

Stellungnahme

Stellungnahme der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e. V. (AWSA) im Anhörungsverfahren für ein Bildungszeitgesetz Sachsen-Anhalt

Magdeburg, 02. April 2025

Die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e. V. nehmen Stellung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Bildungszeitgesetz Sachsen-Anhalt (BzG LSA).

Der Bedarf zur Novellierung der Bildungsfreistellung wurde im aktuellen Koalitionsvertrag festgeschrieben. Der Koalitionsvertrag sieht vor, das bestehende Bildungsfreistellungsgesetz zu modernisieren und die Anwendungsbereiche neu zu fassen.

Die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e. V. haben im Zuge der gemeinsamen Erarbeitung einer Gesetzessynopse durch die Arbeitsgruppe des Bildungsfreistellungsbeirates bereits eine Stellungnahme am 21.05.2024 an das Ministerium für Bildung gesandt. Die damalige Stellungnahme zur vierten Synopse wurde nicht umfassend bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfes berücksichtigt. Aus diesem Grunde werden die bereits dargestellten Aspekte zum Teil wiederholt und um neue Gesichtspunkte ergänzt:

Vorangestellt werden sollen folgende Kernforderungen der Wirtschaft:

- Der Bildungsbereich der politischen Bildung ist aus dem Gesetzesentwurf herauszunehmen.
- Die Schwelle der Anzahl von beschäftigten Personen zur verpflichtenden Gewährung von Bildungszeit durch die Beschäftigungsstelle ist auf unter 20 Beschäftigte anzuheben.

Die Förderung der politischen Grundbildung sowie die Steigerung ehrenamtlichen Engagements ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, wobei der Bildungspolitik eine zentrale Rolle bei der Vermittlung dieser Wertevorstellungen bereits in den Schulen zukommt. Diesen Beitrag leistet in der Regel das Unterrichtsfach Sozialkunde. Die geplante Novellierung der Bildungsfreistellung verlagert diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe einseitig in die Sphäre der Unternehmen.



Die geplanten Ausweitungen der Freistellungsansprüche führen zu erneutem bürokratischem Mehraufwand für die Beteiligten und zu einer überproportionalen Kostensteigerung insbesondere in kleinen Unternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten.

Allgemein zum Gesetzentwurf und zur Gesetzesbegründung:

Der Gesetzesentwurf nimmt für sich in Anspruch, über die Novelle den veränderten Anforderungen an die Wissens- und Informationsgesellschaft sowie dem technologischen Fortschritt und der sich wandelnden Arbeitswelt Rechnung zu tragen. Echte Innovationen werden im Gesetz jedoch vermisst. Lediglich leichte Anpassungen reagieren auf sich wandelnde Lernformen. Letztlich ist festzuhalten, dass die genannten Ziele auch mit wenigen Anpassungen des bestehenden Bildungsfreistellungsge setzes umsetzbar wären. Eines neuen Gesetzesvorhabens bedarf es weiterhin nicht.

Die Begründung zum Gesetzentwurf verweist auf einen partizipativen Ansatz bei der Entstehung des Gesetzentwurfs durch Bearbeitung in einer Arbeitsgruppe des Bildungsfreistellungsbeirates. Entgegen der Angabe in der Gesetzesbegründung wurden nicht alle Änderungen, die letztlich Einfluss in den Gesetzentwurf gefunden haben, mangels übereinstimmender Ansichten der in der Arbeitsgruppe vertretenen Interessensgruppen, abgestimmt. Das betrifft zum einen die Erweiterung der anerkennungsfähigen Themenfelder, zum anderen die Präzisierung der Anspruchsberechtigten, insbesondere aber auch die Anerkennungsfreiheit von Bildungsveranstaltungen anerkannter Einrichtungen der Erwachsenenbildung. Der gemeinsam in der Arbeitsgruppe erarbeitete Entlastungsvorschlag für kleine Unternehmen bis 20 Beschäftigte findet hingegen sowohl im Gesetzentwurf als auch in der Begründung keinerlei Erwähnung mehr. Die Einleitung der Gesetzesbegründung weckt daher einen falschen Anschein. Dagegen verwehrt sich der AWSA e. V. als Interessenvertreter der sachsen-anhaltischen Wirtschaft und Mitglied der Arbeitsgruppe Novellierung im Bildungsfreistellungsbeirat ausdrücklich.

Die Eigenwahrnehmung des Bildungsministeriums zur Wichtigkeit des Bildungszeitgesetzes im Beitrag um die Befähigung der Bürger zur politischen Willensbildung geht insofern fehl, als es stattdessen die Versäumnisse von allgemeinbildender Schule bei der Umsetzung der Lehrpläne im Sekundarschul- und Gymnasialbereich (Sozialkunde) (s. a. Fachlehrplan Sozialkunde für die Sekundarschule¹) offenbart.

¹ Vgl. Kultusministerium des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg), Fachlehrplan Sekundarschule, 2012

Im Einzelnen:

Zu § 1: Ausweitung der Anwendungsbereiche auf politische Bildung und Befähigung zum Ehrenamt

Durch eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Bildungsfreistellung über ein Bildungszeitgesetz und damit der Ansprüche auf Freistellung zu Lasten der Arbeitgeber zu diesen zusätzlichen Zwecken verlagert der Gesetzgeber die Umsetzung dieser Bildungsziele in die betriebliche Sphäre der Unternehmen.

Es muss konstatiert werden, dass Aufgaben, die klassisch dem staatlichen Bildungssystem obliegen, inzwischen häufig durch die Wirtschaft übernommen werden, um durch Vermittlung von Allgemeinwissen und naturwissenschaftlichen Kenntnissen als Kompensation unzureichender Vorbereitung junger Menschen auf das Erwerbsleben oder nicht erbrachter Unterrichtssunden im allgemeinbildenden Bereich Ausbildungsfähigkeit herzustellen.

Eine Umsetzung der angestrebten Novellierung des Gesetzes bedeutet für die regionale Wirtschaft, dass diese die Entgeltfortzahlung für die Ausweitung der Bildungszeit zu tragen hat und vor allem den Ersatz für den entstehenden Arbeitsausfall organisieren muss. Dies bedeutet zusätzliche, staatlich induzierte Kosten und gerade für kleinere Betriebe durch den Fach- und Arbeitskräftemangel erhebliche Schwierigkeiten, den drohenden Arbeitsausfall zu kompensieren und letztlich zu finanzieren. Hinzu kommen zusätzliche bürokratische Hürden, die durch die betriebliche Bearbeitung der Anwendungsfälle verursacht werden.

Inwieweit die geplante Gesetzesnovellierung maßgeblich dazu beitragen wird, das Verständnis für demokratische Prozesse zu fördern und für mehr Beteiligung im Rahmen unserer Demokratie zu motivieren, bleibt hingegen fraglich.

Es besteht unseres Erachtens auch die Gefahr, dass unter dem Label politischer Bildung Bildungsmaßnahmen angeboten werden könnten, in denen weltanschauliche Meinungsbildung vermittelt oder Werbung für einzelne Organisationen, Verbände oder Gewerkschaften betrieben wird. In der aktuellen Fassung der Bildungsfreistellungsverordnung sind ähnlich gelagerte Aktivitäten auch für den Anwendungsbereich der beruflichen Bildung ausgeschlossen.

Die Sicherstellung der Neutralität des Gesetzentwurfs ist für eine Aufrechterhaltung des Betriebsfriedens unerlässlich. Daher sollte es eine angemessene Beteiligungsmöglichkeit der Sozialpartner bei der Bestimmung der zulässigen politischen Bildungsmaßnahmen geben, sofern die Erweiterung des Geltungsbereiches um politische Bildung gesetzlich festgeschrieben wird. Eine nachträgliche Einflussnahme in Form der außerordentlichen Einberufung des Beirates für Bildungszeit zur Entscheidung der Eignung angebotener Bildungsmaßnahmen reicht dabei nicht aus.

Der Bereich der beruflichen Bildung unterliegt in dem Novellierungsvorhaben keiner inhaltlichen Anpassung. Dieses Feld hat sich in den Vorgängerversionen des Gesetzes als Instrument der Weiterentwicklung von berufsbezogenem Wissen zur persönlichen Fortbildung etabliert.

Grundsätzlich stellt sich allerdings auf Grund der bisherigen geringen Inanspruchnahme des gesetzlichen Anspruchs die Frage, inwieweit es überhaupt eines derartigen Gesetzes bedarf. Ein Grund für die in der Vergangenheit sehr geringen Fallzahlen dürfte auch darin liegen, dass die Unternehmen in hohem Maße in die betriebliche Weiterbildung der Beschäftigten investieren. Laut der IW Weiterbildungserhebung 2023² lag gesamtwirtschaftlich betrachtet die durchschnittliche Investitionssumme in betriebliche Weiterbildung bei 1.347 EUR je beschäftigter Person im Jahr 2022. Das durchschnittliche Stundenvolumen, über alle Branchen betrachtet, erreichte einen Wert von 20,3 Stunden je beschäftigter Person³. Die so erworbenen Qualifikationen kommen natürlich den Beschäftigten auch in ihrer persönlichen beruflichen Weiterentwicklung zugute.

Im Ergebnis dessen sehen wir keine zwingende Notwendigkeit zu der beabsichtigten deutlichen Ausweitung der gesetzlichen Bildungszeit. Sie würde das zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen in Zeiten des Arbeitskräftemangels zu Lasten der regionalen Wirtschaft noch weiter verkürzen, und der angestrebte Nutzen ist fraglich. Im Übrigen wird der Aufwand für den Landeshaushalt sowie für die von der Freistellung betroffene Wirtschaft nicht beziffert.

Zu § 2: Ausweitung der Anspruchsberechtigten

Entgegen den Abstimmungen in der Arbeitsgruppe des Bildungsfreistellungsbeirates soll das neue Gesetz zusätzlich zu den in dualer Berufsausbildung befindlichen Personen auch für dual Studierende gelten. Diese generelle Ausweitung der Anspruchsberechtigten ist abzulehnen. Der Gesetzesinitiator verwendet den Begriff untechnisch und eröffnet damit Interpretationsspielraum und Rechtsunsicherheit zu Lasten der Beschäftigungsstellen. In der Bearbeitung der verschiedenen Synopsen war bewusst auf die Einbindung dual Studierender verzichtet worden. Die Begründung nennt ebenfalls nur Auszubildende, und beschränkt sich bei der Begrifflichkeit nicht auf die duale Berufsausbildung. Der irreführende Verweis auf die Legaldefinition in § 2 Abs. 1 Arbeitsschutzgesetz läuft diesbezüglich ebenfalls leer.

Die Erweiterung der Anspruchsberechtigten im Gesetz ist daher abzulehnen, sofern keine eindeutige Beschränkung auf ausbildungsintegrierende Studiengänge im Geltungsbereich des Berufsbildungsgesetzes oder der Handwerksordnung erfolgen sollte.

Richter und Beamte wurden im Gesetzesentwurf entgegen vorherigen Synopsen mit Hinweis auf die Urlaubsverordnung der Beamten in Sachsen-Anhalt als Anspruchsberechtigte ausgenommen. Im

² Vgl. Seyda, Köhne-Finster, Orange, Schleiermacher, IW-Trends 2/2024: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung Jahrgang 51, 2024

³ Vgl. Seyda, Köhne-Finster, Orange, Schleiermacher, IW-Trends 2/2024: Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung Jahrgang 51, 2024

Ergebnis führt das zu einer Ungleichbehandlung zwischen Beschäftigungsgebern von Beamten und Richtern und privatwirtschaftlichen Beschäftigungsstellen. Zum Ersten steht die Rechtsverordnung im Rang unter einem Gesetz. Darüber hinaus enthält die Verordnung eine Kann-Bestimmung zur Gewährung von Sonderurlaub und sieht auch die Übertragbarkeit nicht in Anspruch genommener Tage nicht vor. Stattdessen verpflichtet das Gesetz zur Übertragbarkeit, soweit keine Ausnahmen (Betriebsgröße oder dringende betriebliche Belange) greifen. Diese Ungleichbehandlung ist zu vermeiden.

Zu § 3: Anspruch auf Bildungszeit

Der Kabinettsentwurf sieht vor, dass offene Bildungszeit bei Besuch akkreditierter Bildungsgänge an Hochschulen bis zum Ende des Folgejahres übertragen werden kann, bei anderen Bildungsveranstaltungen bis Mitte des Folgejahres. Die Gesetzesbegründung versucht hier eine Vorteilsübersetzung zu Gunsten der Beschäftigungsstellen bei der Bevorteilung der staatlichen Hochschulen unter Zuhilfenahme sachfremder Erwägungen. Generell bedarf es angesichts wiederkehrenden jährlichen Anspruchs keiner Übertragbarkeit. Der mit dem Bildungszeitgesetz bezweckte Gedanke des Beschäftigtenschutzes basiert auf der Festlegung von Mindeststandards. Eine Übertragbarkeit geht weit über das erforderliche Minimum hinaus.

Im Übrigen gehen die Verfasser des Gesetzentwurfs bei ihrer Argumentation lediglich auf fachliche Belange von Weiterbildung ein und nehmen keinerlei Bezug auf die von ihnen selbst vorgeschlagenen neuen Anwendungsbereiche der politischen und Ehrenamtsbildung.

In der Begründung zu Absatz 9 stellt der Gesetzentwurf nun klar, dass die Ermöglichung der Bildungszeit in Schichtarbeit darauf abzielt, von der Arbeit freizustellen, selbst wenn Bildungsveranstaltungen in der Freizeit (vor oder nach der Schicht) stattfinden. Die Verfasser des Gesetzentwurfs erkennen dabei, dass die Freizeit außerhalb der Sphäre der Beschäftigungsstelle liegt. Die Begründung führt stattdessen zu einer Fehlinterpretation des Gesetzesstextes. Freizeit zwischen zwei Schichten ist keine Arbeitszeit. Deshalb ist in dieser Zeit auch keine Freistellung erforderlich. Angesichts der in der Gesetzesinitiative gegebenen Begründung ist die Regelung strikt abzulehnen.

Zu § 4: Wartezeit

Hinsichtlich der Wartezeiten zur Inanspruchnahme von Bildungszeit geht die Gesetzesbegründung wiederholt von einem falschen Verständnis zu dualen Studiengängen aus. Zumal dieser Begriff in § 4 des Gesetzentwurfs überhaupt nicht enthalten ist. Hier ist eine Klarstellung entsprechend dem Gesetzesstext zwingend erforderlich. Auf die Ausführungen zu § 2: Ausweitung der Anspruchsberechtigten wird entsprechend verwiesen.

Zu § 6: Verhältnis zu sonstigen Freistellungen

Die Regelung befasst sich mit anrechenbaren sonstigen Bildungsveranstaltungen, für die die Beschäftigungsstelle außerhalb gesetzlich normierter Bildungszeit nach dem Bildungszeitgesetz freistellt. Hier verkennt der Gesetzesinitiator, dass Beschäftigungsstellen (Unternehmen und öffentliche

Verwaltungen) aufgrund der in ihrer Verantwortung liegenden Pflicht zum Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit selbst thematisch überschneidende oder identische Inhalte anbieten und den Beschäftigten für die Teilnahme Wahlfreiheit aussprechen. Derzeit wären diese intern organisierten betrieblichen Weiterbildungen, seien es fachliche oder demokratiefördernde Inhalte, nicht von der Anrechnungsfähigkeit des § 6 Bildungszeitgesetz-Entwurfs umfasst. Der Gesetzesinitiator verkennt damit die Wirkung von innerbetrieblich angebotenen Weiterbildungsmöglichkeiten. Anstelle einer gesetzlichen Verpflichtung zur Freistellung werden diese aus betrieblicher Notwendigkeit oder aus dem Verantwortungsbewusstsein von Unternehmens- und Verwaltungsleitungen angeboten. Der entstehende Sog-Effekt bei der Inanspruchnahme in der Belegschaft sollte die Wirkung des Bildungszeitgesetzes leicht erfüllen, sogar überbieten. Insofern wird eine Anpassung der anrechnungsberechtigten betrieblichen Weiterbildungsangebote für sehr erforderlich erachtet.

Zu § 9: Entgeltfortzahlung

Entsprechend § 6 des Gesetzentwurfs soll mit dem Bildungszeitgesetz ein Mindestanspruch an Freistellung zur Wahrnehmung an gesetzlich definierten Inhalten von Bildungsveranstaltungen geschaffen werden. Folgerichtig wäre dieser Maßstab auch bei der Bemessung des Arbeitsentgeltes in der Freistellung anzuwenden.

Unter Verweis auf die entsprechenden Regelungen für den Erholungsurlaub bestimmt § 11 Bundesurlaubsgesetz ausschließlich den Arbeitsverdienst als fortzuzahlendes Entgelt. Damit ist die Höhe der Entgeltfortzahlung hinreichend konkret dargestellt. Der im Entwurf zum Bildungszeitgesetz enthaltene Verweis auf tarifvertragliche Regelungen verkennt erneut, dass es sich bei Teilnahme an Bildungsveranstaltungen nicht um zusätzlichen Erholungsurlaub handelt, und die Freistellung deshalb nicht durch Aushandlung der Tarifparteien zusätzlich auf Kosten der Arbeitgeber finanziell subventionierbar wäre.

Zu § 10: Anerkennung von Bildungsveranstaltungen

Der Gesetzesinitiator sieht bei der Anerkennung als Träger sowie von deren Bildungsmaßnahmen in den Absätzen 3 bis 5 vor, dass bestimmte Träger von Bildungsveranstaltungen weder ein Anerkennungsverfahren noch ein Zulassungsverfahren für angebotene Bildungsmaßnahmen nach dem Bildungszeitgesetz durchlaufen müssen. Anerkannte Träger sollen im Wege eines Listenverfahrens lediglich ihre Maßnahmen anzeigen, die zur Veröffentlichung in einer Gesamtliste aller anerkannten Bildungsmaßnahmen zusammengeführt werden. Eine detaillierte Prüfung der eingereichten Maßnahmen würde damit entfallen. Diese Regelung führt zu einer ungerechtfertigten und grundlosen Vorteilsgewährung anerkannter Träger der Erwachsenenbildung im Wettbewerb zu Trägern mit fehlender Anerkennung nach dem Erwachsenenbildungsgesetz oder Akkreditierung. Der Gesetzgeber greift hier ohne hinreichende Berechtigung in das etablierte Geschäftsfeld der Weiterbildungsträger ein. Leider verzichtet der Entwurf zum Bildungszeitgesetz in seiner Begründung auf den Hinweis, die Befreiung solle der Entlastung des Landesverwaltungsamtes dienen. Wir halten diesen Grund für

sachfremd und für das Gesetzgebungsverfahren als unbedeutend. Insofern verweist der AWSA e. V. auf seine Stellungnahme vom 21.05.2024.

In Verbindung mit der vom Gesetzesinitiator geplanten Befreiung aufgrund einer Überlastung des Landesverwaltungsamtes läuft die Regelung zur Untersagung der Bildungsveranstaltungen für diese Einrichtungen faktisch leer (Absatz 8).

Stattdessen dürfen Weiterbildungsanbieter, die nicht in die für eine Befreiung vorgesehenen Kategorien von Bildungsanbietern (akkreditierte Hochschulen, anerkannte Träger der Erwachsenenbildung und Landeszentrale für politische Bildung) fallen, nicht benachteiligt werden.

Zu § 11: Beirat für Bildungszeit

Die Träger der Erwachsenenbildung profitieren direkt von den Entscheidungen des Beirates. Die Mitgestaltung der Gesetzesnovelle, die Empfehlungen und Einflussmöglichkeiten des Beirates auf die Landesregierung und deren nachgelagerten Verwaltungseinheiten dürfen nicht von den wirtschaftlichen Partikular-Interessen der einzelnen Beiratsmitglieder beeinflusst werden. Um mögliche Interessenkollisionen von Beginn an zu vermeiden, ist der Landesausschuss für Erwachsenenbildung aus einem neu zu konstituierenden Beirat auszuschließen. Mindestens ist dem LAEB das Stimmrecht in grundsätzlichen oder einzelfallbezogenen Streitfragen der Anerkennung von Bildungsmaßnahmen abzuerkennen. Diese Regelung ist im Gesetz zu verankern.

Aufgrund des mittelbaren Bezuges zum Betriebsfrieden muss hingegen eine paritätische sozialpartnerschaftliche Beteiligung im Beirat künftig gesetzlich garantiert sein. Die sozialpartnerschaftliche Beteiligung ist im Gesetzentwurf trotz ausdrücklicher Empfehlung nicht vorgesehen worden. Deshalb ist dieser Grundsatz im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu ergänzen.

Zu § 12: Berichtspflicht

Die Berichterstattung soll laut Gesetzentwurf auf die Erhebung zur Vorbildung der Anspruchsberechtigten verzichten. Dabei verkennt das Ministerium für Bildung allerdings, dass aus diesen Angaben wertvolle Erkenntnisse hinsichtlich der Inanspruchnahme gezogen werden könnten. Die zu erfassenden Daten sollten überdacht werden.

Zum Erstattungsanspruch für kleine Unternehmen:

In einem intensiven Aushandlungsprozess innerhalb der Arbeitsgruppe des Bildungsfreistellungsbeirates hatten sich die Mitglieder darauf verständigt, kleine Unternehmen bis 20 Beschäftigte bei der Inanspruchnahme von Bildungszeit anteilig mit einem Pauschalbetrag pro Bildungstag und beschäftigter Person zu entlasten. Diesbezüglich war in der Synopse auch ein entsprechender Formulierungsvorschlag enthalten. Damit sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass Betriebe dieser Unternehmensgröße mit Freistellungs- und Kompensationskosten infolge der Inanspruchnahme von Bildungszeit besonders belastet wären. Die Berücksichtigung von Pauschalwerten für die

Erstattung hätte ein erster Schritt gerade für kleine Unternehmen sein können, um die Belastung durch Freistellung abzumildern. Mit großem Unverständnis musste festgestellt werden, dass im KabinettSENTWURF die vorgesehene Entlastung von kleinen Unternehmen nicht mehr vorgesehen ist. Im Ergebnis werden nun nicht nur mehr größere Unternehmen durch Freistellungskosten über Gebühr zusätzlich belastet. Kleinere Unternehmen laufen daher Gefahr, aufgrund der Arbeitsausfälle infolge Bildungsfreistellung in Zusammenhang mit der gesetzlich normierten Entgeltfortzahlung, bedingt durch einen fehlende gesetzlichen Erstattungsanspruch in Existenznot zu gelangen.

In Ergänzung unserer Kernforderung, Beschäftigungsstellen bis unter 20 Beschäftigte von der Gewährung von gesetzlicher Bildungszeit auszunehmen, plädiert der AWSA e. V. eindringlich für eine Erstattungsregelung für kleine Unternehmen.

Die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt e. V. sind die Dachorganisation aller Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Sachsen-Anhalt. Sie nehmen parteiunabhängig die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der Mitgliedsverbände wahr. Gegenüber der Regierung, dem Parlament, den Behörden, Parteien, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und anderen setzen sich die AWSA für die Mitgliedsbelange ein, nehmen Stellung und sind beratend tätig. Die AWSA sind Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und Landesvertretung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI).