



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

Weiterbildungsförderung von Beschäftigten nach § 82 SGB III

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 - 0000633

2. Oktober 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
1.1	Rechts- und Weisungslage	8
1.2	Fallauswahl und methodisches Vorgehen	11
2	Vorherrschende Maßnahmeinhalte	12
2.1	Ausgangslage	12
2.2	Feststellungen	13
2.2.1	Förderung von Fahrerlaubnissen	14
2.2.2	Praxis – und Abrechnungsmanagerinnen	14
2.2.3	Manuelle Therapie und Lymphdrainage	15
2.3	Würdigung	15
2.4	Stellungnahme der Bundesagentur	16
2.5	Abschließende Würdigung	17
3	Antragsverfahren und Zuständigkeiten	18
3.1	Ausgangslage	18
3.2	Feststellungen	19
3.3	Würdigung	20
3.4	Stellungnahme der Bundesagentur	21
3.5	Abschließende Würdigung	22
4	Absehen von der Vierjahresfrist bei erworbenem Berufsabschluss	22
4.1	Rechts- und Weisungslage	22
4.2	Feststellungen	23
4.3	Würdigung	24

4.4	Stellungnahme der Bundesagentur	24
4.5	Abschließende Würdigung	25
5	Festgestellte Mängel beim AEZ	25
5.1	Ausgangslage	25
5.2	Feststellungen	26
5.3	Würdigung	27
5.4	Stellungnahme der Bundesagentur	28
5.5	Abschließende Würdigung	28
6	Fehlende und fehlerhafte Ermessensausübung	29
6.1	Rechtslage	29
6.2	Feststellungen	30
6.3	Würdigung	31
6.4	Stellungnahme der Bundesagentur	31
6.5	Abschließende Würdigung	32
7	Erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III a. F.	32
7.1	Ausgangslage	32
7.2	Feststellungen	33
7.3	Würdigung	34
7.4	Stellungnahme der Bundesagentur	35
7.5	Abschließende Würdigung	36
8	Zusammenfassende Würdigung	37

Abkürzungsverzeichnis

A

AEZ *Arbeitsentgeltzuschuss*
Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BeschSiG *Beschäftigungssicherungsgesetz*
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

C

COSACH *Computerunterstützte Sachbearbeitung*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

Q

QS *Qualitätssicherung*

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Weiterbildungsförderung beschäftigter Personen nach § 82 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) durch die Agenturen für Arbeit (Agenturen) geprüft. Die Fördervoraussetzungen wurden mehrfach geändert. Die Prüfungserkenntnisse beruhen auf der bis zum 31. März 2024 geltenden Vorschriftenlage. Gegenstand der Prüfung waren insgesamt 300 Förderfälle mit Förderungsbeginn im Jahr 2021. Der Bundesrechnungshof stellt nach Auswertung der erhaltenen Stellungnahme das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Ein Drittel aller Qualifizierungen entfielen auf den Erwerb von Fahrerlaubnissen, in der Regel auf Fahrerlaubnisse der Klassen C und CE mit Zusatzqualifikationen. Zusammen mit Qualifizierungen zur Praxis- oder Abrechnungsmanagerin in Praxen für Allgemein- oder Zahnmedizin und Qualifizierungen zur manuellen Therapie oder zur Lymphdrainage in Physiotherapiepraxen machten diese Gruppen mehr als die Hälfte aller Förderungen aus. Vergleichbare Weiterbildungsinhalte förderten die Agenturen zu sehr unterschiedlichen Konditionen. Der Entscheidung, ob und in welcher Höhe ein Betrieb Arbeitsentgeltzuschuss (AEZ) erhält, lagen keine einheitlichen und nachvollziehbaren Kriterien zugrunde. Die Bundesagentur hat in den Feststellungen keinen unmittelbaren Handlungsbedarf erkannt. Der Bundesrechnungshof hält weiterhin Maßnahmen für erforderlich, damit Förderentscheidungen bundesweit vergleichbar sind. (Tz. 2)
- 0.2 Das Antragsverfahren für Leistungen nach § 82 SGB III ist aufwändig und fehleranfällig. Für die Gewährung von Lehrgangskosten sowie sonstigen Weiterbildungskosten und für den AEZ sind zwei unterschiedliche Teams zuständig. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, dass die Bundesagentur für eine rasche digitale Antragstellung und ein einfacheres Verwaltungsverfahren sorgen sollte. Die Bundesagentur hat auf ihre Bestrebungen verwiesen, Prozesse soweit wie möglich zu verschlanken und kundenfreundlicher zu gestalten. Darüber hinaus empfiehlt der Bundesrechnungshof weiterhin, auch die Organisation der fachlichen Zuständigkeiten kritisch zu hinterfragen. (Tz. 3)
- 0.3 Laut Gesetz war eine Förderung möglich, wenn der Berufsabschluss, den die beschäftigte Person erworben hat, mindestens vier Jahre zurücklag. Ein Absehen von der vier-Jahres-Frist war in begründeten Einzelfällen möglich. Die Agenturen förderten in einer Vielzahl von Fällen Beschäftigte, deren Berufsabschluss noch keine vier Jahre zurücklag. Die Begründungen dafür waren zumeist pauschal. Eine von drei Agenturen, in denen der Bundesrechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt hat, hatte das generelle Absehen in einer ermessenslenkenden Weisung festgelegt. Begründungen wurden zudem nicht in der E-Akte dokumentiert. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, durch fachaufsichtliche Maßnahmen auf einen restriktiveren Gebrauch der Ausnahmeregelung hinzuwirken. Die Bundesagentur sollte zudem dafür sorgen, dass die Agenturen die Entscheidungsgründe in der e-Akte dokumentieren. Die Bundesagentur hat mitgeteilt, die Agenturen sollten zukünftig in einem IT-Tool

Erkenntnisse zu den Ergebnissen aus Qualitätssicherung und Fachaufsicht dokumentieren. Es bestünde die Möglichkeit, das beanstandete Thema darin aufzunehmen. Die beabsichtigte Maßnahme bestätigt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, der außerdem an die notwendige Dokumentation von Entscheidungen erinnert. (Tz. 4)

- 0.4 Bei der Gewährung von AEZ hat der Bundesrechnungshof eine Fehlerquote von 22,9 % festgestellt. Mängelbehaftet war vor allem die Berechnung der weiterbildungsbedingten Ausfallzeit im Betrieb durch die Vermittlungsfachkräfte. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, die Fachaufsicht bezüglich der Entscheidungen über AEZ im Vermittlungsbereich und deren Umsetzungen im Operativen Service zu verstärken, um Anhaltspunkte für notwendige fachliche Nachschulungen zu erhalten. Außerdem sollte sie für eine Dokumentation aller entscheidungsrelevanten Gründe in der e-Akte sorgen. Die Bundesagentur hat darin zugestimmt, die fachaufsichtliche Begleitung mit Blick auf die rechtskonforme Abwicklung der AEZ-Förderung sowie einer hinreichenden Dokumentation zu verstärken. Sie hat auf das bereits beschriebene IT-Tool verwiesen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der AEZ-Fehlerquote beobachten und ggf. darauf zurückkommen. (Tz. 5)
- 0.5 Die Agenturen entschieden ermessensfehlerhaft, weil sie in den meisten Fällen die Höchstförderung gewährten und nicht von dem ihnen eingeräumten Ermessen Gebrauch machten. In den wenigen Fällen, in denen sie erkennbar Ermessen ausgeübt hatten, unterblieb zumeist die Dokumentation der entscheidungserheblichen Gründe. In einzelnen Fällen überschritten die Agenturen ihr Ermessen. Durch das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung wurde das Auswahlermessen ab dem 1. April 2024 durch betriebsgrößenabhängige feste Förderhöhen ersetzt. Es verbleiben jedoch Ermessensspielräume. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, beim zukünftigenungsverfahren die verbleibenden Ermessensspielräume zu beachten und erforderliche Ermessensentscheidungen in den e-Akten dokumentieren zu lassen. Die Bundesagentur hat den Einschätzungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt und Maßnahmen ergriffen. Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Verfahrensqualität beobachten. (Tz. 6)
- 0.6 Die Agenturen gewährten die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III, obwohl die Angaben der Betriebe in den Antragsunterlagen für eine Entscheidung nicht ausreichten. Diese Förderung sollte Betriebe unterstützen, die vor gravierenden betrieblichen Veränderungen standen und in denen kurzfristig ein hoher Anteil der Beschäftigten umfänglich nach zu qualifizieren war. Die Fachliche Weisung der Bundesagentur stellte nicht sicher, dass die Förderung auf die vom Gesetzgeber beschriebene Zielgruppe ausgerichtet war. Durch das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung ist die erhöhte Förderung nach Absatz 5 ab dem 1. April 2024 entfallen. (Tz. 7)

- 0.7 Der Bundesrechnungshof hat die Ankündigung der Bundesagentur eines IT-Tools zur Qualitätssicherung und Fachaufsicht und eines zielgruppenorientierten Trainings zur Beschäftigtenqualifizierung zur Kenntnis genommen. Beide Ansätze können dazu beitragen, das Verwaltungshandeln im Einzelfall zu verbessern und Fehler zu reduzieren. Er wird die weitere Entwicklung beobachten. (Tz. 8)

1 Inhalt und Ablauf der Prüfung

1.1 Rechts- und Weisungslage

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung durch die Agenturen für Arbeit (Agenturen) ist ein Kernelement der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die berufliche Weiterbildung beschäftigter Personen ist grundsätzlich Aufgabe der Unternehmen und der beschäftigten Person selbst. Die Digitalisierung und der demografische Wandel stellen den Arbeitsmarkt jedoch vor neue Herausforderungen.

Mit dem im Wesentlichen zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Qualifizierungschancengesetz¹ wurde angesichts des beschleunigten technischen und wirtschaftlichen Strukturwandels die Weiterbildungsförderung für Beschäftigte gestärkt und fortentwickelt. Beschäftigte erhielten Zugang zur Weiterbildungsförderung der Agenturen grundsätzlich unabhängig von Alter, Qualifikation und Betriebsgröße.

Mit dem im Wesentlichen am 29. Mai 2020 in Kraft getretenen Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung² wurde u. a. die Weiterbildungsförderung nochmals fortentwickelt. So wurde die Förderung für besonders von Strukturwandel betroffene Beschäftigte und Betriebe weiter verbessert, das Antrags- und Bewilligungsverfahren für Betriebe und Beschäftigte vereinfacht und ein Rechtsanspruch auf berufsabschlussbezogene Weiterbildungsförderung für Geringqualifizierte eingeführt. Einzelne Regelungen traten abweichend am 1. Oktober 2020 (erhöhte Förderung zu den Weiterbildungskosten und zu den Zuschüssen beim Arbeitsentgelt bei Vorliegen einer Betriebsvereinbarung oder einer tarifvertraglichen Regelung sowie bei besonderen Weiterbildungsbedarfen) und am 1. Januar 2021 (Sammelantragsverfahren) in Kraft.

Mit dem am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Beschäftigungssicherungsgesetz³ hat der Gesetzgeber einige Regelungen des vorgenannten Gesetzes modifiziert und erweitert. Er hat u. a. eine neue betriebsgrößenabhängige, pauschale Erstattung von Lehrgangskosten als Pflichtleistung an Arbeitgeber eingeführt. Dies sollte Betriebe dazu motivieren, ihre Beschäftigten während der Kurzarbeit weiterzubilden.

Die individuelle Förderung der Beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III ist grundsätzlich eine Ermessensleistung. Ausnahmen sind der Erwerb eines fehlenden Berufsabschlusses (§ 81 Absatz 2 SGB III) und der nachträgliche Erwerb eines Hauptschulabschlusses oder eines

¹ Gesetz zur Stärkung der Chancen für Qualifizierung und für mehr Schutz in der Arbeitslosenversicherung (Qualifizierungschancengesetz) vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2651).

² Gesetz vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1044).

³ Gesetz zur Beschäftigungssicherung infolge der COVID-19-Pandemie (Beschäftigungssicherungsgesetz – BeschSiG) vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2691).

gleichwertigen Schulabschlusses (§ 81 Absatz 3 SGB III). In diesen Fällen besteht ein Rechtsanspruch auf Förderung.

Die Förderung beschäftigter Personen ist in § 82 SGB III geregelt. Zu dieser Personengruppe gehören auch Geringqualifizierte, die nicht an einer berufsabschlussbezogenen Weiterbildung teilnehmen.

Nachfolgend wird die bis zum 31. März 2024 gültige Fassung (a. F.) wieder gegeben. Auf diese beziehen sich die Prüfungserkenntnisse. Grundlegende Voraussetzungen für die Förderung von Beschäftigten waren nach § 82 Absatz 1 Satz 1 SGB III a. F., dass

- Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden, die über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen,
- der Erwerb des Berufsabschlusses, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist, in der Regel mindestens vier Jahre zurückliegt,
- die beschäftigte Person in den letzten vier Jahren vor Antragsstellung nicht an einer nach dieser Vorschrift geförderten beruflichen Weiterbildung teilgenommen hat,
- die Maßnahme außerhalb des Betriebes oder von einem zugelassenen Träger im Betrieb, dem sie angehören, durchgeführt wird und mehr als 120 Stunden dauert und
- die Maßnahme und der Träger der Maßnahme nach §§ 176 ff. SGB III für die Förderung zugelassen sind.⁴

Die Förderung sollte nach § 82 Absatz 1 Satz 2 und 3 SGB III a. F. darauf gerichtet sein, für diejenigen Personen eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen zu ermöglichen, deren berufliche Tätigkeiten durch Technologien ersetzt werden konnten oder in sonstiger Weise vom Strukturwandel betroffen waren. Gleiches galt für beschäftigte Personen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf⁵ anstreben. Beschäftigte in Betrieben mit weniger als 250 beschäftigten Personen sowie ältere und schwerbehinderte Beschäftigte konnten auch gefördert werden, wenn diese Voraussetzungen nicht erfüllt waren (§ 82 Absatz 1 Satz 4 SGB III a. F.).

Ausgeschlossen von der Förderung war die Teilnahme an Maßnahmen, zu deren Durchführung der Betrieb aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen verpflichtet ist (§ 82 Absatz 1 Satz 5 SGB III a. F.).⁶

Die Betriebe sollten sich in einem angemessenen Umfang an den Lehrgangskosten beteiligen (§ 82 Absatz 2 SGB III a. F.). Der Umfang der Beteiligung war abhängig von der Betriebsgröße. In bestimmten Fällen sollte von einer Kostenbeteiligung abgesehen werden

⁴ § 82 Absatz 1 Satz 1 SGB III a. F.

⁵ Der Internetauftritt der Statistik der Bundesagentur (Arbeitsmarktberichte/Fachkräftebedarf) liefert Informationen zu Engpassberufen.

⁶ Verpflichtungen, die z. B. aus berufsgenossenschaftlichen Vorschriften zur Unfallverhütung oder aus Hygienevorschriften resultieren. Der Ausschlussstatbestand gilt weiterhin, § 82 Absatz 1 Satz 2 SGB III.

(Kleinstunternehmen, ältere Beschäftigte ab 45 Jahren und schwerbehinderte Menschen in kleinen und mittleren Unternehmen). Die Förderung konnte sich auch auf AEZ an Betriebe erstrecken (§ 82 Absatz 3 SGB III a. F.). Die Höhe der AEZ richtete sich grundsätzlich nach der Unternehmensgröße. Beim Festlegen des Fördersatzes besaßen die Agenturen sowohl bei Lehrgangskosten als auch bei AEZ Ermessensspielräume (§ 82 Absatz 2 und 3 SGB III a. F.).

Tabelle 1

Übersicht über die Förderung Beschäftigter seit 1. Oktober 2020 in Abhängigkeit von der Betriebsgröße⁷

Übernahme der Lehrgangskosten in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten	Beschäftigte in KMU (10 – 249 Beschäftigte)	Größere Betriebe (250 – 2 499 Beschäftigte)	Großbetriebe (mind. 2.500 Beschäftigte)
Arbeitgeberbeteiligung	100 % entfällt	bis zu 50 % mind. 50 %	bis zu 25 % mind. 75 %	bis zu 15 % mind. 85 %
Übernahme sonstiger Weiterbildungskosten	Wenn sie durch die Weiterbildung zusätzlich entstehen			
Arbeitsentgeltzuschuss in Abhängigkeit von der Betriebsgröße	Betriebe mit weniger als 10 Beschäftigten bis zu 75 %	Betriebe mit 10 – 249 Beschäftigten bis zu 50 %	Betriebe mit mindestens 250 Beschäftigten	bis zu 25 %

Quelle: Bundesagentur für Arbeit. Die Übersicht hat der Bundesrechnungshof stark vereinfacht. Seit dem 1. April 2024 gelten andere Beschäftigtenzahlen und feste Förderhöhen.

Mit Wirkung ab dem 1. Oktober 2020 führte der Gesetzgeber neben der Förderung nach § 82 Absatz 2 und 3 SGB III (Grundförderung) eine erhöhte Förderung von Weiterbildungskosten und AEZ bei Vorliegen einer Betriebsvereinbarung oder einer tarifvertraglichen Regelung sowie bei besonderen Weiterbildungsbedarfen ein (§ 82 Absatz 4 und 5 SGB III a. F.). Die Förderung nach Absatz 4 sollte die Sozialpartner motivieren, in stärkerem Umfang als bisher die berufliche Weiterbildung der Beschäftigten in Tarifverträgen zu verankern. Die erhöhte Förderleistung nach Absatz 5 sollte Arbeitgeber und Beschäftigte bei der Bewältigung schwierigerer struktureller betrieblicher Anpassungsprozesse stärken.⁸

Mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung wurde das Sammelantragsverfahren eingeführt (§ 82 Absatz 6 SGB III a. F.). Die Regelung trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Der Antrag auf Förderung nach § 82 Absatz 1 SGB III kann danach auch vom Arbeitgeber gestellt und die Förderleistungen an diesen erbracht werden, wenn der Antrag mehrere Beschäftigte betrifft, bei denen Vergleichbarkeit hinsichtlich Qualifikation, Bildungsziel oder Weiterbildungsbedarf

⁷ Nur Grundförderung. Daneben galten zahlreiche Sonderregelungen z. B. für ältere Beschäftigte oder für Schwerbehinderte.

⁸ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung, Bundestagsdrucksache 19/17740 zu Nummer 13 Buchstabe b (Seite 41f).

besteht und diese Beschäftigten oder die Betriebsvertretung ihr Einverständnis hierzu erklärt haben. Bei der Ermessensentscheidung über die Höhe der Förderleistungen kann die Agentur die individuellen und betrieblichen Belange pauschalierend für alle betroffenen Beschäftigten einheitlich und maßnahmenbezogen berücksichtigen und die Leistungen als Gesamtleistung bewilligen. Das Sammelantragsverfahren war nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung vom 17. Juli 2023 wurde die Beschäftigtenförderung weiterentwickelt. U. a. sollen feste Fördersätze ohne Auswahlmessen und weniger Förderkombinationen die Transparenz der Förderung erhöhen und damit den Zugang zu Weiterbildungsangeboten sowie die Umsetzung für die Agenturen erleichtern. Die bisherige Voraussetzung nach § 82 Absatz 1 Satz 2 und 3 SGB III a. F., wonach die Tätigkeit der beschäftigten Person vom Strukturwandel betroffen sein musste oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wurde, ist entfallen.⁹ Diese Regelungen traten am 1. April 2024 in Kraft. Sie waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat fachliche Weisungen zur Förderung nach §§ 81 ff. SGB III (FW FbW) herausgegeben und im Zuge der Rechtsänderungen mehrfach angepasst.¹⁰ Als ergänzende Arbeitshilfe hat die Bundesagentur ihren Agenturen eine Liste von Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ¹¹ Weiterbildungsförderung für Beschäftigte) zur Verfügung gestellt. Die FAQ besitzen keinen Weisungscharakter.

Grundsätzlich ist für Leistungen an beschäftigte Personen die Agentur zuständig, in deren Bezirk die Person bei Eintritt der leistungsbegründenden Tatbestände ihren Wohnsitz hat (§ 327 Absatz 1 SGB III). Die Bundesagentur kann die Zuständigkeit abweichend auf andere Dienststellen übertragen (§ 327 Absatz 6 SGB III). Mit Wirkung vom 1. Oktober 2020 hat die Bundesagentur die Zuständigkeit für die Weiterbildungsförderung Beschäftigter der Agentur übertragen, in deren Bezirk der Sitz des Betriebes liegt, in dem die personalverantwortliche Leitung angesiedelt ist (Betriebssitz-Agentur).¹²

1.2 Fallauswahl und methodisches Vorgehen

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof mit Stand 26. Oktober 2022 eine mit der IT-Fachanwendung COSACH¹³ erzeugte Liste aller im Jahr 2021 begonnenen Förderungen von Beschäftigten (Eintritte) zur Verfügung gestellt. Die Liste umfasste 14 065 Fälle von Individualförderungen. Nicht enthalten waren Förderungen, die Betriebe mit dem Sammelantragsverfahren beantragt hatten, sowie Förderungen von Beschäftigten in Kurzarbeit.

⁹ Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung vom 17. Juli 2023, BGBl I 191/2023.

¹⁰ Fachliche Weisungen (FW) Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte §§ 81 bis 87, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, Weisungsstand zum Zeitpunkt der Prüfung: 18. Februar 2021.

¹¹ Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen).

¹² Fachliche Weisung Nr. 9 zu § 82 SGB III, gültig seit 1. Oktober 2020.

¹³ Computerunterstützte Sachbearbeitung (COSACH).

Derartige Förderungen von Beschäftigten hat der Bundesrechnungshof mit dieser Prüfung nicht untersucht.

Aus den 14 065 gemeldeten Fällen hat der Bundesrechnungshof mit der Revisionssoftware IDEA¹⁴ eine bundesweite zufällige Stichprobe von 200 Individualförderungen über den VDI-Zugriff geprüft (Stichprobe A). Das Ergebnis der Prüfung dieser per Zufallsauswahl bestimmten Stichprobe (ermittelte Fehlerquote) ist ein Punktschätzer für die Fehlerquote der Grundgesamtheit. Des Weiteren hat er die Verteilung der Eintritte auf die einzelnen Agenturen ermittelt. Aus der Gruppe der Agenturen mit den meisten Eintritten hat der Bundesrechnungshof drei Agenturen ausgewählt und aus den Eintritten dieser drei Agenturen eine weitere Stichprobe von 100 Individualförderungen geprüft (Stichprobe B).

Anschließend hat der Bundesrechnungshof vom 28. Februar bis 23. März 2023 ergänzende örtliche Erhebungen in den drei Agenturen durchgeführt. Der Schwerpunkt der örtlichen Erhebungen lag auf der Erörterung der agenturspezifischen Feststellungen und dem Erfahrungsaustausch mit den Fach- und Führungskräften der Agenturen. Die Agenturen haben die Feststellungen im Wesentlichen bestätigt. Ein Schlussgespräch in der Zentrale der Bundesagentur hat am 20. September 2023 stattgefunden.

Zu der Prüfungsmitteilung vom 10. Januar 2024 hat die Bundesagentur mit Schreiben vom 11. März 2024 Stellung genommen. Die Stellungnahme der Bundesagentur ist in die abschließende Würdigung eingeflossen. Das Ergebnis der Prüfung stellt der Bundesrechnungshof hiermit abschließend im Sinne von § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO fest.

2 Vorherrschende Maßnahmeinhalte

2.1 Ausgangslage

§ 82 Absatz 1 Satz 1 SGB III a. F. regelt, dass die Agenturen nur Maßnahmen fördern können, wenn die vermittelten Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten über ausschließlich arbeitsplatzbezogene kurzfristige Anpassungsfortbildungen hinausgehen. Die Maßnahmen müssen außerhalb des Betriebes oder von einem zugelassenen Träger im Betrieb durchgeführt werden¹⁵ und mehr als 120 Stunden dauern. Die Maßnahme und der Träger der Maßnahme müssen nach §§ 176 ff. SGB III für die Förderung zugelassen sein.

Die Förderung kann sich auch auf AEZ an Betriebe erstrecken (§ 82 Absatz 3 SGB III). Die Höhe der AEZ richtet sich grundsätzlich nach der Unternehmensgröße. Beim Festlegen des Fördersatzes der Grundförderung besitzen die Agenturen sowohl bei Lehrgangskosten als auch beim AEZ Ermessensspielräume (§ 82 Absatz 2 und 3 SGB III a. F.). Bei Kleinstbetrieben

¹⁴ Interactive Data Extraction and Analysis (IDEA).

¹⁵ Diese Bestimmung ist ab dem 1. April 2024 entfallen.

soll von einer Kostenbeteiligung des Arbeitgebers an den Lehrgangskosten abgesehen werden (§ 82 Absatz 2 Satz 3 SGB III). Außerdem war die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 4 und/oder 5 SGB III a. F. möglich.

Die Kosten einer Maßnahme sind nach § 179 Absatz 2 SGB III angemessen, wenn sie sachgerecht ermittelt worden sind und die von der Bundesagentur für das jeweilige Maßnahme- oder Bildungsziel zweijährlich ermittelten durchschnittlichen Kostensätze nicht überschreiten oder die Überschreitung der durchschnittlichen Kostensätze auf notwendige besondere Aufwendungen zurückzuführen ist. Überschreiten die kalkulierten Maßnahmekosten aufgrund dieser Aufwendungen die durchschnittlichen Kostensätze um mehr als 25 %, bedarf die Zulassung dieser Maßnahmen der Zustimmung der Bundesagentur.

Allgemeine Verwaltungsvorschriften sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Regelungen, „die für eine abstrakte Vielheit von Sachverhalten des Verwaltungsgeschehens verbindliche Aussagen treffen, ohne auf eine unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet zu sein“¹⁶. Allgemeine Verwaltungsvorschriften (bei der Bundesagentur u. a. die Fachlichen Weisungen und ermessenslenkende Weisungen der Agenturen) dienen dazu, eine einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der Verwaltung zu gewährleisten.

2.2 Feststellungen

Die Förderung von Fahrerlaubnissen, im Wesentlichen der Fahrerlaubnisklassen C und CE, teilweise mit Zusatzqualifikationen wie beschleunigte Grundqualifikation, Ladekran, Gabelstapler oder Perfektionstraining, stellte die größte Gruppe geförderter Maßnahmen dar. 108 Förderungen oder 36 % aller geprüften Fälle entfielen auf diese Gruppe.

Die Agenturen förderten auch die Fortbildung von insgesamt 17 Praxismanagerinnen und 17 Abrechnungsmanagerinnen in Praxen für Allgemein- und Zahnmedizin. Dies entspricht einem Anteil von 11,3 % an allen geprüften Fällen.

Außerdem förderten sie insgesamt 18 Fortbildungen von manueller Therapie oder Lymphdrainage in Physiotherapiepraxen.

Bezogen auf die zufällige Stichprobe A mit 200 Förderfällen entfielen 62 Fälle (31 %) auf die Förderung von Fahrerlaubnissen, 29 Fälle (14,5 %) auf die Weiterbildung zur Praxis- und Abrechnungsmanagerinnen in Praxen für Allgemein- und Zahnmedizin, sowie neun Fälle (4,5 %) auf Fortbildungen von manueller Therapie oder Lymphdrainage in Physiotherapiepraxen.

¹⁶ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 2. März 1999 (BVerfGE 100, 249 <258>).

2.2.1 Förderung von Fahrerlaubnissen

Als Lehrgangskosten für die Fahrerlaubnisförderungen der Klassen C und CE machten die Antragstellenden zwischen 4 064 Euro und 11 125,64 Euro geltend. Der Median bei den 62 geprüften Förderungen der Stichprobe A betrug 5 121,39 Euro. Die Förderung umfasste teilweise nur die Fahrerlaubnis, überwiegend außerdem die beschleunigte Grundqualifikation für Berufskraftfahrende¹⁷ sowie bis zu drei weitere Module (z. B. Ladekran, Ladungssicherung, Gabelstapler).

In der Regel benannten die Antragstellenden lediglich die Förderung der Fahrerlaubnis. Auf den Bildungsgutscheinen ergänzten dann die Fahrschulen die weiteren Maßnahmeinhalte. Die Agenturen akzeptierten die Ergänzungen kommentarlos.

Bei der Grundförderung bewilligten die Agenturen fast immer die betriebsgrößenabhängigen Höchstfördersätze. In drei Fällen entschieden die Vermittlungsfachkräfte mit ihrer fachlichen Stellungnahme auf die gesetzliche Höchstförderung von in diesen Fällen 50 %. Die Operativen Services setzten diese Entscheidungen fehlerhaft um und bewilligten jeweils 100 % der Lehrgangskosten. In diesen drei Fällen ist es zu Überzahlungen von 2 333,60 Euro, 3 219,42 Euro und 4 313,84 Euro gekommen.

In 53 der 108 Fahrerlaubnisförderungen erhielten die Arbeitgeber zusätzlich einen AEZ. In 22 Fällen davon akzeptierten die Agenturen eine weiterbildungsbedingte Ausfallzeit von 100 % der Arbeitszeit. Der Zeitraum, für den AEZ gezahlt wurde, lag in diesen Fällen zwischen 12 und 164 Kalendertagen. In den übrigen 31 AEZ-Fällen ermittelten die Agenturen anhand der Antrags- und Maßnahmeunterlagen weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten zwischen 6 % und 97 %. Die Zeiträume, für die die Agenturen in diesen Fällen AEZ gewährten, lagen zwischen 26 und 322 Kalendertagen. Ein kausaler Zusammenhang von Ausfallzeit und Förderzeitraum war nicht feststellbar.

Bei der Förderhöhe des AEZ bewilligten die Agenturen in 48 Fällen die gesetzlich zulässige Höchstförderung. In vier Fällen entschieden die Agenturen auf eine geringere Förderhöhe und in einem Fall bewilligte die Agentur AEZ über dem zulässigen Höchstsatz. Diese fünf Ausnahmen sind Teil der Stichprobe A.

Eine Agentur hatte die AEZ-Förderung von Betrieben bei Maßnahmen für den Erwerb von Fahrerlaubnissen mit einer ermessenslenkenden Weisung ausgeschlossen.

2.2.2 Praxis – und Abrechnungsmanagerinnen

In insgesamt 17 Fällen förderten die Agenturen Praxismanagerinnen und in weiteren 17 Fällen Abrechnungsmanagerinnen in Praxen für Allgemein oder Zahnmedizin. Die Maßnahmen

¹⁷ Berufskraftfahrerqualifikationsverordnung vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2905).

wurden von einem Träger als Fernlehrgänge berufsbegleitend angeboten. Laut Maßnahmebogen waren dafür fünf Zeitstunden wöchentlich vorgesehen, die durchschnittliche Verweildauer betrug 10,7 Monate. Aus diesem Grund sahen die Agenturen in 31 der 34 Fälle davon ab, den Praxen Entgeltzuschüsse zu gewähren.

In drei Fällen gewährten die Agenturen einen AEZ bei weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten von 12, 14 und 17%.

In 32 Fällen gewährten die Agenturen die Lehrgangskosten entsprechend der jeweiligen Höchstförderung. In zwei Fällen aus Kleinstbetrieben bewilligten die Agenturen 80 und 90 % anstatt der gesetzlich vorgesehenen 100 % der Lehrgangskosten, allerdings ohne die Gründe für diese Entscheidungen zu dokumentieren.

2.2.3 Manuelle Therapie und Lymphdrainage

Die Agenturen förderten in insgesamt 18 Fällen Maßnahmen zur manuellen Therapie und zur Lymphdrainage für Beschäftigte in Physiotherapiepraxen. Die Maßnahmen wurden entweder als Kurzmaßnahme von etwa vier Wochen Dauer (14 Fälle) oder berufsbegleitend über eine Dauer von zwei Jahren (vier Fälle) angeboten.

In zwei Fällen beantragten die Praxen die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III. In einem der Fälle begründete die Praxis ihren Antrag auf erhöhte Förderung nur auf dem Vordruck für den AEZ, jedoch nicht auf dem Vordruck für die Lehrgangskosten. In beiden Fällen berücksichtigten die Agenturen die erhöhte Förderung nur beim AEZ. Die Lehrgangskosten förderten die Agenturen entsprechend der höchstmöglichen Grundförderung.

2.3 Würdigung

Fahrerlaubnisförderungen und Qualifizierungen in Praxen für Allgemein- oder Zahnmedizin sowie für Physiotherapie machen zusammengekommen rund 50 % der geprüften Fälle aus.

Dabei überrascht die Bandbreite der Förderentscheidungen. Obwohl die Inhalte und die Abläufe der Weiterbildungen innerhalb der drei genannten Gruppen vergleichbar sind und jeweils zu anerkannten Abschlüssen führen, förderten die Agenturen das Erreichen der Ziele sehr unterschiedlich. Am augenfälligsten ist, dass einige Agenturen die Qualifizierungen mit AEZ förderten, während andere darauf verzichteten. Mindestens eine Agentur hatte per Weisung eine AEZ-Förderung bei Fahrerlaubnisförderungen ausgeschlossen. Bei den Agenturen, die die Qualifizierungen mit AEZ förderten, ist die Bandbreite der Förderentscheidungen objektiv nicht nachzuvollziehen. Weder variierende Maßnahmeeinhalte noch die individuelle Dauer der Qualifizierung können die festgestellten Unterschiede bei der weiterbildungsbedingt ausgefallenen Arbeitszeit annähernd erklären. Dies gilt insbesondere für die festgestellte Streuung von 6 % bis 100 % bei den weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten während

der Fahrerlaubnisförderungen. Außerdem war nicht nachzuvollziehen, warum die Agenturen fast immer mit dem betriebsgrößenabhängigen Höchstsatz förderten.

Bei den Fahrerlaubnisförderungen tritt als weiteres hinzu, dass die Agenturen den Inhalt der Qualifizierung nicht abschließend mit den antragstellenden Beschäftigten und deren Betrieben festlegten und in den Bildungsgutscheinen festschrieben. Die Fahrschulen als Bildungsträger nutzten diese Freiräume und füllten diese mit weiteren, nicht von der Agentur vorab als notwendig anerkannten Inhalten auf und erhöhten damit die Lehrgangskosten.

Die festgestellte große Spanne bei den Lehrgangskosten bei grundsätzlich vergleichbaren Fahrerlaubnisförderungen wirft zudem die Frage auf, ob die fachkundigen Stellen (nach § 177 SGB III) das Kostenzustimmungsverfahren¹⁸ in jedem Fall beachtet und durchlaufen haben. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, hervorstechende Fälle daraufhin zu prüfen.

Außerdem sollte die Bundesagentur regeln, ob Fahrerlaubnisförderungen und Fernlehrgänge sowie ggf. weitere Weiterbildungsinhalte und -formen von den Agenturen mit AEZ gefördert werden können. Dies trägt dazu bei, dass die Agenturen einen Großteil der Qualifizierungen nach einheitlichen Kriterien fördern. Ziel der Regelungen muss sein, dass die Bundesagentur als verlässlicher und berechenbarer Partner von Beschäftigten und Betrieben wahrgenommen wird. Durch Veröffentlichung der Förderkriterien könnte die Bundesagentur auch der Forderung von Betrieben und Beschäftigten nach Planungssicherheit bei den Kosten von Qualifizierungen entgegenkommen.

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Feststellung, dass sich die Hälfte aller geprüften Förderfälle auf drei Fördergruppen verteilt, hat die Bundesagentur zur Kenntnis genommen. Dies biete aus ihrer Sicht keinen Anlass für Beanstandungen. Sie hat erklärt, keinen Einfluss auf die Höhe der Lehrgangskosten zu haben. Sie hat auf das Zulassungsverfahren nach der AZAV¹⁹, das Kostenzustimmungsverfahren nach § 179 SGB III und die finale Zertifizierung durch die fachkundigen Stellen verwiesen. Überschritten die Maßnahmekosten den jeweils geltenden Bundesdurchschnittskostensatz um mehr als 25 %, müssten die fachkundigen Stellen eigenverantwortlich die Bundesagentur zur Kostenzustimmung einschalten. Ein Verstoß gegen verfahrensrechtliche Vorschriften könne für fachkundige Stellen weitreichende Konsequenzen haben und zum Entzug der Akkreditierung führen.

¹⁸ Fachliche Weisung zu § 179 Absatz 2 SGB III i. V. m. § 3 Absatz 6 AZAV – Kostenzustimmung – Stand: 1. Dezember 2021.

¹⁹ Die Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV) ist eine Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) aufgrund § 184 SGB III. Sie trat am 6. April 2012 in Kraft.

Zu der Feststellung, dass Agenturen fast immer mit dem betriebsgrößenabhängigen Höchstsatz förderten, könne die Bundesagentur nur bedingt Stellung nehmen. Allein aus der Gewährung der Förderhöchstgrenze kann nach Einschätzung der Bundesagentur nicht der Schluss gezogen werden, dass die Agenturen kein Ermessen ausübten. Möglicherweise hätten die Agenturen die erforderliche Dokumentation nicht vorgenommen. Aus Sicht der Bundesagentur müssen aber die ermessensbezogenen Kriterien für die Förderentscheidung nachvollziehbar sein. Die Bundesagentur hat deshalb die Erkenntnisse in die Risikobetrachtung aufgenommen.

Der Gesetzgeber habe [Anmerkung: bis zum 31. März 2024] ein Auswahlermessen anstelle fester oder einheitlicher Fördersätze vorgesehen. Daher könne die Bundesagentur keine ermessenslenkenden Weisungen erlassen, welche eine einheitliche Förderhöhe vorgeben. Das führe dazu, dass die Zuschusshöhen voneinander abweichen können. In den fachlichen Weisungen werde vorgegeben, welche Aspekte in die Ermessensentscheidung einfließen könnten oder sollten.

Die Bundesagentur stimmt der Kritik zur fehlerhaften Berechnung des AEZ bedingt zu. Bei der Bemessung des AEZ sei neben den unterschiedlichen Betriebsgrößen auch die Ausgestaltung (z. B. hohe berufspraktische Anteile beim Arbeitgeber) und das Interesse des Arbeitgebers an der Weiterbildung angemessen zu berücksichtigen. Demnach könnten vergleichbare Maßnahmeeinhalte bei unterschiedlichen Betrieben und Branchen zu unterschiedlichen Förderhöhen führen.

Die Feststellung, dass eine Agentur eine AEZ-Förderung bei Fahrerlaubnisförderungen ausgeschlossen hatte, werde die Bundesagentur aufgreifen. Einen pauschalen Ausschluss schließe die Ausübung des Ermessens aus.

2.5 Abschließende Würdigung

Die überraschend hohe Bandbreite der Förderentscheidungen bei vergleichbaren Maßnahmezielen ist anhand der vorgefundenen Dokumentationen nur ausnahmsweise nachzuvollziehen.

Die Einwände der Bundesagentur hinsichtlich zu beachtender unterschiedlicher Aspekte der Ermessensausübung, unterschiedlichen Betriebsgrößen und Interessen des Arbeitgebers sowie die Ausgestaltung der Weiterbildung können eine gewisse Bandbreite an Förderentscheidungen erklären, aber nach Auffassung des Bundesrechnungshofes das festgestellte Ausmaß nicht begründen.

Weiterbildungsförderungen mit dem Ziel des Erwerbs einer Fahrerlaubnis werden immer und ausschließlich in Fahrschulen durchgeführt. Somit können in diesen Fällen berufspraktische Anteile beim Arbeitgeber nicht vorkommen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes muss es bei der Feststellung der weiterbildungsbedingten Ausfallzeit in diesen Fällen zum Nachschärfen der fachlichen Weisungen kommen. Eine Bandbreite von 0 bis 100 %

anerkannter Ausfallzeit sind nicht erklärbar und daher auch nicht hinnehmbar. Zumal es sich hierbei nicht um eine Ermessensentscheidung handelt, sondern um eine Sachverhaltsfeststellung. Insofern kommen viele der vorgebrachten Bedenken der Bundesagentur zur Lenkung von Ermessen hierbei nicht zum Tragen. Ein Zusammenhang zwischen Weiterbildungsdauer und anerkannter weiterbildungsbedingter Ausfallzeit muss auch überregional zu erkennen sein.

Nachvollziehbare Determinanten bei variierenden Kosten einer Führerscheinförderung können die Maßnahmeinhalte sein. Zu der festgestellten Praxis in den Agenturen, das Festlegen notwendiger Maßnahmeinhalte den Fahrschulen zu überlassen, hat sich die Bundesagentur nicht geäußert.

Die Weiterbildung von Praxis- und Abrechnungsmanagern (m/w/d) in Praxen für Allgemein- oder Zahnmedizin wurde bundesweit von einem Bildungsträger im Fernunterricht durchgeführt. Auch in diesen Fällen ist die festgestellte Bandbreite bei den Förderentscheidungen anhand der allgemein gehaltenen Stellungnahme der Bundesagentur zu dieser Prüfung nicht stichhaltig nachzuvollziehen.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Bandbreite der Förderentscheidungen über hinsichtlich des Inhaltes und/oder der Durchführung vergleichbare Weiterbildungen nach Möglichkeit zu verringern. Dazu können u. a. nachfolgende Maßnahmen dienen:

- Die notwendigen Maßnahmeinhalte in den Bildungsgutscheinen zur Führerscheinförderung abschließend durch die Agenturen festlegen,
- hervorstechend hohe Lehrgangskosten dahingehend prüfen, ob das vorgeschriebene Kostenzustimmungsverfahren durchlaufen wurde und
- die Feststellungspraktiken zum weiterbildungsbedingten Arbeitsausfall bei vergleichbaren (oder gleichartigen) Weiterbildungsinhalten und -formen angleichen.

3 Antragsverfahren und Zuständigkeiten

3.1 Ausgangslage

Bei der Weiterbildungsförderung praktizieren die Agenturen ein zweistufiges Antragsverfahren. Nachdem der Betrieb oder die beschäftigte Person zumeist telefonisch oder mit E-Mail Kontakt zu der Agentur aufgenommen haben, bekommen Betrieb und beschäftigte Person jeweils einen Erhebungsbogen. Die Angaben in den Erhebungsbögen (z. B. zur Betriebsgröße oder zu Ausbildung und beruflichem Werdegang) dienen den Agenturen, die Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung zu beurteilen. Die Erhebungsbögen sind nicht zentral aufgelegt, sondern können von den Agenturen abgewandelt werden. Betrieb und beschäftigte Person erhalten auf Grundlage der eingereichten Erhebungsbögen unverbindlich

Informationen zu den voraussichtlichen Fördermöglichkeiten, das sind die voraussichtliche prozentuale Höhe des Zuschusses zu den Lehrgangskosten und des AEZ.

In der zweiten Stufe erhält die beschäftigte Person einen Fragebogen zur Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme. Außer Lehrgangskosten können die Agenturen Weiterbildungskosten nur übernehmen, sofern sie zusätzlich entstehen. Kosten, die aufgrund des Beschäftigungsverhältnisses ohnehin anfallen, können sie nicht erstatten.²⁰ Machen Teilnehmende Fahrkosten, Kinderbetreuungskosten oder Kosten für auswärtige Unterkunft und Verpflegung geltend, sind sie vor der Teilnahme durch die Agentur zu beraten und erhalten eine Anlage zum Fragebogen. Der Betrieb erhält eine von ihm auszufüllende Bescheinigung für die Förderung des Beschäftigten. Sofern der Betrieb weiterbildungsbedingten Arbeitsausfall geltend macht, erhält er einen Antrag auf AEZ. Hierzu hat die beschäftigte Person eine Erklärung auszufüllen.

Liegen alle Voraussetzungen für eine Förderung vor, erhält die beschäftigte Person einen Bildungsgutschein. Damit sichert die Agentur zu, dass die Weiterbildungskosten übernommen werden. Eine Ausfertigung lässt die beschäftigte Person dem Bildungsträger zukommen, die dieser unterschrieben der Agentur vorzulegen hat.

Innerhalb der Agentur ist das Team AG-S²¹ für die Beratung, das Antragsverfahren und die Entscheidung dem Grunde nach zuständig. Maßnahmekosten sowie ggf. Fahrkosten, Kinderbetreuungskosten und Unterkunfts-/Verpflegungskosten werden nach Maßgabe der Vermittlungsfachkraft des AG-S von dem jeweils zuständigen Alg-Plus-Team bewilligt und angewiesen. Das Team AMDL²² ist nach Maßgabe der Vermittlungsfachkraft für die Bewilligung, Auszahlung und Schlussrechnung des AEZ zuständig. Die Vermittlungsfachkraft hat für beide Teams jeweils eine eigene fachliche Stellungnahme zu den beantragten Leistungen zu fertigen. Aufgrund der derzeitigen Aufbauorganisation der Agenturen befinden sich die zuständigen Teams üblicherweise nicht am gleichen Dienstort. Einen gegenseitigen Zugriff der Teams Alg-Plus und AMDL auf die jeweiligen IT-Fachverfahren sowie auf die getrennt zu führenden Teile der e-Akten hat die Bundesagentur nicht vorgesehen.

3.2 Feststellungen

Sämtliche Formulare (Erhebungsbögen, Fragebogen, Anlage, Bescheinigung, AEZ-Antrag und Erklärung) erhielten Betrieb und Beschäftigter als Papier oder als elektronische Vorlage. Sie waren auszufüllen, auszudrucken und zu unterschreiben. Viele Angaben, z. B. die persönlichen Daten, waren auf jeder Vorlage erneut einzugeben. Doppelt anzugeben und zu belegen waren auch Sachverhalte, die eine erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 4 und/oder 5 SGB III a. F. begründen (einmal für die Lehrgangskosten auf der Bescheinigung des Beschäftigungsbetriebes und einmal für den AEZ).

²⁰ FW 4. zu § 82 SGB III.

²¹ Arbeit-Geber-Service.

²² Arbeits-Markt-Dienst-Leistungen.

Insgesamt beantragten 135 Betriebe die erhöhte Förderung. In zwei Fällen, in denen Betriebe die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 4 SGB III und in drei Fällen, in denen die Betriebe die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III a. F. beantragt hatten, entschieden die Agenturen unterschiedlich bei der Höhe der Lehrgangskosten und des AEZ: In drei Fällen berücksichtigten sie die erhöhte Förderung nur bei den Lehrgangskosten, jedoch nicht beim AEZ, in zwei Fällen war es umgekehrt. Die Betriebe hatten in allen Fällen die erhöhte Förderung im Fragebogen und im Antrag auf AEZ geltend gemacht. Die Entscheidungen hatten die Vermittlungsfachkräfte in den fachlichen Stellungnahmen getroffen. Drei der Fälle hat der Bundesrechnungshof in einer Agentur festgestellt, in der er zusätzliche örtliche Erhebungen durchgeführt hat.

Die Agenturen gewährten in 90 Fällen Fahrkosten als sonstige Weiterbildungskosten. In 23 Fällen davon (26 %) gewährten die Agenturen Fahrkosten entsprechend den Angaben, die die teilnehmenden Personen in der Anlage zum Fragebogen gemacht hatten. Ohnehin anfallende Fahrstrecken zur Arbeitsstätte brachten die Agenturen in diesen Fällen nicht in Abzug. Angaben über die Fahrstrecke zur Arbeitsstätte werden in der Anlage zum Fragebogen nicht gefordert.

In 61 Fällen der Stichprobe A (30,5 %) gewährten die Agenturen Fahrkosten. In 19 Fällen (31,1 %) davon hatten sie die zusätzlichen Fahrkosten fehlerhaft berechnet. In den Agenturen, in denen der Bundesrechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt hat, hat er die zuständigen Operativen Services über diese Feststellungen bereits informiert.

3.3 Würdigung

Insgesamt ist das Antragsverfahren, das der Bundesrechnungshof bei der Prüfung vorgefunden hat, für Antragstellende und Agenturen sehr aufwendig. Bedingt ist die Vielzahl der Vordrucke zum einen durch den vorgeschalteten Erhebungsbogen. Hierbei machen Betriebe und Beschäftigte ausführliche Angaben zu den Anspruchsvoraussetzungen. Die Agenturen erheben diese Angaben, um den Betrieben und Beschäftigten möglichst genaue Informationen über den voraussichtlichen Förderumfang geben zu können. Die hierfür entscheidenden Angaben wiederholen Betriebe und Beschäftigte dann in dem Fragebogen und im AEZ-Antrag. Bei diesen beiden Vordrucken gibt es wiederum eine große Schnittmenge, neben den persönlichen und betrieblichen Daten etwa bei den Angaben zur erhöhten Förderung nach § 82 Absatz 4 und/oder 5 SGB III. Der Grund für zwei unterschiedliche Vordrucke mit weitgehend gleichen Angaben sind die anschließende Bewilligung und Zahlbarmachung von Weiterbildungskosten und AEZ in Teams mit unterschiedlichen Zuständigkeiten.

Die Feststellungen zu der unterschiedlichen Berücksichtigung der erhöhten Förderung bei der Bewilligung von Lehrgangskosten und AEZ hat der Bundesrechnungshof auch auf die Zuständigkeit für die Leistungen in zwei verschiedenen Teams zurückgeführt. Hinsichtlich der Feststellungen zu der fehlerhaften Berechnung der Fahrkosten hat der Bundesrechnungshof ungeeignete Vordrucke bemängelt. Anders als bei der Förderung von Arbeitslosen stehen Beschäftigten in Weiterbildungsmaßnahmen nur die zusätzlichen Fahrkosten zu. Der zu

verwendende Vordruck erfragt jedoch nicht die Fahrstrecke zur Arbeitsstätte. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur nahegelegt, hier schnellstmöglich für Abhilfe zu sorgen und den Vordruck anzupassen.

Der Bundesrechnungshof hat ein digitales Antragsverfahren empfohlen, um die festgestellten Fehlbearbeitungen zu vermeiden und das Antragsverfahren einfacher und übersichtlicher zu gestalten. Das Erhebungsverfahren und das eigentliche Antragsverfahren sollten so kombiniert sein, dass wiederholende Angaben vermieden werden. Die Vermittlungsfachkraft sollte nur einmal fachlich Stellung nehmen und ihre Entscheidung für alle Leistungsbestandteile zusammen treffen, auch wenn für die anschließende Bearbeitung unterschiedliche Teams zuständig sein sollten. Die Bundesagentur sollte prüfen, ob es sinnvoll und erforderlich ist, die Sachbearbeitung eines Falles in zwei verschiedenen Teams zu organisieren. Plausibilitätsprüfungen bei der Sachbearbeitung sind durch die doppelte Zuständigkeit nur sehr erschwert möglich, da u. a. ein gegenseitiger Datenzugriff nicht vorgesehen ist.

3.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur stimmt den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum rein analogen Antragsprozess im Prüfungszeitraum 2021 zu. Gleichwohl habe die Bundesagentur die vollständige Umsetzung der Anforderungen nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) fristgemäß im Dezember 2022 realisiert und arbeite weiter an dem Ausbau der eServices. Damit trage sie dem Anspruch der Erweiterung des Digitalisierungsgrades der Verwaltungsleistungen weiter Rechnung.

Der in der Prüfungsmitteilung genannte Vordruck BA II FW 01 inklusive der Anlage richtet sich ausschließlich an Beschäftigte in FbW. In dem Fragebogen wurde bislang nur nach (Fahr-)Kosten gefragt, die wegen der Teilnahme an der Weiterbildung zusätzlich entstehen. Da dies nicht immer richtig verstanden und ausgefüllt wurde, werde seit März 2023 zusätzlich die Angabe der Entfernungen zur Arbeitsstätte und Bildungsstätte erbeten, wenn Fahrkosten beantragt werden. Mit diesen Angaben werde den Teams AlgPlus die Ermittlung der richtigen Fahrkostenerstattung erleichtert.

Die Bundesagentur stelle sich der Aufgabe, die Prozesse soweit wie möglich zu verschlanken und kundenfreundlicher zu gestalten. Dazu zählt auch die kritische Sichtung und vollständige Überarbeitung vorhandener Antragsvordrucke im Antragsverfahren der Beschäftigtenqualifizierung. Die Bundesagentur habe es sich bereits selbst zur Aufgabe gemacht, die jeweiligen Prozesse kritisch auf Verbesserungspotenziale zu hinterfragen und entsprechende Vorschläge entwickelt. Das Antragsverfahren im Kontext der Beschäftigtenqualifizierung umfasst jedoch Leistungen für zwei unterschiedliche Berechtigte (Arbeitgeber, Beschäftigte). Allein daraus resultieren datenschutzrechtlich bedingte Erhebungen beim jeweiligen Berechtigten, die zu berücksichtigen sind.

Die Bundesagentur hat die Anregung des Bundesrechnungshofes, die Sachbearbeitung eines Falles in einer Einheit zu bündeln, um Friktionen zu vermeiden und dadurch eine höhere Qualität zu erzielen, zur Kenntnis genommen.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat inzwischen die Möglichkeit geschaffen, die individuelle Beschäftigtenförderung auch online zu beantragen. Sie hat dazu alle bislang erforderlichen Vordrucke auf ihrer Internetseite bereitgestellt. Die Dateien müssen heruntergeladen und gespeichert werden, um sie auszufüllen. Für einzelne Dokumente ist eine Unterschrift erforderlich. Anschließend sind die Dokumente als Dateien wieder hochzuladen und können an die Bundesagentur übersandt werden. Der Bundesrechnungshof hat keine Erkenntnisse, in welchem Umfang die Antragstellenden von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Die Bundesagentur erfragt mit dem Antrag auf Fahrkosten mittlerweile die Entfernungen von der Wohnung zur Arbeitsstätte von Beschäftigten. Der Bundesrechnungshof teilt die Einschätzung der Bundesagentur, dass diese Angaben den AlgPlus-Teams die Ermittlung der richtigen Fahrkostenerstattung erleichtern.

Darüber hinaus hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, dass die Bundesagentur prüfen sollte, ob es sinnvoll und erforderlich ist, die Sachbearbeitung eines Falles in zwei verschiedenen Teams zu organisieren. Selbstverständlich sind datenschutzrechtliche Bestimmungen bei Organisationsüberlegungen zwingend zu berücksichtigen. Welche Angaben sie dabei bei welchen Berechtigten erheben darf, ist eine Verfahrensfrage und keine Frage der Organisation. Die Bundesagentur hat dies bei anderen Leistungen organisatorisch durchaus anders gelöst: So befragt ein Team Antragsteller und ehemalige Arbeitgeber für die Beurteilung, ob ein wichtiger Grund für eine Arbeitsaufgabe beim Eintritt eines Versicherungsfalles vorgelegen hat, allerdings in getrennten Verfahrensschritten. Beim Kurzarbeitergeld rechnet ein Team die Ansprüche der einzelnen Arbeitnehmenden kollektiv über den Beschäftigungsbetrieb ab. Vergleichbares gilt für den Bereich der Winterbauförderung und im Insolvenzgeld. In allen diesen Fällen erhebt die Bundesagentur schützenswerte Daten von Arbeitnehmenden und deren Betrieben, ohne dafür getrennte Organisationseinheiten innerhalb eines Aufgabenbereiches einzurichten.

4 Absehen von der Vierjahresfrist bei erworbenem Berufsabschluss

4.1 Rechts- und Weisungslage

Die Agenturen konnten beschäftigte Personen u. a. fördern, wenn der Erwerb des Berufsabschlusses, für den nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer

von mindestens zwei Jahren festgelegt ist, in der Regel mindestens vier Jahre zurücklag.²³ Die Förderung sollte darauf gerichtet sein, Personen, die berufliche Tätigkeiten ausüben, die durch Technologien ersetzt werden können oder in sonstiger Weise von Strukturwandel betroffen sind, eine Anpassung und Fortentwicklung ihrer beruflichen Kompetenzen zu ermöglichen, um den Herausforderungen besser begegnen zu können. Gleiches galt für Personen, die eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben.²⁴

In begründeten Einzelfällen konnten die Agenturen von dieser Vierjahresfrist abweichen. Die Verwaltungsausschüsse der Agenturen sollten sich über die Zahl und Entwicklung dieser Ausnahmefälle berichten lassen.²⁵

Das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildung wandelte die Vierjahresfrist ab dem 1. April 2024 in eine Zweijahresfrist um, die Sätze 2 und 3 der Regelung in der alten Fassung sind entfallen. Der frühere Zugang unterstützt bei der Anpassung und Fortentwicklung der Qualifikationen und verbessert damit die individuelle Beschäftigungsfähigkeit.²⁶

4.2 Feststellungen

Insgesamt war in 40 von 300 Fällen (13 %) die Vierjahresfrist nicht erfüllt. Ein großer Teil dieser Weiterbildungen schloss sich mehr oder weniger direkt an den Berufsabschluss an. Neun Fälle entfielen auf die Fortbildungen in Physiotherapiepraxen. 16 von allen Förderungen entfielen auf die Stichprobe A (8 %). In den drei Agenturen, in denen der Bundesrechnungshof örtliche Erhebungen durchgeführt hat, war der Anteil mit 24 Fällen deutlich höher.

In vier der Fälle hatten die Agenturen den Sachverhalt nicht erkannt. In 22 Fällen verzichteten die Agenturen auf die Vierjahresfrist mit der Begründung, die Weiterbildung würde in einem Engpassberuf angestrebt. In sechs Fällen beriefen sich die Vermittlungsfachkräfte auf die ermessenslenkenden Weisungen ihrer Agentur. Darin hatte die Agentur ein Absehen von der Vierjahresfrist ermöglicht, wenn die Weiterbildung fachlich erforderlich ist und nicht im direkten Bezug zum Berufsabschluss steht. In drei Fällen war eine Begründung nicht feststellbar, weil der VerBIS-Datensatz zum Zeitpunkt der Prüfung bereits abgemeldet war. Nur in fünf Fällen war eine individuelle Begründung für das Absehen von der Vierjahresfrist in VerBIS dokumentiert.

Das Absehen von der Vierjahresfrist war in der Fachlichen Stellungnahme von der Vermittlungsfachkraft zu entscheiden. Im Begründungsfeld verwiesen diese regelmäßig auf die Dokumentation der Gründe in VerBIS.

²³ § 82 Absatz 1, Satz 1, Nummer 2. SGB III a. F.

²⁴ § 82 Absatz 1, Satz 2 und 3 SGB III a. F.

²⁵ FW 3.(4) zu § 82 SGB III in der Fassung vom 18. Februar 2021.

²⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, Bundestagsdrucksache 20/6518, Seite 38.

4.3 Würdigung

In den drei Agenturen, in denen der Bundesrechnungshof ergänzende örtliche Erhebungen durchgeführt hat, war der Anteil der Förderungen mit Verzicht auf die Vierjahresfrist deutlich zu hoch. In der Größenordnung von fast einem Viertel der Fälle konnte schwerlich noch von begründeten Einzelfällen gesprochen werden. Vielmehr haben die Agenturen eine gesetzliche Vorgabe dadurch außer Acht gelassen, dass sie sich regelmäßig auf einen begründeten Einzelfall beriefen. Dies kam u. a. dadurch zum Ausdruck, dass eine Agentur hierfür eine ermessenslenkende Weisung erlassen hatte. Die pauschale Begründung, dass eine Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt werde, ist nicht ausreichend. § 82 Absatz 1 SGB III in der zum Zeitpunkt der Erhebungen gültigen Fassung stellte entweder darauf ab, dass vom Technologie- oder Strukturwandel betroffene Beschäftigte ihre beruflichen Kompetenzen entwickeln können oder eine Weiterbildung in einem Engpassberuf anstreben. D. h. auch für Weiterbildungen in Engpassberufen galt die gesetzliche Vierjahrespflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 dieser Vorschrift. Sie konnte somit ein Absehen von der Vierjahresfrist allein nicht begründen.

Die Gesamtzahl hätte sich im Übrigen nur um wenige Fälle verringert, wenn anstatt der Vierjahresfrist bereits die seit dem 1. April 2024 vorgesehene Zweijahresfrist gegolten hätte. In vielen Fällen schloss sich die geförderte Weiterbildung in kurzem zeitlichem Abstand an den Berufsabschluss an. Besonders auffällig war dies bei den Weiterbildungen in den Physiotherapiepraxen. Hintergrund dürfte in diesen Fällen sein, dass manuelle Therapie und manuelle Lymphdrainage nicht Gegenstand der Berufsausbildung zum Physiotherapeuten sind. Gleichwohl wird ein entsprechendes Zertifikat von den Krankenkassen verlangt, wenn die Physiotherapiepraxis diese Leistungen abrechnen will. Dies war auch schon so, bevor es die Beschäftigtenförderung gab und lässt auf Mitnahmeeffekte schließen.

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, durch fachaufsichtliche Maßnahmen dafür zu sorgen, dass tatsächlich nur in begründeten Einzelfällen von einer Regelfrist abgesehen wird. Um Einzelfälle handelt es sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht mehr, wenn in einer Agentur mehr als 10 % aller Bewilligungen hierunter fallen. Pauschale Begründungen reichen für den Einzelfall nicht aus und sollten unterbunden werden. Die vorgefundene ermessenslenkende Weisung führte dazu, dass die Agentur nicht nur im begründeten Einzelfall – wie vom Gesetz vorgesehen – sondern häufiger von der Vierjahresfrist absah. Eine ermessenslenkende Weisung sollte im Ergebnis nicht dazu führen, den gesetzlich eingeräumten Spielraum unzulässig auszudehnen. Außerdem hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, die Gründe für ein Absehen von der Vierjahresfrist aktenkundig zu machen. Dies kann beispielsweise durch Aufnahme in ein Freitextfeld in der Fachlichen Stellungnahme oder durch zusätzliches Verakten einer Kopie des VerBIS-Vermerks geschehen.

4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Wegen denkbarer Begründungen für ein Abweichen von der Vierjahresfrist hat die Bundesagentur aus ihrer „FAQ Beschäftigte“ zitiert, die sie den Dienststellen zur Verfügung gestellt

hat. Darüber hinaus sähen die Fachlichen Weisungen FbW vor, dass sich die Verwaltungsausschüsse der Agenturen über die Zahl und Entwicklung dieser Ausnahmefälle berichten lassen. Dadurch werde eine restriktive Vorgehensweise angestrebt. Ein generelles Absehen von der Ausschlussfrist in einer ermessenslenkenden Weisung vorzusehen, sei nicht zulässig.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass durch fachaufsichtliche Maßnahmen sicherzustellen ist, dass es sich um begründete Einzelfälle handelt und der Grund für das Absehen von der Frist nachvollziehbar dokumentiert wird.

Die Bundesagentur hat angekündigt, zum Ende des zweiten Quartals 2024 die Weisung zur Weiterentwicklung der Qualitätssicherung (QS) im Rechtskreis SGB III zu veröffentlichen. In der Weisung solle u. a. geregelt werden, dass die Agenturen in einem IT-Tool Erkenntnisse zu den Ergebnissen aus Qualitätssicherung und Fachaufsicht dokumentieren. Das IT-Tool werde nach einer Pilotierungsphase voraussichtlich ab Ende 2024 vollumfänglich zur Verfügung stehen und in den Agenturen verbindlich zu nutzen sein. Die Dienststellen könnten neben den zentral vorgegebenen Fragenkatalogen zur Fachaufsicht eigene Prüft Themen entwickeln und somit für eine einheitliche fachaufsichtliche Bearbeitung der Prüft Themen in den eigenen Häusern sorgen. Es bestehe dann die Möglichkeit, das Thema „Vierjahresfrist bei erworbenem Berufsabschluss“ im Fragekatalog aufzunehmen. Die Beantwortung der Prüffragen erfordere auch eine Bewertung der vorhandenen Dokumentation.

4.5 Abschließende Würdigung

Die Stellungnahme der Bundesagentur bestätigt die Einschätzungen des Bundesrechnungshofes.

Die von der Bundesagentur angekündigte Weisung zur Weiterentwicklung der QS im Rechtskreis SGB III lässt erwarten, dass die Agenturen nicht nur hinsichtlich gesetzlicher Fristen der Beschäftigtenförderung bei der Fachaufsicht strukturierte Unterstützung erhalten.

5 Festgestellte Mängel beim AEZ

5.1 Ausgangslage

Für die berufliche Weiterbildung Beschäftigter können Betriebe durch AEZ gefördert werden, soweit die Weiterbildung in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis durchgeführt wird.²⁷ Die Höhe des AEZ orientiert sich am Umfang der anlässlich der Teilnahme an der Weiterbildung nicht erbringbaren Arbeitsleistung (weiterbildungsbedingte

²⁷ § 82 Absatz 3 Satz 1 SGB III.

Ausfallzeiten).²⁸ Hierzu haben die Vermittlungsfachkräfte die Angaben des Betriebes im AEZ-Antrag mit den Schulungszeiten sowie den vorliegenden Informationen zu sonstigen weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten abzugleichen.

Die Agenturen können AEZ bis zu den betriebsgrößenabhängigen Obergrenzen des § 82 Absatz 3 SGB III erbringen. Die AEZ können Agenturen beim Vorliegen der Voraussetzungen nach § 82 Absatz 4 SGB III (Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung über die betriebliche Weiterbildung) um 5 Prozentpunkte und beim Vorliegen der Voraussetzungen nach § 82 Absatz 5 SGB III (berufliche Kompetenzen eines bestimmten Teils der Beschäftigten entsprechen nicht mehr den betrieblichen Anforderungen) um 10 Prozentpunkte erhöhen. Laut dem AEZ-Antragsformular hat der Betrieb den Tarifvertrag oder die Betriebsvereinbarung dem Antrag beizufügen.²⁹

Die Entscheidung trifft die zuständige Vermittlungsfachkraft in der Fachlichen Stellungnahme.³⁰ Zur Berechnung der weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten stehen den Vermittlungsfachkräften verschiedene Excel-Lösungen zur Verfügung.

5.2 Feststellungen

Die Agenturen förderten von 300 insgesamt geprüften Förderfällen 175 (58,3 %) zusätzlich mit AEZ an die Betriebe. In der Stichprobe A waren es 115 von 200 Fällen (57,5 %).

In 40 der 175 AEZ-Förderungen stellte der Bundesrechnungshof einen oder mehrere Mängel oder Fehler fest. Dies entspricht einer Quote von 22,9 %. In den 115 Fällen der Stichprobe A hat der Bundesrechnungshof in 28 Fällen einem oder mehrere Mängel oder Fehler festgestellt. Dies entspricht einer Quote von 24,3 %.

In neun Fällen war die von den Agenturen ermittelte Ausfallzeit nicht plausibel. Die ermittelte Ausfallzeit entsprach dabei zumeist nicht den Angaben der Betriebe in den AEZ-Anträgen.

In einem weiteren Fall förderte die Agentur den Erwerb einer Fahrerlaubnis Klasse C/CE. Der Bildungsträger teilte mit, dass sich der Prüfungstermin aus organisatorischen Gründen nach hinten verschieben würde. Die Agentur zahlte daraufhin einen weiteren Monat AEZ auf der Basis der ursprünglich ermittelten Ausfallzeit von 66,3 %, obwohl es zu keinen weiteren weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten gekommen ist.

In einem anderen Fall hatte die zuständige Vermittlungsfachkraft in ihrer Fachlichen Stellungnahme eine durchschnittliche wöchentliche Ausfallzeit von 8 % festgelegt. Das OS-Team berechnete die Höhe des AEZ stattdessen auf Grundlage einer Ausfallzeit von 100 %.

²⁸ Fachliche Weisung Nummer 5.(6) zu § 82 SGB III.

²⁹ Vordruck AEZ 1 Seite 1 Ziffer 3 in Verbindung mit Seite 3 Anlagen.

³⁰ Vordruck AEZ 5a.

In 16 Fällen, in denen die weiterbildungsbedingte Ausfallzeit weniger als 100 % betrug, hatten die Agenturen die Berechnung der Ausfallzeit nicht dokumentiert. In zwei weiteren Fällen war die Berechnung nur in VerBIS dokumentiert, nicht jedoch in den e-Akten.

Sieben Feststellungen betrafen die erhöhte Förderung nach § 82 Absätze 4 und/oder 5 SGB III a. F. In vier dieser Fälle beantragten die Betriebe die erhöhte Förderung. Die Agenturen würdigten die Angaben nicht und sahen ohne Begründung von der erhöhten Förderung ab. In zwei Fällen gewährten die Agenturen die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III a. F., obwohl die Betriebe in den Anträgen auf AEZ hierzu keine Angaben machten. In einem dieser Fälle gab die Vermittlungsfachkraft in der Verfügung zur Fachlichen Stellungnahme eine mündliche Erklärung des Betriebes wieder. Eine schriftliche Bestätigung des Betriebes hierzu ist nicht aktenkundig. In einem anderen Fall gewährte die Agentur eine erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 4 SGB III a. F. Bei der vorgelegten Bescheinigung handelte es sich nicht um einen Tarifvertrag oder eine Betriebsvereinbarung, sondern um eine Einzelvereinbarung zwischen Arbeitnehmer und Betriebsinhaber.

5.3 Würdigung

Der Anteil mangelbehafteter AEZ-Entscheidungen war mit über 20 % aller geprüften Fälle hoch. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Fälle, in denen die Entscheidungen der Vermittlungsfachkräfte nicht plausibel zu den Angaben in den AEZ-Anträgen und in den Maßnahmebögen oder Schulungsunterlagen waren. Betroffen waren hauptsächlich die Feststellungen zu weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesagentur aufgefordert, die Vermittlungsfachkräfte dazu anzuhalten, die Berechnung der Ausfallzeit in allen Fällen zu dokumentieren, in denen die Ausfallzeit nicht 100 % beträgt. Die zur Verfügung gestellten Excel-Lösungen hat er hierfür als gut geeignet gehalten. Die Dokumentation sollte unabhängig von der Form immer in der e-Akte abgelegt werden. Dadurch wird verhindert, dass Feststellungen zu einer kostenwirksamen Entscheidung in IT-Fachverfahren mit unterschiedlichen Zugriffsberechtigungen und Aufbewahrungsfristen hinterlegt sind.

Einen weiteren Schwerpunkt bildeten die Entscheidungen zur erhöhten Förderung nach § 82 Absatz 4 und/oder 5 SGB III a. F. Hier war in zahlreichen Fällen nicht nachzuvollziehen, warum die Vermittlungsfachkräfte sich für oder gegen die erhöhte Förderung entschieden. Die Angaben in den AEZ-Anträgen hätten in jedem untersuchten Fall auch die gegenteilige Entscheidung gerechtfertigt. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen dafür Sorge zu tragen, dass die Entscheidung über die erhöhte Förderung nachvollziehbar dokumentiert und in der e-Akte abgelegt wird.

Werden entscheidungserhebliche Tatsachen von Betrieben nachträglich erklärt, sollten die Vermittlungsfachkräfte sich diese schriftlich belegen lassen. Zudem sollten sie darauf achten, dass vorzulegende Unterlagen, die einen erhöhten Anspruch auf Förderung nach § 82 Absatz 4 begründen sollen, den rechtlichen Ansprüchen an Tarifverträge oder

Betriebsvereinbarungen genügen. Eine Einzelvereinbarung zwischen Betrieb und beschäftigter Person genügt hierfür nicht.

Insgesamt sollte die Bundesagentur die Fachaufsicht bezüglich der Entscheidungen über AEZ im Vermittlungsbereich und deren Umsetzungen im Operativen Service verstärken, um Anhaltspunkte für notwendige fachliche Nachschulungen zu erhalten.

5.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat vorgetragen, dass das Fachverfahren COSACH keine Kalkulationshilfe im engeren Sinne beinhalte. Die Zentrale gebe auch keine zentrale Berechnungshilfe vor. Der vom Arbeitgeber zu befüllende Vordruck sei so gestaltet, dass die für die Berechnung des AEZ erforderlichen Angaben durch den Arbeitgeber erfolgen können. Basierend auf den Angaben des Arbeitgebers würden die konkreten maßnahmebedingten Ausfallzeiten durch den Mitarbeitenden erfasst.

Die Bundesagentur habe die Kritik des Bundesrechnungshofes zum Anlass genommen, den Vordruck zu überprüfen. Um den Arbeitgeber zukünftig noch besser dabei zu unterstützen, die maßnahmebedingten Ausfallzeiten korrekt zu ermitteln, seien die Fragestellungen geschärft und erläuternde Hinweise in den Vordruck aufgenommen worden. Darüber hinaus werde geprüft, zusätzlich ergänzende Erläuterungen in die Fachlichen Weisungen FbW aufzunehmen.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die fachaufsichtliche Begleitung im AG-S mit Blick auf die rechtskonforme Abwicklung der AEZ-Förderung sowie einer hinreichenden Dokumentation verstärkt werden soll. Die geschilderten Mängel seien aus Sicht der Bundesagentur auf Umsetzungsdefizite bei den Vermittlungsfachkräften zurückzuführen. Wie unter Tz. 4 bereits ausgeführt werde ab Ende 2024 die Qualitätssicherung und Fachaufsicht vor Ort durch ein IT-Tool unterstützt. Die Nutzung des IT-Tools sei per Weisung für das SGB III verbindlich.

Zudem werden die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes zur Gewährung des AEZ in den Operativen Services in die Risikobetrachtung mit aufgenommen.

5.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, die Vermittlungsfachkräfte dazu anhalten, in allen Fällen, in denen die Ausfallzeit nicht 100 % beträgt, die Berechnung der Ausfallzeit zu dokumentieren.

Die Bundesagentur wird diese Empfehlung nicht annehmen. Stattdessen will sie die vollständige Übernahme der Angaben des Arbeitgebers in den Antragsvordrucken forcieren.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass alle Angaben im Antrag durch die Vermittlungsfachkräfte auf Plausibilität zu prüfen sind, beispielsweise durch Abgleich mit diesbezüglichen Angaben des Bildungsträgers oder dem Maßnahmebogen. Fallen hierbei Widersprüche auf, haben die Vermittlungsfachkräfte des AG-S diese vor Abgabe der Fachlichen Stellungnahme aufzuklären. Gegebenenfalls ist der Arbeitgeber zur Abgabe eines korrigierten Antrages aufzufordern. All dies ist aktenkundig zu machen.

Der Bundesrechnungshof wird die Berechnung des AEZ und insbesondere die Plausibilität der Angaben zur weiterbildungsbedingten Ausfallzeit weiter beobachten. Gegebenenfalls kommt er in einem erneuten Prüfungsverfahren auf diese Angelegenheit zurück.

Die Einführung eines IT-Tools zur Unterstützung der Qualitätssicherung und der Fachaufsicht, wie von der Bundesagentur bereits in der Stellungnahme zu Tz. 4 beschrieben, hält der Bundesrechnungshof für zielführend.

6 Fehlende und fehlerhafte Ermessensausübung

6.1 Rechtslage

Bei der Weiterbildungsförderung beschäftigter Personen nach § 82 SGB III handelt es sich um eine Kann-Vorschrift. Über die Förderung hat die Agentur nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Der Maßstab hierfür ist das Hauptziel der Vorschrift, nämlich durch die Weiterbildung die berufliche Qualifikation der beschäftigten Arbeitnehmer so zu steigern, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit erhalten oder erhöht wird und die Beschäftigungschancen insbesondere hinsichtlich des Erhalts der aktuellen Beschäftigung steigen. Dies gilt namentlich in Bezug auf den technologischen Wandel, den sonstigen Strukturwandel oder die angestrebte Weiterbildung in einem Engpassberuf (Absatz 1 Satz 2 a. F.).³¹ Die Agenturen haben insbesondere über die Höhe der Förderleistungen nach den Absätzen 1 bis 5 a. F. nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die Zahlung von Lehrgangskosten und die Möglichkeiten für AEZ sind grundsätzlich an eine Kofinanzierung durch den Arbeitgeber gebunden und in der Höhe abhängig von der Betriebsgröße. Abweichend davon soll in Betrieben mit weniger als zehn Beschäftigten von einer Kostenbeteiligung des Betriebes an den Lehrgangskosten abgesehen werden.³² Die in den Absätzen 2 (Lehrgangskosten) und 3 (AEZ) a. F. genannten betriebsgrößenabhängigen Förderhöhen geben die mögliche Höchstförderung an, bis zu der die Teilnahme an einer Weiterbildung durch die Bundesagentur gefördert werden kann.

Wie die Agentur ihr Ermessen auszuüben hat, ergibt sich aus § 39 SGB I. Diese Vorschrift ist weitgehend identisch mit § 40 VwVfG. Auf pflichtgemäße Ausübung des Ermessens besteht

³¹ Vgl. Sauer, SGB III § 82, 2.2.1 Allgemeine Voraussetzungen, Randziffer 9.

³² § 82 Absatz 2 Satz 3 SGB III a. F.

ein Anspruch. Das bedeutet, dass die Agenturen das Für und Wider sowie die betroffenen Interessen gegeneinander abzuwägen haben. Die Agenturen handeln ermessensfehlerhaft, wenn sie überhaupt kein Ermessen ausüben, obwohl ihnen ein Ermessensspielraum eingeräumt ist (Ermessensnichtgebrauch). Für Behörden läuft eine Soll-Vorschrift regelmäßig auf eine Muss-Vorschrift hinaus, die kein Ermessen einräumt.³³ Außer bei atypischen Fallgestaltungen handeln Agenturen ermessensfehlerhaft, wenn sie bei einer Soll-Vorschrift von der vorgesehenen Rechtsfolge abweichen (Ermessensüberschreitung). Um Ermessensüberschreitung handelt es sich außerdem, wenn die Agentur eine Rechtsfolge wählt, die generell oder im Einzelfall unzulässig ist.

Die mit dem Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung beschlossenen Änderungen des § 82 SGB III sehen unter anderem vor, durch feste Fördersätze ohne Auswahlermessen die Umsetzung für die Agenturen zu erleichtern.³⁴ Diese Änderung ist am 1. April 2024 in Kraft getreten.

6.2 Feststellungen

Die Agenturen übten in fünf Fällen (2,5 %) der Stichprobe A erkennbar Ermessen bei der Höhe der Lehrgangskosten aus, weil sie weniger als die nach dem Gesetz mögliche Höchstförderung gewährten. Allerdings dokumentierten sie in keinem dieser Fälle die Entscheidungsgründe, sodass das pflichtgemäße Ermessen nicht nachzuvollziehen war. In drei der fünf Fälle handelte es sich um Kleinstbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten.

Außerdem übten die Agenturen in 10 der 115 Fälle der Stichprobe A, in denen sie den Betrieben AEZ bewilligten, erkennbar Ermessen aus, weil sie weniger als die nach dem Gesetz mögliche Höchstförderung bewilligten. In vier dieser Fälle war eine Ermessensentscheidung dokumentiert. In den übrigen sechs Fällen waren die Entscheidungen nicht begründet, sodass das pflichtgemäß auszuübende Ermessen nicht nachzuvollziehen war.

In einem Fall begründete die Agentur die AEZ-Förderhöhe von 85 % mit dem Weiterbildungsinteresse des Betriebes und der individuellen Ausgestaltung der Weiterbildung. Rechtlich zulässig war in diesem Fall eine Höchstförderung von 75 %.

In einer Agentur hatte die Geschäftsführung eine ermessenslenkende Weisung erlassen, nach der bei der Weiterbildungsförderung Beschäftigter immer die betriebsgrößenabhängige Höchstförderung zu bewilligen war.

Eine andere Agentur legte in 22 Fällen eines Arbeitgebers die Förderhöhen pauschal fest, wobei sie bei der Höhe des AEZ von der möglichen Höchstförderung nach unten abwich.

³³ Z. B. Hartmund Maurer/Christian Waldhoff: Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage München 2020, § 7 Rn. 11 f.

³⁴ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, Bundestagsdrucksache 20/6518, Seiten 3 und 24.

In allen anderen Fällen war keine Ermessensausübung festzustellen. Die Agenturen bewilligten die jeweilige betriebsgrößenabhängige Höchstförderung.

6.3 Würdigung

Die weit überwiegende Zahl der Förderentscheidungen war ermessensfehlerhaft. Dies betraf zu einem kleinen Teil Ermessensüberschreitungen, weil die Agenturen nicht beachtet hatten, dass in Kleinstbetrieben von einer Kostenbeteiligung des Betriebes bei den Lehrgangskosten abgesehen werden soll, oder weil sie die gesetzliche Höchstfördergrenze überschritten.

In den allermeisten Fällen verzichteten die Agenturen allerdings darauf, Ermessen auszuüben und bewilligten stattdessen die betriebsgrößenabhängige Höchstförderung. Ermessensnichtgebrauch stellt einen Verstoß gegen die Ordnungsmäßigkeit dar. Dabei ist es unerheblich, ob die Vermittlungsfachkraft nicht von dem eingeräumten Ermessensspielraum Gebrauch macht, oder ob die Agentur den Ermessensnichtgebrauch mit ermessenslenkender Weisung anordnet.

Der Ermessensnichtgebrauch wird von dem vorgegebenen Entscheidungsverfahren und der Verwendung der Vordrucke „Fachliche Stellungnahme“ begünstigt. Die Vordrucke sind so gestaltet, dass Begründungen für einzelne Entscheidungsbestandteile nicht vorgesehen sind.

Da das vorgegebene Verwaltungsverfahren und die festgestellte Verwaltungspraxis rechtsfehlerhafte Entscheidungen begünstigen, wäre beides sofort zu korrigieren.

Allerdings normiert das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung die bisherige Förderpraxis. Darüber hinaus wurde die Förderung insgesamt durch weitere Besserstellungen ausgeweitet.

Der Bundesrechnungshof hat dennoch empfohlen, beim zukünftigen Verwaltungsverfahren die verbleibenden Ermessensspielräume zu beachten und erforderliche Ermessensentscheidungen von den Fachkräften in den E-Akten dokumentieren zu lassen.

6.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Nach Auffassung der Bundesagentur wird mit den Änderungen des § 82 SGB III im Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung zum 1. April 2024 durch feste Fördersätze ohne Auswahlmessen die Umsetzung für die Agenturen erleichtert.

Für die verbleibenden Ermessensspielräume stimme die Bundesagentur dem Bundesrechnungshof insofern zu, als dass eine pflichtgemäße Ermessensausübung durch die Vermittlungsfachkräfte künftig besser gewährleistet und im erforderlichen Umfang dokumentiert werden müsse.

Die Bundesagentur habe den Bedarf eines zielgruppenorientierten Trainings zur Beschäftigtenqualifizierung bereits erkannt. Die rechtssichere Nutzung von Ermessensspielräumen sei Bestandteil eines für die Entwicklung vorgesehenen Trainingsangebotes.

Zudem werde die Nachhaltung der ordnungsgemäßen Ermessensausübung und Dokumentation künftig Bestandteil der Qualitätssicherung und Fachaufsicht (siehe Ausführungen oben).

6.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur stimmt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu und hat Maßnahmen ergriffen, um künftig Ermessen ordnungsgemäß auszuüben und die Dokumentation nachzuhalten. Dazu wird sie ein zielgruppenorientiertes Training zur Beschäftigtenqualifizierung entwickeln. Zudem wird künftig die Qualitätssicherung und Fachaufsicht die ordnungsgemäße Ermessensausübung und die Dokumentation nachhalten.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung der Verfahrensqualität beobachten.

7 Erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III a. F.

7.1 Ausgangslage

§ 82 Absatz 5 SGB III in der zum Zeitpunkt der Erhebungen gültigen Fassung lautete:

„Die Beteiligung des Arbeitgebers an den Lehrgangskosten nach Absatz 2 verringert sich um jeweils 10 Prozentpunkte, wenn die beruflichen Kompetenzen von mindestens 20 %, im Fall des Absatzes 2 Satz 2 Nummer 1 10 %, der Beschäftigten eines Betriebes den betrieblichen Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht mehr entsprechen. Die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt nach Absatz 3 Satz 4 können bei Vorliegen der Voraussetzungen nach Satz 1 um 10 Prozentpunkte erhöht werden.“

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Für Betriebe, die vor gravierenden betrieblichen Veränderungen stehen und in denen kurzfristig ein hoher Anteil der Beschäftigten umfänglich nachqualifiziert werden muss, soll dies mit erweiterten Fördermöglichkeiten unterstützt werden. Die bestehenden, mit dem Qualifizierungschancengesetz geschaffenen Zuschussmöglichkeiten werden um 10 Prozentpunkte erhöht, wenn bei mindestens einem Fünftel der Belegschaft eines Betriebes qualifikatorische

Anpassungen erforderlich sind. Die Erhöhung der Zuschüsse erfolgt sowohl für die Lehrgangskosten als auch die Zuschüsse zum Arbeitsentgelt.“³⁵

Und weiter:

„Damit sollen die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten bei der Bewältigung schwierigerer struktureller betrieblicher Anpassungsprozesse gestärkt werden.“ Der Berechnung des Quorums für 1/5 der Beschäftigten mit qualifikatorischem Anpassungsbedarf nach Absatz 5 liegt dabei nicht die Gesamtzahl der Beschäftigten im Unternehmen oder Konzern zu Grunde, sondern die Zahl der Beschäftigten im einzelnen Betrieb.“³⁶

In der Fachlichen Weisung der Bundesagentur hieß es zur erhöhten Förderung abschließend:

„Durch die erhöhte Förderleistung nach Absatz 5 sollen die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten bei der Bewältigung schwierigerer struktureller betrieblicher Anpassungsprozesse gestärkt werden. Der Arbeitgeber hat glaubhaft zu begründen bzw. darzustellen, dass mindestens 20 % – bei KMU 10 % – der Beschäftigten eines Betriebes den betrieblichen Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht mehr entsprechen.“³⁷

Das Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung sieht eine Verringerung der Mindestbeteiligung des Arbeitgebers an den Lehrgangskosten beziehungsweise eine Erhöhung der Zuschüsse zum Arbeitsentgelt unter bestimmten Voraussetzungen (bisheriger § 82 Absatz 5 SGB III) seit dem 1. April 2024 nicht mehr vor.³⁸

7.2 Feststellungen

In 49 Fällen (24,5 %) der repräsentativen Stichprobe A und in 57 Fällen (57 %) der aus dem Bestand von drei Agenturen gezogenen Stichprobe B beantragten die Betriebe die erhöhte Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III.

In fünf Fällen der Stichprobe A und in sieben Fällen der Stichprobe B kam die beantragte erhöhte Förderung nicht zum Tragen. Es handelte sich bei den Antragstellenden um Kleinbetriebe (laut Gesetz soll bei ihnen von einer Beteiligung an den Lehrgangskosten abgesehen werden), die keinen Antrag auf AEZ gestellt hatten.

Bei insgesamt 22 Fällen handelte es sich um Beschäftigte eines Großbetriebes. Gemäß einer Absprache zwischen der Agentur und dem Betrieb sollte das Sammelantragsverfahren nach

³⁵ Drs. 19/17740 vom 10. März 2020, Seite 23.

³⁶ Drs. 19/17740 vom 10. März 2020, Seite 40.

³⁷ FW 6.(3) zu § 82 SGB III.

³⁸ Gesetz zur Stärkung der Aus- und Weiterbildungsförderung, Artikel 2 Nummer 10. Buchstabe e) (BGBl I 191/2023).

§ 82 Absatz 6 SGB III für diese Fälle nicht angewendet werden. Gleichwohl traf die Agentur die Entscheidung über die Förderhöhe pauschal für alle Beschäftigten.

Von den verbleibenden 72 Fällen (43 der Stichprobe A und 29 der Stichprobe B) gingen die Agenturen in sechs Fällen der Stichprobe A nicht auf die Angaben zur erhöhten Förderung ein und gewährten ausschließlich die Grundförderung. In einem weiteren Fall der Stichprobe A legte die Vermittlungsfachkraft in einem Vermerk dar, warum sie dem Vortrag des Betriebes nicht folgte, strukturelle Gründe verneinte und ebenfalls nur die Grundförderung bewilligte.

In den übrigen 65 Fällen bewilligten die Agenturen die erhöhte Förderung ohne zu dokumentieren, dass sich die Vermittlungsfachkräfte mit den Darlegungen der Betriebe auseinandergesetzt hatten. So fehlten z. B. in sieben Fällen erforderliche Angaben der Betriebe in den Unterlagen, welche die Agenturen nicht nachermittelten. In einem Fall berücksichtigte die Agentur die erhöhte Förderung nur bei den Lehrgangskosten. In zwei weiteren Fällen nur beim AEZ. In einem dieser Fälle hatte der Betrieb im Antrag auf AEZ eine Begründung für die erhöhte Förderung abgegeben, in der Stellungnahme zu den Lehrgangskosten jedoch nicht (vgl. Tz. 3.2).

In 24 Fällen unterstützten die Agenturen mit der erhöhten Förderung den Erwerb von Führerscheinen und in elf Fällen die Weiterbildung von Beschäftigten in Physiotherapiepraxen. Als Grund für das Fehlen von Beschäftigten mit Lkw-Führerscheinen haben die Betriebe gelegentlich angegeben, dass wegen des Aussetzens der Wehrpflicht und des zivilen Ersatzdienstes zum 1. Juli 2011 junge Männer nicht mehr die Möglichkeit hätten, bei der Bundeswehr einen zivil überschreibbaren Führerschein zu erwerben.

Die Vordrucke der Bundesagentur für die Fachlichen Stellungnahme sehen für die Beurteilung der erhöhten Förderung keine Freitextfelder vor.

7.3 Würdigung

Laut Gesetzesbegründung sollte die erhöhte Förderung Betriebe unterstützen, die vor gravierenden betrieblichen Veränderungen standen und in denen kurzfristig ein hoher Anteil der Beschäftigten umfänglich nachqualifiziert werden musste. Diese Auslegungshilfe des Gesetzgebers, die sich nicht im Gesetzestext befand, berücksichtigte die Bundesagentur in ihren Weisungen nicht. Sie übernahm nur allgemein die Formulierung „schwierigerer struktureller betrieblicher Anpassungsprozesse“, ohne zu erläutern, was sie darunter verstand.

In der Folge war in der Stichprobe lediglich ein Fall enthalten, in dem dokumentiert war, dass sich die Vermittlungsfachkraft mit dem Vortrag des Betriebes auseinandergesetzt hatte. Nur in den 22 Fällen des Großbetriebes war offensichtlich, dass wegen gravierender betrieblicher Veränderungen ein hoher Anteil der Beschäftigten umfänglich nachqualifiziert werden musste. In allen anderen Fällen hat der Bundesrechnungshof große Zweifel gehabt, ob die Bewilligung oder die Versagung der erhöhten Förderung zu Recht stattgefunden hat. Da eine

Dokumentation der Entscheidungsfindung (Ermessensausübung) im Vordruck Fachliche Stellungnahme nicht vorgesehen war und auch sonst regelmäßig nicht zu erkennen war, drängte sich der Eindruck auf, dass die Agenturen die Leistung immer dann bewilligten, wenn der Betrieb diese begehrte. Da (mit einer Ausnahme) auch Ablehnungen von den Vermittlungsfachkräften nicht begründet waren, blieb offen, ob sie die Anträge auf erhöhte Förderung bewusst nicht berücksichtigten oder ob sie diese bei der Bearbeitung versehentlich nicht beachtet hatten. Nur so jedenfalls sind divergierende Entscheidungen bei den Lehrgangskosten und dem AEZ zu erklären. Die Ausführungen zur erhöhten Förderung in der Tz. 5.3 sind in diesem Zusammenhang ebenfalls zu beachten.

Hätte eine Auseinandersetzung mit den Begründungen für die erhöhte Förderung stattgefunden, wäre leicht ersichtlich gewesen, dass der nachvollziehbare große Bedarf von Lkw-Fahrerlaubnissen nur schwerlich im Zusammenhang mit gravierenden betrieblichen Veränderungen stehen kann. Vergleichbares gilt für die Förderungen von Zertifikaten für manuelle Therapie oder Lymphdrainage in Physiotherapiepraxen. Auch diese Qualifizierungen werden schon seit langem benötigt, um entsprechende Leistungen mit den Krankenkassen abrechnen zu können. Die erhöhte Förderung dieser Qualifizierungen war demnach nur schwer mit gravierenden betrieblichen Veränderungen zu begründen.

Die erhöhte Förderung des bisherigen § 82 Absatz 5 SGB III ist seit dem 1. April 2024 entfallen. Wegen des finanziellen Ausmaßes der erhöhten Förderung hatte der Bundesrechnungshof der Bundesagentur empfohlen, ihr Verwaltungsverfahren und die festgestellte Verwaltungspraxis noch vor Inkrafttreten der Rechtsänderung anzupassen. Sie sollte die Vermittlungsfachkräfte dafür sensibilisieren, dass die Betriebe bei der erhöhten Förderung besondere Umstände nachweisen müssen. Die erhöhte Förderung sollte Betriebe unterstützen, die vor gravierenden betrieblichen Veränderungen standen und in denen kurzfristig ein hoher Anteil der Beschäftigten umfänglich nachqualifiziert werden musste. Ein Nachweis hierüber war von den Betrieben zu erbringen und mit der Entscheidung der Vermittlungsfachkraft zu dokumentieren. Ein bloßes Ankreuzen der begehrten Leistung und die Angabe einer im Übrigen von den Agenturen nicht verifizierbaren Zahl von zu qualifizierenden Beschäftigten konnte hierfür nicht ausreichen. Ein restriktiverer Umgang mit der erhöhten Förderung hätte zudem mit der Entscheidung des Gesetzgebers in Einklang gestanden, diese nicht fortzuführen.

7.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Dem vom Bundesrechnungshof beschriebenen Eindruck, dass die Agenturen die Leistung immer dann bewilligten, wenn der Betrieb diese begehrte, hat die Bundesagentur widersprochen. Die rechtlichen Freiräume könnten ausgeschöpft werden, dies habe jedoch sachgerecht und nachvollziehbar zu erfolgen.

Die erhöhte Förderung in § 82 Absatz 5 SGB III sei zum 1. April 2024 nicht gänzlich entfallen. Vielmehr werde diese Fördermöglichkeit in die Regelung zum Qualifizierungsgeld nach § 82 a SGB III überführt, welches sich genau an diese Zielgruppe richte.

Auch stehe die Formulierung in der Fachlichen Weisung FbW („Durch die erhöhte Förderleistung nach Abs. 5 sollen die Arbeitgeber und ihre Beschäftigten bei der Bewältigung schwieriger struktureller betrieblicher Anpassungsprozesse gestärkt werden. Der Arbeitgeber hat glaubhaft zu begründen bzw. darzustellen, dass mindestens 20 Prozent - bei KMU 10 Prozent – der Beschäftigten eines Betriebes den betrieblichen Anforderungen voraussichtlich nicht oder teilweise nicht mehr entsprechen.“) nicht im Widerspruch zur vorgesehenen Zielgruppe bzw. grenze sie ein oder erweitere sie. Die Formulierung fordere eine an den gesetzlichen Voraussetzungen ausgerichtete Darlegungspflicht ein. Damit sei ausreichend sichergestellt, dass die Förderung auf die vom Gesetzgeber beschriebene Zielgruppe ausgerichtet und beschränkt sei.

Das unter Tz. 6 genannte und noch zu entwickelnde Training solle auch die Unterschiede und Besonderheiten der jeweiligen Förderleistungen behandeln, um die Vermittlungsfachkräfte ausreichend für die Beratung und förderrechtliche Abwicklung der Leistungen der Beschäftigtenqualifizierung ab 1. April 2024 zu befähigen.

7.5 Abschließende Würdigung

Das Qualifizierungsgeld, das Beschäftigte seit dem 1. April 2024 nach §§ 82a bis c SGB III von den Agenturen erhalten können, ist eine eigenständige neue Leistung. Anders als bei der in Rede stehenden Leistung erhöht das Qualifizierungsgeld nicht Ansprüche auf Lehrgangskosten und den Arbeitsentgeltzuschuss für Betriebe. Zu den betrieblichen Voraussetzungen gehört u. a. die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung und der Nachweis eines strukturalbedingten Qualifizierungsbedarfs. Die Höhe des Qualifizierungsgeldes orientiert sich an den Regelungen zum Kurzarbeitergeld. Das Qualifizierungsgeld ist nachrangig zum Rechtsanspruch nach § 81 Absatz 2 SGB III (nachträglicher Erwerb eines Berufsabschlusses) und schließt eine Förderung nach § 82 SGB III (Lehrgangskosten und AEZ) aus.

Ungeachtet dessen hält der Bundesrechnungshof an seinen Feststellungen fest. Mit gravierenden betrieblichen Veränderungen, z. B. im Zusammenhang mit der Digitalisierung oder der Dekarbonisierung und einem daraus folgenden großen Qualifizierungsbedarf haben die Betriebe in den geprüften Fällen die erhöhte Förderung regelmäßig nicht begründet. Die Betriebe begründeten den Antrag auf erhöhte Förderung in der Regel damit, dass für eine bestimmte Qualifikation (z. B. Fahrerlaubnis) keine oder zu wenige andere Beschäftigte zur Verfügung stünden. Dafür, dass die Agenturen die Fördervoraussetzungen der erhöhten Förderung nach § 82 Absatz 5 SGB III a. F. nicht hinreichend beachteten, macht der Bundesrechnungshof im Wesentlichen die Fachlichen Weisungen verantwortlich. Für die Agenturen blieb unklar, vor welchem Hintergrund sie die Darlegungen der Betriebe zu würdigen hatten.

Die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, für die Restlaufzeit der Fördermöglichkeit noch zu einer gesetzeskonformen Entscheidungspraxis zu gelangen und damit Haushaltsmittel einzusparen, hat sich durch Zeitablauf erledigt.

Der Bundesrechnungshof nimmt aber positiv zur Kenntnis, dass die Bundesagentur in den Fachlichen Weisungen zum Qualifizierungsgeld³⁹ dem Darlegungserfordernis der Betriebsparteien und der Beratung durch die Agenturen ein sehr viel größeres Gewicht eingeräumt hat.

8 Zusammenfassende Würdigung

Die Weiterbildungsförderung beschäftigter Personen aus Mitteln der Versichertengemeinschaft soll den zahlreichen neuen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt begegnen. Hierzu gehören z. B. der Fachkräftemangel als Folge der demografischen Entwicklung, der technische Fortschritt durch die Digitalisierung oder Veränderungen in der Arbeitswelt durch die beginnende Dekarbonisierung. Dass Politik und Arbeitsverwaltung hierbei noch am Anfang stehen und noch Erfahrungen in der Umsetzung sammeln, zeigt sich u. a. in den zahlreichen Rechtsänderungen, mit denen sie die Weiterbildungsförderung seit dem Jahr 2019 weiterentwickeln und nachjustieren.

Der Bundesrechnungshof hat die Weiterbildungsförderung durch die Bundesagentur anhand von Bewilligungen aus dem Jahr 2021 geprüft. Das Jahr 2021 gehörte zu den von der Coronapandemie betroffenen Jahren und war in vielen Bereichen der Wirtschaft von kurzfristigen Arbeitsausfällen und Phasen der Kurzarbeit geprägt.

Der Bundesrechnungshof hat für das Jahr 2021 eine starke Konzentration der geförderten Weiterbildungen auf wenige Bildungsziele ermittelt. Dabei hat er festgestellt, dass die Agenturen auch gleichartige Weiterbildungen zu sehr unterschiedlichen Bedingungen förderten. Hinzukam, dass sie die Entscheidungsgründe oft nicht dokumentiert hatten. Beanstandet hat er zudem, dass das praktizierte zweistufige Verwaltungsverfahren sehr aufwändig und die internen Zuständigkeiten zersplittert sind.

Als einen Fehlerschwerpunkt hat er die Arbeitsentgeltzuschüsse an die Betriebe erkannt. Hier waren oft die Feststellungen der Agenturen zu den weiterbildungsbedingten Ausfallzeiten nicht plausibel. Bei den Fahrkosten beachteten die Agenturen oftmals nicht das Erfordernis der Zusätzlichkeit.

Einige Feststellungen, z. B. zum Auswahlermessen, der Vier-Jahres-Frist zum Berufsabschluss und der erhöhten Förderung für Betriebe mit gravierenden betrieblichen Veränderungen haben sich durch die seit dem 1. April 2024 geltenden Rechtsänderungen relativiert oder ganz erledigt.

Die Bundesagentur hat weitgehend allgemein Stellung genommen und Veränderungen angekündigt, die zum Teil über die Beschäftigtenförderung hinausgehen. So hat sie die

³⁹ Fachliche Weisungen Qualifizierungsgeld (QG) §§ 82a bis 82c Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), Stand: 1. April 2024.

Einführung eines IT-Tools angekündigt, mit dem die Agenturen Erkenntnisse zu den Ergebnissen aus Qualitätssicherung und Fachaufsicht dokumentieren sollen. Dabei soll es für die Agenturen auch die Möglichkeit geben, eigene Fragestellungen aufzunehmen. Die Beantwortung der Prüffragen soll auch eine Bewertung der vorhandenen Dokumentation erfordern.

Die Bundesagentur hat den Bedarf eines zielgruppenorientierten Trainings zur Weiterbildungsförderung von Beschäftigten erkannt und entwickelt ein Angebot. Ein Bestandteil soll die rechtssichere Nutzung von Ermessensspielräumen sein.

Beide Ansätze können dazu beitragen, das Verwaltungshandeln im Einzelfall zu verbessern und Fehler zu reduzieren. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung bei der Beschäftigtenförderung beobachten und dabei insbesondere auf erkennbare Verbesserungen bei der Bearbeitungsqualität und den Verfahren achten. Er appelliert abschließend an die Bundesagentur, eine einheitliche Rechtsanwendung durch die Agenturen im Blick zu behalten und mögliche Organisationsänderungen zur Verfahrensverschlinkung zu nutzen.

Romers

Krings

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.