



## Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Leistungen für Bildung und Teilhabe nach  
§ 28 Absatz 5 SGB II (Lernförderung) bei  
gemeinsamen Einrichtungen

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

Gz.: VI 3 - 2021 - 0346

Bonn, den 14. Juni 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|     |                                                                                |    |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                                                | 6  |
| 1   | Vorbemerkungen                                                                 | 9  |
| 1.1 | Ausgangslage                                                                   | 9  |
| 1.2 | Inhalt und Ablauf der Prüfung                                                  | 10 |
| 2   | Fehlende Weisungen begünstigen eine uneinheitliche Bearbeitung                 | 10 |
| 2.1 | Ausgangslage                                                                   | 10 |
| 2.2 | Feststellungen                                                                 | 10 |
| 2.3 | Würdigung                                                                      | 11 |
| 2.4 | Stellungnahmen                                                                 | 11 |
| 2.5 | Abschließende Bewertung                                                        | 12 |
| 3   | Jobcenter bewilligten Lernförderung nicht ab Antragstellung                    | 13 |
| 3.1 | Ausgangslage                                                                   | 13 |
| 3.2 | Feststellungen                                                                 | 13 |
| 3.3 | Würdigung                                                                      | 14 |
| 3.4 | Stellungnahmen                                                                 | 14 |
| 3.5 | Abschließende Bewertung                                                        | 15 |
| 4   | Jobcenter bewilligten Leistungen ohne Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen | 15 |
| 4.1 | Ausgangslage                                                                   | 15 |
| 4.2 | Feststellungen                                                                 | 16 |
| 4.3 | Würdigung                                                                      | 17 |
| 4.4 | Stellungnahmen                                                                 | 18 |

|     |                                                                        |    |
|-----|------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.5 | Abschließende Bewertung                                                | 19 |
| 5   | Jobcenter gewährten Lernförderung ohne Prüfung vorrangiger Leistungen  | 19 |
| 5.1 | Ausgangslage                                                           | 19 |
| 5.2 | Feststellungen                                                         | 19 |
| 5.3 | Würdigung                                                              | 20 |
| 5.4 | Stellungnahmen                                                         | 20 |
| 5.5 | Abschließende Bewertung                                                | 20 |
| 6   | Jobcenter erließen fehlerhafte Bescheide                               | 21 |
| 6.1 | Ausgangslage                                                           | 21 |
| 6.2 | Feststellungen                                                         | 21 |
| 6.3 | Würdigung                                                              | 22 |
| 6.4 | Stellungnahmen                                                         | 22 |
| 6.5 | Abschließende Bewertung                                                | 23 |
| 7   | Pauschalabrechnungen können Mitnahmeeffekte begünstigen                | 23 |
| 7.1 | Ausgangslage                                                           | 23 |
| 7.2 | Feststellungen                                                         | 24 |
| 7.3 | Würdigung                                                              | 25 |
| 7.4 | Stellungnahmen                                                         | 26 |
| 7.5 | Abschließende Bewertung                                                | 27 |
| 8   | Fehler blieben aufgrund nicht vorhandener Fachaufsicht häufig unerkant | 28 |
| 8.1 | Ausgangslage                                                           | 28 |
| 8.2 | Feststellungen                                                         | 28 |

|      |                                                                 |    |
|------|-----------------------------------------------------------------|----|
| 8.3  | Würdigung                                                       | 28 |
| 8.4  | Stellungnahmen                                                  | 29 |
| 8.5  | Abschließende Bewertung                                         | 29 |
| 9    | Jobcenter hielten die Wirksamkeit der Lernförderung nicht nach  | 30 |
| 9.1  | Ausgangslage                                                    | 30 |
| 9.2  | Feststellungen                                                  | 30 |
| 9.3  | Würdigung                                                       | 31 |
| 9.4  | Stellungnahmen                                                  | 32 |
| 9.5  | Abschließende Bewertung                                         | 33 |
| 10   | Statistik zu BuT-Leistungen ist unvollständig                   | 33 |
| 10.1 | Ausgangslage                                                    | 33 |
| 10.2 | Feststellungen                                                  | 35 |
| 10.3 | Würdigung                                                       | 37 |
| 10.4 | Stellungnahmen                                                  | 38 |
| 10.5 | Abschließende Bewertung                                         | 38 |
| 11   | Auseinanderfallen von Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung | 38 |
| 12   | Fazit                                                           | 39 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **A**

ALLEGRO Arbeitslosengeld II Leistungsverfahren Grundsicherung Online

### **B**

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales

BuT-Leistungen Leistungen für Bildung und Teilhabe

### **S**

SGB II Zweites Buch Sozialgesetzbuch

SGB VIII Achtes Buch Sozialgesetzbuch

SGB X Zehntes Buch Sozialgesetzbuch

### **V**

VerBIS Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 Absatz 5 SGB II (Lernförderung) bei gemeinsamen Einrichtungen geprüft. Hierzu hat er bei acht Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung örtliche Erhebungen per VDI-Zugriff durchgeführt. Nach Auswertung der Stellungnahmen des BMAS und der zuständigen Landesministerien stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Nicht allen in die Prüfung einbezogenen Jobcentern standen kommunale Weisungen oder Vorgaben des Landes zur Verfügung. Ohne diese besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Bearbeitung. Das BMAS hat mitgeteilt, dass die Länder in der Arbeitsgruppe "Passives Leistungsrecht" Umsetzungsfragen zum Bildungs- und Teilhabepaket erörtern können. Das BMAS sollte aktiv für die Erörterung von Fragen zur Lernförderung in der Arbeitsgruppe werben. (Textziffer 2)
- 0.2 Die Leistungen für Lernförderung nach § 28 Absatz 5 SGB II sind gesondert zu beantragen. In 40 % der Fälle bewilligten die Jobcenter die Leistung nicht ab der Antragstellung, sondern erst ab einem späteren Zeitpunkt. Der Bundesrechnungshof sieht die Gefahr, dass Schülerinnen und Schüler benachteiligt werden, wenn notwendige Hilfen sie zu spät erreichen. Er hält an der Empfehlung fest, die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, dass ab Antragstellung über die Leistung zu entscheiden ist. (Textziffer 3)
- 0.3 Nach § 28 Absatz 5 SGB II wird bei Schülerinnen und Schülern eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen. Die Jobcenter gewährten die Lernförderung, obwohl vorrangige schulische Angebote noch nicht ausgeschöpft waren oder ohne die Geeignetheit der Lernförderung zweifelsfrei festzustellen. Die Länder A und C sowie das Jobcenter E haben ihre Antragsvordrucke überarbeitet. Der Bundesrechnungshof erachtet die eingeleiteten Maßnahmen als geeignet, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Der Bundesrechnungshof empfiehlt auch den übrigen Jobcentern ihre Antragsvordrucke zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. (Textziffer 4)
- 0.4 Schulbezogene Leistungen zur Eingliederung von seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen nach § 35a SGB VIII sind gegenüber der Lernförderung nach § 28 Absatz 5 SGB II vorrangig. In 29 % der Fälle lagen Anhaltspunkte auf vorrangige Leistungen vor. Die Jobcenter gewährten die Lernförderung, ohne zu dokumentieren, dass sie die Sachverhalte aufgeklärt und die eigene Leistungsverpflichtung festgestellt hatten. Der Bundesrechnungshof hält eine hinreichende Sachverhaltsklärung und die entsprechende Dokumentation für unverzichtbar. Nur so können die Jobcenter Leistungen rechtmäßig erbringen. Einige Jobcenter haben ihre Antragsvordrucke überarbeitet. Der Bundesrechnungshof empfiehlt auch den Jobcentern, die keine Stellungnahme abgegeben haben, ihre Antragsvordrucke auf leichte Verständlichkeit zu überprüfen. (Textziffer 5)

- 0.5 Die Bescheide der Jobcenter genügten in 27 % der Fälle nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz nach § 33 Absatz 1 SGB X. Darüber hinaus begründeten die Jobcenter 39 % der Bescheide nicht oder nur teilweise. Der Bundesrechnungshof sieht hier Defizite im Vollzug des Verwaltungsrechts. Das Jobcenter F hat mitgeteilt, den Mitarbeitenden Schulungen anbieten zu wollen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Mitarbeitenden durch die Schulungen Sicherheit im Vollzug des Verwaltungsrechts gewinnen und die Qualität der Bescheide zunimmt. Auch die Bundesagentur und die übrigen Jobcenter sollten mit Schulungen gegensteuern. (Textziffer 6)
- 0.6 Die Jobcenter erbrachten die Lernförderung in Form von personalisierten Gutscheinen oder als Direktzahlungen an die Anbieter der Leistungen. Die eingesehenen Abrechnungsunterlagen ließen nicht immer erkennen, für welches Fach und für wie viele Unterrichtsstunden die Abrechnung erfolgte. Aus den Unterlagen ging vielfach nicht hervor, ob der Unterricht tatsächlich besucht wurde und ob dieser dem bewilligten Umfang entsprach. Der Bundesrechnungshof hält Mindeststandards für die Abrechnung der Lernförderung für zwingend erforderlich. Das BMAS hat zu diesem Punkt nicht Stellung genommen. Es sollte ein Interesse daran haben, nur für solche Leistungen zu zahlen, die gegenüber Leistungsberechtigten tatsächlich erbracht wurden. Der Bundesrechnungshof wird in einem Nachfrageverfahren ermitteln, welche konkreten Schritte zur Verbesserung der Bearbeitungsqualität eingeleitet wurden. (Textziffer 7)
- 0.7 Nur die Hälfte der Jobcenter bezog das Thema Lernförderung in die Fachaufsicht ein. Aufgrund der festgestellten Mängel hat der Bundesrechnungshof den Jobcentern empfohlen, die Lernförderung konsequent und umfassend in die Fachaufsicht einzubeziehen. Die Jobcenter haben zugesichert, das Thema Lernförderung in die Fachaufsicht einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof sieht dies als zielführend an, Fehler zukünftig zu minimieren. (Textziffer 8)
- 0.8 Lediglich eines der acht Jobcenter teilte auf Nachfrage mit, dass es die Wirksamkeit der Lernförderung nachhalte. In 11% der Fälle, in denen die Jobcenter wiederholt und teilweise über mehrere Jahre Lernförderung gewährten, dokumentierten sie den Erfolg der bisherigen Lernförderung nicht. Das Landesministerium D hat geäußert, dass eine Dokumentation der Wirksamkeit wünschenswert wäre, auch um das Instrument der Lernförderung besser bewerten zu können. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass alle Jobcenter zukünftig verstärkt auf die Wirksamkeit ihrer bewilligten Förderungen achten. Er wird dies in geeigneter Weise nachhalten. (Textziffer 9)
- 0.9 Die Statistik der Bundesagentur zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe ist seit Jahren unvollständig und mit Fehlern behaftet. Obwohl dem BMAS und den Ländern dies bekannt sein müsste, haben sie bisher keine Abhilfe geschaffen. Das BMAS hat eingeräumt, dass die Qualität der Statistik zu Bildung und Teilhabe im SGB II verbesserungswürdig sei. Es habe bereits im März 2020 in der Arbeitsgruppe „Steuerung SGB II“ des Bund-Länder-Ausschusses angeregt, in der Unterarbeitsgruppe „Daten und Kennzahlen“ über eine bessere statistische Abbildung der Leistungen für Bildung und Teilhabe im SGB II zu sprechen und gemeinsam zu prüfen, ob und welche

Verbesserungen möglich seien. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BMAS notwendige Verfahrensverbesserungen einleitet. Das BMAS wird gebeten, über die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe „Daten und Kennzahlen“ und die sich daran anschließenden Schritte unaufgefordert zu unterrichten. (Textziffer 10)

- 0.10 Die Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung fallen bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe auseinander. Das BMAS hat keinen unmittelbaren Einfluss darauf, dass sich die Bearbeitungsqualität verbessert, obwohl der Bund die Leistungen für Bildung und Teilhabe zu einem überwiegenden Teil finanziert. Dadurch drohen auch Erkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ins Leere zu laufen. Der Bundesrechnungshof appelliert daher an das BMAS, die bestehenden Einwirkungsmöglichkeiten intensiver zu nutzen und zu einer proaktiven Rechtsaufsicht im Dialog mit den Ländern überzugehen. Es sollte die fehlerfreie Umsetzung und Abrechnung der Leistungen für Bildung und Teilhabe überdies zu einem vorrangigen Thema in den Erörterungen mit den Ländern machen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Föderalismusdialog. (Textziffer 11 und 12)

# 1 Vorbemerkungen

## 1.1 Ausgangslage

Bedarfe für Bildung und Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben in der Gemeinschaft werden bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen neben dem Regelbedarf gesondert berücksichtigt (§ 28 Absatz 1 Satz 1 SGB II).

Träger der Leistungen nach dem SGB II sind die Bundesagentur und die kreisfreien Städte und Kreise (kommunale Träger).<sup>1</sup> Die kommunalen Träger sind nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II unter anderem auch Träger für die Leistungen nach § 28 SGB II, soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind. Die Bundesagentur und die Kommune bilden im Gebiet jedes kommunalen Trägers eine gemeinsame Einrichtung.<sup>2</sup> Diese nimmt die Aufgaben nach dem SGB II wahr.<sup>3</sup>

Gemäß § 44b Absatz 3 Satz 1 SGB II obliegt den Trägern die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen. Sie haben in ihrem Aufgabenbereich nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2 SGB II ein Weisungsrecht (§ 47 Absatz 3 Satz 2 1. Halbsatz SGB II). Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diesen nach § 44b Absatz 3 SGB II ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen zusteht (§ 47 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Diese Aufsicht ist in einigen Ländern als Rechtsaufsicht, in anderen Ländern als Fachaufsicht ausgestaltet. Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit deren Aufgabenbereich als Leistungsträger gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II betroffen ist.<sup>4</sup>

Die kommunalen Träger finanzieren unter anderem die Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II. Der Bund erstattet den Ländern die Aufwendungen der Leistungen für Bildung und Teilhabe durch die Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Absatz 1 SGB II). Das Erstattungsverfahren richtet sich nach § 46 Absätze 5, 8, 10 und 11 SGB II. Die Länder haben die Verteilung der Bundesmittel an die kommunalen Träger geregelt. Die Prüfungsrechte des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus Artikel 114 Absatz 2 Satz 2 Grundgesetz in Verbindung mit § 91 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Absatz 2 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung sowie § 46 Absatz 1 Satz 1 bis 3 SGB II in Verbindung mit § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II.

---

<sup>1</sup> § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB II.

<sup>2</sup> Neben den gemeinsamen Einrichtungen gibt es zugelassene kommunale Träger (§ 6a SGB II), in diese Prüfung wurden jedoch nur gemeinsame Einrichtungen einbezogen

<sup>3</sup> § 44b Absatz 1 Satz 1 und 2 SGB II.

<sup>4</sup> Vgl. Eicher/Luik/Harich, 4. Aufl. 2017, SGB II § 47 Rn. 5.

## 1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Für die Prüfung haben wir vom 22. Februar bis 7. April 2021 bei acht Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (gE) erhoben. Ziel der Prüfung war es festzustellen, ob die Jobcenter Leistungen für Bildung und Teilhabe nach § 28 Absatz 5 SGB II (Lernförderung) ordnungsgemäß erbringen.

Wir haben die Gewährung von Leistungen für Lernförderung auf der Basis von Gesprächen mit Fach- und Führungskräften und durch Einsichtnahme in elektronische Akten und die IT-Fachverfahren ALLEGRO und VerBIS geprüft. Vor Beginn der Prüfung haben wir den Jobcentern einen Fragebogen übersandt. Aufgrund der Corona-Pandemie haben wir die notwendigen Daten ohne persönlichen Kontakt erhoben. Hierzu nutzten wir den von der Bundesagentur eingeräumten externen VDI-Zugriff. Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahmen des BMASs und der Landesministerien A, B, C, D, E und F zu unseren Prüfungsergebnissen. Die Bundesagentur und zwei Landesministerien (G und H) haben nicht Stellung genommen.

Insgesamt haben wir in 332 Fällen die Gewährung von Leistungen für Lernförderung geprüft.

## 2 Fehlende Weisungen begünstigen eine uneinheitliche Bearbeitung

### 2.1 Ausgangslage

Die Leistungen des § 28 SGB II gehören zu den kommunalen Leistungen. Die kommunalen Träger haben das Weisungsrecht. Dementsprechend hat die Bundesagentur keine Fachlichen Weisungen zu § 28 SGB II erlassen. Der Gesetzestext zu § 28 Absatz 5 SGB II enthält mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe (beispielsweise „erforderlich“, „geeignet“). Diese müssen ausgelegt werden.

### 2.2 Feststellungen

Bei zwei von acht in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern (A und H) gab es keine Weisungen der kommunalen Träger. Zudem haben wir festgestellt, dass fünf der acht Länder (A, E, F, G und H) den kommunalen Trägern keine Vorgaben zu Bedarfen für Bildung und Teilhabe gemacht haben.

In 72 der geprüften 332 Fälle (22 %) konnten die Jobcenter nicht auf Weisungen der kommunalen Träger zurückgreifen. In diesen Fällen mussten die Beschäftigten die unbestimmten

Rechtsbegriffe eigenständig im Einzelfall auslegen. Dies führte teilweise zu einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis in den Jobcentern.

## 2.3 Würdigung

Ohne Weisungen der kommunalen Träger, Vorgaben der Länder oder interne Regelungen sind die Beschäftigten der Jobcenter bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auf sich allein gestellt. Unsere Feststellungen haben gezeigt, dass es hierdurch zu einer uneinheitlichen Entscheidungspraxis – selbst innerhalb eines Jobcenters – kommt. Dies begünstigt eine Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten. Soweit die Länder keine einheitlichen Regelungen festlegen, ist eine einheitliche Bearbeitung im jeweiligen Land nicht sichergestellt. Aus diesem Grund haben wir empfohlen, dass das BMAS und die Länder miteinander erörtern, welche Mindestanforderungen für Richtlinien sinnvoll sein könnten. Ziel der Überlegungen sollte es sein, eine einheitlichere Bearbeitung sicherzustellen. So könnten beispielsweise Regelungen zu Höchststundenzahlen für Lernförderung pro Woche helfen, eine Überforderung der Schülerinnen und Schüler zu vermeiden. Auch eine Klarstellung, wann Lernförderung im Gruppenunterricht bewilligt und wann eine Einzelförderung gewährt werden kann, könnte die Entscheidungspraxis der Jobcenter verbessern.

## 2.4 Stellungnahmen

Unseren Vorschlag, dass das BMAS und die Länder in einen Dialog treten und miteinander erörtern sollten, welche Mindestanforderungen für Lernförderungs-Richtlinien sinnvoll sein könnten, hat das BMAS nicht befürwortet. Es sei zudem davon ausgegangen, dass der Vorschlag auch nicht von allen Bundesländern befürwortet werden würde. Einige Bundesländer hätten in der Vergangenheit die Vermischung von Kompetenzen bezogen auf die Umsetzung des Bildungs- und Teilhabepakets strikt abgelehnt. In der Folge sei die Arbeitsgruppe „Bildung und Teilhabe“ einvernehmlich aufgelöst worden. Die Länder hätten allerdings bei Bedarf die Möglichkeit, in der Arbeitsgruppe „Passives Leistungsrecht“ Umsetzungsfragen zum Bereich Bildungs- und Teilhabepaket im Beisein des Bundes und der kommunalen Spitzenverbände zu erörtern.

Das Landesministerium B hat erklärt, dass eine Arbeitshilfe zur Verfügung stehe. Das Jobcenter B habe anhand dieser Arbeitshilfe eigene Weisungen erlassen. Das Landesministerium hat zudem angegeben, dass es seine Arbeitshilfe (Stand 1. August 2018) derzeit aktualisiere.

Das Landesministerium C hat angegeben, den kommunalen Trägern bewusst Gestaltungsspielräume eingeräumt zu haben. Hierdurch sollen die kommunalen Träger den individuellen Bedarfen vor Ort gerecht werden können. Es stelle jedoch Arbeitshilfen und Vordrucke bereit, wo diese sinnvoll seien. Hierbei stimme es sich mit den kommunalen Trägern ab.

Das Landesministerium D hat mitgeteilt, es habe sich gegen den Erlass von Weisungen entschieden. Diese würden ggf. die kommunale Handlungsfreiheit begrenzen

und Lösungen verhindern, die sich optimal an die lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse anpassen. Allerdings erarbeiteten die gemeinsamen Einrichtungen und kommunalen Jobcenter unter Federführung der kommunalen Landesverbände in einer gemeinsamen Redaktionsgruppe Richtlinien für die Verwaltungspraxis.

Das Landesministerium E hat unsere Auffassung geteilt, dass Weisungen der kommunalen Träger für die Leistungserbringung erforderlich sind. Bei der Organisation der Jobcenter als gemeinsame Einrichtungen müssten diese von der Kommune aufgestellt werden. Damit könne die einheitliche Entscheidungspraxis im Bereich des Jobcenters – über das SGB II hinaus – auch in den weiteren Rechtskreisen sichergestellt werden. Detaillierte Vorgaben seitens des Landes oder des Bundes halte das Ministerium für eine rechtmäßige Leistungswährung nicht für erforderlich. Seit Einführung des Bildungs- und Teilhabepakets bestehe ein regelmäßiger Austausch unter den kommunalen Trägern im Land E sowie mit dem Landesministerium, um ein weitestgehend einheitliches Vorgehen abzusprechen.

Das Landesministerium F hat mitgeteilt, dass das Jobcenter F seine Dienstanweisungen anhand der Prüfungsergebnisse derzeit aktualisiere.

## 2.5 Abschließende Bewertung

Die Ausführungen des BMAS zu unserer Anregung, dass das BMAS und die Länder miteinander erörtern, welche Mindestanforderungen für Richtlinien sinnvoll sein könnten, nehmen wir zur Kenntnis. Ob die Länder tatsächlich nicht mit dem BMAS in einen Dialog treten wollen, können wir nicht beurteilen. Dafür spricht allerdings, dass die Arbeitsgruppe „Bildung und Teilhabe“ aufgelöst wurde. Wir verfolgen unsere Anregung daher an dieser Stelle nicht weiter. Wir begrüßen, dass die Länder in der Arbeitsgruppe „Passives Leistungsrecht“ Umsetzungsfragen zum Bildungs- und Teilhabepaket erörtern können. Das BMAS sollte aktiv für die Erörterung von Fragen zur Lernförderung werben.

Das Landesministerium B überarbeitet seine Arbeitshilfe derzeit. Wir bitten, uns diese nach Veröffentlichung zu übersenden.

Wie das Landesministerium H halten auch wir *detaillierte* Vorgaben der Länder nicht für notwendig. Gestaltungsspielräume, wie die Landesministerien C und D sie anführen, sind für die kommunalen Träger wichtig, damit diese die Weisungen auf die Situation vor Ort anpassen können. Allerdings halten wir daran fest, dass es hilfreich wäre, wenn die Länder ein Grundgerüst zur Verfügung stellen, anhand dessen die kommunalen Träger eigene Weisungen erlassen können. Zwei Jobcentern (A und H) standen überhaupt keine Weisungen – weder des Landes noch des kommunalen Trägers – zur Verfügung. Dies erschwert die Arbeit und birgt die Gefahr, dass selbst innerhalb des Jobcenters uneinheitliche Entscheidungen getroffen werden. Sofern Jobcentern keine Weisungen zur Verfügung stehen, müssen sie eine einheitliche Bearbeitung auf andere Weise sicherstellen.

Wir begrüßen, dass das Jobcenter F seine Weisungen anhand unserer Erkenntnisse derzeit aktualisiert. Wir bitten, uns die aktualisierte Fassung nach Veröffentlichung zu übersenden.

Mit diesen Hinweisen schließen wir Textziffer 2 ab.

## 3 Jobcenter bewilligten Lernförderung nicht ab Antragstellung

### 3.1 Ausgangslage

Die Leistungen für Lernförderung nach § 28 Absatz 5 SGB II sind gesondert zu beantragen (§ 37 Absatz 1 Satz 2 SGB II). Sie werden zudem nicht für Zeiten vor der Antragstellung erbracht (§ 37 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Der Antrag ist dabei nicht an eine bestimmte Form gebunden. Er kann daher formlos, also auch mündlich oder telefonisch, gestellt werden.<sup>5</sup>

Der Deutsche Bundestag hat am 11. Juni 2021 den von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und zur Änderung weiterer Gesetze (Kitafinanzhilfenänderungsgesetz – KitaFinHÄndG) angenommen. Die Änderungen beziehen sich unter anderem auf das Antragserfordernis nach § 37 Absatz 1 Satz 2 SGB II. Hierdurch sollen Leistungen nach § 28 Absatz 5 SGB II möglichst unbürokratisch abrufbar sein. Damit die Leistungsgewährung nicht daran scheitert, dass vor Beginn der angemessenen Lernförderung kein Antrag gestellt wurde, ist in der Zeit vom 1. Juli 2021 bis zum 31. Dezember 2023 kein gesonderter Antrag erforderlich. Bestehende Mitwirkungspflichten der Antragstellenden (§ 21 Absatz 2 SGB X) bleiben bestehen.<sup>6</sup>

### 3.2 Feststellungen

Alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter stellten Antragsvordrucke zur Verfügung. Die überwiegende Zahl der Antragstellenden nutzte die Antragsvordrucke der Jobcenter.

In 114 der 332 Fälle (40 %) bewilligten die Jobcenter die Lernförderung nicht ab der Antragstellung. Sie gewährten die Leistungen ohne Begründung erst ab einem späteren Zeitpunkt, ohne über die Zeit zwischen Antragstellung und Bewilligungszeitpunkt zu entscheiden.

---

<sup>5</sup> Vgl. Auel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 37 (22.12.2020), Rz. 29.

<sup>6</sup> Vgl. BT-Drucksache 19/29765, S. 10 und 28, sowie Drucksache 504/21 S. 1.

Beispiel 1: Der Antrag wurde am 6. Februar 2020 für die Zeit ab 1. März 2020 gestellt. Das Jobcenter A bewilligte die Lernförderung ab 1. Mai 2020. Für die Monate März und April 2020 traf das Jobcenter keine Entscheidung.

### 3.3 Würdigung

Dass die Jobcenter nicht über den gesamten Zeitraum ab der Antragstellung über die Lernförderung entschieden, ist nicht verständlich und zu beanstanden. Die Jobcenter hätten ab Antragstellung über die Lernförderung entscheiden müssen. Selbst wenn Leistungen auf Lernförderung erst ab einem späteren Zeitpunkt zustanden, hätten die Jobcenter dies darlegen und für den Zwischenzeitraum die Leistung im Bescheid ablehnen müssen. Hierdurch erreichen notwendige Hilfen die Antragstellenden möglicherweise zu spät. In den Fällen, in denen der Anspruch schon ab Antragstellung bestanden hätte, haben Schülerinnen und Schüler Leistungen zu spät erhalten. Dies benachteiligt diese Schülerinnen und Schüler. Wir haben dringend empfohlen, die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, dass ab Antragstellung über die Leistung zu entscheiden ist. Auch wenn das Erfordernis einer formalen Antragstellung befristet bis zum 31. Dezember 2023 entfällt, entbindet dies die Jobcenter nicht davon, ordnungsgemäß über den Beginn der Lernförderung zu entscheiden.

### 3.4 Stellungnahmen

Das BMAS hat zu diesem und den folgenden Punkten nicht Stellung genommen. Zur Begründung hat es angeführt, diese Feststellungen betreffen die Umsetzung des Bildungspakets. Zuständig seien daher nur die kommunalen Träger sowie die Aufsicht führenden Länder.

Das Landesministerium B hat angegeben, die Fehlerquote für das Jobcenter B habe bei 3,5 % gelegen.

Das Landesministerium C hat unsere Einschätzungen zu diesem Punkt geteilt. Es hat dazu ausgeführt, dass bei Abweichungen vom ursprünglichen Antragszeitpunkt die Gründe im Bescheid darzulegen seien.

Beim Jobcenter E sei in allen Fällen die richtige Entscheidung hinsichtlich des Bewilligungsbeginns getroffen worden. Die Gründe für die erst spätere Bewilligung hätten vorgelegen und seien in der Regel dokumentiert gewesen. Bei den fehlenden Angaben habe es sich um formale Mängel in den Bescheiden gehandelt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes würden jedoch zukünftig bei der Erteilung von Bescheiden berücksichtigt.

## 3.5 Abschließende Bewertung

Wir nehmen die Ausführungen des Landesministerium B zur Kenntnis. Die vom Landesministerium B genannte Fehlerquote von 3,5 % ist für uns nicht nachvollziehbar. Einen Rechenweg hat es nicht dargelegt. Unsere Feststellungen beziehen sich auf alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter. Eine Einzelbetrachtung der Jobcenter haben wir nicht vorgenommen, sondern jobcenterübergreifende Fehlerschwerpunkte dargestellt. Die Fehlerquote errechnet sich aus allen in die Prüfung einbezogenen Fälle (334 Fälle). Dabei ist es möglich, dass die Fehlerquote für einzelne Jobcenter – teilweise wesentlich - höher oder niedriger liegt.

Die Gründe für die spätere Bewilligung im Jobcenter E waren nicht in den Bescheiden ersichtlich. Wir begrüßen, dass das Jobcenter unsere Hinweise bei zukünftigen Bewilligungsbescheiden berücksichtigen will. Hier zeigt sich, wie wichtig eine aussagekräftige Dokumentation ist.

Wir halten an unserer Empfehlung fest, die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, dass ab Antragstellung über die Leistung zu entscheiden ist. Auch den Jobcentern, welche nicht Stellung genommen haben, legen wir nahe, ihre Verfahrensweisen zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Damit schließen wir den Punkt ab.

## 4 Jobcenter bewilligten Leistungen ohne Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen

### 4.1 Ausgangslage

Bedarfe für Bildung werden gemäß § 28 Absatz 1 Satz 2 SGB II nur bei Personen berücksichtigt, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, eine allgemein- oder berufsbildende Schule besuchen und keine Ausbildungsvergütung erhalten (Schülerinnen und Schüler). Nach § 28 Absatz 5 Satz 1 SGB II wird bei Schülerinnen und Schülern eine schulische Angebote ergänzende angemessene Lernförderung berücksichtigt, soweit diese geeignet und zusätzlich erforderlich ist, um die nach schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten wesentlichen Lernziele zu erreichen. Auf eine bestehende Versetzungsgefährdung kommt es nicht an. Der Gesetzestext enthält unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Auslegung bedürfen.

Die Lernförderung soll schulische Angebote ergänzen. Daher sind schulische Angebote vorrangig zu nutzen.<sup>7</sup> Liegt die Ursache für die Lernschwäche im Verhalten des Schülers oder der Schülerin (beispielsweise unentschuldigtes Fehlen) und zeichnet sich keine nachhaltige Verhaltensänderung ab, ist Lernförderung nicht erforderlich.<sup>8</sup> Die Lernförderung muss

---

<sup>7</sup> Vgl. Leopold in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 28, Rz. 146.

<sup>8</sup> Vgl. Leopold in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 28, Rz. 158.

außerdem geeignet sein, schulische Defizite zu verringern oder zu beseitigen. Sie ist geeignet, wenn es hinreichend wahrscheinlich ist, dass das mit der Förderung verfolgte Ziel noch erreicht werden kann, auch wenn der Erfolg ungewiss ist. Zudem müssen geeignete Dritte die Lernförderung leisten. Ist die Prognose zum Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung negativ, besteht grundsätzlich kein Anspruch auf Lernförderung. Gleiches gilt für die Fälle, in denen das Lernziel objektiv nicht mehr erreicht werden kann und nach den schulrechtlichen Bestimmungen beispielsweise ein Wechsel der Schulform oder eine Wiederholung der Klasse angezeigt ist.<sup>9</sup> Die Angemessenheit der Lernförderung beurteilt sich grundsätzlich nach den Kriterien des örtlichen Marktes und den individuellen Bedürfnissen des Kindes.<sup>10</sup> Die wesentlichen Lernziele ergeben sich aus den schulrechtlichen Bestimmungen des jeweiligen Bundeslandes.<sup>11</sup>

Zum Erhebungszeitpunkt galt das Erfordernis einer gesonderten Antragstellung. Dies bedeutet, dass Antragstellende mit ihrem Leistungsbegehren ausdrücken müssen, dass sie eine der in § 37 Absatz 1 SGB II genannten Leistungen zusätzlich begehren und welche.<sup>12</sup> Nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 37 SGB II müssen die Jobcenter den wirklichen Willen der Antragstellenden ergründen. Hierfür müssen die Jobcenter gegebenenfalls Rückfragen stellen.<sup>13</sup>

## 4.2 Feststellungen

Um die Anspruchsvoraussetzungen prüfen zu können, hielten die Jobcenter neben Antragsvordrucken auch Bescheinigungen vor. Diese sollten die Antragstellenden von der Lehrkraft ausfüllen lassen. In 97 von 332 Fällen (29%) waren die Anträge unvollständig. Beispielsweise fehlten Angaben, für welches Fach Lernförderung beantragt wurde. Zudem lag in 32 von 332 Fällen (10 %) keine oder lediglich eine unvollständige Bestätigung der Lehrkraft zu den Tatbestandsvoraussetzungen der Lernförderung vor.

Die Jobcenter gewährten die Lernförderung in 28 von 332 Fällen (8 %), ohne dass vorrangige schulische Angebote ausgeschöpft waren. In 16 von 332 Fällen (5 %) traf die Lehrkraft keine Aussage, ob vorrangige schulische Angebote genutzt wurden. Die Jobcenter bewilligten die Lernförderung in diesen Fällen, ohne den Sachverhalt weiter aufzuklären.

In 30 von 332 Fällen (9 %) konnten wir die Geeignetheit der Lernförderung nicht zweifelsfrei feststellen. So fehlte in 19 Fällen eine Prognose der Lehrkraft, dass mit der Lernförderung das verfolgte Ziel erreicht werden kann. In den übrigen 11 Fällen fiel die Prognose negativ aus. Die Jobcenter bewilligten die Lernförderung dennoch.

---

<sup>9</sup> Vgl. Leopold in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 28, Rz. 155.

<sup>10</sup> Vgl. Gagel/Schwabe, 80. EL Dezember 2020, SGB II § 28 Rn. 47.

<sup>11</sup> Vgl. Leopold in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 28, Rz. 150.

<sup>12</sup> Vgl. Aubel in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 37 (22.12.2020), Rz. 51.

<sup>13</sup> Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur zu § 37 SGB II; Rz. 37.1 (Stand: 12. Januar 2021).

Einige der in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter forderten Zeugnisse an, um zu prüfen, ob die Tatbestandsvoraussetzungen vorlagen. Anhand der Zeugnisse prüften sie beispielsweise, ob unentschuldigte Fehlstunden für die Lernschwäche ursächlich sein könnten.

## 4.3 Würdigung

97 von 332 Anträge waren nicht vollständig ausgefüllt und ließen den Willen der Antragstellenden nicht eindeutig erkennen. So blieb offen, für welches Fach/ welche Fächer Lernförderung beantragt wurde. In diesen Fällen hätten die Jobcenter die Sachverhalte durch Rückfragen vollständig aufklären müssen. Dies unterließen sie jedoch. Sie missachteten damit den Amtsermittlungsgrundsatz (§ 20 SGB X) und die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 37 Absatz 1 SGB II. Hierdurch besteht die Gefahr, dass die Jobcenter den Bedarf der Antragstellenden unzutreffend interpretierten. Möglicherweise bewilligten sie dadurch Leistungen, welche die Antragstellenden gar nicht beantragt hatten und auch nicht benötigten. Wir haben angeregt, dass die Jobcenter ihre vorhandenen Vordrucke kritisch darauf überprüfen sollten, ob sie anhand dieser den eindeutigen Willen der Antragstellenden ermitteln können. Die Jobcenter sollten mit ihrem Vordruck mindestens den Namen, die Anschrift und das Geburtsdatum des Antragstellenden abfragen und für welche Schülerin bzw. welchen Schüler die Leistung beantragt wird. In diesem Zusammenhang wäre es auch sinnvoll abzufragen, welche Klassenstufe besucht und für welches Fach (welche Fächer) Lernförderung begehrt wird. Schlussendlich sollte sich mit dem Antragsvordruck auch abklären lassen, ob Leistungen nach dem SGB VIII oder SGB XII beantragt wurden, da diese Leistungen dem SGB II vorrangig sind.

Es war nicht nachvollziehbar, warum die Jobcenter Lernförderung in 39 Fällen bewilligten, obwohl die Tatbestandsvoraussetzungen nicht vorlagen. Ebenso war nicht verständlich, warum sie die Lernförderung in 35 Fällen bewilligten, ohne vorher aufgeklärt zu haben, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für diese Leistung vorlagen. Klären die Jobcenter nicht eindeutig, ob die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, besteht die Gefahr, dass sie Leistungen zu Unrecht bewilligen. Die Jobcenter müssen deshalb in geeigneter Weise dokumentieren – beispielsweise durch einen Aktenvermerk – ob die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen.

Wir haben empfohlen, die zusätzliche Erforderlichkeit der Lernförderung beispielsweise mit zwei getrennten Fragen zu klären: Zum einen, gibt es schulische Angebote? Zum anderen, nutzt das Kind diese bereits? Zudem sollte aus der Bestätigung der Schule hervorgehen, in welche Klasse das Kind geht und für welches Fach und für welche Stundenanzahl mit welchem Umfang (beispielsweise zwei Stunden wöchentlich zu je 45 Minuten) Lernförderung aus Sicht der Schule notwendig ist. Außerdem ist anzugeben, ob das Erreichen der wesentlichen Lernziele gefährdet ist, ob die Lernziele mit Hilfe der Lernförderung erreicht werden können und ob die schulischen Defizite aus unentschuldigtem Fehlen resultieren. Darüber hinaus könnten die Jobcenter mit dem Vordruck abfragen, ob der Schule Hinweise auf eine Dyskalkulie, Legasthenie oder Lese-Rechtschreib-Schwäche vorliegen.

Die Jobcenter sind bei ihrer Entscheidung unter anderem auf die Einschätzung der Lehrkräfte angewiesen. Wir haben es daher für wichtig gehalten, dass die Länder bestimmen, welche Informationen für eine Entscheidung über Lernförderung notwendig sind, und wie die Jobcenter diese effektiv abfragen können. Zwar sind im Internet Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. (DV) zur Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe vom 24. November 2020 frei abrufbar. Der DV macht darin nicht nur Angaben zu den Voraussetzungen für die Leistungen für Bildung und Teilhabe, sondern legt auch die unbestimmten Rechtsbegriffe aus. Aus unserer Sicht sollten verbindliche Vorgaben zu leistungsbegründenden Voraussetzungen jedoch von einer staatlichen Stelle kommen.

Dass Jobcenter sich Zeugnisse vorlegen lassen, um beispielsweise zu prüfen, ob unentschuldigte Fehlzeiten vorliegen, ist nicht zu beanstanden. Allerdings sollten die Jobcenter die Zeugnisse aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht in die eAkte aufnehmen, sondern lediglich das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen in einem aussagekräftigen Vermerk dokumentieren.

## 4.4 Stellungnahmen

Das Landesministerium A hat mitgeteilt, dass das Jobcenter A die Antragsvordrucke angepasst habe.

Das Landesministerium B hat erklärt, es habe bereits einen Vordruck erarbeitet. Dieser sei der Arbeitshilfe beigelegt. Diesen Vordruck könnten die Jobcenter verwenden.

Das Landesministerium C hat seine Vordrucke aufgrund unserer Prüfergebnisse überprüft. Es hat angekündigt, die Bestätigung der Schule um den Punkt „Notwendigkeit einer Einzel- oder Gruppenförderung“ zu erweitern. Außerdem wolle es mit den kommunalen Trägern Maßnahmen erörtern, um die Dokumentation der Prüfung zu verbessern.

Nach Ansicht des Landesministeriums D seien Jobcenter nicht davon entbunden, das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen sorgfältig zu prüfen und rechtmäßige Bescheide zu erlassen. Es hat jedoch zu bedenken gegeben, dass sich das Verhalten der Lehrkräfte den Einflussmöglichkeiten des Jobcenters und der Antragstellenden entziehe.

Auch das Landesministerium E hat ausgeführt, dass die Träger für eine sachgerechte Entscheidung auf die Angaben in den Bescheinigungen der Schulen angewiesen seien. Daher wolle das Landesministerium die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Gestaltung der Vordrucke für die Abfragen durch die kommunalen Träger aufgreifen. Das Jobcenter E hat mitgeteilt, seine Vordrucke inzwischen angepasst zu haben. Bei nicht vollständig ausgefüllten Bestätigungen würden die fehlenden Angaben direkt bei der betroffenen Schule nachgefordert.

## 4.5 Abschließende Bewertung

Gute Antragsvordrucke erleichtern die Arbeit der Jobcenter und sind Grundlage für fehlerfreie Entscheidungen. Wir sehen es daher positiv, dass die Landesministerien und Jobcenter ihre Antragsvordrucke überprüft und teilweise bereits angepasst haben.

Wir verkennen nicht, dass die Jobcenter keinen Einfluss auf die Lehrkräfte haben. Diese müssen die Vordrucke ausfüllen. Es liegt jedoch in der Verantwortung der Jobcenter, fehlerfreie Entscheidungen zu treffen und diese auch sorgfältig zu dokumentieren. Sofern Anträge unplausible Angaben enthalten oder Angaben fehlen, müssen die Jobcenter den Sachverhalt vor Bewilligung aufklären.

Fehlende Angaben direkt bei der Schule zu erfragen, wie es das Jobcenter E beabsichtigt, erachten wir grundsätzlich als guten Lösungsansatz. Es ist jedoch auf die Einhaltung des Datenschutzes zu achten.

Die eingeleiteten Maßnahmen scheinen geeignet, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Wir empfehlen auch den Jobcentern, die keine Stellungnahme abgegeben haben, ihre Antragsvordrucke zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen. Hiermit schließen wir diesen Punkt ab.

## 5 Jobcenter gewährten Lernförderung ohne Prüfung vorrangiger Leistungen

### 5.1 Ausgangslage

Nach § 19 Absatz 2 Satz 1 SGB II haben Leistungsberechtigte unter den Voraussetzungen des § 28 SGB II Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe, soweit sie keinen Anspruch auf Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII haben. Erhalten Kinder Leistungen zur Deckung von Bedarfen für Bildung und Teilhabe nach § 6b des Bundeskindergeldgesetzes, haben sie keinen Anspruch auf entsprechende Leistungen zur Deckung von Bedarfen nach § 28 SGB II (§ 19 Absatz 2 Satz 2 SGB II). Auch schulbezogene Leistungen zur Eingliederung von seelisch behinderten Kindern und Jugendlichen nach § 35a SGB VIII sind vorrangig in Anspruch zu nehmen (§ 10 Absatz 3 Satz 1 SGB VIII).

### 5.2 Feststellungen

In 16 Fällen gaben die Eltern oder die Schule im Antragsvordruck an, dass für die Schülerin oder den Schüler Leistungen nach dem SGB VIII erbracht werden. In weiteren 79 Fällen fehlte eine Angabe zu Leistungen nach dem SGB VIII. In allen 95 Fällen (29 %) gewährten die

Jobcenter die Lernförderung nach dem SGB II, ohne zu prüfen, ob ein Anspruch auf vorrangige Leistungen bestehen könnte.

Beispiel 2: Nach Angaben im Antrag vom 17. September 2019 werden für das Kind Leistungen nach dem SGB VIII erbracht. Das Jobcenter E forderte den Bescheid über die SGB-VIII-Leistungen nicht von den Antragstellenden an. Es bewilligte Leistungen für Lernförderung ohne weitere Sachverhaltsklärung.

## 5.3 Würdigung

In mehr als einem Viertel der Fälle lagen Anhaltspunkte vor, dass Leistungen nach dem SGB VIII vorrangig vor der Lernförderung nach dem SGB II sein könnten. Es war unverständlich, dass die Jobcenter in diesen Fällen die Sachverhalte nicht hinreichend aufklärten. Damit war nicht auszuschließen, dass die Jobcenter die Leistungen zu Unrecht erbrachten. Wir haben empfohlen, dass die Jobcenter ihre Mitarbeitenden dringend dafür sensibilisieren sollten, Sachverhalte vollständig aufzuklären und dies entsprechend zu dokumentieren.

## 5.4 Stellungnahmen

Das Landesministerium C hat mitgeteilt, unsere Erkenntnisse zu vorrangigen Leistungen in seine internen Beratungen einbeziehen zu wollen.

Das Landesministerium E hat sich unserer Auffassung angeschlossen, dass mögliche vorrangige Leistungen zu prüfen sind. Der Träger habe das Landesministerium allgemein darauf hingewiesen, dass die Frage nach vorrangigen Leistungen nach seiner Erfahrung meist nicht oder falsch von den Antragstellenden verstanden werde. Eine Klärung hat nach Auffassung des Ministeriums jedenfalls vor Bewilligung zu erfolgen.

## 5.5 Abschließende Bewertung

Die Jobcenter können fehlerfreie Entscheidungen nur treffen, wenn sie den Sachverhalt vollständig aufgeklärt haben. Der vollständigen Sachverhaltsklärung und der entsprechenden Dokumentation kommt daher eine hohe Bedeutung zu. Wird die Frage nach vorrangigen Leistungen von den Antragstellenden nicht beantwortet, müssen die Jobcenter die fehlenden Informationen vor Bewilligung einholen. Damit Antragstellende die Frage nicht falsch verstehen, könnte sich eine kurze Erklärung mit Nennung von Beispielen anbieten. Wir stimmen der Auffassung des Landesministeriums E zu, dass die Sachverhaltsklärung in jedem Fall vor der Bewilligung zu erfolgen hat.

Wir empfehlen auch den Jobcentern, die keine Stellungnahme abgegeben haben, ihre Antragsvordrucke auf leichte Verständlichkeit zu überprüfen. Ob und wie sich die

Bearbeitungsqualität ändert, werden wir zu gegebener Zeit überprüfen. Mit diesen Hinweisen schließen wir den Punkt ab.

## 6 Jobcenter erließen fehlerhafte Bescheide

### 6.1 Ausgangslage

Ein Verwaltungsakt muss nach § 33 Absatz 1 SGB X inhaltlich hinreichend **bestimmt** sein. Ein Verwaltungsakt kann schriftlich, elektronisch, mündlich oder in anderer Weise erlassen werden (§ 33 Absatz 2 Satz 1 SGB X). Ein schriftlicher oder elektronischer Verwaltungsakt muss die erlassende Behörde erkennen lassen und die Unterschrift oder die Namenswiedergabe des Behördenleiters, seines Vertreters oder eines Beauftragten enthalten (§ 33 Absatz 3 Satz 1 SGB X).<sup>14</sup> Der Bescheid muss zudem klar erkennen lassen, wer gegenüber wem was regelt. Nach der Definition des Bundessozialgerichts ist ein Verwaltungsakt „hinreichend bestimmt, wenn für den verständigen Beteiligten der Wille der Behörde unzweideutig erkennbar wird und eine unterschiedliche subjektive Bewertung nicht möglich ist.“<sup>15</sup>

Zudem ist ein schriftlicher oder elektronischer sowie ein schriftlich oder elektronisch bestätigter Verwaltungsakt nach § 35 Absatz 1 Satz 1 SGB X mit einer **Begründung** zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben.<sup>16</sup> Die Begründung von Ermessensentscheidungen muss auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. (§ 35 Absatz 1 Satz 2 und 3 SGB X). Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen nach § 28 Absatz 5 SGB II vor, ist den Jobcentern bei der Entscheidung über das „Ob“ der Lernförderung kein Ermessen eingeräumt. Hinsichtlich des „Wie“ der Lernförderung müssen die Jobcenter ihr Auswahlermessen ausüben.<sup>17</sup>

### 6.2 Feststellungen

In 133 von 332 Fällen (40 %) übten die Jobcenter ihr Auswahlermessen nicht erkennbar aus. Sie trafen beispielsweise keine Entscheidung darüber, ob die Lernförderung im Einzel- oder Gruppenunterricht erbracht werden soll.

---

<sup>14</sup> Bei einem Verwaltungsakt, der mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen wird, können abweichend von § 33 Absatz 3 Satz 1 SGB X Unterschrift und Namenswiedergabe fehlen; bei einem elektronischen Verwaltungsakt muss auch das der Signatur zugrunde liegende Zertifikat nur die erlassende Behörde erkennen lassen (§ 33 Absatz 5 Satz 1 SGB X).

<sup>15</sup> BSG v. 29.01.1997 – 11 RAr 43/96.

<sup>16</sup> Eine Begründung ist nicht notwendig, sofern ein Ausnahmetatbestand nach § 35 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 5 SGB X zutrifft.

<sup>17</sup> Vgl. Leopold in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl. 2020, § 28, Rz 164. Ebenso Voelzke in: Hauck/Noftz, SGB, 07/20, § 28 SGB II, Rz. 86-88.

89 der 332 Bescheide (27 %) waren inhaltlich nicht hinreichend bestimmt. Es fehlten beispielsweise Angaben zum Intervall der Lernförderung (wöchentlich, monatlich), zum Preis pro Unterrichtseinheit oder ob eine Unterrichtseinheit 45 oder 60 Minuten umfasste.

Darüber hinaus begründeten die Jobcenter 131 der 332 Bescheide (39 %) nicht oder nur teilweise. Sie erließen beispielsweise Bescheide, in denen sie lediglich den Gesetzestext wiederholten. Insbesondere bei einer teilweisen Ablehnung oder einer Entscheidung, die von der Empfehlung der Schule abwich, fand sich in den Bescheiden keine Einzelfallbegründung.

## 6.3 Würdigung

Den Jobcentern war anscheinend nicht bewusst, dass sie in jedem Fall Auswahlermessen ausüben und dokumentieren müssen. Anders lässt es sich nur schwerlich erklären, warum sie dies in mehr als einem Drittel der Fälle unterließen. Die Jobcenter müssen beispielsweise entscheiden, ob die Förderung im Einzel- oder Gruppenunterricht stattfinden soll. Es könnte hilfreich sein, wenn die Jobcenter hierzu in der Stellungnahme der Lehrkraft abfragen, ob das Kind einer Einzelförderung bedarf oder ob die Förderung auch im Gruppenunterricht erfolgen kann. Zudem könnten die Jobcenter Standardtexte für häufiger vorkommende Sachverhalte entwickeln, welcher von der Sachbearbeitung dann an den konkreten Einzelfall angepasst werden kann. Die Mitarbeitenden sollten darüber hinaus für das komplexe Thema Ermessen sensibilisiert werden.

Darüber hinaus entsprach mehr als ein Viertel der durch die Jobcenter erlassenen Bescheide nicht dem Bestimmtheitsgrundsatz nach § 33 Absatz 1 SGB X. Außerdem genügt eine reine Wiederholung des Gesetzestextes nicht den Anforderungen an eine Begründung nach § 35 Absatz 1 Satz 1 SGB X. Dies deutete auf grundlegende Defizite im Vollzug des Verwaltungsrechts hin. Diesen Defiziten sollten die Bundesagentur und die Jobcenter mit Schulungsangeboten gegensteuern.

## 6.4 Stellungnahmen

Das Landesministerium C hat mitgeteilt, es wolle die Erkenntnisse zur inhaltlichen Bestimmtheit der Bescheide in die Beratungen mit den kommunalen Trägern einfließen lassen und als Empfehlung für die Ausübung der Fachaufsicht kommunizieren. Die Verwendung von Standardtexten zur Ermessensausübung sehe es kritisch. Die Rechtsprechung habe die Jobcenter wiederholt gerügt, vom Ermessen keinen oder nicht ausreichend Gebrauch zu machen, wenn der Bescheid Standardformulierungen enthalte. Dies sei auch der Fall, wenn diese teilweise individualisiert und ergänzt wurde.

Das Jobcenter E hat gegenüber dem Landesministerium E die Absicht geäußert, in den Bescheiden künftig darzulegen, warum abweichend zum Antrag entschieden wurde. Hinsichtlich einer Entscheidung, ob Einzel- oder Gruppenunterricht erbracht werden soll, hat das Jobcenter E zu bedenken gegeben, dass der Anbieter bei einer Festlegung im Bescheid keine

Möglichkeit hätte, auf die aktuellen Bedürfnisse der Schülerin bzw. des Schülers zu reagieren. Zudem erfolge die Wahl des Anbieters in aller Regel erst nach der Bewilligung. Da es regional viele Anbieter gebe, die nur Einzelunterricht durchführen, wären diese bei der Festlegung auf Gruppenunterricht ausgeschlossen.

Das Landesministerium F hat mitgeteilt, das Jobcenter F prüfe derzeit die Bescheid-Bausteine. Zudem plane das Jobcenter, die Mitarbeitenden zu schulen.

## 6.5 Abschließende Bewertung

Wir begrüßen, dass das Landesministerium C unsere Erkenntnisse in seine Beratungen mit den kommunalen Trägern einfließen lassen will. Wir erwarten hierdurch eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität. Sofern das Landesministerium Bedenken gegen erweiterbare, auf den Einzelfall anpassbare Standardtexte oder Formulierungshilfen hat, muss es in anderer Weise sicherstellen, dass die Jobcenter Ermessensentscheidungen richtig begründen und Bescheide erlassen, welche dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen.

Die Bedenken des Jobcenters E können wir nicht teilen. Es ist nicht die Aufgabe der Nachhilfeanbieter zu entscheiden, ob Einzel- oder Gruppenunterricht erbracht werden soll. Sollten sich die Bedürfnisse der Schülerin oder des Schülers im Laufe des Bewilligungszeitraums ändern, müssen die Eltern diese mit einer Bescheinigung der Schule nachweisen. Es macht zudem einen finanziellen Unterschied, ob die Jobcenter Einzel- oder Gruppenunterricht bewilligen. Daher kann diese Entscheidung nicht den Anbietern überlassen werden. Wir bitten das Landesministerium E, dies gegenüber dem Jobcenter E zu kommunizieren.

Dass das Jobcenter F unseren Vorschlag umsetzen und den Mitarbeitenden Schulungen anbieten will, sehen wir positiv. Wir erwarten, dass die Mitarbeitenden durch die Schulungen Sicherheit im Vollzug des Verwaltungsrechts gewinnen und die Qualität der Bescheide zunimmt. Ob dem tatsächlich so ist, werden wir zu gegebener Zeit überprüfen. Damit schließen wir diesen Punkt ab.

## 7 Pauschalabrechnungen können Mitnahmeeffekte begünstigen

### 7.1 Ausgangslage

Die Erbringung von Leistungen für Bildung und Teilhabe richtet sich nach § 29 SGB II. Sie werden durch Sach- und Dienstleistungen, insbesondere in Form von personalisierten Gutscheinen, als Direktzahlungen an Anbieter von Leistungen oder als Geldleistung erbracht (§ 29 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 3 SGB II). Die kommunalen Träger bestimmen, in welcher Form sie die Leistungen erbringen (§ 29 Absatz 1 Satz 2 SGB II). Sie können mit den

Anbietern pauschal abrechnen (§ 29 Absatz 1 Satz 4 SGB II). Sofern mit dem Anbieter eine Direktzahlung vereinbart ist, ist die Zahlung für den gesamten Bewilligungszeitraum im Voraus möglich (§ 29 Absatz 3 SGB II). Im Einzelfall kann ein Nachweis über eine zweckentsprechende Verwendung der Leistung verlangt werden. Soweit der Nachweis nicht geführt wird, soll die Bewilligungsentscheidung widerrufen werden (§ 29 Absatz 5 SGB II).

Die für die Lernförderung abgerechneten Leistungen sind Teil der Gesamtausgaben der Leistungen nach § 28 SGB II. Diese sind gemäß § 46 Absatz 11 Satz 5 SGB II durch die Länder zu ermitteln und bis zum 31. März des Folgejahres dem BMAS mitzuteilen. Sie bilden die Grundlage für die Erstattung aus Bundesmitteln. Die Länder müssen gewährleisten, dass geprüft wird, dass die Ausgaben der kommunalen Träger begründet und belegt sind und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprechen.<sup>18</sup>

## 7.2 Feststellungen

Die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter erbrachten die Lernförderung in Form von personalisierten Gutscheinen oder als Direktzahlungen an die Anbieter der Leistungen. Bei beiden Varianten ist die bewilligte Lernförderung mit dem jeweiligen Anbieter abzurechnen.

Die Jobcenter A, C, F und G rechneten direkt mit dem Anbieter der Lernförderung ab. Die Jobcenter B, D, E und H übertrugen die Abrechnung an die jeweilige Kreis- bzw. Stadtverwaltung und waren deshalb in das Abrechnungsverfahren nicht eingebunden. Diese Trennung zwischen Bewilligung und Abrechnung der Leistungen ging beispielsweise in den Jobcentern B und H so weit, dass die Jobcenter keine Kenntnis von der Abrechnung hatten und sich auch keine zahlungsbegründenden Unterlagen in der eAkte befanden<sup>19</sup>. Das Jobcenter H hat dieses Verfahren zum 31. Dezember 2020 beendet. Es begründete dies mit immer wiederkehrenden Problemen.<sup>20</sup> Seit dem 1. Januar 2021 ist das Jobcenter H wieder für Bewilligung und Abrechnung zuständig.

Unabhängig davon, wer für die Abrechnung der Lernförderung zuständig war, zeigte sich ein recht heterogenes Bild. Auch innerhalb der einzelnen Jobcenter und kommunalen Stellen wichen die Abrechnungsvorgänge stark voneinander ab, da jeder Anbieter unterschiedliche Rechnungen stellte. Eine Festlegung einheitlicher Standards für die Rechnungslegung und Abrechnung war nicht zu erkennen. Vielmehr nutzten die Jobcenter die weit gefassten Möglichkeiten des § 29 Absatz 1 und 3 SGB II und gewährten die im Bewilligungsbescheid festgesetzten monatlichen Beträge im Voraus, ohne eine entsprechende Abrechnung des Anbieters der Lernförderung abzuwarten.

---

<sup>18</sup> Vgl. Wissenschaftliche Dienste Dokumentation WD 6 - 3000 - 125/16, Kostenerstattung des Bundes für das Bildungs- und Teilhabepaket.

<sup>19</sup> Anlässlich unserer Prüfung wurden die Abrechnungsunterlagen der Stadtverwaltung für zuvor ausgewählte Fälle gescannt und in die eAkte übertragen.

<sup>20</sup> Beispielsweise richteten Leistungsberechtigte Fragen zur Abrechnung an das Jobcenter und mussten vom Jobcenter an die Stadt verwiesen werden.

Die bei der Prüfung eingesehenen Abrechnungsunterlagen ließen häufig nicht erkennen, für welches Fach und für wie viele Unterrichtsstunden die Abrechnung erfolgte. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob das Kind tatsächlich den Unterricht besuchte und ob der durchgeführte Unterricht dem bewilligten Umfang entsprach. Offensichtliche Diskrepanzen zwischen bewilligten und tatsächlich abgerechneten Stundensätzen fanden keine Beachtung.

Das Jobcenter G fasste Sammelabrechnungen unter der Kundennummer eines Anbieters zusammen, ohne diese Abrechnungen einer bestimmten Person zuzuordnen. Zuordnungskriterium war die besuchte Grundschule, auch wenn die Leistungsberechtigten mittlerweile eine weiterführende Schule besuchten. Dies erschwerte eine sachgerechte Zuordnung.

In Einzelfällen wichen die abgerechneten Stundensätze von den bewilligten Stundensätzen ab, ohne dass die Abweichung auffiel oder dokumentiert hinterfragt wurde. Das Jobcenter D deckelte die Kosten für die Nachhilfe bei nicht-professionellen Anbietern in Höhe von 10 Euro für 45 Minuten und bei professionellen Anbietern in Höhe von 20 Euro für 45 Minuten. Es legte aber in seiner Arbeitshilfe gleichzeitig fest: *„Abweichungen von bis zu 5 € pro Unterrichtseinheit können ohne weitere Prüfung und Begründung bewilligt werden.“*<sup>21</sup> Damit duldete das Jobcenter eine Kostensteigerung von 50 % je Unterrichtsstunde bei nicht-professionellen Anbietern und von 25 % bei professionellen Anbietern. Dies führte dazu, dass einige Anbieter grundsätzlich den um 5 Euro höheren Betrag als Entgelt für eine Nachhilfestunde angaben. Das Jobcenter ging hierauf nicht ein und übte kein Ermessen hinsichtlich der Abweichung aus.

## 7.3 Würdigung

Die Abrechnung der Lernförderung durch kommunale Stellen war nicht zu beanstanden, solange eine enge Zusammenarbeit zwischen dem die Lernförderung bewilligenden Jobcenter und der Kommunalverwaltung gewährleistet war und einvernehmliche Regelungen zur Leistungserbringung bestanden.

Die Übertragung der Abrechnung an die kommunalen Träger konnte insgesamt nicht überzeugen. So kam es im Jobcenter H hinsichtlich der Kommunikation mit den Beteiligten (Leistungsberechtigte, Schulen und Anbieter der Lernförderung) und zwischen dem Jobcenter und der Stadtverwaltung zu vermeidbaren Reibungsverlusten. Wegen des im Jahr 2021 vollzogenen Zuständigkeitswechsels zurück zum Jobcenter sollten diese inzwischen behoben sein.

Eine Zusammenfassung von Sammelabrechnungen unter der Kundennummer des Anbieters (Jobcenter G) haben wir für nicht sachgerecht gehalten. Dies erschwert die Überprüfung. Wir haben für die Abrechnung der Lernförderung Mindeststandards hinsichtlich der zahlungsbe gründenden Unterlagen für zwingend erforderlich gehalten. Die Rechnung des Anbieters

---

<sup>21</sup> Vgl. Leitfaden Nachhilfe, Jobcenter D, Stand: 21. November 2018.

muss eindeutig erkennen lassen für welche Person, welches Fach und welchen Zeitraum abgerechnet wird. Außerdem muss erkennbar sein, welchen zeitlichen Umfang und Preis die einzelne Unterrichtsstunde umfasste (45/60/90 Minuten) und ob Einzel- oder Gruppenunterricht erteilt wurde. Darüber hinaus muss aus der Rechnung ersichtlich sein, zu wie vielen Stunden die Leistungsberechtigten tatsächlich anwesend waren. Sofern in mehreren Fächern Unterricht erteilt wird, sind diese getrennt darzustellen. Gleichzeitig sind die zahlungsbe gründenden Unterlagen in jedem Fall zur eAkte des Leistungsberechtigten zu nehmen. Nur so ist gewährleistet, dass die Abrechnungsstelle prüfen kann, ob der bewilligte Umfang der Lernförderung eingehalten wurde. Gleichzeitig werden die Länder in die Lage versetzt, dass sie zukünftig die Ausgaben der kommunalen Träger im Sinne des § 46 SGB II eindeutig nachweisen und eine wirtschaftliche und sparsame Mittelverwendung belegen können. Für die Vergangenheit erscheint dies aufgrund unserer gewonnenen Erkenntnisse zumindest fraglich.

Die durch die Jobcenter festgesetzten Höchstgrenzen für die Stundensätze sollten sich an den regionalen marktgängigen Preisen orientieren. Sie sind nur in begründeten Ausnahmen im Einzelfall zu überschreiten. Die pauschale, vom Einzelfall unabhängige und begründungsfreie Erhöhung des maximalen Stundensatzes durch das Jobcenter D förderte Mitnahmen durch den Anbieter der Lernförderung. Ebenso führte diese Vorgehensweise zu einer Ungleichbehandlung der Leistungsanbieter, die die Kostengrenzen beachteten. Eine Kommunikation der regionalen (professionellen) Anbieter untereinander ist wahrscheinlich. Deshalb wirkt es sich direkt auf die Preisentwicklung der Region aus, wenn Jobcenter erhöhte Stundensätze ohne Weiteres akzeptieren. Indem einige Leistungsanbieter die Ausnahme zur Regel machten und das Jobcenter die erhöhten Preise ohne weitere Prüfung gezahlt hatte, wurden die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO umgangen. Das Jobcenter sollte darauf hinwirken, dass die Beschäftigten sich an die Weisung halten und den erhöhten Betrag tatsächlich nur in Ausnahmefällen zahlen, die besonders zu begründen sind.

## 7.4 Stellungnahmen

Das Landesministerium B hat mitgeteilt, dass die gemeinsame Einrichtung B sei von dieser Feststellung des Bundesrechnungshofs nicht betroffen, da sie keine pauschalen Abrechnungen vornehme. Ergänzend hat es allgemein darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber ausdrücklich Pauschalabrechnungen zugelassen habe.

Das Landesministerium C hat mitgeteilt, es wolle die kommunalen Träger auf die Möglichkeit hinweisen, Höchstgrenzen der Förderung festzusetzen bzw. zu aktualisieren. Sofern Abweichungen von den Höchstsätzen bewilligt werden, müssten diese begründet werden.

Das Jobcenter D hat in seiner Stellungnahme gegenüber dem Landesministerium D darauf hingewiesen, dass es diese Regelung (pauschale Abweichungen vom Höchstsatz) seit dem Jahr 2018 praktiziere. Sie resultiere aus der sehr unterschiedlichen Infrastruktur im Landkreis.

Nach Angaben des Jobcenters F will es den Leistungsanbietern ein verpflichtendes Formular zur Abrechnung der Lernförderung zur Verfügung stellen. In diesem Zusammenhang hat es darauf hingewiesen, dass es für die weitere Nutzung des Fachprogrammes ALLEGRO erforderlich sei, dass die Bundesagentur die regionalen Jobcenter in die Lage versetze, die vorgenannten eigenen Formulare zu hinterlegen.

## 7.5 Abschließende Bewertung

Uns ist bewusst, dass der Gesetzgeber Pauschalabrechnungen zugelassen hat. Kommunale Träger können Pauschalabrechnungen mit Leistungsanbietern vereinbaren, wenn sie die voraussichtlich entstehenden Kosten realistisch schätzen können. Dabei haben sie das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Pauschalen müssen regelmäßig überprüft werden, da sich die zugrunde liegenden Schätzungen verändern können. Außerdem müssen auch Pauschalen angemessen im Sinne des § 28 Absatz 5 Satz 1 SGB II sein. Haben kommunale Träger mit einem Leistungsanbieter die pauschale Abrechnung vereinbart, ist eine nachträgliche Einzelabrechnung der in Anspruch genommenen Lernförderung entbehrlich.

Wir halten daran fest, dass finanzielle Risiken bestehen, wenn Jobcenter die Leistungen im Voraus auszahlen, ohne eine entsprechende Abrechnung des Anbieters der Lernförderung abzuwarten, und sich die zweckentsprechende Verwendung anschließend nicht nachweisen lassen.

Das Landesministerium C sollte die kommunalen Träger nicht nur auf die Möglichkeit hinweisen, Höchstgrenzen festzusetzen, sondern zugleich dafür werben, dass die kommunalen Träger hiervon auch Gebrauch machen. Wir stimmen dem Landesministerium zu, dass Bewilligungen, die von festgesetzten Höchstgrenzen abweichen, in jedem Fall begründet werden müssen. Wichtig ist auch, die Gründe für die Abweichung sorgfältig zu dokumentieren.

Wir verkennen nicht, dass eine unterschiedliche Anbieterstruktur im Land die Festsetzung von Höchstgrenzen schwierig gestalten kann. Die Möglichkeit von pauschalen Abweichungen ohne Prüfung im Einzelfall und Ermessensausübung, wie es das Jobcenter D praktiziert, erachten wir jedoch weiterhin als problematisch. Sofern die Anbieterstruktur im Landkreis so unterschiedlich ist, sollte der kommunale Träger dies in seinen Weisungen berücksichtigen. Er könnte für die unterschiedlichen Städte einzelne Höchstgrenzen festlegen. So würde er der unterschiedlichen Anbieterstruktur im Landkreis gerecht. Abweichungen von den Höchstgrenzen wären weiterhin im Einzelfall möglich.

Ein verpflichtendes Formular zur Abrechnung der Lernförderung halten wir für geeignet, damit die Abrechnungsstelle unter anderem prüfen kann, ob der bewilligte Umfang der Lernförderung eingehalten wurde. Wir greifen den Vorschlag des Jobcenters F auf und bitten die Bundesagentur zu prüfen, ob die Möglichkeit besteht, dass Jobcenter eigene Abrechnungformulare in ALLEGRO hinterlegen. Wir bitten die Bundesagentur ferner, uns über das Ergebnis unaufgefordert zu informieren. Wir werden die weitere Entwicklung im Blick behalten.

Das Jobcenter G und das Landesministerium G haben sich nicht geäußert. Mit seiner Vorgehensweise der Sammelabrechnung missachtet das Jobcenter G die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung. Es gewährleistet nicht, dass Ausgaben einer Person eindeutig zuzuordnen sind. Die Ausgaben sind damit nicht hinreichend begründet und belegt. Dadurch kann auch das Land die Mittel des kommunalen Trägers nicht belegen und gegenüber dem Bund nicht nachweisen. Das BMAS sollte ein Interesse daran haben, nur für solche Leistungen zu zahlen, die auch gegenüber den Leistungsberechtigten erbracht wurden. Mit der Praxis des Jobcenters G ist dies nicht sichergestellt. Wir bitten das BMAS, diesen Punkt gegenüber Landesministerium G und Jobcenter G weiterzuverfolgen. Wir schließen den Punkt an dieser Stelle ab, werden die Problematik aber in einem Nachfrageverfahren erneut aufgreifen.

## 8 Fehler blieben aufgrund nicht vorhandener Fachaufsicht häufig unerkannt

### 8.1 Ausgangslage

Fachaufsicht ist ein wesentliches Element der Kontrolle und Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Vorrangiges Ziel der Fachaufsicht ist es, das rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltungshandeln sicherzustellen. Dazu zählen insbesondere die hohe Qualität bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und eine rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie die Lenkung von Ermessensentscheidungen.

### 8.2 Feststellungen

In den Jobcentern A, B, E und H war die Lernförderung nicht Gegenstand der Fachaufsicht. Die Jobcenter begründeten dies überwiegend damit, dass in der Vergangenheit keine Fehler aufgefallen seien. Das Jobcenter E teilte mit, dass sich die Fachaufsicht erübrige, weil „die Schulverwaltung Herrin des Verfahrens“ sei.

Die Jobcenter C, D, F und G führten eine stichprobenhafte Fachaufsicht für die Lernförderung durch.

### 8.3 Würdigung

Insbesondere die Qualität und Rechtmäßigkeit der Bescheide, die Dokumentation der Entscheidungsgründe sowie Ermessensentscheidungen bildeten Fehlerschwerpunkte (Textziffer 6). Wir führten dies auch auf eine unzureichende Fachaufsicht zurück.

Die Fülle der festgestellten Fehler widerspricht den Aussagen der Jobcenter, auf Fachaufsicht könne verzichtet werden, weil in der Vergangenheit keine Fehler aufgefallen seien. Offenbar schätzten diese Jobcenter das Fehlerpotenzial falsch ein. Die Fachaufsicht sollte nicht aufgrund von Annahmen unterbleiben.

Aufgrund des festgestellten erheblichen Fehlerpotenzials in allen Jobcentern halten wir es dringend für erforderlich, die Lernförderung umgehend, konsequent und umfassend in die Fachaufsicht einzubeziehen.

## 8.4 Stellungnahmen

Das Jobcenter A hat dem Landesministerium A mitgeteilt, es habe das Thema in die Fachaufsicht aufgenommen.

Das Jobcenter B hat dem Landesministerium B zugesichert, das Thema Lernförderung in den Jahresprüfplan aufzunehmen.

Das Landesministerium C hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, es wolle mit den Trägern einen Fragenkatalog für eine zielgerichtete Fachaufsicht abstimmen. Es halte eine gezieltere Fachaufsicht in diesem Bereich für erforderlich.

Das Landesministerium E hat unsere Ansicht geteilt, dass eine Aufsicht zur Kontrolle und Steuerung der Leistungsgewährung unverzichtbar ist. Während das Thema bislang nicht in das Fachaufsichtskonzept des Jobcenters E einbezogen war, nehme der kommunale Träger die Hinweise zum Anlass, dieses künftig einzubeziehen. Aufgrund der überschaubaren Fallzahl halte er eine einmalige jährliche Sonderprüfung für ausreichend.

## 8.5 Abschließende Bewertung

Die Länder und die Jobcenter haben erkannt, dass Handlungsbedarf besteht. Die Jobcenter haben den Ländern zugesichert, das Thema Lernförderung in die Fachaufsicht einzubeziehen. Die Lernförderung in die Fachaufsicht zu integrieren, sehen wir als zielführend an, Fehler zukünftig zu minimieren. Wir werden uns zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob die Fachaufsicht tatsächlich verstärkt wurde und ob sich die Fehlerquote verringert hat. Mit diesem Hinweis schließen wir diesen Punkt ab.

## 9 Jobcenter hielten die Wirksamkeit der Lernförderung nicht nach

### 9.1 Ausgangslage

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 BHO) ist eines der zentralen Prinzipien für staatliches Handeln. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu beachten. Hierzu gehört auch die (abschließende) Erfolgskontrolle<sup>22</sup>.

Gemäß § 28 Absatz 5 SGB II erhalten Schülerinnen und Schüler unter bestimmten Voraussetzungen eine die schulischen Angebote ergänzende angemessene Lernförderung, um die nach den schulrechtlichen Bestimmungen festgelegten Lernziele zu erreichen. Es ist mithin zu fragen, ob die vorübergehende Leistungsschwäche durch die Lernförderung behoben werden konnte, also die Maßnahme – die bewilligte Lernförderung – effektiv war. Hierfür prüften wir, ob die Jobcenter den Erfolg der Lernförderung in Vermerken dokumentierten (beispielsweise durch Vermerk der aktuellen Zeugnisnote). War dies nicht der Fall, prüften wir, ob Leistungsberechtigte einen Folgeantrag auf Lernförderung stellten und sich hieraus Anhaltspunkte für die Wirksamkeit der Lernförderung ergaben.

### 9.2 Feststellungen

Lediglich das Jobcenter E teilte mit, dass das in die Förderung eingebundene Schulamt zum jeweiligen Schuljahresende bei den Schulen abfragt, ob das Klassenziel durch die gewährte Lernförderung erreicht wurde. Alle anderen Jobcenter gaben an, die Wirksamkeit der Lernförderung nicht nachzuhalten.

Das Sozialamt der Stadt B, welches durch Übertragung für die Abrechnung der Lernförderung zuständig ist, glich zumindest die bewilligten und abgerechneten Unterrichtsstunden ab. Diese Aufzeichnungen, die ebenfalls Rückschlüsse auf die Wirksamkeit zulassen, waren dem Jobcenter nicht bekannt. So teilte auch das Jobcenter B mit, die Wirksamkeit nicht zu untersuchen.

In 248 der 332 Fälle (75 %) lagen mindestens zwei Förderanträge vor und die Jobcenter bewilligten wiederholt, teilweise über mehrere Jahre, Lernförderung. In 28 dieser 248 Fälle (11 %) dokumentierten die Jobcenter den Erfolg der bisherigen Lernförderung nicht. Hierdurch konnten sie die Wirksamkeit der Lernförderung nicht nachhalten.

---

<sup>22</sup> Vgl. dazu: Demir in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO, Rn. 8 ff., 45 ff.

Zudem gelang es den Jobcentern nicht immer, zeitnah über den Antrag auf Lernförderung zu entscheiden. Die Schülerinnen und Schüler mussten zum Teil mehrere Monate auf die Entscheidung warten und konnten in dieser Zeit nicht daran arbeiten, ihre Defizite abzubauen.

Beispiel 3: Die Antragstellenden reichten am 13. Februar 2020 einen Folgeantrag beim Jobcenter H ein. Am 17. März 2020 forderte das Jobcenter ein Zeugnis bei den Antragstellenden an. Dieses legten die Antragstellenden am 25. März 2020 vor. Drei Monate später bewilligte das Jobcenter mit Bescheid vom 25. Juni 2020 die Lernförderung ab dem 1. August 2020 bis zum 30. September 2020. Der Beginn der Förderung fiel in die Sommerferien.

## 9.3 Würdigung

Lernförderung ist ein teures Instrument mit dem Ziel, insbesondere Schülerinnen und Schüler aus einkommensschwachen Haushalten durch Entwicklung und Entfaltung ihrer Fähigkeiten in die Lage zu versetzen, ihren Lebensunterhalt später aus eigenen Kräften bestreiten zu können.<sup>23</sup>

Vor diesem Hintergrund war es unverständlich, dass die Jobcenter die Wirksamkeit dieses Instruments nicht hinterfragten. Sie dokumentierten die Wirksamkeit nur in rund einem Zehntel der Fälle. Dies ließ vermuten, dass sie die Wirksamkeit der Lernförderung nicht im Blick hatten. Selbst im positiven Fall des Jobcenters E ging die Abfrage zur Erreichung des Klassenziels vom Schulamt aus. In 75 % der Fälle gewährten die Jobcenter die Förderung teilweise sogar über mehrere Jahre. Hier stellte sich die Frage, aufgrund welcher Kriterien sie die Förderentscheidung trafen, wenn sie die Ergebnisse der vorangegangenen Förderung bei ihrer Folgebewilligung unberücksichtigt ließen. Spätestens mit einem Folgeantrag sollte sich das Jobcenter mit dem Erfolg der bisherigen Förderung auseinandersetzen.

Das Jobcenter B konnte die Erkenntnisse des Sozialamtes bei Folgebewilligungen nicht nutzen, da sie ihm nicht zur Verfügung standen und offensichtlich auch nicht bekannt waren. Solche Informationen sind jedoch wichtig, um den (künftigen) Bedarf beurteilen zu können. Nimmt beispielsweise eine geförderte Person weniger als die bewilligten Stunden in Anspruch, kann das darauf hindeuten, dass der bewilligte Stundenumfang zu großzügig bemessen wurde.

Auch die Qualität und Dauer der Bearbeitung in den Jobcentern haben Einfluss auf die Wirksamkeit: Das Beispiel belegt eindrücklich, dass die Dauer zwischen Antragstellung und Bewilligung negativen Einfluss auf den Erfolg der Förderung haben kann. Wird eine Lernförderung erst mehrere Monate nach Antragstellung bewilligt, kann trotz festgestellter Lerndefizite in dieser Zeit nicht daran gearbeitet werden, diese abzubauen. Dies wiederum hat negativen Einfluss auf die Wirksamkeit der Förderung insgesamt. Einen Förderbeginn wenige Tage vor

---

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 3/09, 4/09, Rn. 192.

Ende des Schuljahres, wie im Beispiel 3, sehen wir kritisch. Wir bezweifeln die Effektivität und Wirtschaftlichkeit einer solchen Förderung.

Der Gesetzgeber ist bei der Schaffung der Vorschrift des § 28 Absatz 5 SGB II nur von einem kurzzeitigen Bedarf ausgegangen.<sup>24</sup> In der Praxis wird sich dies für den betroffenen Personenkreis nicht immer realisieren lassen. Die Aufarbeitung von Lerndefiziten kann erfahrungsgemäß einige Zeit in Anspruch nehmen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn im häuslichen Bereich keine Unterstützung zu erwarten ist. Von einer Begrenzung der Förderdauer auf wenige Wochen haben wir deshalb abgeraten. Dies trägt gleichzeitig zur Verwaltungsvereinfachung bei, da sich die Zahl der Folgeanträge reduziert. Ebenso werden etwaige Lücken zwischen zwei Förderabschnitten geschlossen. Damit wird verhindert, dass erzielte Lernfortschritte verlorengehen. Im Rechtskreis SGB II kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Bedarfsgemeinschaft in der Lage ist, in Vorleistung zu gehen oder die Lernförderung aus eigenen Mitteln fortzusetzen.

Wir haben die Erwartung geäußert, dass die Jobcenter zukünftig verstärkt auf die Wirksamkeit ihrer bewilligten Förderungen achten.

## 9.4 Stellungnahmen

Das Jobcenter A hat gegenüber dem Landesministerium A kommuniziert, dass es die Mitarbeitenden für das Thema Nachhaltigkeit der Lernförderung sensibilisieren wolle.

Das Landesministerium B hat mitgeteilt, dass Abstimmungsgespräche zwischen kommunalem Träger und dem Jobcenter B geplant seien. Das Landesministerium B hat die Gesprächsbereitschaft ausdrücklich begrüßt. Darüber hinaus hat es ausgeführt, dass der vom Gesetzgeber im Jahr 2011 formulierte Grundsatz einer nur kurzzeitigen Lernförderung, nie den tatsächlichen Gegebenheiten entsprochen habe. Inzwischen stellten sich die Gerichte der Realität und lehnten eine langfristige Lernförderung nicht von vorneherein ab. Das Landesministerium B halte es in diesem Zusammenhang für praktikabler, im Einzelfall einen Wechsel des Anbieters der Lernförderung zu prüfen, als die Leistung trotz der Erforderlichkeit durch die Bescheinigung der Lehrkraft abzulehnen.

Das Landesministerium D hat geäußert, dass eine Dokumentation der Wirksamkeit sehr wünschenswert wäre, auch um das Instrument der Lernförderung besser bewerten zu können. Zudem böten sich möglicherweise Anhaltspunkte für eine gesetzliche Weiterentwicklung. Allerdings stelle sich in diesem Zusammenhang die Frage, woran sich die Wirksamkeit der Lernförderung messen lasse.

Das Landesministerium E wolle den anderen kommunalen Trägern im Land E das Vorgehen des Jobcenters E als Beispiel für eine Erfolgskontrolle aufzeigen.

---

<sup>24</sup> Vgl. Drucksache 661/10 vom 21. Oktober 2010, S. 170.

## 9.5 Abschließende Bewertung

Eine Sensibilisierung der Mitarbeitenden für das Thema Nachhaltigkeit und Wirksamkeit der Lernförderung sehen wir als wichtigen Schritt.

Den Vorschlag des Landesministeriums B, im Einzelfall einen Wechsel des Anbieters der Lernförderung zu prüfen, statt die Leistung trotz der Erforderlichkeit durch die Bescheinigung der Lehrkraft abzulehnen, erachten wir als sinnvoll. Allerdings ist auch hierfür die Beurteilung der Wirksamkeit der Lernförderung unerlässlich. Die Jobcenter müssen zunächst feststellen, dass die Lernförderung nicht wirksam ist, um auf einen Anbieterwechsel hinwirken zu können. Hierfür müssen die Jobcenter in der Lage sein zu bestimmen, ob die Lernförderung wirksam ist oder nicht.

Zu den Überlegungen des Landesministeriums D, wie sich die Wirksamkeit der Lernförderung messen lasse, verweisen wir auf das Beispiel des Jobcenters E: Das in die Förderung eingebundene Schulamt fragt zum jeweiligen Schuljahresende bei den Schulen ab, ob das Klassenziel durch die gewährte Lernförderung erreicht wurde. Als weiterer Anhaltspunkt lässt sich die Verbesserung der Zeugnisnote heranziehen. Ebenso ist es möglich, bei Folgeanträgen abzufragen, ob die Lehrkräfte die bisherige Förderung als wirksam beurteilen.

Dass das Landesministerium E den kommunalen Trägern im Land E das Vorgehen des Jobcenters E als Beispiel für eine Erfolgskontrolle aufzeigen will, sehen wir positiv. Möglicherweise melden auch andere kommunale Träger bewährte Modelle zur Wirksamkeitskontrolle an das Landesministerium zurück. Der Austausch zwischen den kommunalen Trägern ist ein wichtiger Baustein in der Weiterentwicklung von Wirksamkeitskontrollen im Land E.

Wir erwarten, dass auch die Jobcenter, welche nicht Stellung genommen haben, Schritte unternehmen, um die Wirksamkeit der Lernförderung zu untersuchen. Wir werden uns zu gegebener Zeit hiervon überzeugen. Mit diesen Hinweisen schließen wir den Punkt ab.

## 10 Statistik zu BuT-Leistungen ist unvollständig

### 10.1 Ausgangslage

Seit Einführung der Leistungen für Bildung und Teilhabe im Jahr 2011 ist die Bundesagentur verpflichtet, über diese Leistungen zu berichten (§ 53 Absatz 1 und 3 SGB II). Die erforderlichen Daten für die Statistik erheben die zuständigen Träger<sup>25</sup> der Grundsicherung (§ 51b

---

<sup>25</sup> Bundesagentur sowie die Kreise und kreisfreien Städte.

Absatz 1 SGB II). In der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II<sup>26</sup> sind die Merkmale festgelegt, die dafür zu erfassen und an die Bundesagentur zu übermitteln sind. Die kommunalen Träger und Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zKT) sind nach § 51b Absatz 2 SGB II verpflichtet, der Bundesagentur die entsprechenden Einzeldaten (u. a. unter Angabe der Kundennummer<sup>27</sup>) zu übermitteln.

Wie bereits unter Textziffer 1.1 ausgeführt, sind die Kreise und kreisfreien Städte die Träger der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Die Leistungen aus dem Bildungspaket können sowohl in den Jobcentern als auch unmittelbar von den kommunalen Trägern<sup>28</sup>, (§ 44b Absatz 4 SGB II) erbracht werden.

Die Daten der gemeinsamen Einrichtungen werden direkt und zentral aus dem IT-Fachverfahren ALLEGRO für die Statistik-Verfahren gewonnen. Die Jobcenter zKT und die kommunalen Träger nutzen unterschiedliche IT-Fachverfahren<sup>29</sup> für die Gewährung und Auszahlung der Leistungen. Daher wurden für die Übermittlung Datenstandards und Datenlieferverfahren vereinbart. Die Jobcenter zKT nutzen XSozial-BA-SGB II und die kommunalen Träger XSozial-BA-SGB II – BuT. Die Statistik der Bundesagentur erstellt aus den unterschiedlichen Datenquellen integrierte Statistik-Daten für übergreifende Auswertungen. Lässt sich aufgrund von Abweichungen eine vom kommunalen Träger übermittelte Person keiner Person aus dem BA-IT-Fachverfahren eindeutig zuordnen, so können die Informationen zu Bildung und Teilhabe des kommunalen Trägers für diese Person nicht ausgewiesen werden.

Verschiedene Faktoren haben durch Besonderheiten der operativen Leistungsgewährung Einfluss auf die Aussagekraft der Statistik, beispielsweise

- die Möglichkeit der Leistungsgewährung in Form von Gutschein- oder Kartensystemen,
- Direktzahlungen an Leistungsanbieter,
- die Möglichkeit der rückwirkenden Bewilligung von Leistungen im Falle der Vorleistung durch die leistungsberechtigte Person (§ 30 SGB II) oder
- die Gewährung von Leistungen der Bildung und Teilhabe durch die gemeinsame Einrichtung und den kommunalen Träger.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II §51 DatV) vom 12. August 2010, zuletzt geändert durch Artikel 39 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (BGBl. I Seite 2854).

<sup>27</sup> Die Kundennummer ist ein eindeutiges Merkmal, über das eine Person im SGB II-Bezug identifiziert werden kann.

<sup>28</sup> Nach dem Methodenbericht der Statistik der Bundesagentur für Arbeit zur Statistik zu Bildung und Teilhabe nach dem SGB II vom September 2015 gab es zum Zeitpunkt der Datenlieferung zum 3. Quartal 2013 92 gemeinsame Einrichtungen, die die Gewährung für eine, mehrere oder auch alle Leistungsarten an die kommunalen Träger übertragen hatten. Mit Stand August 2015 übermittelten neun der kommunalen Träger keine Daten.

<sup>29</sup> Bei gemeinsamen Einrichtungen kommen die Daten aus dem IT-Fachverfahren ALLEGRO. Bei den zugelassenen kommunalen Trägern und den Trägern, denen die Aufgaben übertragen wurden, gibt es mehrere unterschiedliche IT-Verfahren, z. B. OPEN/PROSOZ, comp.ASS, LÄMMkom, AKDB, KDN.sozial).

<sup>30</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht, September 2015.

## 10.2 Feststellungen

Im Mai 2021 stellte die Bundesagentur die Statistik für die Leistungen der Bildung und Teilhabe von der monatlichen Berichterstattung des Bestands an Leistungsberechtigten mit Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe auf eine jährliche Berichterstattung von Anwesenheitsgesamtheiten dieser Leistungsberechtigten um. Damit verbessere sich die Interpretierbarkeit der Statistik zu Bildung und Teilhabe. Die Anwesenheitsgesamtheiten geben an, wie viele Leistungsberechtigte innerhalb eines Kalenderjahres mindestens in einem Monat einen Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe hatten. Nach Angaben der Bundesagentur sei damit eine differenzierte Betrachtung der Plausibilität der einzelnen Leistungsarten möglich.

Die Bundesagentur gab am 21. Juni 2021 eine korrigierte Fassung der im Mai 2021 veröffentlichten Statistik heraus. Wir werteten diese Statistik aus:

Im Jahr 2019 gab es rund 2,95 Mio. und im Jahr 2020 rund 2,91 Mio. Leistungsberechtigte (LB) im Alter von unter 25 Jahren (Jahresanwesenheitsgesamtheit) mit einem Anspruch auf Leistungen der Bildung und Teilhabe. Angaben über die Höhe der gewährten Leistungen sind in der Statistik nicht enthalten.

Darunter waren rund 1,55 Mio. Leistungsberechtigte unter 25 Jahren, die Anspruch auf mindestens eine Leistung zu Bildung und Teilhabe hatten. Davon entfielen im Jahr 2020 auf die Leistungsart Lernförderung 206 376 Personen.

Betrachtet man die Jobcenter gE und zKT isoliert, so gab es im Bereich von zehn Jobcentern keine Eintragungen, da aus Datenschutzgründen und Gründen der statistischen Geheimhaltung Zahlenwerte von eins oder zwei nicht aufgeführt sind.<sup>31</sup> Bei weiteren sieben Jobcentern waren für das Jahr 2020 keinerlei Zahlen verfügbar oder es lagen keine plausiblen Daten (siehe Abbildung 1) vor. Dies betraf allesamt den Bereich der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung, wobei zu den Gründen nichts weiter ausgeführt war.

---

<sup>31</sup> Diese Jobcenter sind in der Statistik mit einem Bindestrich „-“ gekennzeichnet.

Abbildung 1:

## Anzahl Jobcenter mit unplausiblen Daten zur Leistungsart Lernförderung

| Jahr | Leistungsart Lernförderung |
|------|----------------------------|
| 2016 | 13                         |
| 2017 | 11                         |
| 2018 | 12                         |
| 2019 | 7                          |
| 2020 | 7                          |

Tabelle: eigene Aufstellung Bundesrechnungshof

Quelle: Statistik Bundesagentur für Arbeit

Ebenso lagen keine Angaben zur Höhe der von den Trägern gewährten Leistungen für Bildung und Teilhabe vor.<sup>32</sup> Das BMAS gab im Sozialbericht 2021 lediglich an, dass den Kommunen seit dem Jahr 2011 auch Mittel über die Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft für die Erbringung von Leistungen des Bildungs- und Teilhabepakets bereitgestellt werden.

Ausweislich der Statistik der Bundesagentur zu „Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II (Jahreszahlen)“ für das Jahr 2019<sup>33</sup> bestand für die Leistungen für Bildung und Teilhabe der Jobcenter gE und zKT noch keine vollständige Datenübermittlung zu den Ausgaben. Die Statistik führte die genannten Ausgabebeträge daher nur nachrichtlich auf. Diese nachrichtlichen Angaben fließen **nicht** in die Gesamtsumme der Ausgaben für aktive und passive Leistungen im SGB II ein. Die Bundesagentur führte ergänzend aus, dass aus diesem Grund keine Summen für Deutschland gebildet werden konnten. Auch ein Vorjahresvergleich war nur eingeschränkt möglich.

Für die Bereiche von vier Jobcentern lagen für das Jahr 2019 keine (nachrichtlichen) Angaben zu den Ausgaben der Leistungen für Bildung und Teilhabe vor. Die Angaben eines Jobcenters gE wurden sogar nachträglich als unplausibel eingestuft.

Darüber hinaus erschwerten nach Abgaben der Bundesagentur die rechtlichen Änderungen durch das Starke-Familien-Gesetz im Jahr 2019 und deren Auswirkungen auf die Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe in der Praxis, vor allem die neu eingeführten Möglichkeiten der konkludenten Leistungsgewährung.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Vgl. Sozialbericht 2021 – Teil B, Nummer 2.3.15 Grundsicherung für Arbeitsuchende und sonstige Arbeitsförderung, S. 62.

<sup>33</sup> Die Angaben zum Berichtszeitraum des Kalenderjahres 2019 wurden am 27. Januar 2021 erstellt.

<sup>34</sup> Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Methodenbericht, Mai 2021.

## 10.3 Würdigung

Die Berichterstattung und Statistik zu den Leistungen für Bildung und Teilhabe sind seit Jahren unvollständig und fehlerhaft, obwohl § 51b SGB II die verschiedenen Träger zur Lieferung von Daten verpflichtet. Die Bundesagentur hat zwar Grundlagen für die geeigneten Datenstandards und Datenlieferverfahren geschaffen. Dennoch liefern einige Träger keine oder fehlerhafte Daten für die verschiedenen Statistiken. Die Ursachen hierfür können vielschichtig sein. Ungeachtet dessen, ob Träger Daten fehlerhaft bearbeiten und nicht vollständig erfassen, Daten nicht im vereinbarten Format geliefert werden, Fehler bei der Datenlieferung auftreten oder Träger ihrer Datenlieferverpflichtung nicht nachkommen, haben wir es für nicht hinnehmbar befunden, dass seit Jahren keine vollständigen und verlässlichen statistischen Daten für den Bereich der Leistungen für Bildung und Teilhabe vorlagen. Auch wenn die Anzahl der Jobcenter mit unplausiblen Daten seit dem Jahr 2016 zurückgegangen ist, wies die Umstellung der Statistik der Bundesagentur auf eine Anwesenheitsgrundgesamtheit immer noch Lücken auf. Dem BMAS müssten diese Missstände durch die im halbjährlichen Turnus stattfindenden Sitzungen des Expertenkreises Arbeitsmarkt- und Grundsicherungsstatistik<sup>35</sup> bei der Bundesagentur bekannt sein. Wir konnten nicht erkennen, dass es auf die jeweiligen Träger einwirkt, damit diese vollständige Daten liefern.

Die Leistungen für Bildung und Teilhabe stehen im Blickpunkt von Politik, Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit. Daher kommt den von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Statistiken eine große Bedeutung zu. Valide Daten sind für eine sachgerechte Diskussion und politische Entscheidungen unverzichtbar. Allerdings sah selbst die Bundesagentur wegen der Besonderheiten der operativen Leistungsgewährung bereits seit April 2015 eine eingeschränkte Aussagekraft der Statistiken. Diese Besonderheiten bestanden auch nach Inkrafttreten des Starke-Familien-Gesetzes fort, sie wurden sogar noch verstärkt.

Ebenso lagen bis zum Abschluss der Erhebungen keine verlässlichen Angaben zu den jährlichen Ausgaben für die Leistungen für Bildung und Teilhabe vor. Es stellte sich daher unweigerlich die Frage, ob die Abrechnungen der Träger, der kommunalen Träger mit den Ländern und die Erstattung zwischen den Ländern und dem Bund im Hinblick auf die Leistungen aus dem Bildungs- und Teilhabepaket nicht auch mit Fehlern behaftet waren.

Wir haben das BMAS gebeten darzulegen, warum seit dem Jahr 2015 immer noch keine verlässlichen Statistiken für die Leistungen des Bildungspakets im Hinblick auf Fallzahlen und Ausgaben vorliegen. Wir haben das BMAS aufgefordert, sich mit den Ländern ins Benehmen

---

<sup>35</sup> An den Sitzungen nehmen neben dem BMAS Vertreter aus statistischen Ämtern und Stellen des Bundes, aus Ländern und Kommunen, aus Arbeits- und Sozialministerien der Länder, aus kommunalen Spitzenverbänden, des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Deutschen Vereins, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) teil. Ziel ist die Förderung der Transparenz und das Verständnis über die Statistiken der Bundesagentur sowie die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit bei der Nutzung der Statistiken (siehe Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Qualitätsbericht zur Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II vom 18. März 2020, Seite 17).

zu setzen und dafür Sorge zu tragen, dass die Ursachen für die Fehler in den Statistiken abgestellt und notwendige Verfahrensverbesserungen eingeleitet werden.

## 10.4 Stellungnahmen

Das BMAS hat mitgeteilt, dass die von den Ländern gemeldeten Ausgaben für Bildung und Teilhabe entsprechend § 46 Absatz 11 Satz 4 SGB II für das Jahr 2020 bei 708,2 Mio. Euro lagen. Das BMAS hat unsere Einschätzung geteilt, dass die Qualität der Statistik zu Bildung und Teilhabe im SGB II verbesserungswürdig ist. Die Statistik der Bundesagentur befinde sich in einem kontinuierlichen Austausch mit den meldenden kommunalen Trägern. Das BMAS habe bereits im März 2020 in der Arbeitsgruppe „Steuerung SGB II“ des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II angeregt, in der Unterarbeitsgruppe „Daten und Kennzahlen“ über eine bessere statistische Abbildung der BuT-Leistungen im SGB II zu sprechen und gemeinsam zu prüfen, ob und welche Verbesserungen möglich seien. Aufgrund der Pandemie habe die Unterarbeitsgruppe bislang nicht getagt, eine erste Sitzung mit dem Thema BuT-Statistik SGB II sei für das Jahr 2021 vorgesehen.

## 10.5 Abschließende Bewertung

Das BMAS hat den Handlungsbedarf in Bezug auf die BuT-Statistik erkannt. Die von den Ländern gemeldeten Ausgaben von 708,2 Mio. Euro verdeutlichen die dringende Notwendigkeit, sich damit zu befassen. Wir erneuern daher unsere Forderung, dass es dafür sorgen muss, dass die notwendigen Verfahrensverbesserungen eingeleitet werden. Einen ersten Schritt hat das BMAS gemacht, indem es die Unterarbeitsgruppe „Daten und Kennzahlen“ beauftragt hat, eine bessere statistische Abbildung der BuT-Leistungen im SGB II zu prüfen. Der derzeitige Stand der Corona-Pandemie rechtfertigt keinen weiteren Aufschub mehr. Wir bitten, uns über die Ergebnisse der Unterarbeitsgruppe „Daten und Kennzahlen“ und die sich daran anschließenden Schritte unaufgefordert zu unterrichten. Damit schließen wir auch diesen Punkt ab.

# 11 Auseinanderfallen von Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung

Die Kommunen erfüllen als zKT oder gemeinsam mit der Bundesagentur als gE gesetzliche kommunale Aufgaben. Hierunter fällt die Gewährung von Leistungen für Bildung und Teilhabe. Der Bund entlastet die kommunalen Träger von den Kosten der Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II, indem nach § 46 Absatz 8 SGB II die diesbezügliche finanzielle Belastung der kommunalen Träger in die Gesamtbeteiligung

des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung einfließt.<sup>36</sup> Der Bund finanziert also zweckgebunden einen Teil der Leistungen für Bildung und Teilhabe durch die Bundesbeteiligung an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (§ 22 Absatz 1 SGB II).<sup>37</sup> § 46 Absatz 5 Satz 2 SGB II begrenzt die Gesamtbeteiligung des Bundes an den Kosten für Unterkunft und Heizung, auf insgesamt 74 %.<sup>38</sup> Die Finanzierungsverantwortung liegt somit überwiegend auf Bundesebene.

Die Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung der Leistungen für Bildung und Teilhabe obliegt hingegen den kommunalen Trägern (§ 44b Absatz 3 Satz 1 SGB II). Sie haben in ihrem Aufgabenbereich nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 oder 2 SGB II ein Weisungsrecht (§ 47 Absatz 3 Satz 2. 1. Halbsatz SGB II). Die zuständigen Landesbehörden führen die Aufsicht über die kommunalen Träger, soweit diesen nach § 44b Absatz 3 SGB II ein Weisungsrecht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen zusteht (§ 47 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Das bedeutet, dass die zuständigen Landesbehörden die Aufsicht über die kommunalen Träger führen, soweit deren Aufgabenbereich als Leistungsträger gemäß § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB II betroffen ist. Die Aufsichtsverantwortung für die Leistungen für Bildung und Teilhabe liegt damit auf Landesebene.

Der Bund trägt die überwiegenden Kosten, ohne dabei entsprechende Vollzugs- und Aufsichtsbefugnisse zu haben. Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung fallen somit bei den Leistungen für Bildung und Teilhabe auseinander. Das BMAS sieht die Verantwortung für Leistungen für Bildung und Teilhabe bei den Ländern. In seiner Stellungnahme hat es dazu ausgeführt, dass die Aufsicht in einigen Ländern als Rechtsaufsicht, in anderen Ländern als Fachaufsicht ausgestaltet sei. Daraus folge gleichzeitig, dass sich der Bund (im konkreten Fall das BMAS) insbesondere bei der Lernförderung mit Aussagen zur Umsetzung zurückhalte. Das BMAS hat zwar keinen unmittelbaren Einfluss darauf, dass sich die Bearbeitungsqualität verbessert obwohl der Bund die Leistungen für Bildung und Teilhabe zu einem überwiegenden Teil und mit erheblichen Mitteln finanziert. Es muss jedoch seine mittelbaren Einflussmöglichkeiten über den Weg der Bund-Länder-Konsultationen intensiver als bislang nutzen, um auf eine sachgerechte und wirtschaftliche Mittelverwendung hinzuwirken.

## 12 Fazit

Bei unserer Prüfung haben wir unterschiedliche Mängel festgestellt. Insbesondere die Qualität und Rechtmäßigkeit der Bescheide, die Dokumentation der Entscheidungsgründe sowie

---

<sup>36</sup> Vgl. Gagel/Wendtland, 84. EL Dezember 2021, SGB II § 46 Rn. 38.

<sup>37</sup> Zum Erstattungsverfahren vgl. Ausführungen in Textziffer 1.1.

<sup>38</sup> § 46 Absatz 5 Satz 3 SGB II bestimmt, dass die Gesamtbeteiligung des Bundes in landesspezifische Beteiligungsquoten aufgegliedert ist, und verweist für deren Höhe auf § 46 Absätze 6 bis 10 SGB II. Dabei ist nicht ausgeschlossen, dass die Bundesbeteiligung für einzelne Länder 74 % übersteigt, solange die Gesamtbeteiligung auf alle Länder bezogen diesen Wert unterschreitet. Vgl. Gagel/Wendtland, 84. EL Dezember 2021, SGB II § 46 Rn. 38.

Ermessensentscheidungen bildeten Fehlerschwerpunkte. Die Fehlerquote lag bei 76,2 %.<sup>39</sup> Eine Verbesserung der Bearbeitungsqualität ist dringend erforderlich. Lediglich vier der acht in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter prüften die Lernförderung stichprobenhaft bei der Fachaufsicht. Aufgrund des erheblichen Fehlerpotenzials in allen Jobcentern halten wir eine konsequente und umfassende Fachaufsicht bei diesem Thema für erforderlich.

In ihren Stellungnahmen haben einige Landesministerien Maßnahmen angekündigt und teilweise bereits umgesetzt, um der festgestellten Fehlerquote entgegenzuwirken. Die geplanten Schulungen der Mitarbeitenden, die angekündigten Anpassungen der Weisungen und die avisierten Verbesserungen bei der Fachaufsicht halten wir für geeignet, die Bearbeitungsqualität deutlich zu erhöhen. Wir behalten uns vor, uns in einer Kontrollprüfung davon zu überzeugen, ob die eingeleiteten Maßnahmen greifen und eine Verbesserung tatsächlich eingetreten ist.

Durch das Auseinanderfallen von Aufsichts- und Finanzierungsverantwortung drohen Erkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofs ins Leere zu laufen. Wir appellieren daher, seine Einflussmöglichkeiten zu nutzen, zu einer proaktiven Rechtsaufsicht im Dialog mit den Ländern überzugehen. Zu dieser gehört, dass das BMAS aktiv das Gespräch mit Ländern und Kommunen sucht und seine Rechtsauffassungen kommuniziert. Nur so kann es wirksam dazu beitragen, dass die bereitgestellten Bundesmittel für Leistungen für Bildung und Teilhabe sparsam und zweckentsprechend im Einklang mit der gesetzgeberischen Intention verwendet werden. Das BMAS sollte die fehlerfreie Umsetzung und Abrechnung der Leistungen für Bildung und Teilhabe überdies zu einem vorrangigen Thema der Erörterung mit den Ländern machen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem im Koalitionsvertrag vorgesehenen Föderalismusdialog. Wir werden diese Thematik weiterverfolgen und behalten uns vor, sie in unserer Berichterstattung an Parlament und Regierung aufzugreifen.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Prüfung ab.

Romers

Rammoser

---

<sup>39</sup> 253 von 332 erhobenen Fällen waren zu beanstanden, einige Fälle wiesen gleich mehrere unterschiedliche Fehler auf.