

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Heike Hänsel,
Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/12169 –**

Kritik an Verwendung der Mittel bei Einstiegskursen der Bundesagentur für Arbeit zulasten der Flüchtlinge

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit der durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24. Oktober 2015 eingeführten Regelung des § 421 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) wurde die Grundlage für spontan eingerichtete Einstiegskurse der Bundesagentur für Arbeit (BA) geschaffen. Die BA hatte die Möglichkeit erhalten, die Teilnahme von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern mit guter Bleibeperspektive an Sprachkursen zur Erlangung erster Kenntnisse der deutschen Sprache zu fördern. Darunter wurden allerdings lediglich Personen aus den Ländern Syrien, Iran, Irak und Eritrea gefasst. Die Eintritte in die Kurse mussten spätestens bis zum 31. Dezember 2015 erfolgen. Die Teilnahme an den Kursen war auf längstens acht Wochen begrenzt. Es konnten bis zu maximal 320 Unterrichtsstunden (8 Wochen x 40 Unterrichtsstunden je Woche) gefördert werden (www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/Einstiegskurse/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI782320).

Einem Medienbericht (ARD-Sendung FAKT vom 6. September 2016) zufolge hatte die BA Ausgaben, Auftragsvergabe und Erfolg der aus ihren Mitteln im Jahr 2015 initiierten Kurse evaluiert. Vom Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen der BA sind die Kurse stichprobenartig vor Ort daraufhin geprüft worden, ob und wie die Kurse tatsächlich durchgeführt wurden. Die Herausgabe des Prüfberichts gegenüber einem Redakteur des „Mitteldeutschen Rundfunks“ in einem Verfahren nach dem Informationsfreiheitsgesetz im August 2016 wurde „zeitlich begrenzt abgelehnt, weil die Ergebnisse Gegenstand der Prüfung der Einstiegskurse durch den Bundesrechnungshof sind und die Veröffentlichung des Prüfberichts Einfluss auf die Beratungen zwischen dem Bundesrechnungshof und der Bundesagentur für Arbeit haben könnte“ (Bundestagsdrucksache 18/10452). Kritisiert wird im Rahmen der ARD-Sendung „FAKT“, dass es kaum Qualitätsanforderungen und nur unzureichende Kontrollen gab und dass die Teilnehmerinnen- und Teilnehmerzahlen oft eingebrochen sind. Diese Kritik hielt die Bundesregierung in ihrem Bericht zwar an der einen oder anderen Stelle nachvollziehbar, rechtfertigt aber Unregelmäßigkeiten mit der damaligen Sondersituation und den besonderen Rahmenbedingungen (Ausschussdrucksache 18(11)746).

Doch auch der Bundesrechnungshof wirft der BA schwere Versäumnisse im Zusammenhang mit Deutschkursen für Flüchtlinge vor. In einem 43-seitigen Prüfbericht werden erhebliche Mängel bei der Ausführung und Abrechnung der Kurse festgestellt. So soll ein großer Teil der eingesetzten Mittel in Höhe von mehr als 300 Mio. Euro de facto ins Leere gelaufen sein. Die BA habe keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen, um den Erfolg der Einstiegskurse strukturiert zu prüfen. Die Kurse seien auch aufgrund der schlechten Qualität des Lernmaterials und der mangelnden Ausstattung der Kurse von schwindenden bis zur Kursauflösung führenden Teilnehmerzahlen geprägt gewesen (dpa vom 28. März 2017). Aus dem Abschlussbericht geht hervor, dass ungefähr bis zur Kursmitte nur noch 43 Prozent der angemeldeten Kursteilnehmer anwesend waren. Bezahlt wurden die Kursanbieter aber nach angemeldeten Teilnehmern, unabhängig davon, wie lange die Teilnehmer den Deutschkurs besucht hatten (www.mdr.de/fakt/deutschkurse-106.html). Kursträger nannten vor allem Umzüge in andere Unterkünfte, Termine im Zusammenhang mit dem Asylverfahren und bei Frauen vor allem fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten als Ursache für Kursabbrüche (Bundestagsdrucksache 18/10452). Ergebnis: „Wenig Erfolge, kaum Kontrolle, am Ende profitierten Raubritter – nicht unter den Flüchtlingen, aber unter den Bildungsanbietern“ (www.ndr.de/nachrichten/Kontrollverlust-bei-der-Arbeitsagentur,rechnungshof210.html).

1. Wie viele Träger haben nach Kenntnis der Bundesregierung wie viele Einstiegskurse für wie viele Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive durchgeführt bzw. abgerechnet?

Insgesamt haben 2 664 Träger 13 118 Einstiegskurse für 204 491 Teilnehmende bei der Bundesagentur für Arbeit abgerechnet.

2. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass unklar bleibt, wie viele Menschen in den Kursen tatsächlich gelernt haben, da keine Anwesenheitslisten geführt werden mussten (www.tagesschau.de/inland/arbeitsagentur-deutschkurse-101.html)?

Aufgrund der Tatsache, dass die Träger nicht verpflichtet waren, Anwesenheitslisten zu führen, ist nicht bekannt, wie viele der Teilnehmenden die Einstiegskurse regelmäßig besucht haben.

3. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die Träger Teilnahmebescheinigungen nur auf freiwilliger Basis ausstellten (www.tagesschau.de/inland/arbeitsagentur-deutschkurse-101.html)?

Die Einstiegskurse waren ein Angebot zum ersten Einstieg in den Erwerb der deutschen Sprache. Das Erreichen eines bestimmten Sprachniveaus war nicht vorgeschrieben. Daher wurden durch die Bundesagentur für Arbeit auch keine verpflichtenden Vorgaben zur Ausstellung einer Teilnahmebescheinigung gemacht.

4. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass viele Kurse aufgrund der schlechten Qualität des Lernmaterials und der mangelnden Ausstattung der Kurse von schwindenden bis zur Kursauflösung führenden Teilnehmerzahlen geprägt gewesen sind?

Es war das Ziel, in dem sehr engen Zeitkorridor möglichst vielen Flüchtlingen die Gelegenheit zu geben, erste Kenntnisse der deutschen Sprache zu erwerben. Dabei war abzuwägen zwischen konkreten qualitativen Vorgaben hinsichtlich der

Ausstattung und Durchführung der Kurse, die allerdings tendenziell die Umsetzung verzögert hätten, einerseits und der Notwendigkeit, das Programm angesichts des dringenden Bedarfs zeitnah starten zu lassen andererseits. Inwieweit Kursabbrüche durch konkretere Vorgaben hätten verhindert werden können, kann nicht abschließend beurteilt werden. Auch der Prüfbericht spricht an dieser Stelle nur von „möglicherweise“.

5. Warum wurden die von Kursträgern benannten, bereits vorab absehbaren Ursachen für Kursabbrüche, wie zwangsläufige Umzüge in andere Unterkünfte, Termine im Zusammenhang mit dem Asylverfahren und bei Frauen vor allem fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten, nicht im Sinne eines effektiven Mitteleinsatzes und einer effektiven Kursteilnahme durch entsprechende Anpassungen der Rahmenbedingungen behoben?

Auf die in der Fragestellung genannten möglichen Gründe für Kursabbrüche hatte die Bundesagentur für Arbeit keinen Einfluss. Anpassungen der Rahmenbedingungen waren wegen der kurzen Laufzeit der Regelung und dem Ziel, vor dem Hintergrund der damals hohen Flüchtlingszahlen kurzfristig einen ergänzenden Beitrag zur Sprachförderung zu leisten, zeitlich nicht möglich. Selbst wenn geflüchtete Menschen beispielsweise nach 200 Stunden den Kurs wegen eines Umzugs in eine neue Unterbringung abbrechen mussten, war dies nützlich, da auch in diesen Fällen erste Basiskenntnisse der deutschen Sprache vermittelt werden konnten.

6. Inwieweit sieht die Bundesregierung darin, dass teilweise Flüchtlinge ihren Aufenthaltsort wechselten – beispielsweise von der Erstaufnahmeeinrichtung in eine andere Unterkunft – und dann an beiden Orten in einem Einstiegskurs als Teilnehmer geführt wurden, einen ursächlichen Grund für Mehrfachabrechnungen (Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2017)?
7. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, dass über die mit Stand vom 24. März 2016 untersuchten acht Träger hinaus die Abrechnungen von weiteren Trägern auf mögliche Mehrfachabrechnungen untersucht wurden (Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2017)?

Die Fragen 6 und 7 werden gemeinsam beantwortet

Zunächst ist klarzustellen, dass die von der Bundesagentur für Arbeit festgestellten Doppelabrechnungen nicht die Abrechnung von Teilnehmenden in mehreren Kursen betrifft, sondern die Feststellung, dass die oder der gleiche Teilnehmende beim selben Träger mehrfach abgerechnet wurde (vgl. abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2017, Punkt 9.1). Doppelabrechnung bedeutet diesbezüglich den Versuch einer mehrfachen Förderung desselben Teilnehmenden durch einen Kursträger.

Nachdem der Bundesagentur für Arbeit durch ihren Prüfdienst bekannt geworden war, dass Kursträger auf ihren Abrechnungen Teilnehmende mehrfach abgerechnet hatten, wurden die Abrechnungen aller Träger auf mögliche Doppelabrechnungen hin geprüft (vgl. abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes vom 9. Februar 2017, Punkt 9.1 am Ende).

8. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis über den einen der acht untersuchten Träger (Stand: 24. März 2016), bei dem bei 4 110 Teilnehmern 650 mögliche Mehrfachabrechnungen ausgelesen und mit Stand vom 15. März 2016 19 Doppelzahlungen mit einem Finanzvolumen von ca. 32 000 Euro bereits ausgezahlt worden war (Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2017)?

Der Bundesagentur für Arbeit ist der Träger namentlich bekannt, bei dem bei 4 110 Teilnehmenden 650 mögliche Mehrfachabrechnungen ausgelesen worden sind. Gegen diesen Träger werden derzeit Rückforderungen geltend gemacht.

9. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis, in wie vielen Fällen es zu Doppelförderungen und Doppelabrechnungen gekommen ist?

Die Bundesagentur für Arbeit hat 1 771 Doppelungen im Sinne einer doppelten Bewilligung der Förderung durch mehrfache Angabe derselben oder desselben Kursteilnehmenden (auch in leicht abgewandelter Schreibweise) durch Kursträger festgestellt.

10. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis, in wie vielen Fällen von der BA das Geld zurückgefordert wurde?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, in wie vielen Fällen Geld zurückgefordert wurde. Aus den Finanzpositionen der Bundesagentur für Arbeit geht jedoch hervor, dass mit Stand 21. März 2017 Rückforderungen in Höhe von ca. 1,2 Mio. Euro zum Soll gestellt wurden, unabhängig vom Grund für die Rückforderung.

11. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnisse darüber, dass Träger so viele Asylbewerberinnen wie möglich angemeldet haben, um diese dann zwar auch abzurechnen, aber nicht entsprechend tatsächlich die Unterrichtung für diese Teilnehmerzahl gewährleistet zu haben (Abschlussbericht des Prüfendienst für Arbeitsmarktdienstleistungen, Februar 2016)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse vor.

12. Inwieweit war es nach Kenntnis der Bundesregierung Ziel der Kurse, auch Säuglingen und Kindern die deutsche Sprache zu vermitteln (Abschließende Mitteilung des Bundesrechnungshofes an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 9. Februar 2017)?
13. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die BA die Sprachkurse auch für Kinder zwischen 0 und 13 Jahren gezahlt hat, obwohl die Maßnahme als aktive Arbeitsmarktförderung gedacht gewesen ist?

Die Fragen 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Bei den Maßnahmen nach § 421 SGB III handelte es sich um eine Soforthilfemaßnahme im Kontext der Flüchtlingskrise, und es galt, unbürokratisch und pragmatisch zu agieren. Den Asylbewerber/innen sollten mit der Maßnahme erste Kenntnisse der deutschen Sprache für das Alltagsleben vermittelt werden. Die Förderung von Kindern war nicht beabsichtigt. Da die potenziellen Teilnehmenden in vielen Fällen ohne Ausweisdokumente nach Deutschland kamen, erfolgte die geschäftspolitische Entscheidung der Bundesagentur für Arbeit, auf eine Altersgrenze zu verzichten; das hat dazu geführt, dass auch Kinder gefördert wurden.

14. In wie vielen Fällen haben sich nach Kenntnis der Bundesregierung Säuglinge auf den Anmelde Listen befunden?

Zu der Anzahl der Säuglinge auf den Anmelde Listen liegen der Bundesregierung keine Daten vor. Die Bundesagentur für Arbeit ermittelte jedoch die Anzahl der abgerechneten Kinder im Alter von 0 bis 3. Bundesweit wurden zum Stand 17. August 2016 389 Kinder im Alter von bis zu 3 Jahren von den Trägern zur Abrechnung gegeben. Davon sind 245 beantragte Erstattungen umgehend abgelehnt worden. In den übrigen Fällen wurde soweit möglich zurückgefordert.

15. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass die BA auf eine zunächst in ihren Vorgaben vorgesehene Altersbeschränkung verzichtet und damit akzeptiert habe, dass den Trägern die Kursteilnahme von Kindern und Säuglingen erstattet wird?

Auf die Antwort zu den Fragen 12 und 13 wird verwiesen.

16. Inwieweit teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Bundesagentur ein Mindestmaß an Regelungen hätte treffen oder beibehalten müssen, um einen zweckentsprechenden Einsatz der Beitragsmittel der Arbeitslosenversicherung trotz des unbestritten engen Zeitkorridors zur Umsetzung der Einstiegskurse sicherzustellen?

Aus Sicht der Bundesregierung ist die Kritik an der Umsetzung - im Nachhinein betrachtet - nicht unberechtigt. Die gemachten Erfahrungen sprechen dafür, dass es im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sachgerecht gewesen wäre, mehr Kriterien für die Umsetzung vorzusehen (z. B. einen maximalen Kostensatz für die Abrechnung, eine Altersgrenze für die Teilnehmenden und eine laufende Teilnehmererfassung durch die Träger). Die Art und Weise der Umsetzung der Einstiegskurse ist allerdings auch der besonderen Situation im Herbst des Jahres 2015 geschuldet.

Vor dem Hintergrund der damaligen Sondersituation mit besonders hohen Flüchtlingszahlen, der kurzfristigen Einführung der Regelung und dem eng begrenzten Zeitraum für die Durchführung der Einstiegskurse ist es nachvollziehbar, dass die BA die Kurse zunächst mit weniger Vorgaben als bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten umgesetzt hat. Außerdem sollte nicht unberücksichtigt bleiben, dass die von der BA nachträglich ergriffenen Maßnahmen auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofs dazu beigetragen haben, Unregelmäßigkeiten im Abrechnungsverfahren aufzudecken und abzustellen.

Deutsche Sprachkenntnisse sind Voraussetzung für die Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Daher bleibt das Engagement der Bundesagentur für Arbeit, mit den Einstiegskursen einen Beitrag dazu zu leisten, anzuerkennen. Dem hat sich auch der Bundesrechnungshof in seinem Fazit bei aller Kritik angeschlossen und das Prüfungsverfahren abgeschlossen.

17. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass eine kontinuierliche Teilnahme zumeist von jenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern erfolgte, die nicht mehr in einer Erstaufnahmeeinrichtung waren, sondern bereits in längerfristig zugewiesenen bzw. bereitgestellten Unterkünften untergebracht waren (Abschlussbericht des Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen, Februar 2016)?

Der Bundesagentur für Arbeit liegen ausschließlich die Kenntnisse aus den Prüfungen durch den Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen vor. Die geprüften Kursträger teilten folgendes mit: Diejenigen Asylbewerber/-innen, die bereits in

einer für einen längeren Zeitraum vorgesehenen Unterkunft untergebracht waren, nahmen kontinuierlicher an den Einstiegskursen teil als Teilnehmende aus Erstaufnahmeeinrichtungen. Ein Ausschluss von Teilnehmenden aus Erstaufnahmeeinrichtungen hätte jedoch der Zielsetzung des Gesetzgebers widersprochen, wonach den Asylbewerbern/-innen schnell erste Kenntnisse der deutschen Sprache vermittelt werden sollten.

18. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass bei Trägern, die erstmals Weiterbildungsmaßnahmen durchführten, die Ausstattung eher schlecht war, die Anzahl der Plätze für die gemeldeten Teilnehmer nicht ausreichte und der Unterricht wenig an den Voraussetzungen der Teilnehmenden (Bildungsniveau, Analphabetismus, Vorkenntnisse in Deutsch etc.) ausgerichtet war, im Gegensatz zu den meisten etablierten Trägern, die eine bessere Qualität des Unterrichts sowie der Ausstattung und vorhandenen Raumkapazitäten sichergestellt haben (Abschlussbericht des Prüfdienst für Arbeitsmarktdienstleistungen, Februar 2016)?

Diese Feststellung ist zum Teil zutreffend und resultiert aus Sicht der Bundesagentur für Arbeit aus der Tatsache, dass die etablierten Träger über eine Zulassung verfügen müssen, um Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung durchführen zu können. Diese setzt auch entsprechende Räumlichkeiten voraus. Vor dem Hintergrund der extrem kurzen Zeitschiene, einem Engpass beim Lehrpersonal und der Möglichkeit, über den Kreis der etablierten Träger hinaus suchen zu können, wurde von der Bundesagentur für Arbeit auf dezidierte Vorgaben zu Inhalten, Methodik, Durchführung und Anforderungen an die Qualifizierung der Lehrkräfte verzichtet.

19. Inwieweit trifft es nach Kenntnis der Bundesregierung zu, dass es für Kursanbieter ausreichte, ihre Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit durch eine Eigenerklärung nachzuweisen, während sonst dafür eine Zulassung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder eine andere fachkundige Stelle zwingend vorausgesetzt wird (www.augsburger-allgemeine.de/politik/So-wurde-mit-Deutschkursen-fuer-Fluechtlinge-betrogen-id41057741.html)?

Eine Trägerzulassung war gesetzlich nicht gefordert. Damit sollte es vor dem Hintergrund des kurzen Zeitfensters für die Einstiegskurse ermöglicht werden, möglichst viele Träger und auch geeignete Einzelpersonen, zum Beispiel pensionierte Lehrkräfte, dafür zu gewinnen, Einstiegskurse anzubieten. Für diese Personen war eine Eigenerklärung vorgesehen. Bei Kursträgern wurde von der Bundesagentur für Arbeit als Nachweis für die erforderliche Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit auch die Vorlage einer Zulassung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder eine Trägerzulassung durch eine fachkundige Stelle im Sinne des § 176 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch akzeptiert, die für die Durchführung anderer Maßnahmen erteilt worden war. Bei Volkshochschulen wurde die Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit unterstellt.

20. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis, dass „Werber“ direkt in Asylbewerberheime gegangen sind, um unter einem Vorwand die Ausweise zu verlangen, diese kopiert und damit die vorzulegende Teilnahmebescheinigung in den Händen gehabt haben (www.augsburger-allgemeine.de/politik/So-wurde-mit-Deutschkursen-fuer-Fluechtlinge-betrogen-id41057741.html)?

Von einem derartigen, ggf. strafbaren Vorgehen ist der Bundesregierung nichts bekannt.

21. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie viele zivilrechtliche Verfahren seitens der BA gegen Träger von Einstiegskursen eingeleitet wurden (www.wiwo.de/politik/konjunktur/kurse-fuer-fluechtlinge-bundesagentur-fuer-arbeit-geht-gegen-sprachkurs-betrug-vor/19622810.html)?

Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit ist in der Kürze der Zeit eine konkrete Aussage zur Anzahl der zivilrechtlichen Verfahren, die gegen Träger der Einstiegskurse eingeleitet wurden, nicht möglich, da hierfür Erhebungen in ihren Dienststellen durchgeführt werden müssten.

22. Inwieweit hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, wie viele strafrechtliche Verfahren seitens der BA gegen Träger von Einstiegskursen eingeleitet wurden (www.wiwo.de/politik/konjunktur/kurse-fuer-fluechtlinge-bundesagentur-fuer-arbeit-geht-gegen-sprachkurs-betrug-vor/19622810.html)?

Die Bundesregierung hat keine Kenntnis darüber, wie viele strafrechtliche Verfahren seitens der Bundesagentur für Arbeit gegen Träger von Einstiegskursen eingeleitet wurden. Deren Anzahl müsste nach Auskunft der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit erst in allen Dienststellen erhoben werden.

23. Inwieweit befürwortet die Bundesregierung, dass die im Rahmen des Berichts des Bundesrechnungshofes vorgebrachten Vorwürfe lückenlos aufgeklärt, die strafrechtliche Relevanz geprüft und Rückforderungen gezahlter Beiträge eingeleitet werden?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Bundesagentur für Arbeit die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes prüft und die erforderlichen Schritte einleitet.

24. Inwieweit sieht die Bundesregierung im Zuge des Berichts des Bundesrechnungshofes die Notwendigkeit personeller Konsequenzen in der BA?

Die Notwendigkeit personeller Konsequenzen in der Bundesagentur für Arbeit sieht die Bundesregierung nicht.

