



Abschließende Mitteilung

an den
Vorstand der
Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

der Internen ganzheitlichen Integrations-
leistung im SGB III (Inga)

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

Inhaltsverzeichnis		Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Rechts- und Weisungslage	6
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2	Fehlsteuerungen beim Zugang	9
3	Mängel bei der Kundenbetreuung	15
3.1	Erstgespräch	15
3.2	Eingliederungsvereinbarung	18
3.3	Kontaktdichte	19
3.4	Anleitende Unterstützung	21
4	Leistungen der aktiven Arbeitsförderung	23
5	Zusammenfassende Würdigung	31

0 Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) richtete ab dem Jahr 2012 in allen Agenturen für Arbeit (Agenturen) zusätzliche Mitarbeiterteams für die Interne ganzheitliche Integrationsleistung im SGB III (Inga) ein. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Agenturen Inga operativ umsetzen. Er hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 In 69 von 204 geprüften Fällen (34 %) erfüllten die Kunden die von der Bundesagentur festgelegten Zugangsvoraussetzungen (u. a. bestimmte Profillagen) für eine Übernahme in Inga nicht. 42 Kunden (21 %) nahmen Arbeit auf, bevor der vorgesehene Beratungsprozess begonnen hatte. Davon gehörten 22 Kunden zu den 69 Fällen, in denen die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllt waren. Die Bundesagentur hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel nachvollzogen und im Wesentlichen bestätigt. Sie hat angekündigt, die Fachaufsicht in den Agenturen zu verbessern. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Agenturen künftig ausschließlich den vorgesehenen Kundenkreis in Inga übernehmen (Nummer 2).
- 0.2 Mit Übernahme der Kunden in Inga geht die weitere Betreuung auf das Inga-Team der Agentur über. Erstgespräche der Teams mit den Kunden waren in 154 von 204 geprüften Fällen dokumentiert. In 87 Fällen (56 % der 154 Fälle) vergingen von der Übernahme bis zum Erstgespräch mehr als 14 Arbeitstage. Im Durchschnitt dieser 87 Fälle dauerte es 30 Arbeitstage, bis die Kunden eine erste persönliche Beratung erhielten. Die Bundesagentur hat angemerkt, dass sie den Orientierungswert von 14 Arbeitstagen erst Ende des Jahres 2014 eingeführt habe. Eingetretene Verzögerungen seien in Einzelfällen von den Kunden zu vertreten oder durch ungeplante Abwesenheit von Mitarbeitern begründet. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass es den Inga-Teams organisatorisch möglich sein sollte, mit neu übernommenen Kunden unverzüglich ein Erstgespräch zu führen. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Bundesagentur künftig einen zügigen Beginn des Integrationsprozesses sicherstellt (Nummer 3.1).

- 0.3 Die Integrationsberater schlossen in 24 von 204 geprüften Fällen (12 %) keine Eingliederungsvereinbarungen gemäß § 37 Absatz 2 SGB III mit ihren Kunden ab. Die Bundesagentur hat Mängel eingeräumt und will die Fachaufsicht in den Agenturen verstärken. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Agenturen einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sicherstellen (Nummer 3.2).
- 0.4 Jeder Integrationsberater soll 65 Kunden betreuen. Ein wesentliches Merkmal intensiver Kundenbetreuung ist die Regelmäßigkeit persönlicher Beratungen. Zwei Agenturen verzichteten darauf, ihren Integrationsberatern eine Mindestkontaktdichte vorzugeben. Eine Agentur legte fest, dass die Kunden mindestens im Abstand von zwei Monaten zu beraten sind. Bei der gegebenen Betreuungsrelation sollte es den Integrationsberatern möglich sein, ihre Kunden zumindest in monatlichen Abständen zu beraten. Die Bundesagentur hat diese Auffassung geteilt (Nummer 3.3).
- 0.5 Die Inga-Teams sollen ihren Kunden anleitende Unterstützung in Form von Gruppenberatungen und Gruppenseminaren anbieten. Die Inga-Teams von drei Agenturen führten vorübergehend keine eigenen Gruppenveranstaltungen durch. Wenn die Agenturen wesentliche Bestandteile von Inga nicht umsetzen, kann die Bundesagentur den von Inga erwarteten Erfolg nicht in vollem Umfang erzielen. Die Bundesagentur hat das vorübergehende Aussetzen der Gruppenveranstaltungen mit internen Fortbildungen ihrer Fachkräfte begründet. Sie erwarte, dass die Intensität und Qualität von Gruppenveranstaltungen der Inga-Teams nach Abschluss der Qualifizierungsmaßnahmen zunehmen werde. Dies werde sie mittels verstärkter Fachaufsicht und einer Berichtspflicht nachhalten (Nummer 3.4).
- 0.6 Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sowie Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber) setzen die Inga-Teams mit sehr unterschiedlicher Intensität ein. Der Einsatz dieser Leistungen kann die Integrationsergebnisse erheblich beeinflussen. Wir haben der Bundesagentur empfohlen, bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Inga auch die Kosten der aktiven Arbeitsförderung zu berücksichtigen.

sichtigen. Die Bundesagentur hat dies abgelehnt, ohne überzeugende Argumente vorzutragen. Wir empfehlen der Bundesagentur, die Förderpraxis der Inga-Teams aufmerksam zu beobachten. Die Bundesagentur hat sicherzustellen, dass die Integrationsberater Fördermittel maßvoll und wirtschaftlich einsetzen und ihre Ermessensentscheidungen schlüssig begründen (Nummer 4).

- 0.7 Solange es der Bundesagentur nicht gelingt, einen regelkonformen Zugang in Inga sicherzustellen, wird sie keine belastbaren Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Inga treffen können. Elementare qualitative Mängel bei der Kundenbetreuung in den Inga-Teams betrachten wir insbesondere im Hinblick auf den mit Inga verbundenen erhöhten Personalaufwand als nicht hinnehmbar. Die Bundesagentur hat die Qualität der Aufgabenwahrnehmung bezogen auf Inga in ihren Agenturen zu verbessern. Fehlentwicklungen muss sie frühzeitig erkennen um gegensteuern zu können. Die Bundesagentur hat angekündigt, die als Mängel erkannten Feststellungen aufzugreifen. Sie beabsichtige, Inga fachlich weiterzuentwickeln und die Dienstleistung durch Einbeziehen weiterer Zielpersonenkreise auszuweiten. Die damit verbundenen Übergabeprozesse werde sie durch verstärkte Fachaufsicht begleiten (Nummer 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Rechts- und Weisungslage

Die Vermittlung in Arbeit (§§ 35, 36 SGB III) gehört zu den Kernaufgaben der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Sie obliegt den örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit (Agenturen). Die Vermittlung in Arbeit hat Vorrang vor den Leistungen zum Ersatz des Arbeitsentgelts bei Arbeitslosigkeit. Der Vermittlungsvorrang gilt auch im Verhältnis zu den sonstigen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, es sei denn, die Leistung ist für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich (§ 4 SGB III). Die Agentur hat unverzüglich nach der Arbeitsuchendmeldung zusammen mit dem Arbeitsuchenden die für die Vermittlung erforderlichen beruflichen und persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und die Eignung festzustellen. Diese Potenzialanalyse erstreckt sich auch auf die Feststellung, ob und durch welche Umstände die berufliche Eingliederung voraussichtlich erschwert sein wird (§ 37 Absatz 1 SGB III). In einer Eingliederungsvereinbarung, die die Agentur zusammen mit dem Arbeitsuchenden trifft, werden für einen zu bestimmenden Zeitraum das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur, die erforderlichen Eigenbemühungen des Arbeitsuchenden und ggf. vorgesehene Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festgelegt (§ 37 Absatz 2 Satz 1 SGB III).

Die Bundesagentur entwickelte für die Arbeitsvermittlung ein Geschäftsprozessmodell, das die vier Phasen Profiling, Zielfestlegung, Strategiewahl sowie das Umsetzen und Nachhalten umfasst. Abhängig von den festgestellten Handlungsbedarfen und den Vermittlungschancen legen die Agenturen bei Arbeitsuchenden sogenannte Profillagen fest, die sie in integrationsnah oder komplex unterteilen. Schätzen die Agenturen eine Integration in den Arbeitsmarkt innerhalb von zwölf Monaten als unwahrscheinlich ein, legen sie eine komplexe Profillage fest.¹ Das von der Bundesagentur eingesetzte IT-Fachverfahren VerBIS soll den Vermittlungsprozess entsprechend der im 4-Phasen-Modell beschriebenen Vorgehensweise strukturieren und dokumentieren.

¹ Bundesagentur, „Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III)“, Stand 20. Dezember 2013. Die unterschiedlichen Profillagen hat der Bundesrechnungshof in Nummer 1.2 seiner vorläufigen Prüfungsmitteilung VI 2 – 2015 – 0842 vom 8. September 2015 tabellarisch dargestellt.

Die Interne ganzheitliche Integrationsleistung² im SGB III (Inga) hat die Bundesagentur in den Jahren 2012 und 2013 in allen Agenturen eingerichtet. Zielgruppe von Inga sind Personen mit komplexen Profillagen, deren Integration in Arbeit aufgrund vielfältiger Vermittlungshemmnisse erschwert ist. In den Agenturen zusätzlich eingesetzte Integrationsberater sollen diese Arbeitnehmerkunden intensiv betreuen. Ihr im Jahr 2011 zu Inga entwickeltes Fachkonzept³ modifizierte die Bundesagentur mit einer Geschäftsanweisung im Mai 2014.⁴ Durch Schärfen der Kundendefinition und Optimieren der Zugangssteuerung will sie das Integrationsergebnis verbessern und wirtschaftlichen Aspekten Rechnung tragen. Als Anlage zu der Geschäftsanweisung gab die Bundesagentur eine verbindlich anzuwendende Arbeitshilfe heraus.⁵ Die Agenturen hatten diese Regelungen spätestens ab dem 3. November 2014 umzusetzen.

Die Agenturen haben zusätzliche Personalkapazitäten erhalten, um Inga entsprechend der fachlichen Vorgaben in dezentraler Verantwortung durchzuführen. Die Bundesagentur qualifiziert die in den Agenturen eingesetzten Integrationsberater nach einem besonderen Konzept.⁶

Inga weicht in wesentlichen Punkten vom Standard-Geschäftsprozessmodell der Bundesagentur ab:

- Ein verbesserter Betreuungsschlüssel Integrationsberater zu Kunden von 1:65 räumt den Integrationsberatern mehr Zeit für den einzelnen Kunden ein. Außerhalb von Inga liegt der Betreuungsschlüssel bei rund 145 Kunden je Vermittlungsfachkraft.
- Die Kunden müssen den Kontakt nicht über ein Service-Center aufnehmen, sondern haben direkten Zugang zu ihrem Integrationsberater.
- Ein ganzheitlicher Betreuungsansatz ist an den individuellen Bedürf-

² In ihren internen Weisungen verwendete die Bundesagentur die Begriffe Integrationsleistung und Integrationsberatung synonym. In dieser Prüfungsmitteilung haben wir ausschließlich die Bezeichnung Integrationsleistung verwendet.

³ Fachkonzept „Interne ganzheitliche Integrationsleistung im SGB III“ (Inga) vom 8. März 2011 – SU III – Aktenzeichen 1070 / ... -

⁴ Geschäftsanweisung (HEGA) 05/2014 – 01 – gültig ab 20. Mai 2014

⁵ Arbeitshilfe zur Umsetzung der Internen ganzheitlichen Integrationsberatung im Bereich SGB III (Inga), Geschäftszeichen MI 11 – 5400.16, Stand Mai 2014.

⁶ Curriculum der Internen ganzheitlichen Integrationsberatung (Inga), herausgegeben von der Führungsakademie der Bundesagentur für Arbeit, Stand März 2015.

nissen der Kunden auszurichten.

- Ein engmaschiges Begleiten der Kunden soll es ermöglichen, das Integrationsziel durch ein Vorgehen in kleinen Schritten zu erreichen.
- Die Kunden sollen eine praktische anleitende Unterstützung erhalten, z. B. durch Gruppenseminare, Gruppenberatungen und assistierte Vermittlung (Begleitung zu Arbeitgebern sowie zu Behörden und Beratungsstellen). Diese Angebote gestalten die Agenturen in dezentraler Verantwortung.
- Die Agenturen können mit Inga auch solche Arbeitsmarktdienstleistungen erbringen, die die Bundesagentur sonst in ähnlicher Form als Maßnahmen nach § 45 SGB III bei Trägern einkauft (z. B. aktive Unterstützung bei der Stellensuche und beim Erstellen von Bewerbungsunterlagen). Hierfür sollen die Agenturen neben einem Raum für Gruppenaktivitäten einen separaten Raum mit Bewerber-PC vorhalten.

Zudem können die Inga-Teams Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III einsetzen.

Mit Inga will die Bundesagentur ihren gesetzlichen Vermittlungsauftrag wirksamer und wirtschaftlicher als zuvor erfüllen.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, wie die Agenturen Inga operativ umsetzen. Hierzu haben wir, unterstützt durch das Prüfungsamt des Bundes Hannover, vom 29. Juni bis 14. August 2015 örtliche Erhebungen bei sechs Agenturen durchgeführt. In den Agenturen war jeweils ein Inga-Team eingerichtet. In unsere örtlichen Erhebungen haben wir eine Stichprobe von 204 Kunden einbezogen. Gegenstand der Prüfung waren die Datensätze dieser Kunden aus den IT-Verfahren VerBIS, COSACH und eAkte sowie in den Dateiablagen der Agenturen gespeicherte Dokumente. Die geprüften Agenturen und Datensätze haben wir anhand von Daten zum Inga-Kundenbestand ausgewählt, die die Bundesagentur bereitgestellt hatte. In rund zwei Drittel der geprüften Fälle (139 von 204) hatten die Agenturen zum Zeitpunkt der Übergabe der Kunden in Inga die derzeit geltende Weisungslage (HEGA 05/14) anzuwenden.

Festgestellte Sachverhalte haben die Prüfer bei den örtlichen Erhebungen ausführlich mit Führungskräften der Agenturen erörtert.

Die Wirtschaftlichkeit von Inga hat der Bundesrechnungshof in einer gesonderten Prüfung untersucht.⁷

2 Fehlsteuern beim Zugang

2.1 Zugangs- und Ausschlusskriterien

Interne ganzheitliche Integrationsleistungen hat die Bundesagentur ausschließlich für einen bestimmten Personenkreis vorgesehen. Nach den Weisungen der Bundesagentur sollen die Vermittlungsfachkräfte der Agenturen dem Inga-Team Kunden zuweisen, bei denen folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Die in VerBIS zu dokumentierende Potenzialanalyse (§ 37 Absatz 1 Satz 1 SGB III) ergibt ein Entwicklungs- oder Stabilisierungsprofil (komplexe Profillage). Aufgrund festgestellter Handlungsbedarfe und Vermittlungshemmnisse ist eine Integration in Arbeit innerhalb von zwölf Monaten nicht zu erwarten.
- Aufgrund des Profilings ist als Handlungsstrategie Vermittlung in Arbeit festgelegt.
- Das Profiling weist Merkmale auf, aus denen sich die Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betreuung ergibt. Es muss mindestens einer der folgenden Vermittlungsschwerpunkte Inga vorliegen:
 - Hilfe zur Selbstsuche (intensives Bewerbungstraining, ggf. auch Vorbereiten auf Vorstellungsgespräche notwendig),
 - Intervention in die Stellenbesetzung (assistierte Vermittlung, d. h. persönliches Herstellen von Kontakten sowie Begleiten der Kunden zu Arbeitgebern, Behörden und Beratungsstellen notwendig),
 - Klärung beruflicher Perspektiven (intensive beraterische Unterstützung notwendig, um gemeinsam berufliche Alternativen über einen längeren Zeitraum zu erarbeiten),
 - besonderer Bedarf an motivierender persönlicher Unterstützung, um

⁷ vorläufige Prüfungsmittelung VI 2 – 2015 – 0842 vom 8. September 2015.

Resignation entgegenzuwirken und den Kunden für eine Arbeitsaufnahme zu motivieren.

- Durch die Übergabe in das Inga-Team verbessert sich die Prognose für eine Integration in Arbeit innerhalb von zwölf Monaten.

Eine Übergabe in das Inga-Team hat die Bundesagentur u. a. in folgenden Fällen ausgeschlossen:

- Der Kunde hat einen Antrag auf (aufstockende) Leistungen zum Lebensunterhalt nach dem SGB II gestellt oder bezieht solche Leistungen bereits.
- Es handelt sich um einen behinderten Menschen, die Voraussetzungen nach § 19 SGB III liegen vor oder sind noch zu prüfen.
- Der Kunde möchte primär eine Ausbildung aufnehmen.

Der Übergabe in das Inga-Team liegt eine Ermessensentscheidung der bislang zuständigen Vermittlungsfachkraft zugrunde. Die Entscheidung ist nach den Weisungen der Bundesagentur in Form eines Zuweisungs- oder Übergabevermerks in VerBIS zu dokumentieren.⁸

2.2 Feststellungen

Beim Prüfen der VerBIS-Datensätze von 204 in Inga-Teams betreuten Kunden haben wir festgestellt, dass in 69 Fällen (34 %) ein oder mehrere⁹ Zugangskriterien nicht erfüllt waren oder ein Ausschlusskriterium vorlag. Die höchste Fehlerquote im Übergabe- und Übernahmeprozess haben wir bei der Agentur C festgestellt (28 von 38 geprüften Kundendatensätzen, 74 %). Die Fehlerquoten bei den übrigen fünf geprüften Agenturen lagen zwischen 16 % und 34 %. Im Einzelnen haben wir Folgendes festgestellt:

- In 33 Fällen waren Angaben in Entwicklungsprofilen nicht schlüssig, weil sie in Widerspruch zu anderen Inhalten der VerBIS-Datensätze standen. Als begründende Angaben waren in den Profilings häufig nur

⁸ Nach Weisungslage vor Inkrafttreten der HEGA 05/14 war ein begründender Zuweisungsvermerk erforderlich. Nach HEGA 05/14 sind die Zuweisungsgründe im Profiling zu dokumentieren; darüber hinaus ist die Übergabeentscheidung in einem kurzen Vermerk in der VerBIS-Kundenhistorie zu dokumentieren.

⁹ Die Summe der nachfolgend genannten Fälle ist größer als 69, weil wir bei einer Reihe von Datensätzen mehrere Mängel festgestellt haben.

schematische Formulierungen oder Schlagworte vermerkt.

- In weiteren zehn Fällen waren zum Zeitpunkt der Übernahme in das Inga-Team Förder-, Aktivierungs- oder Marktprofile gespeichert. In acht dieser Fälle änderten die Integrationsberater die Profillage nachträglich auf Entwicklungsprofil. In einem weiteren Fall war kein Profiling gespeichert.
- Gespeicherte Profilings oder Zuweisungsvermerke enthielten in 17 Fällen keine konkreten Hinweise darauf, dass ein Vermittlungsschwerpunkt Inga und damit ein nachvollziehbarer Bedarf an besonderer Unterstützung gegeben waren.
- In zwei Fällen war die Handlungsstrategie Vermittlung nicht festgelegt.
- Zehn Datensätze enthielten keine Angabe, dass sich die Integrationsprognose durch Übergabe der Kunden in das Inga-Team verbessern würde.
- In fünf Fällen erkannten die Vermittlungsfachkräfte nicht, dass Ausschlussstatbestände (berufliche Rehabilitation, Bezug von Leistungen nach dem SGB II oder primärer Wunsch nach beruflicher Ausbildung) gegeben waren.
- In 31 Datensätzen waren keine Zuweisungs- oder Übergabeentscheidungen dokumentiert. Darunter befanden sich 22 Datensätze von Kunden, die das Inga-Team der Agentur C betreute. In 16 dieser 22 Fälle übernahmen die Integrationsberater Kunden, die die Zugangsvoraussetzungen aus unterschiedlichen Gründen nicht erfüllten (kein Profiling gespeichert, Förder-, Aktivierungs- oder Marktprofile angelegt, keine Angaben zu Vermittlungsschwerpunkten Inga gespeichert, Ausschlussstatbestände gegeben) und die ihnen von der jeweils betreuenden Vermittlungsfachkraft nicht zugewiesen worden waren.

Beispiele:

Beispiel 1

Das Inga-Team übernahm ohne Zuweisungsentscheidung einen erfolgreichen Absolventen einer beruflichen Fortbildungsmaßnahme (Weiterbildung zum Techniker Windenergietechnik). Der Kunde war marktgerecht qualifiziert. Er nahm rund einen Monat nach der Erstberatung eine selbstgesuchte Arbeit auf. Das Inga-Team war an dieser Integration

nicht beteiligt.

Beispiel 2

Der Kunde war 24 Jahre alt und verfügte über eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufserfahrung. Zuletzt war er auf Auslandsreisen als Helfer in der Gastronomie tätig. Eine Fachkraft der Agentur legte ein Entwicklungsprofil fest und vermerkte: „Im Helferbereich kann mit einer Integration innerhalb der nächsten 12 Monate gerechnet werden, unter der Voraussetzung, dass er sich ausreichend bemüht.“ Hinweise auf Vermittlungsschwerpunkte Inga enthielt das Profiling nicht. Das Inga-Team übernahm den Kunden am 19. Januar 2015. Ein Übergabevermerk war nicht dokumentiert. Der Vermerk zum Erstgespräch am 27. Januar 2015 enthielt keine Hinweise auf erschwerte Vermittelbarkeit und besonderen Unterstützungsbedarf. Der Kunde erhielt mehrere Vermittlungsvorschläge.

Beispiel 3

Der Kunde erhielt mehrere Vermittlungsvorschläge und suchte aktiv nach einem Arbeitsplatz. Die Übergabe in das Inga-Team wegen „Orientierungs- und Perspektivlosigkeit“ und „Bedarf an intensiver und motivierender beraterische Unterstützung“ (so Beratungsvermerk vom 9. Dezember 2014) war nicht schlüssig begründet. Das Inga-Team übernahm den Kunden am 9. Dezember 2014. Am 6. Januar 2015 nahm der Kunde eine selbst gesuchte Arbeit auf.

Beispiel 4

Der Kunde besaß eine abgeschlossene Berufsausbildung und Berufspraxis. Die Zuweisung in das Inga-Team am 22. Oktober 2014 war mit einem Bedarf an motivierender persönlicher Unterstützung begründet. Nach dem Inhalt des VerBIS-Datensatzes benötigte der Kunde eine solche Unterstützung nicht. Parallel zur Zuweisung in das Inga-Team gab die Vermittlungsfachkraft zwei Vermittlungsvorschläge aus, von denen einer zur Integration in Arbeit führte. Nachdem das befristete Beschäftigungsverhältnis geendet hatte, teilte der Kunde mit, er strebe ein duales Studium an und habe sich bereits dafür beworben.

Beispiel 5

Eine Vermittlungsfachkraft förderte zunächst eine kostenintensive Weiterbildungsmaßnahme (SAP-Qualifizierung) und zusätzlich ein Einzelcoaching zur Beratung und beruflichen Neupositionierung des Kunden. Ohne die Ergebnisse auszuwerten und den Kunden persönlich zu beraten, änderte die Vermittlungsfachkraft das Förderprofil in ein Entwicklungsprofil und übergab den Kunden am 17. Februar 2015 in das Inga-Team. Als Begründung vermerkte sie, der Kunde schaffe es "aufgrund von starker Perspektivlosigkeit nicht, eigenständig berufliche Alternativen zu entwickeln und zu verfolgen".

Beispiel 6

Die Kundin war 30 Jahre alt, ledig und ohne Kinder. Sie besaß einen Fachhochschulabschluss und mehrjährige Berufserfahrung als wissenschaftliche Mitarbeiterin. Maßgeblich für die Übergabe in das Inga-Team am 3. November 2014 war die Annahme, dass der Kundin bundesweite Mobilität nicht zuzumuten sei. Dies traf nicht zu, weil familiäre Bindungen im Sinne von § 140 Absatz 4 letzter Satz SGB III nicht gegeben waren. Die Kundin fand in Eigeninitiative einen neuen Arbeitsplatz. Der Arbeitgeber stellte sie Anfang Mai 2015 ein.

In 42 von 204 geprüften Fällen (21 %) stellten wir fest, dass in Inga-Teams übernommene Kunden bereits in Arbeit integriert waren, bevor ein Erstge-

spräch mit einem Integrationsberater zustande kam.¹⁰ In 22 dieser 42 Fälle waren Kriterien für eine Übergabe in die Inga-Teams nicht erfüllt.¹¹ In den übrigen 20 Fällen war die Übergabe in die Inga-Teams nach dem Inhalt der Datensätze zwar formal begründet. Tatsächlich bedurfte es aber keiner besonderen Betreuung, um diese Kunden in Arbeit zu integrieren.

Beispiele für Integrationen vor einem Erstgespräch im Inga-Team:

Beispiel 7

In VerBIS war kein Profiling angelegt und keine Übergabe in das Inga-Team vermerkt. Das Inga-Team übernahm den Kunden am 22. Februar 2015. Eine Beratung oder sonstige Vermittlungsaktivitäten waren nicht dokumentiert. Erster dokumentierter Kundenkontakt war die Abmeldung des Kunden in Arbeit am 4. März 2015.

Beispiel 8

Das Inga-Team übernahm den Kunden am 28. Juli 2014. Der Kunde war infolge eines zeitgleich mit der Zuweisung in das Inga-Team erteilten Vermittlungsvorschlags integriert, bevor ein Erstgespräch zustande kam. Er nahm am 4. August 2014 Arbeit auf.

Beispiel 9

Eine Vermittlungsfachkraft wies den Kunden einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III) bei einem Träger zu, die am 1. Dezember 2014 begann. Während der laufenden Maßnahme übergab sie den Kunden am 3. Dezember 2014 in das Inga-Team. Das Inga-Team übernahm den Kunden am 7. Januar 2015. Eine Erstberatung im Inga-Team kam nicht zustande, weil der Kunde am 26. Januar 2015 Arbeit aufnahm.

2.3 Würdigung

Die Agenturen steuerten den Kundenzugang in die Inga-Teams nicht den Weisungen der Bundesagentur entsprechend. Ihre Vermittlungsfachkräfte wendeten das vorgegebene Verfahren nicht ordnungsgemäß an, sie beachteten Zugangs- und Ausschlusskriterien nicht durchgängig. Sie übergaben den Inga-Teams zahlreiche Kunden, die nach den in VerBIS gespeicherten Daten keine besondere Unterstützung im Sinne der Inga-Konzeption benötigten. Integrationsberater einer Agentur übernahmen Kunden, die ihnen weder zugewiesen worden waren noch die Zugangsvoraussetzungen erfüllten.

Arbeitsaufnahmen noch vor dem ersten persönlichen Gespräch mit einem Integrationsberater belegen, dass Inga vielfach nicht notwendig war. Vielmehr reichten die Aktivitäten der allgemeinen arbeitnehmerorientierten

¹⁰ Siehe auch Nummer 3.1.2.

¹¹ Diese 22 Fälle sind in den o. g. 69 Fällen enthalten.

Vermittlung bereits aus, um die Kunden in Arbeit zu integrieren.

Die Agenturen müssen ihre Ressourcen so einsetzen, dass sie ihren Kunden eine bedarfsgerechte und fallangemessene Unterstützung bieten. Wenn die Agenturen Kunden in Inga-Teams betreuen, die nicht zum vorgesehenen Zielpersonenkreis gehören, beeinträchtigen sie die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Inga.

Die Bundesagentur hat Inga ausschließlich für einen besonders schwierig zu integrierenden Personenkreis eingerichtet und rechtfertigt damit den erhöhten Einsatz ihres Personals. Erfolg und Wirtschaftlichkeit von Inga leitet sie aus erzielten Integrationen her. Ein so hergeleiteter Erfolg ist aber verfälscht, wenn die Inga-Teams nicht nur den vorgesehenen Zielpersonenkreis, sondern auch nicht besonders schwierig zu vermittelte Personen betreuen.

Wir haben die Bundesagentur gebeten mitzuteilen, wie sie sicherstellen wird, dass die Agenturen künftig nur besonders schwierig zu integrierende Personen in Inga betreuen.

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat eingewendet, dass die geprüften Fälle überwiegend aus dem Jahr 2014 stammen würden. Ihre fachlichen Weisungen habe sie erst mit Blick auf Ende des Jahres 2014 geändert. Die Wirkung der Änderung sei daher erst bei Fällen aus dem Jahr 2015 feststellbar.

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass ihre Regionaldirektionen beim Sichten weiterer Einzelfälle Defizite bei der Dokumentation der Zugangsvoraussetzungen und Übernahmeentscheidungen festgestellt haben. Es sei nicht auszuschließen, dass die Erwartung, die Wirtschaftlichkeit permanent unter Beweis stellen zu müssen, auch zu Fehlanreizen führen könne. Den von uns festgestellten Fällen von Arbeitsaufnahmen vor Beginn des Beratungsprozesses sei die Bundesagentur fachaufsichtlich nachgegangen. Da die Agenturen Vermittlungsaktivitäten mit der Übergabe der Kunden in Inga nicht einstellen, könne es in Einzelfällen noch vor Beginn des Beratungsprozesses zu Arbeitsaufnahmen kommen. Grundsätzlich zeigten die Fälle allerdings Optimierungsbedarf beim Steuern des

Zugangs in Inga. Die Bundesagentur nehme unsere Kritik zum Anlass, die Qualität der Zugangssteuerung in den Agenturen verstärkt nachhalten zu lassen. Dabei festgestellter Qualifizierungsbedarf werde von den Agenturen gedeckt. Die Agenturen würden den Regionaldirektionen quartalsweise berichten.

2.5 Abschließende Würdigung

Den Einwand zur Aktualität der geprüften Sachverhalte weisen wir zurück. Die Fachkräfte der Agenturen hatten in rund zwei Dritteln der geprüften Fälle die aktuelle Weisungslage (HEGA 05/14) anzuwenden (siehe Nummer 1.2). Wir haben bei jeder Agentur den individuellen Zeitpunkt zugrunde gelegt, ab dem diese die aktuellen Regelungen nach eigenen Angaben in Kraft gesetzt hat. Dieser Zeitpunkt lag bei vier der sechs einbezogenen Agenturen noch vor dem von der Bundesagentur festgelegten Stichtag (3. November 2014).

Im Übrigen hat die Bundesagentur die von uns festgestellten Mängel nachvollzogen und im Wesentlichen bestätigt. Sie hat angekündigt, die Fachaufsicht in den Agenturen zu verbessern. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Ressourceneinsatzes erwartet der Bundesrechnungshof, dass die Agenturen künftig ausschließlich den vorgesehenen Kundenkreis in Inga übernehmen.

3 Mängel bei der Kundenbetreuung

3.1 Erstgespräch

3.1.1 Weisungslage

Die Zuständigkeit der allgemeinen arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung endet mit der Übernahme in das Inga-Team. Übernimmt das Inga-Team einen Kunden, ist es allein dafür verantwortlich, ihn weiter zu betreuen. Nach den Weisungen der Bundesagentur hat das Inga-Team mit neu übernommenen Kunden innerhalb von 14 Arbeitstagen ein erstes persönliches Beratungsgespräch zu führen. Die Bundesagentur bezeichnet diese Frist als Orientierungswert.¹²

¹² Nummer 3 der verbindlich anzuwendenden Arbeitshilfe Inga.

3.1.2 Feststellungen

Erstgespräche waren in 154 von 204 geprüften Fällen in VerBIS dokumentiert. Den Orientierungswert von 14 Arbeitstagen hielten die Inga-Teams der Agenturen in 87 der 154 Fälle (56 %) nicht ein. In diesen 87 Fällen vergingen durchschnittlich 30 Arbeitstage, bis die Kunden eine erste persönliche Beratung erhielten. Die Führungskräfte der Agenturen begründeten die Verzögerungen mit fehlendem Personal. Aufgrund laufender Inga-Qualifizierungen stünden die Integrationsberater nicht durchgehend zur Verfügung. Mehrere Agenturen nannten längere Erkrankungen oder Elternzeit einzelner Fachkräfte als weitere Ursachen.

Von 204 Kunden waren acht (4 %) bereits seit längerer Zeit im Bestand der Inga-Teams, ohne dass die verantwortlichen Integrationsberater ein Erstgespräch oder sonstige Aktivitäten dokumentiert hatten.

Beispiele:

Beispiel 10

Die langzeitarbeitslose Kundin befand sich seit 2. Juni 2014 im Bestand des Inga-Teams. Ein Zuweisungsvermerk und eine verbesserte Integrationsprognose durch Inga waren in VerBIS nicht dokumentiert. Der Datensatz enthielt keine Angaben zu einem Bedarf an Inga. Beratungen oder sonstige Eingliederungsaktivitäten der in VerBIS als Hauptbetreuerin eingetragenen Integrationsberaterin waren bis zu unseren örtlichen Erhebungen im Juli 2015 nicht dokumentiert.

Beispiel 11

Die Kundin war seit dem 1. Januar 2014 arbeitslos. Das Inga-Team übernahm die Kundin am 6. Januar 2014. Beratungsgespräche mit der Kundin waren in VerBIS nicht dokumentiert. Die Kundin bezog Arbeitslosengeld, bis der Anspruch auf diese Leistung am 30. Juni 2015 erschöpft war.

In 42 von 204 Fällen (21 %) nahmen die Kunden Arbeit auf, bevor die Integrationsberater ein Erstgespräch durchgeführt hatten (siehe Nummer 2.2).

3.1.3 Würdigung

Mit Inga verfolgt die Bundesagentur die Absicht, die Integrationschancen von Kunden mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen durch intensives Betreuen deutlich zu verbessern. Lange Wartezeiten zwischen Übergabe in das Inga-Team und tatsächlichem Beginn der Betreuung verzögern den Integrationsprozess und sind mit dem Anspruch des intensiven Betreuens

nicht vereinbar. Dies schadet nicht nur den Kunden, sondern auch der Versichertengemeinschaft. Bei verzögerter Integration verlängert sich der Bezug von Arbeitslosengeld, gleichzeitig verringern sich die Beitragseinnahmen der Bundesagentur. Insoweit beeinträchtigen lange Wartezeiten die Wirtschaftlichkeit von Inga.

Daher sollten die Agenturen einer zügigen Erstberatung in Inga hohe Priorität einräumen und ausreichende Beratungskapazitäten für diesen Zweck einplanen.

Ferner haben die Inga-Teamleitungen sicherzustellen, dass die Integrationsberater alle übernommenen Kunden tatsächlich betreuen. Mittels geeigneter Suchläufe in der IT-Anwendung VerBIS können sie dies mit geringem Aufwand feststellen.

3.1.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat dargelegt, dass sie das schnelle Terminieren und Durchführen von Erstgesprächen als grundsätzlich zielführend im Integrationsprozess betrachte, den Orientierungswert von 14 Arbeitstagen aber erst Ende des Jahres 2014 eingeführt habe. Überschreitungen des Orientierungswertes seien in Einzelfällen von den Kunden zu vertreten (Nichterscheinen oder Terminverschiebungen) oder durch ungeplante Abwesenheit von Mitarbeitern begründet. Auf unsere Feststellungen zu in Einzelfällen langfristig unterbliebenen Erstgesprächen und Integrationsaktivitäten ist die Bundesagentur nicht eingegangen. Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass sie die Fachaufsicht verstärken werde.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Wir betrachten die festgestellten Verzögerungen als nicht hinnehmbar. Bei einem Betreuungsschlüssel von 1:65 sollte es den Inga-Teams organisatorisch möglich sein, mit neu übernommenen Kunden unverzüglich ein Erstgespräch zu führen. Im Interesse der Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Inga erwarten wir, dass die Bundesagentur künftig einen zügigen Beginn des Integrationsprozesses sicherstellt.

3.2 Eingliederungsvereinbarung

3.2.1 Rechts- und Weisungslage

Nach § 37 Absatz 2 SGB III haben die Agenturen mit allen Arbeitsuchenden eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen. Für einen zu bestimmenden Zeitraum sind das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur, erforderliche Eigenbemühungen des Arbeitsuchenden und vorgesehene Leistungen der aktiven Arbeitsförderung festzulegen. Die Eingliederungsvereinbarung ist nach § 37 Absatz 3 SGB III sich ändernden Verhältnissen anzupassen; sie ist fortzuschreiben, wenn in dem Zeitraum, für den sie zunächst galt, die Arbeitsuche nicht beendet wurde. Sie ist spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit zu überprüfen. Die verbindlich anzuwendende Arbeitshilfe Inga der Bundesagentur enthält einen Hinweis auf die gesetzliche Regelung.¹³

3.2.2 Feststellungen

In 24 von 204 geprüften Fällen (12 %) war im VerBIS-Datensatz für den Zeitraum der Betreuung im Inga-Team keine Eingliederungsvereinbarung dokumentiert.¹⁴ Diesen Mangel stellten wir insbesondere bei der Agentur C fest; hier fehlte eine Eingliederungsvereinbarung in 14 von 38 geprüften Fällen. Durch eine VerBIS-Suchabfrage des aktuellen Inga-Kundenbestandes der Agentur C stellten wir fest, dass bei 60 von 299 Kunden (20 %) für den Zeitraum vom 1. Januar bis 13. Juli 2015 keine gültige Eingliederungsvereinbarung vorhanden war.

3.2.3 Würdigung

Das Abschließen der Eingliederungsvereinbarung ist eine zwingende gesetzliche Vorgabe. Die Eingliederungsvereinbarung soll den Eingliederungsprozess strukturieren und verbindlich gestalten. Nach dem Fachkonzept und der Arbeitshilfe Inga sollen die Integrationsberater ihre Kunden intensiv betreuen. Die für alle Kunden geltenden Mindeststandards wie das Abschließen von Eingliederungsvereinbarungen haben sie dabei in

¹³ Siehe Nummer 5 der Arbeitshilfe Inga.

¹⁴ Bei Fällen, in denen wegen Arbeitsaufnahme kein Erstgespräch zustande kam (siehe Nummer 2.2), haben wir das Fehlen von Eingliederungsvereinbarungen nicht beanstandet.

jedem Fall einzuhalten. Dass Integrationsberater in zahlreichen Fällen keine Eingliederungsvereinbarung abschlossen, ist nicht hinnehmbar. Zu den Aufgaben der Inga-Teamleitungen gehört es sicherzustellen, dass ihre Fachkräfte gesetzeskonform arbeiten. Dieser Verpflichtung kamen sie nicht in ausreichendem Maß nach.

3.2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass in Einzelfällen keine Eingliederungsvereinbarungen vorlagen. Um eine verbesserte Dokumentation zu erreichen, werde sie die Fachaufsicht in den Agenturen verstärken. Auf unsere Feststellungen bei der Agentur C ist die Bundesagentur nicht eingegangen.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ist keine reine Dokumentationsfrage. Vielmehr gehört die Eingliederungsvereinbarung zu den Grundbestandteilen einer gesetzeskonformen und zielorientierten Vermittlungsarbeit. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Agenturen einen ordnungsgemäßen Gesetzesvollzug sicherstellen.

3.3 Kontaktdichte

3.3.1 Ausgangslage

Ein wesentliches Merkmal einer intensiven Kundenbetreuung sind regelmäßige persönliche Beratungen. In ihrer Arbeitshilfe Inga stellt die Bundesagentur die Kontaktdichte in das Ermessen der Integrationsberater. Eine Mindestkontaktdichte haben die Agenturen in einem Kundenkontaktdichtekonzept dezentral festzulegen.¹⁵ Die geprüften Agenturen regelten die Mindestkontaktdichte unterschiedlich. Die Agentur B traf keine spezielle Regelung für Inga. Ihr Konzept für die allgemeine arbeitnehmerorientierte Vermittlung sah bei Kunden mit Entwicklungsprofil persönliche Beratungen im Abstand von mindestens sechs Monaten vor. Die Agentur D legte ebenfalls keinen speziellen Richtwert für eine Mindestkontaktdichte in Inga fest. Die übrigen geprüften Agenturen legten für Inga eine Mindestkon-

¹⁵ Siehe Nummer 5 der Arbeitshilfe Inga.

taktdichte von vier Wochen (Agentur E), einem Monat (Agenturen A und C) und acht Wochen (Agentur F) fest.

3.3.2 Feststellungen

Bei unseren örtlichen Erhebungen gingen wir vereinfachend von einer Mindestkontaktdichte von vier Wochen aus, bei der Agentur F abweichend von acht Wochen. Anhand der in VerBIS dokumentierten Beratungsvermerke stellten wir fest, dass die Inga-Teams der Agenturen diese Werte in 75 (37 %) von 204 Fällen nicht erreichten. Das Inga-Team der Agentur F erreichte die Kontaktdichte von acht Wochen in vier von 23 Fällen nicht.

Eine besonders hohe Anzahl von Abweichungen (23 von 42 geprüften Fällen) stellten wir bei der Agentur A fest. Die Führungskräfte der Agentur verwiesen auf fehlendes Personal im Inga-Team wegen Fortbildung und Krankheit (siehe auch Nummer 3.1.2).

3.3.3 Würdigung

Die Integrationsberater sollen Personen mit ausgeprägten Vermittlungshemmnissen intensiv betreuen, um so bald wie möglich eine Integration in Arbeit zu erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine regelmäßige und engmaschige persönliche Beratung der Kunden notwendig. In Anbetracht der gegebenen Betreuungsrelation von 1:65 sollte es den Integrationsberatern möglich sein, ihre Kunden zumindest in monatlichen Abständen persönlich zu beraten. Eine Mindestkontaktdichte von zwei Monaten betrachten wir mit Blick auf die Ziele, die die Bundesagentur mit Inga erreichen möchte, als nicht angemessen. Gleiches gilt, wenn Agenturen darauf verzichteten, eine Mindestkontaktdichte vorzugeben.

Auf langfristige personelle Engpässe im Inga-Team sollten die Agenturen so reagieren, dass sich dies nicht nachteilig für Inga-Kunden auswirkt. So könnten sie erwägen, vorübergehend weniger neue Kunden in Inga zu übernehmen.

3.3.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat unsere grundsätzliche Erwartung zur Kontaktdichte geteilt. Abweichungen seien im Einzelfall z. B. bei Teilnahme an einer

Coachingmaßnahme möglich. Eine wesentliche Ursache für die geringere Kontaktdichte in den Jahren 2014 und 2015 seien Ressourcenentzüge durch Fortbildungen der Integrationsberater gewesen. Die Regionaldirektionen werden sicherstellen, dass in der Regel alle 4 Wochen ein Kundenkontakt stattfindet.

3.3.5 Abschließende Würdigung

Aufgrund der Zusage der Bundesagentur erwarten wir, dass die Inga-Teams ihre Kunden künftig regelmäßiger und engmaschiger als bisher betreuen.

3.4 Anleitende Unterstützung

3.4.1 Weisungslage

Die Inga-Teams sollen ihren Kunden anleitende Unterstützung in Form von assistierter Vermittlung, Gruppenberatungen und Gruppenseminaren anbieten.¹⁶ Unter assistierter Vermittlung versteht die Bundesagentur eine vom Kunden erbetene Begleitung zu Dritten. Anlässe können z. B. Vorstellungsgespräche bei Arbeitgebern oder Termine bei Behörden sein.

Gruppenveranstaltungen sind von den Agenturen in eigener Verantwortung zu planen, durchzuführen und stetig zu optimieren. In der Arbeitshilfe Inga nennt die Bundesagentur beispielhaft eine Reihe möglicher Inhalte, u. a. Bewerbungstraining und EDV-Grundlagenschulung. Als Vorteile gegenüber externen Fördermaßnahmen bei Bildungsträgern sieht die Bundesagentur die passgenaue individuelle Gestaltung und schnelle Verfügbarkeit der Angebote an. Eine Dokumentation agenturinterner Gruppenveranstaltungen und deren Teilnehmer in der IT-Anwendung COSACH hat die Bundesagentur ausgeschlossen. In COSACH erfasst die Bundesagentur ausschließlich geförderte Maßnahmen bei Dritten und deren Teilnehmer.

Interne Gruppenveranstaltungen haben Vorrang gegenüber extern durchgeführten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III.¹⁷

¹⁶ Nummer 2.1 des Fachkonzepts Inga und Nummer 6 der Arbeitshilfe Inga.

¹⁷ Nummer 8 der Arbeitshilfe Inga.

3.4.2 Feststellungen

Die Inga-Teams gaben an, ihre Kunden wünschten eine assistierte Vermittlung nur selten. In den von uns geprüften VerBIS-Datensätzen fanden wir keine Hinweise auf assistierte Vermittlungen.

Die Inga-Teams von fünf der sechs in unsere örtlichen Erhebungen einbezogenen Agenturen boten eine Reihe von Gruppenveranstaltungen mit unterschiedlichen Inhalten an. Das Inga-Team der Agentur B führte ausschließlich Bewerberseminare durch. Eine zusammenfassende strukturierte Dokumentation der Veranstaltungen und Teilnehmer war in den Agenturen mangels eines entsprechenden IT-Verfahrens nicht verfügbar. Teilnehmerlisten bewahrten die Inga-Teams nicht auf. Sie verwiesen auf eine einzelfallbezogene Dokumentation in den VerBIS-Datensätzen der Kunden. Wir fanden in 18 von 204 geprüften VerBIS-Datensätzen (9 %) Hinweise auf eine Teilnahme an Gruppenseminaren oder Gruppenberatungen.

Bei unseren örtlichen Erhebungen im Juli und August 2015 erläuterten die Führungskräfte der Agenturen, das Vorbereiten, Durchführen und Nachbereiten von Gruppenveranstaltungen sei mit besonderem Aufwand verbunden; dies binde Personalkapazitäten, die die Inga-Teams vorrangig für Einzelberatungen benötigten. Aufgrund personeller Engpässe schränkten die Inga-Teams von drei Agenturen das Durchführen von Gruppenveranstaltungen vorübergehend ein. Die Agentur A setzte Gruppenveranstaltungen bis Ende des Jahres 2015 aus und wies Kunden bei Bedarf externen Maßnahmen nach § 45 SGB III zu. Die Agentur D gab an, Gruppenveranstaltungen voraussichtlich wieder ab September 2015 durchzuführen. Die Agentur B begann erst ab Juni 2014 Gruppenveranstaltungen anzubieten. Bis zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen führte sie ausschließlich Bewerberseminare mit insgesamt 44 Teilnehmern durch.

3.4.3 Würdigung

Die Bundesagentur geht davon aus, Kunden mit Inga erfolgreicher als durch das Beauftragen externer Bildungsträger betreuen zu können.¹⁸ Interne Gruppenveranstaltungen als Alternative zu externen Maßnahmen

¹⁸ Vorwort und Nummer 1 des Fachkonzepts Inga.

bei Bildungsträgern sind ein wesentlicher Bestandteil der Inga-Konzeption. Wenn Agenturen Gruppenveranstaltungen jedoch als nachrangig betrachten und das Angebot einschränken, setzen sie Inga nicht vollständig um. Damit kann der in der Inga-Konzeption von der Bundesagentur erwartete Erfolg nicht in vollem Umfang eintreten. Außerdem wird die Bundesagentur unter diesen Voraussetzungen keinen schlüssigen Wirkungsnachweis für Inga erbringen können. Zudem fehlt der Bundesagentur mangels einer geeigneten Dokumentation eine Datenbasis, die ein Evaluieren durchgeführter Gruppenveranstaltungen ermöglichen könnte.

3.4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass die assistierte Vermittlung „in einem weiteren Sinne wie als Eingreifen in das Matching von Bewerberangebot und offenen Stellen oder in die Bewerberauswahl bei Arbeitgebern“ häufiger eingesetzt werde. Ein durchgängiges Angebot an internen Gruppenmaßnahmen sei sinnvoll, jedoch aufgrund von Ressourcenentzügen (siehe Nummer 3.3.4) nicht immer möglich gewesen. Daher hätten die Inga-Teams ersatzweise Maßnahmen externer Träger genutzt. Nach Abschluss der internen Qualifizierungsmaßnahmen werde die Intensität und Qualität von Gruppenveranstaltungen der Inga-Teams zunehmen. Das Durchführen dieser Veranstaltungen werde mittels verstärkter Fachaufsicht vor Ort und Berichtspflicht an die Zentrale der Bundesagentur nachgehalten. Eine weitergehende Evaluation der Veranstaltungen plane die Bundesagentur nicht.

3.4.5 Abschließende Würdigung

Wir erwarten, dass die Inga-Teams interne Gruppenveranstaltungen – wie von der Bundesagentur angekündigt – künftig in größerem Umfang als bisher realisieren. Eine Berichtspflicht betrachten wir als geeignetes Mittel, um das Erreichen dieses Ziels nachzuhalten.

4 Leistungen der aktiven Arbeitsförderung

4.1 Weisungslage

Die Inga-Teams können alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach

dem SGB III einsetzen.¹⁹ Bevor sie Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III fördern, haben sie zu prüfen, ob der Förderzweck nicht durch eine interne Gruppenberatung oder ein Gruppenseminar erreicht werden kann (siehe Nummer 3.4.1). Die Agenturen haben ihre Fördermittel maßvoll und wirtschaftlich zu verwenden (§ 7 SGB III). Fördern die Inga-Teams die Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten, haben sie die Betreuung des Kunden nach Ablauf von sechs Monaten zu beenden und den Kunden an die allgemeine arbeitnehmerorientierte Vermittlung zurückzugeben.²⁰

4.2 Feststellungen

4.2.1 Datenbestand COSACH

Wir haben uns mittels Suchabfragen in dem IT-Verfahren COSACH einen Überblick über die Förderaktivitäten der Inga-Teams seit deren Einrichtung in den sechs geprüften Agenturen verschafft und dabei im Wesentlichen Folgendes festgestellt.

- Die Inga-Teams der geprüften Agenturen förderten in 608 Fällen Maßnahmen nach § 45 SGB III bei Bildungsträgern. Die niedrigste Fallzahl (43 Förderungen) stellten wir bei der Agentur D fest, die höchste Fallzahl (179 Förderungen) bei der Agentur A.
- Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III förderten die Inga-Teams in 1 148 Fällen.²¹ Die niedrigste Fallzahl (46 Förderungen) stellten wir bei der Agentur E fest, die höchste Fallzahl (400 Förderungen) bei der Agentur B. Das Inga-Team der Agentur B förderte in 89 Fällen Weiterbildungsmaßnahmen mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten, darunter 30 berufliche Umschulungen mit einer Förderdauer von zwei Jahren.
- Um eine Integration von Inga-Kunden in Arbeit zu erreichen, setzten die Agenturen in 890 Fällen²² Eingliederungszuschüsse nach §§ 88 ff. SGB III ein. Mit 459 Eingliederungszuschüssen entfiel mehr als die

¹⁹ Nummer 8 der Arbeitshilfe Inga.

²⁰ Nummer 3 der Arbeitshilfe Inga.

²¹ Anzahl eingelöster Bildungsgutscheine mit Teamkenner 190 (Inga-Team).

²² Förderfälle mit Status B (bewilligt) und Teamkenner 190 (Inga).

Hälfte dieser Förderfälle auf die Agentur B. Diese Agentur übertrug als einzige der geprüften Agenturen die Entscheidung über die Gewährung von Eingliederungszuschüssen dem Grunde nach²³ auf die Integrationsberater. In den übrigen Agenturen entschieden die Fachkräfte des Arbeitgeber-Services darüber.

4.2.2 Feststellungen bei der Agentur B

Das Inga-Team der Agentur B gab Kunden nach mehr als sechsmonatiger Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nicht an die allgemeine arbeitnehmerorientierte Vermittlung zurück, sondern behielt sie im eigenen Kundenbestand. Die Agentur erläuterte hierzu, sie werte die Dauer der beruflichen Weiterbildungsmaßnahme nicht als Inga-Betreuungszeit. Ein Betreuerwechsel nach Ablauf von sechs Monaten sei nicht sinnvoll, weil die Integrationsberater bereits mit den individuellen Problemlagen der Kunden vertraut seien.

Bei der Agentur B haben wir eine Stichprobe von 14 Fällen geprüft, in denen Integrationsberater positiv über Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber entschieden hatten. Die Ermessensentscheidungen waren in vier Fällen nicht schlüssig begründet. Zu zwei dieser Fälle räumte die Agentur Dokumentationsmängel ein und begründete die Entscheidungen ergänzend.

In den verbleibenden zwei Fällen waren keine persönlichen Erstberatungen der Arbeitnehmer dokumentiert. Die Fachkräfte des Inga-Teams entschieden nach Aktenlage über die Anträge von Unternehmen auf Eingliederungszuschüsse.

- Ein Unternehmen erhielt für das Einstellen eines schwerbehinderten Menschen als Hausmeister einen Eingliederungszuschuss in Höhe von rund 27 000 Euro. Der Arbeitnehmer war zuvor sechs Monate für ein anderes Unternehmen tätig gewesen, das ihn ohne Förderung als Hausmeister eingestellt hatte. Der neue Arbeitgeber machte Minderleistung wegen fehlender Erfahrung mit Gebäudetechnik (Brandmeldeanlage, Heizungsanlage, Photovoltaik-Anlage) und Gartentechnik geltend. Es seien Einweisungen und Schulungen durch Fachfirmen

²³ Geschäftsanweisung V.EGZ.02 der Bundesagentur.

sowie unternehmenseigene Schulungen innerhalb der ersten sechs Monate des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich. Die Agentur bewilligte die nach § 90 Absatz 1 SGB III maximal mögliche Förderung (70 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts bei einer Förderdauer von 24 Monaten). Die Ermessensentscheidung war in allgemeiner Form mit Alter und Behinderung des Arbeitnehmers begründet. Zu dem konkreten Umfang einer Minderleistung im Sinne von § 88 SGB III war in dem Vorgang nichts vermerkt. Der einzige dokumentierte persönliche Kundenkontakt des Inga-Teams bestand in der Ausgabe eines Vermittlungsgutscheins auf Wunsch des Kunden. Bei diesem Kontakt stand bereits fest, dass der Kunde voraussichtlich in den Zuständigkeitsbereich des Jobcenters wechseln würde. Eine ausführliche Erstberatung war nicht dokumentiert. Über den Eingliederungszuschuss entschied das Inga-Team, nachdem es den Kunden bereits an das Jobcenter abgegeben hatte und insoweit nicht mehr zuständig war.²⁴ Neben dem Eingliederungszuschuss bewilligte die Agentur dem Arbeitgeber Prämien in Höhe von insgesamt 5 000 Euro für die unbefristete Einstellung des Arbeitnehmers.²⁵

- Ein anderes Unternehmen erhielt einen Eingliederungszuschuss von rund 4 600 Euro (40 % des zu berücksichtigenden Arbeitsentgelts bei einer Förderdauer von sechs Monaten) für das Einstellen eines Arbeitnehmers als Fahrzeugpfleger am 2. Juni 2014. Das Inga-Team hatte den Kunden am 27. Mai 2014 übernommen. Die Anfrage des Unternehmens ging am gleichen Tag bei der Agentur ein. Der Arbeitnehmer sollte eine Kfz-Waschanlage bedienen und Fahrzeuglacke aufarbeiten. Er war 31 Jahre alt und verfügte über eine abgeschlossene Berufsausbildung und langjährige Berufspraxis als Betriebsschlosser. Vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen waren nicht ver-

²⁴ Übernahme des Kunden durch das Inga-Team am 4. August 2014, Ausgabe des Vermittlungsgutscheins am 18. August 2014, Ende der Betreuung durch das Inga-Team aufgrund Übernahme durch das Jobcenter am 1. September 2014, Entscheidung des Inga-Teams über den Eingliederungszuschuss am 8. September 2014. Das geförderte Beschäftigungsverhältnis des Kunden begann am 1. September 2014.

²⁵ Es handelte sich um Leistungen nach dem Sächsischen Arbeitsmarktprogramm zur Beschäftigungsförderung schwerbehinderter Menschen und der sächsischen Bekanntmachung zur Umsetzung der Artikel 2 und 3 der Richtlinie Initiative Inklusion des BMAS.

merkt. Die Ermessensentscheidung war mit fehlender „Erfahrung in der Kfz-Branche, speziell bei der Arbeit mit Lacken“ begründet. Fahrzeugpfleger ist kein Ausbildungsberuf.²⁶ Dem Vorgang waren weder Tatbestandsmerkmale einer erschwerten Vermittlung noch einer Minderleistung zu entnehmen, die über eine übliche Einarbeitung hinausging (§ 88 SGB III und Nummer 88.10 Geschäftsanweisung EGZ der Bundesagentur).

4.3 Würdigung

Die hohe Fallzahl der vom Inga-Team der Agentur A geförderten Maßnahmen nach § 45 SGB III stand nach unseren Feststellungen im Zusammenhang mit dem Aussetzen interner Gruppenveranstaltungen (siehe Nummer 3.4.2).

Die Vorgehensweise der Agentur B, Kunden auch bei beruflichen Weiterbildungen mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten im Bestand des Inga-Teams zu halten, entspricht weder den Weisungen der Bundesagentur noch der Logik der Inga-Konzeption. Während einer laufenden Weiterbildungsmaßnahme haben die Teilnehmer keinen Bedarf an intensiver Betreuung durch die Agentur. Nach erfolgreichem Abschluss der Maßnahme sollten sie soweit marktfähig sein, dass sie von der allgemeinen arbeitnehmerorientierten Vermittlung angemessen unterstützt werden können. Hält das Inga-Team die Kunden dennoch im Bestand, kann es von der Eingliederungswirkung der Weiterbildungsmaßnahmen profitieren. Es kann sich dann ggf. eine höhere Zahl von Integrationen in Arbeit anrechnen lassen, als wenn es die Kunden – wie von der Bundesagentur vorgegeben – an die allgemeine arbeitnehmerorientierte Vermittlung abgegeben hätte. Damit verfälscht das Inga-Team die von der Bundesagentur erhobenen Wirkungen von Inga. Die Eingliederungsergebnisse des Inga-Teams der Agentur B und vergleichbar handelnder Agenturen sind insoweit nicht mit denen weisungskonform arbeitender Agenturen vergleichbar.

Da jeder gewährte Eingliederungszuschuss zu einer Arbeitsaufnahme führt, wirkte sich der intensive Einsatz dieses Förderinstruments deutlich

²⁶ Quelle: <http://berufenet.arbeitsagentur.de>

auf das Eingliederungsergebnis des Inga-Teams der Agentur B aus. In den oben dargestellten Fällen legten die Integrationsberater die Rechtsvorschriften großzügig aus, um Arbeitnehmer zu integrieren, die sie zuvor nicht einmal persönlich beraten hatten. Insoweit ist das Ergebnis nicht mit dem anderer Agenturen vergleichbar, die Eingliederungszuschüsse zurückhaltender einsetzten. Zwar handelt es sich beim Eingliederungszuschuss um eine Arbeitgeberleistung. Die Voraussetzungen für diese Leistung knüpfen aber an Arbeitnehmereigenschaften an. Gerade mit Blick auf den Anspruch der intensiven Kundenbetreuung durch Inga halten wir es für notwendig, dass die Agenturen den Inga-Kunden beraten, bevor sie einem Arbeitgeber für diesen Kunden einen Eingliederungszuschuss gewähren. Die Agentur sollte die Entscheidungen ihrer Fachkräfte über Eingliederungszuschüsse an Arbeitgeber überprüfen.

Der Einsatz von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung kann die Integrationsergebnisse der Inga-Teams erheblich beeinflussen und ist geeignet, ein falsches Bild bei einem rein zahlenmäßigen Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Agenturen zu vermitteln. Die Agenturen haben sicherzustellen, dass ihre Fachkräfte schlüssig begründete Entscheidungen treffen und Leistungen der aktiven Arbeitsförderung wirtschaftlich einsetzen.

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Inga auch die Kosten der aktiven Arbeitsförderung zu berücksichtigen.

4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass die Agentur B ihre weisungswidrige Praxis, Kunden auch bei beruflichen Weiterbildungen mit einer Dauer von mehr als sechs Monaten im Bestand des Inga-Teams zu halten, eingestellt habe.

Die Bundesagentur teile die kritische Betrachtung eines intensiven Einsatzes von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie z. B. Eingliederungszuschüssen. Dieser von einzelnen Agenturen regionale verfolgte Förderansatz sei auf Kunden mit erhöhtem Unterstützungsbedarf ausgerichtet und nicht auf die Kunden der Inga-Teams beschränkt. Hinsichtlich der zwei kritisierten Förderfälle der Agentur B hat die Bundesagentur Dokumentati-

onsmängel eingeräumt und ohne Angabe von Gründen mitgeteilt, dass sie die getroffenen Entscheidungen als plausibel betrachte.

Der Empfehlung, bei Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen zu Inga auch die Kosten der aktiven Arbeitsförderung zu berücksichtigen, ist die Bundesagentur nicht gefolgt. Der Einsatz von Instrumenten der aktiven Arbeitsförderung sei direkt an den Kundenerfordernissen und nicht an einem personellen Betreuungskonzept auszurichten. Durch die intensivere Betreuung könne sich im Einzelfall die Beseitigung von Vermittlungshemmnissen ohne Instrumenteneinsatz ergeben, in jedem Fall sei dies ein anzustrebendes Ergebnis. Allerdings sei die verbesserte Betreuungsrelation auch keine Begründung für einen restriktiven Einsatz der Instrumente der Arbeitsförderung, soweit der individuelle Bedarf erkannt werde. Da somit über das INGA - Konzept keine zusätzlichen Kosten der Arbeitsförderung entstünden, sondern lediglich ein erforderlicher Förderbedarf gegebenenfalls besser erkannt oder durch den Abbau weiterer Hemmnisse erst sinnvoll werde, sei eine Berücksichtigung der finanziellen Förderleistungen in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht angezeigt. Ein Berücksichtigen der Förderleistungen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung würde zu dem Fehlsteuerungsanreiz führen, Kundinnen und Kunden eine notwendige Förderung nicht zukommen zu lassen.

Das Ersetzen interner Gruppenveranstaltungen durch Maßnahmen nach § 45 SGB III bei externen Bildungsträgern sei ein einmaliger und vorübergehender Effekt gewesen. Zudem könne die Bundesagentur in ihrem Controlling nicht danach differenzieren, ob ein Inga-Team oder das zuvor betreuende Team der Allgemeinen Arbeitsvermittlung die Förderung veranlasst habe. Ein Berücksichtigen bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei daher nicht angezeigt.

4.5 Abschließende Würdigung

Beim Einsatz kostenintensiver vermittlungsfördernder Ermessensleistungen ohne vorangegangene persönliche Beratung des betroffenen Arbeitnehmers sollte eine stichhaltige und schlüssige Begründung der Förderentscheidung selbstverständlich sein. Eine entsprechende Begründung hat uns die Agentur B zu den beiden unter Nummer 4.2.2 dargestellten

Förderfällen auch im Nachgang nicht übermittelt. Insofern überzeugt uns der Hinweis der Bundesagentur auf reine Dokumentationsmängel nicht.

Unstrittig ist, dass der Einsatz von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung u. a. auf die Fähigkeiten der zu fördernden Person auszurichten ist. Dies ergibt sich unmittelbar aus § 7 SGB III. Auch folgen wir der Auffassung, dass bei intensiverer Kundenbetreuung Vermittlungshemmnisse besser erkannt werden können und ein Beseitigen von Vermittlungshemmnissen auch ohne Einsatz von Förderleistungen anzustreben sei. Nicht schlüssig ist dagegen, dass durch Inga keine zusätzlichen Kosten für die Arbeitsförderung entstehen würden, weil für den Einsatz von Förderleistungen der Einzelfall und nicht das Inga-Konzept maßgeblich sei. Bei unseren örtlichen Erhebungen haben wir den Eindruck gewonnen, dass die Inga-Teams aufgrund des von der Bundesagentur betriebenen Controllings unter erheblichem Erfolgsdruck stehen. Nach unserer Einschätzung führte dies z. B. in der Agentur B zu einem besonders intensiven Einsatz von Eingliederungszuschüssen. Eine mit erhöhtem Einsatz personeller Ressourcen in den Agenturen erreichte intensivere Betreuung sollte jedoch keinesfalls mit vermehrtem Einsatz von Leistungen der aktiven Arbeitsförderung einhergehen, weil Förderbedarfe – wie von der Bundesagentur dargestellt – bei intensiverer Betreuung besser erkannt werden könnten.

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass sie einen intensiven Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten wie z. B. Eingliederungszuschüssen im Zusammenhang mit Inga als kritisch betrachte. Wir halten es wie die Bundesagentur nicht für notwendig, den Einsatz von Förderleistungen grundsätzlich einzuschränken. Die Bundesagentur sollte die Förderpraxis der Inga-Teams aber aufmerksam beobachten. Sie hat sicherzustellen, dass die Integrationsberater

- den Vorrang der Vermittlung vor Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 4 Absatz 2 SGB III),
- den Vorrang der interner Gruppenveranstaltungen gemäß des Inga-Konzepts sowie
- den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 SGB III)

konsequent beachten, Förderleistungen maßvoll einsetzen und ihre Ermessensentscheidungen schlüssig begründen.

Der Einwand der Bundesagentur, in ihrem Controlling nicht danach differenzieren zu können, welches Team eine Förderung veranlasst habe, überzeugt uns nicht. Nach unserer Kenntnis ist mittels der IT-Anwendung COSACH feststellbar, ob ein Inga-Team über die Förderung entschieden hat. Insofern besteht durchaus die Möglichkeit, Förderaktivitäten unterschiedlicher Organisationseinheiten differenziert zu betrachten.

Die Wirtschaftlichkeit von Inga ist Gegenstand eines gesonderten Prüfungsverfahrens.²⁷

5 Zusammenfassende Würdigung

Der Bundesagentur war bekannt, dass beim Zugang in Inga Fehlsteuerungen auftraten. Mit ihrer Geschäftsanweisung 05/2014 hat sie das Ziel verfolgt, die Zugangssteuerung zu verbessern (Nummer 1.1). Die von uns festgestellten schwerwiegenden Mängel (Nummer 2) zeigen aber, dass die Bundesagentur dieses Ziel bislang nicht erreicht hat. Die Inga-Teams der Agenturen übernahmen u. a. in erheblichem Umfang Arbeitnehmerkunden, deren Integration in Arbeit keine intensive Betreuung erforderte. Solange es der Bundesagentur nicht gelingt, einen regelkonformen Zugang in Inga sicherzustellen, wird sie keine belastbaren Aussagen zur Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Inga treffen können. Insoweit bleibt der verstärkte Mitteleinsatz für Inga zumindest fragwürdig.

Wir haben eine Reihe elementarer qualitativer Mängel bei der Kundenbetreuung in den Inga-Teams festgestellt (Nummer 3). So waren die Wartezeit von der Übernahme der Kunden bis zur Erstberatung und die zeitlichen Abstände der Folgeberatungen häufig erheblich zu lang. Diese Verzögerungen beeinträchtigen den Integrationsprozess und damit die Wirksamkeit von Inga. Interne Gruppenveranstaltungen, die einen wesentlichen Bestandteil der Inga-Konzeption darstellen, führten die Inga-Teams zum Teil nicht durch. Ferner versäumten sie in nennenswertem Umfang, die gesetzlich vorgeschriebenen Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen. Dies halten wir insbesondere mit Blick auf den mit Inga verbun-

²⁷ Vorläufige Prüfungsmitteilung VI 2 – 2015 – 0842 vom 8. September 2015.

denen erhöhten Personalaufwand für nicht hinnehmbar.

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesagentur angekündigt, die als Mängel erkannten Feststellungen aufzugreifen. Sie beabsichtige, Inga fachlich weiterzuentwickeln und die Dienstleistung durch Einbeziehen weiterer Zielpersonenkreise auszuweiten. Die damit verbundenen Übergabeprozesse werde sie durch verstärkte Fachaufsicht begleiten.

Die Bundesagentur hat die Qualität der Aufgabenwahrnehmung bezogen auf Inga in ihren Agenturen zu verbessern. Fehlentwicklungen muss sie frühzeitig erkennen um gegensteuern zu können.

Klostermann

Schneider