



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Kommunalbericht 2024

Nr. 4 Aus- und Fortbildungskosten für Beamte und Beschäftigte – Vergeblichkeitsrisiko mindern!

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 4 Aus- und Fortbildungskosten für Beamte und Beschäftigte – Vergeblichkeitsrisiko mindern!

1 Allgemeines

Personalfuktuation betrifft nicht nur dienst- und lebensältere Bedienstete der Kommunen, sondern auch jüngere Nachwuchskräfte. Verlassen diese unmittelbar oder zeitnah nach Abschluss der Ausbildung oder einer Fortbildung ihren kommunalen Dienstherrn oder Arbeitgeber, steht deren zum Teil erheblichen finanziellen Aufwendungen für die Aus- oder Fortbildung kein äquivalenter Vorteil für ihre Aufgabenerledigung gegenüber.

Um dieses Risiko zu mindern, stehen den Kommunen rechtliche Möglichkeiten zur Verfügung. Diese werden jedoch nach den Prüfungserfahrungen des Rechnungshofs vielfach nicht oder unzureichend genutzt.

2 Anwärterbezüge – Gewährung unter Auflagen geboten

Beamtinnen und Beamte auf Widerruf (Anwärterinnen und Anwärter) im Vorbereitungsdienst erhalten Anwärterbezüge.²⁴⁷ Soweit sie im Rahmen ihres Vorbereitungsdienstes ein Studium ableisten, steht es nach dem Gesetz²⁴⁸ im Ermessen des Dienstherrn, die Gewährung der Anwärterbezüge von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen.

Dieses Ermessen wird durch gemäß § 70 LBesG erlassene Verwaltungsvorschriften in Gestalt der Allgemeinen Hinweise zum Landesbesoldungsgesetz²⁴⁹ (AH-LBesG) reduziert. Nach deren Nr. 57.5.1 **sind** Anwärterinnen oder Anwärtern, die im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes ein Studium ableisten, die Anwärterbezüge unter Auflagen zu gewähren. Nach Nr. 57.5.2 AH-LBesG sind die Anwärterbezüge mit den Auflagen zu gewähren, dass

- die Ausbildung nicht vor Ablauf der in den Ausbildungs- und Prüfungsvorschriften festgelegten oder im Einzelfall festgesetzten Ausbildungszeit aus einem von der Anwärterin oder dem Anwärter zu vertretenden Grund endet und
- die Anwärterin oder der Anwärter im Anschluss an den Vorbereitungsdienst rechtzeitig einen Antrag auf Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Probe stellt oder ein ihr oder ihm angebotenes Amt annimmt und
- die Anwärterin oder der Anwärter im Anschluss an ihre oder seine Ausbildung nicht vor Ablauf einer Mindestdienstzeit von fünf Jahren aus einem von ihr oder ihm zu vertretenden Grund aus dem öffentlichen Dienst ausscheidet.

Im Ergebnis ist somit die Zahlung von Anwärterbezügen an die Verpflichtung zu koppeln,

- das zum Vorbereitungsdienst gehörende Studium vollständig zu absolvieren,
- danach in den öffentlichen Dienst einzutreten und
- für eine Mindestzeit dort zu verbleiben.²⁵⁰

²⁴⁷ § 57 Abs. 1 LBesG.

²⁴⁸ § 57 Abs. 5 LBesG.

²⁴⁹ Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen vom 13. Mai 2022; Az. 0313-0004#2022/0001-0401 4146-854-0001-0001.

²⁵⁰ Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 4. Juli 2022 – 2 B 5.22 (juris Rn. 8).

Werden diese Auflagen nicht erfüllt, hat das die Rückforderung eines Teils der gezahlten Anwärterbezüge zur Folge.²⁵¹ Die Rückzahlungspflicht beschränkt sich auf den Teil der Anwärterbezüge, der den Betrag von 500 € monatlich übersteigt. Bei einem Ausscheiden nach der Ernennung zur Beamtin oder zum Beamten auf Probe ermäßigt sich der zurückzuzahlende Betrag für jedes volle geleistete Dienstjahr um ein Fünftel. Der Rückzahlungspflicht unterliegt der Bruttobetrag der Anwärterbezüge. Auf die Rückforderung kann ganz oder teilweise verzichtet werden, wenn sie eine unzumutbare Härte bedeuten würde. Gründe für einen (vollständigen) Rückforderungsverzicht sind in Nr. 57.5.5 der AH-LBesG aufgeführt.

Da das Landesbesoldungsgesetz auch für die Beamtinnen und Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände gilt,²⁵² sind die AH-LBesG auch von den kommunalen Dienstherrn zu beachten.²⁵³ Daraus und auch aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot gemäß § 93 Abs. 3 GemO folgt die Verpflichtung der Kommunen, vergeblich aufgewendete Ausbildungskosten für Anwärterinnen und Anwärter nach Möglichkeit zu vermeiden.

Der finanzielle Aufwand des Dienstherrn für die mit einem Studium an der Hochschule für öffentliche Verwaltung in Mayen verbundene, dreijährige Ausbildung von Anwärterinnen und Anwärtern für das dritte Einstiegsamt beläuft sich allein hinsichtlich der Anwärterbezüge derzeit auf mindestens 51.043 €.²⁵⁴

Scheiden Anwärterinnen oder Anwärter beispielsweise unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung aus den Diensten des die Anwärterbezüge zahlenden Dienstherrn aus nicht in Nr. 57.5.5 AH-LBesG genannten Gründen aus und sind die Anwärterbezüge nicht unter Auflagen gewährt worden, stehen dem Dienstherrn Rückforderungsmöglichkeiten von 33.000 €²⁵⁵ (65 % des Ausbildungsaufwands) nicht zur Verfügung.²⁵⁶

Von acht geprüften Gemeinden und Gemeindeverbänden zahlten lediglich zwei die Anwärterbezüge unter Auflagen. Die übrigen hatten im jeweiligen Prüfungszeitraum insgesamt fast 90 Anwärterinnen und Anwärter eingestellt und zum Studium an die Hochschule entsandt. Mit deren Ausbildung war für die Dienstherrn Aufwand von überschlägig 4,0 Mio. € verbunden. Gleichwohl hatten sie darauf verzichtet, die Gewährung der Anwärterbezüge von der Erfüllung von Auflagen abhängig zu machen. Beispielsweise wurden bei einer Stadt, die 2022 insgesamt zehn Beamtinnen und Beamte auf Widerruf eingestellt hatte, zwei davon während der Ausbildung vierzehn Monate nach deren Beginn auf eigenen Antrag entlassen. Eine Erstattung der bis dahin angefallenen Anwärterbezüge unterblieb mangels erteilter Auflagen. Der Rückforderungsausfall belief sich auf insgesamt etwa 22.000 €. Bei einer weiteren

²⁵¹ Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Rückforderung bestehen nicht. Beamtinnen und Beamte auf Widerruf können sich nicht auf das Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) berufen (Verwaltungsgericht Kassel, Urteil vom 8. März 2021 – 1 K 824/20.KS, juris Rn. 25).

²⁵² § 1 Abs. 1 Satz 1 LBesG.

²⁵³ Schreiben des Ministeriums des Innern und für Sport an den Rechnungshof vom 11. August 2023; Az. 0313#2023/0003-0301331. Nach Auffassung des Ministeriums sind in Ausnahmefällen Konstellationen denkbar, bei denen kommunale Besonderheiten in den Auslegungshinweisen nicht ausreichend Berücksichtigung gefunden haben, sodass ggf. eine modifizierte Anwendung erforderlich sein kann. Solche Ausnahmen sind jedoch bei der Gewährung von Anwärterbezügen nicht ersichtlich.

²⁵⁴ Stand Juli 2024: Anwärtergrundbeträge von monatlich 1.417,85 € x 36 Monate.

²⁵⁵ (1.417,85 € - 500 €) x 36 Monate.

²⁵⁶ Selbst bei einem Ausscheiden nach vierjähriger Dienstzeit im Anschluss an die Ausbildung sind noch Rückforderungen von 6.610 € (13 % des Ausbildungsaufwands) möglich.

Stadt, bei der ein Anwärter seine Ausbildung nach zehn Monaten abbrach, betrug der Ausfall 8.000 €. ²⁵⁷

Alle Kommunen dürfen daher in den Fällen des § 57 Abs. 1 LBesG Anwärterbezüge nur unter Auflagen gemäß § 57 Abs. 5 LBesG in Verbindung mit den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften gewähren. ²⁵⁸

3 Qualifizierung von Beschäftigten – vertragliche Kostenerstattungsvereinbarungen schließen

Zum 30. Juni 2022 waren 86 % der im kommunalen Bereich (ohne aus dem Haushalt ausgelagerte Einrichtungen²⁵⁹) eingesetzten Vollzeitäquivalente tariflich Beschäftigte. ²⁶⁰ Allein die Zahl der Tarifkräfte zeigt, dass die auch bei diesen erforderliche stetige Qualifizierung mit erheblichem Finanzaufwand verbunden ist.

Die Tarifvertragsparteien haben dem durch § 5 TVöD Rechnung getragen und dort u. a. Bedeutung, Art und Finanzierung von Qualifizierungsmaßnahmen geregelt.

Kosten vom Arbeitgeber veranlasster Qualifizierungsmaßnahmen sind grundsätzlich von diesem zu tragen (§ 5 Abs. 5 Satz 1 TVöD). Zu solchen Kosten gehören im Wesentlichen die durch Freistellung von Arbeitspflichten während der Qualifizierungsmaßnahmen anfallenden Personalkosten, Reisekosten sowie Kosten für die Teilnahme an Lehrgängen, Seminaren und Prüfungskosten.

Ein wesentlicher Anwendungsbereich der Qualifizierungsmaßnahmen sind solche zur Erfüllung der tarifvertraglichen Ausbildungs- und Prüfungspflicht.

Diese verlangt, dass Beschäftigte im Verwaltungs- und Kassendienst für die Eingruppierung in bestimmte Entgeltgruppen grundsätzlich eine Erste (Entgeltgruppen 6 bis 9a) bzw. Zweite Prüfung (Entgeltgruppen 9b bis 12) abzulegen haben. ²⁶¹ Die Prüfung setzt die Teilnahme an einem Lehrgang voraus.

Haben Beschäftigte die für ihre Eingruppierung vorgeschriebene Prüfung nicht abgelegt, ist ihnen nach Nr. 7 Abs. 3 Satz 2 der Vorbemerkungen alsbald die Möglichkeit zu geben, Ausbildung und Prüfung nachzuholen. Beschäftigte, die keine prüfungspflichtigen Tätigkeiten ausüben, kann der kommunale Arbeitgeber dennoch (nach Mindestwartezeiten) zu Lehrgängen zulassen. ²⁶²

Der Nutzen, den ein kommunaler Arbeitgeber für die finanziellen Aufwendungen der Qualifizierung erwartet, tritt jedoch insbesondere nicht ein, wenn seine Beschäftigten

²⁵⁷ Die Stadtverwaltung teilte während der Prüfung mit, Anwärterbezüge künftig nur noch unter Auflagen zahlen zu wollen.

²⁵⁸ Eine Stadt vertrat die Auffassung, dass sich Auflagen nachteilig auf die Bewerberlage auswirken könnten. Abgesehen davon, dass eine rechtliche Verpflichtung besteht, Auflagen zu erteilen, ist diese Annahme spekulativ. Dagegen spricht zum einen die Verwaltungspraxis derjenigen Kommunen, die Auflagen erteilen, sowie die des Landes. Dort erhalten beispielsweise Anwärterinnen und Anwärter der Fachrichtung Verwaltung und Finanzen im Geschäftsbereich des Ministeriums der Finanzen und bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion ihre Bezüge unter Auflagen. Gleiches gilt für Anwärterinnen und Anwärter des Studiengangs Diplom-Rechtspflege im Geschäftsbereich des Ministeriums der Justiz.

²⁵⁹ Zum Beispiel Einrichtungen der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung.

²⁶⁰ Daten des Landesinformationssystems.

²⁶¹ Protokollerklärung zu Nr. 7 Abs. 1 der Vorbemerkungen zur Anlage 1 (Entgeltordnung) zum TVöD i. V. m. § 2 Abs. 1 Bezirkstarifvertrag über die Ausbildungs- und Prüfungspflicht der Beschäftigten nach § 38 Abs. 5 Satz 1 TVöD.

²⁶² § 7 Bezirkstarifvertrag.

ihrerseits das Beschäftigungsverhältnis zeitnah nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahme beenden. Zum Ausgleich stehen den Kommunen ggf. Rückforderungsansprüche bezüglich eines Teils der Kosten zu. Diese ergeben sich für die Teilnahme an Lehrgängen für die Erste und Zweite Prüfung aus bezirkstarifvertraglichen Regelungen.²⁶³ Letztere sind auf Unterrichts- und Prüfungsgebühren sowie Fahrtkosten beschränkt. Dies lässt sich für tarifgebundene, d. h. gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte nicht durch Vereinbarung erweitern, da hierdurch zuungunsten des Beschäftigten von tarifvertraglichen Regelungen abgewichen würde.²⁶⁴ Im Übrigen ist es zulässig, Beschäftigte auf vertraglicher Basis durch sog. Rückzahlungsvereinbarungen an den Kosten im Fall vorzeitiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses unter Einschluss des fortgezählten Entgelts zu beteiligen (§ 5 Abs. 5 Satz 2 TVöD).²⁶⁵

In Erfüllung ihrer tarifvertraglichen Pflichten sowie im Rahmen der Zulassung nach Wartezeiten entsenden kommunale Arbeitgeber vielfach Beschäftigte zu den von den acht rheinland-pfälzischen Kommunalen Studieninstituten angebotenen Lehrgängen. Die mehrjährigen Lehrgänge werden berufsbegleitend durchgeführt. Neben der Fortzahlung des Entgelts an Lehrgangs- und Prüfungstagen setzen sich die dem Arbeitgeber entstehenden Fortbildungskosten aus den individuellen Teilnahmegebühren für Lehrgänge und Prüfungen²⁶⁶ sowie den Reisekosten zusammen. Der Gesamtaufwand ist u. a. von der Entgeltgruppe der Lehrgangsteilnehmer abhängig und beläuft sich häufig auf über 20.000 €. Der überwiegende Anteil davon entfällt regelmäßig auf die Entgeltfortzahlung.²⁶⁷

Die neun geprüften Kommunen hatten mit Teilnehmern von Lehrgängen entweder keine Rückzahlungsvereinbarungen für den Fall der Beendigung des Arbeitsverhältnisses geschlossen oder die vereinbarte Rückzahlungsverpflichtung umfasste nicht das fortgezählte Entgelt während der Lehrgangs- und Prüfungstage.

Bei einer Verbandsgemeinde, die keine Rückzahlungsvereinbarungen geschlossen hatte, wechselten beispielsweise 2023 zwei Absolventen des Lehrgangs für die Zweite Prüfung kurz nach Bestehen der Prüfung den Arbeitgeber. Vergeblicher Fortbildungsaufwand in fünfstelliger Höhe ohne die Möglichkeit einer teilweisen Rückforderung war die Folge.

Eine Stadt hatte mit Lehrgangsteilnehmerinnen und -teilnehmern vereinbart, dass im Falle eines Ausscheidens innerhalb von drei Jahren nach der Prüfung die bezirkstarifvertraglich zu erstattenden Unterrichts-, Prüfungs- und Fahrtkosten im Falle eines Prädikatsabschlusses gemindert werden (um 50 % bei „sehr gut“, um 25 % bei „gut“). Zwei Beschäftigte wechselten innerhalb von drei Jahren nach der Prüfung

²⁶³ § 6 Abs. 2 Bezirkstarifvertrag.

²⁶⁴ Das verstößt gegen § 4 Abs. 3 TVG.

²⁶⁵ Da der kommunale Arbeitgeber grundsätzlich kein Recht hat, seine Beschäftigten nach ihrer Gewerkschaftszugehörigkeit zu fragen (Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 19. März 2003 – 4 AZR 271/02; juris Rn. 32 m. w. N.), empfiehlt es sich, in allen Fällen mit Teilnehmern von Lehrgängen für die Erste und Zweite Prüfung Rückzahlungsvereinbarungen unter Einbeziehung des fortgezählten Entgelts zu schließen (vgl. dazu das als Anlage zum RS Recht 16/22 vom 13. Juli 2022 des KAV-RP veröffentlichte Muster einer Fortbildungsvereinbarung. Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen wendeten dieses Vereinbarungsmuster nicht an). Nur in Fällen, in denen der Teilnehmer seine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft nachweisen kann, führt die Erstreckung der Rückzahlungsvereinbarung auf fortgezähltes Entgelt zu deren Unwirksamkeit. Dann verbleibt es unbeschadet der unwirksamen Vereinbarung zumindest bei einem Anspruch des Arbeitgebers nach dem Bezirkstarifvertrag.

²⁶⁶ Diese werden vom jeweiligen Kommunalen Studieninstitut kalkuliert und sind daher landesweit uneinheitlich.

²⁶⁷ Beispielsweise entfielen in einem durchaus typischen Fall 5.400 € auf Lehrgangsgebühren und Reisekosten, hingegen 22.000 € auf Freistellungskosten für 1.037 Lehrgangsstunden.

zu einem anderen Arbeitgeber. In einem Fall minderte die Stadt den Erstattungsbeitrag aufgrund der Bonusregelung für Prädikatsabschlüsse um 1.440 €.

Eine solche Vereinbarung widerspricht den Interessen einer Kommune schon deshalb, weil dadurch die Abwanderung von besonders qualifizierten Kräften erleichtert wird. Zudem ist sie im Hinblick auf § 61 Abs. 3 GemO als übertarifliche Leistung unzulässig. Denn § 6 Abs. 2 Bezirkstarifvertrag sieht für innerhalb des Drei-Jahres-Zeitraums erbrachte Dienstzeiten lediglich eine Reduzierung des Rückzahlungsbeitrags um 1/36 je Monat, nicht aber eine weitergehende Bonusregelung für Prädikatsabschlüsse vor.

Die Stadt hat im Prüfungsverfahren zugesagt, bei künftigen Rückzahlungsvereinbarungen eine Bonusregelung für besonders gute Abschlüsse nicht mehr aufzunehmen.