



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Bildung und Forschung

über die Prüfung

Doppelförderung von Aufstiegsfortbildungen:
AFBG und Leistungen der Arbeitgeber

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofs veröffentlicht. (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 2 - 2019 - 0321

Bonn, den 9. September 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Einführung	11
1.1	Rechtslage	11
1.1.1	Leistungen nach dem AFBG	11
1.1.2	Anrechnung von Arbeitgeberleistungen beim Maßnahmebeitrag	12
1.1.3	Anrechnung von Arbeitgeberleistungen beim Unterhaltsbeitrag	12
1.2	Haushaltsmittel	12
1.3	Prüfungsgegenstand	13
1.4	Zuständigkeiten und Erhebungsstellen	13
1.5	Geförderte	13
1.6	Datenschutz	14
1.7	Leistungen von Arbeitgebern	14
1.7.1	Fördernde Arbeitgeber und geförderte Aufstiegsfortbildungen	14
1.7.2	Art, Umfang und Bewilligung der Arbeitgeberleistungen	14
2	Identifikation von Arbeitgeberleistungen	16
2.1	Untersuchungsgrundsatz und Erklärungsprinzip	16
2.2	Sachverhalt	16
2.2.1	Formblätter	16
2.2.2	Weitere Erkenntnismöglichkeiten	19
2.2.3	Arbeitgeberbestätigung	20
2.2.4	Keine Meldepflicht der Fortbildungsstätten	20
2.2.5	Vorgaben des BMBF zur Identifikation von Arbeitgeberleistungen und deren Umsetzung im Vollzug	20
2.2.6	Hinweise auf „Kontrollprobleme“	21
2.3	Würdigung	22
2.4	Empfehlung	26
2.5	Stellungnahme	26

2.6	Abschließende Würdigung	27
3	Rechnungsumschreibung	27
3.1	Sachverhalt	27
3.2	Würdigung	28
3.3	Empfehlung	28
3.4	Stellungnahme	28
3.5	Abschließende Würdigung	28
4	Meisterstück	29
4.1	Sachverhalt	29
4.2	Würdigung	30
4.3	Empfehlung	30
4.4	Stellungnahme	30
4.5	Abschließende Würdigung	30
5	Arbeitgeberleistungen und Förderung durch Dritte	31
5.1	Sachverhalt	31
5.2	Würdigung	33
5.3	Empfehlung	34
5.4	Stellungnahme	35
5.5	Abschließende Würdigung	35
6	Anrechnung von Arbeitgeberleistungen	35
6.1	Sachverhalt	35
6.2	Würdigung	36
6.3	Empfehlung	37
6.4	Stellungnahme	37
6.5	Abschließende Würdigung	37
7	Ordnungswidrigkeitenverfahren	38
7.1	Sachverhalt	38

7.2	Würdigung	39
7.3	Empfehlung	40
7.4	Stellungnahme	41
7.5	Abschließende Würdigung	41
8	Prüfung der Förderfähigkeit von Maßnahmen	41
8.1	Sachverhalt	41
8.2	Würdigung	43
8.3	Empfehlung	43
8.4	Stellungnahme	44
8.5	Abschließende Würdigung	44
9	Wertung und weiterer Verfahrensgang	47

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat Leistungen von Arbeitgebern an Beschäftigte geprüft, die zugleich Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) erhalten.¹ Er hat dazu bei dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie bei zwei Ämtern für Ausbildungsförderung (ÄfA) örtlich erhoben. Das BMBF hat zu den Prüfungsfeststellungen Stellung genommen. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMBF stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Eine Identifikation von Arbeitgeberleistungen durch die ÄfA ist mit den derzeit zur Verfügung stehenden Mitteln nicht gesichert. Es fehlt an unabhängigen und zuverlässigen Erkenntnisquellen. Entscheidend für die Aufdeckung von unzutreffenden Angaben der Antragstellenden ist allein das zufällige Wissen der einzelnen Sachbearbeitenden um fördernde Arbeitgeber. Die Antragstellenden sind aber nicht verpflichtet, ihre Arbeitgeber zu benennen. Ein ordnungsgemäßer Vollzug ist so nicht gewährleistet. Dies widerspricht dem Willen des Gesetzgebers. Er hat klar zum Ausdruck gebracht, dass der Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Leistungen im AFBG uneingeschränkt zu beachten ist. Hierfür müssen den Sachbearbeitenden umfassende Informationen zu aktuellen und geplanten Arbeitgeberleistungen zur Verfügung stehen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, künftig zu jedem Antragsfall eine Auskunft des Arbeitgebers zu verlangen. Für den Fall einer fehlenden Mitwirkung der Arbeitgeber oder unzutreffender Angaben sollte ein Bußgeld vorgesehen werden. Etwa erforderliche Gesetzesänderungen wären zu initiieren.

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes prüfen werde. Es werde dies mit den Ländern erörtern und ihn über das Ergebnis informieren.

Das BMBF hat zur Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht konkret Stellung bezogen. Offen bleibt, wie lange die Prüfung des BMBF andauern und wie und wann es die Ergebnisse mit den Ländern

¹ Soweit in dieser Prüfungsmitteilung die Begriffe „Arbeitgeber“ und „Arbeitnehmer“ verwendet werden, handelt es sich um Sammelbezeichnungen. Gemeint sind Personen jeglichen Geschlechts (m/w/d).

erörtern und abstimmen wird. Es ist damit ungeklärt, ob es die Empfehlung des Bundesrechnungshofes beachtet. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest. Er bittet, ihn über das Ergebnis der Prüfung sowie die Abstimmung mit den Ländern zu unterrichten. Weiter behält sich der Bundesrechnungshof ein Nachfrage- und ein Bemerkungsverfahren vor. (Tz. 2)

- 0.2 Im Formblatt B hat die Fortbildungsstätte den Rechnungsempfänger anzugeben. Arbeitgeber verlangen aber nachträglich eine Umschreibung der ursprünglich auf den Geförderten, ihren Arbeitnehmer, lautenden Rechnung auf sich. Es besteht derzeit keine Verpflichtung der Fortbildungsstätten, dies dem Amt für Ausbildungsförderung (AfA) zu melden. Durch nachträgliche Rechnungsumschreibungen können sich aber die Fördervoraussetzungen ändern. Geförderte erhalten deshalb möglicherweise Leistungen, die ihnen nicht oder nicht in dieser Höhe zustehen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, eine Meldepflicht der Fortbildungsstätten bei Rechnungsumschreibungen vorzusehen.

Das BMBF hat zugesagt eine entsprechende Gesetzesänderung bei einer künftigen AFBG-Novelle prüfen zu wollen.

Auch nach Auswertung der Stellungnahme des BMBF bleibt offen, ob und wann das BMBF sie umsetzen wird. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass das BMBF bereits in einem Aktenvermerk aus dem Jahr 2010 eine Gesetzesänderung ins Auge gefasst hatte. Nach zehn Jahren und mehreren Änderungsgesetzen zum AFBG ist sie noch immer nicht realisiert. Der Bundesrechnungshof zweifelt, ob sich daran künftig etwas ändern wird. Er schließt die Prüfung in diesem Punkt ab und behält sich ein Nachfrageverfahren vor. (Tz. 3)

- 0.3 Das sogenannte Meisterstück, also die fachpraktische Arbeit in der Meisterprüfung des Handwerks sowie vergleichbare Arbeiten in anderen Wirtschaftsbereichen, wird mit dem Maßnahmebeitrag gefördert. Die Materialien zur Fertigung des Meisterstücks können die Geförderten häufig nur über den Fachgroßhandel beziehen, zu dem sie als Privatpersonen keinen Zugang haben. Der Kauf geschieht deshalb über ihren Arbeitgeber. Dieser ist Rechnungsempfänger. Nach dem AFBG

werden aber nur die dem Teilnehmer oder der Teilnehmerin tatsächlich entstandenen Materialkosten gefördert. Die ÄfA ließen sich keine Nachweise vorlegen, dass die Geförderten ihrem Arbeitgeber den Rechnungsbetrag erstattet hatten. Der Bundesrechnungshof hat die Gefahr verdeckter Arbeitgeberförderungen gesehen. Er hat empfohlen, die ÄfA dazu anzuhalten, sich Nachweise über die Erstattung des Rechnungsbetrages an den Arbeitgeber vorlegen zu lassen.

Das BMBF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes als sinnvoll erachtet. Es hat angekündigt, die Länder auf der kommenden Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden zum AFBG (OBLAFBG) zum Verstärken ihrer Fachaufsicht in diesem Bereich aufzufordern.

Das BMBF hat die Empfehlung des Bundesrechnungshofes nicht zum Anlass genommen konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Es erwartet einzig, dass die Obersten Landesbehörden an dieser Stelle ihre Fachaufsicht verstärken. Die vom Bundesrechnungshof festgestellten Vollzugsdefizite sind aber nicht durch eine bloße Verstärkung der Fachaufsicht zu beheben. Notwendig sind vielmehr eindeutige Vollzugshinweise für die Sachbearbeitenden. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMBF schnellstmöglich die Initiative ergreift und tätig wird. Er erwartet weiter, dass das BMBF ihn unverzüglich über die ergriffenen Maßnahmen und über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG unterrichtet. Überdies behält sich der Bundesrechnungshof ein Nachfrageverfahren vor. (Tz. 4)

- 0.4 Arbeitgeber fördern Aufstiegsfortbildungen ihrer Arbeitnehmer teils nur in dem Umfang, in dem diese keine Leistungen nach dem AFBG erhalten. Es bestehen hier verschiedene Möglichkeiten zur Anrechnung der Arbeitgeberförderung. Ein bundeseinheitlicher Vollzug ist nicht gewährleistet. Der Bundesrechnungshof hat dem BMBF empfohlen, Vollzugshinweise für diese Fälle zu erstellen. Weiter sollte eine verbindliche, betragsmäßig bezifferte Angabe der Arbeitgeberförderung verlangt und auf die Rechtslage hingewiesen werden.

Das BMBF hat zugesagt, die Problematik mit den Ländern in der kommenden OBLAFBG-Sitzung zu erörtern und bundeseinheitliche Vorgaben für den Vollzug zu erstellen.

Das BMBF kommt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes nach. Der Bundesrechnungshof bittet, ihm die Vorgaben unverzüglich nach dem Erstellen zu übersenden. Er behält sich ein Nachfrageverfahren vor. (Tz. 5)

- 0.5 Arbeitgeberleistungen können, je nach Interesse des Arbeitgebers an der Förderung, unbesteuert oder besteuert (Brutto oder Netto) gewährt werden. Dies ist für die Sachbearbeitenden aus den vorgelegten Unterlagen nicht immer zu erkennen. Nachfragen hierzu haben wir nicht vorgefunden. Geförderte erhalten deshalb möglicherweise geringere Leistungen nach dem AFBG, als ihnen zustehen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die Geförderten darauf hinzuweisen, dass sie bei Nachweis des besteuerten Betrags möglicherweise höhere Leistungen nach dem AFBG erhalten können.

Das BMBF hat erklärt, dass es diesen Punkt auf der kommenden OBLAFBG-Sitzung mit den Obersten Landesbehörden erörtern werde. Es werde versuchen hierzu einen gemeinsamen Beschluss zu fassen.

Der Bundesrechnungshof sieht, dass das BMBF offenbar daran zweifelt, ob es einen gemeinsamen Konsens mit den Ländern erzielen kann. Er teilt diese Auffassung nur bedingt. Nach seiner Auffassung sollte über einen bloßen Hinweis an Geförderte eine Verständigung zwischen Bund und Ländern möglich sein. Er hält an seiner Empfehlung fest und bittet, ihn über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG sowie ggf. darüberhinausgehend getroffene Vereinbarungen unverzüglich zu unterrichten. Er behält sich ein Nachfrageverfahren vor. (Tz. 6)

- 0.6 Machen Antragstellende Falschangaben, so prüfen die Sachbearbeitenden nicht die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren. Ordnungswidrigkeitenverfahren sind aber eine grundsätzliche Maßnahme gegen den Missbrauch sozialer Geldleistungen. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die ÄfA zur konsequenten Prüfung und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten anzuhalten.

Das BMBF hat zugesagt auf der kommenden OBLAFBG-Sitzung auf Ordnungswidrigkeitenverfahren einzugehen. Es werde darauf hinwirken, dass die ÄfA bei Pflichtverletzungen der Antragstellenden oder der

Geförderten prüfen, ob eine Ordnungswidrigkeit vorliegt und ein Bußgeld zu verhängen ist. Dies hätten alle Länder sicherzustellen.

Das BMBF setzt damit die Empfehlung des Bundesrechnungshofes um. Der Bundesrechnungshof schließt die Prüfung in diesem Punkt ab.

(Tz. 7)

- 0.7 Ein AfA fragte regelmäßig bei der Fachaufsicht nach, ob die Fortbildungsstätte und/oder der Bildungsgang anerkannt sind. Dies verzögerte die Antragsbearbeitung. Durch solche Einzelanfragen entsteht ein erhöhter Verwaltungsaufwand. Für das AFBG bestehen, anders als für das BAföG, keine allgemein bundesweit zugänglichen Aus-/Fortbildungsstättenverzeichnisse. Der Bundesrechnungshof sieht solche Verzeichnisse als eine Möglichkeit zur Vermeidung von Mehraufwand. Er hat dem BMBF empfohlen, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, wie den ÄfA dauerhaft bundesweit aktuelle Informationen über förderfähige Fortbildungsstätten und Bildungsgänge zur Verfügung gestellt werden können.

Das BMBF hat ein bundeseinheitliches Fortbildungsstättenverzeichnis für den Bereich des AFBG als nicht realisierbar angesehen. Im Gegensatz zum BAföG unterliege ein großer Teil der AFBG-Fortbildungsmaßnahmen keiner Schulaufsicht. Es gebe sehr viele private (auch lokale) Anbieter. Änderungen seien laufend möglich und beträfen viele Parameter. Der Aufwand für das Erstellen und die Pflege eines solchen Verzeichnisses sei nicht zu bewältigen.

Der Bundesrechnungshof weist daraufhin, dass ein solches Verzeichnis für die Sachbearbeitenden eine Arbeitserleichterung darstellt. Es minimiert auch zeitaufwendige Einzelanfragen der Sachbearbeitenden bei den zuständigen Stellen in anderen Ländern. Dies trägt zu einer schnelleren Sachbearbeitung und Bescheiderteilung bei. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Frage nach Fortbildungsstättenverzeichnissen zudem eine Thematik von bundesweitem Interesse. Er erwartet deshalb, dass das BMBF mit allen Ländern erörtert, wie den ÄfA dauerhaft bundesweit aktuelle Informationen über förderfähige Fortbildungsstätten und Bildungsgänge zur Verfügung gestellt werden

können. Der Bundesrechnungshof bittet, ihn über das Ergebnis der Erörterung mit den Ländern zu informieren. (Tz. 8)

- 0.8 Der Bundesrechnungshof behält sich einen Bericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zur Thematik der Arbeitgeberförderungen vor. (Tz. 9)

1 Einführung

1.1 Rechtslage

1.1.1 Leistungen nach dem AFBG

(1) Im Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) wird das sog. „Aufstiegs-BAföG“ geregelt.² Es begründet einen individuellen Rechtsanspruch auf Förderung von beruflichen Aufstiegsfortbildungen, d. h. von Meisterkursen oder anderen Lehrgängen, die auf einen vergleichbaren Fortbildungsabschluss vorbereiten. Möglich ist sowohl der Besuch von Vollzeit- als auch von Teilzeitmaßnahmen,³ von Präsenz- wie auch von Fernlehrgängen⁴.

(2) Leistungen zum Lebensunterhalt werden mit dem Unterhaltsbeitrag, Leistungen für Lehrgangs- und Prüfungsgebühren und das sogenannte Meisterstück mit dem Maßnahmebeitrag gefördert. Sie werden jeweils teils als Zuschuss und teils als Darlehen gewährt. Alleinerziehende erhalten zudem pauschaliert einen Kinderbetreuungszuschlag von 130 Euro monatlich je Kind bis zum vollendeten zehnten Lebensjahr des Kindes, wenn sie mit ihm in einem Haushalt leben. Für behinderte Kinder gilt keine Altersgrenze.⁵ Der Kinderbetreuungszuschlag wird ausschließlich als Zuschuss gewährt.

(3) Bestehen Geförderte die Fortbildungsprüfung, so werden ihnen gegen Vorlage des Prüfungszeugnisses 40 % des zu diesem Zeitpunkt noch nicht fällig gewordenen Darlehens für die Lehrgangs- und Prüfungsgebühren erlassen.⁶

Gründen oder übernehmen Geförderte innerhalb von drei Jahren nach erfolgreicher Beendigung der Maßnahme im Inland ein Unternehmen oder eine freiberufliche Existenz oder erweitern sie einen bestehenden Gewerbebetrieb und tragen sie dafür überwiegend die unternehmerische Verantwortung, wird ihnen auf Antrag teilweise das auf die Lehrgangs- und Prüfungsgebühren entfallende Restdarlehen zu 33 % oder 66 % erlassen.⁷

² In der Prüfungsmitteilung wird die Rechtslage zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zugrunde gelegt. Die Rechtslage nach dem 4. Gesetz zur Änderung des AFBG, das am 1. August 2020 in Kraft getreten ist, wird nicht berücksichtigt.

³ § 2 Absatz 3 AFBG.

⁴ § 4 AFBG.

⁵ § 10 Absatz 3 AFBG.

⁶ § 13b Absatz 1 AFBG.

⁷ § 13b Absatz 2 Satz 1 AFBG.

1.1.2 Anrechnung von Arbeitgeberleistungen beim Maßnahmebeitrag

Bis zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetzes (2. AFBG-ÄndG) rechneten die Ämter für Ausbildungsförderung (ÄfA) Leistungen öffentlicher Arbeitgeber auf den Maßnahmebeitrag an. Leistungen privater Arbeitgeber blieben hingegen unberücksichtigt. Mit dem 2. AFBG-ÄndG⁸ ist § 10 Absatz 1 Satz 2 AFBG um die Wörter „vom Arbeitgeber“ ergänzt worden, um diese Ungleichbehandlung zu beseitigen. Es wird seitdem nicht mehr zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern unterschieden. Zahlungen privater Arbeitgeber werden ebenso wie Zahlungen öffentlicher Arbeitgeber angerechnet. Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: „Durch die Änderung ... wird ... die Anrechnung auch der Leistungen privater Arbeitgeber auf den Maßnahmebeitrag sichergestellt. Werden die Kosten der Fortbildung bereits anderweitig übernommen, besteht kein Grund zur staatlichen Förderung. Dies entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität der Förderung. Der Antragsteller oder die Antragstellerin soll nach dem AFBG nur die Maßnahmekosten geltend machen können, die er oder sie selbst zu tragen hat. ...“⁹

1.1.3 Anrechnung von Arbeitgeberleistungen beim Unterhaltsbeitrag

Nach § 1 Satz 2 AFBG werden Leistungen zum Lebensunterhalt nur gewährt, soweit die dafür erforderlichen Mittel nicht anderweitig zur Verfügung stehen. Arbeitgeberleistungen, die dem Lebensunterhalt dienen, sind damit grundsätzlich anzurechnen.

1.2 Haushaltsmittel

Die Ausgaben nach dem AFBG werden zu 78 % vom Bund und zu 22 % von den Ländern getragen.¹⁰ Im Bundeshaushalt 2020 sind die Ausgaben nach dem AFBG unter Kapitel 3002, Titelgruppe 80, Titel 681 80 – 144¹¹ mit 307 Mio. Euro sowie Titel 671 80 – 144 mit 85 Mio. Euro¹² veranschlagt.

⁸ Vom 18. Juni 2009, BGBl I S. 1314.

⁹ Bundestagsdrucksache 16/10996, S. 27.

¹⁰ § 28 Absatz 1 AFBG.

¹¹ AFBG - Zuschüsse an Teilnehmerinnen und Teilnehmer an beruflichen Aufstiegsmaßnahmen.

¹² AFBG - Zinszuschüsse, Erstattung von Darlehensausfällen und Erlassen an die KfW, Kosten der Darlehensverwaltung der KfW.

1.3 Prüfungsgegenstand

Gegenstand der Prüfung ist die gleichzeitige Förderung von Aufstiegsfortbildungen nach dem AFBG und durch Leistungen von Arbeitgebern. Letztere können, wie oben dargelegt,¹³ dazu führen, dass der Anspruch auf Förderung nach dem AFBG ganz oder teilweise entfällt.

1.4 Zuständigkeiten und Erhebungsstellen

(1) Im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ist das Referat 311 (Rahmenbedingungen der beruflichen Bildung, Aufstiegsförderung) für die Förderung von Aufstiegsfortbildungen zuständig.

(2) Die Länder führen das AFBG im Auftrag des Bundes aus.¹⁴ In den Ländern sind die ÄfA sachlich zuständig. Diese Aufgabe nehmen, je nach Land, verschiedene Stellen, beispielsweise kommunale ÄfA, Studierendenwerke oder Banken, wahr.

(3) Um Erkenntnisse über Förderungen von Arbeitgebern zu gewinnen, haben wir beim BMBF sowie bei zwei ÄfA örtlich erhoben.

1.5 Geförderte

(1) Im Jahr 2018 sind 167 094 Personen nach dem AFBG gefördert worden; 84 591 Geförderte absolvierten eine Vollzeit- und 82 503 eine Teilzeitfortbildung. Sie erhielten 666 Mio. Euro an Fördermitteln. 281 Mio. Euro entfielen auf Zuschüsse und 385 Mio. Euro auf Darlehen.¹⁵

(2) Angaben zur Anzahl der Förderungen mit Arbeitgeberleistungen liegen nicht vor. Diese Daten werden für die amtliche Statistik nicht erfasst.¹⁶ Auch die Erhebungen zur betrieblichen Weiterbildung in Unternehmen (Continuing Vocational Training Survey) für die EU-Statistiken zum lebenslangen Lernen liefern keine Details zu Aufstiegsfortbildungen. Das Betriebspanel zu Qualifizierung und Kompetenzentwicklung des Bundesinstituts für Berufsbildung enthält keine Informationen zur Höhe der finanziellen Unterstützung durch Betriebe.

¹³ Tz. 1.1.2 und 1.1.3.

¹⁴ Artikel 104a Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz i. V. m. Artikel 85 Grundgesetz und § 28 Absatz 1 AFBG.

¹⁵ DESTATIS, Fachserie 11 Reihe 8, Bildung und Kultur, Aufstiegsförderung nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz 2018, S. 12.

¹⁶ § 27 AFBG.

1.6 Datenschutz

Die im Folgenden genannten Einzelfälle sind dem BMBF und/oder den ÄfA durch unsere örtlichen Erhebungen bekannt. Aus Datenschutzgründen werden sie deshalb in dieser Prüfungsmitteilung nicht näher bezeichnet.

1.7 Leistungen von Arbeitgebern

1.7.1 Fördernde Arbeitgeber und geförderte Aufstiegsfortbildungen

(1) In den von uns erhobenen Fällen mit Arbeitgeberförderungen ließ sich kein Schwerpunkt bei bestimmten Arbeitgebern ausmachen. Die Förderungen reichten von großen, bundesweit an zahlreichen Standorten vertretenen Industrieunternehmen bis hin zu regional tätigen Handwerksbetrieben. Sie zogen sich durch alle Branchen und betrafen beispielsweise Banken und Versicherungen, die IT-Branche, die Metall-, Automobil- und Elektroindustrie, einen Kartonagenhersteller, einen Energieversorger, den Gesundheits- und Hygienebereich, den Technikbereich, einen Werkzeughersteller sowie eine regional tätige Großbäckerei.

(2) Die Förderungen betrafen unter anderem Aufstiegsfortbildungen zum Industriemeister Mechatronik oder Elektrotechnik, Techniker (Fachrichtung Maschinentechnik), Fachwirt für Güterverkehr und Logistik, Fachwirt für Versicherungen und Finanzen, Immobilienfachwirt, Bankfachwirt, Betriebswirt, Bilanzbuchhalter, Bäcker- oder Malermeister. Auch hier ließ sich kein Schwerpunkt ausmachen.

1.7.2 Art, Umfang und Bewilligung der Arbeitgeberleistungen

(1) Arbeitgeber und Beschäftigte schließen i. d. R. Vereinbarungen zur Aufstiegsfortbildung (Vereinbarungen). Diese betreffen beispielsweise die Höhe der Förderung, die Art und Weise der Kostenerstattung, das Arbeitsverhältnis während und nach der Maßnahme, Rückzahlungspflichten bei Nichtbestehen der Prüfung, den Abbruch der Maßnahme oder das Ausscheiden aus dem Unternehmen vor Ablauf einer bestimmten Frist, vorzulegende Leistungsnachweise oder Anzeigepflichten bei Unterbrechung der Maßnahme sowie die Arbeitsfreistellung für eine ggf. erforderliche Wiederholungsprüfung. Ebenso werden die Pflicht zur Vorlage von Belegen als Voraussetzung für eine Kostenerstattung seitens des Arbeitgebers sowie Sonderurlaub zur Prüfungsvorbereitung und -teilnahme geregelt. Geregelt wird auch die Pflicht, den Arbeitgeber

über den Fortschritt der Maßnahme, insbesondere die Ergebnisse von Einzel-, Zwischen- oder Endprüfungen sowie die Fertigung von schriftlichen Arbeiten und deren Ergebnisse zu unterrichten.

Leistungen der Arbeitgeber werden teils individuell im Einzelfall festgesetzt, teils beruhen sie auf hausinternen Förderrichtlinien oder Betriebsvereinbarungen, in denen Art und Umfang festgelegt werden. Hierauf nehmen individuelle Weiterbildungsvereinbarungen ggf. Bezug. Teils werden die Leistungen auch in einem Schreiben des Arbeitgebers festgestellt. Dabei wird (soweit vorhanden) auf bestehende Förderrichtlinien oder Betriebsvereinbarungen verwiesen.

(2) Zum „Ob“ der Förderung stellten wir fest, dass nicht alle Beschäftigten eines Arbeitgebers gefördert werden. So fanden wir in einem Amt für Ausbildungsförderung (AfA) drei Fälle von Beschäftigten eines Energieversorgers vor. Die Maßnahme war bei zwei Beschäftigten gemäß der Betriebsvereinbarung förderfähig, bei dem Dritten nicht. Ob Arbeitgeber einzelne Beschäftigte tatsächlich fördern, hängt beispielsweise von der Maßnahme, dem Bestehen der Aufstiegsfortbildung, dem Prüfungsergebnis (Note), dem Arbeitsvertrag (Fest- oder Zeitvertrag), einem bestimmten Förderungsintervall (Mindestzeitabstand zwischen Maßnahmen) oder dem Abschluss der Maßnahme in der Regelzeit ab. Kosten die außerhalb der Regelzeit anfallen, werden teils explizit ausgeklammert. Dies betrifft etwa Kosten einer Nach- oder Wiederholungsprüfung.

Zu Arbeitgebern mit mehreren Standorten stellten wir fest, dass Förderungen nicht zwingend standortabhängig waren. So förderte eine große Versicherung Beschäftigte in drei Ländern. In einem anderen Fall förderte ein Automobilzulieferer in einem Land einen Beschäftigten, in einem anderen Land hingegen nicht.

(3) Zum „Wie“ der Förderung fanden sich in den Akten verschiedene Konstellationen. Teilweise werden Leistungen bereits zu Beginn der Maßnahme in einer bestimmten Höhe oder mit einem bestimmten Prozentsatz der entstehenden Kosten festgesetzt. In anderen Fällen entscheiden Arbeitgeber erst nachträglich über die Leistungen. Hier bestimmt sich ihre Förderung beispielsweise nach der erzielten Prüfungsnote oder der finanziellen Situation des Unternehmens.

Die Förderungen umfassen Leistungen zum Lebensunterhalt, Unterbringungskosten, Studien- und Prüfungsgebühren, sonstige Gebühren der Fortbildungsstätten, Literatur-, Lernmittel-, Material- und Fahrtkosten sowie Verpflegungspauschalen. Sie betreffen, da es hauptsächlich um Teilzeitmaßnahmen geht, überwiegend den Maßnahmebeitrag.¹⁷ Vereinzelt ziehen Arbeitgeber dabei auch die Kosten der Maßnahme vom Lohn der Arbeitnehmer ab.

2 Identifikation von Arbeitgeberleistungen

2.1 Untersuchungsgrundsatz und Erklärungsprinzip

(1) Nach dem Untersuchungsgrundsatz ermittelt eine Behörde den Sachverhalt von Amts wegen. Sie bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.¹⁸

Dieser Grundsatz wird vom Erklärungsprinzip durchbrochen. Hiernach kann die Behörde von den Erklärungen der Antragstellenden ausgehen, wenn deren Angaben plausibel sind und kein konkreter Anlass für eine Nachprüfung besteht. Der Grundsatz der Amtsermittlung zwingt sie hier nicht zu weiteren Nachforschungen.

(2) Im AFBG haben die ÄfA unter Beachtung dieser Grundsätze zu prüfen, ob die Leistungsvoraussetzungen vorliegen. Maßgeblich sind die Angaben in den Formblättern sowie die dazu vorgelegten oder angeforderten Nachweise. Ergänzend können die ÄfA weitere öffentliche und ggf. auch private Informationsquellen nutzen.

2.2 Sachverhalt

2.2.1 Formblätter

(1) Antragstellende beantragen mit dem Formblatt A (Antrag auf Förderung einer beruflichen Aufstiegsfortbildung)¹⁹ Leistungen nach dem AFBG. Angaben zu anderweitigen Leistungen sind wie folgt zu machen:

¹⁷ §§ 10 Absatz 1, 12 Absatz 1 AFBG.

¹⁸ § 27a AFBG i. V. m. § 20 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch.

¹⁹ Quelle: <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/antragsformulare.php>.

6a. Für die Maßnahme habe ich beantragt oder erhalte zusätzlich zum AFBG		
30	– Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Schüler- oder Studierenden-BAföG)	☐ ja ☐ nein
31	– Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (z.B. von der Agentur für Arbeit) oder nach dem Beruflichen Rehabilitierungsgesetz	☐ ja ☐ nein
32	– Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch	☐ ja ☐ nein
33	– Gründungs- oder Existenzgründungszuschuss nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch	☐ ja ☐ nein
34	– Leistungen auf Grund einer vorübergehenden Krankheit oder eines Unfalls (Leistungen zur Rehabilitation nach den für einen Rehabilitationsträger im Sinne des Neunten Buches Sozialgesetzbuch geltenden Vorschriften)	☐ ja ☐ nein
35	– Begabtenförderung nach den Richtlinien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung	☐ ja ☐ nein
36	6b. Andere Kostenerstattung für diese Maßnahme aus öffentlichen Mitteln oder vom Arbeitgeber oder von Fördereinrichtungen	☐ ja ☐ nein
Wichtiger Hinweis: Auch eine zu einem späteren Zeitpunkt zugesagte oder erfolgte nachträgliche Kostenerstattung ist anzugeben und zu belegen.		
37	beantragt bei/zahlende Stelle	Euro

Bitte Nachweise beifügen

Bitte Nachweise beifügen

Die Frage nach einer „andere(n) Kostenerstattung ... vom Arbeitgeber ...“ in Zeile 36 ist dabei ausdrücklich von dem Hinweis „Bitte Nachweise beifügen“ ausgenommen, während zu den vorhergehenden Zeilen und zur nachfolgenden Zeile 37 Nachweise verlangt werden.

Die Zeile „Wichtiger Hinweis: ...“ ist erst im Jahr 2017 in das Formblatt aufgenommen worden.²⁰

Eine Verpflichtung, den Arbeitgeber unabhängig von einer Kostenerstattung zu benennen, findet sich nicht.

²⁰ Das Formblatt wird seit 1. Juni 2017 genutzt.

(2) Antragstellende haben im Formblatt A²¹ zudem ab Zeile 42 Angaben zu ihrem Lebenslauf zu machen:

Zeile

8. Tabellarischer schulischer – außer allgemeinbildenden Schulen – und beruflicher Werdegang, Lebenslauf (auch evtl. Hochschulabschlüsse und vorheriger auch abgebrochener Fort- und Weiterbildungen):
(Bitte die jeweiligen Prüfungszeugnisse beifügen):

	von – bis Monat/Jahr	besuchte Maßnahme/ Bezeichnung/ Tätigkeit	Abschluss	
42			☐ ja	☐ nein
43			☐ ja	☐ nein
44			☐ ja	☐ nein
45			☐ ja	☐ nein
46			☐ ja	☐ nein
47			☐ ja	☐ nein

Falls der Platz nicht ausreicht, verwenden Sie bitte ein Beiblatt. Das Beiblatt muss **unterschrieben** werden.

Bitte Nachweise beifügen

Hieraus oder aus vorgelegten Unterlagen können sich Arbeitgeber ergeben. Eine Verpflichtung zu ihrer Nennung besteht auch hier nicht.

(3) Die Fortbildungsstätten haben das Formblatt B²² (Bescheinigung über den Besuch einer Fortbildungsstätte/die Teilnahme an einem Fernunterrichtslehrgang/mediengestützten Lehrgang) auszufüllen. Dort wird folgende Angabe gefordert:

Von allen Fortbildungsträgern auszufüllen:

47 Rechnungsempfänger: ☐ Teilnehmer/in ☐ andere, und zwar _____

Arbeitgeber können „andere Rechnungsempfänger“ sein.

Allerdings hat ein AfA das BMBF bereits im Jahr 2010 darauf hingewiesen, dass während oder nach einer Maßnahme Arbeitgeber von den Fortbildungsstätten eine Umschreibung der Rechnung auf ihren Namen verlangen.

Wir fanden zudem Fälle vor, in denen Arbeitgeber anteilig Lehrgangskosten übernahmen. Im Formblatt B gaben die Fortbildungsstätten jeweils als Rechnungsempfänger die Antragstellenden an. Die Arbeitgeberförderung ergab sich in den bekannt gewordenen Fällen aus Vereinbarungen oder aus einer Kostenübernahmeerklärung des Arbeitgebers gegenüber der Fortbildungsstätte. Die Antragstellenden legten sie mit den Antragsunterlagen vor.

²¹ Quelle: <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/antragsformulare.php>.

²² Quelle: <https://www.aufstiegs-bafoeg.de/de/antragsformulare.php>.

2.2.2 Weitere Erkenntnismöglichkeiten

(1) Eine bundesweite Liste von Arbeitgebern, die Aufstiegsfortbildungen ihrer Beschäftigten fördern oder eine Liste der Vereinbarungen existiert nicht. Sachbearbeitende haben lediglich punktuell aus Fällen, in denen andere Geförderte Angaben zu Leistungen ihrer Arbeitgeber gemacht haben, Kenntnis von Arbeitgeberförderungen. Teils haben Sachbearbeitende auch aus ihrem privaten Umfeld, beispielsweise durch Kontakte zu anderen Beschäftigten eines Unternehmens, Kenntnis von Förderungen einzelner Arbeitgeber. Anhand dieses Wissens können sie gezielt in weiteren Fällen mit dem gleichen Arbeitgeber nachfragen, soweit sich dieser aus den Antragsunterlagen ergibt.

(2) Ein AfA berichtete uns, dass es von Förderungen eines Geldinstituts erfahren habe. Dessen Beschäftigte hatten dies jedoch nicht in ihren Anträgen auf Aufstiegsfortbildung angegeben. In der Folge fanden Gespräche zwischen dem AfA und dem Geldinstitut statt. Das Geldinstitut zog personalrechtliche Konsequenzen. Dies hatte einen „Abschreckungseffekt“. Laut dem AfA wird seitdem das Formblatt A von Beschäftigten dieses Geldinstituts wahrheitsgemäß ausgefüllt.

(3) In verschiedenen Fällen gaben Antragstellende im Formblatt A an, keine Leistungen von ihren Arbeitgebern zu erhalten. Im Formblatt B gab die Fortbildungsstätte jedoch als Rechnungsempfänger den Arbeitgeber an. In anderen Fällen ergab sich aus den Antragsunterlagen der Arbeitgeber. Er war dem AfA als fördernd bekannt. Hier konnte das AfA gezielt nachfragen. Es deckte so unzutreffende Angaben der Antragstellenden auf und konnte Leistungen der Arbeitgeber bei der Festsetzung des AFBG berücksichtigen.

(4) In einem weiteren Fall war dem AfA bekannt, dass der Arbeitgeber bereits mehrfach Beschäftigte gefördert hatte. Der Antragsteller hatte allerdings angegeben keine Förderung zu erhalten. Das AfA bat deshalb den Antragsteller eine Bestätigung des Arbeitgebers hierüber vorzulegen. Daraufhin erklärte der Antragsteller, dass er bei seinem Arbeitgeber keine Förderung beantragt habe und auch nicht möchte, dass dieser davon erfährt. Das AfA bewilligte hier Leistungen nach dem AFBG.

(5) Verschiedene Arbeitgeber werben zudem aktiv auf ihren Internetseiten mit der Unterstützung von beruflicher Bildung, um sich für potenzielle Bewerber als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren.

2.2.3 Arbeitgeberbestätigung

(1) Aus einer früheren Abfrage des Bundesrechnungshofes ist bekannt, dass in einem Land Antragstellende aus häufig fördernden Branchen grundsätzlich nur gefördert werden, wenn sie zuvor eine Negativbescheinigung ihres Arbeitgebers vorgelegt haben. Darin bescheinigt der Arbeitgeber, dass seinerseits weder aktuell noch zu einem späteren Zeitpunkt eine Förderung vorgesehen ist. Diese Bescheinigung wird auch dann angefordert, wenn Antragstellende die entsprechende Frage zu Leistungen ihrer Arbeitgeber im Formblatt A verneint haben.

(2) Eine telefonische Nachfrage ergab, dass in diesem Land für eine Negativbescheinigung kein gesondertes Formblatt verwendet wird. Vielmehr werden die Antragstellenden in der Eingangsbestätigung zu ihrem AFBG-Antrag um Vorlage einer Bestätigung ihres Arbeitgebers gebeten. Die entsprechende Auskunftspflicht wird auf § 21 AFBG gestützt.

2.2.4 Keine Meldepflicht der Fortbildungsstätten

Ein Bildungsanbieter hatte das BMBF im Jahr 2010 darüber informiert, dass die Zahl seiner mit AFBG-geförderten Teilnehmer/innen, die gleichzeitig eine Förderung durch den Arbeitgeber erhalten, gestiegen sei und zwischenzeitlich die Zahl von 500 Fällen deutlich übersteige. Dem AFBG sei nicht zu entnehmen, dass von Seiten der Fortbildungsstätte eine Informationspflicht über diesen Tatbestand im Einzelfall gegenüber dem AfA bestehe. In der Akte des BMBF fanden sich hierzu zwei handschriftliche Vermerke. In einem Vermerk hieß es „Az. ... (3. Änderungsgesetz zum AFBG) anlegen u. dies zum Materialband nehmen“. Der andere Vermerk lautete: „vormerken für Änderung des § 21 Abs. 1 AFBG“.

Die hier angedachte Gesetzesänderung ist weder im 3. Gesetz zur Änderung des AFBG, noch im 4. Gesetz zur Änderung des AFBG (4. AFBG-ÄndG) vorgenommen worden.

2.2.5 Vorgaben des BMBF zur Identifikation von Arbeitgeberleistungen und deren Umsetzung im Vollzug

(1) Zur Aufdeckung von gleichzeitigen Förderungen nach dem AFBG und durch Arbeitgeber haben wir eine E-Mail des BMBF aus dem Jahr 2010 an die Obersten Landesbehörden sowie fachaufsichtsführenden Stellen in den Ländern

vorgefunden. Sie war Reaktion auf das obige Schreiben eines Bildungsanbieters.²³ Hierin heißt es: „... wie wir ... erfahren haben, scheint die Quote derjenigen Teilnehmenden, die neben dem AFBG auch eine finanzielle Unterstützung vom Arbeitgeber erhalten, deutlich gestiegen zu sein ... Oftmals ist es wohl so, dass Arbeitgeberleistungen erst nachträglich (nach Antragstellung im AFBG) beantragt und gewährt werden. Ob und inwieweit die Teilnehmer/innen diesen Umstand Ihnen dann melden, vermag ich nicht zu beurteilen. Angesichts der deutlich angestiegenen Zahl bitte ich Sie, verstärkt zu hinterfragen, ob und inwieweit Arbeitgeberleistungen beansprucht werden/wurden und ggf. entsprechend zu reagieren.“

(2) Unsere Erhebungen haben ergeben, dass nach Ende der Förderung keine Leistungen der Arbeitgeber von den Geförderten gemeldet werden. Auch den ÄfA war kein einziger Fall bekannt. Vereinzelt teilten Geförderte während der Aufstiegsfortbildung mit, dass ihr Arbeitgeber nachträglich fördern werde.

(3) Nachfragen der ÄfA zu Arbeitgeberförderungen fanden wir nur selten vor. Sie betrafen Fragen, die sich bei der Antragsbearbeitung ergaben. Es handelt sich um die oben²⁴ geschilderten Fälle, in denen sich als fördernd bekannte Arbeitgeber aus den Antragsunterlagen ergaben oder Fälle, in denen die Antragsunterlagen in sich widersprüchlich waren.

2.2.6 Hinweise auf „Kontrollprobleme“

(1) In den von uns im BMBF erhobenen Akten haben wir an verschiedenen Stellen Hinweise gefunden, dass bei Leistungen von Arbeitgebern im Vollzug „Kontrollprobleme“ auftreten können:

- In einer Zusammenstellung der Änderungsvorschläge für eine AFBG-Novelle aus dem Jahr 2006 heißt es zu § 10 Absatz 1 Satz 2 AFBG: „Kontrollproblem: Versicherung im Antrag und nach Beendigung der Fortbildung nötig seitens Antragsteller.“
- In einer weiteren Zusammenstellung von Änderungsvorschlägen für das 2. AFBG-ÄndG aus dem Jahr 2006 hat das BMBF festgehalten: „Kontrollproblem: Wie kann sichergestellt werden, dass keine Umgehung erfolgt etwa durch erst nachträgliche Zahlungen des Arbeitgebers z. B. bei

²³ Tz. 2.2.4.

²⁴ Tz. 2.2.1 (3), 2.2.2 (1) und (3).

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

- Im Protokoll einer Sitzung der Obersten Bundes- und Landesbehörden zum AFBG (OBLAFBG) aus dem Jahr 2006 ist zu Förderungen von Arbeitgebern festgehalten: „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.“
- Auch in einer von uns beim BMBF erhobenen E-Mail aus dem Jahr 2012 hat eine fachaufsichtsführende Stelle erklärt, dass eine Bezuschussung von Fortbildungen durch Arbeitgeber nur schwer zu kontrollieren sei, wenn sie nicht vom Antragsteller selbst angegeben werde.

(2) Diese Feststellungen bestätigen sich in der Praxis. So erfuhren wir in einem AfA von der telefonischen Nachfrage eines Arbeitgebers. Er erkundigte sich beim AfA nach den Modalitäten einer Förderung nach dem AFBG. Dabei signalisierte er zunächst seine Bereitschaft, den Darlehensanteil der Förderung zu übernehmen. Nach dem Hinweis des AfA, dass Leistungen des Arbeitgebers anteilig auf den Darlehens- und den Zuschussanteil im AFBG angerechnet werden, nahm er hiervon im Telefonat mit dem AfA Abstand. Ob und inwiefern er dennoch (nachträglich) eine Förderung gewährte, war nicht zu ermitteln.

In einem anderen Fall plante ein Antragstellender eine Aufstiegsfortbildung. Im Formblatt A gab er an, keine Leistungen seines Arbeitgebers zu erhalten. Die Fortbildungsstätte gab im Formblatt B an, dass der Rechnungsempfänger der Antragstellende sei. Das AfA bewilligte Leistungen nach dem AFBG. Unsere Internetrecherchen ergaben, dass der betreffende Arbeitgeber auf seiner Internetseite als „Arbeitgeberleistungen“ angibt: „Aus- und Weiterbildungen: Finanzielle Unterstützung bei Nutzen für die Unternehmung“.

2.3 Würdigung

(1) Die Sachbearbeitenden können mit den ihnen zur Verfügung stehenden Erkenntnismöglichkeiten weder das Erklärungsprinzip umsetzen noch dem Untersuchungsgrundsatz genügen.

Das Erklärungsprinzip kann nur dann uneingeschränkt angewandt werden, wenn alle benötigten Informationen vorhanden sind, um die Plausibilität der Angaben der Antragstellenden zu überprüfen. Für eine solche

Plausibilitätsprüfung fehlt es häufig an Erkenntnissen zum Arbeitgeber und/oder zu dessen möglichen Förderungen. Antragstellende müssen weder ihre Arbeitgeber in den Antragsunterlagen nennen, noch existieren Listen fördernder Arbeitgeber.

Auch zur Wahrung des Untersuchungsgrundsatzes fehlen wesentliche Voraussetzungen. Eine verstärkte Nachfrage der ÄfA, wie vom BMBF erbeten, ist nur bei konkreten Anhaltspunkten für Arbeitgeberleistungen möglich. An diesen Anhaltspunkten fehlt es, wenn sich weder aus dem Lebenslauf noch aus sonstigen Unterlagen der Arbeitgeber ergibt und/oder wenn den Sachbearbeitenden der Arbeitgeber oder die Branche nicht als fördernd bekannt ist. Hieran fehlt es auch, wenn der Arbeitgeber, wie in dem geschilderten Fall, noch im Telefonat gegenüber dem AfA Abstand von einer Förderung nimmt. Gleiches gilt auch für Internetrecherchen. Den Sachbearbeitenden steht nicht die nötige Zeit zur Verfügung, um im Internet bei einzelnen Arbeitgebern nach Hinweisen auf eine finanzielle Unterstützung von Aufstiegsfortbildungen zu recherchieren.

Die Ausgestaltung von Webseiten liegt zudem im Belieben der Arbeitgeber. Sie sind damit keine zuverlässige Auskunftsource. Überdies sind die Arbeitgeber nicht immer bekannt, so dass nicht in allen Fällen Recherchen in Betracht kommen. Um eine Gleichbehandlung aller Antragstellenden zu gewährleisten, wäre aber eine Recherche und ggf. eine Nachfrage in jedem Einzelfall erforderlich.

(2) In der oben genannten E-Mail²⁵ hat das BMBF ausdrücklich auf nachträglich gewährte Leistungen von Arbeitgebern hingewiesen. Unsere Erhebungen haben aber ergeben, dass nach Ende der Aufstiegsfortbildung keine Leistungen gemeldet werden. Eine Nachfrage der Sachbearbeitenden bei allen Antragstellenden nach Ende der Maßnahme ist aufgrund der Personalausstattung der ÄfA nicht zu leisten. Sie findet in der Praxis auch nicht statt.

(3) Unsere Erhebungen haben zudem ergeben, dass Leistungen von Arbeitgebern nicht pauschal nach bestimmten Kriterien zu identifizieren sind. Arbeitgeber gewähren beispielsweise nicht allen Beschäftigten ihres Betriebes Leistungen. Diese einzelfallbezogene Entscheidungspraxis der Arbeitgeber erschwert die Sachbearbeitung. Sachbearbeitende müssen in jedem Einzelfall, in dem

²⁵ Tz. 2.2.5 (1).

Arbeitgeber als fördernd bekannt sind, Antragstellende aber angeben, keine Förderung zu erhalten, nachfragen ob die Angaben zutreffend sind. Dies ist zeitaufwändig. Oftmals sind Antragstellende auch (mehrfach) an die Rückmeldung zu erinnern.

(4) Auch die Angaben in den Formblättern sind nicht aussagekräftig, wie die von uns aufgezeigten Beispiele mit nachträglichen Rechnungsumschreibungen oder anteiligen Arbeitgeberförderungen zeigen. Die ursprünglichen Angaben im Formblatt B können durch die Rechnungsumschreibung im Verlauf der Maßnahme unrichtig werden. Bei anteiligen Arbeitgeberförderungen werden nicht die Arbeitgeber, sondern die Antragstellenden als Rechnungsempfänger ausgewiesen. Die Frage nach dem „Ob“ von Arbeitgeberleistungen ist zudem als einzige der Fragen nach anderweitigen Leistungen im Formblatt A von der Nachweispflicht ausgenommen.

(5) Eine Plausibilitätsprüfung kann unter diesen Voraussetzungen von den Sachbearbeitenden nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand vorgenommen werden. Die Anwendung des Erklärungsprinzips verbietet sich dadurch.

(6) Das BMBF hat aus seinen eigenen sowie den von Dritten getroffenen Aussagen zu Kontrollproblemen keine Konsequenzen gezogen. Es hat bisher keine Maßnahmen ergriffen, die eine wirksame Kontrolle bundesweit sicherstellen und dem Untersuchungsgrundsatz Rechnung tragen oder eine Anwendung des Erklärungsprinzips gestatten. Einzig hat es im Jahr 2017 das Formblatt A um den Hinweis auf spätere oder nachträgliche Kostenerstattungen des Arbeitgebers ergänzt. Eine Nachweispflicht oder eine Negativbestätigung hat es dagegen nicht vorgesehen.

Das BMBF hat auch nicht, wie in den von uns vorgefundenen handschriftlichen Aktenvermerken angedacht, eine Meldepflicht der Fortbildungsstätten in das AFBG aufgenommen. Eine solche Pflicht hätte jedoch auch nur in Teilen die Identifikation von Arbeitgeberleistungen ermöglicht. Den Fortbildungsstätten werden nicht alle Fälle mit Arbeitgeberleistungen bekannt. Sie erfahren nur dann davon, wenn die Rechnung von Anfang an auf den Arbeitgeber ausgestellt werden soll oder nachträglich von ihnen eine Rechnungsumschreibung verlangt wird. Nur im letzteren Fall kann eine Meldung der Fortbildungsstätten hilfreich sein. Im erstgenannten Fall ergibt sich der Sachverhalt bereits aus dem Formblatt B.

(7) Ein effektiver, ordnungsgemäßer und bundeseinheitlicher Vollzug ist derzeit nicht gewährleistet. Die aufgezeigten Unzulänglichkeiten bei der Sachverhaltsaufklärung und -überprüfung machen die Grundentscheidung des Gesetzgebers zunichte. Er hat mit dem 2. AFBG-ÄndG auch die Anrechnung von Leistungen privater Arbeitgeber auf den Maßnahmebeitrag ins Gesetz aufgenommen. Arbeitgeberleistungen sind nunmehr grundsätzlich anzurechnen. Damit hat der Gesetzgeber eine klare Entscheidung getroffen, um dem Grundsatz der Subsidiarität staatlicher Leistungen Rechnung zu tragen und Doppelförderungen auszuschließen. Staatliche Leistungen sind nur dann zu gewähren, wenn die Aufstiegsfortbildung nicht anderweitig gesichert ist. Antragstellende sollen nur die Kosten geltend machen können, die sie selbst zu tragen haben. Werden die Kosten der Fortbildung bereits anderweitig übernommen, besteht kein Grund zur staatlichen Förderung. Dies muss sich im Gesetzesvollzug niederschlagen.

Wir sehen hier strukturelle Defizite in der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Es fehlt derzeit an der gebotenen Transparenz. Eine wirksame Aufdeckung oder gar Verhinderung von Doppelförderungen ist mit den zur Verfügung stehenden Mitteln nicht möglich. Es hängt von „Sonderwissen“ und Zufällen ab, ob unzutreffende Angaben zu Arbeitgeberförderungen aufgedeckt werden. Die Möglichkeit der Sachbearbeitenden zu Nachfragen, die zur Verfügung stehende Zeit für eigene Recherchen oder das zufällige Wissen darf aber nicht entscheidend für die Qualität des Vollzugs sein. Daher müssen objektive und auf alle Antragstellenden gleichermaßen anwendbare Überprüfungsmöglichkeiten geschaffen werden, um unzutreffende Angaben oder nachträgliche Leistungen aufzudecken. Die erforderliche Transparenz über Arbeitgeberleistungen ist nur dann herzustellen, wenn die Arbeitgeber selbst in jedem Einzelfall Angaben zu gewährten oder geplanten Leistungen machen (müssen), eine Meldepflicht bei späteren Änderungen haben und die Pflichten zur Mitwirkung sowie zu richtigen und vollständigen Angaben bußgeldbewehrt sind. Insofern erscheint eine generelle Arbeitgeberbestätigung, wie sie bereits jetzt für bestimmte Branchen in einem Land genutzt wird, zielführend. Diese kann in Form eines Zusatzes zum Bescheidtext einer Eingangsbestätigung, wie in dem betreffenden Land, oder mittels eines Formblatts angefordert werden.

Eine solche Bestätigung stößt allerdings dann an ihre Grenzen, wenn Antragstellende nicht möchten, dass ihre Arbeitgeber von der Aufstiegsfortbildung

erfahren. Hier sind Alternativen erforderlich. Antragstellende können beispielsweise ihre Angaben glaubhaft machen. Vor diesem Hintergrund ist zudem eine direkte Anforderung der Bestätigung bei den Arbeitgebern durch die ÄfA nicht sachdienlich. Sie könnte Interessenten vom Beantragen von Leistungen nach dem AFBG abhalten.

Eine Bestätigung stößt auch dann an ihre Grenzen, wenn Antragstellende angeben, keinen Arbeitgeber zu haben. Auch hier ist von ihnen in geeigneter Form, z. B. durch Vorlage eines Aufhebungsvertrages oder eines (Einstellungs-)Bescheids der Agentur für Arbeit, zu belegen, dass sie während der Dauer der Maßnahme nicht erwerbstätig sind.

2.4 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, aus den Feststellungen zu „Kontrollproblemen“ Konsequenzen zu ziehen. Das BMBF sollte bundesweit die ÄfA zum Einfordern von Arbeitgeberbestätigungen verpflichten. Dies sollte für alle förderfähigen Maßnahmen gelten. Die Bestätigung sollte verbindliche Angaben der Arbeitgeber zu Art, Umfang und Höhe (Brutto oder Netto) ihrer Förderung sowie zu möglichen nachträglichen Leistungen enthalten. Das BMBF sollte hierzu bundeseinheitliche Vorgaben machen. Die Mitwirkungspflicht der Arbeitgeber sowie die Pflicht zu richtigen und vollständigen Angaben sollte bußgeldbewehrt sein. Wir haben erwartet, dass das BMBF etwaige Anpassungen des AFBG mit dem nächsten Änderungsgesetz initiiert. Antragstellende, die angeben, keinen Arbeitgeber zu haben, sollten dies nachweisen. Für Antragstellende die nicht möchten, dass ihr Arbeitgeber von der Aufstiegsfortbildung erfährt, sollte eine eigenständige Regelung getroffen werden. Sie sollten glaubhaft machen und verbindlich zu erklären haben, dass sie keine Leistungen erhalten. Wir haben zudem erwartet, dass das BMBF Vollzugshinweise erstellt.

2.5 Stellungnahme

Das BMBF hat mitgeteilt, dass es unsere Empfehlung zur Identifikation von Arbeitgeberleistungen mittels einer Arbeitgeberbestätigung prüfen werde. Weiter werde es dies im Rahmen der OBLAFBG mit den Ländern erörtern und uns über das Ergebnis informieren.

2.6 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat zu unserer Empfehlung nicht konkret Stellung bezogen. Es hat lediglich eine Prüfung sowie die Erörterung mit den Ländern zugesagt. Aus der Stellungnahme des BMBF geht nicht hervor, wie lange seine Prüfung andauern wird. Zudem bleibt offen, wann und wie die Abstimmung mit den Ländern stattfinden soll. Offen bleibt weiterhin, ob diese schriftlich stattfindet oder ob sich das BMBF die Abstimmung für eine künftige Sitzung der OBLAFBG vorbehält. Es ist damit ungeklärt, ob, wie und wann das BMBF unsere Empfehlung weiterverfolgt.

(2) Hinweise auf Kontrollprobleme bei Arbeitgeberleistungen finden sich seit mehr als zehn Jahren in den Akten des BMBF. Es hat nunmehr aktiv eine Lösung herbeizuführen. Dazu ist es erforderlich, dass es seine Prüfung rasch abschließt und zielgerichtet Maßnahmen ergreift. Angesichts der derzeitigen Haushaltslage infolge der Corona-Pandemie hat der Bund alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die vermeidbare Ausgaben verhindern. Dazu gehört auch, dass möglichen Doppelförderungen sachgerecht begegnet wird.

(3) Wir halten an unserer Empfehlung fest. Wir erwarten, dass das BMBF unverzüglich initiativ tätig wird. Es hat darauf hinzuwirken, dass den Sachbearbeitenden die notwendigen Informationen zu Arbeitgebern und deren möglichen Leistungen bereits bei der Antragsbearbeitung zur Verfügung stehen. Nur so können Arbeitgeberleistungen bei der Leistungsermittlung berücksichtigt werden.

(4) Wir bitten, uns über das Ergebnis der Prüfung sowie das Veranlasste zu unterrichten. Weiter bitten wir, uns bereits jetzt die beabsichtigte Form der Abstimmung mit den Obersten Landesbehörden mitzuteilen. Wir bitten auch, uns – wie angekündigt – unverzüglich über die Ergebnisse dieser Abstimmung zu informieren.

(5) Wir behalten uns ein Nachfrage- sowie ein Bemerkungsverfahren vor.

3 Rechnungsumschreibung

3.1 Sachverhalt

Nach dem Subsidiaritätsgrundsatz sollen Antragstellende nur die Kosten geltend machen können, die sie selbst zu tragen haben; Geförderte sollen nur Leistungen für Kosten behalten dürfen, die sie selbst zu tragen haben.

Bereits im Jahr 2010 hat ein AfA das BMBF darauf hingewiesen, dass während oder nach einer Maßnahme Arbeitgeber von den Fortbildungsstätten eine Umschreibung der Rechnung auf ihren Namen verlangen. Die Angaben im Formblatt B können dadurch im Verlauf einer Maßnahme unrichtig werden.

Es besteht derzeit keine Verpflichtung der Fortbildungsstätten, eigeninitiativ dem AfA eine solche Umschreibung zu melden.

3.2 Würdigung

Bei einer nachträglichen Rechnungsumschreibung können sich die von den Geförderten zu tragenden Kosten reduzieren. Die ursprünglich festgesetzte Leistung ist möglicherweise zu hoch. Die ÄfA müssen hier ggf. einen Änderungsbescheid erlassen. Es fehlt aber an objektiven Erkenntnismöglichkeiten der ÄfA zu den Änderungen. Die in den handschriftlichen Aktenvermerken angedachte Änderung des § 21 AFBG, hinsichtlich einer Meldepflicht der Fortbildungsstätten bei Bekanntwerden von Arbeitgeberförderungen, ist bisher nicht umgesetzt worden.²⁶ Erforderliche Leistungsanpassungen können die ÄfA aber ohne Kenntnis der Umschreibung nicht vornehmen. Geförderte erhalten deshalb möglicherweise Leistungen, die ihnen nicht oder nicht in dieser Höhe zustehen.

3.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, in § 21 Absatz 1 Satz 2 AFBG eine Verpflichtung der Fortbildungsstätten aufzunehmen, wonach diese Rechnungsumschreibungen unverzüglich dem zuständigen AfA mitzuteilen haben. Das Formblatt B sollte hieran angepasst werden.

3.4 Stellungnahme

Das BMBF hat zugesagt eine entsprechende Gesetzesänderung bei einer nachfolgenden AFBG-Novelle zu prüfen.

3.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat lediglich eine Prüfung unserer Empfehlung zugesagt. Damit ist offen, ob und wann es sie umsetzen wird.

(2) Wir sehen, dass der von uns erhobene Aktenvermerk zu einer möglichen Gesetzesänderung aus dem Jahr 2010 datiert. Nunmehr sind zehn Jahre

²⁶ Vgl. Tz. 2.2.4.

vergangen. In dieser Zeit ist das AFBG mehrfach novelliert worden. Das im Aktenvermerk in Bezug genommene 3. Gesetz zur Änderung des AFBG datiert aus dem Jahr 2016, das 4. AFBG-ÄndG aus dem Jahr 2020. Bei diesen Gesetzesänderungen ist der Aktenvermerk nicht berücksichtigt worden. Wir haben Zweifel, ob sich daran künftig etwas ändern wird. Wir erwarten, dass das BMBF die Problematik unverzüglich aktiv angeht und eine entsprechende Gesetzesänderung vorbereitet.

(3) Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

4 Meisterstück

4.1 Sachverhalt

(1) Mit dem Maßnahmebeitrag werden unter anderem die fachpraktische Arbeit in der Meisterprüfung des Handwerks sowie vergleichbare Arbeiten in anderen Wirtschaftsbereichen bis zur Hälfte der dem Teilnehmer oder der Teilnehmerin entstandenen Materialkosten gefördert, höchstens jedoch bis zu einem Gesamtbetrag von 2 000 Euro (sog. Meisterstück).²⁷

(2) Den Geförderten sollen nur die von ihnen selbst zu tragenden Kosten erstattet werden. Der Maßnahmebeitrag ist deshalb, wie oben dargelegt, um Leistungen der Arbeitgeber zu mindern.²⁸ Auch dies ist Ausdruck des Grundsatzes der Subsidiarität staatlicher Leistungen. Materialien für das Meisterstück sind aber oftmals nicht frei verkäuflich zu erwerben, sondern als Spezialbedarf nur über den Fachgroßhandel zu beziehen. Als Privatpersonen haben die Geförderten hierzu keinen Zugang. Sie beziehen deshalb die Materialien oftmals über ihren aktuellen oder einen früheren Arbeitgeber. Er ist Rechnungsempfänger. Die ÄfA prüften in diesen Fällen nicht, ob der Geförderte dem Rechnungsempfänger anschließend die Rechnung erstattet hatte. Sie ließen sich keine Belege hierüber vorlegen, sondern erstatteten die auf den Dritten lautende Rechnung.

²⁷ § 12 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AFBG.

²⁸ Vgl. oben Tz. 1.1.2 sowie § 10 Absatz 1 AFBG.

4.2 Würdigung

Vorliegend besteht die Gefahr von verdeckten Mehrfachförderungen. Arbeitgeber können auf eine Kostenerstattung der Rechnungen durch ihre Arbeitnehmer verzichten. Als Rechnungsempfänger können sie diese zudem steuerlich als Betriebsausgaben geltend machen. Um den Vorgaben des AFBG Rechnung zu tragen, sind Belege über die Kostenerstattung zu fordern.

4.3 Empfehlung

Wir haben dem BMBF empfohlen, die ÄfA aufzufordern, Nachweise über eine Erstattung der Kosten des Meisterstücks zu verlangen, wenn der Geförderte nicht Rechnungsempfänger ist.

4.4 Stellungnahme

Das BMBF hat unsere Empfehlung als sinnvoll erachtet. Es hat hierzu angekündigt, den Ländern in der kommenden OBLAFBG-Sitzung anzuraten, die Fachaufsicht an dieser Stelle zu verstärken.

4.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat sich zu unserer Empfehlung nicht konkret geäußert. Es hat lediglich angemerkt, dass sie sinnvoll sei. Im Übrigen überlässt es aber deren Umsetzung den Ländern. Sie sollen, nach den Vorstellungen des BMBF, an dieser Stelle ihre Fachaufsicht verstärken. Hierzu hat das BMBF eine Behandlung auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG zugesagt.

(2) Wir sehen, dass das BMBF unsere Feststellungen auf der Sitzung der OBLAFBG thematisieren will. Hierzu weisen wir darauf hin, dass die von uns festgestellten Vollzugsdefizite nicht durch eine bloße Verstärkung der Fachaufsicht zu beheben sind. Notwendig sind vielmehr eindeutige Vollzugshinweise für die Sachbearbeitenden im Protokoll der OBLAFBG oder in einem gesonderten Erlass. Wir erwarten, dass das BMBF hier die Initiative ergreift und tätig wird.

(3) Wir halten an unserer Empfehlung fest. Wir erwarten, dass uns das BMBF über die ergriffenen Maßnahmen und über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG unverzüglich unterrichtet. Gesondert zum Meisterstück gefertigte Erlasse sind uns sofort nach ihrer Erstellung zu übersenden.

(4) Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

5 Arbeitgeberleistungen und Förderung durch Dritte

5.1 Sachverhalt

(1) Im AFBG²⁹ ist vorgesehen, dass, soweit Geförderte für denselben Zweck Leistungen von Arbeitgebern erhalten, der Maßnahmebeitrag nach den um diese Leistungen geminderten Kosten zu bemessen ist. Bei unseren Erhebungen fanden wir Vereinbarungen vor, nach denen Arbeitgeber nur den Teil übernehmen der nicht von „Dritten“, „einem anderen Leistungsträger“ oder „nach dem AFBG“ gefördert wird. Diese Vereinbarungen verpflichten die Beschäftigten, notwendige Anträge für andere Förderungen zu stellen.

(2) Fraglich ist, wie hier die Leistungen nach dem AFBG zu berechnen sind:

- Legt man die Sicht der Arbeitgeber zugrunde, so müssten zunächst die Leistungen nach dem AFBG berechnet werden. Sie werden teils als Zuschuss und teils als Darlehen gewährt.³⁰ Nicht von einem Dritten gefördert im Sinne dieser Vereinbarungen ist der Darlehensanteil.
- Nach dem AFBG müssten aber zunächst die Leistungen der Arbeitgeber abschließend beziffert werden. Dies ist allerdings nach den uns vorliegenden Vereinbarungen nicht möglich. Würde man hier den Zuschuss- und den Darlehensanteil ermitteln und als Beitrag des Arbeitgebers den Darlehensanteil im Fachverfahren erfassen, so entspräche dies grundsätzlich dessen Sicht. Allerdings würde dann die nach § 10 Absatz 1 Satz 2 AFBG zugrunde zu legende Förderung des Arbeitgebers bei der Leistungsberechnung im Fachverfahren erneut in einen Zuschuss- und einen Darlehensanteil aufgespalten. Hierdurch ergäbe sich betragsmäßig ein anderer Zuschuss und dadurch möglicherweise ein anderer Anteil der Arbeitgeber. Folge wäre eine unendliche Kette an Berechnungen mit dem Ergebnis, dass sich der Anteil der Arbeitgeber fortlaufend bei jeder Berechnung verringern würde.

²⁹ § 10 Absatz 1 Satz 2 AFBG.

³⁰ Maßnahmebeitrag: 40 % Zuschuss und 60 % Darlehen (§ 12 Absatz 1 Satz 2 AFBG), abzüglich eines Pauschalbetrages von 103 Euro; Unterhaltsbeitrag: 50 % Zuschuss und 50 % Darlehen (§ 12 Absatz 2 Satz 2 AFBG), Kindererhöhungsbetrag: 55 % Zuschuss und 45 % Darlehen (§ 12 Absatz 2 Satz 3 AFBG); Kinderbetreuungszuschlag: 100 % Zuschuss (§ 12 Absatz 2 Satz 3 AFBG).

(3) Gleiches gilt für den Unterhaltsbeitrag. Hier werden Leistungen zum Lebensunterhalt nur gewährt, soweit die dafür erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen.³¹ Auch hier ist nach dem AFBG zunächst zu bestimmen, inwieweit Antragstellende sonstige Leistungen erhalten, während nach den Vereinbarungen zunächst die Festsetzung der Leistungen nach dem AFBG erforderlich wäre.

(4) Nach bestandener Prüfung³² kann das gewährte Darlehen teilweise erlassen werden. Dies kann nach den genannten Vereinbarungen die Arbeitgeberleistung weiter reduzieren. Hier kann eine vollständige Neuberechnung der Gesamtförderung notwendig werden. Folge der Vereinbarungen wäre ebenfalls eine unendliche Kette an Berechnungen mit fortlaufender Verringerung des Anteils der Arbeitgeber.

(5) Wir haben bei unseren Erhebungen verschiedene Lösungsmöglichkeiten vorgefunden:

- In einem von uns erhobenen Fall rechnete das AfA die zugesagte Leistung des Arbeitgebers an und berücksichtigte den Passus „Der Arbeitgeber trägt die Kosten der Fortbildungsmaßnahme ..., soweit diese nicht von einem anderen Leistungsträger übernommen werden“ nicht.
- Ein Land hatte dem BMBF zur Beratung auf einer Sitzung der OBLAFBG vergleichbare Fälle gemeldet: „Aktuell liegen Fälle vor, bei denen der Arbeitgeber eine schriftliche Vereinbarung mit den fortbildungswilligen Arbeitnehmern trifft, dass er die Kosten für die Kurs- und Fortbildungsmaßnahme insoweit übernimmt, als sie nicht durch Fördermaßnahmen Dritter gedeckt werden. Die Teilnehmer der Fortbildungsmaßnahme sind des Weiteren verpflichtet, jede Möglichkeit etwaiger Förderungen zu nutzen, insbesondere einen Antrag auf AFBG zu stellen. Der Förderbetrag ist dem Arbeitgeber umgehend nach Zahlung unaufgefordert zu erstatten. In einem Fall hat die Ausgangsbehörde die Bewilligung eines Maßnahmebeitrags jeweils vollständig abgelehnt. Es wird ... im Widerspruchsverfahren geprüft, ob ggf. eine anteilige Förderung möglich ist. Dabei wäre eine Möglichkeit, im Vorfeld den Zuschussanteil unter Berücksichtigung der Gesamtlehrgangskosten zu ermitteln und den entstehenden Differenzbetrag (=

³¹ § 1 Satz 2 AFBG.

³² Bestehensserlass nach § 13b Absatz 1 AFBG.

Darlehensanteil), als Beitrag des Arbeitgebers zu erfassen. Als tatsächliche Lehrgangskosten wäre dann lediglich der niedrigere Zuschussanteil der Kosten vorzugeben. Problematisch ist ..., dass dann bei der Berechnung mit den geringeren Lehrgangskosten, sich auch ein geringerer Zuschussanteil (und dadurch wieder ein höherer Arbeitgeberzuschuss) errechnen wird. ... Problematisch ist im Weiteren ..., dass der Arbeitgeber, dann seine Leistung ja wiederum an die tatsächlichen Förderverhältnisse anpassen wird und sich somit fortlaufend ein geänderter anrechenbarer Kostenbeitrag in der Förderberechnung ergibt. Es liegt hier ein privatrechtlicher Vertrag vor, den man auch nicht ohne Weiteres beeinflussen kann."

(6) Bundesweite Vorgaben zur Bearbeitung solcher Fälle haben wir nicht vorgefunden. Im Sitzungsprotokoll der OBLAFBG ist die von einem Land zur Beratung vorgeschlagene Thematik nicht behandelt worden. Dort heißt es lediglich pauschal: „Angaben über geplante oder bereits gewährte Arbeitgeberleistungen zur finanziellen Unterstützung der Fortbildungsmaßnahme sind bei Zweckidentität konsequent gemäß § 10 Absatz 1 Satz 2 AFBG zu berücksichtigen, um dem Grundsatz der Subsidiarität der AFBG-Förderung zu entsprechen. Es sollen nur die Maßnahmekosten geltend gemacht werden können, die von den Teilnehmern selbst zu tragen sind. Werden die Kosten der Fortbildung bereits anderweitig übernommen, besteht kein Grund zur staatlichen Förderung. ... Im Rahmen der jeweiligen Einzelfallentscheidung ist ... die Zweckidentität der Leistungen zu überprüfen.“ Zu einem erneuten Hinweis des Landes („Aus unserer Sicht wird im Protokoll nicht konkret auf unsere Fragestellung eingegangen bzw. das geschilderte Problem nicht zu einer Lösung gebracht. Wir wären ... um eine weitere Konkretisierung für die praktische Handhabbarkeit [im Protokoll oder per E-Mail] sehr dankbar.“) fanden wir in den von uns im BMBF erhobenen Akten keine Reaktion des BMBF.

5.2 Würdigung

(1) In der Praxis werden verschiedene Möglichkeiten zur Lösung derartiger Fälle genutzt. Bereits aus der E-Mail eines Landes an das BMBF ergeben sich zwei verschiedene Bearbeitungswege. In dem von uns vor Ort erhobenen Fall wird ein dritter Weg beschritten. Es sind deshalb bundesweite Vorgaben erforderlich, um sicherzustellen, dass die Entscheidung des Gesetzgebers für eine

Subsidiarität staatlicher Leistungen, umgesetzt wird. Auch ein bundeseinheitlicher Vollzug ist anders nicht gesichert.

(2) Der Gesetzgeber hat mit dem Subsidiaritätsgrundsatz eine klare Vorgabe geschaffen. Die Förderung von Aufstiegsfortbildungen ist eine freie Entscheidung des Arbeitgebers. Auch die Ausgestaltung der Förderung liegt in seiner Hand. Hierbei hat er aber die Regelungen des AFBG zu beachten. Nur so kann dem Sonderverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Rechnung getragen werden. Der Arbeitgeber legt die Konditionen fest, der Arbeitnehmer hat hierauf kaum Einflussmöglichkeiten. Er kann sich nur für oder gegen das Angebot des Arbeitgebers entscheiden und muss die hieraus resultierenden Konsequenzen für seine AFBG-Leistungen tragen. Es muss daher sichergestellt sein, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor der Abgabe der für die Antragsbearbeitung verbindlichen und von uns oben³³ empfohlenen Arbeitgeberbestätigung über die Gesetzeslage informiert sind. Dies verhindert zugleich, dass der Subsidiaritätsgrundsatz ins Leere läuft, indem Arbeitgeber und Arbeitnehmer ihn mit privatrechtlichen Vereinbarungen überlagern.

5.3 Empfehlung

(1) Wir haben empfohlen, zur Sicherung eines bundeseinheitlichen Vollzugs Vorgaben für die Sachbearbeitung zu erstellen. Zusätzlich haben wir darauf hingewiesen, dass unendliche „Kettenberechnungen“ weder sachgerecht noch im Vollzug zu leisten sind. Sie entlasten die Arbeitgeber über Gebühr, belasten gleichzeitig die ÄfA mit unverhältnismäßigem Aufwand und widersprechen der gesetzgeberischen Grundentscheidung.

(2) Wir haben auch angeregt, in der von uns unter Tz. 2.4 empfohlenen Arbeitgeberbestätigung eine betragsmäßig (Brutto oder Netto) bezifferte verbindliche Angabe der Arbeitgeberförderung zu verlangen. Zugleich sollte auf die Rechtslage hingewiesen und klargestellt werden, dass die von uns Eingang dargestellten Vereinbarungen dem AFBG widersprechen. Wir haben zudem empfohlen, förderrechtliche Konsequenzen ihrer Nutzung, entsprechend den oben von uns angeregten Vorgaben, aufzuzeigen.

³³ Tz. 2.4.

5.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat darauf hingewiesen, dass das Ministerium eines Landes viele Fälle als problematisch ansehe. Dies betreffe sowohl das Feststellen von Arbeitgeberleistungen wie auch das erneute Aufgreifen von Fällen zum Ende der Maßnahme. Die Anrechnung geschehe vor der Eingabe in das Erfassungsprogramm, sodass über anschließende Kettenabrechnungen keine Erkenntnisse vorliegen würden.

(2) Das BMBF hat zugesagt, die Problematik mit den Ländern auf der kommenden OBLAFBG-Sitzung zu erörtern und bundeseinheitliche Vorgaben für den Vollzug zu erstellen.

5.5 Abschließende Würdigung

(1) Das BMBF hat eine Erörterung der Thematik auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG zugesagt. Wir sehen jedoch, dass das BMBF bereits früher in ein Protokoll der Sitzung der OBLAFBG keine Lösung der Thematik aufgenommen hat. Wir erwarten, dass sie nunmehr tatsächlich behandelt wird und bitten uns über das Ergebnis zu unterrichten. Wir behalten uns hierzu ein Nachfrageverfahren vor.

(2) Weiter will das BMBF bundeseinheitliche Vorgaben für den Vollzug erstellen. Damit kommt es unserer Empfehlung nach. Wir bitten, uns diese Vorgaben unverzüglich nach ihrer Erstellung zu übersenden. Auch hierzu behalten wir uns ein Nachfrageverfahren vor.

(3) Zu unserer weiteren Empfehlung unter Tz. 5.3 (2) hat das BMBF keine Stellungnahme abgegeben. Offen ist daher, ob es diese umsetzen wird. Aufgrund des Sachzusammenhangs verweisen wir hierzu auf unsere Abschließende Würdigung oben unter Tz. 2.6.

6 Anrechnung von Arbeitgeberleistungen

6.1 Sachverhalt

(1) Im Protokoll einer Sitzung der OBLAFBG ist zur Anrechnung von Arbeitgeberleistungen festgehalten: „Ist ... der Nettobetrag der Arbeitgeberleistung noch nicht nachweisbar, so ist zunächst der Bruttobetrag anzurechnen. Weist der Geförderte den Nettobetrag später durch geeignete Nachweise

(insbesondere Lohnsteuer-Abrechnung) aus, so kann der Betrag entsprechend angepasst werden und ggf. eine Nachzahlung erfolgen.“

(2) Entscheidend dafür, ob die Arbeitgeberleistung als Brutto- oder Nettobetrag, also unversteuert oder versteuert, ausbezahlt wird, ist nach Ansicht der Finanzverwaltung die Einordnung der Arbeitgeberleistung nach R 19.7 Absatz 1 der Lohnsteuerrichtlinien: „Berufliche Fort- oder Weiterbildungsleistungen des Arbeitgebers führen nicht zu Arbeitslohn, wenn diese Bildungsmaßnahmen im ganz überwiegenden betrieblichen Interesse des Arbeitgebers durchgeführt werden. Dabei ist es gleichgültig, ob die Bildungsmaßnahmen am Arbeitsplatz, in zentralen betrieblichen Einrichtungen oder in außerbetrieblichen Einrichtungen durchgeführt werden. ... Ist der Arbeitnehmer Rechnungsempfänger, ist dies für ein ganz überwiegendes betriebliches Interesse des Arbeitgebers unschädlich, wenn der Arbeitgeber die Übernahme bzw. den Ersatz der Aufwendungen allgemein oder für die besondere Bildungsmaßnahme vor Vertragsabschluss schriftlich zugesagt hat“.

(3) Bei unseren Erhebungen haben wir keine Hinweise an die Geförderten vorgefunden, dass sie bei späterem Nachweis des Nettobetrages höhere Leistungen nach dem AFBG erhalten können. Wir haben auch keine Nachfragen der ÄfA vorgefunden, ob ein angegebener Betrag unversteuert oder versteuert, also Brutto oder Netto, ausbezahlt wird.

6.2 Würdigung

(1) Das Protokoll der OBLAFBG behandelt den Sachverhalt nicht unter allen steuerlichen Gesichtspunkten. Es fehlt ein Hinweis auf das „ganz überwiegende betriebliche Interesse“ des Arbeitgebers als Kriterium für unversteuerte oder versteuerte (Brutto- oder Netto-) Leistungen.

(2) Die Sachbearbeitenden können nicht erkennen, ob die Arbeitgeberleistung unversteuert oder versteuert (Brutto oder Netto) gezahlt wird, wenn dies nicht gesondert in der Vereinbarung vermerkt ist oder die Gehaltsmitteilung später vorgelegt wird. Sie können anhand der ihnen vorliegenden Unterlagen regelmäßig auch nicht beurteilen, ob der Arbeitgeber im „ganz überwiegenden betrieblichen Interesse“ fördert.

(3) Geförderte erhalten deshalb möglicherweise geringere Leistungen nach dem AFBG als ihnen zustehen. Wir gehen davon aus, dass dies nur eine

begrenzte Anzahl von Fällen betrifft, weil regelmäßig ein „ganz überwiegendes betriebliches Interesse“ des Arbeitgebers³⁴ bestehen dürfte, wenn er sich an den Kosten einer Aufstiegsfortbildung beteiligt. Dies ist allerdings kein Grund auf eine ordnungsgemäße Leistungsgewährung zu verzichten.

6.3 Empfehlung

(1) Wir haben empfohlen, die Anrechnung von Arbeitgeberleistungen mit den Obersten Landesbehörden auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG zu besprechen. Es sollten Hinweise für den Vollzug gegeben werden. Die Sachbearbeitenden sollten auf die steuerrechtliche Lage hingewiesen werden, um Sachverhalte zutreffend beurteilen zu können.

(2) Die Geförderten sollten in geeigneter Form, etwa durch einen Zusatz zum Bescheidtext, darauf hingewiesen werden, dass sie bei einem späteren Nachweis des versteuerten (Netto-)Betrags möglicherweise höhere Leistungen nach dem AFBG erhalten können. Es sollte hervorgehoben werden, dass dies von einer Überprüfung im jeweiligen Einzelfall abhängig ist.

(3) Wir haben auch auf unsere Empfehlung oben unter Tz. 2.4 hingewiesen. Danach sollten in der Arbeitgeberbestätigung verbindliche Angaben zur Höhe (Brutto oder Netto) der Förderung verlangt werden. Dies erleichtere den Vollzug.

6.4 Stellungnahme

Das BMBF hat erklärt, dass es diesen Punkt auf der kommenden OBLAFBG-Sitzung mit den Obersten Landesbehörden erörtern werde. Es werde versuchen, hierzu einen gemeinsamen Beschluss zu fassen.

6.5 Abschließende Würdigung

(1) Wir sehen, dass das BMBF die Thematik auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG erörtern will. Wir sehen allerdings auch, dass das BMBF offenbar daran zweifelt, ob es hier einen gemeinsamen Konsens mit den Ländern finden kann.

(2) Nach unserer Auffassung sollten unsere ersten beiden Empfehlungen konsensfähig sein:

³⁴ Vgl. Krüger, DSTR 2013, S. 2029 (2030).

- Die erste Empfehlung betrifft eine bloße Information der Sachbearbeitenden über die Rechtslage. Sie ist durch bloße Hinweise im Sitzungsprotokoll oder durch einen Erlass zu erledigen.
- Die zweite Empfehlung betrifft Hinweise an die Geförderten. Hier ist eine abgestimmte Textfassung mit den Ländern zu vereinbaren. Über einen solchen Hinweis an Geförderte sollte ebenfalls eine Verständigung von Bund und Ländern möglich sein. Auch die Form des Hinweises, etwa als Zusatz zum Bescheidtext oder in Form eines jeweils beizufügenden Merkblatts, sollte konsensfähig sein. Das Beifügen selbst ist nicht mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden.

(3) Zu unserer dritten Empfehlung verweisen wir aufgrund des Sachzusammenhangs auf unsere Abschließende Würdigung oben unter Tz. 2.6.

(4) Wir halten an unseren Empfehlungen fest. Wir bitten, uns über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG sowie ggf. darüberhinausgehend getroffene Vereinbarungen unverzüglich zu unterrichten. Hierzu behalten wir uns ein Nachfrageverfahren vor.

7 Ordnungswidrigkeitenverfahren

7.1 Sachverhalt

(1) Wer Sozialleistungen beantragt oder erhält, hat alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind.³⁵ Antragstellende im AFBG haben im Formblatt A anzugeben, ob sie anderweitig, z. B. von ihrem Arbeitgeber eine Kostenerstattung erhalten. Sie werden dort ebenfalls darauf hingewiesen, dass auch eine zu einem späteren Zeitpunkt zugesagte oder nachträglich gewährte Kostenerstattung anzugeben und zu belegen ist.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig solche Angaben nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht.³⁶ Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 3 000 Euro geahndet werden.³⁷ Hierzu findet sich im Formblatt A ein ausdrücklicher Hinweis, dass unrichtige oder unvollständige Angaben oder die Unterlassung von

³⁵ § 27a AFBG i. V. m. § 60 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Erstes Buch Sozialgesetzbuch.

³⁶ § 29 Absatz 1 Nummer 2 AFBG.

³⁷ § 29 Absatz 3 AFBG.

Änderungsanzeigen strafrechtlich verfolgt oder als Ordnungswidrigkeit mit einer Geldbuße geahndet werden können.

(3) Die Angaben der Antragstellenden entsprachen – wie dargelegt³⁸ – nicht immer den Tatsachen. Antragstellende kreuzten im Formblatt A „Nein“ an und erklärten damit, nicht vom Arbeitgeber gefördert zu werden. Im Formblatt B gab die Fortbildungsstätte jedoch als Rechnungsempfänger den Arbeitgeber an. In anderen Fällen ergab sich aus vorgelegten Unterlagen, dass Rechnungsempfänger der Arbeitgeber war. In diesen Fällen konnte das AfA, sofern es aus anderen Förderfällen Erkenntnisse über Förderungen dieses Arbeitgebers hatte, unzutreffende Angaben von Antragstellenden aufdecken.

(4) In den Akten war nicht dokumentiert, dass die Sachbearbeitenden in diesen Fällen die Einleitung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens geprüft hatten. Auf unsere Nachfrage verneinten sie eine solche Prüfung.

(5) In einem Protokoll der Sitzung der OBLAFBG ist festgehalten, dass das BMBF mit den Obersten Landesbehörden die fristgerechte Kontrolle von Teilnahmenachweisen sowie die Prüfung einer Ordnungswidrigkeit bei Pflichtverletzungen erörtert hat.

7.2 Würdigung

(1) Zu einem ordnungsgemäßen Vollzug des AFBG durch die Länder gehört die Verhängung von Bußgeldern in den gesetzlich vorgesehenen Fällen.

(2) Für die Gewährung von Leistungen ist es notwendig, dass die ÄfA Kenntnis von förderrelevanten Tatsachen haben. Ohne Kenntnisse über Förderungen von Arbeitgebern werden Antragstellende zu Unrecht oder in unzutreffender Höhe gefördert. Die Gründe hierfür liegen einzig in deren nichtzutreffenden Angaben. Gleichwohl unterließen Antragstellende in von uns erhobenen Fällen wahrheitsgemäße Angaben. Grundsätzlich wird den Antragstellenden vertraut, dass sie ordnungs- und wahrheitsgemäße Angaben machen. Im Vollzug des AFBG ist es gerade deshalb geboten, dass die ÄfA bei Pflichtverletzungen der Geförderten durchgängig prüfen, ob sie ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten, dies in der Akte dokumentieren und ggf. Bußgelder erheben.

³⁸ Tz. 2.2.2 (2) und (3).

(3) Das AFBG und das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) sind geltendes Recht und uneingeschränkt anzuwenden. Das Erheben von Bußgeldern ist dort vorgesehen, um regelwidriges Verhalten zu sanktionieren. Die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren prüfen die Sachbearbeitenden nicht. Nach § 47 Absatz 1 OWiG liegt die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde. Dies bedeutet, dass die Sachbearbeitenden in jedem Einzelfall prüfen müssen, ob sie ein Verfahren einleiten. Wenn sie hier von einer Prüfung absehen, handeln sie ermessensfehlerhaft in Form des sogenannten Ermessensnichtgebrauchs.

(4) Neben der ahndenden Wirkung eines Bußgelds soll bereits dessen Androhung bewirken, dass die Antragstellenden und die Geförderten ihren Mitwirkungspflichten nachkommen. Eine konsequente Ahndung von Falschangaben mit Ordnungswidrigkeitenverfahren hat deshalb neben der Sanktionierung des Fehlverhaltens zugleich auch präventive Wirkung. Hierin zeigt sich der Wille der ÄfA, die Einhaltung der geltenden Gesetze durchzusetzen. Dies kann andere Antragstellende von regelwidrigem Verhalten abhalten und hilft, Leistungsmissbrauch zu vermeiden oder die Zahl dieser Fälle zu reduzieren. Die Wirkung von Sanktionen belegt der oben³⁹ dargestellte „Geldinstitut-Fall“. Bußgeldvorschriften sind eine grundsätzliche Maßnahme gegen den Missbrauch sozialer Geldleistungen. Die von uns festgestellten Vollzugsdefizite gefährden diese präventiven Ziele der Bußgeldvorschriften.

(5) Wir sehen, dass das BMBF auf einer Sitzung der OBLAFBG die Obersten Landesbehörden bereits in anderem Zusammenhang für das Thema Ordnungswidrigkeiten sensibilisiert hat.

7.3 Empfehlung

Wir haben erwartet, dass die ÄfA § 29 AFBG beachten und in allen Fällen mit unzutreffenden Angaben zu Leistungen von Arbeitgebern konsequent die Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren und die Verhängung von Bußgeldern prüfen. Sie sollten bei Pflichtverletzungen der Antragstellenden oder der Geförderten klären, ob das Verhalten als Ordnungswidrigkeit zu bewerten und mit einem Bußgeld zu ahnden ist. Weiter haben wir erwartet, dass die jeweilige Prüfung im Einzelfall in der Akte dokumentiert wird. Das BMBF sollte

³⁹ Tz. 2.2.2 (2).

hierzu auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG unsere Feststellungen mit den Obersten Landesbehörden erörtern und sie vor diesem Hintergrund erneut auf die Beachtung der Bußgeldvorschriften hinweisen. Wir haben auch daran erinnert, dass die Obersten Landesbehörden einen ordnungsgemäßen Vollzug der gesetzlichen Vorschriften sicherstellen müssen.

7.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat auf die betreffende OBLAFBG-Sitzung Bezug genommen. Dort habe es die Obersten Landesbehörden bereits darauf hingewiesen, dass die ÄfA Ordnungswidrigkeitenverfahren stets zu prüfen und einzuleiten hätten.

(2) Das BMBF hat zudem angegeben, auf der kommenden OBLAFBG-Sitzung das Thema erneut aufzugreifen. Es werde darauf hinwirken, dass alle Länder sicherstellen, dass die ÄfA bei Pflichtverletzungen der Antragstellenden oder der Geförderten prüfen, ob das Verhalten als Ordnungswidrigkeit zu bewerten und mit einem Bußgeld zu ahnden ist.

7.5 Abschließende Würdigung

Mit der Ankündigung unsere Empfehlung auf der kommenden Sitzung der OBLAFBG mit den Ländern zu erörtern setzt das BMBF unsere Empfehlung um. Wir schließen die Prüfung in diesem Punkt ab und bitten, uns das Sitzungsprotokoll zu übersenden.

8 Prüfung der Förderfähigkeit von Maßnahmen

8.1 Sachverhalt

(1) Förderfähig ist nach dem AFBG die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen öffentlicher und privater Träger, die auf bestimmte im AFBG genannte Fortbildungsziele vorbereiten.⁴⁰ Soweit derartige Maßnahmen nicht öffentlich-rechtlichen Vorschriften unterliegen, müssen sie nach ihrer Dauer, der Gestaltung des Lehrplans, den Unterrichtsmethoden, der Ausbildung und Berufserfahrung der Lehrkräfte und den Lehrgangsbedingungen eine erfolgreiche berufliche Fortbildung erwarten lassen. Dies wird unterstellt, wenn keine Umstände vorliegen, die der Eignung der Maßnahme zur Vorbereitung auf die Abschlussprüfung entgegenstehen.⁴¹ Es besteht damit eine gesetzliche Vermutung einer

⁴⁰ § 2 Absatz 1 AFBG.

⁴¹ § 2 Absatz 2 AFBG.

angemessenen Qualität der Fortbildungsmaßnahme. Dies gilt solange als der zuständigen Behörde keine gegenteiligen Anhaltspunkte bekannt sind, welche in Einzelfällen eine Überprüfung erfordern.⁴²

(2) Ein AfA fragte regelmäßig bei der fachaufsichtsführenden Stelle nach, ob die Fortbildungsstätte und/oder der Bildungsgang anerkannt ist. Es wartete deren Entscheidung ab, bevor es Leistungen nach dem AFBG bewilligte. Dies verzögerte die Antragsbearbeitung. Teils verwendete das AfA auch bis zu zwölf Jahre alte Auskünfte der fachaufsichtsführenden Stelle zu früher vorgelegten Fällen. Diese fanden sich (mit den Namen der ursprünglichen Antragstellenden) als Referenz für die Förderfähigkeit in aktuellen Akten.

(3) Geförderte besuchen bundesweit Fortbildungsstätten. Die Ermittlung der Förderfähigkeit kann daher in Zweifelsfällen auch zu Anfragen bei anderen Behörden führen. Hierzu heißt es in einem Protokoll der Sitzung der OBLAFBG: „Zur Prüfung der Förderfähigkeit von Fortbildungsmaßnahmen wird für den AFBG-Vollzug folgendes vereinbart: Die Zuständigkeit zur Prüfung der Förderfähigkeit einer Maßnahme liegt in dem Bundesland bzw. bei der Förderstelle, in der der Antrag auf Förderung gestellt worden ist. Bei unklarer Rechtslage oder in besonders schwierigen Konstellationen, wendet sich die Förderstelle vor ihrer Entscheidung an das Bundesland, in dem die Fortbildungsstätte ihren Sitz hat. Eine Entscheidung dieses Bundeslands ist zur Herstellung eines bundeseinheitlichen Vollzugs grundsätzlich Maßstab für die förderungsrechtliche Bewertung der Maßnahme. Bei Uneinigkeit über die Förderfähigkeit der Maßnahme ist der Bund zu beteiligen, um unterschiedliche Entscheidungen in den Bundesländern über die Förderfähigkeit derselben Fortbildungsmaßnahme zu vermeiden.“

(4) Für das BAföG führt jedes Land ein eigenes Ausbildungsstättenverzeichnis. Hierbei handelt es sich um ein Verzeichnis derjenigen Ausbildungsstätten bei deren Besuch eine Ausbildung nach dem BAföG förderfähig ist. Sie sind elektronisch für jedermann über die Internetseiten des BMBF abrufbar.⁴³ Für das AFBG existieren keine allgemein bundesweit zugänglichen Verzeichnisse.

⁴² Schubert/Schaumborg, Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)/Berufsbildungsgesetz (BBiG), Kommentar, Loseblatt, Stand:10. Nachlieferung 2018, § 2 AFBG, Tz. 2.4; Bundestagsdrucksache 13/3698, S. 15.

⁴³ Die Ausbildungsstättenverzeichnisse zum BAföG sind abrufbar unter <https://www.xn--bafg-7qa.de/de/inland---schulische-ausbildung-einschliesslich-praktika--487.php>.

8.2 Würdigung

(1) Durch die Einzelanfragen entsteht sowohl auf Seiten des AfA als auch auf Seiten der fachaufsichtsführenden Stelle ein erhöhter Verwaltungsaufwand.

Die Praxis des AfA, Auskünfte der fachaufsichtsführenden Stelle zu Altfällen als aktuelle Referenz zu nutzen, anstatt eine neue Auskunft einzuholen, ist jedoch in Zweifelsfällen nicht rechtssicher. Wenn das AfA abweichend von der gesetzlichen Vermutung die Förderfähigkeit überprüft, benötigt es aktuelle Informationen. Bildungsgänge können sich ändern und Zertifizierungen von Fortbildungsstätten können auslaufen. Fehlt es deshalb aktuell an der Förderfähigkeit, werden Förderungen zu Unrecht bewilligt.

Überdies ergeben sich hinsichtlich der im AfA geübten Praxis, Altauskünfte ungeschwärzt in Akten anderer (neuer) Förderfälle abzulegen, datenschutzrechtliche Bedenken. Es handelt sich hierbei um eine unzulässige Weiterverarbeitung von Daten, die dem Grundsatz der Datenminimierung widerspricht.

(2) Das in diesem Jahr in Kraft getretene 4. AFBG-ÄndG hat zudem den Kreis der förderfähigen Berufsbilder erweitert. Vor diesem Hintergrund ist es wichtig, dass den ÄfA länderübergreifend schnelle, einfache und zuverlässige Auskunftsmöglichkeiten zu förderfähigen Fortbildungsstätten und deren förderfähigen Bildungsgängen zur Verfügung stehen. Dies dient einem bundeseinheitlichen Vollzug. Die im Protokoll der OBLAFBG vorgesehene Praxis führt hingegen gerade in der Anfangszeit zu Mehraufwand. Denn für die Entscheidung über Ausbildungsförderung ist das AfA des Bezirks zuständig, in dem der Antragstellende seinen Wohnsitz hat, unabhängig vom Ort der Aufstiegsfortbildung.⁴⁴ ÄfA müssen also bundesweit Nachfragen stellen und die zuständigen Stellen in den Ländern bundesweite Nachfragen von ÄfA beantworten. Dieser Mehraufwand wäre bei zentralen, allgemein zugänglichen, Informationen zu förderfähigen Fortbildungsstätten und Bildungsgängen vermeidbar.

8.3 Empfehlung

Wir haben angeregt, gemeinsam mit den Ländern zu erörtern, wie den ÄfA dauerhaft bundesweit aktuelle Informationen über förderfähige Fortbildungsstätten und Bildungsgänge zur Verfügung gestellt werden können. Dabei sollten Praxisnähe, die Minimierung von Verwaltungsaufwand und ein

⁴⁴ § 19a AFBG.

bundeseinheitlicher Vollzug im Vordergrund stehen. Wir haben gebeten, uns über das Ergebnis der Gespräche zu unterrichten.

8.4 Stellungnahme

(1) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme auf Unterschiede zwischen dem BAföG und dem AFBG hingewiesen. Das BAföG-Ausbildungsstättenverzeichnis beinhalte schulische Ausbildungsgänge. Diese unterlägen der staatlichen Schulaufsicht. Änderungen seien daher einheitlich handelbar. Demgegenüber unterliege ein großer Teil der AFBG-Fortbildungsmaßnahmen keiner Schulaufsicht. Es gebe sehr viele private (auch lokale) Anbieter. Änderungen seien laufend möglich und beträfen viele Parameter.

(2) Weiter hat das BMBF mitgeteilt, dass sowohl die fachaufsichtsführende Stelle als auch das zuständige Ministerium angegeben hätten, dass es nicht möglich sei, ein verbindliches Fortbildungsstättenverzeichnis zu erstellen. Sie hätten es auch für unmöglich gehalten ein solches Verzeichnis fortlaufend zu pflegen. Der Aufwand dafür sei nicht zu bewältigen.

(3) Das BMBF hat sich dieser Einschätzung angeschlossen. Es hat aus den genannten Gründen ebenfalls ein bundeseinheitliches Fortbildungsstättenverzeichnis für den Bereich des AFBG als nicht realisierbar angesehen.

(4) Zu dem von uns festgestellten Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen hat das BMBF erklärt, dass die fachaufsichtsführende Stelle dies dem betreffenden AfA mitgeteilt habe. Darüber hinaus werde sie alle ÄfA ihres Zuständigkeitsbereiches zur Sicherstellung des datenschutzkonformen Umgangs mit Alt- auskünften in Form eines Runderlasses sensibilisieren.

8.5 Abschließende Würdigung

(1) Nach unserer Auffassung handelt es sich bei der Frage nach Fortbildungsstättenverzeichnissen um eine Thematik von bundesweitem Interesse. Wir hatten deshalb empfohlen, dass das BMBF gemeinsam mit den Ländern (gemeint waren alle Länder) erörtern sollte, wie den ÄfA dauerhaft bundesweit aktuelle Informationen über förderfähige Fortbildungsstätten und Bildungsgänge zur Verfügung gestellt werden können. Das BMBF hat allerdings in seiner Stellungnahme nur Bezug auf die Auffassung der Obersten Landesbehörden der beiden Länder genommen, in denen wir örtlich erhoben haben. Die

Sicht der übrigen 14 Länder ist unklar. Gleichwohl hält das BMBF bereits jetzt ein bundeseinheitliches Fortbildungsstättenverzeichnis für nicht realisierbar.

(2) Wir sehen jedoch, dass es verschiedene Arten von Trägern von Aufstiegsfortbildungen gibt. Die Träger einer Aufstiegsfortbildung müssen nach § 2a AFBG für die Durchführung der Fortbildungsmaßnahme geeignet sein. Die Eignung liegt vor, wenn es sich um

- einen öffentlichen Träger oder
- eine Einrichtung, die unter staatlicher Aufsicht steht oder staatlich anerkannt ist, oder
- um einen privaten Träger

handelt.

(3) Private Träger müssen zudem durch ein Zertifikat nachweisen, dass der Träger oder die Einrichtung nach der Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung⁴⁵ anerkannt worden ist oder ein System zur Sicherung der Qualität anwendet. Im Übrigen dürfen keine Umstände vorliegen, die der Eignung des Trägers oder der Einrichtung entgegenstehen.⁴⁶

(4) Nach unserer Auffassung ist zwischen den verschiedenen Trägern zu unterscheiden. Die von den beiden Stellen vorgebrachten Argumente sind für öffentliche Träger sowie staatlich anerkannte oder unter staatlicher Aufsicht stehende Träger nicht relevant. Hier sind Aktualisierungen in einem zu erstellenden Verzeichnis, wie im BAföG, landesweit einheitlich handelbar.

(5) Hinsichtlich privater Träger erkennen wir den Aufwand für eine fortlaufende Pflege eines solchen Verzeichnisses. Wir sehen aber auch, dass viele private Träger seit Jahren am Markt etabliert sind. Ein Pflegeaufwand entsteht vor allem beim erstmaligen Auftreten eines Trägers in diesem Bereich. Hier sind Zertifikate, etc. vorzulegen. Sachbearbeitende kennen in der Regel die „üblichen“ Bildungsanbieter ihres Zuständigkeitsbereichs. Dadurch können sie abschätzen, welche Informationen neu in ein solches Verzeichnis aufzunehmen sind. Sie könnten somit die entsprechenden Informationen an eine zentral hierfür zu benennende Stelle innerhalb ihres Landes weitergeben.

⁴⁵ Vom 2. April 2012 (BGBl. I S. 504).

⁴⁶ § 2a AFBG.

(6) Wir sehen nicht, dass für die betreffenden Mitarbeitenden der Obersten Landesbehörden solche Rückmeldungen sowie deren Erfassung in einem Verzeichnis aufwendiger sind, als die Beantwortung zahlreicher Einzelanfragen von Sachbearbeitenden. Wir sehen auch nicht, dass solche Meldungen die Sachbearbeitenden stärker belasten als die Überprüfung von Altakten auf Altauskünfte. Im Gegenteil bietet ein solches Verzeichnis den Vorteil, dass hier die Auskünfte – bei sorgfältiger Pflege – aktuell und damit verlässlicher sind als frühere Auskünfte, die meist mehrere Jahre alt sind. Zugleich dürften insbesondere private Fortbildungsstätten selbst ein Interesse haben in einem solchen Verzeichnis dauerhaft geführt zu werden. Die Förderfähigkeit eines Bildungsgangs ist für Interessenten ein Kriterium, dort eine Aufstiegsfortbildung zu absolvieren. Die privaten Bildungsanbieter dürften daher, nach unserer Einschätzung, von sich aus Kontakt zu der betreffenden Stelle halten. Es liegt in ihrem eigenen Interesse, dass ihren „Kunden“ schnellstmöglich Leistungen bewilligt werden, damit sie die Lehrgangskosten begleichen können.

(7) Vollzugsprobleme entstehen insbesondere dann, wenn ein Träger erstmalig in dem betreffenden Amt in Erscheinung tritt. Gleiches gilt, wenn ein Antragstellender eine Aufstiegsfortbildung in einem anderen Land besuchen möchte und die Fortbildungsstätte dem AfA (noch) nicht bekannt ist. Denn maßgebend für die Antragsbearbeitung ist der Wohnort der Antragstellenden zum Zeitpunkt der Antragstellung und nicht der Fortbildungsort.⁴⁷ In diesen Zweifelsfällen kann das von uns angeregte Verzeichnis Hilfestellung bieten und die Zahl der Rückfragen bei der Obersten Landesbehörde des eigenen Landes sowie bei den zuständigen Stellen in den anderen Ländern minimieren. Hier genügt idealerweise künftig ein Blick ins Internet. Aufgrund der Zentrierung einzelner Lehrgänge für spezielle Berufsgruppen an wenigen Schulen bundesweit, ist im Bildungsbereich eine erhöhte Mobilität erforderlich. Wir sehen daher in einem digitalen Fortbildungsstättenverzeichnis einen notwendigen Schritt, um das AFBG zukunftsgerichtet zu gestalten. Ein solches digitales Verzeichnis begleitet die von den Geförderten erwartete Mobilität mit mehr Flexibilität im Vollzugsbereich. Sachbearbeitende haben bundesweit unmittelbaren Zugriff auf die zur Antragsbearbeitung benötigten Daten. Zeitaufwendige Einzelanfragen der

⁴⁷ § 19a AFBG.

Sachbearbeitenden bei den zuständigen Stellen in anderen Ländern entfallen. Dies trägt zu einer schnelleren Sachbearbeitung und Bescheiderteilung bei.

(8) Bereits jetzt müssen die Obersten Landesbehörden die für ein Fortbildungsstättenverzeichnis benötigten Informationen im Mindesten in Papierform vorhalten, um Einzelanfragen beantworten zu können. Für uns ist - auch vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie, die derzeit in vielen Bereichen als Treiber für die Digitalisierung wirkt - nicht erkennbar, weshalb Fortbildungsstättenverzeichnisse nicht zur Erleichterung von (digitalen) Arbeitsabläufen allgemein zugänglich gemacht werden können.

(9) Wir sehen auch, dass der Bund nach dem Onlinezugangsgesetz seine Verwaltungsdienstleistungen bis Ende des Jahres 2022 digital anbieten muss. Für uns erschließt sich vor diesem Hintergrund nicht, weshalb nur Leistungen für den Bürger digital verfügbar gemacht werden. Nach unserer Auffassung muss mit diesem digitalen Wandel auch ein Wandel im Vollzug einhergehen. Die mit dem Vollzug betrauten ÄfA müssen ebenfalls auf Informationen, die sie für ihre tägliche Arbeit benötigen, allgemein als Onlineangebot zugreifen können.

(10) Ein solches Verzeichnis sollte je Land erstellt und gepflegt werden. Jedes Land sollte im Internet – wie beim BAföG – (lesenden) Zugriff auf die Verzeichnisse der anderen Länder haben.

(11) Wir erwarten, dass das BMBF die Thematik, unter Hinweis auf die von uns aufgezeigten Vorteile sowie die fortschreitende Digitalisierung, mit allen Ländern auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG bespricht und uns unverzüglich über das Ergebnis informiert. Wir behalten uns ein Nachfrageverfahren vor.

(12) Das BMBF hat zu dem von uns festgestellten Verstoß gegen Datenschutzbestimmungen bereits Maßnahmen ergriffen. Damit ist diese Feststellung erledigt. Wir schließen insoweit die Prüfung ab und behalten uns eine Kontrollprüfung vor.

9 Wertung und weiterer Verfahrensgang

(1) Das BMBF hat die Verantwortung für einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug. Es muss ihn gezielt steuern, wenn Defizite offenbar werden. Diesen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug müssen die Länder gewährleisten. Hierzu hat das BMBF gemeinsam mit den Obersten Landesbehörden insbesondere laufend zu prüfen, ob den Sachbearbeitenden alle notwendigen Informationen

zur Verfügung stehen, die sie zur Leistungsermittlung benötigen. Dies gilt umso mehr, wenn sich die ÄfA ansonsten relevante Informationen nur durch einzelfallbezogene Nachfragen beschaffen könnten. Dies ist aufwendig und fehlerträchtig. Es hängt u. a. von der Personalausstattung der einzelnen ÄfA ab, ob und wie dies zu leisten ist. Ob etwa Zeit für (mehrfache) Nachfragen bei ausbleibenden Antworten zur Verfügung steht. Ein bundeseinheitlicher Vollzug ist so nicht gewährleistet. Dies zeigt bereits der von einem Land eingeschlagene Sonderweg zu Arbeitgeberbestätigungen. Wir erwarten, dass das BMBF umgehend aktiv tätig wird, um die seit Jahren bekannten Vollzugsdefizite abzustellen.

(2) Das BMBF hat in seiner Stellungnahme angegeben, zahlreiche Punkte mit den Ländern auf der nächsten Sitzung der OBLAFBG zu erörtern. Auch wir haben unter Tz. 8.3 gefordert, die Frage bundesweit zugänglicher Fortbildungsstättenverzeichnisse mit den Ländern zu erörtern. Wir sehen aber, dass das BMBF verschiedene Punkte auch ohne Beteiligung der Länder, beispielsweise durch Erlasse, regeln könnte. Angesichts der dynamischen Entwicklung der Corona-Pandemie ist derzeit unklar, wann eine finale Abstimmung mit den Ländern möglich ist. Durch Erlasse des BMBF könnten für eine Übergangszeit verbindliche Regelungen getroffen werden. Dies hat das BMBF aktiv anzugehen.

(3) Aktuell steht noch nicht fest, wann eine Sitzung der OBLAFBG mit allen 16 Ländern tatsächlich stattfinden kann. Wir schließen deshalb die Prüfung ab.

(4) Sollte in angemessener Zeit keine Sitzung möglich sein, so erwarten wir, dass das BMBF sich schriftlich mit den Ländern über diese Prüfungsmitteilung abstimmt. Weiter bitten wir, uns unaufgefordert über das Ergebnis der Sitzung der OBLAFBG zu unterrichten und uns das Sitzungsprotokoll sowie hieraus resultierende Vorgänge unverzüglich nach ihrer Erstellung zu übersenden. Entsprechendes erwarten wir für den Fall einer schriftlichen Abstimmung mit den Ländern. Wir erwarten auch, dass das BMBF – je nach weiterer Entwicklung der Pandemie – (Übergangs-)Regelungen trifft und uns hierüber unterrichtet.

(5) Die Feststellungen dieser Prüfungsmitteilung betreffen zahlreiche (komplexe) Detailfragen, zu denen sich die Obersten Landesbehörden möglicherweise zunächst einen Überblick durch Rückfragen bei den ÄfA verschaffen müssen. Nur so ist eine Meinungsbildung innerhalb des Landes gesichert. Wir

regen deshalb an, dass das BMBF die Länder im Vorfeld einer möglichen Sitzung der OBLAFBG über die zu besprechenden Themen sowie über unsere Prüfungsmitteilung informiert. Nach unserer Auffassung ist nur so gewährleistet, dass die Vertreter der Länder in der Sitzung sprechfähig sind und angesichts der üblicherweise stark beschränkten Zeit für einzelne Tagesordnungspunkte für alle Seiten tragfähige Ergebnisse erzielt werden können.

(6) Wir behalten uns vor, zum gesamtem Themenkomplex der Arbeitgeberförderungen dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO zu berichten.