Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung der

Förderung der beruflichen Weiterbildung (Umschulungen)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf www.bundesrechnungshof.de veröffentlicht.

Gz.: VI 4 - 2020 - 0758

Bonn, den 9. Dezember 2021

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Rechts- und Weisungslage	7
1.2	Finanzielle Bedeutung	9
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	9
2	Fördervoraussetzungen nicht erfüllt	10
2.1	Feststellungen	10
2.2	Würdigung	11
2.3	Stellungnahme der Bundesagentur	11
2.4	Abschließende Würdigung	12
3	Eignung nicht konsequent festgestellt	12
3.1	Rechts- und Weisungslage	12
3.2	Feststellungen	12
3.3	Würdigung	13
3.4	Stellungnahme der Bundesagentur	13
3.5	Abschließende Würdigung	15
4	Ermessensentscheidungen nicht schlüssig begründet	15
4.1	Rechtslage	15
4.2	Feststellungen	16
4.3	Würdigung	16
4.4	Stellungnahme der Bundesagentur	16
4.5	Abschließende Würdigung	17

5 Ausblick: neue Rechtslage seit 29. Mai 2020 17

5.1 Stellungnahme der Bundesagentur 18

5.2 Abschließende Würdigung 18

Abkürzungsverzeichnis

B

BBiG *Berufsbildungsgesetz*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BPS *Berufspsychologischer Service*

C

COSACH *Computerunterstützte Sachbearbeitung*

E

eAkte *elektronische Akte*
ERP *Enterprise Ressource Planning*

F

FW *Fachliche Weisungen*

I

IDEA *Interactive Data Extraction and Analysis*

M

Mrd. *Milliarden*

S

SGB III *Sozialgesetzbuch Drittes Buch - Arbeitsförderung -*

T

Tz. *Teilziffer*

V

VDI *Virtueller Desktop Infrastruktur*
VerBIS *Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem*
vgl. *vergleiche*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von Umschulungen durch die Agenturen für Arbeit (Agenturen) geprüft. Ziel einer Umschulung ist der Erwerb eines Berufsabschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Die Umschulung ist eine spezielle Form der Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III. In die Prüfung hat der Bundesrechnungshof eine mittels einer Revisionssoftware zufallsorientiert ausgewählte Stichprobe von 298 Förderfällen mit Maßnahmebeginn im Zeitraum vom 1. Januar bis 28. Mai 2020 einbezogen. Grundgesamtheit war der mittels des IT-Verfahrens COSACH ermittelte bundesweite Datenbestand. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) mit folgenden Ergebnissen ab:

0.1 In insgesamt 32 von 298 geprüften Fällen (11 %) war mindestens eine der in § 81 SGB III normierten Fördervoraussetzungen nicht erfüllt. In 18 Fällen begründeten die Agenturen die Notwendigkeit der Förderung nicht oder nicht schlüssig. In 14 Fällen fehlte die erforderliche Zulassung der Maßnahme. In zwei Fällen versäumten die Agenturen, die Teilnehmer vor Beginn der Maßnahme zu beraten. (Tz. 2)

0.2 Bei der Auswahl von Förderleistungen müssen die Agenturen die Fähigkeiten der zu fördernden Personen berücksichtigen. In 62 der 298 geprüften Fälle (21 %) war entweder nicht oder nur unzureichend geklärt und dokumentiert, ob die Person für die gewählte Umschulungsmaßnahme und den angestrebten Zielberuf geeignet war. In zwölf dieser Fälle brachen die Teilnehmer die Umschulung ab. Die Beratungsfachkräfte der Agenturen müssen in jedem Einzelfall begründen, aufgrund welcher Sachverhalte sie die zu fördernde Person für geeignet halten. Eine nicht hinreichende Eignungsfeststellung kann den Erfolg der Umschulung und damit die Wirtschaftlichkeit der Förderung gefährden. (Tz. 3)

0.3 Bei den geförderten Umschulungen handelte es sich um Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Die Agenturen begründeten ihre Ermessensentscheidungen in 95 von 298 geprüften Fällen (32 %) nicht oder nicht schlüssig. Ein häufiger Mangel war dabei das Fehlen einer ausreichend dokumentierten Eignungsfeststellung. Eine pflichtgemäße Ermessensausübung erfordert es, entscheidungserhebliche Sachverhalte umfassend zu ermitteln und zu würdigen. Dabei sind Für und Wider der gegebenen Handlungsoptionen hinreichend abzuwägen. Die getroffene Entscheidung ist vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren. (Tz. 4)

0.4 Mit der am 29. Mai 2020 in Kraft getretenen Neufassung des § 81 Absatz 2 SGB III hat der Gesetzgeber einen Rechtsanspruch auf Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses eingeführt. In der Mehrzahl der Förderfälle wird sich künftig eine Ermessensentscheidung erübrigen. Eine Eignungsfeststellung bleibt aber weiterhin zwingend erforderlich. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Umschulungsfälle infolge der Rechtsänderung ansteigen wird. Umschulungen sind im Regelfall mit hohen Kosten verbunden. Gleichzeitig ist die Haushaltslage der Bundesagentur für

Arbeit (Bundesagentur) aufgrund der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie angespannt. Aufgrund der festgestellten Mängel bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen sowie bei der Dokumentation von Eignungsfeststellungen und Ermessensentscheidungen empfiehlt der Bundesrechnungshof, die Fachaufsicht zu intensivieren. (Tz. 5)

Die Bundesagentur hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes in allen wesentlichen Punkten geteilt. Ihre fachlichen Weisungen seien ausreichend, es bestehe aber fachaufsichtlicher Handlungsbedarf. Die Bundesagentur hat dargelegt, mit welchen Aktivitäten sie die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den Agenturen verbessern will. Im Jahr 2019 begonnene fachaufsichtliche und qualitätssichernde Aktivitäten habe sie aufgrund der Auswirkungen der Covid 19-Pandemie ab März 2020 nicht mehr vollständig im geplanten Umfang weiterführen können.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur ihre fachaufsichtlichen und qualitätssichernden Aktivitäten wieder verstärkt. Sie hat sicherzustellen, dass die Agenturen sorgfältig prüfen und dokumentieren, ob die rechtlichen Voraussetzungen für eine Umschulung erfüllt sind und die zu fördernde Person für die Umschulung geeignet ist. Zudem hat die Bundesagentur nachzuhalten, dass die Agenturen Ermessensentscheidungen schlüssig und nachvollziehbar begründen.

1 Vorbemerkungen

1.1 Rechts- und Weisungslage

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) fördert berufliche Weiterbildung nach Maßgabe der §§ 81 ff. SGB III. Hierzu gehören unter anderem Umschulungsmaßnahmen. Der Begriff der Umschulung ist nicht im SGB III definiert. Die Berufsausbildung im dualen System ist im Berufsbildungsgesetz (BBiG) geregelt. Nach § 1 Absatz 5 BBiG soll die berufliche Umschulung zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigen. Umschulungsmaßnahmen nach § 81 SGB III können entweder als Gruppenmaßnahme oder als betriebliche Einzelumschulung durchgeführt werden und enden mit einem formellen beruflichen Abschluss.

Gruppenmaßnahmen werden von Bildungsträgern oder Berufsfachschulen durchgeführt. Voraussetzung für die Förderung ist eine Zulassung des Trägers sowie der Maßnahme durch externe Fachkundige Stellen (§ 81 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 i. V. m. §§ 176 ff. SGB III).

Betriebliche Einzelumschulungen werden als reguläre betriebliche Ausbildungen nach Maßgabe des BBiG bzw. der Handwerksordnung durchgeführt. Die ausbildenden Betriebe benötigen keine Trägerzulassung (§ 176 Absatz 1 Satz 2 SGB III). Über die Zulassung der Maßnahmen entscheiden die Agenturen für Arbeit (Agenturen) gemäß § 177 Absatz 5 SGB III im Einzelfall. Die Agenturen übernehmen in diesen Fällen die Aufgaben einer Fachkundigen Stelle.

Nach § 32 SGB III sollen die Agenturen Ratsuchende mit deren Einverständnis ärztlich und psychologisch untersuchen und begutachten, soweit dies für die Feststellung der Berufseignung oder Vermittlungsfähigkeit erforderlich ist. Zu diesem Zweck verfügen die Agenturen über einen Ärztlichen Dienst sowie einen Berufspsychologischen Service (BPS).

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist grundsätzlich eine Ermessensleistung der aktiven Arbeitsförderung. Bei der Auswahl von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung hat die Agentur nach § 7 SGB III unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit die für den Einzelfall am besten geeignete Leistung zu wählen. Dabei ist grundsätzlich auf die Fähigkeiten der zu fördernden Personen, die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes und den anhand der Ergebnisse der Beratungs- und Vermittlungsgespräche ermittelten arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf abzustellen.

Rechtsgrundlage für die Förderung von Umschulungen ist § 81 SGB III. Die Vorschrift wurde durch das „Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ mit Wirkung ab dem 29. Mai 2020 neu gefasst.[1] Ursprünglich handelte es sich bei Umschulungen um eine Ermessensleistung. Durch die Neuregelung hat der Gesetzgeber anknüpfend an die bisherigen Fördervoraussetzungen

[1] Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 24.

einen Rechtsanspruch auf Förderung einer beruflichen Qualifizierung zum Nachholen eines Berufsabschlusses geschaffen. Die Fördervoraussetzungen wurden konkretisiert, bleiben inhaltlich aber weitgehend vergleichbar. Das Verfahren bleibt unverändert.

Gegenstand unserer Prüfung waren Förderfälle nach dem bis zum 28. Mai 2020 geltenden Recht. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher, soweit nicht anders angegeben, auf die alte Rechtslage.

Nach § 81 Absatz 1 SGB III a. F. können Arbeitnehmer durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern, eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden oder weil bei ihnen wegen fehlenden Berufsabschlusses die Notwendigkeit der Weiterbildung anerkannt ist. Weitere Fördervoraussetzungen sind eine persönliche Beratung durch die Agentur vor Beginn der Teilnahme sowie die Zulassung des Trägers und der Maßnahme.

Nach § 81 Absatz 2 SGB III a. F. wird die Notwendigkeit der Weiterbildung bei Arbeitnehmern wegen fehlenden Berufsabschlusses anerkannt, wenn sie

- über einen Berufsabschluss verfügen, jedoch auf Grund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine dem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können (im Sprachgebrauch bezeichnet als wieder Ungelernte) oder

- nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist (Geringqualifizierte). Arbeitnehmer ohne einen solchen Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, können nur gefördert werden, wenn eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird.

Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege einer pflegebedürftigen Person mit mindestens Pflegegrad 2 stehen Zeiten einer Beschäftigung gleich.

Nach § 81 Absatz 4 SGB III wird dem Arbeitnehmer das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Förderung mittels eines Bildungsgutscheins bescheinigt. Der Bildungsgutschein kann zeitlich befristet sowie regional und auf bestimmte Bildungsziele beschränkt werden. Mit Ausgabe des Bildungsgutscheins sagt die Agentur dem Arbeitnehmer eine Förderung dem Grunde nach zu. Der Arbeitnehmer kann den Bildungsgutschein bei einem Träger seiner Wahl einlösen. Der vom Arbeitnehmer ausgewählte Träger hat der Agentur den Bildungsgutschein vor Beginn der Maßnahme vorzulegen.

Die Bundesagentur hat zur Förderung der beruflichen Weiterbildung fachliche Weisungen (FW) herausgegeben.

Ausgegebene Bildungsgutscheine sowie geförderte Maßnahmen und Teilnehmer weist die Bundesagentur mittels der IT-Anwendung COSACH[2] nach. Den Beratungs- und Förderprozess dokumentiert sie teilnehmerbezogen mittels des IT-Verfahrens VerBIS.[3] Träger-, Maßnahme- und teilnehmerbezogene Akten führt die Bundesagentur elektronisch (IT-Verfahren eAkte).

1.2 Finanzielle Bedeutung

Die Bundesagentur gab im Haushaltsjahr 2020 für die Förderung der beruflichen Weiterbildung insgesamt 1,59 Mrd. Euro aus.[4] Haushaltsausgaben für die Weiterbildungsförderung weist die Bundesagentur in ihrem Finanzsystem ERP[5] nach. Das Kontierungshandbuch der Bundesagentur sieht keine getrennte Buchung nach Art der beruflichen Weiterbildung vor, Ausgaben für Umschulungen werden nicht gesondert ausgewiesen.

Wir gehen davon aus, dass eine zweijährige Umschulung bei einem Bildungsträger, während der die geförderte Person Arbeitslosengeld bei Weiterbildung bezieht, den Haushalt der Bundesagentur überschlägig berechnet mit einem mittleren fünfstelligen Eurobetrag belastet.[6]

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Durch Datenbankabfragen mit dem IT-Verfahren COSACH haben wir als Grundgesamtheit sämtliche Umschulungsfälle[7] mit Maßnahmebeginn im Zeitraum vom 1. Januar bis 28. Mai 2020 erhoben. Aus den rund 8 300 Datensätzen der Grundgesamtheit haben wir mittels der Revisionssoftware IDEA[8] per Zufallsauswahl eine Stichprobe von 300 zu prüfenden Einzelfällen gezogen. Im Verlauf der Erhebungen haben wir in zwei Fällen festgestellt, dass es sich nicht um Umschulungen handelte. Letztlich haben wir daher 298 Umschulungsfälle in die Prüfung einbezogen. In 268 Fällen (90 %) handelte es sich um Umschulungen bei Bildungsträgern, in 30 Fällen (10 %) um betriebliche Einzelumschulungen. Gegenstand der Prüfung waren die Förderentscheidungen der Agenturen dem Grunde nach. Die Erhebungen

---

2 Computerunterstützte Sachbearbeitung.

3 Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem.

4 Quelle: vom Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit festgestellter Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022.

5 Enterprise Ressource Planning.

6 Ausgehend von einer Umschulung in Vollzeit mit 35 Unterrichtsstunden wöchentlich bei einem Durchschnittskostensatz von 6 Euro je Unterrichtsstunde betragen die monatlichen Lehrgangsgebühren mehr als 900 Euro, hinzu kämen je nach Bedarf noch Fahr- und Kinderbetreuungskosten. Der monatliche Kopfsatz des Arbeitslosengeldes beträgt laut Haushaltsplan der Bundesagentur des Jahres 2020 1 739,12 Euro. Umgerechnet auf zwei Jahre ergibt sich eine Summe von rund 63 300 Euro.

7 Förderfälle der Kategorien 40 (Umschulungen bei Bildungsträgern) und 41 (betriebliche Einzelumschulungen).

8 Interactive Data Extraction and Analysis.

haben wir im Verlauf des zweiten Halbjahres 2020 per VDI-Zugriff[9] vom Sitz des Bundesrechnungshofes aus durchgeführt. Bei den Erhebungen haben wir Daten aus den IT-Verfahren COSACH, VerBIS und eAkte ausgewertet.

Unsere Prüfungsergebnisse haben wir der Bundesagentur am 25. März 2021 mitgeteilt. Die Bundesagentur hat dazu mit Schreiben vom 23. Juni 2021 Stellung genommen. Wir haben die Stellungnahme berücksichtigt und stellen das Ergebnis der Prüfung hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO) fest.

2 Fördervoraussetzungen nicht erfüllt

2.1 Feststellungen

In insgesamt 32 von 298 geprüften Fällen (11 %) war mindestens eine der in § 81 SGB III normierten Fördervoraussetzungen nicht erfüllt.[10]

Die Agenturen begründeten die Notwendigkeit der Förderung (§ 81 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB III) in 18 Fällen nicht oder nicht schlüssig. Anhand der in VerBIS dokumentierten Beratungsverläufe war nicht erkennbar, dass die Beratungsfachkräfte die Notwendigkeit einer Umschulung hinreichend geprüft haben. Es handelte sich um unterschiedlich gelagerte Fall-gestaltungen. Die Einzelsachverhalte haben wir der Bundesagentur gesondert mitgeteilt.

In insgesamt 14 der geprüften Fälle fehlte die gemäß § 81 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB III erforderliche Zulassung der Maßnahme. Die den Bildungsträgern nach Maßgabe der §§ 176 ff. SGB III von den Fachkundigen Stellen erteilten Zulassungen waren befristet und zum Zeitpunkt des Eintritts der Teilnehmer in die Umschulungsmaßnahmen bereits abgelaufen. Aktuell gültige Zulassungen hatten die Agenturen nicht dokumentiert. Bei betrieblichen Einzelumschulungen obliegt die Zulassung gemäß § 177 Absatz 5 SGB III den Agenturen, die elektronischen Akten enthielten jedoch keine Zulassungsvorgänge.

Die gemäß § 81 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB III erforderliche Beratung der Arbeitnehmer vor Beginn der Teilnahme an der Umschulung versäumten die Agenturen in zwei Fällen.

---

[9] Der Virtuelle Desktop Infrastruktur (VDI) ermöglicht einen externen Zugriff auf IT-Anwendungen der Bundesagentur.

[10] In Einzelfällen waren mehrere der nachfolgend genannten Fördervoraussetzungen (Notwendigkeit, Maßnahmezulassung, Beratung) nicht erfüllt.

2.2 Würdigung

Um die Rechtmäßigkeit der Förderung zu gewährleisten, ist eine sorgfältige Prüfung aller Fördervoraussetzungen erforderlich. Vor der Ausgabe eines Bildungsgutscheins für eine Umschulung haben die Beratungsfachkräfte festzustellen, ob der konkrete Sachverhalt den in § 81 SGB III festgelegten Merkmalen entspricht. Diese Subsumtion haben sie nachvollziehbar zu dokumentieren. Grundlegende Fördervoraussetzung ist eine Beratung der zu fördernden Person vor Beginn der Teilnahme. Den in VerBIS gespeicherten Beratungsvermerken muss zweifelsfrei zu entnehmen sein, aus welchen Gründen die Förderung notwendig im Sinne der Rechtsnorm ist. Nachdem die zu fördernde Person den Bildungsgutschein bei einem Träger eingelöst hat, ist zu prüfen, ob eine Maßnahmezulassung vorliegt. Vor einer betrieblichen Einzelumschulung hat die Agentur die Maßnahmezulassung selbst durchzuführen und zu dokumentieren.

Die Bundesagentur hat sicherzustellen, dass die Beratungsfachkräfte Umschulungen nur fördern, wenn die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

2.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat sich unserer Auffassung angeschlossen. Um die Rechtmäßigkeit der Förderung zu gewährleisten, sei eine Prüfung der Fördervoraussetzungen erforderlich und nachvollziehbar teilnehmerbezogen in VerBIS zu dokumentieren. Entsprechende Prüfungs- und Dokumentationspflichten der Agenturen seien Bestandteil des Arbeitnehmerorientierten Integrationskonzeptes der Bundesagentur und hierzu ergangener Weisungen.[11] Das bei betrieblichen Einzelumschulungen anzuwendende Verfahren für die Zulassung durch die Agenturen sei in den Fachlichen Weisungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung umfassend und klar geregelt.

Das Umsetzen der Fachlichen Weisungen sei Teil der Fachaufsicht in den Agenturen. Erkenntnisse aus den Prüfungen würden in der Regel vor Ort besprochen. Im Zuge der Rechtsänderungen ab dem Jahr 2020 seien den Mitarbeitenden ebenenübergreifend weitere Arbeitshilfen und Qualifizierungen zur Verfügung gestellt worden.

Die rechtssichere Umsetzung von Förderleistungen einschließlich der erforderlichen und nachvollziehbaren Dokumentation sei seit dem Jahr 2019 Teil der Qualitätssicherung innerhalb der Bundesagentur. Die Bundesagentur habe auf allen Ebenen (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen) mit qualitätssichernden Aktivitäten begonnen.

[11] Weisung 201703010 vom 20. März 2017 „Weiterentwicklung des Integrationskonzeptes der Bundesagentur (4-Phasen-Modell)“. Die Weisung enthält als Anlage das „Arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur (SGB II und SGB III)“.

2.4 Abschließende Würdigung

Die festgestellte Fehlerquote von 11 % ist nicht hinnehmbar. Wir erwarten, dass die Bundesagentur die festgestellten Defizite beim Prüfen der Fördervoraussetzungen und bei der Dokumentation im IT-Verfahren VerBIS zügig abbaut. Der Erfolg fachaufsichtlicher und qualitätssichernder Aktivitäten insbesondere auf der Ebene der Agenturen bleibt abzuwarten.

3 Eignung nicht konsequent festgestellt

3.1 Rechts- und Weisungslage

Die Agenturen haben unverzüglich nach der Arbeitsuchendmeldung die für die Vermittlung erforderliche Eignung festzustellen (§ 37 Absatz 1 SGB III). Die Förderung der beruflichen Weiterbildung gehört nach der Systematik des SGB III zu den Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung. Nach § 7 SGB III ist bei der Auswahl dieser Förderleistungen u. a. auf die Fähigkeiten der zu fördernden Person abzustellen. Gemäß § 32 SGB III soll die Agentur Ratsuchende mit deren Einverständnis ärztlich und psychologisch untersuchen und begutachten, soweit dies für die Feststellung der Berufseignung oder Vermittlungsfähigkeit erforderlich ist. In Nummer 3 Absatz 2 ihrer fachlichen Weisungen[12] zu § 81 SGB III hat die Bundesagentur festgelegt, dass bei abschlussorientierten Weiterbildungen im Regelfall der BPS eingeschaltet werden sollte, um die Qualität der Auswahlentscheidung abzusichern. Wird der BPS nicht eingeschaltet, sind das Vorliegen z. B. ausreichender intellektueller Leistungsfähigkeit für die angestrebte Weiterbildung, Motivation sowie Aktualität der notwendigen schulischen Kenntnisse in VerBIS zu dokumentieren.

3.2 Feststellungen

In 139 von 298 geprüften Fällen (47 %) schalteten die Beratungsfachkräfte der Agenturen den BPS nicht ein. 125 dieser 139 Förderentscheidungen trafen die Beratungsfachkräfte bereits vor Beginn der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Einschränkungen in den Agenturen.[13] Zum Teil vermerkten die Beratungsfachkräfte ersatzweise, dass der Bildungsträger die Eignung der zu fördernden Person bestätigt habe. Ergebnisberichte der Träger waren jedoch entweder nicht dokumentiert oder nur von geringer Aussagekraft.

Beim Auswerten der in VerBIS gespeicherten Beratungsverläufe haben wir festgestellt, dass in 62 von 298 Fällen (21 %) entweder keine oder keine hinreichende Eignungsklärung

[12] Weisungsstand 1. Januar 2020.

[13] Ausgabe der Bildungsgutscheine vor dem 16. März 2020.

dokumentiert war. Anhaltspunkten für eingeschränkte Eignung gingen die Beratungsfachkräfte nicht konsequent nach. In 12 der 62 Fälle brachen die Teilnehmer die Umschulung ab.

Beispielsachverhalte haben wir der Bundesagentur gesondert mitgeteilt.

3.3 Würdigung

Die fachlichen Weisungen der Bundesagentur zur Eignungsfeststellung bei der Förderung abschlussorientierter Weiterbildungen sind zielführend. Sie werden jedoch von den Beratungsfachkräften der Agenturen oftmals nicht konsequent umgesetzt. Das Einbeziehen des BPS war in der Praxis nicht der Regelfall. Wir haben daher empfohlen, den BPS häufiger als bisher einzuschalten. Aufgrund des Wortlautes des § 32 SGB III (soll) besteht für das Einschalten der Fachdienste kein Ermessensspielraum, wenn die Eignung für den angestrebten Beruf zweifelhaft erscheint.[14] Ersatzweise Eignungsfeststellungen durch die Bildungsträger sind unseres Erachtens nur verwertbar, wenn der Agentur hinreichend aussagekräftige Ergebnisse vorliegen. Eine kurze Eignungsbestätigung des Trägers ohne nähere Angaben reicht nicht aus.

Das abschließende Beurteilen der Eignung obliegt den Beratungsfachkräften. Dass Vermerke der Beratungsfachkräfte zur Eignung der geförderten Personen in jedem fünften Fall fehlten oder nicht schlüssig waren, betrachten wir als nicht hinnehmbar.

Die Agenturen sind rechtlich verpflichtet, die Eignung der zu fördernden Personen zu klären und bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Die Eignung ist anhand objektiver Kriterien zu ermitteln. Die Beratungsfachkräfte müssen nachvollziehbar begründen, aufgrund welcher Tatsachen sie die zu fördernde Person als geeignet betrachten. Eine nicht hinreichende Eignungsfeststellung kann den Erfolg der Umschulung und damit die Wirtschaftlichkeit der Förderung gefährden.

Wir haben empfohlen, hinreichende Eignungsfeststellung und deren Dokumentation intensiver als bisher fachaufsichtlich nachzuhalten.

3.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt, dass die Eignung in jedem Einzelfall festzustellen und zu dokumentieren ist. Ihre bei der Qualitätssicherung und der Fachaufsicht in den Agenturen gewonnenen Erkenntnisse bestätigten, dass Eignungsfeststellungen nicht in jedem Falle hinreichend dokumentiert seien.

[14] Vgl. Juris Praxiskommentar SGB III 2. Auflage / Neunaber, Rn 14 zu § 32.

Das Verfahren der Eignungsfeststellung sowie die Einschaltung des BPS habe sie in ihren Fachlichen Weisungen ausreichend geregelt. Es sei nicht in jedem Fall erforderlich, den BPS einzuschalten. Bei schulischen Berufsausbildungen in den Bereichen Erziehung und Pflege finde eine Eignungsklärung in der Regel durch die Schulen oder zuständigen Landesstellen statt. Bei betrieblichen Einzelumschulungen stellten Arbeitgeber ihre Beschäftigten für die Weiterbildung frei beziehungsweise zahlten eine Ausbildungsvergütung und hätten demzufolge auch ein hohes Eigeninteresse an der Eignung der umzuschulenden Personen. Potenzielle Teilnehmende mit guten Schulzeugnissen würden in der Regel ebenfalls über eine ausreichende intellektuelle Eignung verfügen, eine Umschulung absolvieren zu können. Sofern die Einschaltung des BPS nicht erforderlich erscheine, erfolge in der Regel eine sachgerechte alternative Eignungsfeststellung durch die Vermittlungsfachkraft (z. B. Eignungsfeststellungen aufgrund der schulischen und beruflichen Vorerfahrungen, der Einschätzung der Bildungsträger oder einer Teilnahme an einer Probebeschäftigung zur Absicherung der Berufswahlentscheidung).

Das rechtskonforme und nachvollziehbare Umsetzen arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen sei ab dem Jahr 2019 auf allen Ebenen der Bundesagentur als Risikothema identifiziert worden. Die Bundesagentur habe verschiedene Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung eingeleitet. Mit Beginn der Covid 19-Pandemie habe sie jedoch Prioritäten für die Aufgabenerledigung setzen müssen und nicht alle qualitätsverbessernden Maßnahmen stringent weiterführen können. Die Bundesagentur verfolge jedoch das Ziel, die Prozessqualität einschließlich einer nachvollziehbaren Dokumentation konsequent zu verbessern.

Im ersten Quartal 2021 habe die Bundesagentur mit ihren Regionaldirektionen zwei Workshops zur Durchführungsqualität arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durchgeführt. In den Workshops seien die Erkenntnisse bisheriger qualitätssichernden Aktivitäten der Regionaldirektionen und der Zentrale der Bundesagentur erhoben, die Handlungserfordernisse diskutiert, sowie Aktivitäten zur Qualitätssicherung erarbeitet und vereinbart worden. Im Juni 2021 erfolge als nächster Schritt der Qualitätssicherung eine grundständige Erörterung mit allen Regionaldirektionen auf Ebene der Geschäftsführung zum Schwerpunkt „rechtssichere Dokumentation sowie Nachvollziehbarkeit von Ermessensentscheidungen“ und den regional eingeleiteten Aktivitäten und Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung.

Um die Fachaufsicht in den Agenturen zu unterstützen, werde die Methode der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung derzeit weiterentwickelt. Zusätzlich seien zentral Qualifizierungsmaßnahmen für Führungskräfte in Planung.

Seit dem Jahr 2019 stehe für alle neu oder langjährig angesetzten Beratungs-, Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte eine Qualifizierungsreihe zum Thema Förderleistungen zur Verfügung. Inhaltliche Schwerpunkte seien u. a. die Ermessensausübung sowie die Dokumentation von Förderentscheidungen. Neu angesetzte Vermittlungsfachkräfte würden das Qualifizierungsmodul „Förderleistungen bedarfsgerecht einsetzen (SGB II und III)“ in den ersten drei Monaten ihrer Einarbeitung durchlaufen. Darüber hinaus habe sie einen Reader „Förderleistungen – Grundlagen II: Ermessensausübung“ online als Selbstlernmedium bereitgestellt. Im Jahr 2020 seien pandemiebedingt alle Präsenztrainings zu diesem Themenkomplex abgesagt worden. Ab Mitte 2020 seien alle Präsenzmodule vollständig inhaltlich

überarbeitet und an die aktuell geltende Rechtslage angepasst worden. Seitdem stünden sie allen Regionaldirektionen für eine digitale Durchführung zur Verfügung. Für das Modul zur Förderung der beruflichen Weiterbildung gelte dies seit Januar 2021.

Die Regionaldirektionen würden die Agenturen im Rahmen der Qualitätssicherung durch individuelle Arbeitshilfen und Austauschrunden mit den Verantwortlichen unterstützen. Auf die Rechtsänderungen im Bereich der beruflichen Weiterbildung hätten sie mit vertiefenden Schulungen in Form von Online-Trainings reagiert und zusätzliche Austauschformate und Arbeitshilfen zur Verfügung gestellt.

In den Agenturen sei die fachaufsichtliche Prüfung Teil der Führungsaufgabe. Im Rahmen der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung würden Datensätze geprüft und die Ergebnisse mit den Vermittlungsfachkräften besprochen. Mit Beginn der Pandemie habe die Fachaufsicht auf prioritäre Themen gelenkt werden müssen. Prüfvorgänge hinsichtlich der Förderung der beruflichen Weiterbildung seien in die allgemeine Fachaufsicht eingeflossen.

3.5 Abschließende Würdigung

Die von uns festgestellten Umschulungsabbrüche weisen darauf hin, dass es sich nicht um ein reines Dokumentationsproblem handelt. Wir halten eine konsequente und schlüssig dokumentierte Eignungsfeststellung in jedem Einzelfall für zwingend erforderlich und erwarten, dass die Bundesagentur dies künftig sicherstellt.

Die Bundesagentur hat umfassend dargelegt, wie sie die Qualität der Aufgabenwahrnehmung in den Agenturen verbessern will. Der Erfolg dieser Bemühungen bleibt abzuwarten.

4 Ermessensentscheidungen nicht schlüssig begründet

4.1 Rechtslage

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung ist nach dem Gesetzeswortlaut des § 81 Absatz 1 Satz 1 SGB III a. F. eine Ermessensleistung. Die Agenturen können entscheiden, ob sie eine berufliche Weiterbildung fördern (Entschließungsermessen) und welche Form der Förderung sie wählen (Auswahlermessen). Grundlegende Kriterien der Ermessensausübung sind nach § 7 SGB III neben den Fähigkeiten der zu fördernden Person (siehe Tz. 3) die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, der anhand der Ergebnisse der Beratungsgespräche ermittelte arbeitsmarktpolitische Handlungsbedarf sowie die Wirtschaftlichkeit der Förderung. Soweit die zu fördernde Person bereits eine abgeschlossene Berufsausbildung besitzt, ist deren Verwertbarkeit zu beurteilen (§ 81 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 SGB III a. F.). Bei der Umschulung als spezieller Form der Förderung beruflicher Weiterbildung erstreckt sich das Ermessen

auch auf die Wahl des Ausbildungsberufes. Dabei sind neben der Eignung die voraussichtlichen Eingliederungschancen im Zielberuf zu berücksichtigen. Die Beratungsfachkräfte der Agenturen treffen die Förderentscheidung dem Grunde nach mit Ausgabe des Bildungsgutscheins.

4.2 Feststellungen

Wir haben die in VerBIS gespeicherten, für die Förderung entscheidenden Vermerke nach den in Tz. 4.1 genannten Kriterien ausgewertet. Nur in Einzelfällen war eine pflichtgemäße Ermessensausübung ausdrücklich dokumentiert und die getroffene Entscheidung namentlich als Ermessensentscheidung bezeichnet. Hilfsweise haben wir daher jede Form der Entscheidung als Ermessensentscheidung betrachtet. Insgesamt stellten wir fest, dass in 95 von 298 geprüften Fällen (32 %) für eine Ermessensentscheidungen notwendige Begründungen entweder fehlten oder nicht schlüssig waren. Ein häufiger Mangel war dabei in 60 der 95 Fälle (63 %) das Fehlen einer ausreichend dokumentierten Eignungsklärung (siehe Tz. 3).

Beispielsachverhalte haben wir der Bundesagentur gesondert mitgeteilt.

4.3 Würdigung

Eine pflichtgemäße Ermessensausübung erfordert es, entscheidungserhebliche Sachverhalte umfassend zu ermitteln und zu würdigen. Dabei sind Für und Wider der gegebenen Handlungsoptionen hinreichend abzuwägen. Die getroffene Entscheidung ist vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Bei Prüfungen unterschiedlicher Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung hatten wir in der Vergangenheit wiederholt Vollzugsdefizite bei den Agenturen festgestellt. Die Bundesagentur hatte daraufhin Unterrichtsmaterialien zur Ermessensausübung erarbeitet und zugesagt, ihre Beratungsfachkräfte entsprechend zu schulen.

Unsere Feststellungen zur Entscheidungspraxis bei der Förderung von Umschulungen zeigen, dass Beratungsfachkräfte offensichtlich weiterhin häufig nicht in der Lage waren, Ermessensentscheidungen schlüssig zu begründen und zu dokumentieren. Wir haben daher empfohlen, die pflichtgemäße Ermessensausübung fachaufsichtlich nachzuhalten.

4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hält es nicht für erforderlich, Ermessensentscheidungen bei der Dokumentation namentlich als solche zu benennen. Das Erfordernis einer Ermessensausübung ergebe sich bereits aus dem Gesetzeswortlaut. Gleichwohl seien die der jeweiligen

Entscheidung zugrunde liegenden Überlegungen zu dokumentieren, damit die Ermessensausübung nachvollziehbar sei.

Die Bundesagentur hat dargelegt, wie die Agenturen die Qualität der Aufgabenwahrnehmung vor Ort fachaufsichtlich nachhalten und ergänzend auf ihre Stellungnahme zu Tz. 3 verwiesen.

4.5 Abschließende Würdigung

Bei den Agenturen bestehen weiterhin erhebliche Defizite bei der schlüssigen Begründung und Dokumentation von Ermessensentscheidungen. Wir haben zur Kenntnis genommen, mit welchen fachaufsichtlichen und qualitätssichernden Aktivitäten die Bundesagentur dem entgegenwirken will. Wir werden weiter beobachten, ob es der Bundesagentur gelingt, die festgestellten Defizite nachhaltig abzubauen.

5 Ausblick: neue Rechtslage seit 29. Mai 2020

Bei den von uns geprüften Entscheidungen handelte es sich um Förderungen nach alter Rechtslage, die ausschließlich Ermessensleistungen vorsah. Insgesamt 265 der 298 geförderten Personen (89 %) fehlte ein Berufsabschluss (§ 81 Absatz 2 SGB III a. F.), sie galten als geringqualifiziert (181 Fälle) oder als wieder ungelernt (84 Fälle).

Mit dem am 29. Mai 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung („Arbeit-von-morgen-Gesetz“)[15] wurde für diesen Zielpersonenkreis ein Rechtsanspruch auf Förderung einer beruflichen Weiterbildung mit dem Ziel des Erreichens eines Berufsabschlusses eingeführt. Nach der Neufassung des § 81 Absatz 2 SGB III ist die Förderung zu gewähren, wenn die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer für den angestrebten Beruf geeignet sind, voraussichtlich erfolgreich an der Maßnahme teilnehmen werden und mit dem angestrebten Beruf ihre Beschäftigungschancen verbessern.

Die Eignung der zu fördernden Person – vormals Gegenstand der Ermessensentscheidung – wird mit der Neufassung des § 81 Absatz 2 SGB III zu einer Fördervoraussetzung, die zwingend zu erfüllen ist. Unsere stichprobenweise Prüfung hat gezeigt, dass bei den Agenturen in erheblichem Umfang Defizite hinsichtlich der Feststellung und Dokumentation der Eignung bestehen. Insofern sehen wir weitergehenden fachaufsichtlichen Handlungsbedarf.

Die Förderung von Personen, die nicht zum vorgenannten Zielpersonenkreis gehören, bleibt weiterhin eine Ermessensleistung. Hierbei handelt es sich z. B. um Fälle, in denen eine berufliche Neuorientierung aus gesundheitlichen Gründen erforderlich ist. Aufgrund unserer

[15] Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1044).

Feststellungen sehen wir daher auch weiterhin die Notwendigkeit, die pflichtgemäße Ermessensausübung fachaufsichtlich nachzuhalten.

Es ist davon auszugehen, dass die Zahl der Umschulungen aufgrund der Einführung des Rechtsanspruchs auf Nachholen eines Berufsabschlusses ansteigen wird. Die einzelnen Förderentscheidungen der Beratungsfachkräfte haben erhebliche finanzielle Auswirkungen. So belastet eine zweijährige Umschulung bei einem Bildungsträger, während der die geförderte Person Arbeitslosengeld bei Weiterbildung bezieht, den Haushalt der Bundesagentur nach unserer Einschätzung mit einem mittleren fünfstelligen Eurobetrag.[16] Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der infolge der Covid-19-Pandemie angespannten Haushaltslage der Bundesagentur sollten die Agenturen die Beratungsfachkräfte sensibilisieren und ihre Entscheidungspraxis aufmerksam beobachten.

5.1 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere Einschätzung der Auswirkungen der neuen Rechtslage auf die Prüfung der Fördervoraussetzungen geteilt. Auch aus ihrer Sicht seien Eignungsklärung, Ermessensausübung und Entscheidungspraxis der Vermittlungsfachkräfte fachaufsichtlich nachzuhalten. Hierzu hat die Bundesagentur auf ihre im Jahr 2019 begonnenen Maßnahmen zur Qualitätssicherung hingewiesen, welche sie ab März 2020 pandemiebedingt nicht im ursprünglich geplanten Umfang weiterführen konnte (siehe Tz. 3.4). Ab der zweiten Hälfte des Jahres 2021 sei geplant, die Qualifizierungen von Mitarbeitenden und die Aktivitäten der Fachaufsicht vorbehaltlich der weiteren Entwicklung der Pandemie wieder zu verstärken. Ermessensausübung und Dokumentation würden hier einen Schwerpunkt bilden.

5.2 Abschließende Würdigung

Der Bundesagentur ist bewusst, dass weitere Anstrengungen nötig sind, um konsequente Eignungsfeststellungen und schlüssig begründete Ermessensentscheidungen sicherzustellen. Wir erwarten, dass sie ihre qualitätssichernden Aktivitäten wieder verstärkt.

Romers Krings

[16] Vgl. Tz. 1.2.