflicht könnte das von der Fortbildungsstätte auszufüllende Formblatt C entsprechend ergänzt werden.

Das vereinbarte Verfahren über die Meldungen der Geförderten- und Antragszahlen durch die Länder an den Bund im 3-Monatsrythmus funktioniert nach Klarstellung der benötigten Angaben durch ein einheitliches Raster jetzt zufriedenstellend. Dies gilt auch für die Meldungen der Länder an das Statistische Bundesamt zum Zwecke der Durchführung der Bundesstatistik nach § 27 AFBG. Hinsichtlich der Statistik hat der Bund die Thematik einer stärkeren **Differenzierung der Angaben zu den zu den Fortbildungszielen** am 27.11.1998 mit den Ländern diskutiert. Diese haben sich aufgrund des damit verbundenen Aufwandes überwiegend ablehnend geäußert. Im Rahmen einer eventuellen Novellierung

sollen aber die gesetzlichen Erhebungsmerkmale zur Verbesserung der Aussagekraft der Statistik umfassend überprüft und ggf. angepaßt werden.

Von Länderseite ist angeregt worden, zur Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens eine **Aufrechnung** eines Anspruchs des Amtes auf Erstattung von Zuschüssen auch gegen entsprechende Ansprüche des Geförderten auf **laufende Leistungen** zu ermöglichen, um Stundungsentscheidungen überflüssig zu machen. Da das Gesetz eine Aufrechnung gegen Zuschussansprüche des Geförderten nur für abgelaufene Zeiträume zuläßt, wäre dies nur im Wege einer Gesetzesänderung zu erreichen (vgl. § 15 AFBG).

Der Umstand, daß das **AFBG anders als das BAföG nicht Bestandteil des Sozialgesetzbuches (SGB)** ist und deshalb die gemeinsamen Vorschriften dieses Gesetzes für alle Sozialleistungsgesetze nicht unmittelbar anwendbar sind, hat im Vollzug in einigen Bereichen zu Schwierigkeiten geführt. So führte die Anwendung des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts des Bundes bzw. der Länder im AFBG nicht immer zu sachgerechten und mit anderen Sozialleistungsgesetzen konformen Lösungen: Dies galt z. B für Probleme bei der **Umdeutung von Förderanträgen** in Fällen, in denen sowohl eine BAföG-, als auch eine AFBG-Förderung in Betracht kommt, für die vom SGB abweichende **Kostenpflichtigkeit der Widerspruchs- und Gerichtsverfahren** oder auch für die fehlende Möglichkeit, die Grundsätze des Sozialrechts über die **Rücknahme rechtswidriger Verwaltungsakte** (vgl. §§ 45 ff SGB X) anzuwenden. Auch die fehlende Möglichkeit, Anträge wegen **fehlender Mitwirkung** (§§ 60 ff. SGB I) abzulehnen, die SGB-Regelungen über die **Auskunftspflicht** anderer Behörden z. B. hinsichtlich der Einkünfte des Ehegatten oder die **Erstattung von zu Unrecht erbrachten Sozialleistungen** zwischen den Leistungsträgern anzuwenden, bereitete Schwierigkeiten und führte zu einem teilweise uneinheitlichen Vollzug. Von Länderseite ist angeregt worden, das AFBG zum Bestandteil des SGB zu machen.

b) Erfahrungen mit der Förderstruktur

1) Höhe und Art der Förderung (§§ 10 Abs. 1, 12 AFBG)

Die AFBG-Förderung besteht gemäß § 10 AFBG aus Unterhaltsbeiträgen (Vollzeitmaßnahmen) , Maßnahmebeiträgen (Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen) sowie einem Kinderbetreuungszuschlag für Alleinerziehende.

Die **Höhe der Unterhaltsbeiträge** orientiert sich hinsichtlich des Grundbedarfs an den Bedarfssätzen des BAföG für **Fachschüler mit abgeschlossener Berufsausbildung** (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 Nr. 2 BAföG, hinsichtlich der Krankenversicherungs- und Pflegeversicherungszuschläge an der Studentenförderung nach dem BAföG (vgl. §§ 13 Abs. 2a, 13a BAföG). Damit sollte - jedenfalls hinsichtlich der Höhe der Unterhaltsförderung - für BAföG- bzw. AFBG-geförderte Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsfortbildungen ein möglichst einheitliches Niveau gewährleistet werden. Mit Rücksicht auf die gegenüber Schülern **andersartigen Lebenssituationen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsfortbildungen** (durch höheres Lebensalter, u. U. Familie, Berufstätigkeit geprägter Lebensstandard etc.) hatte der Gesetzgeber allerdings im AFBG von vornherein die BAföG-Bedarfsätze um Zuschläge für den alleinstehenden Teilnehmer in Höhe von 100 DM, für Verheiratete um weitere 420 DM und für jedes Kind um weitere 250 DM aufgestockt. Diese Zuschläge werden ausschließlich in Form von **verzinslichen Darlehen** gewährt und sind vom BAföG abgekoppelt.

Die Unterhaltsbeiträge betragen nach der Anhebung durch das 19. BAföG-Änderungsgesetz z. Z. maximal

- 1.065 DM für Alleinstehende ohne Kind
- 1.315 DM für Alleinstehende mit 1 Kind
- 1.485 DM für Verheiratete
- 1.735 DM für Verheiratete mit 1 Kind
- 1.985 DM für Verheiratete mit 2 Kindern

Schließlich sieht das AFBG für Alleinerziehende einen Kinderbetreuungszuschlag in Höhe von bis zu 200 DM pro Monat je Kind in Form eines Zuschusses unter bestimmten Voraussetzungen vor.

Im Vollzug des Gesetzes ist von Länderseite darauf hingewiesen worden, daß auch die erhöhten Förderbeträge in bestimmten Fällen zur Bestreitung des Lebensunterhalts während einer Vollzeitmaßnahme nicht ausreichten. Dies gelte vor allem für alleinverdienende Antragsteller mit Familie, erst recht, wenn diese bereits finanzielle Verpflichtungen eingegangen seien (Miete/Hauskauf, Autokredit, Wohnungseinrichtung etc.). Die AFBG-Unterhaltsbeiträge könnten in solchen Konstellationen teilweise unterhalb der Sozialhilfesätze liegen.

Die Leistungen nach dem AFBG waren allerdings von vornherein **nicht als voll bedarfsdeckende Unterhaltsförderung für den Teilnehmer und erst recht nicht für seine Familienangehörigen,** sondern primär als eine Hilfe zur Bestreitung der hohen Kosten einer Aufstiegsfortbildung konzipiert. Darüber hinaus war die Ausgestaltung der Förderkonditionen auch von dem Motiv getragen, förderungsrechtlich kein zu starkes Ungleichgewicht zwischen Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen entstehen zu lassen. Bemerkenswert ist, daß entgegen den ursprünglichen Erwartungen schon jetzt ein erhebliches **Übergewicht der Vollzeitmaßnahmen** besteht (1997 befanden sich rd. 63 % der Geförderten in einer solchen Maßnahme). Dies könnte darauf schließen lassen, daß die geltenden Unterhaltsbeiträge und der Zuschußanteil einen Anreiz bieten, eine Vollzeitmaßnahme einer berufsbegleitenden Teilzeitmaßnahme vorzuziehen. Eine andere Erklärung könnte sein, daß das AFBG den Teilnehmern bessere Möglichkeiten eröffnet, eine berufliche Aufstiegsqualifikation in einem **möglichst kurzen Zeitraum** zu erwerben und anschließend schnell wieder dem Arbeitsmarkt mit einem höheren Qualifikationsniveau zur Verfügung zu stehen. Möglicherweise ist auch der **Anteil der beschäftigungslosen Teilnehmerinnen und Teilnehmer** aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung höher als ursprünglich erwartet.

Für die unmittelbaren Kosten der beruflichen Aufstiegsfortbildung sieht das Gesetz einen **Maßnahmebeitrag** in Höhe von bis zu 20.000 DM vor (§ 10 Abs. 1 Satz 1 bis 3 i.V.m. § 12 Abs. 1 AFBG). Nach der gesetzlichen Definition dient dieser Betrag zur Bestreitung der mit der Fortbildung verbundenen **Lehrgangs- und Prüfungsgebühren**. Im Vollzug haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß der Maßnahmebeitrag in der Regel zur Bestreitung dieser Kosten nicht ausreicht.

Das Gesetz sieht allerdings keine Berücksichtigung der zusätzlich anfallenden **Kosten für Lehr- und Lernmittel** sowie Materialkosten vor allem **Meisterstücke** sowie Fahrkosten vor, obwohl diese Kosten z. T. erheblich sind und bis zu 10.000 DM betragen können. Seitens der Länder ist deshalb angeregt worden, den Maßnahmebeitrag um einen zur Deckung dieser Kosten angemessenen Betrag zu erhöhen. Von Geförderten ist z. T. kritisiert worden, daß in der Zeit zwischen Beendigung des Lehrgangs und der Ablegung der Prüfung keine Förderung mit Unterhaltsbeiträgen mehr erfolgt (vgl. § 11 Abs. 2 AFBG). Anders als etwa bei schulischen Fortbildungen ist bei den typischen Konstellationen nach dem AFBG die Prüfung verselbständigt und nicht integraler Bestandteil der Maßnahme, so daß für einen - allerdings begrenzten - Zeitraum das Problem der Unterhaltssicherung entstehen kann.

Der als Zuschuß gewährte **Kinderbetreuungszuschlag für Alleinerziehende** in Höhe von bis zu 200 DM wurde 1996 nur in 42 Fällen und 1997 in 227 Fällen bewilligt. Diese geringe Inanspruchnahme erlaubt für sich alleine genommen keine Aussage zur Wirksamkeit dieser Leistung. Vielmehr muß sie in Relation gesetzt werden zu dem Anteil Alleinerziehender an der Gesamtzahl der Fortbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer. Dieser dürfte - wenn auch nicht genau bezifferbar - sehr gering sein, worauf auch die vergleichsweise niedrige Quote der nach dem AFBG geförderten Frauen (1997: 16,1 % bei Vollzeit- und 17,9 % bei Teilzeitmaßnahmen) hindeutet. Offenkundig fällt es vielen Alleinerziehenden schwer, sich neben ihren familiären Verpflichtungen und einer etwaigen Berufstätigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhalts auch noch beruflich fortzubilden. Hinzukommt, daß Frauen, die den überwiegenden Anteil der Alleinerziehenden stellen, in dem dominierenden Anwendungsbereich des Gesetzes, nämlich den Meisterkursen im Handwerk nur mit einem Anteil von rd. 10 % vertreten sind, was sich auch bei der Gefördertenquote im AFBG entsprechend bemerkbar macht. (Berufsbildungsbericht 1998, S. 157)

Der Kinderbetreuungszuschlag berücksichtigt grundsätzlich nur besondere Kosten, die aufgrund einer Fremdbetreuung des Kindes während der **fortbildungsbedingten Abwesenheit** des Alleinerziehenden anfallen. Die im Vollzug aufgetretene Frage, ob der Kinderbetreuungszuschlag auch bei einer Fortbildung in Form des **Fernunterrichts** in Betracht kommt, wurde vom Bund positiv beschieden, da sich Alleinerziehende während der Bearbeitung von Fernlehrbriefen nicht gleichzeitig um ihr Kind kümmern können, selbst wenn sie zu Hause sind.

Es haben sich im Vollzug keine Anhaltspunkte dafür ergeben, daß der im Gesetz vorgesehene Kinderbetreuungszuschlag der Höhe nach unangemessen ist. Allerdings kann der Kinderbetreuungszuschlag bei Alleinerziehenden, die wegen der Teilnahme an einer Aufstiegsfortbildung eine den Familienunterhalt sichernde Teilzeitbeschäftigung aufgeben müssen das Problem der Unterhaltssicherung nicht lösen, da das AFBG Unterhaltsbeiträge bei Teilzeitmaßnahmen nicht vorsieht.

In bezug auf die **Art der** Förderung sind nach den Erfahrungen der Länder die **AFBG-Leistungen** mit einem nur **die Unterhaltsbeträge beschränkten Zuschußanteil** (derzeit maximal 383 DM) und einem **hohen verzinslichen Bankdarlehen** im Vergleich zu der BAföG-Förderung (50 % Zuschuß/50 % unverzinsliches Staatsdarlehen für Studenten, 100 % Zuschuß für Fachschüler) ein **Hauptkritikpunkt** gewesen. Die Länder haben berichtet, daß die mit der Darlehensförderung verbundene Rückzahlungsverpflichtung vielfach als nicht tragbare Belastung empfunden werde und viele Interessenten abschrecke. Dies gelte in besonderem Maße für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Teilzeitmaßnahmen, die nur den Maßnahmebeitrag ohne Zuschußanteil beanspruchen können.

Besonders evident sei dies für die Betroffenen in den Fällen, in denen die **gleiche Fortbildung nach dem BAföG günstiger gefördert werde, als nach dem AFBG.** So führe die Parallelität der Fördermöglichkeiten bei beruflichen Fortbildungen an Fachschulen (z. B. zum Staatlich Geprüften Techniker/-in) zu einer unterschiedlichen Förderung von Schülern der gleichen Klasse. So erhält etwa ein Fachschüler, der seine Fortbildung vor Vollendung des 30. Lebensjahres beginnt, nach dem BAföG 100 % Zuschuß, während er nach Vollendung des 30. Lebensjahres aber für die gleiche Fortbildung nur noch ein überwiegendes Bankdarlehen nach dem AFBG erhalten kann. Da an öffentlichen Schulen überwiegend keine Lehrgangsgebühren anfallen, kann dieser Personenkreis, wenn er aus der BAföG-Förderung herausfällt, auch nicht von den nur im AFBG vorgesehenen Maßnahmebeiträgen profitieren.

2) Einkommens- und Vermögensanrechnung (§§ 10 Abs. 3, 17 AFBG)

Nach § 10 Abs. 3 AFBG werden auf die nur **bei Vollzeitmaßnahmen vorgesehenen Unterhaltsbeiträge** Einkommen und Vermögen des Antragstellers und seines nicht dauernd getrennt lebenden Ehegatten in dieser Reihenfolge angerechnet. Dies entspricht der Regelung im BAföG, allerdings sieht das AFBG eine Anrechnung des Einkommens und Vermögens der **Eltern** angesichts der Tatsache, daß sich die Adressaten des AFBG im Normalfall nicht mehr in einem wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnis zu den Eltern befinden, nicht vor.

Anders als bei berufsbegleitenden Teilzeitmaßnahmen bedeutet eine berufliche Aufstiegsfortbildung in Vollzeitform in aller Regel gleichzeitig auch den Verzicht auf eine unterhaltssichernde Berufstätigkeit. Mit den Unterhaltsbeiträgen sollte der **wirtschaftliche Nachteil des Ausfalls des Erwerbseinkommens wenn auch nicht kompensiert, so doch abgemildert werden.** Die Unterhaltsbeiträge orientieren sich an einem normativ gesetzten Bedarf und werden auch Personen gewährt, die sich vorher nicht in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung befunden haben.

1997 ist es aufgrund der Einkommens- und Vermögensanrechnung bei Vollzeitfällen im Durchschnitt bei rd. 30 % der Geförderten zu einer Reduzierung des Förderbetrages gekommen; über 70 % der Geförderten erhielten eine Vollförderung. In rd. 68 % der Teilförderfälle führte 1997 anrechenbares Einkommen des Ehegatten bzw. Vermögen des Teilnehmers zu einer Verminderung der Förderleistung.

Daß nur in rd. 30 % der Fälle **Einkommen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer** an Vollzeitmaßnahmen zur Anrechnung gekommen ist, ist angesichts der nur sehr beschränkten Möglichkeit neben einer die Arbeitskraft voll in Anspruch nehmenden Fortbildung noch anrechenbares Erwerbseinkommen zu erzielen, nicht überraschend. Allerdings ist die Statistik in bezug auf die Wirkungen der Einkommensanrechnung - wie auch der Vermögensanrechnung - nur bedingt aussagefähig, da sie zwar Teilförderfälle, nicht aber **Ablehnungsfälle wegen zu hohem anrechenbarem Einkommen und Vermögen** ausweist. Kritik an der vom Gesetzgeber seinerzeit getroffenen Entscheidung, die Einkommens- und Vermögensanrechnung auf die Unterhaltsförderung zu beschränken und nicht auch auf die Maßnahmebeiträge (Förderung der Lehrgangs- und Prüfungsgebühren) zu erstrecken, ist nicht bekanntgeworden.

Die aus dem BAföG übernommene **Vermögensanrechnung** (§§ 17 AFBG, 28 ff. BAföG) war schon im Gesetzgebungsverfahren umstritten. Es wurde kritisiert, daß die an typischen BAföG-Empfängern orientierten Anrechnungsregelungen (Anrechnung von Vermögen oberhalb der Freibeträge von 6.000 DM zuzüglich 2.000 DM für den Ehegatten und 2.000 DM für jedes Kind) für die in einer anderen Lebenssituation befindlichen Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen nicht angemessen seien. Im Vollzug haben sich diese Bedenken bestätigt. In einer Vielzahl von Fällen ist die geltende Vermögensanrechnungsregelung von Antragstellern als ungerecht, von den Ämtern als nur schwer vollziehbar und im Zweifel als kaum nachprüfbar kritisiert worden.

Hauptkritikpunkt war die aus der Sicht vieler Betroffener völlig **unzureichende Höhe der BAföG-Freibeträge**, die unter Berücksichtigung ihrer ganz anderen wirtschaftlichen, familiären und beruflichen Situation viel zu niedrig bemessen seien. Anders als BAföG-Empfänger haben etwa Meisteranwärter häufig aufgrund vorangegangener Berufstätigkeit schon Ersparnisse und Rücklagen auch im Hinblick auf eine spätere Existenzgründung gebildet, die die genannten relativ niedrigen Freibeträge in vielen Fällen übersteigen und daher zur Verminderung oder sogar zum Ausschluß von der Förderung führen. Auch die aus dem BAföG übernommene Praxis, selbst für andere Zwecke angesparte Verträge (z. B. Bausparverträge, Prämiensparverträge, Lebensversicherungen etc.) in Anrechnung zu bringen,

stößt vielfach auf Unverständnis. So leuchtet es vielen Betroffenen nicht ein, daß sie zur Finanzierung einer u. U. relativ kurzen Fortbildung einen über einen längeren Zeitraum angesparten Bausparvertrag oder eine Lebensversicherung vorzeitig mit allen damit verbundenen Kosten kündigen oder eine zur Existenzgründung gebildete Rücklage auflösen und für ihre Fortbildung einsetzen sollen.

Von der Möglichkeit, durch Einräumung eines **Härtefreibetrages** nach § 29 Abs. 3 BAföG über die Freibeträge hinaus weitere Teile des Vermögens „zur Vermeidung unbilliger Härten" anrechnungsfrei zu stellen, wird nach den bisherigen Erfahrungen von den zuständigen Förderämtern nur sehr zurückhaltend und in wenigen Fällen Gebrauch gemacht (Ermessensentscheidung). So wurde 1997 nur in 547 Fällen, d. h. rd. 1,7 % der Geförderten in Vollzeitmaßnahmen ein solcher Härtefreibetrag eingeräumt, was nach Erkenntnissen des Bundes auch mit einer weit verbreiteten Unsicherheit in den Ämtern in bezug auf die Ausübung dieses Ermessens zu tun hat.

Als problematisch hat sich auch die durch den **Wegfall der Vermögenssteuer** eingeschränkte Kontroll- und Überprüfungsmöglichkeit der Ämter erwiesen, weil damit die Möglichkeit entfallen ist, Feststellungen zum Vermögen auf der Grundlage von Steuerbescheiden oder Auskünften der Finanzbehörden zu treffen. In bezug auf das Vorhandensein und die Höhe von Vermögen sind sie weitgehend auf wahrheitsgemäße Angaben der Antragsteller angewiesen mit der Folge, daß „der Ehrliche der Dumme ist", während diejenigen, die diese Angabe „vergessen", mit einer Vollförderung rechnen können.

3) Definition der förderfähigen Fortbildungsmaßnahmen (§ 2 AFBG)

a. Niveau der Fortbildung

Nach § 2 Abs. 1 AFBG sind förderungsfähig nur Fortbildungsmaßnahmen, die

- einen Abschluß in einem nach § 25 BBiG oder 25 HwO anerkannten Beruf bzw. einem vergleichbaren bundes- oder landesrechtlich geregelten Abschluß voraussetzen und

- in einer fachlichen Richtung gezielt auf Fortbildungsprüfungen auf der Grundlage der §§ 46, 81 und 95 BBiG oder der §§ 42, 45 und 142 der HwO bzw. auf vergleichbare Abschlüsse nach Bundes- oder Landesrecht vorbereiten.

Die Förderung setzt mithin voraus, daß die Fortbildung zu einem gegenüber der ersten beruflichen Qualifikation **höherwertigen Abschluß** führt. Diese Vorschrift grenzt die Förderung nach dem **Niveau** des mit der Maßnahme angestrebten Fortbildungsabschlusses ein. So ist die Förderung von bloßen **Anpassungsfortbildungen** auf dem Niveau der Erstausbildung bzw. Umschulungen in einen anderen als den erlernten Beruf (z. B. zweite Berufsausbildung) ebenso ausgeschlossen wie Fortbildungsabschlüsse oberhalb des im Gesetz genannten Niveaus (z. B. Fachhochschul- oder Universitätsabschlüsse). In bezug auf akademische Abschlüsse hat sich dies als unproblematisch erwiesen, was sicherlich auch darauf zurückzuführen ist, daß diese Ausbildungen dem Grunde nach in den Förderbereich des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) einbezogen sind. Gewisse Probleme gab es allerdings in Fällen, die vom Niveau und Inhalt weder dem einen, noch dem anderen Förderbereich eindeutig zugeordnet werden konnten (z. B Fortbildung zum Steuerberater oder Ausbildungen an Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien) und deshalb weder nach dem BAföG, noch dem AFBG gefördert werden konnten.

Das Erfordernis einer Fortbildung oberhalb des Niveaus einer Facharbeiter-, Gesellen-, Gehilfenprüfung oder eines Berufsfachschulabschlusses hat in einer Reihe von Fällen, in denen die **Neuordnung eines Berufes** Nachqualifikationen erforderten (z. B. Nachqualifikation von Masseuren zu Physiotherapeuten) zu Beschwerden geführt.

Als ein weiterer Problembereich hat sich die mangelnde Förderfähigkeit von Lehrgängen zur **Anpassung von Meisterqualifikationen an die Novellierung der Handwerksordnung (HwO)** erwiesen. Durch die Änderung der HwO sind die bisherigen 127 Handwerke zu 94 Handwerken zusammengefaßt und dabei 25 Handwerke mit einem breiteren Leistungsangebot „aus einer Hand" geschaffen worden. Der Geltungsbereich der Meisterprüfung (Vorbehaltsbereiche) ist durch die Zusammenfassungen auf weniger Gewerbe konzentriert worden, in „breiten" Gewerben wird in der Meisterprüfung eine Schwerpunktbildung zugelassen. Zwar ist durch Übergangsregelungen sichergestellt, daß diejenigen, die über eine Meisterqualifikation nach altem Recht verfügen, auch ohne ergänzende Qualifikation in dem durch die HwO-Novelle erweiterten Berufsfeld ein Gewerbe ausüben können. So kann z. B. ein Kfz-Mechaniker-Meister zwar einen Betrieb im **Kfz-Technikerhandwerk** führen, er darf aber nicht damit werben, daß er das Gewerbe als **Kfz-Techniker-Meister** betreibt, da er nur den Meistertitel führen darf, den er vor Inkrafttreten der HwO-Novelle erworben hat. Eine zweite Meisterprüfung zum Kfz-Techniker-Meister kann aber nach dem AFBG wegen Niveaugleichheit mit der ersten Fortbildung ebensowenig gefördert werden wie die von den Handwerkskammern angebotenen Anpassungskurse im Hinblick auf das erweitere Berufsfeld. Von betroffenen „Altmeistern" wird kritisiert, daß ihnen das AFBG nicht ermöglicht, ihre Fortbildungsqualifikation neuen Entwicklungen anzupassen. Auch mit dem Argument „Lebenslanges Lernen" sind hier Forderungen nach einer Einbeziehung solcher Anpassungsfortbildungen in die AFBG-Förderung erhoben worden. In der bisherigen Diskussion über die Auswirkungen der HwO-Novellierung auf das AFBG hat dieses Anliegen allerdings im Hinblick auf die gegenüber dem typischen AFBG-Geförderten andersartige berufliche und wirtschaftliche Situation der Betroffenen sowie die formale Weitergeltung ihrer Qualifikation bei den zuständigen Stellen in Bund und Ländern keine Unterstützung gefunden. Die Notwendigkeit einer AFBG-Förderung wird insoweit nicht gesehen, zumal der Gesetzgeber bei der Änderung der Handwerksordnung derartige Zusatzqualifikationen auch nicht für erforderlich gehalten hat.

b. Förderkriterium öffentlich-rechtlich geregelte Prüfung

§ 2 Abs. 1 Nr. 2 AFBG setzt voraus, daß die Fortbildungsmaßnahme auf eine **öffentlich-rechtlich geregelte Prüfung** vorbereitet. Eine öffentlich-rechtliche Regelung in diesem Sinne liegt grundsätzlich nur vor, wenn der Fortbildungsabschluß in **Gesetzen oder Rechtsverordnungen** des Bundes oder der Länder oder in **kammerrechtlichen Vorschriften** geregelt sind. Damit sind alle privatrechtlich geregelten Abschlüsse wie etwa Zertifikate privater Bildungsträger, verbandsinterne Prüfungsrichtlinien etc. von der Förderung ausgeschlossen. Sinn und Zweck des Erfordernisses einer öffentlich-rechtlich geregelten Prüfung war es, eine die Förderung rechtfertigende **hinreichende Qualität der Fortbildung durch eine staatlich sanktionierte Prüfungsordnung** zu gewährleisten.

Der Gesetzgeber ging davon aus, daß es nur bei einer auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Prüfungsordnung, zu deren Einhaltung die Ausbildungsstelle rechtlich verpflichtet ist, gewährleistet ist, daß die Fortbildung auch tatsächlich nach diesen Maßstäben erfolgt und die zuständigen Stellen des Landes auch in der Lage sind, dies zu überwachen. Demgegenüber kann eine Fortbildungsstätte, die lediglich eine private Regelung zur Grundlage ihrer Prüfungen macht, diese ohne Beteiligung einer staatlichen Stelle jederzeit aus freiem Entschluß ändern (vgl. hierzu auch VG Freiburg, Beschluß vom 07.04.1998 - 7K498/98 -).

Im Vollzug hat sich diese Regelung vor allem in zwei Bereichen als problematisch erwiesen. Bei **Fortbildungen in Pflegeberufen nach den Weiterbildungsrichtlinien der Deutschen Krankenhausgesellschaft**: Auch wenn zwischen Bund und Ländern Einvernehmen darüber bestand, daß die Richtlinien der Deutschen Krankenhausgesellschaft inhaltlich öffentlich-rechtlich geregelten Fortbildungsprüfungen nicht nachstehen, z. T. sogar als Vorbild für landesrechtliche Regelungen in einzelnen Bundesländern gedient haben, änderte dies nichts an dem nur privatrechtlichen und daher einer Förderung entgegenstehenden Charakter dieser Bestimmungen. Im Bereich der Fortbildungen im Pflegebereich führte dies zu der

unbefriedigenden Situation, daß in den Bundesländern, in denen Fortbildungslehrgänge in der Krankenpflege entsprechend diesen Richtlinien auch landesrechtlich geregelt worden sind, eine AFBG-Förderung möglich war, während in anderen Bundesländern die gleiche Fortbildung mangels einer landesrechtlichen Regelung nicht gefördert werden konnte. Um dieses Problem auf der Grundlage der geltenden Rechtslage einer befriedigenden Lösung zuzuführen, wurde auf der Sitzung der OBLAFBG am 18.06.1998 vereinbart, daß die Bundesländer, in denen bislang rechtliche Regelungen nicht besten, die Möglichkeit erhalten, die Weiterbildungsrichtlinien der Deutschen Krankenhausgesellschaft durch **Erlaß der Landesregierung** anzuerkennen. Im Interesse einer bundeseinheitlichen Förderpraxis hat der Bund sein Einverständnis erklärt, daß unter dieser Voraussetzung Fortbildungen nach den Weiterbildungsrichtlinien der Deutschen Krankenhausgesellschaft als förderfähig anerkannt werden können.

Das Förderkriterium „öffentlich-rechtliche Prüfung" hat sich auch im Zusammenhang mit Fortbildungen an privaten, aber **staatlich anerkannten Ergänzungsschulen** als problematisch erwiesen. Zwar sind die Fortbildungsprüfungen an diesen Privatschulen nicht öffentlich-rechtlich geregelt. Durch die staatliche Anerkennung wird ihnen aber bescheinigt, daß die von Ihnen angebotene Fortbildung der einer öffentlichen Einrichtung gleichwertig ist. Dies wird z. B. darin deutlich, daß die dort abgelegten Prüfungen z. T. Prüfungen an öffentlichen Schulen gleichgestellt werden. Im Rahmen der staatlichen Anerkennung prüfen die zuständigen Landesbehörden auch Inhalt und Qualität der von diesen Schulen angebotenen Aus- und Fortbildungsgänge. In diesen Fällen ist vielfach kritisiert worden, daß in bezug auf eine Förderung nach dem AFBG strengere Anforderungen gestellt werden, als bei der staatlichen Anerkennung der Bildungsstätte und der dort angebotenen Lehrgänge. Zum Teil wurde auf § 2 Abs. 2 BAföG verwiesen, wonach auch der Besuch von Privatschulen, die nach dem jeweiligen Landesrecht als gleichwertig anerkannt sind, gefördert werden kann. Im Unterschied zum BAföG stellt allerdings das AFBG nicht auf die Fortbildungsstätte, sondern darauf ab, auf welches Fortbildungsziel die dort angebotene Maßnahme vorbereitet.

Angesichts der geschilderten Probleme wäre daran zu denken, für die Förderfähigkeit des Fortbildungsziels die Anerkennung der Gleichwertigkeit durch **Erlaß der Landesregierung** generell ausreichen zu lassen, was eine entsprechende Gesetzesänderung voraussetzen würde. Damit würde das Problem bei der Auslegungsfähigkeit des Gesetzes zur Erzielung sachgerechter Ergebnisse entschärft.

c. Zeitliche Anforderungen (§ 2 Abs. 3 AFBG)

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 22.09.1995 (BR-Drs. 595/95) war ursprünglich eine 500-Stunden-Grenze vorgesehen, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens auf Wunsch des Bundesrates auf **400-Stunden** herabgesetzt wurde. Sie hat im Vollzug zu weit weniger Beschwerden geführt, als erwartet. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß auch diese herabgesetzte Zeitgrenze immer noch zu einem Ausschluß einer Reihe von **kürzeren Maßnahmen vor allem im IHK-Bereich** geführt hat, während Fortbildungen im Handwerk in aller Regel diesen zeitlichen Anforderungen gerecht werden. Bei der Bewertung dieser Entwicklung ist zu berücksichtigen, daß diese Grenze von vornherein auch als **Zumutbarkeitsgrenze** definiert wurde. Der Gesetzgeber hat damit bewußt in Kauf genommen, daß eine ganze Reihe von kurzen beruflichen Fortbildungen von der AFBG-Förderung nicht erfaßt werden. Hierbei wurde davon ausgegangen, daß es Teilnehmerinnen und Teilnehmern an beruflichen Fortbildungen bis zu einer gewissen Grenze zumutbar ist, die Kosten für eine berufliche Fortbildung selbst zu tragen.

Die in § 2 Abs. 3 AFBG geregelte **Abgrenzung von Vollzeit- und Teilzeitmaßnahmen** hat bei der förderungsrechtlichen Einordnung der Maßnahme sowie bei der Festsetzung der Förderungshöchstdauer nach § 11 AFBG häufiger Probleme bereitet, vor allem in den Fällen, in denen Teilzeit- und Vollzeitelemente in einer Maßnahme kombiniert sind. Nach § 2

Abs. 3 Nr. 1c) setzt eine Vollzeitmaßnahme voraus, daß „**in der Regel in jeder Woche an fünf Werktagen Lehrveranstaltungen mit einer Dauer von 25 Unterrichtsstunden stattfinden.**" Obwohl mit der Formulierung „in der Regel" flexiblen Gestaltungen einer beruflichen Aufstiegsfortbildung Rechnung getragen werden kann, hatten die Sachbearbeiter vor Ort häufiger Probleme mit der Anwendung dieser Vorschrift, z. B. bei Fortbildungen, die nur an 4 Werktagen Unterricht in dem genannten Umfang vorsehen.

In der Praxis sind auch Fälle aufgetreten, in denen eine Teilzeitmaßnahme phasenweise das Zeitpensum einer Vollzeitmaßnahme erreicht, woran sich die Frage knüpfte, ob für diesen Zeitraum Unterhaltsbeiträge nach § 10 Abs. 1 Satz 4 AFBG geleistet werden können. Dies wurde bei zusammenhängenden längeren Vollzeitphasen von mindestens vier Wochen bejaht. So wurde z. B. für die Fortbildungen zum Augenoptikermeister bzw. zum Schornsteinfegermeister entschieden, daß die zusammenhängenden Zeiten des Blockunterrichts von sechs Wochen als Vollzeitmaßnahmen bewertet und mit Unterhaltsbeiträgen nach dem AFBG gefördert werden können. Diese Probleme in der Gesetzesanwendung sind angesichts der vielfältigen Ausgestaltungen einer beruflichen Fortbildung in der Praxis im Rahmen einer generalisierenden und typisierenden Regelung kaum zu vermeiden und werden auch in Zukunft nur im Rahmen von Einzelfallentscheidungen berücksichtigt werden können.

Die bei **Teilzeitmaßnahmen** vorgesehene Zeitgrenze von mindestens **150 Unterrichtsstunden** innerhalb von sechs Monaten hat im IHK-Bereich z. T. deshalb Probleme bereitet, weil in dem Halbjahreszeitraum auch unterrichtsfreie Ferienzeiten mit berücksichtigt werden und dadurch der Zeitraum, in dem Unterrichtsveranstaltungen tatsächlich stattfinden, entsprechend verkürzt wird.

Die im Gesetz festgelegte **Förderungshöchstdauer** von 24 Kalendermonaten für Vollzeitmaßnahmen bzw. 48 Kalendermonaten für Teilzeitmaßnahmen ist im Vollzug nicht beanstandet worden, so daß davon ausgegangen werden kann, daß dieser Zeitrahmen in der Regel den Gegebenheiten einer beruflichen Fortbildung in der Praxis angemessen gerecht wird.

d. Erstes/zweites Fortbildungsziel (§§ 6 Abs. 1, 6 Abs. 3 AFBG)

§ 6 Abs. 1 beschränkt die Förderung grundsätzlich auf die **Vorbereitung auf ein erstes Fortbildungsziel und die Teilnahme an einer einzigen Fortbildungsmaßnahme.** Eine Förderung wird auch dann nicht geleistet, wenn der Antragsteller bereits eine berufliche Qualifikation erworben hat, die den von ihm angestrebten Fortbildungsabschluß mindestens gleichwertig ist (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AFBG). Die Vorbereitung auf ein **zweites Fortbildungsziel** kann nach § 6 Abs. 3 AFBG nur in dem Ausnahmefall gefördert werden, daß der **Zugang zu ihm erst durch Erreichen des ersten Fortbildungsziels eröffnet worden ist.**

Diese strikte Begrenzung der Förderung hat in der Praxis in mehrfacher Hinsicht Probleme aufgeworfen bzw. zu Beschwerden geführt:

Die geltende Rechtslage läßt die Förderung einer zweiten Fortbildung nur zu, wenn die Vorschaltung einer ersten Fortbildung nach der einschlägigen Prüfungsordnung zwingend vorgeschrieben ist (Beispiele: Technischer Betriebswirt nach abgeschlossener Fortbildung zum Industriemeister, Betriebswirt des Handwerks nach Meisterqualifikation). In den übrigen Fällen ist die Förderung selbst dann ausgeschlossen, wenn die erste berufliche Fortbildung selbst finanziert worden ist bzw. die Voraussetzungen einer Existenzgründung noch nicht geschaffen hat. So sind etwa staatlich geprüfte Techniker, die sich zusätzlich noch eine Meisterprüfung ablegen wollen, ebenso von der AFBG-Förderung ausgeschlossen wie Poliere, die eine zweite Fortbildung zum Maurermeister anstreben. Begründet wird dies damit, daß das Ziel des Gesetzes, jedem Fortbildungswilligen einen Fortbildungsabschluß oberhalb des Niveaus der Facharbeiterebene zu ermöglichen, in diesen Fällen bereits erreicht

ist und das zweite Fortbildungsziel auch ohne Vorschaltung einer ersten Fortbildung erreichbar gewesen wäre. Diese gesetzlich vorgegebene restriktive Förderpraxis ist u. a. mit dem Hinweis kritisiert worden, daß hier besonderes Fortbildungsengagement mit dem Ziel einer Existenzgründung nicht hinreichend honoriert werde. Es ist aber zu berücksichtigen, daß in den Fällen von staatlich geprüften Technikern nach der HwO eine Ausnahmegenehmigung zur Existenzgründung erteilt werden kann.

Der zweite Problemkreis betrifft den Ausschluß der Förderung einer **zweiten Fortbildung auf gleichem Niveau** (z. B. zweite Meisterprüfung im Hinblick auf die Änderung der HwO - vgl oben 3.2.3 a)).

Es hat sich auch gezeigt, daß die geltende enge Ausnahmevorschrift über die Förderung von Zweitausbildungen in Fällen, in denen der **erste Fortbildungsabschluß z. B. aus gesundheitlichen Gründen oder wegen eines ausgetrockneten Berufsfeldes völlig wertlos geworden** ist, keine zufriedenstellenden Ergebnisse zuläßt. Es erwies sich vielfach als schwierig, solche Sonderfälle im Vollzug einer sachgerechten, aber noch mit dem Gesetzeswortlaut zu vereinbarenden Lösung zuzuführen. Diese Probleme können künftig nur dadurch vermieden werden, daß auch im Gesetz selbst die Anforderungen an die Förderung eines zweiten Fortbildungsziels z. B. durch einen Auffangtatbestand für Härtefälle präzisiert bzw. erleichtert werden, da der Auslegung des geltenden Rechts im Interesse der Antragsteller Grenzen gesetzt sind.

4) Besondere Personengruppen

In bezug auf zwei Gruppen von Adressaten hat sich die AFBG-Förderung evident als nicht hinreichend bzw. korrekturbedürftig erwiesen:

Der besonderen Lebenssituation **Alleinerziehender** wird die derzeitige Konstruktion des **Kinderbetreuungszuschlags** allein offenbar nicht in allen Fällen gerecht. Solange der Unterhaltsbedarf der Alleinerziehenden und der Kinder z. B. durch Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils oder durch anderweitige Sozialleistungen gesichert ist, erfüllt der Kinderbetreuungszuschlag seinen Zweck, durch Übernahme der Kosten einer Betreuung des Kindes durch Dritte, die Teilnahme an einer beruflichen Fortbildung überhaupt erst zu ermöglichen bzw. zu erleichtern. Wenn allerdings die der Alleinerziehende den Familienunterhalt durch eigene Erwerbstätigkeit bestreiten muß und durch eine berufliche Fortbildung dieses Erwerbseinkommen ganz oder teilweise entfällt, entsteht ein Unterhaltsbedarf, den das AFBG derzeit im Rahmen der Förderung von Teilzeitmaßnahmen nicht abdeckt. Vor diesem Hintergrund hat die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder im Frühjahr 1998 einen Beschluß mit der Forderung gefaßt, im Rahmen des AFBG generell auch bei Teilzeitmaßnahmen Unterhaltsbeiträge zu gewähren, um es insbesondere Frauen zu erleichtern, Familie und berufliche Fortbildung besser miteinander zu vereinbaren.

Nach § 8 Abs. 2 AFBG wird von Ausländern, die nicht unter den privilegierten Personenkreis nach § 8 Abs. 1 AFBG fallen (z. B. heimatlose Ausländer, anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge, EU-Ausländer etc.) verlangt, daß sie sich vor Beginn der Maßnahme insgesamt **fünf Jahre** im Inland aufgehalten haben und rechtmäßig erwerbstätig gewesen sind. Dies steht im Widerspruch zu den Zulassungsvoraussetzungen für eine Meisterprüfung, die lediglich eine mindestens **dreijährige Berufstätigkeit** voraussetzt. Damit werden vor allem ausländische Facharbeiterinnen und Facharbeiter (z. B. Automechaniker, Friseurinnen etc.), die sich häufig bereits seit ihrer Geburt in Deutschland aufhalten, gegenüber ihren deutschen Kolleginnen und Kollegen benachteiligt. Diesem Personenkreis ist nicht verständlich zu machen, warum sie nach Abschluß einer ersten Berufsausbildung 2 Jahre länger als Deutsche berufstätig sein müssen, um für eine anschließende Fortbildung in den Genuß einer AFBG-Förderung zu gelangen. Es liegt nahe, daß diese Regelung ein wesentlicher Grund für den außerordentlich geringen Anteil der Ausländer an den AFBG-Geförderten ist

(1997 betrug der Ausländeranteil in Vollzeitmaßnahmen nur 2,7 %, in Teilzeitmaßnahmen nur 3,3 % der Geförderten). Für diesen Personenkreis ist offenkundig die aus dem BAföG übernommene Regelung bei Aufstiegsfortbildungen nicht sachgerecht.

5) Anwendung des BAföG/Abgrenzung zum BAföG

BAföG-Vorschriften sind in Bezug auf den **Unterhaltsbedarf** bei Vollzeitmaßnahmen (§ 10 Abs. 2 AFBG) sowie hinsichtlich **der Einkommens- und Vermögensanrechnung** (§ 17 AFBG) im Rahmen des AFBG unmittelbar anwendbar. Diese durch die gesetzgeberische Zielsetzung der Herstellung gleichwertiger Förderbedingungen in der allgemeinen und beruflichen Bildung motivierte Anbindung an das BAföG bewirkte, daß das bei der Einführung des neuen Leistungsgesetzes teilweise bewährte und eingespielte BAföG-Strukturen genutzt und auf den Sachverstand der zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung, die in den meisten Bundesländern auch das AFBG durchführen, zurückgegriffen werden konnte. Auch konnten AFBG-Geförderte von **Leistungsanpassungen an die Entwicklung der Einkommen und Lebenshaltungskosten nach § 35 BAföG** profitieren, ohne daß es hierzu einer Änderung des AFBG bedurfte. Umgekehrt bedeutet diese Anbindung allerdings auch, daß Entscheidungen über Leistungsanpassungen stets nur unter Berücksichtigung des wesentlich größeren und anders zusammengesetzten Kreises der BAföG-Empfänger und der damit verbundenen finanziellen Auswirkungen getroffen werden.

Die Anwendung der BAföG-Vorschriften trägt ganz wesentlich zu dem z. T. als zu bürokratisch und aufwendig empfundenen Beantragungs- und Bearbeitungsverfahren beim AFBG. Schließlich hat sich auch gezeigt, daß die Anwendung bzw. Übernahme einiger Regelungen aus dem BAföG, etwa bei der Vermögensanrechnung oder der Förderung von Ausländern im Bereich des AFBG zu wenig befriedigenden Ergebnissen führt. Dies gilt letztlich auch für die Höhe der Unterhaltsförderung, die zwar BAföG-Bedarfssätze zugrundelegt, aber schon jetzt um spezifische Erhöhungsbeträge im AFBG aufstockt wird, um der andersartigen Lebenssituation der nach diesem Gesetz Geförderten gerecht zu werden.

Daß angesichts unterschiedlicher Lebenssachverhalte eine Parallelität der Förderbedingungen zum BAföG nur sehr eingeschränkt hergestellt werden kann, ist vor allem dort deutlich geworden, wo sich der Förderbereich des AFBG mit dem des BAföG überschneidet, nämlich bei beruflichen Fortbildungen an Fachschulen. Hier trägt offenkundig die Förderstruktur des BAföG der Lebens- und Ausbildungssituation der Betroffenen deutlich anders Rechnung, als die auf eine andere Fortbildungssituation zugeschnittenen Förderbedingungen nach dem AFBG. So benötigen Fachschüler i.d.R. kein Maßnahmebeitrag, weil der Schulbesuch kostenlos ist, **dafür aber eine möglichst attraktiv ausgestaltete** Unterhaltsförderung, die durch das BAföG besser gewährleistet wird als durch das AFBG. Dies wird auch durch die geringe Inanspruchnahme der AFBG-Förderung in diesem Bereich belegt. Andererseits ist die BAföG-Förderung nicht zugeschnitten auf die typische Zielgruppe des AFBG, was z. B. darin deutlich wird, daß die im BAföG vorgesehene Verweisung auf die Wohnung der Eltern für AFBG-Empfänger, die im Normalfall einen eigenen Haushalt führen, nicht relevant ist, weil sie wirtschaftlich und unterhaltsrechtlich nicht mehr von den Eltern abhängig sind.

6) Förderung bei besonderen die Durchführung der Maßnahme beeinträchtigenden Umständen (§ 7 AFBG)

§ 7 AFBG regelt die Folgen einer **vorzeitigen Beendigung der Maßnahme** in Folge **Abbruch oder Kündigung**, die Wiederaufnahme der Förderung nach einem Abbruch oder einer **Änderung des Fortbildungsziels**, die Weiterförderung trotz vorübergehender Nichtteilnahme an der Maßnahme in Folge Krankheit oder Schwangerschaft sowie den Fall der **Wiederholung** einer bereits planmäßig abgeschlossenen Maßnahme. Anders als erwartet hat die Anwendung dieser Bestimmung in der Praxis nur in relativ wenigen Fällen zu Problemen bzw. Beschwerden von Antragstellern geführt. Dies mag darauf zurückzuführen

sein, daß die Fälle, in denen geförderte Fortbildungsmaßnahmen nicht planmäßig durchgeführt bzw. abgeschlossen werden, im Bereich des AFBG offenkundig deutlich seltener vorkommen, als dies erwartet wurde. Dies deutet darauf hin, daß die weit überwiegende Zahl der nach dem AFBG geförderten Fortbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer ihre Fortbildung verantwortungsbewußt und zielstrebig betreiben und damit ein zweckentsprechender Einsatz der staatlichen Fördermittel weitestgehend gewährleistet ist.

Seitens der Länder ist allerdings das aus dem BAföG übernommene Erfordernis eines **„unabweisbaren Grundes"** für eine Weiterförderung nach einem Abbruch bzw. einem Wechsel des Fortbildungsziels als zu hart kritisiert worden (vgl. §§ 7 Abs. 2 und 7 Abs. 3 AFBG). Als „unabweisbar" im Sinne des Gesetzes werden bisher nur Gründe anerkannt, die **zwingend** einer planmäßigen Beendigung der zunächst begonnenen Fortbildung entgegenstehen und denen sich der Teilnehmer nicht entziehen kann (z. B. Krankheit, Schwangerschaft etc.). Es wurde angeregt, hier entsprechend der Regelung in § 7 Abs. 3 BAföG einen **„wichtigen Grund"** ausreichen zu lassen. Der unbestimmte Rechtsbegriff „wichtiger Grund" ist im BAföG durch Rechtsprechung und Verwaltungsvorschriften hinreichend konkretisiert. Die dort entwickelten Grundsätze könnten - wenn auch mit gewissen Modifizierungen - z. T. auch in die Anwendung des AFBG übernommen werden.

Im Wege der Gesetzesauslegung wurde klargestellt, daß das Nichtbestehen der Abschlußprüfung oder die Nichtversetzung in die nächste Fachschulklasse einen die teilweise **Wiederholung** der Maßnahme rechtfertigenden besonderen Umstand darstellt. Seitens der Länder ist angeregt worden, im Gesetz eine **zweite Wiederholung** der Maßnahme auszuschließen, da die Prüfung der besonderen Umstände des Einzelfalls in solchen Fällen in keinem Verhältnis zu dem zu erwartenden Ergebnis stehe und eine staatliche Förderung nicht unbegrenzt erfolgen könne.

4. Erfahrungen mit Bankdarlehen als Förderart

Im Bereich der Existenzgründungsförderung des Bundesministeriums für Wirtschaft werden Darlehen seit langem als finanzielles Förderinstrument erfolgreich eingesetzt. Mit der Eigenkapitalhilfe (EKH) wird Gründern mit einem aussichtsreichen Unternehmenskonzept für eine langfristig tragfähige Vollexistenz ein persönliches Darlehen gewährt, das die geforderten eigenen Mittel ergänzt. Das Darlehen ist unbesichert, nachrangig, langfristig (20 Jahre), 10 Jahre tilgungsfrei und in den ersten 5 Jahren beim Zins subventioniert.

Im Rahmen des EKH-Programms wurden 1997 16.871 Existenzgründungen mit einer bewilligten Kreditsumme von 2.131,7 Mio. DM gefördert. In gleichem Zeitraum wurden diese eigenkapitalähnlichen Titel durch zinsgünstige, liquiditätsschonende ERP-Existenzgründungskredite für 23.544 Antragsteller in Höhe von 3.436,7 Mio. DM ergänzt.

Mit dem AFBG sind erstmals auch im Bildungsbereich vergünstigte, aber dennoch verzinsliche Bankdarlehen als Förderart eingeführt worden. Diese Darlehen sind „unbesichert" und ihr Vorteil für Fortbildungswillige besteht auch darin, daß das AFBG überhaupt die Möglichkeit vorsieht, ein solches Darlehen in der entsprechenden Höhe zu erhalten. Vielfach sind Banken gerade bei der Gewährung solcher Darlehen an einen Personenkreis in vergleichbaren Lebenssituationen sehr zurückhaltend.

Allerdings hatten sich die Antragszahlen für geförderte Meisterprüfungen in ähnlichem Maße rückläufig entwickelt, wie die Zahl der Meisterprüfungen insgesamt, als das BF-Darlehen die AFG-Förderung ablöste, so daß anhand dieses Indikators eine Bewertung der Wirksamkeit von Darlehen insgesamt im Bereich der Aufstiegsfortbildungsförderung kaum möglich erscheint. So sank die Zahl der Meisterprüfungen von rd. 59.000 im Jahr 1993 über knapp 51.000 im Jahr 1996 (dem Übergangsjahr vom BF-Darlehen zur AFBG-Förderung)

auf nur noch 47.500 im Jahr 1997, der üblichen Größenordnung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre im alten Bundesgebiet.

Die Abwicklung des Darlehensteils hat sich als unproblematisch erwiesen. Im Schnitt liegt die durchschnittliche Bearbeitungsdauer der DtA bei 2 - 4 Wochen. Die Inanspruchnahme des Darlehensanteils verläuft analog der Entwicklung der Antragszahlen. Allerdings schöpfen die Antragsteller oftmals den bewilligten Darlehensrahmen nicht voll aus.

Die DtA berichtet, daß sie verstärkt von Hochschulen und Fortbildungsinstituten wegen Darlehens-Finanzierungsmöglichkeiten für ihre Fortbildungsteilnehmer angesprochen wird, die nicht unter das AFBG fallen.

V. Zusammenfassung der wichtigsten Erfahrungen

Der Berichtszeitraum seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1.1.1996 ist für eine umfassende Evaluierung relativ kurz, wenn man berücksichtigt, daß etwa die Förderung auch längere Fortbildungsmaßnahmen mit einer Dauer von maximal 4 Jahren erfaßt und ein Erlaß des Darlehens für Existenzgründer frühestens nach Ablauf eines Jahres nach der Unternehmensgründung gewährt werden kann. Gleichwohl sind aufgrund der bis heute gewonnen Erfahrungen erste Aussagen über Wirksamkeit und Attraktivität, über positive Effekte aber auch Schwachstellen und Problembereiche des Gesetzes möglich. Positiv hervorzuheben ist vor allem und in erster Linie auch die gute und sehr konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, der Deutschen Ausgleichsbank sowie den mit der Gesetzesdurchführung befaßten Stellen, die eine schnelle und weitestgehend problemfreie Einführung dieses neuen Leistungsgesetzes ermöglicht und sich im Vollzug bewährt hat.

- Insgesamt zeigen die gewonnenen Erfahrungen der vergangenen 3 Jahre, daß das AFBG im Vergleich zu dem früheren BF-Darlehen deutlich besser angenommen worden ist, andererseits aber auch hinter dem durchschnittlichen Teilnehmerbestand bei der früheren zweckmäßigen Förderung nach dem AFG (1988: 128.016 im alten Bundesgebiet; 1993: 140.332 einschl. neue Bundesländer) zurückgeblieben ist.

- Die Entwicklung der Gefördertenzahlen nach dem AFBG hat steigende Tendenz , z. Z. werden etwa 60.000 Personen nach dem AFBG gefördert.

- Eine signifikante Abweichung von den Annahmen des Gesetzgebers hat sich in bezug auf das deutliche **Übergewicht von Vollzeitmaßnahmen** (zwei Drittel der Förderfälle) gegenüber Teilzeitmaßnahmen (ein Drittel der Förderfälle) ergeben.

- Die strukturellen Effekte mit dem **Schwerpunkt im Handwerk** (rd. zwei Drittel der Geförderten) sind angesichts der an den Meistervorbereitungskursen orientierten Struktur des Gesetzes nicht überraschend. Daß Fortbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aus dem Bereich Industrie und Handel nur rd. ein Drittel der Geförderten stellen, deutet auf eine stärkere Abweichung der Förderkriterien von den Gegebenheiten in der Fortbildungspraxis z. B. hinsichtlich Maßnahmedauer und -niveau in diesem Bereich hin.

- Das Gesetz erreicht im Handwerksbereich rd. ein Drittel aller Teilnehmer an Kursen zur Vorbereitung auf die Meisterprüfung, im Bereich der Aufstiegsfortbildung der Industrie- und Handelskammern ein Viertel der Teilnehmer der von den IHK's durchgeführten Lehrgänge mit einer entsprechenden Stundenzahl.

- Das AFBG wird nur zu einem geringen Teil von Frauen genutzt. Der Frauenanteil an den Geförderten liegt aber mit 16% oberhalb des Anteils von Teilnehmerinnen an Meisterprüfungen im Handwerk (10%). Die Förderbedingungen stellen möglicherweise keinen hinreichenden Anreiz zu einer stärkeren Beteiligung von Frauen an beruflichen Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen dar. Die derzeitige Ausgestaltung der Förderung wird möglicherweise der Situation vor allem **alleinerziehender Frauen**, die ihre Fortbildungswünsche mit familiären Verpflichtungen in Einklang bringen müssen, nicht hinreichend gerecht, was auch durch die vergleichsweise geringe Inanspruchnahme des im AFBG des für Alleinerziehende vorgesehenen Kinderbetreuungszuschlags belegt wird.

- Auffällig ist auch der mit unter 3 % im Vergleich zu den Erwerbstätigen und der Wohnbevölkerung geringe Anteil der **Ausländer** an den Geförderten, was offenkundig auf eine zu restriktive und nicht im Einklang mit der Handwerksordnung stehende Regelung im Gesetz zurückzuführen ist.

- Die Unterhaltsbeiträge sind offenbar für alleinverdienende Fortbildungsteilnehmerinnen und -teilnehmer mit Familie unzureichend, wie aus Zuschriften an das BMBF und das BMWi ersichtlich sowie von den Ländern berichtet wurde. Die Maßnahmebeiträge berücksichtigen nicht alle tatsächlich anfallenden Kosten, wie etwa die Materialkosten z. B. für die Anfertigung des Meisterstücks. Als problematisch hat sich auch erwiesen, daß AFBG-Empfänger nur bis zum Ende des Lehrgangs, nicht aber auch für die Prüfungszeit gefördert werden können.

- Durch das gesetzliche Erfordernis einer **„öffentlich-rechtlich geregelten Prüfung"** werden bestimmte Berufsbereiche, insbesondere die Fortbildungen im Pflegebereich nach den Richtlinien der Deutschen Krankenhausgesellschaft, obwohl nach Qualität und Umfang vergleichbar, z. T. nicht erfaßt.

- Die **BAföG-Anbindung** hat sich bisher überwiegend bewährt, in bestimmten Bereichen aber auch als nicht sachgerecht im Hinblick auf die andersartige Lebenssituation von Teilnehmern an Aufstiegsfortbildungen erwiesen. Parallelitäten, Abweichungen der Lebenssachverhalte und des Adressatenverhaltens sind in den Förderbedingungen nicht immer berücksichtigt.

- Inwieweit die Mittelstandskomponente des Gesetzes (Darlehensteilerlaß als Anreiz für Existenzgründer) die vom Gesetzgeber gewünschten Impulse für Unternehmensgründungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen gegeben hat, kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden, da noch keine ausreichenden Erfahrungen vorliegen. Allerdings ist angesichts von ca. 20.000 Existenzgründern p.a. aus dem Handwerksbereich die Zahl der bisher nach dem AFBG vorliegenden Anträge auf Darlehensteilerlaß mit 692 noch erheblich unter dem Anteil, der aufgrund der mit dem AFBG geförderten Meisterschüler zu erwarten wäre. Auch die niedrige Zahl von 251 Bewilligungen eines Darlehensteilerlasses im Verhältnis zu den Anträgen zeigt, daß die Voraussetzungen des Gesetzes von vielen nicht erfüllt werden können. Die nach dem AFBG aufgrund der Verknüpfung mit dem BAföG vorzunehmende Anrechnung jedes für die Existenzgründung angesparten Vermögens über 6.000 DM (also jeder Bausparvertrag oder jede Lebensversicherung), erschwert die Existenzgründung, da für die Übernahme oder Gründung eines Unternehmens erhebliches Eigenkapital (i.d.R. 15% der Investitionssumme) notwendig ist.

- Der **Vollzug des Gesetzes** durch die von den Ländern bestimmten Stellen (in den meisten Fällen die Ämter für Ausbildungsförderung) funktioniert nach anfänglichen Schwierigkeiten jetzt weitgehend reibungslos. Dies gilt auch für die mittlerweile gut eingespielte Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern, Deutscher Ausgleichsbank, Industrie- und Handelskammern sowie den zuständigen Stellen vor Ort. Der Verwaltungs- und Beantragungsaufwand ist aber u.a. durch die Übernahme der BAföG-Verfahren noch zu hoch. Die Abwicklung des Darlehensteils durch die DtA hat sich als unproblematisch erwiesen, allerdings ist das Verfahren zur Inanspruchnahme der Darlehen vereinfachungsbedürftig.

Bundesrat Drucksache **374/99** (Beschluss)

26.11.99

Beschluss
des Bundesrates

Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG)

Der Bundesrat hat in seiner 745. Sitzung am 26. November 1999 beschlossen, zu dem Bericht der Bundesregierung wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat nimmt den Bericht über die Umsetzung und Inanspruchnahme des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (AFBG), des sog. „Meister-BaföG", zur Kenntnis.

Der Bundesrat hält die berufliche Aufstiegsfortbildungsförderung für einen wichtigen und bedeutenden Schritt in Richtung Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung. Nach Auffassung des Bundesrates kann die Existenzgründungs- und Betriebsübernahmekompenente des AFBG darüber hinaus einen Beitrag zur Erhöhung der Zahl der Selbständigen zur Bewältigung des Generationswechsels im Mittelstand leisten.

Nach Auffassung des Bundesrates sind die von vielen Teilnehmern an beruflichen Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen häufig als unzureichend empfundenen Förderbedingungen allerdings ein Hemmnis für eine stärkere Inanspruchnahme der beruflichen Aufstiegsfortbildungsförderung.

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesregierung eine Reform des AFBG in Angriff nehmen will, die insbesondere den von den Ländern vorgetragenen Änderungswünschen Rechnung trägt.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, insbesondere in folgenden Punkten, in denen auch der Bericht Mängel feststellt, eine Verbesserung des AFBG vorzunehmen:

a) Das Gesetz erreicht im Handwerksbereich etwa ein Drittel aller Teilnehmer, im Bereich der Industrie- und Handelskammern etwa ein Viertel der Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsfortbildungsmaßnahmen. Die mit der Darlehensförderung verbundene Rückzahlungsverpflichtung wird vielfach als nicht tragbare Belastung empfunden und schreckt viele Interessenten ab. Ein höherer Zuschussanteil bei den AFBG-Leistungen sollte hier Abhilfe schaffen.

b) Die Maßnahmebeiträge berücksichtigen nicht die tatsächlich angefallenen Kosten für Lehr- und Lernmittel sowie Materialkosten vor allem für Meisterstücke. Diese Kosten können einen beträchtlichen Umfang annehmen. Der Maßnahmebeitrag ist um einen zur Deckung dieser Kosten angemessenen Betrag zu erhöhen.

c) Die aus dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) übernommene Einkommens- und Vermögensanrechnung muss grundlegend neu geordnet werden, um der grundsätzlich andersartigen Lebenssituation der Teilnehmer an Aufstiegsfortbildungen gegenüber BAföG-Empfängern, - d.h. meist höheres Lebensalter und andere familiäre und wirtschaftliche Verhältnisse - Rechnung zu tragen. Der Vermögensfreibetrag ist angemessen zu erhöhen.

d) Die Anreize für potentielle Unternehmensgründer müssen verbessert werden. Nötig ist eine Erleichterung der sachlichen und zeitlichen Voraussetzungen für den Teilerlass des Darlehens sowie eine Erhöhung des Erlassbetrages.

e) Die familiäre Komponente bei der AFBG-Förderung muss gestärkt werden, um Fortbildungsteilnehmern mit Kindern (insbesondere Alleinerziehenden) die berufliche Weiterbildung ohne große finanzielle Belastungen zu ermöglichen; darüberhinaus ist generell die Fördermöglichkeit von Teilzeitmaßnahmen zu verbessern.

...

f) Der geringe Anteil der Ausländer an den Geförderten steht in engem Zusammenhang mit der Regelung, dass Nicht-EWR-Ausländer erst nach fünfjähriger Erwerbstätigkeit gefördert werden. Dagegen kann z.B. eine Meisterprüfung im Handwerk bereits nach dreijähriger Gesellenzeit abgelegt werden. Diese Ungleichbehandlung ist für in Deutschland geborene Nicht-EWR-Ausländer kaum nachvollziehbar. Das AFBG ist insoweit mit der Handwerksordnung in Einklang zu bringen.

g) Das Förderkriterium „öffentlich-rechtlich geregelte Prüfung" hat sich im Vollzug teilweise als problematisch erwiesen. Das AFBG ist daher insoweit zu ändern, dass für die Förderfähigkeit des Fortbildungsziels die Anerkennung der Gleichwertigkeit durch Erlass der Landesregierung generell ausreicht und in begründeten Ausnahmefällen auch eine zweite Aufstiegsfortbildung gefördert wird.

h) Verfahrensvereinfachungsmaßnahmen müssen den derzeitigen Verwaltungsaufwand reduzieren. Vor allem wird die im AFBG verankerte Zweistufigkeit des Verfahrens hinsichtlich der Darlehensförderung als zu aufwendig empfunden. Den Antragstellern sollte die privatrechtliche Willenserklärung zum Abschluss eines Darlehensvertrages mit der Deutschen Ausgleichsbank bereits mit dem Förderantrag bei der zuständigen AFBG-Behörde ermöglicht werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, zu den vorgenannten Punkten baldmöglichst einen Gesetzentwurf zur Änderung des AFBG vorzulegen.