

Förderung der beruflichen Bildung

18

Die Bewilligungspraxis entspricht vielfach nicht den Richtlinien. Die festgestellte Diskrepanz zwischen den Vorgaben der Richtlinien einerseits und der Verwaltungspraxis andererseits zeigt Handlungsbedarf auf.

Fördertatbestände und -verfahren müssen systematischer und transparenter gefasst und Kontrollmechanismen verbessert werden. Die derzeitigen Zuständigkeitsregelungen beim Landesgewerbeamt sind zu überprüfen.

1 Vorbemerkung

Das Land gewährt bereits seit 1977 kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) des Landes Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Bildung nach den Richtlinien des WM. Neben dem Land fördert der Bund die überbetriebliche berufliche Bildung im Handwerk mit ähnlicher Zielsetzung wie das Land.

Mit dem Förderprogramm des Landes wird eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und eine bessere Anpassung an die technische Entwicklung angestrebt. Dazu sind ein fachlich und regional ausgewogenes Angebot an überbetrieblichen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten und ein bedarfsgerechtes Netz überbetrieblicher Aus- und Fortbildungsstätten erforderlich. Durch die Förderung der überbetrieblichen beruflichen Aus- und Fortbildung in der gewerblichen Wirtschaft und der in der Wirtschaft tätigen freien Berufe sollen Anreize für eine verstärkte Qualifizierung geschaffen werden.

2 Prüfungsfeststellungen

2.1 Die Förderung durch das Landesgewerbeamt Baden-Württemberg (LGA) hat sich an den Richtlinien des WM für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der beruflichen Bildung zu orientieren, die im Gesetz zur Mittelstandsförderung (Mittelstandsförderungsgesetz) ihre Rechtsgrundlage haben. Änderungen der Fördermodalitäten erfolgten mehrmals ohne eine entsprechende Anpassung der Richtlinien.

Dabei wurden Förderbedingungen durch Merkblätter neu definiert, die den Antragstellern bekannt gegeben wurden. Hatte sich beispielsweise die Förderung nach den geltenden Richtlinien an der Zahl der Kurse und der Qualifikation der Ausbilder orientiert, so wurde ab dem Jahr 1994 pauschal ein Zuschuss in Höhe von 5,88 € je Unterrichtsstunde bewilligt und das Antrags- und Abrechnungsverfahren neu geregelt. Ab dem Jahr 2001 wurde die Förderung erneut umgestellt. Die Förderung orientiert sich seither an der Gebühr, die der Teilnehmer zu entrichten hat.

2.2 Im Zeitraum von 1999 bis 2001 wurden im Rahmen des Förderprogramms „Überbetriebliche Berufsausbildung“ (üba-Lehrgänge) je Jahr rd. 8 Mio. €, insgesamt knapp 24 Mio. € bewilligt.

Für die Fachkurse wurde 1999 und 2000 jeweils 190.000 € bewilligt. Durch die seit 2001 zusätzlich bereitgestellten Mittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) war ein erheblicher Anstieg der vom Land bewilligten Gelder – jetzt als Komplementärmittel – festzustellen. Der Einsatz an Landesmitteln hat sich 2002 auf Grund der neuen Förderkonditionen auf rd. 1,2 Mio. € vervielfacht.

2.3 Nach dem Mittelstandsförderungsgesetz können nur KMU gefördert werden, d.h. förderfähig sind nur die Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Teilnehmer aus KMU. Wesentliches Definitionsmerkmal für KMU ist die Zahl der Beschäftigten. Vor Inkrafttreten des im Jahr 2000 neu gefassten Mittelstandsförderungsgesetzes lag der Grenzwert bei 500 Beschäftigten; nunmehr liegt die Grenze – in Anlehnung an die Definition der Europäischen Union (EU) – bei 250 Beschäftigten.

Im Bereich der überbetrieblichen Ausbildung wurde bereits 1997 festgestellt, dass auch die Teilnahme von Auszubildenden aus Großbetrieben abgerechnet wurde. Entgegen den Vorgaben der Richtlinien hat das LGA entschieden, dass dieser Teilnehmerkreis dann weiterhin gefördert werden kann, wenn beim jeweiligen Lehrgang die Anzahl der Lehrlinge aus KMU überwiegt. Entsprechend wurde bis 1999 verfahren.

Bei einer Umfrage des LGA im Jahr 1999 bei 13 Zuwendungsempfängern wurde festgestellt, dass rd. 200 Lehrlinge aus Großbetrieben im Jahresdurchschnitt rd. fünf Wochen an der überbetrieblichen Berufsausbildung teilnehmen. Auf dieser Basis hat das LGA hochgerechnet, dass die Förderung dieser Teilnehmer einen Mehraufwand von 51.129 € je Jahr oder 0,7 % der jährlichen Zuschusssumme von 7,2 Mio. € verursacht. Diese Berechnung des LGA ist falsch, da nach den Feststellungen des RH deutlich über 100 Maßnahmeträger Zuwendungsempfänger sind, von denen weit mehr als die berücksichtigten 13 auch Lehrlinge aus Großbetrieben ausbildeten. Die Berechnung des LGA, die auf die gesamte Zuschusssumme bezogen wird, beruht demnach auf der Basis von weniger als 13 % aller Zuwendungsempfänger. Der Prozentsatz der jährlichen Zuschusssumme, der auf Nicht-KMU-Teilnehmer entfällt, dürfte deutlich höher sein als die genannten 0,7 %.

Auf Grund des – auf falscher Grundlage – als geringfügig bewerteten Mehraufwands hat das LGA abweichend von der bestehenden Rechtslage eine besondere Regelung für Großbetriebe geschaffen. Ein Großbetrieb wird u.a. vom LGA gefördert, wenn seine Niederlassung im Einzugsgebiet des antragstellenden Bildungszentrums weniger als 1.000 Mitarbeiter hat. Auf dieser Grundlage fördert das LGA bis heute die Auszubildende aus Großbetrieben, von öffentlichen Arbeitgebern und sozialen Ausbildungseinrichtungen, obwohl diese nicht zur mittelständischen Wirtschaft gehören.

Bei der Förderung der Fachkurse war hinsichtlich der Zielgruppe KMU die gleiche Problematik wie bei der Förderung der überbetrieblichen Lehrgänge festzustellen.

2.4 Die Anträge auf Förderung der überbetrieblichen Lehrgänge sind mindestens vier Wochen vor der Einleitung des Vorhabens an das LGA zu richten. Abweichend von dieser Regelung haben mehrere Zuwendungsempfänger ihre Anträge erst eingereicht, nachdem die Lehrgänge z.T. bereits stattgefunden oder zumindest begonnen hatten. Bei einem Antragsteller wurden beispielweise die Lehrgänge für den Monat Januar 2001 gefördert, obwohl der Antrag erst am 13.02.2001 beim LGA eingegangen war. In einem anderen Fall ging der Antrag erst am 12.09.2001 ein, trotzdem wurden die Zuschüsse für die beantragten Lehrgänge rückwirkend ab Januar 2001 bewilligt.

2.5 Das LGA fördert die Bauberufe des Handwerks abweichend von den Richtlinien und führte interne Förderkriterien ein, welche die Förderung der überbetrieblichen Ausbildung durch Sozialkassen bei bestimmten Bauberufen berücksichtigt.

Im Jahr 1996 stellte das LGA fest, dass ein Landesinnungsverband bereits seit 1988 überhöhte Fördersätze (im 1. Ausbildungsjahr: 36 € je Teilnehmerwoche; im 2. und 3. Ausbildungsjahr: 70 % des Bundeszuschusses) erhielt. Diesem Verband wurde daraufhin mitgeteilt, dass ab 01.01.1997 in allen Ausbildungsjahren die Förderung auf 31 € je Teilnehmerwoche reduziert wird.

Der Zuschuss für das 1. Ausbildungsjahr war korrekt mit 31 € je Teilnehmerwoche berechnet, im 2. und 3. Ausbildungsjahr wurde jedoch der bisherige Fördersatz beibehalten. Die fehlerhafte Zuschussberechnung bemerkte das LGA im Jahr 2000 und beabsichtigte eine Berichtigung des Bewilligungsbescheids. Der Verband erhob dagegen Einwendungen und wies auf seine dadurch entstehenden Finanzierungsprobleme hin, da die vom LGA geplante Kürzung insgesamt 86.920 € betragen würde.

Im April 2000 teilte das LGA dem Verband mit, dass die Förderung ab September 2000 geändert werde. Nachdem der Verband erneut seine Finanzierungsprobleme darlegte, wurde für den Zeitraum September bis Dezember 2000 ein zusätzlicher Zuschuss in Höhe von 205 € je Teilnehmerwoche, insgesamt also 236 €, gewährt.

Durch die fehlerhafte Zuschussberechnung für die Jahre 1997 bis 1999 waren insgesamt rd. 261.000 € (87.000 € je Jahr) zu viel bewilligt worden. Berücksichtigt man ferner die Sonderförderung von September bis Dezember 2000 und die Tatsache, dass in den Jahren 1988 bis 1996 in Unkenntnis der Förderung aus der verbands-eigenen Sozialkasse wesentlich mehr bewilligt wurde als die internen Regelungen des LGA vorsahen, wurde dem Verband weit über eine halbe Million € zuviel gewährt.

2.6 Ein Zuwendungsempfänger bestätigte in den vereinfachten Verwendungsnachweisen eine Mindestanwesenheitsdauer der Auszubildenden von 80 % der Lehrgangsdauer (Mindestvoraussetzung zur Förderung der Lehrgangswochen ohne Kürzung). Dem Verwendungsnachweis war nur eine Liste mit Namen und Unterschrift der Auszubildenden beigelegt, die über die Anwesenheitsdauer keine weiteren Informationen enthielt.

Bei seinen örtlichen Erhebungen hat der RH die Unterlagen über die Anwesenheit der Auszubildenden bei zwei Grundlehrgängen eingesehen. Zur Überprüfung der tatsächlichen Anwesenheit wurden die Anwesenheitslisten einer Gruppe des Grundlehrgangs 1999/2000 bzw. 2000/2001 (zu Vergleichszwecken jeweils die 2. Hälfte der Grundlehrgänge) stichprobenweise ausgewertet.

Übersicht

Anwesenheitstage ausgewählte Gruppe

	Zweite Hälfte des Grundlehrgangs 1999/2000 vom 10. 01. bis 28. 07. 2000	Zweite Hälfte des Grundlehrgangs 2000/2001 vom 08. 01. bis 27. 07. 2001
Lehrgangsdauer	28 Wochen	28 Wochen
Abgerechnete Anwesenheitstage	1.232	1.456
Tatsächliche Anwesenheitstage	856	924
Differenz	376 Tage oder 31 %	532 Tage oder 36 %

Die festgestellte Differenz von rd. 31 % beim Grundlehrgang 1999/2000 bzw. von rd. 36 % beim Grundlehrgang 2000/2001 entspricht einer Überförderung von 4.346 € bzw. 5.982 €, die deshalb entstand, weil der Zuwendungsempfänger die Kürzungsregelung nicht beachtete. Rechnet man das Auswertungsergebnis dieser beiden Gruppen auf die Gesamtzahl der Teilnehmer der geprüften beiden Grundlehrgänge hoch, so ergibt sich eine Überförderung von 21.934 € für das Jahr 2000 und von 25.974 € für das Jahr 2001. Der Zuwendungsempfänger machte bei den örtlichen Erhebungen geltend, ihm sei die Kürzungsregelung nicht bekannt gewesen.

Der RH verkennt nicht, dass diese Auswertung nicht repräsentativ sein muss; sie zeigt jedoch, dass hier ein hohes Potenzial für fehlerhafte Abrechnungen zu Lasten des Landes bestehen dürfte. Ursachen sind die – nicht den Richtlinien entsprechenden und vom LGA nicht beanstandeten – pauschalen oder unvollständigen Nachweise der abrechnungsfähigen Anwesenheitstage.

Nach der Bundesförderung der überbetrieblichen Lehrgänge entfällt beim Ausfall von mehr als einem Unterweisungstag (Mindestanwesenheit vier Tage, also 80 % einer Lehrgangswöche) der Bundeszuschuss für den jeweiligen Teilnehmer ganz. Würde das LGA entsprechend der Bundesregelung verfahren, hätte sich bei der ersten Gruppe ein um 61 % und bei der zweiten Gruppe ein um 71 % geringerer Zuschussbetrag ergeben. Dies entspricht hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Teilnehmer der Grundlehrgänge einer um 43.306 € bzw. 50.413 € geringeren Förderung.

2.7 Die Antragsunterlagen sind beim LGA einzureichen, das über den Antrag entscheidet und für die Abwicklung der Fördermaßnahme (Bewilligung, Auszahlung und Prüfung von Zwischen- und Schlussverwendungs nachweis sowie Durchsetzung evtl. Rückforderungen) verantwortlich ist. Zuständig ist für den Bereich der Regierungsbezirke Stuttgart und Tübingen das LGA in Stuttgart und für den Bereich der Regierungsbezirke Karlsruhe und Freiburg das LGA (Direktion Karlsruhe); die haushaltsmäßige Abwicklung der Bewilligungen der Direktion Karlsruhe wird allerdings durch das LGA Stuttgart erledigt mit der Folge, dass jedenfalls mit einem Teil der Verfahren sowohl das LGA Stuttgart als auch die Direktion Karlsruhe befasst sind.

3 Bewertung und Empfehlungen

3.1 Die Bewilligungspraxis des LGA entspricht vielfach nicht den Richtlinien. Die an mehreren Einzelfeststellungen festzumachende Diskrepanz zwischen den Vorgaben der Richtlinien einerseits und der Verwaltungspraxis andererseits zeigt Handlungsbedarf. Soweit die Richtlinien nicht praktikabel sind, müssen sie der Verwaltungspraxis angenähert werden; soweit die Praxis zentrale Ziele und Vorgaben ignoriert, ist die Einhaltung der Richtlinien einzufordern und durchzusetzen. Bei der notwendigen Überarbeitung der Richtlinien sind die Fördertatbestände und -verfahren der einzelnen Förderbereiche zu systematisieren und transparenter zu fassen. Eine Anpassung an die Bundesregelung ist insbesondere im Hinblick auf die Fehltage (s. auch Pkt. 2.6) zu prüfen.

3.2 Die Entwicklung der Landesmittel für Fachkurse, die seit Einsatz der ESF-Mittel sprunghaft angestiegen sind, ist kritisch zu beobachten.

3.3 Bei der Durchführung der Fördermaßnahmen hat das LGA verstärkt darauf zu achten, dass die Zielgruppe der Förderung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz, die KMU, besser erreicht wird.

3.4 Die Verwendungsnachweise sind nach den Erfordernissen des LGA zu gestalten und zu standardisieren. Hierzu sind klare Vorgaben erforderlich. Zur Vereinfachung und Beschleunigung sowie zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand sind die Möglichkeiten des elektronischen Datenaustausches zu nutzen.

3.5 Die Doppelzuständigkeit in diesem Förderbereich (LGA in Stuttgart und Direktion Karlsruhe) verursacht zusätzlichen Abstimmungsbedarf. Die Zuständigkeit sollte beim LGA in Stuttgart zusammen geführt werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das WM weist darauf hin, dass angesichts der kontinuierlichen Fortentwicklung in der Bildungslandschaft ein Festhalten am Wortlaut der Richtlinien nicht zielführend sei. Vielmehr sei eine die aktuellen Entwicklungen berücksichtigende Umsetzung der Ziele und des dahinter stehenden Sinnes der Richtlinien zum Mittelstandsförderungsgesetz gefordert. Eine Anpassung der Richtlinien sollte erfolgen, sobald Klarheit über die künftig zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und damit über die Kontinuität der einzelnen Förderprogramme bestehe.

Dagegen hält das WM eine Übernahme der Bundesregelung insbesondere im Hinblick auf die Fehltage für problematisch, da sich die überbetriebliche Lehrgangsförderung des Bundes nicht an alle Wirtschaftsbereiche richte. Die Intentionen der Förderrichtlinien könnten, insbesondere außerhalb des Handwerks, bei Übernahme der Bundesregelung nicht mehr erreicht werden. Das WM erwarte, dass insbesondere bei den Fehltagen durch die geplanten Vor-Ort-Prüfungen eine exaktere Umsetzung der Förderbestimmungen erreicht werden könne.

Das WM teilt nicht den vom RH angeführten Mittelstandsbegriff, wonach Unternehmen bis zu 500 Beschäftigten zum Mittelstand gezählt werden, da eine solche Definition im Mittelstandsförderungsgesetz von 1975 nicht enthalten sei. Dieses Gesetz ließe somit eine freie, vom Einzelfall abhängige Definition des Mittelstandsbegriffes zu. Die Neufassung des Mittelstandsförderungsgesetzes von 2000 wende sich vorrangig an die mittelständischen Unternehmen nach der EU-Definition (weniger als 250 Beschäftigte und Vorjahresumsatz von höchstens 40 Mio. €), sodass der Adressatenkreis der Neufassung in begründeten Fällen weiter als die EU-Definition gehe.

Die beschränkte Berücksichtigung von Teilnehmern aus Großbetrieben sei für das WM notwendig und begründet, weil auf Grund der demografischen Entwicklung für einige Träger von überbetrieblichen Berufsbildungszentren die Einbindung von Teilnehmern von Großbetrieben wirtschaftlich erforderlich sei. Überbetriebliche Ausbildungslehrgänge könnten teilweise nur dadurch realisiert werden, dass auch Lehrlinge außerhalb der EU-Definition für KMU zugelassen würden. Ein Nichtzustandekommen dieser Lehrgänge wäre ein Schaden und ein Nachteil für die Lehrlinge aus baden-württembergischen mittelständischen Unternehmen und in der Folge auch für die baden-württembergischen Unternehmen direkt. Bezususst würden die Wirtschaftsorganisationen und Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft und nicht die Lehrlinge aus Großbetrieben oder die entsprechenden Großbetriebe. Nach Auffassung des WM sei diese Verfahrensweise nach den Mittelstandsförderungsgesetzen von 1975 und 2000 möglich und sinnvoll.

Bei der Förderung der Fachkurse werde das WM bezüglich der Teilnehmer aus Großbetrieben prüfen, inwieweit die Kursveranstalter verstärkt in die Verantwortung genommen werden könnten, ohne dass die Verhältnismäßigkeit von Aufwand und Nutzen außer Relation gerate.

Das WM beabsichtige, die Verwendungsnachweise entsprechend den Hinweisen des RH zu ändern und künftig einen verstärkten elektronischen Datenaustausch anzubieten. Es sei weiter vorgesehen, die bisherige regionalisierte Förderung und damit die Doppelzuständigkeit in Stuttgart und Karlsruhe aufzugeben und entsprechende Schritte zur Bündelung der Zuständigkeiten in Stuttgart einzuleiten.

5 Schlussbemerkung/Empfehlungen

Die quantitative Mittelstandsdefinition geht bei der Zahl der Beschäftigten von einer Größenordnung von bis zu 500 aus; im Bericht und in den Empfehlungen der Enquetekommission „Situation und Chancen der mittelständischen Unternehmen, insbesondere der Familienunternehmen, in Baden-Württemberg“ (DS 12/5800) wurde u.a. empfohlen: „Vom bisherigen Mittelstandsbegriff, d.h. maximal 500 Beschäftigte und 100 Mio. DM Jahresumsatz, sollte abgerückt und der differenzierter und kleiner dimensionierte Mittelstandsbegriff der EU übernommen werden. Das hieße eine Binnendifferenzierung zwischen Kleinstunternehmen unter 10 Beschäftigten, kleinen Unternehmen unter 50 Beschäftigten und mittleren Unternehmen unter 250 Beschäftigten.“ Auch im Mittelstandsbericht 2000 des WM (Abschn. IV. B.3) wurde u.a. eine Konzentration der Adressaten des Mittelstandsförderungsgesetzes auf Unternehmen bis zu 250 Beschäftigte als Ziel dargestellt. Der RH ist daher nach wie vor der Auffassung, dass die Zielgruppe der Fördermaßnahme die KMU sein sollten, insbesondere im Hinblick auf die verfügbaren Haushaltssmittel. Er geht davon aus, dass diese Fördervoraussetzungen in der Bewilligungspraxis künftig umgesetzt werden. Im Übrigen ist die Frage einer Förderung im Sinne der Richtlinien unabhängig von der Frage einer Zulassung zu Ausbildungslehrgängen. Sollte politisch die vom WM vertretene Meinung festgelegt werden, empfiehlt der RH, die Richtlinien um eine entsprechende Klarstellung zu ergänzen.

Der RH hält an seiner Forderung fest, die Förderrichtlinien umgehend neu zu fassen. Es liegt im Ermessen des Zuwendungsgablers, die Richtlinien so zu gestalten, dass die mit der Fördermaßnahme beabsichtigte Zielsetzung des Landes erreicht wird unter gleichzeitiger Berücksichtigung der berechtigten Belange des Zuwendungsempfängers. Zudem ist es zur Wahrung des Gleichheitsgrundsatzes unerlässlich, Förderrichtlinien zu erlassen, zu veröffentlichen und damit allen Interessenten gleiche Chancen einzuräumen.

Der RH hält die geplanten Vor-Ort-Prüfungen bei der überbetrieblichen Lehrgangsförderung für nicht ausreichend, um den aufgezeigten Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Er vertritt weiterhin die Auffassung, dass die Bundesregelung (Mindestanwesenheit zur Förderung der Lehrgangswochen ohne Kürzung) übernommen werden sollte. Die Förderung von Kurzlehrgängen (2 – 3 Tage), z.B. zur Prüfungsvorbereitung, könnte in künftigen Richtlinien unabhängig hiervon zugelassen werden. Teilnehmer von Kurzlehrgängen sollten allerdings nur dann gefördert werden, wenn sie während des gesamten Lehrgangs anwesend sind.