

05.07.24**Beschluss**
des Bundesrates**Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz (BVaDiG)**

Der Bundesrat hat in seiner 1046. Sitzung am 5. Juli 2024 beschlossen, dem vom Deutschen Bundestag am 14. Juni 2024 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 und 6 des Grundgesetzes zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die nachfolgende Entschließung gefasst:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass der Bundestag mit dem Berufvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz Anregungen des Bundesrates (siehe BR-Drucksache 73/24) aufgegriffen hat. Insbesondere gilt dies für:
 - die Setzung einer unteren Altersgrenze von 25 Jahren für die Antragsberechtigung (siehe BR-Drucksache 73/24 (Beschluss) – Ziffer 8); damit werden Anreize zu Lasten des dualen Systems minimiert;
 - die Verbesserung des Verfahrens nach § 54 Absatz 3 BBiG beziehungsweise § 42f Absatz 3 HwO durch Bestimmung einer einheitlichen Begutachtungsstelle (siehe BR-Drucksache 73/24 (Beschluss) – Ziffer 18).

Der Bundesrat weist darauf hin,

- dass der Rechtsanspruch auf ein Feststellungsverfahren bereits zum 1. Januar 2025 greifen soll, ohne dass die Realisierbarkeit der notwendigen Verfahren in dieser kurzen Frist gewährleistet ist. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme (siehe BR-Drucksache 73/24 (Beschluss) – Ziffer 20) darauf hingewiesen, dass er eine Verschiebung um ein Jahr für unerlässlich hält, um angesichts ausstehender untergesetzlicher Regelungen den Rechts-

anspruch auf ein Feststellungsverfahren sicherzustellen und zuständigen Stellen, die bisher im Rahmen der Valikom-Projekte keine Erfahrungen mit Validierungsverfahren aufbauen konnten, eine ausreichende Vorbereitungszeit zu gewähren;

- dass angesichts der Herausforderung, in kürzester Zeit für alle dualen Ausbildungsberufe den Rechtsanspruch auf ein Feststellungsverfahren zu implementieren, ein Antragsrecht auch für Menschen ohne Behinderung zu zusätzlichen personellen Belastungen bei den Feststellerinnen und Feststellern in den zuständigen Stellen führen wird (siehe BR-Drucksache 73/24 (Beschluss) – Ziffer 11); dies gilt vor dem Hintergrund, dass auch Menschen ohne Behinderung ein Verfahren mit dem Ziel der Feststellung der überwiegenden Vergleichbarkeit mit dem Referenzberuf anstrengen können,
- dass die Empfehlung des Bundesrates nicht beachtet wurde, für die Zulassung zum Feststellungsverfahren zusätzlich zu einer unteren Altersgrenze den Nachweis einer Berufstätigkeit mit der Dauer des Zweieinhalbfachen der Zeit, die als Ausbildungsdauer für den Referenzberuf vorgeschrieben ist, zu verlangen (siehe BR-Drucksache 73/24 (Beschluss) – Ziffer 10).

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,

- die Rechtsverordnung nach § 50e als Grundlage für ein geordnetes und einheitliches Verfahren nach einer Anhörung des BIBB-Hauptausschusses gemäß § 92 Absatz 1 Nummer 2 BBiG schnellstmöglich zu erlassen, um die Details der Feststellungsverfahren bekannt zu machen;
- vor allem die zuständigen Stellen und Zuständigkeitsbereiche, die bisher im Rahmen der Valikom-Projekte keine Erfahrungen mit Validierungsverfahren aufbauen konnten, gezielt, bereichsübergreifend und schnell beim Kompetenzaufbau zur Erfüllung der gesetzlichen Pflicht zur Durchführung von Feststellungsverfahren zu unterstützen;
- dem Bundesrat zeitgleich mit dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Sommer 2028 durch das BMBF einen Bericht zu den ersten Erfahrungen nach dem Start des neuen Feststellungsverfahrens vorzulegen (siehe Entschließung unter Buchstabe b der BT-Drucksache 20/11802).

Begründung:

Nach Auffassung des Bundesrates werden mit dem Gesetz weitgehende Neuerungen im Berufsbildungsrecht eingeführt, indem für non-formal erworbene Berufsqualifikationen durch die für die Berufsbildung zuständigen Stellen eine vollständige oder überwiegende Vergleichbarkeit mit formalen Berufsabschlüssen festgestellt werden kann. Für die Umsetzung der Neuerungen steht zu wenig Zeit zur Verfügung, so dass die Gefahr besteht, dass den an einer Feststellung der Gleichwertigkeit non-formal erworbener Berufsqualifikationen zu formalen Berufsabschlüssen interessierten Personen ab dem Jahresanfang 2025 ein Rechtsanspruch zusteht, der in vielen Fällen voraussichtlich faktisch noch nicht erfüllt werden kann.

Zwar wurden die Feststellungsverfahren (sogenannte Validierungsverfahren) über Jahre von einzelnen zuständigen Stellen für einzelne Berufe im Rahmen von Projekten (Valikom und Valikom transfer) entwickelt und erprobt. Doch sollen diese Verfahren nunmehr innerhalb weniger Monate auf alle zuständigen Stellen und dualen Ausbildungsberufe ausgedehnt und mit einem Verfahrensanspruch versehen werden, obgleich untergesetzliche Regelungen für die Ausgestaltung der Verfahren noch ausstehen. Zu den ausstehenden Regelungen gehören eine Verfahrensregelung, zu der das Bundesministerium für Bildung und Forschung in § 50e BBiG ermächtigt wird, sowie Verfahrens- und Kooperationsregelungen der zuständigen Stellen, die durch die zuständigen obersten Landesbehörden genehmigt werden müssen.

An einigen Stellen hält der Bundesrat die Regelungen des Gesetzes für sehr weitgehend. Dies gilt insbesondere für die Antragsmöglichkeit auf Feststellung der überwiegenden Gleichwertigkeit non-formal erworbener Berufsqualifikationen zu formalen Berufsabschlüssen auch für Menschen ohne Behinderung. Dies wird viele zuständige Stellen und ehrenamtlich Tätige zusätzlich personell belasten, da für die Tätigkeit im Feststellungstandem vor allem ehrenamtliche Prüferinnen und Prüfer gefunden werden müssen. Außerdem werden mit der Feststellung der überwiegenden Gleichwertigkeit non-formal erworbener Berufsqualifikationen zu formalen Berufsabschlüssen individuelle Teilqualifikationen festgestellt, deren Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt nicht absehbar ist. Daher wird gerade die Feststellung der überwiegenden Gleichwertigkeit für Menschen ohne Behinderung im Rahmen der Berichterstattung nach fünf Jahren und der Evaluation nach zehn Jahren genau zu analysieren und gegebenenfalls zu hinterfragen sein.

2. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf,
 - a) der über Jahrzehnte von Bund und Ländern aufgebauten und bewährten Struktur der Personalgewinnung im Bereich des öffentlichen Dienstes, insbesondere angesichts des Fachkräftemangels, nicht die Grundlage zu entziehen.

- b) in § 54 BBiG für die Länder und die von ihnen bestimmten zuständigen Stellen nach § 73 Absatz 2 BBiG eine Ermächtigung für den Erlass von Fortbildungsprüfungsregelungen durch Rechtsverordnung zu schaffen, solange der Bund von seiner Regelungskompetenz nach § 53 BBiG keinen Gebrauch macht.
- c) in § 59 BBiG für die Länder und die von ihnen bestimmten zuständigen Stellen nach § 73 Absatz 2 BBiG eine Ermächtigung für den Erlass von Umschulungsprüfungsregelungen durch Rechtsverordnung zu schaffen, solange der Bund von seiner Regelungskompetenz nach § 58 BBiG keinen Gebrauch macht.

Begründung:

Das BVaDiG-neu sieht eine Änderung in den §§ 54 und 59 BBiG vor, wonach zuständige Stellen im Bereich des öffentlichen Dienstes nach § 73 Absatz 2 BBiG keine Fortbildungsprüfungs- und Umschulungsprüfungsregelungen erlassen dürfen. Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich bei der beabsichtigten Regelung nur um eine Klarstellung. Nach Ansicht des Bundes bestand zu keinem Zeitpunkt eine Regelungskompetenz für Behörden als zuständige Stellen im Bereich des öffentlichen Dienstes, vielmehr seien nur zuständige Stellen nach den §§ 71 und 72 BBiG, d. h. die Kammern, ermächtigt, Fortbildungsprüfungs- und Umschulungsprüfungsregelungen zu erlassen.

Vorliegend handelt es sich um sog. statuarisches Recht der zuständigen Behörde mit Satzungscharakter. Zudem hat der Gesetzgeber die Regelungskompetenz für Fortbildungsprüfungs- und Umschulungsprüfungsregelungen in den §§ 54 und 59 BBiG der zuständigen Stelle zugewiesen und bis zur Novellierung des Berufsbildungsgesetzes 2020 nicht zwischen zuständiger Stelle im Bereich des öffentlichen Dienstes und in Kammerberufen unterschieden. Daher muss nach dem klaren Gesetzeswortlaut davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber allen zuständigen Stellen, auch denen im Bereich des öffentlichen Dienstes, eine verfassungskonforme Ermächtigung zum Erlass von Fortbildungsprüfungs- und Umschulungsprüfungsregelungen geben wollte.

Eine Zersplitterung ist durch die bisherige Rechtslage nicht gegeben, was auch dadurch gezeigt wird, dass seit Jahrzehnten keine Notwendigkeit für eine einheitliche Regelung gesehen wurde.

Die Gesetzesänderung hat für die Länder bei der Fortbildung schwerwiegende Folgen, namentlich keine Durchführung staatlicher Fortbildungen auf der Grundlage des § 54 BBiG-neu (z. B. zur Verwaltungsfachwirtin bzw. zum Verwaltungsfachwirt); auch Bundesländer, die bislang Fortbildungen im Bereich des öffentlichen Dienstes auf Basis einer Satzung durchgeführt haben, sind mit Inkrafttreten des Gesetzes nicht mehr zum Erlass einer solchen Satzung bzw. zur Änderung ihrer bestehenden Satzung ermächtigt.

Für die Umschulungen würde es Folgendes bedeuten: Umschulungen auf der

Grundlage von § 59 BBiG-neu müssten mit Inkrafttreten des BVaDiG-neu gestoppt werden und die Rechtmäßigkeit der bislang auf der Grundlage von § 59 BBiG erfolgten Umschulungen wäre in Frage gestellt.

Damit würde die über Jahrzehnte aufgebaute Struktur der Personalgewinnung im Bereich des öffentlichen Dienstes erheblich erschwert.

Demgegenüber haben tarifliche Fortbildungen sowie verwaltungseigene- oder behördeninterne Weiterbildungsmöglichkeiten nicht das Niveau einer staatlichen Fortbildung auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes. Zudem dürfte bei diesen Fortbildungsmöglichkeiten, die dezentral von einer Vielzahl von Bildungsträgern durchgeführt werden, zu einer größeren Zersplitterung führen als bei Fortbildungen, die in 16 Ländern von den dort zuständigen Stellen zentral geregelt werden. Eine Umstellung auf tarifliche Fortbildungen kostet Zeit und ist auch keine Lösung für die bereits auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes laufenden Kurse.

Im Hinblick auf den langen, nicht absehbaren Zeitraum bis zum Erlass von bundeseinheitlichen Regelungen, muss den Ländern mithin in der Interimszeit die Möglichkeit eröffnet werden, die über Jahrzehnte etablierten Fortbildungen und Umschulungen fortzuführen. Dies gilt umso mehr angesichts des Fachkräftemangels im öffentlichen Dienst.