



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

über die Prüfung

des Förderprogramms zur Besetzung von offenen
Ausbildungs- und Arbeitsstellen mit Flüchtlingen
(Willkommenslotsen, Kapitel 0902 Titel 686 05
Nummer 2)

Die an das BMWi versandte Fassung enthält zu
schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist
um solche Daten bereinigt worden.

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.: III 1 - 2018 - 0786

Bonn, den 29. August 2018

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Anlass und Ziel der Prüfung	5
1.2	Abgrenzung der beiden Förderprogramme	7
1.3	Veranschlagung der Haushaltsmittel	8
2	Verwaltung des Förderprogramms	8
2.1	Grundlagen	8
2.2	Höhe der bewilligten Zuwendung	10
3	Ausgestaltung der Förderrichtlinie	10
3.1	Rechtliche Vorgaben	10
3.2	Bedarf des Förderprogramms	11
3.3	Definition und Voraussetzungen für den Personenkreis der Flüchtlinge	13
3.4	Ziele des Förderprogramms	15
3.5	Bewertung und Empfehlung	16
3.6	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	19
3.7	Abschließendes Prüfungsergebnis	20
4	Kontrolle des Förderprogramms	22
4.1	Rechtliche Vorgaben	22
4.2	Erfolgskontrolle des Förderprogramms	22
4.3	Bewertung und Empfehlung	25
4.4	Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums	29
4.5	Abschließendes Prüfungsergebnis	30

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat das Förderprogramm zur „Besetzung von offenen Ausbildungs- und Arbeitsstellen mit Flüchtlingen“ (Willkommenslotsen, Kapitel 0902 Titel 686 05 Nummer 2) geprüft. Die Prüfung führte im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen:

0.1 Die Sicherung des zukünftigen Fachkräftebedarfs ist für den Wirtschaftsstandort Deutschland bedeutsam. Dabei gehört es zu den zentralen Aufgaben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (Bundeswirtschaftsministerium), die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gezielt zu unterstützen. Der Bundesrechnungshof sieht es in seiner Prüfung als nicht belegt an, dass das Förderprogramm Willkommenslotsen hierzu nennenswert beiträgt. So ist durch den in der Förderrichtlinie definierten Personenkreis der Flüchtlinge nicht sichergestellt, dass dieser über einen Aufenthaltsstatus verfügt, der zum dauerhaften Aufenthalt berechtigt. Der Zweck des Förderprogramms, einen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs beizusteuern, ist dadurch gefährdet. Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass ein solches Förderprogramm der gesellschaftlichen Integration von Flüchtlingen dienen kann; in nennenswertem Umfang dazu beitragen, den Mangel an Fachkräften zu beseitigen, kann es jedoch nicht. Unabhängig von der Frage der Zuständigkeit des Bundeswirtschaftsministeriums erscheint die Fortsetzung des Programms nur unter den folgenden Voraussetzungen betreffend den Personenkreis, den die Willkommenslotsen an die Unternehmen vermitteln sollen, zweckmäßig:

- Dieser Personenkreis verfügt aufenthaltsrechtlich über einen Status, der zum dauerhaften und nicht nur zu einem befristeten Aufenthalt berechtigt.
- Wünschenswert wäre zudem, wenn in Anlehnung an die Voraussetzungen des Berufsbildungsgesetzes der Personenkreis über Qualifikationen verfügt, die den erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf erwarten lassen (Nummer 3).

- 0.2 Das Bundesministerium hat versäumt, Förderziele und Indikatoren festzulegen, die hinreichend bestimmt sind, um als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Förderprogramms dienen zu können. Damit fehlt eine wichtige Grundlage, um den Erfolg und die Wirkung des Förderprogramms zu bewerten. Dies gilt umso mehr, da keine Verpflichtung für die Willkommenslotsen besteht, ihre Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten zu dokumentieren. Ohne nachweisbare Dokumentation der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit kann nicht sachgerecht beurteilt werden, ob die jährlichen Zielvorgaben tatsächlich erfüllt werden. Insofern fehlt eine wesentliche Grundlage für die Zielerreichungskontrolle nach VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO. Das Bundesministerium ist daher gehalten, Ziele und geeignete Indikatoren zu bestimmen, mit denen sich das Förderprogramm messen lassen kann (Nummer 4).
- 0.3 Das Bundeswirtschaftsministerium ist der Auffassung, ein befristeter Aufenthaltstitel stelle kein Hemmnis zur Sicherung des Fachkräftemangels dar. Dieser Auffassung widerspricht der Evaluationsbericht, nach dem die Unsicherheit über die Beurteilung des Aufenthaltsstaus ein Hemmnis für die Vermittlung und Wirksamkeit des Programms darstelle. Der Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit wird von den befragten Unternehmen als moderat bewertet. Nur 20 % der befragten Unternehmen sehen deutliche Effekte bei der Verbesserung der Willkommenskultur und als Beitrag zur Fachkräftesicherung. Dies deutet darauf hin, dass der überwiegende Teil der befragten Unternehmen die Tätigkeit der Willkommenslotsen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs nicht als zweckdienlich betrachtet. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, die Förderung von Willkommenslotsen in der jetzigen Ausgestaltung nicht fortzusetzen (Nummern 3.7 und 4.5).
- 0.4 Der Bundesrechnungshof schließt das Prüfungsverfahren hiermit ab.

1 Vorbemerkung

1.1 Anlass und Ziel der Prüfung

Sie fördern aus Kapitel 0902 Titel 686 05 u. a. Maßnahmen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs für kleine und mittlere Unternehmen (KMU).

Seit dem Jahr 2007 fördern Sie auf der Grundlage Ihrer Förderrichtlinie „Passgenaue Besetzung“¹ Beratungsleistungen von Beraterinnen und Beratern (Beratungskräften), die bei Kammern und sonstigen Organisationen der Wirtschaft eingesetzt sind. Diese sollen die KMU bei der Besetzung von offenen Ausbildungsplätzen unterstützen. Vor dem Hintergrund des gestiegenen Aufkommens an Zuwanderern stimmten die Partner einer „Allianz für Aus- und Weiterbildung“² am 18. September 2015 zentrale Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung ab. In der Erklärung „Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen“³ haben sie sich u. a. auf die Einrichtung sogenannter „Willkommenslotsen“ als Unterstützung für Betriebe bei der Integration von Flüchtlingen in Arbeit und Ausbildung verständigt. Auf dieser Grundlage fördern Sie seit dem 1. März 2016 zusätzlich den Einsatz von neuen Beratungskräften (Willkommenslotsen), die Unternehmen motivieren sollen, ihre offenen Arbeits- und Ausbildungsstellen mit Flüchtlingen⁴ zu besetzen und die sie bei allen Fragen rund um die Integration von Flüchtlingen in ausbildungsvorbereitende Maßnahmen, duale Ausbildung oder Beschäftigung unterstützen sollen. Die Willkommenslotsen werden bei Kammern und sonstigen Organisationen der Wirtschaft eingesetzt. Bis zum 28. September 2017 wurde der Einsatz der Willkommenslotsen auf der Grundlage der Richtlinie „Passgenaue Besetzung“ vom 26. Januar 2015⁵ gefördert. Am 28. September 2017

¹ Die Langfassung der Förderrichtlinie wird wie folgt bezeichnet: „Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der passgenauen Besetzung von Ausbildungsplätzen sowie bei der Integration von ausländischen Fachkräften“. Bis zum Jahr 2015 hieß die Richtlinie in der Kurzfassung „Passgenaue Vermittlung“.

² Bund, Wirtschaft, Bundesagentur für Arbeit, Gewerkschaften und Länderkonferenzen.

³ „Gemeinsam für Perspektiven von Flüchtlingen, Erklärung der Partner der Allianz für Aus- und Weiterbildung“, https://www.aus-und-weiterbildungsallianz.de/AAW/Navigation/DE/Uber_uns/ueber-uns.html, s. Integration von Flüchtlingen durch Ausbildung und Arbeit.

⁴ Unabhängig vom tatsächlichen Aufenthaltsstatus verwenden Sie oft pauschal den Begriff „Flüchtling“. Allein aus Gründen der Lesbarkeit haben wir diese Bezeichnung auch dann übernommen, wenn es sich im Einzelnen nicht um anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis, sondern um Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Geduldete oder aus anderen Gründen Aufhältige handelt (vgl. Nummer 3.2).

⁵ Veröffentlicht am 30. Januar 2015 im Bundesanzeiger.

gaben Sie im Bundesanzeiger eine neue Förderrichtlinie „Unterstützung von Unternehmen bei der betrieblichen Integration von Flüchtlingen durch Willkommenslotsen“ (Förderrichtlinie Willkommenslotsen) bekannt, deren Gültigkeitsdauer bis zum 31. Dezember 2018 befristet ist. Anlass für die Herausgabe einer neuen Förderrichtlinie war, dass das Förderprogramm „Passgenaue Besetzung“ mit Mitteln des ESF kofinanziert wird, während die Aktivitäten der Willkommenslotsen ausschließlich aus Bundesmitteln finanziert werden.

Mit der Veröffentlichung der eigenständigen Förderrichtlinie stehen die Beratungsleistungen der Willkommenslotsen Unternehmen aller Größenklassen und nicht ausschließlich KMU zur Verfügung. Mit der Erweiterung des Förderangebots wollten Sie dem Umstand Rechnung tragen, dass für die betriebliche Integration von Flüchtlingen weiterhin große Anstrengungen unternommen werden müssten. Am 12. Dezember 2017 übersandten Sie uns den Entwurf einer geänderten Förderrichtlinie zur „Passgenauen Besetzung“. Grund für die Änderung war, dass die Unterstützungsmaßnahmen für die „Passgenaue Besetzung“ künftig ebenso wie bei der Förderrichtlinie „Willkommenslotsen“ auch große Unternehmen erhalten sollten. Mit Schreiben vom 15. Dezember 2017 äußerten wir uns kritisch zur Änderung der Förderrichtlinie. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) teilte unsere Bedenken und willigte in die Neufassung der Förderrichtlinie „Passgenaue Besetzung“ nicht ein. Eine Ausdehnung der Förderung auf große Unternehmen wie bei der Förderrichtlinie „Willkommenslotsen“ ist damit zunächst ausgeschlossen. Sie beabsichtigen, das Förderprogramm Willkommenslotsen über den 31. Dezember 2018 hinaus fortzuführen. Dies hat uns veranlasst, das Förderprogramm Willkommenslotsen zu prüfen.

Mit der Prüfung wollten wir feststellen, ob die mit der Zuwendung verfolgten Schwerpunkte und Ziele umgesetzt werden. Die Prüfungsergebnisse sollten es ermöglichen, die Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Haushaltsmittel mit Blick auf die Fortsetzung des Förderprogrammes bewerten zu können.

Örtliche Erhebungen in Ihrem Haus und beim Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) haben wir im Februar und April 2018 durchgeführt. Die erhobenen Sachverhalte haben wir im Mai 2018 mit Ihnen abgestimmt. Am 28. Juni 2018 haben wir Ihnen die vorläufige Prüfungsmitteilung übersandt. Sie haben hierzu am 19. Juli 2018 Stellung genommen. Unter Einbezie-

hung Ihrer Stellungnahme stellen wir das Prüfungsergebnis im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO abschließend fest.

1.2 Abgrenzung der beiden Förderprogramme

Zur Abgrenzung der beiden Förderprogramme führten Sie in einem internen Vermerk aus, dass sich die Förderprogramme „Passgenaue Besetzung“ und „Willkommenslotsen“ in Bezug auf die zu betreuende Personengruppe unterscheiden würden. Während sich die Willkommenslotsen bei der Beratung der KMU auf die Zielgruppe der Flüchtlinge konzentrieren, haben die Beratungsfachkräfte des Förderprogramms „Passgenaue Besetzung“ bei der Beratung der KMU folgende Personen im Fokus:

- Jugendliche aus dem Inland,
- jugendliche ausländische Auszubildende, insbesondere aus dem europäischen Ausland sowie
- bereits in Deutschland lebende Migrantinnen und Migranten.⁶

Nach Ihrer Auffassung würden beide Förderprogramme zur politischen Zielsetzung der doppelten Integrationsleistung beitragen. Die doppelte Integrationsleistung bestehe darin, sowohl inländische Jugendliche mit Migrationshintergrund als auch Flüchtlinge neben der Integration in den Arbeitsmarkt auch gesamtgesellschaftlich zu integrieren. Diese beiden Ziele stünden gleichrangig nebeneinander und hätten für Sie weiterhin hohe Bedeutung.⁷

Darüber hinaus fördern Sie aus einem weiteren Titel⁸ Modellprojekte, deren Ziel es ist, soziale Kompetenz im Bereich der dualen Ausbildung bei Auszubildenden wie auch Ausbildern und Ausbilderinnen zu fördern. Darüber hinaus sollen Auszubildende, Ausbilder und Ausbilderinnen für die besondere Situation von Geflüchteten in Ausbildung sensibilisiert und das gegenseitige kulturelle Verständnis gefördert werden.

⁶ Siehe Förderrichtlinie vom 26. Januar 2015, veröffentlicht im Bundesanzeiger am 30. Januar 2015.

⁷ A. a. O.

⁸ Siehe Kapitel 0902 Titel 686 03 – Förderung sozialer Kompetenz in der dualen Ausbildung insbesondere zur Integration von Flüchtlingen.

1.3 Veranschlagung der Haushaltsmittel

Sie fördern aus dem Kapitel 0902 Titel 686 05 „Fachkräftesicherung für kleine und mittlere Unternehmen“ unter Erläuterungsabschnitt 2⁹ die beiden Förderprogramme „Passgenaue Besetzung“ und „Willkommenslotsen“. Für diese waren im Bundeshaushalt unter Kapitel 0902 Titel 686 05, Erläuterungsabschnitt 2 für das Haushaltsjahr 2016 10,1 Mio. Euro und für die Haushaltsjahre 2017 und 2018 jeweils 10,6 Mio. Euro vorgesehen. Die im Haushaltsplan veranschlagten Bundesmittel werden zu 30 % auf das Förderprogramm „Passgenaue Besetzung“ und zu 70 % auf das Förderprogramm „Willkommenslotsen“ verteilt. In welcher Höhe für das Förderprogramm „Willkommenslotsen“ in den Haushaltsjahren 2016 bis 2018 Haushaltsmittel bewirtschaftet und bewilligt wurden und abgeflossen sind, zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1:

Haushaltsjahr	Bewirtschaftete Haushaltsmittel	Bewilligte Zuwendungen	Abgerechnete Zuwendungen
2016 ¹⁰	3 500 000 Euro	4 214 263,77 Euro	2 938 238,46 Euro
2017	7 100 000 Euro	5 906 406,65 Euro	4 898 065,43 Euro
2018	7 100 000 Euro	6 602 070,28 Euro	

Quelle: BAFA Übersicht Haushaltsmittel vom 23. März 2018, eigene Darstellung.

2 Verwaltung des Förderprogramms

2.1 Grundlagen

Mit der Verwaltung der Förderung ist das BAFA als Bewilligungsbehörde beauftragt. Es entscheidet über die Gewährung der Zuwendungen und veranlasst die Auszahlung an den Zuwendungsempfänger. Dieser ist Erstzuwendungsempfänger und Mittelverwalter zugleich und soll die Zuwendungen als zentrale Leitstelle verwalten.

Er nimmt dabei Aufgaben bei der Antragsbearbeitung wahr und leitet die für die Umsetzung der Förderrichtlinie notwendigen Haushaltsmittel in Form von

⁹ Erläuterungsabschnitt Nummer 2: Unterstützung von KMU bei der Besetzung von offenen Ausbildungsstellen mit inländischen und ausländischen Jugendlichen ohne Flüchtlingsstatus (Passgenaue Besetzung) sowie bei der Besetzung von offenen Ausbildungs- und Arbeitsstellen mit Flüchtlingen (Willkommenslotsen).

¹⁰ Kein volles Haushaltsjahr (vom 1. März bis 31. Dezember 2016).

Weiterleitungsverträgen an die teilnehmenden Kammern und anderen Organisationen der Wirtschaft als Letztempfänger der Zuwendung weiter. Für seine Verwaltungsaufwendungen erhielt der Zuwendungsempfänger für das Jahr 2017 eine pauschale Kostenerstattung aus den Fördermitteln von 128 792 Euro.

Antragsberechtigt sind

1. Kammerorganisationen, insbesondere
 - die Handwerkskammern,
 - die Industrie- und Handelskammern und
 - die Kammern der Freien Berufe;
2. andere Organisationen der Wirtschaft, die gemeinnützig tätig sind und deren Zweck unter anderem auf die Stärkung oder Unterstützung des dualen Ausbildungssystems gerichtet ist, wie z. B. die Bildungswerke der Wirtschaft, die von Verbänden getragen werden.¹¹

Förderfähig sind die zur bedarfsgerechten Durchführung notwendigen projektbezogenen Personalausgaben der Willkommenslotsen bis zu einer Höhe, die grundsätzlich Entgeltgruppe 10 TVöD entspricht, eine Sachausgabenpauschale von 7,7 % der förderfähigen Personalausgaben sowie erforderliche Reisekosten nach dem Bundesreisekostengesetz. Die Zuwendung wird auf der Grundlage tatsächlich verausgabter Mittel (Erstattungsprinzip) ausgezahlt, sobald die geforderten Nachweise erbracht wurden. Es sollen regelmäßig nur Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse der Willkommenslotsen gefördert werden, bei denen ausschließlich diese Aufgabe wahrgenommen wird. Abweichungen hiervon sind in begründeten Ausnahmefällen möglich. Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die von den Antragsberechtigten eingesetzten Willkommenslotsen neben der geförderten Tätigkeit nicht für andere Programme tätig sind, die ein vergleichbares Ziel verfolgen und in deren Rahmen sie Zuwendungen erhalten (Kumulierungsverbot). Zudem dürfen die Willkommenslotsen nicht in Bereichen tätig sein oder werden, aus denen sich Interessenkonflikte zu der geförderten Beratung ergeben.¹²

¹¹ Diese werden im weiteren Textverlauf als Antragsberechtigte bezeichnet.

¹² Siehe Förderrichtlinie Willkommenslotsen vom 31. März 2017.

2.2 Höhe der bewilligten Zuwendung

Die Zuwendungen werden als nicht rückzahlbare Zuschüsse im Wege der Projektförderung auf Ausgabenbasis in Form einer Anteilfinanzierung für einen Zeitraum von bis zu zwei Haushaltsjahren gewährt. Sie dürfen nur für solche Vorhaben bewilligt werden, die noch nicht begonnen worden sind. Eine rückwirkende Förderung ist ausgeschlossen. Sie fördern maximal 70 % der zuwendungsfähigen Gesamtausgaben. Die Antragsberechtigten haben als Letztzuwendungsempfänger mindestens eine Eigenbeteiligung von 30 % zu erbringen. Für das Jahr 2017 betrug dieser Eigenanteil 2,5 Mio. Euro, für das Jahr 2018 betrug er 2,8 Mio. Euro. Das BAFA bewilligte dem Zuwendungsempfänger für die Jahre 2017 bis 2018 eine Zuwendung von insgesamt 12,2 Mio. Euro. Davon entfiel rund die Hälfte auf das Haushaltsjahr 2018. Im Jahr 2018 beantragte der Zuwendungsempfänger wegen geltend gemachter Mehrbedarfe der Antragsberechtigten zusätzliche Beträge. Diese machten eine Anpassung der bewilligten Gesamtausgaben von ursprünglich 8,6 Mio. Euro notwendig. Das BAFA entsprach diesem Antrag und bewilligte Gesamtausgaben von 9,4 Mio. Euro für das Jahr 2018. Der Förderanteil aus Bundesmitteln für das Jahr 2018 beläuft sich auf 6,6 Mio. Euro.

3 Ausgestaltung der Förderrichtlinie

3.1 Rechtliche Vorgaben

Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) gelten die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Aufstellung und Ausführung des Haushalts. Ausgaben dürfen insoweit nur geleistet werden, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind (§ 6 BHO). Voraussetzung für die Veranschlagung und die Gewährung von Zuwendungen ist, dass der Bund an der Aufgabenerfüllung durch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (§§ 23, 44 BHO). Ihr Einzelplan des Jahres 2017 sah als einen Ausgabenschwerpunkt die „Fachkräftesicherung insbesondere durch Ausbildung und Qualifizierung/Integration von Flüchtlingen/berufliche Bildung“ vor. Für die Fachkräftesicherung sollen Unternehmen

„für die Integration von Flüchtlingen in Praktika, Ausbildung und Beschäftigung gewonnen werden.“¹³

3.2 Bedarf des Förderprogramms

Sie sehen Unternehmen, insbesondere KMU, durch die demografische Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials von einem zukünftigen Fachkräftemangel bedroht. Sie führten in Ihrer Anmeldung zum Haushalt für das Jahr 2017 aus, dass die Zahl der Jugendlichen, die für eine betriebliche Ausbildung in Frage kommen, in den nächsten Jahren rückläufig sei. Dies habe zur Folge, dass es für Unternehmen, insbesondere für die KMU, immer schwieriger sei, ihren Nachwuchs zu sichern. Daneben hätten seit dem Jahr 2015 rund eine Million Flüchtlinge aus humanitären Gründen Schutz in Deutschland gesucht. Sie gehen davon aus, dass diese langfristig einen Beitrag zur Deckung des künftigen Fachkräftebedarfs leisten können. Voraussetzung hierfür sei, dass den Unternehmen entsprechende Unterstützung bei der Qualifizierung und Ausbildung der Flüchtlinge angeboten wird. Das Förderprogramm Willkommenslotsen leiste die notwendige Unterstützung, insbesondere im Handwerks- und Dienstleistungsbereich, durch eine flächendeckende Beratungs- und Vermittlungsleistung. Insofern sei das Förderprogramm auch eine sinnvolle Ergänzung zum Leistungsangebot der Bundesagentur, da sich die Willkommenslotsen bei ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit mit anderen Akteuren wie der Bundesagentur abstimmen und mit ihnen kooperieren. Eine Zusammenarbeit mit den örtlichen Agenturen für Arbeit bei der Vermittlung der Flüchtlinge ist von Ihnen ausdrücklich gewünscht.

Nach Ihrer Auffassung liegt es im Interesse des Bundes, Unternehmen bei der betrieblichen Integration von Flüchtlingen zu unterstützen.¹⁴ In Ihrer Förderrichtlinie Willkommenslotsen ist zumwendungszweck¹⁵ Folgendes erläutert: *„[...] Eine nachhaltige Integration von Flüchtlingen stellt eine große gesellschaftliche Herausforderung aber auch eine Chance für Deutschland dar [...].“* Die Chance für Deutschland sieht das BMWi insbesondere in dem *„[...] wertvolle[n] Beitrag zur Fachkräftesicherung [...]“*, die *„[...] durch eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gewährleistet werden*

¹³ Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 09: Vorbemerkung zu Kapitel 0902.

¹⁴ Siehe Nummer 1 der Förderrichtlinie Willkommenslotsen.

¹⁵ A. a. O.

könne".¹⁶ Weder in Ihrer Förderrichtlinie noch im Zuwendungsbescheid führen Sie Näheres dazu aus, was unter Integration zu verstehen ist und was sie umfasst. Zu Ihrem Verständnis von Integration im Zusammenhang mit dem Förderprogramm verweisen Sie auf den Duden, der als Integration die Einbeziehung, Eingliederung in ein größeres Ganzes oder die „Verbindung einer Vielheit von einzelnen Personen oder Gruppen zu einer gesellschaftlichen und kulturellen Einheit“ definiert.

Gefördert werden „[...] Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen für Unternehmen, die von den Willkommenslotsen mit dem Ziel erbracht werden, die Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen in Ausbildung und Arbeit zu unterstützen. Hierzu gehören z. B. die Sensibilisierung der Unternehmen für das Thema Fachkräftesicherung und die Beratung hinsichtlich der Beschäftigung von Flüchtlingen als einen möglichen Beitrag zur Fachkräftesicherung, die Vernetzung mit relevanten Akteuren zum Zweck der Identifizierung geeigneter Flüchtlinge und – bei Bedarf – die Gewährleistung der Betreuung der Betriebe nach der Vermittlung. Eine Vorauswahl geeigneter Kandidatinnen und Kandidaten einschließlich der erforderlichen Auswahlgespräche, die Unterbreitung eines passgenauen Vorschlags an den Betrieb sowie die Durchführung der Bewerbungsgespräche zählen ebenfalls zum förderfähigen Leistungsspektrum [...]“¹⁷

Zuständiger Verwaltungsträger für die Durchführung von Aufgaben der Arbeitsförderung ist nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Ihr obliegt es, für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu sorgen. Die Bundesagentur ist zudem vorrangiger Ansprechpartner für Unternehmen bei der Besetzung von offenen Arbeits- und Ausbildungsstellen.¹⁸ Zu den Aufgaben der Bundesagentur gehört u. a.

- die Vermittlung von Ausbildungs- und Arbeitsuchenden in Ausbildung und Arbeit¹⁹,
- die Beratung von Ausbildungs- und Arbeitsuchenden sowie Arbeitgebern bei der Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen²⁰,

¹⁶ A. a. O.

¹⁷ Siehe Nummer 2 der Förderrichtlinie Willkommenslotsen, Gegenstand der Förderung.

¹⁸ Drittes Kapitel des SGB III erster und zweiter Unterabschnitt.

¹⁹ Siehe § 36 SGB III.

- die Erteilung von Rat und Auskunft in Sachen der Berufswahl und zur Ausbildungs- und Arbeitsstellensuche.²¹

Bei der Abstimmung des Sachverhaltes wiesen Sie darauf hin, dass ausweislich einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 53 % aller Betriebe eigene Mitarbeiter und persönliche Kontakte für die Suche nach Mitarbeitern nutzen. Hingegen nahmen nur 34 % der Unternehmen die Vermittlungsdienste der Bundesagentur in Anspruch.²² Nach Ihrer Auffassung d belege dies, dass die Tätigkeit der Willkommenslotsen aufgrund ihrer persönlichen Kontakte zu Unternehmen die Bemühungen der Bundesagentur unterstütze und sinnvoll sei.

3.3 Definition und Voraussetzungen für den Personenkreis der Flüchtlinge

Den Personenkreis der Flüchtlinge definieren Sie in der Förderrichtlinie Willkommenslotsen und im Zuwendungsbescheid wie folgt:

- Asylbewerberinnen und Asylbewerber,
- anerkannte Flüchtlinge mit Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis,
- Geduldete.

Die Aufenthaltserlaubnis ist in den §§ 7 und 8 des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet²³ (Aufenthaltsgesetz - AufenthG) geregelt und wird grundsätzlich nur befristet und immer zweckgebunden erteilt. Eine Aufenthaltserlaubnis ist nicht immer mit einer Arbeitserlaubnis verbunden. Eine solche muss im Aufenthaltstitel ausdrücklich ausgesprochen werden (§ 4 Absatz 2 und 3 AufenthG). Unter welchen Bedingungen dies möglich ist, hängt vom jeweiligen Aufenthaltswitz ab und erfordert in vielen Fällen die vorherige Zustimmung der Bundesagentur (§§ 39 bis 42 AufenthG).

²⁰ Siehe § 29 SGB III und § 34 SGB III.

²¹ Siehe § 30 SGB III.

²² IAB-Kurzbericht 18/2017, Tabelle 2.

²³ Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I Seite 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. März 2018 (BGBl. I Seite 342) geändert worden ist.

Aufenthaltszwecke für die in der Förderrichtlinie Willkommenslotsen genannten Personen ergeben sich im Wesentlichen aus den §§ 22 bis 26 AufenthG. Die Niederlassungserlaubnis regelt § 26 Absatz 3 AufenthG.²⁴

Die wesentlichen Teile dieser Vorschriften sind insbesondere:

- § 23 Absatz 1 und 2 AufenthG: Betrifft die Gewährung eines Aufenthaltsrechts an Einzelpersonen oder Gruppen durch Anordnung der obersten Landesbehörden aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland sowie die Aufnahmezusage aufgrund einer Anordnung des Bundesministeriums des Innern zur Wahrung besonders gelagerter politischer Interessen.
- § 24 AufenthG: Regelt die Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz aus humanitären Gründen zur Bewältigung von Massenfluchtphänomenen.
- § 25 Absatz 1 AufenthG: Regelt die Aufenthaltsgewährung unanfechtbar anerkannter Asylberechtigter im Sinne des Artikels 16a Absatz 1 Grundgesetz²⁵ sowie den Aufenthalt aus humanitären Gründen (Feststellung eines vorübergehenden Abschiebeverbots).
- § 25 Absatz 2 AufenthG: Regelt u. a. die Aufenthaltserlaubnis für Flüchtlinge gemäß § 3 Absatz 1 Asylgesetz²⁶ (AsylG), die nach der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) als anerkannter Flüchtling gelten sowie diejenigen nach § 4 Absatz 1 AsylG, die keine Anerkennung nach der GFK haben, jedoch subsidiär schutzbedürftig sind.

Welche aufenthaltsrechtlichen Anforderungen der in der Förderrichtlinie Willkommenslotsen genannte Personenkreis erfüllen muss, beispielsweise zu Zweck, Grund und Dauer der Aufenthaltserlaubnis oder zum Umfang der

²⁴ Siehe Nummer 1.1 der Förderrichtlinie Willkommenslotsen.

²⁵ Siehe Göbel-Zimmermann/Eichhorn/Beichel-Benedetti, Asyl- und Flüchtlingsrecht 1. Auflage 2017: Unter „politischer Verfolgung“ ist in Anlehnung an die Flüchtlingsdefinition des Artikels 1 A Nummer 2 GFK ein Vorgehen zu verstehen, das im weitesten Sinne dem Machterwerb oder -erhalt bzw. der Entscheidungsfindung oder -durchsetzung in einem Gemeinwesen dienen soll und das bei dem Zufluchtsuchenden aufgrund seiner Rasse, Ethnie, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder seiner politischen Überzeugung zu einer Gefährdung für Leib und Leben oder einer Beschränkung der persönlichen Freiheit führt.

²⁶ Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I Seite 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2780) geändert worden ist.

Sprachkenntnisse, bestimmten Sie im Zusammenhang mit der Förderrichtlinie Willkommenslotsen nicht. Kriterien, ob und in welcher Weise die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen des genannten Personenkreises von den Willkommenslotsen geprüft werden sollen, sind weder der Förderrichtlinie noch dem Zuwendungsbescheid zu entnehmen.

Nach einer Statistik der Bundesagentur verfügen 81 % der arbeitslos gemeldeten Flüchtlinge über keine formale Qualifikation. Aus einer anderen Studie der Bundesagentur aus dem Jahr 2017 ging hervor, dass die fehlende Qualifikation in sprachlicher als auch in schulischer Hinsicht die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt erschwere.²⁷

Bei den örtlichen Erhebungen im BAFA gaben die zuständigen Vertreter an, dass die sprachlichen und schulischen Defizite für die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung das größte Hindernis darstellten. Dies gelte insbesondere für die aus Afghanistan stammenden Flüchtlinge, die bis Juli 2017 aufgrund ihrer ungünstigen Bleibeperspektive nur einen eingeschränkten Zugang zu Sprachkursen der Bundesagentur gehabt hätten. Nach einer statistischen Übersicht des BAFA stammte der überwiegende Teil der von den Willkommenslotsen betreuten Flüchtlinge aus Syrien oder Afghanistan. Ihr Anteil betrug im Jahr 2017 über 61 %.

3.4 Ziele des Förderprogramms

Sie verfolgen mit dem Förderprogramm Willkommenslotsen im Wesentlichen:

- Das wirtschaftspolitische Ziel, die Unternehmen bei der Sicherung ihres zukünftigen Fachkräftebedarfs zu unterstützen sowie
- das gesamtgesellschaftliche Ziel, einen Beitrag zur Integration von Flüchtlingen in den deutschen Arbeitsmarkt zu leisten.

Hierzu sollen die Willkommenslotsen im Einzelnen:

- Die Unternehmen für die Möglichkeit der Fachkräftesicherung aus dem Kreis der Flüchtlinge sensibilisieren,
- die Unternehmen bei der Besetzung offener Ausbildungs- oder Arbeitsstellen mit Flüchtlingen sowie

²⁷ Siehe Jahrestreffen der Willkommenslotsen am 13. Juni 2017, Angebote der Bundesagentur für Geflüchtete.

- bei der Etablierung und Weiterentwicklung einer Willkommenskultur unterstützen.²⁸

3.5 Bewertung und Empfehlung

Die Sicherung des Fachkräftebedarfs hat für den Wirtschaftsstandort Deutschland einen hohen Stellenwert. Sie liegt im Interesse des Bundes. Im Ergebnis unserer Prüfung bestehen Zweifel, dass das Förderprogramm Willkommenslotsen seinen Zweck erfüllt und einen nennenswerten Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs leisten kann. Die Sicherung des Fachkräftebedarfs ist als langfristig ausgerichtete Maßnahme anzusehen. Dies setzt einen Aufenthaltstitel voraus, der auf Dauer angelegt ist und der darüber hinaus ausdrücklich zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt.

Der Personenkreis, den die Förderrichtlinie als Teilnehmer des Programms beschreibt, erfüllt diese Bedingungen nicht oder nur eingeschränkt.

Bei den in der Förderrichtlinie genannten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern handelt es sich um Personen, über deren Asylstatus und damit auch über deren Aufenthaltsstatus noch nicht entschieden worden ist.²⁹ Sie haben in der Regel bis zur Entscheidung über den Asylantrag nur eine Aufenthaltsgestattung nach § 55 AsylG.³⁰ Erst durch die Anerkennung eines Asylbewerbers zu einem Asylberechtigten ist eine Anspruch auf Erteilung einer befristeten Aufenthaltserlaubnis nach § 25 AufenthG begründet, soweit keine Tatbestände vorliegen, die der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegen stehen.³¹ Die in der Förderrichtlinie genannten Asylbewerberinnen und Asylbewerber verfügen somit über keinen Bleiberechtsstatus, der es ermöglichen würde, einen Beitrag zur Fachkräftesicherung zu leisten.

Gleiches gilt für den Personenkreis der Geduldeten, deren Abschiebung aus humanitären oder sonstigen Gründen im Sinne des § 60a AufenthG ausgesetzt wurde, deren Ausreisepflicht jedoch unberührt bleibt.³² Die Aufenthaltsgestat-

²⁸ Siehe Nummer 1 der Förderrichtlinie Willkommenslotsen.

²⁹ Erst wenn durch die Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ein Asylbewerber zu einem Asylberechtigten wird, kann eine Aufenthaltserlaubnis für zunächst drei Jahre erteilt werden.

³⁰ Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I Seite 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2780) geändert worden ist.

³¹ § 25 Absatz 1, Satz 2 ff AufenthG.

³² § 60a Absatz 3 AufenthG.

tung ist kein Aufenthaltstitel und begründet selbst keinen rechtmäßigen Aufenthalt im Sinne des Aufenthaltsgesetzes.

Der Personenkreis der anerkannten Flüchtlinge besitzt in der Regel einen zeitlich befristeten Aufenthaltstitel von bis zu drei Jahren, sofern es sich um anerkannte Flüchtlinge nach § 3 Absatz 1 AsylG³³ handelt.³⁴ Hiervon zu unterscheiden sind subsidiär Schutzbedürftige im Sinne des § 4 AsylG, denen zunächst lediglich eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt wird.³⁵ Diese werden gemeinhin ebenfalls als anerkannte Flüchtlinge bezeichnet. Die Förderrichtlinie unterscheidet zwischen diesen beiden Merkmalen nicht.

Zuwanderer aus Syrien, die den größten Anteil der von Willkommenslotsen Betreuten darstellen, sind in der Regel³⁶ auf besondere Anordnung des Bundesministers des Innern (BMI) im Einvernehmen mit den Innenministern und -senatoren der Länder „[...] zur *Bekämpfung der Flüchtlingskrise in Syrien für die Dauer des Konfliktes* [...]“ aufgenommen worden.³⁷

Ziel ist es grundsätzlich, diese nach Beendigung des Konfliktes wieder in ihr Heimatland zurückzuführen. Für die Auswahl der aufzunehmenden Personen sieht die Anordnung u. a. als Auswahlkriterien die Fähigkeit vor, nach Konfliktende einen besonderen Beitrag zum Wiederaufbau des Landes leisten zu können durch in Deutschland erworbene Qualifikationen.³⁸

Des Weiteren stellen die sprachlichen Defizite und die fehlende schulische Qualifikation ein weiteres Hindernis dar, um eine Ausbildung erfolgreich zu durchlaufen oder eine Arbeit aufzunehmen, die über den Status einer Hilfstätigkeit hinausgeht. Zwar gibt es für den Begriff der Fachkraft keine Legaldefinition, aber nach dem Verständnis des IAB gilt als Fachkraft, wer eine Ausbil-

³³ Ein anerkannter Flüchtling ist ein Flüchtling im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge in Verbindung mit § 3 Absatz 1 des Asylgesetzes.

³⁴ Siehe § 25 Absatz 2, Satz 1 i. V. m. § 26 Absatz 1 Satz 2 AufenthG.

³⁵ Siehe § 25 Absatz 2, Satz 1 i. V. m. § 26 Absatz 1 Satz 3 AufenthG.

³⁶ Es können von den Betroffenen auch andere Schutzformen in Anspruch genommen werden wie beispielsweise die Asylberechtigung nach Artikel 16a Grundgesetz i. V. m. § 25 AufenthG, wenn diese im Herkunftsland politische Verfolgung geltend machen.

³⁷ Siehe Anordnung des BMI gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 AufenthG zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen vom 18. Juli 2014 sowie die weiteren Anordnungen zur humanitären Aufnahme von Schutzbedürftigen.

³⁸ Siehe Punkt 3 der Anordnung des BMI gemäß § 23 Absatz 2, Absatz 3 i. V. m. § 24 AufenthG zur vorübergehenden Aufnahme von Schutzbedürftigen aus Syrien und Anrainerstaaten Syriens sowie Ägypten und Libyen vom 18. Juli 2014 sowie die weiteren Anordnungen zur humanitären Aufnahme von Schutzbedürftigen.

derung in einem Ausbildungsberuf im Sinne des Berufsbildungsgesetzes (BBiG) abgeschlossen hat oder mindestens das Anderthalbfache der Zeit, die als Ausbildungszeit vorgeschrieben ist, in dem Beruf tätig gewesen ist.³⁹

Der gesamte, in der Förderrichtlinie als Flüchtlinge bezeichnete Personenkreis verfügt nicht über einen auf Dauer angelegten Aufenthaltsstatus. Außerdem fehlt es meist an den Bildungsvoraussetzungen, um eine Berufsausbildung erfolgreich abzuschließen oder eine Arbeit aufzunehmen. Wir bezweifeln daher, dass dieser Personenkreis einen tragfähigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs leisten kann. Das Ziel der Förderung, die Unternehmen bei der Sicherung ihres Bedarfs an Fachkräften zu unterstützen, kann so nach unserer Einschätzung nicht erreicht werden.

Zudem ist es nicht Ihre vorrangige Aufgabe, dafür zu sorgen, Flüchtlinge in Ausbildung oder Arbeit zu vermitteln. Dies obliegt nach dem SGB III der Bundesagentur als zuständigem Verwaltungsträger für die Aufgaben der Arbeitsförderung. Sie ist vorrangiger Ansprechpartner für Unternehmen bei der Besetzung von offenen Arbeits- und Ausbildungsstellen. Auch wenn Sie die Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Willkommenslotsen als sinnvolle Ergänzung zum Leistungsangebot der Bundesagentur sehen, ist Ihre Zuständigkeit für Aufgaben der Arbeitsförderung gesetzlich nicht vorgesehen. Die unzureichende Inanspruchnahme von Angeboten der Bundesagentur kann nicht begründen, dass Sie sich das unzuständige Ressort eine Aufgabe zuweisen, die Ihnen gesetzlich nicht zukommt. Zudem haben Sie nicht genau abgegrenzt, was Sie in Ihrer Zuständigkeit unter der Integration von Flüchtlingen verstehen. Ein Verweis auf die im Duden befindliche Definition reicht zur Umsetzung der mit der Förderrichtlinie verbundenen Integrationsleistung nicht aus. Es bleibt daher unklar, welcher Teil dieser als gesamtgesellschaftlich bezeichneten Aufgabe vorrangig in Ihren Verantwortungsbereich fällt. Durch die derzeitige Ausgestaltung der Förderrichtlinie ist ein zweckentsprechender Einsatz der Fördermittel nicht gewährleistet. Auch wenn Betriebe und nicht die Migranten Zielgruppe der Förderung sind, ist es unverzichtbar, dass Kriterien für die aufenthaltsrechtlichen Anforderungen der in der Förderrichtlinie genannte Personenkreis

³⁹ Siehe hierzu auch Kriterien für die Eignung der Ausbildungsstätte nach § 27 BBiG i. V. m. der Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für die Berufsbildung vom 15. Dezember 2015 zur Eignung der Ausbildungsstätte.

bestimmt werden. Anderenfalls besteht das Risiko, dass die Betriebe in dieser Frage unzureichend oder fehlerhaft beraten werden.

Förderprogramme, die ihren Zweck nicht erfüllen, sind weder wirtschaftlich noch für die Aufgabenerfüllung des Bundes notwendig. Wir raten daher davon ab, die Förderung von Willkommenslotsen in der jetzigen Ausgestaltung fortzusetzen. Vor einer Entscheidung, ob und wie dieses Förderprogramm weitergeführt werden soll, müssten Sie die Vorgaben für eine Förderung so festlegen, dass sie ihren Zweck erfüllen kann. Vor dem Hintergrund, dass die Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland hohe Anforderungen stellt, ist die Fortsetzung des Programms insbesondere unter den folgenden Voraussetzungen betreffend den Personenkreis, den die Willkommenslotsen an die Unternehmen vermitteln sollen, zweckmäßig:

- Dieser Personenkreis verfügt aufenthaltsrechtlich über einen Status, der zum dauerhaften und nicht nur zu einem befristeten Aufenthalt berechtigt.
- Wünschenswert wäre zudem, wenn in Anlehnung an die Voraussetzungen des BBiG der Personenkreis über Qualifikationen verfügt, die den erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf erwarten lassen.

3.6 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie erläutern in Ihrer Stellungnahme, dass „[...] die Zielgruppe der Geflüchteten [...]“ in der Förderrichtlinie bewusst weit gefasst sei, um den unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung tragen zu können. Für anerkannte Flüchtlinge gebe es keine Restriktionen der Beschäftigung. Diese seien im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis, auch wenn die Aufenthaltserlaubnis zu Beginn nicht dauerhaft sei. Die Befristung enthalte nach Ihrer Einschätzung jedoch die Perspektive für einen dauerhaften Aufenthalt. Daher stelle eine befristete Aufenthaltserlaubnis für Unternehmen kein Hemmnis hinsichtlich der Einstellung dieser Personengruppe zur Fachkräftesicherung dar. Im Übrigen fokussiere sich die Vermittlungstätigkeit der Willkommenslotsen auf Geduldete und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive. In diesem Zusammenhang verweisen Sie auf die

„3+2 Regelung“⁴⁰ für Geduldete. Sie sehen hierin eine Regelung, Geduldeten eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.

Sie teilen unsere Auffassung, dass sprachliche Defizite und fehlende schulische Qualifikationen hinderlich für die Aufnahme einer Beschäftigung oder Berufsausbildung sein können. Nach Ihren Erfahrungen sei ein erfolgreicher Ausbildungsabschluss trotz aller Unterstützungsangebote, wie Sprachkurse, nicht in jedem Fall gewährleistet. Sie weisen jedoch unsere Kritik zurück, dass es dem Personenkreis an den Bildungsvoraussetzungen fehle, um eine Berufsausbildung nach dem BBiG erfolgreich abzuschließen. Eine interne „Willkommenslotsen-Statistik“ belege, dass 70 % der Flüchtlinge über einen Schulabschluss verfügen. Demgegenüber hätten ausweislich des Berufsbildungsberichtes 2018 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) 3 % der Ausbildungsanfänger in Deutschland keinen Schulabschluss. Dies werten Sie als Indiz dafür, dass trotz fehlenden Schulabschlusses die Aufnahme einer Berufsausbildung nach dem BBiG möglich ist.

Zur Zuständigkeit Ihres Ressorts für Aufgaben der Arbeitsförderung erklären Sie, dass bei dem Programm nicht die Vermittlung der Geflüchteten im Vordergrund stehe, sondern die Bewusstseins-schärfung der Unternehmen für Potenziale der Geflüchteten. Sie räumen ein, dass „[...] hierzu auch die Unterstützung der Unternehmen im Auswahl- und Einstellungsprozess gehöre.“⁴¹

3.7 Abschließendes Prüfungsergebnis

Mit Ihrer Stellungnahme können Sie unsere Auffassung nicht entkräften. Das Förderprogramm Willkommenslotsen ist wegen des ungeklärten Aufenthaltsstatus derzeit nicht geeignet, einen nennenswerten Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs zu leisten.

Entgegen Ihrer Auffassung begründet die „3+2-Regelung“ für Geduldete keine unbefristete Aufenthaltserlaubnis. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat weist in seinen allgemeinen Anwendungshinweisen zur Duldungs-

⁴⁰ Rechtsgrundlage für die sogenannte „3+2-Regelung“ ist 60a Abs. 2 Sätze 4 und 5 AufenthG. Diese Regelung enthält einen Anspruch auf eine Aufenthaltsgestattung zum Zweck der Aufnahme einer Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf nach dem BBiG. Die Aufenthaltsgestattung (Duldung) ist an das Ausbildungsverhältnis gekoppelt. Bei anschließender ausbildungsadäquater Beschäftigung kann ein Aufenthaltsrecht für zwei weitere Jahre erteilt werden. Nach Erlass einer Abschiebungsanordnung scheidet die Erteilung einer Ausbildungsduldung aus.

⁴¹ A. a. O.

erteilung nach § 60a AufenthG ausdrücklich darauf hin, dass die Ausbildungs-
duldung eine Duldung bleibt, die lediglich die Aussetzung der Abschiebung ei-
nes vollziehbar Ausreisepflichtigen bewirkt; sie ist keine Bleiberegung.⁴² Es
ist daher unverständlich, dass Sie aus der „3+2-Regelung“ eine Perspektive
ableiten, Geduldeten eine Niederlassungserlaubnis zu erteilen.

Ferner bestätigt auch der uns am 23. Juli 2018 übersandte Evaluationsbericht,
dass „[...] die Unsicherheit über die Beurteilung des Aufenthaltsstaus ein
Hemmnis für die Vermittlung und Wirksamkeit des Programms darstelle.“
Ausweislich dieser Studie haben nach Einschätzung der befragten Willkom-
menslotsen fast 40 % der erreichten Geflüchteten lediglich eine Aufenthaltsge-
stattung. Ihr rechtmäßiger Aufenthaltsstatus in Deutschland ist also noch nicht
geklärt.

Sie räumen in Ihrer Stellungnahme ein, dass trotz aller Unterstützungsange-
bote sprachliche Defizite und fehlende schulische Qualifikationen ein Hindernis
für die Aufnahme einer Beschäftigung oder Berufsausbildung darstellen. Ihr
Evaluationsbericht führt hierzu aus: „Acht Prozent haben hingegen keine Schu-
le besucht; über ein Drittel der erreichten Geflüchteten sind also ohne Schul-
abschluss. Hinzu kommen die weiterhin oftmals geringen deutschen Sprach-
kenntnisse der erreichten Flüchtlinge.“ Und weiter: „[...] Tatsächlich sind
mangelnde Deutschkenntnisse laut einer Unternehmensbefragung des KOFA
(2017) das größte Hemmnis für Unternehmen, Flüchtlinge einzustellen –
86 Prozent der befragten Unternehmen sind dieser Meinung.“

Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, dass der in der Förderrichtlinie defi-
nierte Personenkreis nicht über die Voraussetzungen verfügt, um einen nen-
nenswerten Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs zu leisten. Die derzei-
tige Ausgestaltung der Förderrichtlinie ist nicht geeignet, den Zweck des För-
derprogramms zu erfüllen.

Darüber hinaus ist es nicht verständlich, weshalb Sie in Ihrer Stellungnahme
nunmehr den Begriff „Geflüchtete“ verwenden. Dies trägt nicht zu Klarheit und
Transparenz bei, welcher Personenkreis letztlich von der geförderten Beratung
umfasst wird. Die Rechtsstellung von Flüchtlingen im juristischen Sinn be-
stimmt die GFK. Der demgegenüber unbestimmte Begriff „Geflüchtete“ kann

⁴² Siehe „Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Dul-
dungserteilung nach § 60a Aufenthaltsgesetz“ vom 30. Mai 2017, Teil IV Sonderfall:
Ausbildungsduldung (§ 60a Absatz 2 Satz 4 ff. AufenthG).

Personen umfassen, die auf der Suche nach Schutz und Sicherheit nach Deutschland gekommen sind, unabhängig davon, welchen aufenthaltsrechtlichen Status sie haben und in welchem Stadium des Asylverfahrens sie sich befinden.⁴³ Gelegentlich finden beide Begriffe auch gleichbedeutend Anwendung. Die aufgekommene Verwendung des in der Förderrichtlinie nicht genannten Begriffs „Geflüchtete“ erschwert jedenfalls umso mehr die Beurteilung der Bleibeperspektive.

4 Kontrolle des Förderprogramms

4.1 Rechtliche Vorgaben

Wesentliche Voraussetzung für den wirtschaftlichen Einsatz von Fördermitteln ist die zweckmäßige Bestimmung der jeweiligen Ziele und deren Messbarkeit. Dementsprechend dürfen gemäß Nummer 3.5 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift (VV) zu § 23 BHO Zuwendungen für Förderprogramme nur veranschlagt werden, wenn vorab die Ziele hinreichend bestimmt sind. Nur wenn die Ziele hinreichend bestimmt und messbar sind, kann festgestellt werden, ob der mit der Maßnahme verfolgte Zweck erreicht wurde und die Maßnahme erfolgreich war. Zum Vorgehen bei Erfolgskontrollen verweist VV Nummer 3.5 auf die VV Nummer 2.1 und 2.2 zu § 7 BHO.

4.2 Erfolgskontrolle des Förderprogramms

Die Beratungs- und Unterstützungsleistungen der Willkommenslotsen bestehen u. a. „[...] in der Ermittlung des betrieblichen Bedarfs an Praktikums-, Einstiegsqualifizierungs- sowie in Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen, der Suche nach potentiellen Auszubildenden sowie der Vorauswahl und der Unterbreitung eines passgenauen Vorschlags an den Betrieb.“ Mit Blick auf die Integration von Flüchtlingen fördern Sie auch Beratungsleistungen zum Aufbau und zur Weiterentwicklung einer Willkommenskultur. Hierunter fallen alle Maßnahmen zur Steigerung des Interesses und der Bereitschaft, Flüchtlinge einzustellen sowie das Bereitstellen von Informationen für eine erfolgreiche Integration.⁴⁴

Mit der Erfolgskontrolle des Förderprogrammes haben Sie eine Management Consulting GmbH beauftragt. In der Leistungsbeschreibung war festgelegt,

⁴³ Siehe hierzu auch die Ausführungen auf Seite 60 des von Ihnen zitierten Berufsbildungsberichtes 2018 des BMBF, Fußnote 100 i.V.m. BIBB Heft 187.

⁴⁴ A. a. O.

dass der Auftragnehmer „[...] im Rahmen der Zielerreichungskontrolle anhand geeigneter Indikatoren[...]“ feststellen soll, „[...] inwieweit die folgenden fünf Programmziele erreicht wurden [...]“. Sie hatten in der Leistungsbeschreibung als Programmziele und Indikatoren bestimmt:

1. Bundesweites und flächendeckendes Angebot an Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen,
2. hohe Reichweite des Programms,
 - *Indikator: Anzahl an beratenen KMUs (Zielgröße für 2017: 30 individuell beratene Unternehmen pro Berater/in im Jahr)*
3. hohe Qualität der Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen,
4. Steigerung des Interesses und der Bereitschaft von KMU Flüchtlinge einzustellen,
 - *Indikator: KMU, die aufgrund der Beratung im Rahmen der Willkommenskultur ihre Bereitschaft zur Einstellung von Flüchtlingen erhöht haben (Selbstausskunft)*
5. erfolgreiche betriebliche Integration von Flüchtlingen (Hospitation, Praktika, Einstiegsqualifizierung, Ausbildung oder Arbeit).
 - *Anzahl der Vermittlungen in Hospitationen, Praktika, Einstiegsqualifizierung, Ausbildung oder Arbeit Pro Willkommenslotse pro Jahr (Zielgröße für 2017: mind. 25, davon: Anzahl der Vermittlungen in Ausbildung oder Arbeit mind. 15)*

Drei von fünf Programmzielen wurden mit Indikatoren hinterlegt. Zwei Indikatoren enthielten quantifizierte Zielvorgaben. Zum Abschluss unserer Erhebungen lag vom Auftragnehmer noch kein Ergebnis der Erfolgskontrolle vor.

Darüber hinaus sieht der Zuwendungsbescheid verbindliche Zielvorgaben pro Vollzeit-Beraterstelle eines Willkommenslotsen vor.

Als verbindliche Vorgabe gilt Folgendes:

- Mindestens 25 Vermittlungen in Hospitationen, Praktika, Einstiegsqualifizierung pro Jahr,
- mindestens 15 Vermittlungen in Ausbildung oder Arbeit pro Jahr und
- mindestens 30 individuell beratene Unternehmen.

Bei den in Teilzeit beschäftigten Willkommenslotsen werden diese Zielvorgaben an den entsprechenden Stellenanteil angepasst.

Die teilnehmenden Antragsberechtigten sind gehalten, auf der vom Zuwendungsempfänger zur Verfügung gestellten Tabellenvorlage „Nachweis der erbrachten Beratungs- und Vermittlungsleistungen“ halbjährlich über die erbrachten Beratungs- und Vermittlungsleistungen der Willkommenslotsen zu berichten. Hierzu gehören Angaben über das beratene Unternehmen wie Sitz und Firmenbezeichnung sowie zuständige Ansprechperson. Des Weiteren sind die Vermittlungsaktivitäten unterschieden nach Hospitation, Praktikum, Einstiegsqualifizierung, Arbeit und Ausbildung zu erfassen. Die Erfassung der Vermittlungsergebnisse beschränkt sich auf die Zählung der jeweiligen Anzahl der Vermittlungsaktivitäten.

Weitere Angaben, die den Nachweis der Tätigkeiten der Willkommenslotsen und deren Vermittlungserfolge dokumentieren, sind nicht vorgesehen. Die übermittelten Ergebnisse der Antragsberechtigten werden über den Zuwendungsempfänger an das BAFA weitergeleitet und münden in eine Gesamtstatistik über die Beratungs- und Vermittlungsleistungen der Willkommenslotsen. Diese dient auch als Grundlage für Sie, um über Vermittlungserfolge in der Presse zu berichten.⁴⁵ In diese Gesamtstatistik können Vermittlungen in Arbeit, Ausbildung, Hospitationen, Praktika und Einstiegsqualifizierung bereits dann einfließen, wenn eine feste Zusage, nicht aber eine Einstellung seitens des Betriebes vorliegt. Damit soll sichergestellt werden, dass Erfolge auch bei teilweise langen Genehmigungsverfahren der Ausländerbehörde und Arbeitgeber dokumentiert werden.

Bei den örtlichen Erhebungen legte uns das BAFA Auszüge aus der Lehrlingsrolle über geleistete Vermittlungen vor. Diese stammten aus drei „Vor-Ort-Prüfungen“, die es im Jahr 2017 durchführte. Die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten der Willkommenslotsen prüfte das BAFA anhand der vor Ort eingesehenen KMU-Erklärungen für die Jahre 2016 und 2017 und dokumentierte diese durch „Strichzählung“ auf dem Statistikbogen im Prüfordner. Die

⁴⁵ Siehe Pressemitteilung vom 1. September 2017 auf der Ihrer Internetseite; „Zypries: Willkommenslotsen leisten einen wichtigen Beitrag für die betriebliche Integration von Geflüchteten“, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170901-zypries-willkommenslotsen-leisten-wichtigen-beitrag-fuer-betriebliche-integration-von-fluechtlingen.html>.

zuständigen Vertreter des Referats Beratungsförderung im BAFA erklärten hierzu, dass eine Pflicht zur Erstellung von Beratungsprotokollen im Rahmen der Förderung nicht bestehe. Desgleichen bestehe auch keine Verpflichtung, Nachweise über die Vermittlungsaktivitäten wie beispielsweise Kopien des Arbeitsvertrages oder Ausbildungsvertrages den statistischen Meldungen beizufügen. Handwerkskammern und Industrie- und Handelskammern seien ohnehin verpflichtet, eine Lehrlingsrolle zu führen, in die die Berufsausbildungsverträge eingetragen werden müssten. Ein Anlass, die angegebenen Zahlen zu bezweifeln, bestehe somit bei diesen Antragsberechtigten nicht. Zudem habe die im Jahr 2017 bei drei von 110 Antragsberechtigten durchgeführte Prüfung der Verwendungsnachweise keinen Anlass gegeben, die von den Willkommenslotsen in der Selbstauskunft gezählten Vermittlungsaktivitäten anzuzweifeln. Bei den örtlichen Erhebungen im BAFA stellten wir darüber hinaus fest, dass die bei den Antragsberechtigten angestellten Personen neben ihrer Tätigkeit als Willkommenslotse teilweise mit anderen Tätigkeiten betraut oder bereits vor Beginn der Förderung bei den Antragsberechtigten beschäftigt waren. So stellte beispielsweise eine Handwerkskammer ihre seit März 2009 beschäftigte Ausbildungsberaterin für die Tätigkeit als Willkommenslotse teilweise frei und rechnete diese zu 50 % über die Zuwendung ab. Von 25 geprüften Beschäftigungsverhältnissen waren zwölf in dieser Weise auffällig.

4.3 Bewertung und Empfehlung

Förderrichtlinien konkretisieren ein bestimmtes Förderprogramm, geben der Bewilligungsbehörde Hinweise zur Ermessensausübung und binden für diesen Zuwendungsbereich deren Ermessen. Dies setzt voraus, dass eine Förderrichtlinie klare und eindeutige Vorgaben enthält. Die mit der Förderung verbundenen politischen Zielvorstellungen der Integration von Flüchtlingen und der Fachkräftesicherung müssen für die haushaltsrechtlich vorgegebene Erfolgskontrolle näher bestimmt werden. Sie haben es versäumt, bereits in der Planungsphase und in der Förderrichtlinie den Zuwendungszweck und die Förderziele so eindeutig und klar zu definieren, als dass sie als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen können.

Es fehlen insbesondere messbare Kriterien für die Erfolgskontrolle mit den Bestandteilen der Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle. Der Zuwendungszweck soll die Förderziele und damit auch die mit der Maß-

nahme angestrebten Folgen oder Wirkungen beschreiben. Folglich muss „[...] die Bezeichnung deswendungszwecks so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass die Kontrolle der gegenständlichen Verwendung der Zuwendung entsprechend ihrem Zweck möglich ist.“ Er ist ferner durch eine hinreichende Beschreibung des Förderzieles zu ergänzen um eine Kontrolle des Förderprogramms zu ermöglichen.⁴⁶ Weder derwendungszweck noch die für die Evaluation des Förderprogramms bestimmten Ziele erfüllen diese Anforderung.

Allein die Formulierung in der Förderrichtlinie *„Die Unternehmen bei der Etablierung und Weiterentwicklung einer Willkommenskultur zu unterstützen“*⁴⁷ erschwert die Festlegung des zu erwartenden Ergebnisses und trägt nicht zur Verständlichkeit bei. Zudem tragen Worte wie „Willkommenskultur“ und „Integration“ aufgrund ihrer Mehrdeutigkeit nicht zur Messbarkeit der Zieldefinition bei. Offen bleibt, was mit der Fördermaßnahme genau umgesetzt und welche Wirkung erzielt werden soll.

Wenn Sie bereits bei der Erarbeitung der Förderrichtlinie und vor der Veranschlagung der Haushaltsmittel die für Ziele notwendigen Merkmale bedacht hätte, hätte Sie erkennen können und müssen, unter welchen aufenthaltsrechtlichen und weiteren Voraussetzungen eine Förderung einen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs in Deutschland leisten könnte. Dass die derzeitige Ausgestaltung der Förderrichtlinie einen zweckentsprechenden Einsatz der Fördermittel nicht gewährleisten kann, führen wir wesentlich darauf zurück, dass Sie derartige Überlegungen nicht rechtzeitig und nur unzureichend angestellt haben.

Die Durchführung von Erfolgskontrollen ist grundsätzlich Aufgabe der Verwaltung. Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase eines Förderprogramms schafft hierfür die Grundlagen. Deshalb hätten Sie bereits in der Planungsphase Aussagen zu Zielen treffen sowie Kriterien und Verfahren für die Erfolgskontrolle festlegen müssen. Es ist nicht sachgerecht, die Ziele der Förderung und die Kriterien für eine Erfolgskontrolle erst gegen Ende der Förderperiode in einer Leistungsbeschreibung zu benennen und sodann ein Un-

⁴⁶ Siehe Kommentar Engels/Eibelschäuser (Randnummer 161 ff. zu § 44 BHO, Autor: Volker Mayer).

⁴⁷ Unter Willkommenskultur versteht die Bundesregierung, Zuwanderer mit rechtmäßigem Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive vom ersten Tag an mit Integrationsangeboten zu unterstützen, um die Integration in Deutschland zu fördern, https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Jahresbericht_2012_2013/0.

ternehmen mit der Erfolgskontrolle zu beauftragen. Dabei besteht die Gefahr, dass die nachträglich gesetzten Ziele an das bereits Erreichte angepasst werden, um einen Erfolg darstellen zu können. Die für die Evaluation des Förderprogramms im Jahr 2018 von Ihnen bestimmten Ziele eignen sich zudem nicht durchgehend als Grundlage für eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Förderprogramms. Sie haben es versäumt, durchgängig messbare und geeignete Größen zu bestimmen, die es erlauben, umfassend und angemessen das Ausmaß der Zielerreichung zu erfassen. So eignet sich der Indikator *Anzahl der Vermittlungen in Hospitationen, Praktika, Einstiegsqualifizierung, Ausbildung oder Arbeit* nicht zur Messung des Ziels „Erfolgreiche betriebliche Integration von Flüchtlingen“. Auf der Grundlage dieser Indikatoren können Sie nicht beurteilen, ob der mit der Förderung verfolgte Zweck erreicht wurde und die Maßnahme mit Blick auf die zukünftige Sicherung des Fachkräftebedarfs erfolgreich war. Hierfür wäre es erforderlich, nachzuhalten, wie lange die vermittelten Flüchtlinge in den Unternehmen tätig waren, ob die Ausbildung erfolgreich beendet wurde oder ob die Hospitation oder Einstiegsqualifizierung in ein Beschäftigungsverhältnis mündete. Zudem wäre zu berücksichtigen, dass eine Vermittlung in Praktika und Einstiegsqualifizierungen günstigstenfalls die Vorstufe eines Beitrages zu dem wirtschaftspolitischen Ziel der Fachkräftesicherung darstellen kann.

Sie stellen auch nicht durchgehend dar, welche Zielvorgaben erreicht werden sollen. Nur zwei von fünf Zielen sind mit Indikatoren hinterlegt, die Zielvorgaben enthalten. Ausgangswerte, die eine Bewertung der Zielerreichung anhand eines Soll-/Ist-Vergleichs ermöglichen, fehlen durchgehend.

Der als Selbstauskunft der Willkommenslotsen angelegte „Nachweis der erbrachten Beratungs- und Vermittlungsleistungen“ ist nicht hinreichend verlässlich, um als Grundlage für die Zielerreichungskontrolle nach VV Nummer 2.2 zu § 7 BHO zu dienen. Ohne eine objektiv überprüfbare Dokumentation der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit können Sie nicht sachgerecht beurteilen, ob die jährlichen Zielvorgaben pro Beratungskraft tatsächlich erfüllt werden.

Deswegen halten wir eine Berichterstattung der Öffentlichkeit auf dieser Grundlage für fragwürdig. Um ein Mindestmaß an Zuverlässigkeit der übermittelten Daten der Vermittlungstätigkeit zu gewährleisten, halten wir es für unerlässlich, bestimmte Dokumentationsstandards für das Förderprogramm fest-

zulegen. Diese Auffassung vertritt auch das BAFA. Es weist ausdrücklich darauf hin, dass „[...] die statistischen Meldungen überprüfbar sein müssten, um ‚Mondzahlen‘ zu vermeiden bzw. eine gewisse Zuverlässigkeit der Daten sicherzustellen.“ Dies erfordert eine hinreichend aussagekräftige Einzelfalldokumentation und eine Festlegung, was als eine erfolgreiche Vermittlung im Sinne dieses Programms gezählt werden kann. Die bloße Zusage des Betriebes auf Einstellung in Arbeit, Ausbildung, Hospitation, Praktika und Einstiegsqualifizierung wird dem Anspruch des Programms nach unserer Auffassung nicht gerecht. Ihre Einlassung, dass angesichts der langen Genehmigungsverfahren bei den Ausländerbehörden auch die bloße Zusage des Betriebes als Erfolg gezählt werden müsse, überzeugt nicht. Angesichts wirtschaftlicher Zwänge erscheint es wenig plausibel, dass Arbeitgeber eine unbesetzte Stelle oder einen Ausbildungsplatz über den langen Zeitraum des Genehmigungsverfahrens offen halten.

Dass ein großer Teil der Willkommenslotsen zur Hälfte mit anderen, den Antragsberechtigten obliegenden Aufgaben beschäftigt ist, verstößt gegen die Fördervoraussetzungen, sofern dies nicht als Ausnahmefall begründet ist.⁴⁸

Dass einige Willkommenslotsen zudem vorher dort in einem Beschäftigungsverhältnis standen, deutet auf Mitnahmeeffekte in erheblichem Umfang hin.

Um diese Mitnahmeeffekte auszuschließen, sollten Sie Personalkosten nur als zuwendungsfähig anerkennen, wenn Willkommenslotsen neu eingestellt werden oder zu 100 % für diese Tätigkeit freigestellt sind.

Darüber hinaus sehen wir es als unabdingbar an, dass Sie die Förderziele so definieren, dass sie überprüfbar sind und diese dazu durchgehend mit geeigneten Indikatoren versieht, mit denen Sie den Erfolg des Förderprogrammes überprüfen können. Dies erfordert zudem eine Dokumentation der Aktivitäten der Willkommenslotsen, die eine stichprobenweise Überprüfung ermöglicht. Hierzu zählt das Erstellen von Beratungsprotokollen mit Angaben zu der vermittelten Person sowie zum beratenen Unternehmen, zum Ausbildungsberuf und zur Arbeitsstelle.

⁴⁸ Siehe Nummer 3.4 und 3.5 der Förderrichtlinie Willkommenslotsen.

4.4 Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministeriums

Sie räumen in Ihrer Stellungnahme ein, derzeit mangle es an hinreichenden Dokumentationsstandards, um den Erfolg des Förderprogramms beurteilen zu können. Insofern sehen Sie die Notwendigkeit, Kriterien für die Erfolgskontrolle zu entwickeln. Sie beabsichtigen, ein Verfahren der Erfolgskontrolle zu entwickeln, das insbesondere „[...] Aussagen zur Nachhaltigkeit der Ausbildungs- und Beschäftigungsverhältnisse [...]“ gebe. Dies könne beispielsweise eine Befragung der Unternehmen sein. Sie weisen darauf hin, dass die Willkommenslotsen „die Unternehmensdaten⁴⁹ [...] in selbst zu führenden Excel-Tabellen erfass[en].“ Unterschriften der Betriebe werden hierbei nicht eingeholt.⁵⁰ Sie erkennen an, dass eine bloße Zusage des Betriebes auf Einstellung nicht als Einstellung gezählt werden dürfe. Sie kündigen an, gemeinsam mit dem BAFA die Anforderungen an eine statistische Erfassung zu konkretisieren.

Wir hatten gefordert, Personalkosten nur als zuwendungsfähig anzuerkennen, wenn Willkommenslotsen neu eingestellt werden oder zu 100 % für diese Tätigkeit freigestellt sind, um Mitnahmeeffekte auszuschließen. Sie erklären hierzu, dass dies bereits seit Juli 2018 „grundsätzlich“ umgesetzt sei.

Zum Erfolg und zur Wirksamkeit des Förderprogramms führen Sie in Ihrer Stellungnahme aus, dass das Förderprogramm Willkommenslotsen „derzeit und in naher bis mittlerer Zukunft eine hohe Relevanz“ aufweise und „[...] eine notwendige Unterstützungsinstanz für Unternehmen bei der Integration von Geflüchteten“ darstelle.⁵¹ Die Nachfrage der Unternehmen nach zukünftigen Fachkräften sei weiterhin hoch. Gleichzeitig steige die Anzahl erwerbsfähiger Geflüchteter, die eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle suche. Sie sehen Ihre Auffassung durch das vorläufige Ergebnis des Evaluationsberichts bestätigt. Eine umgehende Verlängerung der Förderrichtlinie für ein weiteres Jahr halten Sie für zwingend erforderlich. Als Begründung führen Sie aus, dass das „Förderprogramm nur mit hoher Qualität weitergeführt werden kann, wenn die zwischenzeitlich gut vernetzten und geschulten Willkommenslotsen langfristig ihre Aktivitäten fortsetzen [...]“. Sie sagen zu, vor einer eventuellen weiteren Verlängerung der Förderung die Konzeption der Fördermaßnahme insgesamt

⁴⁹ Diese dienen Ihnen als Nachweis über die Beratungs- und Vermittlungstätigkeit der Willkommenslotsen.

⁵⁰ A. a. O.

⁵¹ A. a. O.

ausführlich zu überarbeiten und dabei die Ergebnisse unserer Prüfung sowie der Evaluation zu berücksichtigen.

4.5 Abschließendes Prüfungsergebnis

Wir nehmen zur Kenntnis, dass Sie beabsichtigen, Dokumentationsstandards für das Förderprogramm festzulegen, um ein Mindestmaß an Zuverlässigkeit der übermittelten Daten der Vermittlungstätigkeit zu gewährleisten.

Wir befürworten die Änderung bei der Anerkennung der zuwendungsfähigen Personalkosten der Willkommenslotsen.

Ungeachtet dessen bewerten wir die unveränderte Fortsetzung des Förderprogramms über den 31. Dezember 2018 hinaus kritisch. Ein Förderprogramm, dessen Ziel absehbar nicht erreicht werden kann, darf nicht unverändert fortgesetzt werden. Ihre Begründung, die Verlängerung der Richtlinie sei notwendig, um die Weiterbeschäftigung der Willkommenslotsen zu sichern, führt insoweit nicht zu einer anderen Bewertung.

Entgegen Ihrer Auffassung bestätigt der Evaluationsbericht auch nicht durchgehend die Wirksamkeit des Förderprogramms Willkommenslotsen. Der Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit wird „bislang als moderat“ bewertet. Gleiches gilt für die Verbesserung der Willkommenskultur. Nur „[...] ein Fünftel der befragten Unternehmen hat die Beratung und Unterstützung durch die Willkommenslotsen bislang so konsequent genutzt, dass sie deutliche Effekte sowohl im Hinblick auf die Verbesserung der Willkommenskultur als auch im Hinblick auf einen Beitrag zur Fachkräftesicherung sehen.“ Dies deutet darauf hin, dass der überwiegende Teil der befragten Unternehmen die Tätigkeit der Willkommenslotsen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs nicht als zweckdienlich betrachtet.

Wir halten daher an unserer Empfehlung fest, die Förderung von Willkommenslotsen in der jetzigen Ausgestaltung nicht fortzusetzen.