

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)

(Einzelplan 30)

31 Doppelförderungen beim Aufstiegs-BAföG verhindern – BMBF muss endlich Transparenz bei Arbeitgeberleistungen schaffen

(Kapitel 3002 Titel 671 80 und 681 80)

Zusammenfassung

Das BMBF weiß seit 15 Jahren um Kontrollprobleme, wenn Arbeitgeber berufliche Aufstiegsfortbildungen fördern, für die gleichzeitig Aufstiegs-BAföG beantragt wird. Es hat die für die Antragsbearbeitung zuständigen Ämter für Ausbildungsförderung (Ämter) u. a. zu verstärkten Nachfragen aufgefordert. Wirksame Kontrollmöglichkeiten hat es, trotz eines Fördervolumens von 783 Mio. Euro im Jahr 2020, aber nicht geschaffen.

Meisterprüfungen im Handwerk und vergleichbare Fortbildungsabschlüsse werden sowohl mit Aufstiegs-BAföG als auch von Arbeitgebern gefördert. Leistungen der Arbeitgeber sind auf das Aufstiegs-BAföG anzurechnen.

Antragstellende machen beim Beantragen von Aufstiegs-BAföG teilweise falsche Angaben zu Arbeitgeberförderungen. Nachträgliche Förderentscheidungen ihres Arbeitgebers teilen sie den Ämtern später nur vereinzelt mit. Mangels eigener Erkenntnismöglichkeiten decken diese solche Sachverhalte nur zufällig auf. Es besteht keine Verpflichtung der Antragstellenden, ihren Arbeitgeber zu benennen. Auch eine Auskunft über dessen Leistungen müssen sie nicht vorlegen. Die Ämter können damit nicht prüfen, ob die Angaben der Antragstellenden plausibel sind.

Das BMBF hat bestätigt, dass das Anrechnen von Arbeitgeberleistungen ein strukturelles Problem ist. Es will bei der nächsten Gesetzesnovelle prüfen, wie es dem begegnen kann.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF nicht länger untätig bleibt. Es muss umgehend wirksame Erkenntnismöglichkeiten schaffen, um Doppelförderungen zu verhindern und einen ordnungsgemäßen Mitteleinsatz sicherzustellen. Die nächste Gesetzesnovelle darf es nicht abwarten.

31.1 Prüfungsfeststellungen

Aufstiegs-BAföG

Für Meisterkurse oder andere Lehrgänge, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten, gewähren die Ämter Leistungen des Aufstiegs-BAföGs. Rechtsgrundlage ist das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). Die Länder führen es im Auftrag des Bundes aus. Die Geförderten erhalten Leistungen zum Lebensunterhalt (Unterhaltsbeitrag). Sie erhalten auch Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren sowie die fachpraktische Arbeit, beispielsweise das Meisterstück im Handwerk (Maßnahmebeitrag). Im Jahr 2020 bewilligten die Ämter bundesweit 783 Mio. Euro an Fördermitteln für 178 165 Personen.

Der Gesetzgeber legte im Jahr 2009 fest, dass auf die Leistungen des Aufstiegs-BAföGs Leistungen von Arbeitgebern anzurechnen sind. Werden die Kosten der Aufstiegsfortbildung bereits anderweitig übernommen, soll diese nach dem AFBG nicht zusätzlich staatlich gefördert werden (Subsidiaritätsgrundsatz). Antragstellende sollen nur die Kosten geltend machen können, die sie selbst zu tragen haben.

Arbeitgeberleistungen

Arbeitgeber fördern Aufstiegsfortbildungen von Mitarbeitenden in verschiedener Weise. Ob sie überhaupt fördern, hängt beispielsweise von der Maßnahme, dem Prüfungsergebnis, der Art des Arbeitsvertrages (Fest- oder Zeitvertrag) oder der finanziellen Situation des Unternehmens ab. Arbeitgeber setzen Leistungen teils zu Beginn der Maßnahme, teils nachträglich fest. Sie gewähren beispielsweise Leistungen für den Lebensunterhalt, Unterbringungskosten, Lehrgangs- und Prüfungsgebühren, Literatur und Lernmittel, Material- und Fahrtkosten sowie Verpflegungspauschalen. Teils gewähren sie auch Bestehensboni und vergleichbare Leistungen bei erfolgreichen Aufstiegsfortbildungen.

Identifikation von Arbeitgeberleistungen durch die Ämter

Antragstellende müssen im Antrag zum Aufstiegs-BAföG angeben, ob sie eine Kostenerstattung ihres Arbeitgebers erhalten und diese belegen. Sie werden auch darauf hingewiesen, dass sie zugesagte oder nachträglich gewährte Kostenerstattungen melden und belegen müssen. Sie sind aber nicht verpflichtet, dem Amt grundsätzlich eine Auskunft ihres Arbeitgebers vorzulegen oder ihn zu benennen. Hinweise auf Arbeitgeber ergeben sich nur, wenn in den einzureichenden Unterlagen zufällig deren Name genannt wird.

Die Ämter wenden bei der Antragsbearbeitung das Erklärungsprinzip an. Danach kann eine Behörde die Angaben der Antragstellenden zugrunde legen, wenn sie plausibel sind. Weiter darf kein konkreter Anlass für eine Nachprüfung bestehen.

Geförderte teilten nur vereinzelt während der Aufstiegsfortbildung mit, dass ihr Arbeitgeber sie fördern werde. Nachträgliche Arbeitgeberförderungen meldeten sie nicht. Fortbildungsstätten gaben in einem Formblatt Antragstellende als Rechnungsempfänger an, obwohl deren Arbeitgeber anteilig Lehrgangskosten übernahmen. In anderen Fällen gaben die Fortbildungsstätten in diesem Formblatt den Arbeitgeber als Rechnungsempfänger an. Antragstellende gaben aber in einem anderen Formblatt an, keine Leistungen von ihrem Arbeitgeber zu erhalten. Ein Amt hatte über private Kontakte erfahren, dass ein Unternehmen grundsätzlich seine Mitarbeitenden förderte. Die Mitarbeitenden hatten das jedoch nicht in ihren Anträgen angegeben. In weiteren Fällen ergab sich aus den Antragsunterlagen der Arbeitgeber. Er war dem Amt als fördernd bekannt. Hier fragte das Amt gezielt nach und deckte so falsche Angaben der Antragstellenden auf.

Rechnungsumschreibung auf Verlangen des Arbeitgebers

Fortbildungsstätten müssen in einem Formblatt den Rechnungsempfänger angeben. Arbeitgeber verlangen teilweise nachträglich eine Umschreibung der ursprünglich auf die Geförderten lautenden Rechnung auf sich selbst. Die Angaben im Antrag können dadurch im Verlauf einer Maßnahme unrichtig werden. Es besteht derzeit keine Verpflichtung der Fortbildungsstätten, dem Amt eine Rechnungsumschreibung zu melden. Eine im Jahr 2010 angedachte Gesetzesänderung ist in den beiden nachfolgenden AFBG-Änderungsgesetzen nicht umgesetzt worden. Danach sollte eine Meldepflicht der Fortbildungsstätten bei Bekanntwerden von Arbeitgeberförderungen in das AFBG aufgenommen werden.

Fachpraktische Arbeit (Meisterstück)

Geförderte können die Materialien zur Fertigung der fachpraktischen Arbeit häufig nur über den Fachgroßhandel beziehen. Als Privatpersonen haben sie hierzu keinen Zugang. Der Kauf geschieht deshalb i. d. R. über ihren Arbeitgeber. Dieser ist Rechnungsempfänger. Nach dem AFBG werden aber nur die den Antragstellenden tatsächlich entstandenen Materialkosten gefördert. Die Ämter lassen sich von den Antragstellenden keine Nachweise vorlegen, ob diese den Arbeitgebern den Rechnungsbetrag erstattet haben.

Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen und Gegenmaßnahmen

Das BMBF weiß seit 15 Jahren um Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen. In seinen Unterlagen fanden sich folgende Überlegungen und Hinweise:

- „Kontrollproblem: Versicherung im Antrag und nach Beendigung der Fortbildung nötig seitens Antragsteller.“
- „Kontrollproblem: Wie kann sichergestellt werden, dass keine Umgehung erfolgt etwa durch erst nachträgliche Zahlungen des Arbeitgebers z. B. bei Bestehen der

Abschlussprüfung bzw. dass der Teilnehmer doppelt kassiert durch Verschweigen der AFBG-Förderung?“

- „Die Probleme liegen eher im Vollzug, insbesondere wenn diese Leistungen entweder verschwiegen, erst nachträglich z. B. bei Bestehen der Abschlussprüfung oder in Form von Darlehen gewährt werden.“
- „[...] eine Bezuschussung von Fortbildungen durch die Arbeitgeber nur schwer kontrollierbar ist, wenn sie nicht vom Antragsteller selbst angegeben wird, wozu dieser natürlich verpflichtet ist.“

Das BMBF forderte die Ämter deshalb zu verstärkten Nachfragen auf. Diese finden aber, mangels Anhaltspunkten, nur selten statt. Außerdem ergänzte es ein Formblatt um einen Hinweis für Antragstellende zu späteren oder nachträglichen Kostenerstattungen von Arbeitgebern. Weitere Maßnahmen ergriff das BMBF nicht. Regelungen, wie damit umzugehen ist, wenn Arbeitgeber erfolgreiche Aufstiegsfortbildungen, z. B. mit Bestehensboni honorieren, fehlen.

In einem Land werden Antragstellende aus bestimmten Branchen nur gefördert, wenn sie eine Negativbescheinigung ihres Arbeitgebers vorgelegt haben. Darin bescheinigt der Arbeitgeber, dass seinerseits weder aktuell noch zu einem späteren Zeitpunkt eine Förderung vorgesehen ist.

31.2 Würdigung

Das BMBF hat es versäumt, wirksame Erkenntnismöglichkeiten bei Arbeitgeberleistungen zu schaffen. Die Ämter können deshalb beim Bearbeiten der Anträge das Erklärungsprinzip nicht uneingeschränkt anwenden. Hierfür müssten alle benötigten Informationen vorliegen, um die Schlüssigkeit der Angaben prüfen zu können. Für eine solche Plausibilitätsprüfung fehlt es aber regelmäßig an Hinweisen zum Arbeitgeber. Wird er genannt, so fehlen häufig Angaben zu dessen möglichen Förderungen. Es gibt keine unabhängigen und zuverlässigen Erkenntnisquellen. Entscheidend sind in der Praxis zwei Faktoren:

- Gibt es zufällig Hinweise auf den Arbeitgeber?
- Wissen einzelne Sachbearbeitende in den Ämtern zufällig, ob dieser Arbeitgeber Aufstiegsfortbildungen fördert?

Diese Faktoren offenbaren strukturelle Defizite in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Eine Plausibilitätsprüfung kann nicht auf „Sonderwissen“ oder Zufälle gestützt werden. Es hängt damit vorrangig vom Erklärungswillen der Antragstellenden ab, ob Leistungen zutreffend gewährt werden. Ein ordnungsgemäßer und bundeseinheitlicher Vollzug des AFBG ist nicht sichergestellt.

Der Gesetzgeber hat klar zum Ausdruck gebracht, dass Leistungen nach dem AFBG subsidiär sind. Werden die Kosten der Aufstiegsfortbildung bereits anderweitig übernommen, besteht kein Grund für eine staatliche Förderung. Die Sachbearbeitenden müssen daher

Informationen zu aktuellen und geplanten Arbeitgeberleistungen haben, um den Willen des Gesetzgebers umzusetzen.

Geförderte werden nur bei der Antragstellung darauf hingewiesen, dass auch nachträglich gewährte Arbeitgeberleistungen mitzuteilen sind. Bei späteren Arbeitgeberleistungen ist den Geförderten diese Pflicht möglicherweise nicht mehr bewusst. Das gleiche gilt bei Rechnungsumschreibungen. Nachfragen der Ämter bei allen Geförderten nach Abschluss der Maßnahme würden einen erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Je nach Personalausstattung wären sie auch nicht zu leisten. Offen ist zudem, wie die Ämter Bestehensboni und ähnliche Arbeitgeberleistungen handhaben müssen. Es fehlen Vollzugshinweise.

Bei der fachpraktischen Arbeit besteht die Gefahr von verdeckten Doppelförderungen, wenn Arbeitgeber auf eine Kostenerstattung der Materialrechnung verzichten.

Es fehlt damit an einem schlüssigen Gesamtkonzept zum Umgang mit Arbeitgeberleistungen.

Insbesondere in den Antragsunterlagen muss sich der Wille des Gesetzgebers niederschlagen. Dort müssen alle zum Bearbeiten der Anträge sowie für die Plausibilitätsprüfung relevanten Angaben erhoben werden.

Deshalb ist eine generelle Arbeitgeberbescheinigung erforderlich, wie sie in einem Land bereits jetzt für bestimmte Branchen Praxis ist. Hiermit werden Arbeitgeber systematisch aufgefordert, geplante oder gewährte Leistungen zu erklären.

Begleitend müssen sowohl Arbeitgeber als auch Fortbildungsstätten eine Mitwirkungs- sowie eine Mitteilungspflicht haben. Dies betrifft beispielsweise spätere Sachverhaltsänderungen. Nur so können Doppelförderungen vermieden werden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, künftig zu jedem Antragsfall eine Auskunft des Arbeitgebers zu verlangen. Die Höhe der Förderung sollte dort beziffert werden. Die Fortbildungsstätten sollten zum Melden förderrelevanter Sachverhalte verpflichtet werden. Im AFBG sollten hierzu Mitwirkungs- und Mitteilungspflichten festgeschrieben werden. Für den Fall einer fehlenden Mitwirkung, Mitteilung oder unzutreffender Angaben sollte ein Bußgeld vorgesehen werden. Etwa erforderliche Gesetzesänderungen sollte das BMBF initiieren. Überdies sollten die Ämter zur fachpraktischen Arbeit Belege über eine Kostenerstattung an den Dritten verlangen.

31.3 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass grundsätzlich das Erklärungsprinzip maßgebend sei. Antragstellende seien nach dem Gesetz erklärungsspflichtig, nicht der Arbeitgeber. Sie seien dazu verpflichtet, Leistungen des Arbeitgebers im Antrag anzugeben und ggf. zu aktualisieren. Falsch- oder Nichtangaben seien strafbewehrt. Für die zuständigen Stellen bestehe kein

Ermittlungsgrundsatz. Eine flächendeckende Abfrage werde von allen Ländern kritisch gesehen. Wo ein begründeter Verdacht bestehe, werde bereits jetzt nachgefragt.

Es habe die Länder gebeten, ihre Fachaufsicht hinsichtlich der fachpraktischen Arbeit zu verstärken. Sie sollten auch die Ämter anhalten, Nachweise über eine Erstattung zu verlangen.

Das bundesweite Einfordern von Arbeitgeberbescheinigungen führe aufgrund der Vielzahl der Förderleistungen nicht zu einem einheitlichen Bild. Arbeitgeberbescheinigungen seien deshalb kein geeignetes Instrument, sondern verursachten nur zusätzlichen erheblichen Verwaltungsaufwand.

Eine generelle Anfrage bei Arbeitgebern sei rechtlich und bildungspolitisch äußerst problematisch. Aufstiegsfortbildungen würden auch angestrebt, um sich aus dem aktuellen beruflichen Umfeld heraus zu entwickeln. Ein Arbeitgeber stehe deshalb möglicherweise der Aufstiegsfortbildung ablehnend gegenüber oder versuche diese zu verhindern. Eine zwingende Beteiligung des Arbeitgebers könne möglicherweise Interessierte davon abschrecken, Leistungen in Anspruch zu nehmen.

Die Anrechnung von Arbeitgeberleistungen sei ein strukturelles Problem. Die Vielfalt der Förderleistungen ziehe Anrechnungsfragen nach sich. Ein bloßes Verstärken der Fachaufsicht sei nicht ausreichend. Es gebe kein Prüfinstrument, welches eine Lösung biete. Entscheidend für die Anrechenbarkeit seien die Erklärung des Antragstellenden und dessen Zusammenwirken mit seinem Arbeitgeber. Es sei deshalb nicht zielführend, die Kontrollintensität zu erhöhen. Das eigentliche Problem, dass Leistungen nicht voneinander abgrenzbar seien, werde nicht gelöst. Das BMBF werde bei der nächsten Gesetzesnovelle prüfen, wie der mangelnden Identifizierbarkeit von Arbeitgeberleistungen abgeholfen werden könne. Aus seiner Sicht sei dies ausschließlich gesetzgeberisch und nicht im Vollzug lösbar.

31.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMBF darin überein, dass der Ermittlungsgrundsatz hier nicht anzuwenden ist. Er stimmt auch darin mit dem BMBF überein, dass das Erklärungsprinzip maßgebend ist. Es kann aber nur dann angewandt werden, wenn die Ämter die Angaben der Antragstellenden auf ihre Plausibilität prüfen können. Aufgrund der Vielfalt an Arbeitgeberförderungen bietet sich jedoch kein einheitliches Bild. Hinzu kommt die mangelnde Kenntnis über den Arbeitgeber. Hier muss Transparenz geschaffen werden. Dies gilt auch, soweit die Vielfalt der Förderleistungen Anrechnungsfragen nach sich zieht. Für diese muss das BMBF Vollzugshinweise erstellen.

Das BMBF erkennt, dass Arbeitgeberbescheinigungen keinen Mehraufwand, sondern – im Gegenteil – eine Arbeitserleichterung bedeuten. Sie reduzieren den Arbeitsanfall in den Ämtern. Die Ämter können anhand der Arbeitgeberbescheinigungen die notwendige Plausibilitätsprüfung rechtssicher vornehmen. Würden ihnen Rechnungsumschreibungen gemeldet, so müssten sie lediglich prüfen, ob sich Arbeitgeber Leistungen vorbehalten haben. Bei

anteilig vom Arbeitgeber bezahlten Rechnungen der Fortbildungsstätten, die als Rechnungsempfänger den Antragstellenden ausweisen, würde die Kostenteilung offengelegt. Bei Vorlage der Rechnung für die fachpraktische Arbeit wäre nur abzugleichen, ob der Arbeitgeber sich eine Kostenübernahme vorbehalten hat. Ein gesonderter Erstattungsbeleg entfielen.

Eine bloße Verstärkung der Fachaufsicht, insbesondere bei Rechnungen für fachpraktische Arbeiten, ist dagegen nicht ausreichend. Dies bestätigt das BMBF. Sie kann die derzeit erforderlichen einzelfallbezogenen Nachfragen nicht ersetzen.

Abschreckungseffekte sieht der Bundesrechnungshof nicht. Ihnen kann durch sachgerechte Regelungen entgegengewirkt werden, wie beispielsweise

- eine Vorlage der Arbeitgeberbescheinigung durch die Antragstellenden anstelle einer Anforderung beim Arbeitgeber sowie
- eine Glaubhaftmachung durch die Antragstellenden, wenn ihr Arbeitgeber nicht von der Aufstiegsfortbildung erfahren soll oder die Mitwirkung verweigert.

Hierdurch minimiert sich auch der Aufwand des Amtes. Es muss nicht gesondert mit dem Arbeitgeber in Kontakt treten. Einzige Ansprechpartner sind die Antragstellenden. Sie sind für die Vollständigkeit ihrer Antragsunterlagen verantwortlich.

Abgrenzungsprobleme der Leistungen erkennt der Bundesrechnungshof nicht. Entscheidend ist, wer die Leistungen gewährt. Dies ist ohne Weiteres feststellbar. Sollten Abgrenzungsprobleme aufgrund der Vielfalt der Arbeitgeberleistungen entstehen, so muss das BMBF hierfür Grundsätze entwickeln. Nur so kann dem klaren Willen des Gesetzgebers Rechnung getragen werden.

Das BMBF ist für einen ordnungsgemäßen und bundeseinheitlichen Gesetzesvollzug verantwortlich. Es muss ihn gezielt steuern, wenn ihm Defizite bekannt werden. Dies versäumte es bislang, obwohl es seit 15 Jahren um die Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen weiß. Die gesetzgeberische Entscheidung im Jahr 2009, Arbeitgeberleistungen anzurechnen, hat es nicht zum Anlass genommen, sie zu lösen. Auch aktuell sieht das BMBF keinen sofortigen Handlungsbedarf, obwohl es die strukturellen Probleme im Zusammenhang mit Arbeitgeberleistungen bestätigt. Es verweist auf seine Absicht, dies bei der nächsten Gesetzesnovelle zu prüfen. Offen ist, wann es hierzu kommt. Das ist nicht sachgerecht.

Das BMBF muss umgehend Erkenntnismöglichkeiten schaffen, um den strukturellen Defiziten wirksam zu begegnen und die nötige Transparenz herzustellen. Eine möglicherweise erforderliche Gesetzesänderung muss es unverzüglich angehen.