



Abschließende Mitteilung

an den Vorstand der
Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

von Sprachkursen nach § 421 SGB III
(Einstiegskurse)

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

Gz.: VI 4 (VI 3) - 2016 - 0878

Bonn, den 09. Februar 2017

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkung	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Rechtslage	8
1.3 Ziel und Ablauf der Prüfung	8
1.4 Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen	9
2 Statistische Daten und Finanzvolumina der Einstiegskurse	10
3 Rechtliche Einordnung der Einstiegskurse	12
3.1 Rechtslage	12
3.2 Sichtweise der Bundesagentur	12
3.3 Abschließende Würdigung	13
4 Regelungen der Bundesagentur zur Umsetzung der Einstiegskurse unzureichend	14
4.1 Feststellungen	14
4.2 Würdigung	17
4.3 Stellungnahme der Bundesagentur	18
4.4 Abschließende Würdigung	19
5 Fehlende Vorgaben zum Kostensatz	19
5.1 Regelungen der Bundesagentur zum Kostensatz	19
5.2 Große Spannbreite zwischen den Kostensätzen	20
5.3 Würdigung	21
5.4 Stellungnahme der Bundesagentur	22
5.5 Abschließende Würdigung	23
6 Nachträgliche Kalkulationsprüfungen bei bestimmten Kostensätzen	24
6.1 Feststellungen	24

6.2	Würdigung	26
6.3	Stellungnahme der Bundesagentur	27
6.4	Abschließende Würdigung	28
7	Kinder in Einstiegskursen	29
7.1	Kinder als Kursteilnehmer	29
7.2	Übernahme von Kinderbetreuungsleistungen trotz Förderausschluss	30
7.3	Würdigung	31
7.4	Stellungnahme der Bundesagentur	32
7.5	Abschließende Würdigung	33
8	Festgestellte Qualitätsdefizite und Leistungsstörungen ohne Folgen für die Träger	34
8.1	Feststellungen	34
8.2	Würdigung	35
8.3	Stellungnahme der Bundesagentur	35
8.4	Abschließende Würdigung	36
9	Doppelt abgerechnete Teilnehmer	36
9.1	Feststellungen	36
9.2	Würdigung	37
9.3	Stellungnahme der Bundesagentur	38
9.4	Abschließende Würdigung	38
10	Erfolg der Einstiegskurse offen	38
10.1	Feststellungen	39
10.2	Würdigung	40
10.3	Stellungnahme der Bundesagentur	41
10.4	Abschließende Stellungnahme	42
11	Fazit	42

0 Zusammenfassung

Nach § 421 Absatz 1 Satz 1 SGB III konnten die Agenturen für Arbeit (Agenturen) in der Zeit vom 24. Oktober 2015 bis zum 31. Dezember 2015 die Teilnahme von Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung besitzen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten war, an Maßnahmen zur Erlangung erster Kenntnisse der deutschen Sprache fördern, wenn dies zur Eingliederung notwendig war.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) die Einstiegskurse geregelt und umgesetzt hat.

Er stellt das Prüfungsergebnis unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundesagentur wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Nach § 421 Absatz 5 SGB III sind die Einstiegskurse Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Sinne des § 3 Absatz 1 und 2 SGB III. Die Bundesagentur ist demgegenüber der Auffassung, dass es sich bei den Einstiegskursen nicht um eine *„Maßnahme der Arbeitsförderung, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“* handle. Sie habe sich deshalb geschäftspolitisch dafür entschieden, die Einstiegskurse im Sinne einer *„Soforthilfe“* *„unbürokratisch“* umzusetzen.

Die Auffassung der Bundesagentur, die Einstiegskurse seien nicht den Maßnahmen der Arbeitsförderung zuzuordnen, ist wegen des eindeutigen Gesetzestextes rechtlich nicht haltbar. Auch die zugehörigen Gesetzesmaterialien lassen keinen anderen Schluss zu. (Nummer 3)

- 0.2 Die Bundesagentur hatte vor Inkrafttreten des § 421 SGB III für die Umsetzung der Einstiegskurse Parameter formuliert und eine Produkt- und Leistungsbeschreibung erstellt, verzichtete jedoch wegen der kurzfristigen Einführung der Einstiegskurse, der eng bemessenen Eintrittsfrist in die Maßnahmen und der daraus resultierenden geschäftspolitischen Entscheidung zur Durchführung der Einstiegskurse im Sinne einer *„Soforthilfe“* auf deren Einsatz. Auch mit Blick auf den unbestritten engen Zeitkorridor zur Umsetzung der Einstiegskurse hätte die Bundesagentur ein Mindestmaß an Regelungen treffen oder beibehalten müssen, um auf einen zweckentsprechenden Einsatz der Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung hinzuwirken. Die

Bundesagentur sollte daher künftig bei einer vergleichbaren Situation die notwendigen Rahmenbedingungen – beispielsweise eine Produkt- und Leistungsbeschreibung – klar festlegen und verbindlich vorgeben. (Nummer 4)

- 0.3 Die Bundesagentur hat auf die Vorgabe eines maximal erstattungsfähigen Kostensatzes verzichtet und auf „ortsübliche Kostensätze“ abgestellt, obwohl sie in einer Markterkundung einen für die Träger auskömmlichen Kostensatz von 4,50 Euro ermittelt hatte.

Die Begründung der Bundesagentur für den Verzicht auf den im Vorfeld ermittelten maximalen Kostensatz überzeugt nur teilweise (beispielsweise höherer Kostensatz bei sog. „*Kleinkursen*“). Durch verschiedene Nachsteuerungen sorgte die Bundesagentur im Prozessverlauf zumindest dafür, dass sich der Mittelbedarf für die Einstiegskurse reduzierte. Einsparungen ergaben sich beispielsweise aus den Nachverhandlungen zu erhöhten Kostensätzen und aus Rückforderungen aufgrund der Feststellungen des Prüfdienstes AMDL bei einzelnen Trägern. (Nummer 5)

- 0.4 Erst im Laufe der Zeit verschärfte die Bundesagentur ihre Vorgaben zur Prüfung der Kostenkalkulation. Träger, die ihre Abrechnungen zügig eingereicht hatten, entgingen damit einer Prüfung ihrer Kostensätze. Zudem machten die Regionaldirektionen der Bundesagentur unterschiedliche Vorgaben zum Umgang mit höheren Kostensätzen. Die Bundesagentur muss über klare und umfassend beschriebene Vorgaben eine einheitliche Vorgehensweise in den zuständigen Organisationseinheiten sicherstellen. Zur Vorgehensweise der einzelnen Regionaldirektionen hat die Bundesagentur auf vermeidbare „*Friktionen*“ in der Kommunikation zwischen der Zentrale und den Regionaldirektionen in der Anfangsphase der Abrechnungen verwiesen. Sie werde dies zum Anlass nehmen, ihre Kommunikationswege weiter zu schärfen. (Nummer 6)

- 0.5 Obwohl die Einstiegskurse zu den Leistungen der aktiven Arbeitsförderung gehören, akzeptierte die Bundesagentur, dass die Träger auch Kinder als Kursteilnehmer abrechneten. An den vom Bundesrechnungshof untersuchten 136 Einstiegskursen nahmen 88 Kinder im Alter von null bis 13 Jahren teil (4,3 %).

Die Bundesagentur verweist dazu auf ihre Ansicht, die Einstiegskurse seien keine Maßnahme der Arbeitsförderung. Da dies nicht mit den gesetzlichen Regelungen im Einklang steht, hätte sie die Teilnahme von Kindern an diesen Kursen von vorneherein ausschließen müssen. (Nummer 7.1)

- 0.6 Der Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen verzeichnete bei seinen Vor-Ort-Prüfungen teilweise erhebliche Qualitätsmängel. Weil die Bundesagentur die Einstiegskurse nur mit wenigen Vorgaben umgesetzt hat, ist es kaum möglich, den Trägern diese finanzwirksam anzulasten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur die Fälle, in denen sie Auffälligkeiten erkannt hat, aufgegriffen hat. Bei zahlreichen ungeprüften Maßnahmen dürften jedoch ähnliche Mängel zu verzeichnen sein. Da Vor-Ort-Prüfungen wegen Zeitablaufs nur noch eingeschränkt möglich sind, wird dies weitgehend folgenlos bleiben. (Nummer 8)

- 0.7 Die Bundesagentur hat entgegen § 7 Absatz 2 BHO keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um den Erfolg der Einstiegskurse strukturiert zu prüfen. Eine solide Auswertung der Einstiegskurse scheitert beispielsweise schon daran, dass die Träger keine Anwesenheitslisten führen mussten. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes ist die Wirksamkeit der Einstiegskurse zumindest zweifelhaft. So ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel verpuffte, weil die Kurse von schwindenden bis zur Kursauflösung führenden Teilnehmerzahlen geprägt waren.

Die Bundesagentur verweist in ihrer Stellungnahme darauf, die Einstiegskurse hätten nicht das Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus zum Ziel. Sie bestreitet, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel ins Leere gelaufen ist. (Nummer 10)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Im Jahr 2015 erfasste das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 1 091 894¹ Flüchtlinge² im EASY-Registrierungssystem³. Die Zahl der Asyl-erstantragsteller war von 173 072 im Jahr 2014 auf 441 899 gestiegen (Anstieg um 155 %).⁴

Die zunehmende Zahl von Flüchtlingen stellt Bund, Länder und Kommunen vor enorme Herausforderungen. Um möglichst vielen Flüchtlingen frühzeitig die Teilnahme an einem Sprachkurs zu ermöglichen, regte die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) gegenüber der Politik an, die Förderung von integrations- und berufsbezogenen Sprachkursen, für die das BAMF grundsätzlich zuständig ist⁵, in eigener Zuständigkeit kurzfristig im Sinne einer „Nothilfe“ zu ergänzen.⁶ Der Gesetzgeber griff das Angebot der Bundesagentur auf. § 421 SGB III, der am 24. Oktober 2015 in Kraft getreten ist, ermöglichte der Bundesagentur, befristet die Teilnahme von Ausländern an Sprachkursen (sog. Einstiegskurse) zu fördern.

Ursprünglich hatte die Bundesagentur mit bis zu 100 000 Kurseintritten bis 31. Dezember 2015 und mit Ausgaben zwischen 54 Mio. Euro und 121 Mio. Euro gerechnet.⁷ Bis 25. Februar 2016 meldeten die Träger bundesweit 232 427 Eintritte⁸. Zur Zeit unserer Erhebungen erwartete die Bundesagentur Ausgaben für die Sprachförderung zwischen 320 und 400 Mio. Euro.⁹

¹ Vgl. Mediendienst Integration <http://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/zahl>. Seit August 2015 veröffentlicht das Bundesministerium des Innern (BMI) auch die Zahl der Flüchtlinge, die im Easy-Registrierungssystem erfasst sind.

² Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention definiert einen Flüchtling als Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann.

³ Vgl. Glossar des BAMF unter <https://bamf.de/DE/service/Left/Glossary>. Das EASY-System ist eine IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden auf die Bundesländer.

⁴ Vgl. Asylgeschäftsstatistik des BAMF für den Monat Dezember 2015.

⁵ § 1 der Integrationskursverordnung (IntV).

⁶ Siehe Ergebnisprotokoll des Verwaltungsrates der Bundesagentur Punkt 3.2 vom 2. Oktober 2015.

⁷ BA-Presseinfo Nr. 48 vom 2. Oktober 2015.

⁸ Zentrale FU3 – OS im Dialog – vom 16. März 2016/17. März 2016.

⁹ BA-Presseinfo Nr. 005 vom 15. Januar 2016.

1.2 Rechtslage

Nach § 421 Absatz 1 Satz 1 SGB III konnten die Agenturen für Arbeit (Agentur) die Teilnahme von Ausländern, die eine Aufenthaltsgestattung besaßen und bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten war, an Maßnahmen zur Erlangung erster Kenntnisse der deutschen Sprache fördern, wenn dies zur Eingliederung notwendig war.

Dies betraf ausschließlich Flüchtlinge aus den Herkunftsländern Syrien, Eritrea, Irak und Iran.¹⁰

Maßnahmeeintritte waren nur in der Zeit vom 24. Oktober 2015 bis zum 31. Dezember 2015 (§ 421 Absatz 1 Satz 1 SGB III) möglich.

Die Dauer der Teilnahme betrug bis zu acht Wochen (§ 421 Absatz 2 Satz 1 SGB III).

Maßnahmekosten¹¹ konnten übernommen werden, wenn der Träger die erforderliche Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit besaß (§ 421 Absatz 2 Satz 2 SGB III).

Das Gesetz enthält darüber hinaus keine Vorgaben für die Maßnahmen.

1.3 Ziel und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, wie die Bundesagentur die Einstiegskurse nach § 421 SGB III geregelt und umgesetzt hat. U. a. wollten wir feststellen, wie sich die kurze Vorlaufzeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes auf die Konzeption, Durchführung und Abwicklung der Einstiegskurse ausgewirkt hat.

Hierzu haben wir örtliche Erhebungen in der Zentrale der Bundesagentur (Zentrale) und bei drei Operativen Services Arbeitsmarktdienstleistungen (OS AMDL) durchgeführt. Zudem haben wir ein Informationsgespräch mit der Leitung des Referates II b 4 – Förderung der Beschäftigung und selbstständigen Erwerbstätigkeit – beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geführt.

¹⁰ E-Mail des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 27. Oktober 2015, Referat II a 6 (Grundsatzfragen der Migrations- und Ausländerpolitik).

¹¹ Folgende Kosten werden nach § 421 Absatz 2 Satz 2 SGB III als Maßnahmekosten erstattet: angemessene Aufwendungen für Personalkosten, angemessene Sachkosten einschließlich der Kosten für Lehr- und Lernmittel und die erforderlichen Fahrkosten der Teilnehmenden (§ 421 Absatz 3 Nummern 1 bis 3 SGB III).

Bei den drei OS AMDL haben wir in einer Stichprobe jeweils 50 Maßnahmen geprüft. Von den insgesamt 150 geprüften Maßnahmen waren 136 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits abgerechnet. Neben den maßnahmebezogenen elektronischen Akten (eAkten) haben wir Unterlagen aus den Dateiablagen der Erhebungsstellen – mit Ausnahme des BMAS – in die Prüfung einbezogen.

Ergänzend haben wir Interviews mit den zuständigen Führungs- und Fachkräften geführt.

Festgestellte Sachverhalte haben wir bei den örtlichen Erhebungen ausführlich mit den zuständigen Führungskräften erörtert. Die OS AMDL hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich zu den Sachverhalten zu äußern.

Wir haben unsere Prüfungsergebnisse der Bundesagentur mit vorläufiger Mitteilung vom 1. August 2016 übermittelt. Die Bundesagentur hat dazu mit Schreiben vom 14. Oktober 2016 Stellung genommen.

Fragestellungen zum Vergaberecht waren nicht Gegenstand unserer Prüfung.

1.4 Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen

Der Geschäftsbereich Controlling und Finanzen der Zentrale beauftragte am 12. Januar 2016 den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen (Prüfdienst AMDL) der Bundesagentur mit einer „Sonderprüfung“ der Einstiegskurse. Der Prüfauftrag umfasste die folgenden Fragestellungen:

- *Werden die per Eintrittsmeldung gemeldeten Einstiegskurse nach § 421 SGB III auch tatsächlich durchgeführt?*
- *Stimmen die Angaben der Eintrittsmeldungen hinsichtlich der Rahmenbedingungen (Adresse, Kostensatz pro UE, Anzahl der Unterrichtseinheiten, Beginn-Termin etc.) mit den Gegebenheiten vor Ort überein?*
- *Werden die in den Eintrittsmeldungen avisierten Gruppengrößen eingehalten?*
- *Erscheinen die genutzten Räumlichkeiten als geeignet?*

- *Erfolgt bei der Aufnahme eine Überprüfung hinsichtlich der Bleiberechtserwartung auf der Basis entsprechender Bescheinigungen über die Meldung als Asylsuchender (BümA) bzw. Aufenthaltsgestattungen?*
- *Auf welchem Niveau erfolgt die Entlohnung des eingesetzten Personals?*

Zusätzlich sollte ein Schwerpunkt auf Kurse gelegt werden, die kurz vor Ende der Ablauffrist 31. Dezember 2015 begannen.¹²

Im Zeitraum vom 13. Januar 2016 bis zum 19. Februar 2016 prüfte der Prüfdienst AMDL 528 Einstiegskurse.¹³

Wir berücksichtigen in dieser Prüfungsmitteilung ergänzend zu eigenen Feststellungen auch die Ergebnisse des Prüfdienstes AMDL.

2 Statistische Daten und Finanzvolumina der Einstiegskurse

Bis zum 25. Februar 2016 lagen der Bundesagentur Eintrittsmeldungen der Träger für 232 427 Teilnehmer vor. Zu diesem Zeitpunkt hatten die OS AMDL bundesweit 36 593 Teilnehmer abgerechnet. Die Ausgaben für Maßnahmen beliefen sich bis dahin auf 57,3 Mio. Euro.¹⁴ Danach betrug die durchschnittliche Fördersumme pro Teilnehmer 1 566 Euro. Die Durchschnittskosten pro Maßnahme lagen bei 25 834 Euro. Unter der Annahme, dass die teilnehmerbezogenen Maßnahmekosten der noch nicht abgerechneten Maßnahmen ähnlich hoch wie bei den bereits abgerechneten Maßnahmen sein werden, dürften die Gesamtkosten der Einstiegskurse bei rund 364 Mio. Euro liegen.

¹² E-Mail der Zentrale, CF 21, vom 10. Mai 2016.

¹³ Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III, BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31, Seite 3.

¹⁴ Zentrale, FU 3, „OS im Dialog – 16. März 2016/17. März 2016“.

Weit überwiegend gehörten die Träger der Einstiegskurse zu den bekannten Anbietern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung.¹⁵

Nach einer Mitteilung der Bundesagentur vom 2. Dezember 2016 hat sie bis zum 24. November 2016 für die Einstiegskurse 311 394 980 Euro an die Träger ausgezahlt. Dies betraf 203 052 Teilnehmer.¹⁶

Damit reduziert sich die Fördersumme pro Teilnehmer auf rund 1 534 Euro. Unter der Annahme von 320 Unterrichtseinheiten pro Kurs ergibt sich damit ein Durchschnittskostensatz pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer von 4,79 Euro.

Am 13. Dezember 2016 meldete die Bundesagentur 203 334 abgerechnete Teilnehmer. Der Durchschnittskostensatz pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer hat sich zu diesem Zeitpunkt nach ihren Berechnungen weiter auf 4,61 Euro reduziert. Die Anzahl der abgerechneten Maßnahmen könne sie nicht beziffern.¹⁷ Bei unterstellten 320 Stunden verringern sich die Kosten je Teilnehmer auf rund 1475 Euro.

Dass der Bundesagentur bei insgesamt 232 427 gemeldeten Eintritten 29 093 Teilnehmer bis zum 13. Dezember 2016 noch nicht zur Abrechnung vorgelegt worden waren, erklärt die Bundesagentur mit möglichen Doppelmeldungen von Teilnehmern und mit Kurszusammenlegungen. Da die Bundesagentur keine Frist vorgegeben hat, innerhalb derer die Träger ihre Abrechnungslisten vorzulegen haben, bleibt offen, bis wann tatsächlich die letzten Kurse abgerechnet werden.¹⁸ Demzufolge ist auch offen, wann die Bundesagentur den Mittelbedarf für die Einstiegskurse insgesamt beziffern kann.

¹⁵ Vgl. Zentrale, FU 3, „Back UP – Erkenntnisse RD-Ebene im Gesamtüberblick“ vom 22. März 2016: beispielsweise Regionaldirektion A 80 % zertifizierte Träger, Regionaldirektion B 75 % zertifizierte Träger. Bei den 136 von uns untersuchten abgerechneten Maßnahmen hatten nur 10 % der Träger (14) als Nachweis ihrer Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eine Eigenerklärung vorgelegt. Die übrigen Träger waren Anbieter von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (91), Träger mit einer Zulassung des BAMF (12) oder sie kamen aus dem Kreis der Volkshochschulen (6). Bei 13 Maßnahmen fehlten entsprechende Nachweise.

¹⁶ E-Mail der Zentrale, CF 21, vom 2. Dezember 2016.

¹⁷ E-Mail der Zentrale, CF 21 vom 13. Dezember 2016.

¹⁸ E-Mail der Zentrale, CF 21, vom 2. Dezember 2016.

3 Rechtliche Einordnung der Einstiegskurse

3.1 Rechtslage

Nach § 421 Absatz 5 SGB III sind die Einstiegskurse Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Sinne des § 3 Absatz 1 und 2 SGB III. Maßnahmen der Arbeitsförderung sollen dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt beitragen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 SGB III). Wegen dieses im Gesetz definierten Zwecks richten sich die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nur an Personen, die in absehbarer Zeit am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, und damit nicht an Kinder.¹⁹

Auch aus den zugehörigen Gesetzesmaterialien lässt sich keine andere rechtliche Bewertung ableiten. Die Begründung zur Einführung des § 421 Absatz 5 SGB III²⁰ stellt die rechtliche Einordnung der Einstiegskurse als Leistung der aktiven Arbeitsförderung heraus. Erst im Zuge dieser gesetzlichen Klarstellung war es möglich, die Einstiegskurse von der Umsatzsteuer zu befreien.

3.2 Sichtweise der Bundesagentur

Die Bundesagentur ist der Auffassung, bei den Einstiegskursen handele es sich nicht um eine „*Maßnahme der Arbeitsförderung, sondern um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe*“. Mit den Maßnahmen nach § 421 SGB III sei ein Einstieg in den Erwerb der deutschen Sprache sowie eine erste Orientierung zum Leben in Deutschland intendiert gewesen. Dies habe die Zielrichtung des § 421 SGB III als Ergänzung zum Regelangebot des BAMF klar gemacht.

Eine Anwendung der üblichen Beschaffungsprozesse sei auf der Arbeitsebene überprüft worden. Nach weiterer Prüfung und Gesprächen mit Trägern sei es ausgeschlossen erschienen, dass ein „*solches Verfahren eine Umsetzung in ausreichender Geschwindigkeit, in hinreichender Skalierung und mit ver-*

¹⁹ Vgl. beck-online: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 7. Auflage 2015, Rn. 3. Demnach haben die Agenturen alle Personen ab dem 14. Lebensjahr vor Eintritt in das Berufsleben und während des Berufslebens in allen Fragen der Berufswahl und des beruflichen Fortkommens persönlich zu beraten. Siehe auch beck-online B. Schmidt, Beckscher Online-Kommentar Sozialrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Rn.2; 40. Edition, 1. Dezember 2015.

²⁰ Vgl. BT-Drs. 18/6386 zu Nummer 6 vom 14. Oktober 2015.

tretbarem Aufwand ermöglicht hätte“. Deshalb sei die geschäftspolitische Entscheidung getroffen worden, dem gesetzgeberischen Auftrag im Sinne einer „Soforthilfe“ zu entsprechen.

Ergänzend hat die Bundesagentur erklärt, § 421 Absatz 5 SGB III²¹ sei nur aus umsatzsteuerrechtlichen Gründen eingefügt worden. Eine weitergehende Intention des Gesetzgebers sei damit nicht verbunden gewesen.

3.3 Abschließende Würdigung

Die Entscheidung der Bundesagentur, die Einstiegskurse nicht als Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung einzuordnen, steht im Widerspruch zum eindeutigen Wortlaut des § 421 SGB III und gibt damit keinen Raum für Auslegungen. Auch die zugehörigen Gesetzesmaterialien stehen der „Lesart“ der Bundesagentur entgegen. Demgemäß ging die Bundesagentur zunächst auch von einer Maßnahme der Arbeitsförderung aus (vgl. dazu Nummer 4).

Auch der unbestritten enge Zeitkorridor zur Umsetzung der Einstiegskurse lässt keine andere rechtliche Bewertung zu. Auf die Frage der Anwendung der üblichen Beschaffungsprozesse der Bundesagentur für Maßnahmen der Arbeitsförderung kommt es dabei nicht an.

Selbst der Hinweis, dass es bei der kurzfristigen Einführung des § 421 Absatz 5 SGB III nur um eine steuerrechtliche Klarstellung gegangen sei, trägt nicht. Der Gesetzgeber hat in § 421 Absatz 5 SGB III die Einstiegskurse ausdrücklich den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung zugeordnet. Hätte er ausschließlich eine steuerrechtliche Regelung treffen wollen, hätte er dies auch so normiert.

Die Antwort der Bundesregierung vom 28. November 2016 auf eine Kleine Anfrage zur Durchführung, Kontrolle und zu den tatsächlichen Kosten der von der Bundesagentur finanzierten Deutschkurse für Flüchtlinge bekräftigt unseren Standpunkt. Demnach dienten die Einstiegskurse der Heranführung an das gesellschaftliche Leben und sollten die mögliche Aufnahme einer Beschäftigung unterstützen.²²

²¹ § 421 Absatz 5 SGB III: „Die Leistungen nach dieser Vorschrift sind Leistungen der aktiven Arbeitsförderung im Sinne des § 3 Absatz 1 und 2.“

²² Vgl. Bundestags-Drucksache 18/10452, Antwort auf Frage 11.

Welche Folgen die Entscheidung der Bundesagentur, die Einstiegskurse mit wenigen Regelungen als „Soforthilfe“ durchzuführen, in der praktischen Umsetzung hatte, zeigen die nachstehenden Ausführungen.

4 Regelungen der Bundesagentur zur Umsetzung der Einstiegskurse unzureichend

4.1 Feststellungen

Die Bereich AV 13 der Zentrale hatte in Vorbereitung der anstehenden Einführung des § 421 SGB III „*Parameter für die Einstiegskurse*“ und eine „*Produkt- und Leistungsbeschreibung*“ (beides mit Stand 29. September 2015) erarbeitet.²³ Die Dokumente enthielten detaillierte Angaben u. a.

- zum förderfähigen Personenkreis (keine Teilnehmer, die der Schulpflicht unterliegen und keine Teilnehmer im Regelrenteneintrittsalter),
- zur Identifikation und Auswahl der Teilnehmer (Auswahl in dezentraler Verantwortung des beauftragten Trägers im Benehmen mit der zuständigen Agentur),
- zu den Inhalten und Rahmendaten der Maßnahme (Vermittlung der Sprachkenntnisse in acht vorgegebenen und detailliert beschriebenen Modulen wie Arbeit mit 50 Unterrichtseinheiten, Alltag in Deutschland mit 40 Unterrichtseinheiten; Aushändigung einer Teilnahmebescheinigung unter Angabe der absolvierten Module),
- zum Beginn und zur Dauer der Maßnahme (220 Unterrichtseinheiten in einem Zeitraum von acht Wochen),
- zu den Anforderungen an das Personal (Entscheidung über die Eignung des Personals oblag dem Träger; seine Entscheidung war zu dokumentieren),
- zur Vergütung (pauschale Vergütung von 4,50 Euro pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer) sowie
- zum Verfahren (Der Abschluss eines Rahmenvertrages mit in Betracht kommenden Trägern war für den 19. Oktober 2015 vorgesehen. Im

²³ Vgl. Anlage zur E-Mail der Zentrale, AV 1, vom 1. Oktober 2015.

Anschluss sollten sich Agentur und beauftragter Träger über Kursbeginn und Anzahl der Teilnehmer abstimmen und den sog. Maßnahmeabruf in geeigneter Form festhalten. Teilnahmebescheinigungen und Kurzlebensläufe der Teilnehmer sollten die Agenturen nach Abschluss der Maßnahme prüfen. Träger sollten Anwesenheitslisten führen).

Im weiteren Umsetzungsprozess nahm die Zentrale von vielen der aufgezeigten „Parameter“ und von der detaillierten Produkt- und Leistungsbeschreibung Abstand. Sie entschied sich – mit Zustimmung ihres Verwaltungsrates – dafür, von dem bisher üblichen Verfahren zur Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen (Vergabeverfahren) abzusehen und die neue Fördermöglichkeit *„als Nothilfe... schnell, flächendeckend und unbürokratisch“*²⁴ mit nur wenigen Regelungen umzusetzen. Die Zentrale begründete dies damit, dass die für die üblichen Verfahren erforderlichen Zeitabläufe angesichts des gesetzgeberischen Auftrags nicht einzuhalten gewesen wären.²⁵

So verzichtete sie auf Vorgaben zum Alter der Teilnehmer, auf den Abschluss von Rahmenverträgen mit den Trägern, auf einen festgelegten Kostensatz pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer und auf die Verpflichtung zum Führen von Anwesenheitslisten und zum Ausstellen von Teilnahmebescheinigungen des Trägers.

Sie forderte, dass der Träger bis zum zehnten Tag nach Maßnahmebeginn den ausgefüllten Vordruck *„Eintrittsmeldung/Abrechnungsliste“* an einen OS AMDL übermittelte. Zur Abrechnung musste der Träger mit seiner Unterschrift erklären, dass die Entlohnung der Lehrkräfte qualifikationsgerecht ist und er die Bestimmungen des Mindestlohngesetzes einhält. Der Träger hatte der *„Abrechnungsliste“* Kopien der Aufenthaltsberechtigungen der Teilnehmer und eine glaubhafte Darlegung seiner Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit beizufügen. Nach Prüfung der Unterlagen vergüten die OS AMDL

²⁴ Beratungsunterlage des Vorstands für den Verwaltungsrat 114/2015 in der geänderten Fassung aufgrund der Beratung in der Sitzung des Verwaltungsrats am 2. Oktober 2015.

²⁵ Vgl. schriftliche Antwort der Zentrale auf die vom Bundesrechnungshof am 24. März 2016 gestellten Fragen; hier Antwort zu Frage 1.

dem Träger die erstattungsfähigen Kosten ohne weitere schriftliche Mitteilung.²⁶

Vorteile sah die Bundesagentur in der fehlenden Beschränkung durch Vergabeprozesse, in einer hohen „*Teilnahmewirkung*“ und darin, dass lokale Initiativen „*ohne Bürokratie bezahlt*“ werden könnten. Als Nachteile erkannte sie die fehlende Transparenz zur Durchführungsqualität und zum Maßnahmeerfolg sowie die ungewisse Wirkung auf den Haushalt und die fehlende Steuerungsmöglichkeit.²⁷

Die Zentrale erklärte auf die Frage, wer wann entschieden hatte, die Einstiegskurse mit nur wenigen Regelungen umzusetzen, die Entscheidungen seien auf Führungsebene in einem gemeinsam getragenen Prozess getroffen worden. „*Tenor war, dass Politik und Verwaltungsrat von der BA „ein starkes Signal“ durch äußerst zügige Umsetzung und hohe Teilnehmerzahlen erwarten.*“²⁸

Das BMAS war nach eigenen Angaben nicht an dem Umsetzungsprozess beteiligt.²⁹

Zur Abwicklung der Einstiegskurse gab die Bundesagentur für die zuständigen OS AMDL am 20. Oktober 2015 eine Arbeitshilfe mit Hinweisen zum Verfahren heraus (HEGA 10/15 – 4 – „Sprachförderung für Zuwanderer § 421 SGB III [Einstiegskurs]“).

Die Bundesagentur stellte bereits am 7. Oktober 2015 auf ihrer Internetseite interessierten Trägern eine erste Informationsseite zu den Einstiegskursen zur Verfügung.³⁰ Im weiteren zeitlichen Verlauf aktualisierte sie diese Informationsseite mehrfach.³¹

²⁶ Vgl. <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/Einstiegskurse/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI782320>.

²⁷ Beratungsunterlage des Vorstands für den Verwaltungsrat 114/2015 in der geänderten Fassung aufgrund der Beratung in der Sitzung des Verwaltungsrats am 2. Oktober 2015.

²⁸ Vgl. schriftliche Antwort der Zentrale auf die vom Bundesrechnungshof am 24. März 2016 gestellten Fragen; hier Antwort zu Frage 1.

²⁹ Gespräch im BMAS am 27. April 2016 mit der Leitung des Referates II b 4.

³⁰ E-Mail der Zentrale, IF 3, vom 3. Mai 2016.

³¹ Die Internetseite enthält Informationen zu folgenden Punkten: Voraussetzungen für eine Förderung, Verfahren, Abrechnungsverfahren.

Ergänzend stellte die Bundesagentur für die Träger im Internet eine im zeitlichen Verlauf mehrfach fortgeschriebene FAQ³²-Liste „Einstiegsurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive“ bereit.

Bis zum 17. Dezember 2016 registrierte die Zentrale 1 500 Nachfragen der Träger zur Umsetzung des § 421 SGB III allein in ihrem Haus.³³ Auch die zuständigen Fachkräfte der Operativen Services berichteten unseren Beauftragten einhellig über viele Nachfragen der Träger bei ihnen. Die Träger hätten sich sehr verwundert über die wenigen Vorgaben geäußert und zur eigenen Sicherheit zum Teil mehrfach nachgefragt (*„Kann es wirklich sein, dass nicht mehr gefordert ist, als auf der Internetseite hinterlegt ist?“*).

4.2 Würdigung

Der Bereich AV 13 der Zentrale hatte vor Inkrafttreten des § 421 SGB III für die Umsetzung der Einstiegsurse Parameter formuliert und eine Produkt- und Leistungsbeschreibung erstellt. Für den späteren Verzicht hierauf und damit auf ein geordnetes und lenkbares Umsetzungs- und Steuerungsverfahren ergeben sich überzeugende Erklärungen weder aus den unseren Beauftragten zur Verfügung gestellten Unterlagen noch aus den Gesprächen mit Vertretern der Zentrale.

So erklärt die von der Bundesagentur vorgetragene Begründung einer „zeitlichen Not“ bei der Umsetzung des § 421 SGB III nicht, warum die Bundesagentur die vom Bereich AV 13 der Zentrale frühzeitig ausgearbeiteten Unterlagen nicht nutzte.

Die Bundesagentur hatte ihre Entscheidungsprozesse nicht vollständig dokumentiert. Wer wann welche finanzwirksamen (Teil)-Entscheidungen getroffen hatte, war nur zum Teil – in erster Linie aus E-Mails – rekonstruierbar.

Wir erwarten, dass die Bundesagentur zukünftig ihre Entscheidungsprozesse und ihre Entscheidungen bei allen finanzwirksamen Maßnahmen vollständig und umfassend dokumentiert. Entscheidungsprozesse müssen – auch im Nachgang – in allen wesentlichen Schritten nachvollzogen werden können.

³² Frequently Asked Questions.

³³ Zentrale, IF 31, „Diskussion im Verwaltungsrat am 17. Dezember 2015 – Entwicklung eines Fragebogens zur Erhebung der beruflichen Daten von Teilnehmenden an den Einstiegskursen nach § 421 SGB III“.

Ebenso muss im Nachhinein feststellbar sein, wer welche Entscheidung getroffen hat.

Die Begründungsansätze der Bundesagentur, wie das Ziel, eine hohe Teilnahmewirkung zu erzielen und lokale Initiativen ohne Bürokratie bezahlen zu können, rechtfertigen es aus unserer Sicht nicht, nahezu vollständig auf Regelungen bei der Umsetzung des § 421 SGB III zu verzichten.

Die im laufenden Prozess mehrfach veränderten Internetseiten und häufig aktualisierten FAQs zu den Einstiegskursen führten vielmehr zu einer großen Verunsicherung der Träger und der Fachkräfte in den OS AMDL. Dies widerspricht unkompliziertem Verwaltungshandeln.

Eine „unbürokratische“ Umsetzung in diesem Sinn steht zudem nicht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung in Einklang. Sie birgt ein hohes Risiko, dass Haushaltsmittel und hier speziell die Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung nicht zweckentsprechend genutzt werden (vgl. hierzu zum Beispiel Nummer 6).

In vergleichbaren künftigen Fallgestaltungen muss die Bundesagentur – auch unter haushaltsrechtlichen Aspekten – im Vorfeld der Umsetzung die notwendigen Rahmenbedingungen wie eine Produkt- und Leistungsbeschreibung und wesentliche Vertragsmodalitäten klar festlegen und diese verbindlich vorgeben.

4.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur begründet ihre Vorgehensweise zum einen mit der kurzfristigen Einführung der Einstiegskurse und der eng bemessenen Eintrittsfrist in die Maßnahmen von knapp zweieinhalb Monaten. Eine – den Maßnahmen der Arbeitsförderung entsprechende – Vorbereitung einer üblichen Umsetzung sei damit nicht möglich gewesen. Zudem sei bereits vor Inkrafttreten der Gesetzesgrundlage klar gewesen, dass die Träger nur einen äußerst engen Zeitkorridor für die Gewinnung von Räumen, Lehrpersonal und zur Identifikation möglicher Teilnehmer haben würden.

Deshalb sei die geschäftspolitische Entscheidung getroffen worden, dem gesetzlichen Auftrag im Sinne einer „Soforthilfe“ zu entsprechen.

4.4 Abschließende Würdigung

Wir verkennen nicht den unbestritten engen Zeitkorridor zur Umsetzung der Einstiegskurse. Trotzdem hätte die Bundesagentur ein Mindestmaß an Regelungen treffen oder beibehalten müssen, um einen zweckentsprechenden Einsatz der Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung – gleich zu Beginn der Einstiegskurse – sicherzustellen.

Die Bundesagentur sollte sich daher künftig bei vergleichbaren Fallgestaltungen an den Gesetzeswortlaut halten und Umsetzungsregelungen in einer Regelungstiefe treffen, die ein geordnetes und lenkbares Umsetzungs- und Steuerungsverfahren ermöglichen.

5 Fehlende Vorgaben zum Kostensatz

5.1 Regelungen der Bundesagentur zum Kostensatz

Im Vorfeld der Umsetzung der Einstiegskurse hatte die Bundesagentur zur Ermittlung eines möglichen Kostensatzes pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer (Kostensatz) eine Markterkundung durchgeführt und *„mit übergreifend präsenten Trägern besprochen“*. So hatte sie einen Kostensatz von 4,50 Euro ermittelt.³⁴ Am 7. Oktober 2015 veröffentlichte die Bundesagentur auf ihrer Internetseite für interessierte Träger³⁵, dass sie nur *„ortsübliche Kostensätze“* akzeptieren werde: *„In der Regel sollten diese 4,50 Euro inklusive Fahrkosten nicht überschreiten. Bei darüber liegenden Stundensätzen erfolgt eine intensive Prüfung durch die Abrechnungsstellen“*.³⁶

In der FAQ-Liste der Bundesagentur vom 15. Oktober 2016 änderte die Zentrale ihre Vorgaben zu den Kostensätzen. Sie stellte zwar weiterhin auf Ortsüblichkeit ab, verzichtete aber auf die Angabe eines Betrages. Mit dieser Festlegung auf ortsübliche Kostensätze sollte *„insbesondere bei den Zusatzkosten das regional unterschiedliche Preisniveau einfließen“*.³⁷ Ansatzpunkte

³⁴ Gesprächsnotiz zur Telefonkonferenz vom 22. Oktober 2015 (Teilnehmer waren Vertreter der Zentrale und Ansprechpartner Flüchtlinge auf Ebene der Regionaldirektionen) und „Operativer Sprechzettel zu BU 114/2015“ vom 1. Oktober 2015.

³⁵ E-Mail der Zentrale, IF 31, vom 3. Mai 2016.

³⁶ E-Mail der Zentrale, Bereich AV 1 Team AV 13, vom 6. Oktober 2016.

³⁷ E-Mail der Zentrale, CF, vom 26. Oktober 2015.

für die Ortsüblichkeit³⁸ waren nach Angaben in der FAQ-Liste der Bundesagentur vom 28. Oktober 2015 zum Beispiel die Kostensätze der Sprachförderung des BAMF³⁹ oder „*anderer Marktteilnehmer in der jeweiligen Region*“.

Am 22. Oktober 2015 erklärte die Zentrale in einer Telefonkonferenz gegenüber den Regionaldirektionen, es werde als „*interne Orientierungsgröße*“ eine Überschreitung des Richtwertes von 4,50 Euro um maximal 30 % (das entspricht 5,85 Euro) akzeptiert.⁴⁰ Der Bereich CF 4 (Einkauf) der Zentrale hatte sich aufgrund seiner Markterkundung bei der Mitzeichnung der Arbeitshilfe zunächst für den Richtwert von 4,50 Euro und gegen eine höhere Obergrenze ausgesprochen.⁴¹

5.2 Große Spannbreite zwischen den Kostensätzen

Die im zeitlichen Verlauf veränderten Regelungen der Bundesagentur zu den Kostensätzen führten „*zu großer Verunsicherung in der Trägerlandschaft*“. Die Träger beklagten, ihnen fehle wegen der Aufgabe des vorgegebenen Kostensatzes die Planungssicherheit.⁴²

Nach den Feststellungen des Prüfdienstes AMDL hatte sich der Richtwert von 4,50 Euro mit der möglichen unschädlichen Überschreitung bis auf maximal 5,85 Euro bei „*einer ganzen Reihe von Trägern*“ und „*offensichtlich auch bei den Operativen Services*“ verbreitet. Bei knapp einem Drittel der von ihm untersuchten Einstiegskurse (159 von 528) überschritt der Kostensatz die 4,50 Euro Marke.⁴³

Die Statistik- und Finanzdaten der Einstiegskurse der drei in unsere Erhebungen einbezogenen OS AMDL sind folgender Tabelle zu entnehmen:

³⁸ Ortsüblichkeit bestimmt sich laut der genannten FAQ-Liste aus der Entlohnung der Lehrkräfte, der regionalen Preise für Sachkosten (z. B. Miete, Lehrmaterial) und den regionalen Fahrkosten.

³⁹ Der Kostenerstattungssatz für die Durchführung von Integrationskursen gemäß § 20 Absatz 6 Integrationskursverordnung beträgt nach Trägerrundschreiben 07/15 des BAMF bis 31. Dezember 2015 pro Teilnehmer und Unterrichtseinheit 2,94 Euro. Ein Teil der Teilnehmer erhält zudem eine Fahrtkostenerstattung (§ 4a Integrationskursverordnung).

⁴⁰ E-Mail der Zentrale, CF 21, vom 19. Mai 2016 und vom 10. Juni 2016.

⁴¹ E-Mail der Zentrale, CF 4, vom 19. Oktober 2015.

⁴² E-Mail der Zentrale, AV 13, vom 19. Oktober 2015.

⁴³ BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Februar 2016.

Tabelle 1: Kostenstruktur und Finanzdaten der drei in unsere Erhebungen einbezogenen OS AMDL

Zahlen aus den Listen der OS AMDL					Auswertung der 136 vom Bundesrechnungshof untersuchten abgerechneten Maßnahmen				
OS AMDL	Anzahl der eingereichten Maßnahmen	Anzahl der abgerechneten Maßnahmen	Gesamtsumme bisher abgerechnet	Durchschnittskosten pro Maßnahme	Anzahl der untersuchten abgerechneten Maßnahmen	Durchschnittskosten pro Maßnahme	Durchschnittskosten pro Unterrichtseinheit/pro Teilnehmer	niedrigster abgerechneter Kostensatz	höchster abgerechneter Kostensatz
A	325	81	2.338.727 €	28.873 €	39	33.145 €	5,69 €	3,70 €	8,25 €
B	305	151	3.546.041 €	23.483 €	48	21.514 €	5,23 €	4,23 €	6,95 €
C	446	169	5.164.715 €	30.560 €	49	25.034 €	6,15 €	2,31 €	25,00 €
Gesamt	1076	401	11.049.483 €	27.555 €	136	26.564 €	5,69 €		

Quelle: Zusammenstellung aus den dem Bundesrechnungshof von den OS AMDL zu Beginn der jeweiligen Erhebungswoche zur Verfügung gestellten Excel-Tabellen und aus den Erhebungstabellen des Bundesrechnungshofes

Die Spannbreite der Kostensätze lag bei den drei in unsere örtlichen Erhebungen einbezogenen OS AMDL – bei allen 401 bis zum Erhebungstag abgerechneten Einstiegskursen – zwischen 2,31 Euro und 25 Euro. Bei den von uns untersuchten 136 abgerechneten Einstiegskursen errechneten wir einen Durchschnittskostensatz von 5,69 Euro. Ohne den niedrigsten Kostensatz von 2,31 Euro und ohne den höchsten Kostensatz von 25 Euro beträgt der Durchschnittskostensatz der von uns untersuchten 136 abgerechneten Einstiegskurse 5,43 Euro.

5.3 Würdigung

Auch die von der Bundesagentur angestrebte „unbürokratische“ Umsetzung, liefert keinen hinreichenden Grund für die Abkehr von dem im Vorfeld ermittelten angemessenen Kostensatz pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer. Ohne zwingenden Grund verzichtete die Bundesagentur auf die Vorgabe eines maximalen erstattungsfähigen Kostensatzes. Mit ihrer Festlegung auf ortsübliche und damit variable Kostensätze wollte sie erreichen, dass *„insbesondere bei den Zusatzkosten das regional unterschiedliche Preisniveau einfließen“* könne. Die Notwendigkeit dazu erschließt sich weder aus den uns von der Zentrale zur Verfügung gestellten Unterlagen noch aus den Gesprächen mit Vertretern der Zentrale.

Der Verzicht auf die Vorgabe eines maximalen erstattungsfähigen Kostensatzes führte bei den Trägern zu großer Verunsicherung und verursachte viele Nachfragen. Darüber hinaus berichteten uns einige Vertreter der OS AMDL in den Gesprächen, dass sie von Trägern in Telefonaten befragt wor-

den waren, „wo denn ihre Schmerzgrenze beim Preis“ liege. Diese auf Gewinnmaximierung ausgerichtete Resonanz hat die Bundesagentur mit ihrem Verzicht auf ihre Obergrenze selbst herbeigeführt.

Trotz der Entfernung der Kostensatzvorgabe im Internet hatten sich nach den Feststellungen des Prüfdienstes AMDL bereits viele Träger auf den ursprünglich vorgegebenen Kostensatz eingestellt. Rund zwei Drittel der Einstiegskurse, die der Prüfdienst AMDL untersucht hatte, lagen bei einem Kostensatz von bis zu 4,50 Euro. Dies bestätigt zum einen das Ergebnis der Markterkundung der Bundesagentur. Zum anderen sind die Zahlen auch ein Anzeichen dafür, dass es keine Notwendigkeit für eine Änderung der ursprünglichen Preisgestaltung gab.

Die Bundesagentur trägt mit ihrer Abkehr von der Vorgabe eines maximalen Kostensatzes die Verantwortung für die nur schwer abschätzbare Kostenentwicklung bei den Einstiegskursen. Mit ihrer Vorgehensweise hat sie den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit missachtet.

Da die Träger grundsätzlich nicht verpflichtet waren, ihre Kostenkalkulationen vorzulegen und mit Nachweisen zu belegen, besteht die Gefahr dass Träger überhöhte Kostensätze oder nicht förderbare Kosten wie Kinderbetreuungskosten⁴⁴ abgerechnet haben. Mehrausgaben, die hierdurch entstanden sind, lassen sich wegen fehlender Unterlagen weder prüfen noch beziffern.

Welche fiskalischen Auswirkungen der Verzicht auf die Vorgabe eines maximalen erstattungsfähigen Kostensatzes tatsächlich hat, war zum Zeitpunkt unserer Erhebungen – auch mit Blick auf die Spannbreite der bis dahin abgerechneten Kostensätze – nicht exakt zu ermitteln. Erst nachdem alle Einstiegskurse abgerechnet sind, lässt sich das Ausmaß des tatsächlichen Mitteleinsatzes und der von der Bundesagentur zu verantwortenden Mehrausgaben beziffern.

5.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Nach Ansicht der Bundesagentur hätte eine „*fixe Grenze*“ beim Kostensatz dazu geführt, dass z. B. Kursangebote nicht zustande gekommen wären. Es

⁴⁴ Ein Träger (A) machte in seiner Kalkulation Kosten für die Betreuung von Kindern in Höhe von 2 240 Euro geltend. Ohne Nachfrage zu den Kinderbetreuungskosten überwies der OS AMDL auf Basis des vom Träger kalkulierten Kostensatzes in Höhe von 6,50 Euro für zwölf Teilnehmer Maßnahmekosten in Höhe von 24 960 Euro.

sollten möglichst viele Einstiegskurse durchgeführt werden. Zudem hätte eine „*maximale Obergrenze*“ auch dazu geführt, dass sich die Träger automatisch daran orientiert hätten, obwohl sie Kurse teilweise kostengünstiger durchführten.

Der Bundesrechnungshof lasse außer Acht, dass wegen der regionalen Besonderheiten im Einzelfall auch „Kleinkurse“ mit „höheren Fixkosten“ durchgeführt wurden. Durch die damit verbundenen höheren Fixkosten hätte sich automatisch der Durchschnittskostensatz je Teilnehmer erhöht.

Im Übrigen habe auch der Gesetzgeber in § 421 SGB III die Formulierung „angemessen“ aufgenommen und insofern auf eine Obergrenze verzichtet.

Zudem habe „eine Abkehr von der Vorgabe eines maximalen Kostensatzes“ nicht stattgefunden. Die Bundesagentur habe entsprechend dem Auftrag und der Erwartung der Selbstverwaltung die geschäftspolitische Entscheidung zu dem „unbürokratischen Verfahren“ im Sinne einer „Soforthilfe“ getroffen. Da zuvor geschäftspolitisch keine andere Entscheidung getroffen worden sei, könne von einer Abkehr einer Vorgabe nicht die Rede sein.

Aus Sicht der Bundesagentur waren die Träger durchaus verpflichtet, anlassbezogen und bei Auffälligkeiten bzw. Abweichungen von der „Ortsüblichkeit“ auf Anforderung Kostenkalkulationen vorzulegen und diese mit Nachweisen zu belegen. Deshalb sei unsere pauschale Behauptung nicht haltbar, dass sich Mehrausgaben wegen fehlender Unterlagen nicht prüfen ließen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Argumente der Bundesagentur für den Verzicht auf den im Vorfeld ermittelten maximalen Kostensatz überzeugen nur teilweise. Unbestritten ist, dass im Einzelfall durchgeführte „*Kleinkurse*“ teurer als andere Kurse mit höherer Teilnehmerzahl sein können.

Nicht erwiesen ist, dass Kurse in nennenswertem Umfang wegen eines maximalen Kostensatzes nicht zustande gekommen wären. Bisherige Erfahrungen und die Anfragen der Träger sprechen dagegen.

Dass der Gesetzgeber in § 421 SGB III auf eine Obergrenze für eine Kostenerstattung verzichtet und auf die Erstattung angemessener Kosten abgestellt hat, verbietet nicht, eine Obergrenze festzusetzen. Es bedurfte keiner

gesetzlich festgelegten Obergrenze. Diese kann auch im Wege einer Ermessensausübung festgelegt werden. So enthält beispielsweise § 44 SGB III (Förderung aus dem Vermittlungsbudget) keine gesetzliche Obergrenze. Auch hier umfasst die Förderung – wie bei den Einstiegskursen – die Übernahme der angemessenen Kosten (§ 44 Absatz 1 Satz 3 SGB III). Für die Förderung aus dem Vermittlungsbudget bestimmt die Zentrale der Bundesagentur in ihrer Geschäftsanweisung, dass geeignete Leistungen auf Agenturebene grundsätzlich pauschaliert werden können. Voraussetzung für eine Obergrenze bei den Einstiegskursen war eine solide Markterkundung. Diese Voraussetzung hatte die Bundesagentur im Vorfeld bereits erfüllt.

Voraussetzung zur Prüfung von Kostenkalkulationen war, dass der Kostensatz pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer über 5,85 Euro lag.⁴⁵ Nur in diesen Fällen oder in den Fällen, in denen der Prüfdienst AMDL Auffälligkeiten bei seinen örtlichen Erhebungen festgestellt hatte, forderte die Bundesagentur Kostenkalkulationen an. In den übrigen Fällen konnten die Träger überhöhte Kostensätze oder nicht förderbare Kosten wie Kinderbetreuungskosten abrechnen, ohne dass dies auffiel, eben weil bei Kostensätzen unter 5,85 Euro grundsätzlich keine Kostenkalkulation vorzulegen war.

Durch verschiedene Nachsteuerungen sorgte die Bundesagentur im Prozessverlauf zumindest dafür, dass sich der Mittelbedarf für die Einstiegskurse reduzierte. Einsparungen ergaben sich beispielsweise aus den Nachverhandlungen zu erhöhten Kostensätzen und aus Rückforderungen aufgrund der Feststellungen des Prüfdienstes AMDL bei einzelnen Trägern. Eine weitere Reduzierung des Mittelbedarfs kann sich daraus ergeben, dass die Träger der Bundesagentur nicht alle Sprachkurse zur Abrechnung einreichen.

6 Nachträgliche Kalkulationsprüfungen bei bestimmten Kostensätzen

6.1 Feststellungen

Die Träger mussten laut FAQ-Liste der Bundesagentur ihre Kostenkalkulation grundsätzlich nicht vorlegen. Im Ergebnisprotokoll einer Telefonkonferenz

⁴⁵ Vgl. „Ergebnisprotokoll Telko FBL/Ansprechpartner ESK“ vom 10. Februar 2016.

der Zentrale mit allen Regionaldirektionen vom 10. Februar 2016 ist das folgende Verfahren für erhebliche Abweichungen von „ortsüblichen Kosten“ beschrieben:

„Der Anbieter legt auf Nachfrage eine Kostenkalkulation vor. In Zweifelsfällen sind entsprechende Nachweise durch den Träger vorzulegen.“ „Klassisches Sachbearbeiterhandeln sollte sichergestellt sein“.

Als erhebliche Abweichung von „ortsüblichen Kosten“ legte die Zentrale einen Kostensatz über 5,85 Euro (4,50 Euro plus mehr als 30 %) fest.⁴⁶ Die drei in unsere Erhebungen einbezogenen OS AMDL forderten daraufhin auf Anweisungen ihrer zuständigen Regionaldirektionen bei erhöhten Kostensätzen eine Kostenkalkulation beim Träger an. Das weitere Vorgehen regelten die Regionaldirektionen unterschiedlich.

Welcher Aufwand mit den nachträglich angeforderten Kostenkalkulationen verbunden war, zeigt das nachfolgende Beispiel:

Träger B:

Der Prüfdienst AMDL hatte bei seiner Prüfung angemerkt, der Träger solle ein Konzept einreichen und darstellen, wann und wo die Kurse stattgefunden haben. Der OS AMDL forderte am 4. Januar 2016 eine Kalkulation an. Ein "Durchführungskonzept" und eine taggenaue Aufstellung, wann und wo die Kurse stattgefunden haben bzw. stattfinden, forderte er am 18. Februar 2016 an. Nach einem Erinnerungsschreiben übersandte der Träger am 7. März 2016 sein Konzept. Per E-Mail vom 8. März 2016 erinnerte der OS AMDL an die Vorlage der Kostenkalkulation. Der Träger antwortete per E-Mail vom 10. März 2016 wie folgt: *„diese Aufstellung hat nicht mehr den Charakter einer Kalkulation, da der größte Teil des Abrechnungszeitraumes bereits verstrichen ist. Was Sie also erhalten werden und müssen, ist in Wirklichkeit ein Großteil der Schlussrechnung. Das aber macht meinerseits eine sorgfältige Prüfung der Zahlen und Belege erforderlich (die es bei einer Vorauskalkulation nicht gibt)“.* Der Träger legte die Kostenkalkulation am 17. März 2016 vor. Sie enthält gestaffelte Stundensätze von 8,33 Euro bis 21,36 Euro. Für die drei angemeldeten Kurse berechnete der Träger eine Gesamtsumme von 86.333,43 Euro. Die zuständige Regionaldirektion wertete die Kalkulation des Trägers aus und stellte eine eigene "Musterkalkulation" auf. Danach beträgt der Stundensatz pro Teilnehmer 5,98 Euro, die Gesamtkosten betragen 44.235,92 Euro. Am 7. April 2016 sandte der OS AMDL dem Träger die Grundlagen dieser Kalkulation per E-Mail zu. Der OS AMDL teilte dem Träger mit, er müsse, wenn

⁴⁶ E-Mail der Zentrale, CF 21, vom 19. Mai 2016 und vom 10. Juni 2016.

er an seiner Kalkulation festhalten sollte, alle einzelnen Positionen durch Nachweise belegen. Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen war der Sachverhalt noch nicht abschließend geklärt.

Nach Eingang der Abrechnungsliste hatten die OS AMDL die Einstiegskurse als „Sofortsache“ binnen sieben Tagen zu bearbeiten.⁴⁷

6.2 Würdigung

Die Abkehr von einer Obergrenze für die Kostensätze belastete das Tagesgeschäft bei den drei geprüften OS AMDL wegen der oft nachträglich anzufordernden Kalkulationen erheblich. Einige Träger äußerten mit Hinweis auf die FAQ der Bundesagentur gegenüber den OS AMDL ihr Unverständnis über die nachträglichen Anforderungen der Kalkulationen.

In unseren Gesprächen machten die Mitarbeiter der drei OS AMDL deutlich, dass ihnen für eine vollständige und sachgerechte Prüfung der Kostensätze die fachlichen Grundlagen fehlten. Sie hätten weder ausreichende Sachkenntnis zur Beurteilung einer Kalkulation noch einen Überblick über die Ortsüblichkeit einzelner Positionen einer Kalkulation wie beispielsweise bei den Mietkosten für Schulungsräume. Es liegt nahe, dass die Mitarbeiter in den OS AMDL mit der Prüfung der Angemessenheit von Kostensätzen, auch mit Blick auf die zeitliche Vorgabe, die Abrechnung binnen sieben Tagen zu bearbeiten, schlicht überfordert waren.

Zudem gehört die Prüfung der Kostensätze bei den Maßnahmen der Arbeitsmarktdienstleistungen nicht zum originären Aufgabengebiet der Mitarbeiter in den OS AMDL Teams. Diese Aufgaben übernehmen in der Regel die Mitarbeiter der Regionalen Einkaufszentren der Regionaldirektionen.

Die Forderung der Zentrale an die Regionaldirektionen, „klassisches Sachbearbeiterhandeln“ solle bei der Abrechnung der Einstiegskurse sichergestellt sein, war mit der von der Zentrale zu verantwortenden geringen Regeldichte von vornherein nicht vereinbar. Kostenkalkulationen anzufordern und dann – wie zunächst geschehen – unbearbeitet zur eAkte zu nehmen, entspricht sicher nicht einem „klassischen Sachbearbeiterhandeln“.

⁴⁷ Gesprächsnotiz zur Telefonkonferenz von 22. Oktober 2015; Teilnehmer waren Vertreter der Zentrale und Ansprechpartner Flüchtlinge auf Ebene der Regionaldirektionen.

Erst im Laufe der Zeit verschärfte die Bundesagentur die Prüfung der Kostenkalkulationen. Bis dahin hatten die OS AMDL aber schon zahlreiche Maßnahmen ohne nähere Kostenprüfung abgerechnet. Träger, die ihre Abrechnung zügig eingereicht hatten, entgingen damit einer näheren Prüfung ihrer Kostensätze. Auch die Regionaldirektionen machten unterschiedliche Vorgaben, ab welchem Betrag eine Kostenkalkulation überhaupt vorzulegen war.

Zukünftig muss die Bundesagentur sicherstellen, dass auch bei zeitlich schnell umzusetzenden „Projekten“ Aufgaben sachgerecht verteilt werden. Ferner sind Vorgaben so klar und umfassend zu beschreiben, dass eine einheitliche Vorgehensweise in den zuständigen Organisationseinheiten und während der vollständigen Projektlaufzeit gewährleistet ist. Nachbesserungen führen fast immer zu Mehrarbeiten und sind möglichst zu vermeiden. Mitarbeiter sind nur dann mit fachfremden Aufgaben zu beauftragen, wenn sie dazu im Vorfeld qualifiziert werden konnten.

6.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat erklärt, die Träger gingen wegen der Ortsüblichkeit der Kosten davon aus, dass bei Bedarf Kostenkalkulationen vorzulegen waren. Zunächst sollten in den OS AMDL Erkenntnisse zur Angemessenheit der Kosten gesammelt werden. Die 30 %-Grenze sei als „Frühwarnsystem“ mit Blickrichtung auf das Gesamtbudget installiert worden. Ab dem 15. Februar 2016 sei es aufgrund der bis dahin gesammelten Erfahrungen zur Verschärfung der Abrechnungspraxis gekommen. Bis dahin seien 9 340 Teilnehmer abgerechnet gewesen (4 % aller gemeldeten Eintritte).

Die Bundesagentur bestreitet, dass es keine Anhaltspunkte dazu gab, wie die Plausibilität der geltend gemachten Kosten zu bewerten war. Die Zentrale habe dazu in regelmäßigem Kontakt mit den Regionaldirektionen gestanden. Diese hätten ihre diesbezüglichen Führungs- und Steuerungsleistungen zunehmend verbessert.

Zur Vorgehensweise der einzelnen Regionaldirektionen räumt die Bundesagentur ein, dass es insbesondere in der Anfangsphase der Abrechnungen zu vermeidbaren „Friktionen“ in der Kommunikation zwischen Zentrale und den Regionaldirektionen gekommen sei. Die Bundesagentur werde dies zum Anlass nehmen, ihre Kommunikationswege weiter zu schärfen. Ferner will

die Zentrale die Thematik erneut mit Vertretern der Regionaldirektionen erörtern.

Die Bundesagentur teilt unsere Darstellung nicht, dass die Mitarbeiter der OS AMDL nicht in der Lage waren, eine vollständige und sachgerechte Prüfung sicherzustellen. Die Interne Revision der Bundesagentur habe keine systematischen Fehler bei der Abrechnung von Einstiegskursen feststellen können.

Die Bundesagentur stimmt zu, dass mit der Überprüfung von Kostenkalkulationen ein Mehraufwand verbunden ist. Sie merkt aber an, dass auch eine Obergrenze von 4,50 Euro den Verwaltungsaufwand mit Blick auf etwaige gerichtliche Verfahren nicht deutlich reduziert hätte.

6.4 Abschließende Würdigung

Aus den Informationen, die die Bundesagentur den Trägern zur Verfügung gestellt hatte, war für diese nicht offensichtlich, dass Kostenkalkulationen in bestimmten Fällen vorzulegen waren. Auch deshalb gab es viele Nachfragen der Träger zum Thema Kosten.

Wenn unterschiedliche Vorgehensweisen in der Sachbearbeitung – beispielsweise bei unterschiedlich hohen Obergrenzen – aus unabwendbaren sachlichen Gründen regional notwendig sein sollten, muss die Bundesagentur künftig sicherstellen, dass diese Sachgründe in den maßgeblichen Unterlagen dokumentiert sind. Gleiche Sachverhalte müssen grundsätzlich bundesweit einheitlich behandelt werden.

Positiv bewerten wir die Absicht der Bundesagentur, ihre Kommunikationswege zu schärfen.

Die Mitarbeiter in den Operativen Services haben uns gegenüber glaubhaft gemacht, dass sie nicht ausreichend fachlich gerüstet waren, um Kostenkalkulationen hinreichend zu prüfen. Darauf geht die Bundesagentur nicht näher ein. Die Interne Revision der Bundesagentur hat in ihrem Bericht⁴⁸ dazu Folgendes angemerkt: „Die unbürokratischen und offenen Regelungen des § 421 SGB III haben insbesondere bei den Operativen Services zu Fragen hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Abrechnung der Einstiegskurse geführt,

⁴⁸ Interne Revision – Revision SGB III, Bericht gemäß § 386 SGB III: „Förderung der Teilnahme an Sprachkursen nach § 421 SGB III (Einstiegskurse), Juli 2016

da zu vielen abrechnungsrelevanten Aspekten keine verbindlichen Regelungen getroffen wurden (z. B. was unter einem „ortüblichen Kostensatz“ zu verstehen ist)⁴⁹. Die Bundesagentur sollte dafür sorgen, dass sie künftig auch bei zeitlich schnell umzusetzenden Aufgaben, Vorgaben so klar und umfassend beschreibt, dass eine einheitliche Vorgehensweise in den zuständigen Organisationseinheiten von fachlich dafür gerüsteten Mitarbeitern gewährleistet ist.

7 Kinder in Einstiegskursen

7.1 Kinder als Kursteilnehmer

Angaben zum Alter der förderfähigen Personen enthält § 421 SGB III nicht. Maßnahmen der Arbeitsförderung sollen dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt beitragen (§ 1 Absatz 1 Satz 1 SGB III). Daher richten sich die Instrumente der aktiven Arbeitsförderung nur an Personen, die in absehbarer Zeit am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, also nicht an Kinder.⁵⁰ Beispielsweise kommt das Beratungsangebot (§ 29 SGB III) der Berufsberatung (§ 30 SGB III) als eine der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach juristischen Kommentaren zum § 29 SGB III erst für junge Menschen ab dem 14. Lebensjahr in Betracht.

Die ursprüngliche Produkt- und Leistungsbeschreibung der Bundesagentur für die Einstiegskurse sah vor, dass die potentiellen Teilnehmer nicht mehr der gesetzlichen Schulpflicht⁵¹ unterliegen durften.⁵² Teilnahmevoraussetzung wäre demnach in der Regel die Vollendung des 18. Lebensjahres ge-

⁴⁹ Ebenda Punkt 2.2.

⁵⁰ Vgl. beck-online: Brand, Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung, SGB III, 7. Auflage 2015, Rn. 3. Demnach haben die Agenturen alle Personen ab dem 14. Lebensjahr vor Eintritt in das Berufsleben und während des Berufslebens in allen Fragen der Berufswahl und des beruflichen Fortkommens persönlich zu beraten. Siehe auch beck-online B. Schmidt, Beckscher Online-Kommentar Sozialrecht, Rolfs/Giesen/Kreikebohm/Udsching, Rn.2; 40. Edition, 1. Dezember 2015.

⁵¹ Die Schulpflicht ist aufgrund der Kulturhoheit der Länder in den einzelnen Landesverfassungen geregelt. Sie umfasst die allgemeine Schulpflicht und die Berufsschulpflicht. In Deutschland unterliegen alle Kinder nach Vollendung des sechsten Lebensjahres der allgemeinen Schulpflicht. Sie erstreckt sich je nach Bundesland auf neun oder zehn Vollzeitschuljahre (sog. allgemeine Schulpflicht). Daran schließt sich die sog. Berufsschulpflicht an. In der Regel endet diese mit Vollendung des 18. Lebensjahres.

⁵² Vgl. Anlage „Parameter für den Einstiegskurs § 421 SGB III“ vom 29. September 2015 zur E-Mail der Zentrale, AV 1, vom 1. Oktober 2015.

wesen. Die Bundesagentur verzichtete schließlich aber auf jedwede Altersbeschränkung.⁵³

Feststellungen

Wir haben den Anteil der Kinder unter 14 Jahren in den 136 in unsere Erhebungen einbezogenen abgerechneten Einstiegskursen untersucht. Von den 2 062 Teilnehmern in diesen 136 Einstiegskursen nahmen 88 Kinder im Alter von null bis 13 Jahren (4,3 %) in der folgenden Altersstaffelung teil:

- null bis drei Jahre 19 Kinder,
- vier bis sechs Jahre 13 Kinder,
- sieben bis zehn Jahre 36 Kinder und
- elf bis 13 Jahre 20 Kinder.

Mehr als ein Drittel dieser Kinder war zwischen null und sechs Jahre alt. Kindern unter 14 Jahren wurden bei allen OS AMDL als Kursteilnehmer abgerechnet.⁵⁴

Beispiel: Träger C

Im Einstiegskurs mit Beginn 4. Dezember 2015 waren von den 25 abgerechneten Teilnehmern zehn Kinder im Alter von null bis 13 Jahren. Das jüngste Kind war am 1. Januar 2015 geboren worden. In einem weiteren Kurs dieses Trägers mit Beginn 23. Dezember 2015 waren von 24 abgerechneten Teilnehmern zehn Kinder im Alter von null bis 13 Jahren. Das jüngste Kind war am 16. Mai 2015 geboren worden.

7.2 Übernahme von Kinderbetreuungsleistungen trotz Förderausschluss

§ 421 SGB III legt fest, welche Kosten den Trägern erstattet werden. Dazu gehören keine Kosten für Kinderbetreuung. Die Bundesagentur hat dementsprechend die Erstattung von Betreuungsleistungen für Kinder in ihren FAQs ausdrücklich ausgeschlossen.⁵⁵ Auch das BMAS sah keine zwingende Notwendigkeit für die Übernahme dieser Kosten. Es ging davon aus, dass *“zumindest in einem Teil der Erstaufnahme- bzw. Gemeinschaftsunterkünfte Kinderbetreuungsangebote bestehen oder die Kinder in öffentlichen Einrichtungen vor Ort untergebracht werden können“*⁵⁶

⁵³ Vgl. E-Mail der Zentrale, AV, vom 2. Oktober 2015.

⁵⁴ OS A 58, OS B und C je 15 Kinder.

⁵⁵ Vgl. FAQ-Liste der Bundesagentur vom 20. Oktober 2015.

⁵⁶ Vgl. E-Mail, IIa6 BMAS, vom 29. September 2015.

Feststellungen

Zum Teil führten die Träger in ihren Kostenkalkulationen Kosten für Kinderbetreuung auf. Da die Kostenkalkulationen vielfach ungeprüft zu den eAkten genommen wurden, erstatteten die OS AMDL den Trägern diese Kosten, obwohl deren Übernahme ausgeschlossen ist.

Beispiel: Träger A

Insgesamt hatte der Träger drei verschiedene Kalkulationen mit Kostensätzen pro Unterrichtseinheit und Teilnehmer von 6,50 Euro, 6,51 Euro und 7,57 Euro vorgelegt. Die Kalkulation für den Kostensatz von 6,50 Euro enthielt Kinderbetreuungskosten in Höhe von 2 240 Euro. Die Kalkulationen der beiden anderen Kostensätze enthielten keine Kinderbetreuungskosten. Ohne weitere Nachfrage, wie zu diesem Zeitpunkt von der Regionaldirektion auch vorgegeben, akzeptierte der OS AMDL den Kostensatz von 6,50 Euro. Er überwies dem Träger am 27. Januar 2016 den Betrag von 24 960 Euro für zwölf Teilnehmer (2 080 Euro pro Teilnehmer).

7.3 Würdigung

Der Gesetzgeber hat durch die Qualifizierung der Einstiegskurse als Leistung der aktiven Arbeitsförderung klargestellt⁵⁷, dass die Kursteilnahme eine Vorbereitung auf die Eingliederung in Ausbildung und Arbeit darstellt. Sie hat nicht den Auftrag, Säuglingen und Kindern die deutsche Sprache zu vermitteln. Es ist unerklärlich, weshalb die Bundesagentur auf eine zunächst in ihren Vorgaben vorgesehene Altersbeschränkung verzichtet hat. Damit hat sie akzeptiert, dass den Trägern die Kursteilnahme von Kindern und Säuglingen erstattet wurde.

Die Bundesagentur hat mit dem Verzicht auf eine Altersbeschränkung gegen die zwingende Vorschrift des § 421 Absatz 5 SGB III verstoßen. Sie hat damit Beitragsmittel in beträchtlicher Höhe zweckwidrig eingesetzt. Diese Mittel standen daher für andere Förderbedürftige nicht zur Verfügung.

Da ein Einstiegskurs eine Maßnahme der Arbeitsförderung darstellt, wären Säuglinge und Kinder bis einschließlich 13 Jahre dort ohnehin – also auch ohne entsprechende Klarstellung – nicht richtig aufgehoben. Ihre Teilnahme führt darüber hinaus vermutlich zu Störungen bei der Kursdurchführung und gefährdet damit auch den Teilnahmeerfolg der übrigen Teilnehmer. Denkt

⁵⁷ BT-Drs. 18/6185 vom 29. September 2015 zu Nummer 4, Seite 59. Nach der Gesetzesbegründung ist der Einstiegskurs nach § 421 SGB III in den „Rahmen des Arbeitsförderungsrechts“ eingeordnet.

man an ein altersentsprechendes Verhalten von Säuglingen und Kleinkindern, dürfte die erforderliche Atmosphäre zum Erlernen einer Fremdsprache nicht oder allenfalls nur mit starken Einschränkungen zustande gekommen sein. Dies mag im Übrigen auch ursächlich für Kursabbrüche gewesen sein.

Hätte die Bundesagentur eine Abrechnung von Säuglingen und Kindern als Kursteilnehmer ausgeschlossen, hätte sie sich über die Betreuung von Kindern, deren Erziehungsberechtigte an einem Einstiegskurs teilnehmen, Gedanken machen müssen. Im Interesse eines möglichst störungsfreien Verlaufs der Einstiegskurse hätte sie vor Beginn der Kurse klären müssen, ob eine Betreuung beispielsweise in der Flüchtlingsunterkunft gewährleistet war.

Auch wenn die Bundesagentur die Erstattung von Kinderbetreuungskosten in ihren FAQs ausschloss, hat sie nicht verhindert, dass die OS AMDL diese Kosten als Maßnahmekosten erstatteten. Es war nämlich anfangs gar nicht und im späteren Verlauf nur bei erhöhten Kostensätzen erforderlich, die einzelnen Bestandteile der Kostensätze darzulegen. Die Bundesagentur hat mit diesem Verfahren gegen die klare Regelung des § 421 SGB III verstoßen.

7.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Den Verzicht auf eine Altersbegrenzung für die Sprachkursteilnehmer begründet die Bundesagentur im Wesentlichen wiederum mit ihrer Entscheidung, die Einstiegskurse nicht als Maßnahme der Arbeitsförderung zu bewerten. Letztlich hätten die Träger zum Teil auch für Kinder spezifische Angebote unterbreitet, so dass auch hier eine entsprechende Wirkung hätte erzielt werden können.

In rund 14 000 Maßnahmen mit 194 224 Teilnehmern, die die Träger bis zum 17. August 2016 zur Abrechnung vorgelegt hatten, wären 389 Kinder im Alter bis zu drei Jahren als Teilnehmer gemeldet worden. Davon hätten die OS AMDL in 245 Fällen die beantragte Erstattung abgelehnt. Geltend gemachte Kosten für Kinder unter einem Jahr seien nicht erstattet worden. *„Dies auch deshalb, weil viele Kinder ihre ersten Worte mit ca. einem Jahr sprechen. Ab 18 Monaten fangen viele Kleinkinder nach den Erkenntnissen der Universität Oldenburg, Carl-von-Ossietzky, 2006, schon bald an, ihren Wortschatz zu erweitern und erste Zweitwortsätze zu bilden“.*

Zwischenzeitlich habe die Bundesagentur im Beispielsfall des Trägers C wegen eines fehlenden tragfähigen Konzeptes für die Teilnahme der Kinder die Rückforderung veranlasst. Auch beim Träger A habe sie die Rückforderung der Kinderbetreuungskosten eingeleitet.

Zu der Übernahme von Kinderbetreuungskosten schließt sich die Bundesagentur unserer Auffassung an.

7.5 Abschließende Würdigung

Wir halten an unserer Auffassung fest, dass die Einstiegskurse Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sind und die Bundesagentur deshalb die Teilnahme von Kindern an diesen Kursen von vorneherein hätte ausschließen müssen. Wegen der eindeutigen Gesetzesformulierung lassen auch die von einzelnen Trägern unterbreiteten Angebote für Kinder keine andere Einschätzung zu.

Die Bundesagentur fokussiert ihre Einlassungen auf Kinder bis zu drei Jahren. Angaben zur Anzahl der teilnehmenden Kindern bis zu 13. Jahren macht sie hingeben nicht. Insofern bleibt offen, wie viele Kinder im Alter von null bis 13 Jahren insgesamt an den Einstiegskursen teilgenommen haben.

Die Interne Revision der Bundesagentur merkt in ihrem Bericht hierzu an: *„So wurden beispielsweise in einigen Fällen Kleinkinder von Trägern als Teilnehmende von Einstiegskursen abgerechnet. In einem RD-Bezirk wurden Nachweise angefordert, aus denen die Fähigkeit zur Beschulung von Kleinkindern hervorgeht, in einem anderen RD-Bezirk erfolgt die Abrechnung ohne weitere Prüfung/Auflagen“.*⁵⁸

Auch wenn Kleinkinder mit 18 Monaten Zweiwortsätze bilden können, sind sie damit noch nicht geeignet an einem Sprachkurs teilzunehmen. So setzt beispielsweise das BAMF in seinem „Konzept für einen bundesweiten Jugendintegrationskurs“ voraus, dass die Teilnahmeberechtigten die Schulpflicht erfüllt haben.⁵⁹ Die Förderung der sprachlichen Entwicklung von Säuglingen und Kindern obliegt üblicherweise den Betreuungseinrichtungen für Kinder wie Kindertagesstätten und den Schulen.

⁵⁸ Interne Revision – Revision SGB III, Bericht gemäß § 386 SGB III: „Förderung der Teilnahme an Sprachkursen nach § 421 SGB III (Einstiegskurse), Juli 2016; Punkt 2.2.

⁵⁹ BAMF: „Konzept für einen bundesweiten Jugendintegrationskurs“, Neuauflage – April 2015.

8 Festgestellte Qualitätsdefizite und Leistungsstörungen ohne Folgen für die Träger

8.1 Feststellungen

Der Prüfdienst AMDL stellte bei seinen Vor-Ort-Prüfungen in den Einstiegskursen *„gravierende Unterschiede in der Qualität des Unterrichts sowie der Ausstattung und vorhandenen Raumkapazitäten“* fest. Nach seiner Einschätzung betrafen die Qualitätsdefizite eher Träger oder Privatpersonen, die erstmals Weiterbildungsmaßnahmen durchführten. Bei 56 der 528 vom Prüfdienst AMDL untersuchten Einstiegskurse (10,6 %) fand er *„gravierende Auffälligkeiten bzw. Abweichungen“* vor. Bei 17 Einstiegskursen (3 %) konnte die Maßnahmedurchführung nicht geprüft werden, *„da der Träger weder an den angegebenen Standorten präsent noch anders erreichbar war.“*⁶⁰

Zur Ausstattung der Einstiegskurse stellte der Prüfdienst AMDL Folgendes fest: *„Die Ausstattung sowie das vorhandene Lernmaterial ... waren teilweise in einem derart schlechten Zustand, dass von einer positiven Unterrichtsatmosphäre nicht auszugehen war. Dies begründete ... möglicherweise auch die geringe Anzahl anwesender Teilnehmer.“*⁶¹

Der Bereich FU 3 der Zentrale wertete die Feststellungen des Prüfdienstes AMDL aus. Er wies die zuständigen Regionaldirektionen an, soweit möglich die Sachverhalte aufzuklären und die Ergebnisse und die eingeleiteten Maßnahmen zurückzuspiegeln.

Aus Sicht des Prüfdienstes AMDL ist in den Fällen, in denen die Einstiegskurse in unzulänglichen Räumlichkeiten stattfanden, davon auszugehen, dass *„am Ende mehr Teilnehmende abgerechnet werden, als wirklich unterrichtet wurden bzw. unterrichtet hätten werden können.“*⁶²

⁶⁰ BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Februar 2016.

⁶¹ BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Februar 2016.

⁶² BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Februar 2016.

8.2 Würdigung

Viele der vom Prüfdienst AMDL festgestellten Durchführungsmängel wären zu vermeiden gewesen, wenn die Bundesagentur nicht auf ihre ursprünglich erstellte Produkt- und Leistungsbeschreibung und den Abschluss von Rahmenverträgen verzichtet hätte. Wegen der geringen Regelungsdichte ist es kaum möglich, den Trägern die Folgen der festgestellten Qualitätsdefizite im Nachhinein finanzwirksam anzulasten. Sie bleiben für die betroffenen Träger oft folgenlos. Ferner verursachen sie von der umfangreichen Erhebung des Prüfdienstes bis zur Überprüfung von Einzelfällen in den Regionaldirektionen und in den OS AMDL erheblichen Arbeitsaufwand und damit auch Kosten.

Wir teilen die Auffassung des Prüfdienstes AMDL, dass unzulängliche Räumlichkeiten und Mängel beim Lehrmaterial mitursächlich für die geringe Anwesenheit der Flüchtlinge in den Einstiegskursen sein können. Es ist verständlich, dass Menschen nicht regelmäßig an einem Kurs teilnehmen, wenn Unterricht unter das Lernen erschwerenden Bedingungen – wie in dem genannten zweiten Beispiel in einem Speiseraum bei hoher Lärmbelastung – stattfindet.

8.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur merkt an, dass wir uns auf die Ergebnisse des Prüfdienstes AMDL stützen, *„ohne diese anscheinend selbst verifiziert zu haben“*. Wir hätten aus den Erkenntnissen des Prüfdienstes Prüferkenntnisse *„konstruiert“*, *„die selbst im etablierten Prüfturnus von Vergabeverfahren (Adressänderung, Erreichbarkeit, Teilnehmerschwund) folgenlos geblieben wären“*.

Festgestellte Mängel seien anlässlich der Abrechnung aufgegriffen. Unsere Darstellung verfälsche die Ergebnisse und bilde die tatsächlichen Gegebenheiten nicht ab.

Abschließend merkt die Bundesagentur an, *„die Behauptung, dass die festgestellten Qualitätsdefizite folgenlos blieben und dies ursächlich für die geringe Anwesenheit der Flüchtlinge sein kann“*, sei nicht haltbar und werde von ihr bestritten.

8.4 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur bestrebt war, mögliche Betrugsfälle zu vermeiden und zu bekämpfen und sie Fälle, mit Auffälligkeiten aufgegriffen hat. Rechtlich dürften Rückforderungen aufgrund der geringen Regeldichte aber schwierig und aufwendig umzusetzen sein. Dass etliche Träger sich auf Rückforderungen einlassen, mag auch darin begründet sein, dass sie weiterhin als Geschäftspartner der Bundesagentur tätig bleiben wollen.

In Anbetracht der regelungsarmen Umsetzung der Einstiegskurse gehen wir nach wie vor davon aus, dass Mängel in der Durchführungsqualität bei etlichen ungeprüften Maßnahmen ohne Folgen für die Träger bleiben, zumal wegen Zeitablauf Vor-Ort-Prüfungen auch nur noch eingeschränkt möglich sind.

Wir gehen weiterhin davon aus, dass unzulängliche Räumlichkeiten und Mängel beim Lehrmaterial mitursächlich für die geringe Anwesenheit der Flüchtlinge in den Einstiegskursen sein konnten. Die Bundesagentur hat dies nicht entkräftet.

Im Übrigen merken wir an, dass für uns kein Anlass bestanden hat, die Feststellungen des Prüfdienstes AMDL durch eigene Vor-Ort-Erhebungen zu verifizieren.

9 Doppelt abgerechnete Teilnehmer

9.1 Feststellungen

Einige Träger hatten bei den Vor-Ort-Erhebungen des Prüfdienstes AMDL eingestanden, sie hätten auf ihren Abrechnungen einen Teil der Teilnehmer doppelt abgerechnet. Daraufhin untersuchte der Bereich EFM⁶³ der Zentrale die Fälle, in denen Teilnehmer möglicherweise mehrfach abgerechnet wurden.

Mit Stand 24. März 2016 hatte EFM die Abrechnungen von acht Trägern auf mögliche Mehrfachabrechnungen untersucht. Der prozentuale Anteil dieser

⁶³ Enterprise-Fraud-Management.

Fälle lag je nach Träger zwischen 0,2 % (1 von 630 Teilnehmern) und 16,1 % (100 von 623 Teilnehmern).

Bei einem der acht Träger waren bei 4 110 Teilnehmern 650 mögliche Mehrfachabrechnungen ausgelesen worden.⁶⁴ Mit Stand 15. März 2016 waren bei diesem Träger 19 Doppelzahlungen mit einem Finanzvolumen von ca. 32 000 Euro bereits ausgezahlt worden. Die Prüfung der übrigen Fälle war zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch nicht abgeschlossen. Die Zentrale wies den zuständigen OS AMDL an, bis zur abschließenden Prüfung der Abrechnungslisten weitere Auszahlungen an den Träger zu unterlassen. Überzahlte Beträge sollten mit den noch ausstehenden Zahlungen in voller Höhe verrechnet werden. Der OS AMDL kündigte dem Träger eine strafrechtliche Prüfung des Sachverhaltes an.⁶⁵

Zwischenzeitlich beauftragte die Zentrale den Bereich EFM, die rund 3 000 Träger, die Einstiegskurse durchgeführt haben, auf mögliche Mehrfachabrechnungen zu untersuchen.⁶⁶

9.2 Würdigung

Die Verantwortung dafür, dass die Bundesagentur für eine Person die Teilnahme an mehreren Einstiegskursen erstattete, liegt vermutlich nicht in jedem Fall beim Träger. Teilweise wechselten Flüchtlinge ihren Aufenthaltsort - beispielsweise von der Erstaufnahmeeinrichtung in eine andere Unterkunft - und nahmen an beiden Orten an einem Einstiegskurs teil. Gibt es Mehrfachabrechnungen aber in einer Häufigkeit, wie bei dem o. a. Träger mit 650 Fällen bei insgesamt 4 110 abgerechneten Teilnahmen, besteht zumindest ein Anfangsverdacht für ein doloses Handeln. Die Bundesagentur muss die zugrunde liegenden Sachverhalte bei diesem Träger ebenso wie vergleichbare Fälle anderer Träger lückenlos aufklären, die strafrechtliche Relevanz prüfen und Rückforderungen ggf. bereits gezahlter Beträge einleiten.

Die Maßnahmen, die die Bundesagentur nachträglich in diesem Zusammenhang ergriffen hat, erscheinen aus unserer Sicht geeignet, die Sachverhalte angemessen zu behandeln.

⁶⁴ EFM-Ergebnisse : Analyse von Sprachkursen vom 31. März 2016.

⁶⁵ Ergebnisprotokoll vom 15. März 2016 zu den Abrechnungen der Einstiegskurse gem. § 421 SGB III des Trägers D.

⁶⁶ EFM-Ergebnisse : Analyse von Sprachkursen vom 31. März 2016.

9.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur schließt sich unserer Auffassung an.

Mittels eines technisch gestützten Systems habe sie bei der Überprüfung aller eingereichten Abrechnungslisten 2 263 mögliche Doppelzahlungen ermittelt. Es handele sich um trägerinterne Prüfungen. Doppelt abgerechnete Teilnehmer zwischen unterschiedlichen Trägern seien nicht berücksichtigt. Die so erhobenen Verdachtsfälle habe der zuständige OS AMDL geprüft. Festgestellte Doppelzahlungen führten zu Rückforderungen an die Träger in Höhe von ca. 500 000 Euro (Stand 6. September 2016).

Die Teams „Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten“ in den Operativen Services prüften Verdachtsfälle von dolosen Handlungen und gäben sie ggf. an die Strafverfolgungsbehörden ab.

9.4 Abschließende Würdigung

Die von der Bundesagentur dargestellten Ergebnisse zeigen, dass die eingeleiteten Maßnahmen geeignet sind, trägerinterne Doppelzahlungen aufzudecken. Sie haben zu einem erheblichen Mittelrückfluss beigetragen. Möglichen dolosen Handlungen, die in Einzelfällen durch Doppelzahlungen an unterschiedliche Träger entstanden sein können, ist die Bundesagentur hingegen nicht nachgegangen.

10 Erfolg der Einstiegskurse offen

Nach Nummer 2.2 der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO sind alle finanzwirksamen Maßnahmen einer öffentlichen Verwaltung nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen. Die Erfolgskontrolle umfasst die Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Um Abweichungen im Auszahlungsprozess und dolose Handlungen der Träger festzustellen, hat die Zentrale *„ein dreigliedriges Sicherheitssystem implementiert“*, bestehend aus dem *„Standard Abrechnungsprozess“*⁶⁷ in den OS AMDL, der *„Überwachung der Auszahlungsprozesse“* durch EFM und der

⁶⁷ Zentrale FU 3 „Abrechnungspraxis Einstiegskurse Sitzung des SV-Präsidiums“ vom 10. Februar 2016; demnach umfassen die Standard-Abrechnungsprozesse, dass die OS AMDL die Vorgaben der FAQ und der Kassensicherheit beachten und unplausiblen Kostensätzen nachgehen.

stichprobenartigen Überprüfung der ordnungsgemäßen Durchführung durch den Prüfdienst AMDL.⁶⁸

10.1 Feststellungen

Nach der ursprünglichen Produkt- und Leistungsbeschreibung sollten am Ende der Kursteilnahme alle Teilnehmer eine Teilnahmebescheinigung über die vermittelten Inhalte einschließlich der absolvierten Module erhalten. Damit wollte die Bundesagentur auch sicherstellen, dass bei einem Ortswechsel ein neuer Träger passgenau in die Kenntnisvermittlung einsteigen kann. Während des Einstiegskurses sollten die Träger Anwesenheitslisten führen und die durchgeführten Module dokumentieren.⁶⁹ Auf beides hatte die Bundesagentur im Verlauf ihrer Entscheidung zum Umsetzungsverfahren verzichtet. Den Verzicht auf Vorgaben zu einer Teilnahmebescheinigung begründete die Bundesagentur mit dem Ziel der Einstiegskurse, lediglich erste Kenntnisse der deutschen Sprache und kein zertifiziertes Sprachniveau zu vermitteln.⁷⁰ Eine Nachfrage an die Träger zur Zahl der Maßnahmeabbrüche sah sie ebenfalls nicht vor.⁷¹

Wegen fehlender Vorgaben der Bundesagentur lassen sich Feststellungen zum Erfolg und zur Wirkung der Einstiegskurse nicht strukturiert, sondern nur in Ansätzen wie aus den Feststellungen des Prüfdienstes AMDL oder denen des Bereichs EFM der Zentrale ableiten.

In 83 der 528 vom Prüfdienst AMDL untersuchten Einstiegskurse (rund 16 %) erfassten die Träger die Anwesenheitszeiten der Teilnehmer nicht. In 445 Einstiegskursen (84 %) hatten die Träger die Teilnehmeranwesenheit dokumentiert, obwohl keine Vorgaben der Bundesagentur hierzu existierten.

Der Prüfdienst AMDL stellte bei fast allen der 528 von ihm untersuchten Einstiegskurse eine im zeitlichen Verlauf *„schwindende teils bis zur Auflösung von Kursen führende Teilnahme“* fest. Für die geprüften 528 Einstiegskurse waren laut Eintrittslisten 9 653 Teilnehmer gemeldet. Davon nahmen zum

⁶⁸ Zentrale FU 3 „Abrechnungspraxis Einstiegskurse Sitzung des SV-Präsidiums“ vom 10. Februar 2016.

⁶⁹ Zentrale, AV 13, Einstiegskurse nach § 421 SGB III, Seite 2 und 3; Stand 29. September 2015.

⁷⁰ Bericht des BMAS zur Berichtsbitte „Einstiegskurse für Asylbewerber und Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive“ des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Februar 2016.

⁷¹ Gesprächsnotiz zur Telefonkonferenz von 28. Oktober 2015; Teilnehmer waren Vertreter der Zentrale und Ansprechpartner Flüchtlinge auf Ebene der Regionaldirektionen.

Zeitpunkt der Prüfungen nur 4 178 Teilnehmer nachweislich teil (43,3 %). Wegen der schwindenden Teilnehmerzahlen gingen „viele Träger, die mehrere Einstiegskurse angemeldet hatten, dazu über, die Anzahl ihrer Kurse zu reduzieren. So führte ein Träger, der zu Beginn 6 Einstiegskurse angemeldet hatte, am Prüfungstag noch 2 Kurse durch.“⁷² Die Träger gaben folgende Gründe für die Fehlzeiten und hohen Fluktuationen an:

- o *die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme,*
- o *viele Termine der Teilnehmer z. B. Arztbesuche, Besuche beim BAMF oder beim Jobcenter,*
- o *viele Umzüge in andere Unterkünfte.*⁷³

Wie viele und welche Träger den Teilnehmern Teilnahmebescheinigungen ausgehändigt hatten, war weder der Zentrale noch dem Prüfdienst AMDL bekannt. Den Fachkräften der OS AMDL waren nur in Einzelfällen Träger geläufig, die Teilnahmebescheinigungen ausgehändigt haben.

10.2 Würdigung

Nur weil ein Großteil der Träger aus eigenem Antrieb Anwesenheitslisten führte, gibt es überhaupt Erkenntnisse zur Teilnahme der Flüchtlinge an den Einstiegskursen. Ohne diese Eigeninitiative der Träger lägen der Bundesagentur hierzu keine Informationen vor.

Die Bundesagentur hat keine ausreichenden eigenen Maßnahmen ergriffen, um den Erfolg und die Wirksamkeit der Einstiegskurse zu prüfen. Damit verstößt sie gegen § 7 Absatz 2 BHO. Die Beauftragung des Prüfdienstes AMDL im Januar 2016 – fast drei Monate nach dem Start der Einstiegskurse – und der nachfolgende Einsatz des Bereichs EFM ersetzen keine zielgerichtete und systematische Erfolgskontrolle im Sinne der BHO. Insbesondere in Anbetracht des von der Bundesagentur geschätzten Mitteleinsatzes von 320 Mio. Euro bis ca. 400 Mio. Euro ist der Verzicht auf eine strukturierte Erfolgskontrolle auch nicht mit dem Hinweis auf eine „Nothilfe“ zu begründen.

⁷² BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Abschlussbericht zur Sonderprüfung von 528 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Februar 2016.

⁷³ BA-SH/Prüfdienst AMDL SB 10-5503.31: Zwischenbericht zur Sonderprüfung von 500 Einstiegskursen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive nach § 421 SGB III; Januar 2016.

Die Feststellungen des Prüfdienstes AMDL zeigen, dass eine hohe Zahl an Flüchtlingen die Einstiegskurse nicht regelmäßig besuchte. Damit konnte in vielen Fällen das Ziel der Einstiegskurse, erste Kenntnisse der deutschen Sprache zu erlangen, aller Voraussicht nach nicht erreicht werden. Eine solide Auswertung der Gründe für die niedrige Anwesenheitsquote bei den Einstiegskursen ist wegen der wenigen vorhandenen Daten nicht möglich.

Da die Träger nicht verpflichtet waren, Teilnahmebescheinigungen auszustellen, fehlt den Teilnehmern der Nachweis über ihre Teilnahme. Die Begründung der Bundesagentur dafür, auf Vorgaben zur Ausstellung einer Teilnahmebescheinigung zu verzichten, weil „mit den Einstiegskursen kein zertifiziertes Sprachniveau erreicht werden sollte“⁷⁴ überzeugt nicht. Der fehlende Nachweis kann sich im Einzelfall durchaus hinderlich auf die Eingliederung auswirken, beispielsweise bei einer Bewerbung oder bei der Einstufung der Sprachkenntnisse im Vermittlungs- und Beratungsgespräch.

Die Wirksamkeit der Einstiegskurse ist aus unserer Sicht zumindest zweifelhaft. Auch mit Blick auf die Feststellungen des Prüfdienstes AMDL, dass an den Prüfungstagen weniger als die Hälfte der angemeldeten Kursteilnehmer nachweislich anwesend waren, ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel de facto ins Leere lief.

10.3 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat erklärt, sie habe keine Vorgaben zur Ausstellung eines Zertifikats gemacht, weil die Maßnahmen nach § 421 SGB III einen Einstieg in den Erwerb der deutschen Sprache sowie eine erste Orientierung zum Leben in Deutschland zum Ziel gehabt hätten.

Ferner sei das Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus nie Ziel der Einstiegskurse gewesen. Die Träger hatten lediglich dem gesetzlichen Auftrag entsprechend erste Kenntnisse der deutschen Sprache zu vermitteln.

„Dem daraus vom Bundesrechnungshof gezogenen Schluss, dass ein Großteil der eingesetzten Mittel verpufft sei, wird unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen von der Bundesagentur nicht gefolgt“.

⁷⁴ Bericht des BMAS zur Berichtsbitte „Einstiegskurse für Asylbewerber und Asylbewerberinnen mit guter Bleibeperspektive“ des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 5. Februar 2016.

10.4 Abschließende Stellungnahme

Die von der Bundesagentur angeführten Gründe für den Verzicht auf Zertifikate mit Angaben zum erreichten Sprachniveau sind anzuerkennen. Die Bundesagentur begründet aber nicht den Verzicht auf eine Teilnahmebescheinigung. Für jeden Teilnehmer an einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung ist es wichtig, im Nachhinein seine Teilnahme dokumentieren zu können. Das betrifft nicht nur das Behandeln bestimmter Lerninhalte. Mit einer Teilnahmebescheinigung kann der Teilnehmer auch bestimmte „Soft-Skills“ wie Durchhaltevermögen und Motivation nachweisen. Dies kann beispielsweise gegenüber einem potentiellen Arbeitgeber für ihn bedeutsam werden.

Die Ausführungen der Bundesagentur entkräften unsere Annahme nicht, dass ein großer Teil der eingesetzten Mittel ins Leere gelaufen sein könnte. Unsere Annahme stützt sich überdies nicht ausschließlich auf fehlende Anwesenheitslisten. Auch Feststellungen zu Qualitätsdefiziten und Leistungsstörungen (vgl. Nummer 8) lassen den Schluss zu, dass der Zweck der Einstiegskurse in vielen Fällen nicht erreicht werden konnte.

11 Fazit

Das Engagement der Bundesagentur bei der Eingliederung der Flüchtlinge ist anzuerkennen. Trotzdem sehen wir die weitgehend „bürokratiefreie“ Umsetzung der Einstiegskurse im Sinne einer „Nothilfe“ sehr kritisch. Mit ihrer Entscheidung, die Einstiegskurse entgegen dem unmissverständlichen Wortlaut des § 421 SGB III nicht den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung zuzuordnen, hat die Bundesagentur vermeidbare Kosten verursacht.

Überdies ist die Wirksamkeit der Einstiegskurse zumindest zweifelhaft.
(Nummer 8)

Sollten zukünftig nochmals Ereignisse auftreten, die von der Bundesagentur schnelles Handeln im Sinne einer „Nothilfe“ erfordern, ist es unverzichtbar, dass die Bundesagentur sich genau an die jeweiligen Gesetzesvorgaben hält. (Nummer 4)

Ohne einen entsprechenden Dispens durch den Gesetzgeber ist es unabdingbar, dass die Bundesagentur im Vorfeld der Umsetzung die notwendigen Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Produkt- und Leistungsbeschreibung und die Vertragsmodalitäten klar beschreibt und vorgibt. Eine „unbürokratische“ Umsetzung wie bei den Einstiegskursen widerspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der öffentlichen Verwaltung. Sie birgt ein hohes Risiko dafür, dass Beitragsmittel nicht zweckentsprechend verwendet werden und damit letztendlich verpuffen. (Nummer 4)

Da weitere Förderungen von Einstiegskursen wegen Zeitablaufs nicht mehr möglich sind und eine weitere Auseinandersetzung im kontradiktorischen Verfahren mit der Bundesagentur keine weiterführenden Erkenntnisse erwarten lässt, schließen wir das Prüfungsverfahren in allen Punkten ab.

Klostermann

Schneider