



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten
Flüchtlingen und Asylberechtigten

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

Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528

Bonn, den 23. April 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Rechtslage	5
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	6
2	Jobcenter führten mit Flüchtlingen und Asylberechtigten zu wenige Beratungsgespräche	8
2.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	8
2.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	10
2.3	Abschließende Bewertung	12
3	Jobcenter erfassten Lebensläufe unzureichend	12
3.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	12
3.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	14
3.3	Abschließende Bewertung	15
4	Zu lange Wartezeiten auf Integrationskurse	16
4.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	16
4.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	19
4.3	Abschließende Bewertung	22
5	Jobcenter vernachlässigten Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse	23
5.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	23
5.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	28
5.3	Abschließende Bewertung	29
6	Nur wenige Integrationsbemühungen der Jobcenter	30
6.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	30
6.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	33
6.3	Abschließende Bewertung	36

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat Mitte 2016 die Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit sowie der zuständigen Landesministerien schließt er die Prüfung wie folgt ab.

- 0.1 In 59 der 377 geprüften Fälle (16 %) dauerte es nach dem Beginn des Leistungsbezugs mehr als 60 Tage, bis die Jobcenter ein erstes Beratungsgespräch mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten führten. Der Abstand zwischen den Beratungsgesprächen, die die Jobcenter in den geprüften Fällen bis zu unseren Erhebungen führten, betrug im Durchschnitt 144 Tage.

Die eingeleiteten Maßnahmen erscheinen dazu geeignet, dass die Jobcenter künftig mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten rechtzeitig und in angemessenen Abständen Beratungsgespräche führen (Nummer 2).

- 0.2 In 137 der 377 geprüften Fälle (36 %) erfassten die Jobcenter den Lebenslauf der Leistungsberechtigten unvollständig. Sie dokumentierten die Schulbildung, die Berufsausbildung oder die beruflichen Erfahrungen der Leistungsberechtigten in den Herkunftsländern nicht oder nicht an der im IT-Verfahren hierfür vorgesehenen Stelle.

Nach allen Stellungnahmen sind Verständigungsschwierigkeiten eine maßgebliche Ursache für die nicht dokumentierten Lebenslaufdaten. Das BMAS sollte darauf hinwirken, dass künftig alle Jobcenter vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge oder von den Agenturen für Arbeit schnellstmöglich die dort vorliegenden Informationen über Bildungsabschlüsse und Berufserfahrungen der jeweiligen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhalten (Nummer 3).

- 0.3 Von dem Zeitpunkt, in dem die Jobcenter die Notwendigkeit eines Sprachkurses festgestellt hatten, bis zum Eintritt in den Integrationskurs vergingen in den geprüften Fällen durchschnittlich 145 Tage.

Nachdem die Leistungsberechtigten Integrationskurse abgeschlossen hatten, erfassten die Jobcenter die erworbenen Deutschkenntnisse in ihren IT-Fachverfahren in 55 von 112 Fällen (49 %) nicht oder fehlerhaft.

Inzwischen sind verschiedene Maßnahmen eingeleitet worden, die geeignet erscheinen, die Situation zu verbessern (Nummer 4).

- 0.4 Den Jobcentern lagen in 217 der 228 Fälle (95 %) keine Informationen darüber vor, ob Schul-, Berufs- oder Studienabschlüsse aus den Herkunftsländern in Deutschland anerkannt waren. 103 der 217 Leistungsberechtigten (47 %) bezogen seit mehr als 12 Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

In 164 der 217 Fälle (76 %) berieten die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung ihrer Abschlüsse.

Eingeleitete Schritte erscheinen grundsätzlich geeignet, zu gewährleisten, dass die Integrationsfachkräfte künftig darauf hinwirken, dass ausländische Abschlüsse der Flüchtlinge und Asylberechtigten unverzüglich in Deutschland anerkannt werden (Nummer 5).

- 0.5 In 209 der 377 geprüften Fälle (55 %) unterbreiteten die Jobcenter den Leistungsberechtigten seit Beginn ihres Leistungsbezugs bis zu den örtlichen Erhebungen weder Vermittlungsvorschläge noch Maßnahmeangebote. Die 209 Leistungsberechtigten bezogen bis zu den Erhebungen im Durchschnitt seit 360 Tagen Leistungen.

Die Stellungnahmen zeigen, dass dies als Problem erkannt wurde. Fehlende oder unzureichende Sprachkenntnisse führten zu einer Verzögerung im Eingliederungsprozess. Der Bundesrechnungshof wird diesen Punkt im kontradiktorischen Verfahren der Prüfung der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II weiterverfolgen (Nummer 6).

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Im Januar 2018 waren 7 % aller Arbeitslosen Geflüchtete. Die Zahl dieser Arbeitslosen hatte sich von Januar 2015 bis Januar 2017 von 63 000 auf 178 000 erhöht und damit nahezu verdreifacht. Im Januar 2018 betrug sie 181 000.¹

Bei den Jobcentern waren im Oktober 2017 4,29 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte registriert. Bei 597 000 (14 %) davon handelte es sich um Geflüchtete. Von diesen waren 164 000 arbeitslos.²

Die arbeitslosen Geflüchteten sind überwiegend jung und männlich. Sie kommen häufig für Arbeitsstellen in Frage, bei denen Sprachkenntnisse eine untergeordnete Rolle spielen. So waren im Januar 2018 rund 23 000 Arbeitslose aus den Hauptherkunftsländern der Geflüchteten auf der Suche nach einer Arbeitsstelle in der Reinigung; rund 19 000 suchten eine Beschäftigung in der Logistik und rund 14 000 als Koch.³

Die Beschäftigungsquote von Personen aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern ist vergleichsweise niedrig. Sie betrug im November 2017 24,9 %. Für alle Ausländer zusammen lag die Beschäftigungsquote im November 2017 bei 47,7 %, für Deutsche bei 68,1 %.⁴

1.2 Rechtslage

Sobald ein Ausländer als Asylberechtigter anerkannt ist oder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihm die Flüchtlingseigenschaft (§ 3 Absatz 1 des Asylgesetzes - AsylG) zuerkannt hat, ist ihm eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (§ 25 Absatz 1 und 2 des Aufenthaltsgesetzes - AufenthG). Mit der erteilten Aufenthaltserlaubnis haben die Flüchtlinge und Asylberechtigten Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 7 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

¹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt - Fluchtmigration, Nürnberg, Januar 2018, Nummer 4, „Arbeitslosigkeit“.

² Bundesagentur für Arbeit a. a. O., Nummer 6, „Hilfebedürftigkeit“.

³ Bundesagentur für Arbeit a. a. O., Nummer 4, „Arbeitslosigkeit“.

⁴ Bundesagentur für Arbeit a. a. O., Nummer 7 „Beschäftigung“.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten geprüft.

Zu diesem Zweck führten wir im Zeitraum vom 30. Mai 2016 bis zum 12. August 2016 bei sieben Jobcentern örtliche Erhebungen durch. Bei fünf handelte es sich um gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter A, B, C, D und E), bei den zwei übrigen um zugelassene kommunale Träger (Jobcenter F und G).

Vor Ort prüften wir – anhand der Akten und mithilfe der IT-Fachanwendungen – 377 Fälle anerkannter Flüchtlinge und Asylberechtigter. Außerdem befragten wir Fach- und Führungskräfte der Jobcenter.

Die Flüchtlinge und Asylberechtigten stammten aus folgenden Herkunftsländern:

Tabelle 1

Verteilung der Staatsangehörigkeit bei den geprüften Fällen

Herkunftsländer	Anteile der Flüchtlinge und Asylberechtigten
Syrien	73,5 %
Irak	7,4 %
afrikanische Staaten	5,3 %
Afghanistan	4,5 %
Sonstige	9,3 %

Quelle: eigene Auswertungen des Bundesrechnungshofes aus den erfassten Daten der Jobcenter

Sie hatten dort folgende schulische und berufliche Qualifikationen erworben:

Tabelle 2

Schulische und berufliche Qualifikationen der Flüchtlinge und Asylberechtigten in den geprüften Fällen

Schulbildung	kein Abschluss/keine Angabe	47,2 %
	Hauptschulabschluss	12,7 %
	mittlerer Schulabschluss	4,8 %
	höherer Schulabschluss (Abitur/Hochschulreife)	35,3 %
Berufliche Bildung	kein Abschluss/keine Angabe	67,9 %
	Fachschul-/ Berufsabschluss	13,0 %
	Hochschulabschluss	19,1 %

Quelle: eigene Auswertungen des Bundesrechnungshofes aus den bei den Jobcentern erfassten Daten

Festgestellte Sachverhalte haben die Prüfer bei den örtlichen Erhebungen ausführlich mit Führungskräften der Jobcenter erörtert. Die Prüfer haben alle Sachverhalte einzelfallbezogen benannt. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das Hessische Ministerium für Soziales und Integration und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr des Saarlandes (zur Vermeidung von Rückschlüssen auf die Identität der in die Prüfung einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger haben wir die Landesministerien im Folgenden ebenfalls anonymisiert). Wir gaben

den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab eine Stellungnahme ab, der sich das BMAS grundsätzlich anschloss. Zu einigen Fragen nahm es ergänzend Stellung. Die Landesministerien nahmen ebenfalls Stellung.

In der Zeit vom 8. Januar bis zum 19. Januar 2018 führten wir über einen virtuellen Desktop (VDI) von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes aus weitere Erhebungen durch.

Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, und des Ergebnisses unserer weiteren Erhebungen schließen wir das Prüfungsverfahren ab.

2 Jobcenter führten mit Flüchtlingen und Asylberechtigten zu wenige Beratungsgespräche

2.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Die Jobcenter müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen (Grundsatz des Förderns, § 14 SGB II). Dazu gehört es, mit den Leistungsberechtigten rechtzeitig und regelmäßig Beratungsgespräche zu führen. Die Gespräche sollten in kurzen Zeitabständen stattfinden und aufeinander aufbauen.⁵

Feststellungen

In 59 der 377 geprüften Fälle (16 %)⁶ dauerte es nach dem Beginn des Bezugs von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende mehr als 60 Tage, bis die Jobcenter ein erstes Beratungsgespräch (Erstgespräch) mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten führten.

⁵ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerien der Länder in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur für Arbeit (Bund-Länder-Ausschuss SGB II), Handlungsansätze zur Unterstützung und Förderung von Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II und ausgewählte Beispiele für Konzepte und Handlungsansätze zur Verringerung von Langzeitleistungsbezug, Teil 1, Nummer 2.

⁶ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 31 von 275 Fällen (11 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 28 von 102 Fällen (27 %).

Der Abstand zwischen den Beratungsgesprächen, die die Jobcenter in den geprüften Fällen bis zu unseren Erhebungen führten, betrug im Durchschnitt 144 Tage.⁷ In 96 der 377 geprüften Fälle (25 %) vergingen zwischen den Beratungsgesprächen durchschnittlich mehr als 180 Tage.

Beispiel 1:

Der 1991 geborene Iraker, der weder einen Schulabschluss noch eine Berufsausbildung hatte, reiste am 25. Februar 2014 nach Deutschland ein. Ab dem 1. März 2015 bezog er Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II. Am 7. Mai 2015 führte die Integrationsfachkraft das Erstgespräch mit dem Leistungsberechtigten. In der Zeit vom 17. November 2015 bis zum 27. Januar 2016 absolvierte der Leistungsberechtigte einen Integrationskurs. Das bis zum Zeitpunkt der Erhebungen letzte Beratungsgespräch hatte die Integrationsfachkraft mit ihm am 25. August 2015 geführt. In den folgenden elf Monaten dokumentierte das Jobcenter keine weiteren Integrationsschritte. Es klärte auch nicht, weshalb der Leistungsberechtigte den Integrationskurs gut zwei Monate nach dem Beginn abgebrochen hatte.

Die zur Beratungsdichte befragten Fach- und Führungskräfte erklärten, dass die Leistungsberechtigten vom Leistungsbeginn bis zum Beginn der Integrationskurse und während der Teilnahme an Integrationskursen weniger häufig zu Beratungsgesprächen geladen würden.

Vorläufige Würdigung

In den Fällen, in denen es nach dem Beginn des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II mehr als 60 Tage dauerte, bis die Jobcenter ein Erstgespräch mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten führten, hat sich die Eingliederungsarbeit erheblich verzögert. Dies gilt auch für die im Durchschnitt sehr großen Abstände zwischen den Beratungsgesprächen.

Ein unverzüglich nach dem Leistungsbeginn geführtes Erstgespräch und eine darauf folgende engmaschige Betreuung mit regelmäßigen Beratungsgesprächen sind für eine frühzeitige Weichenstellung und ein systematisches Hinführen zur beruflichen Integration wesentlich. Auch wenn die Teilnahme an einem Integrationskurs geplant ist oder bereits begonnen hat, sollte das Jobcenter Kontakt zu dem Leistungsberechtigten halten, um Fortschritte im

⁷ Bei den gemeinsamen Einrichtungen 137 Tage, bei den zugelassenen kommunalen Trägern 166 Tage.

Integrationsprozess (z. B. die Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse) zu fördern und zu überwachen.

Die Jobcenter sollten deshalb künftig mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten regelmäßig und in angemessenen Abständen auch während der Integrationskurse notwendige Beratungsgespräche führen.

Wir bitten um Stellungnahme.

2.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das BMAS stimmt zu, dass Beratungsgespräche mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten in angemessenen Abständen geführt werden sollen.

Auf alle Punkte der Prüfungsmitteilung bezogen weist das BMAS darauf hin, dass die Prüfung einen Zeitraum betroffen habe, in dem die Jobcenter vor ganz besonderen Herausforderungen gestanden hätten. Diese seien der unerwarteten gesamtpolitischen Lage geschuldet gewesen.

Der Zugang von Flüchtlingen in den Rechtskreis des SGB II habe sich gerade auf seinem Höhepunkt befunden. In dem maßgeblichen Zeitraum hätten zudem eine Vielzahl von Umstrukturierungsprozessen, Anpassungen und Änderungen sowohl auf gesetzlicher als auch untergesetzlicher Ebene stattgefunden. Die Jobcenter hätten diese jeweils zeitnah umsetzen müssen. Dazu hätten sich die Beschäftigten unmittelbar und fortlaufend in viele umfassend neue Rechtsmaterien einarbeiten und sich häufig und zum Teil sehr kurzfristig in ihrem Arbeitsalltag umorientieren müssen.

Diese besonderen Umstände sollten aus Sicht des BMAS bei der Bewertung der Ergebnisse Berücksichtigung finden.

Auch die Bundesagentur führt die Ausnahmesituation in den Jahren 2015 und 2016 an.

Die Jobcenter hätten in dieser Zeit die Unterstützung regionaler Netzwerke in Anspruch genommen. Diese hätten sich zum Teil sehr intensiv um die Geflüchteten gekümmert und damit zum Teil Beratungs- und Handlungsbedarfe abgedeckt. Außerdem sei die Beratungsdichte dadurch eingeschränkt gewesen, dass bis Mitte des Jahres 2016 nicht immer eine Übersetzungsleistung gewährleistet gewesen sei. Darüber hinaus seien die geflüchteten Menschen damals in

der Regel in Sammelunterkünften untergebracht gewesen. Daraus hätten sich oftmals Probleme in deren postalischer Erreichbarkeit ergeben.

Inzwischen seien die Abstände zwischen den Beratungsgesprächen nur noch in Einzelfällen „etwas größer“. Die Leistungsberechtigten würden nunmehr auch während der Integrationskurse beraten und betreut.

Auch bei dem vom Beispiel 1 betroffenen Jobcenter B habe sich die Situation grundlegend verändert. Inzwischen werde dort gemeinsam mit den Maßnahmeträgern ein verzahnter, integrationsorientierter und individueller Beratungsprozess organisiert und mit zunehmender Kenntnis über die zu betreuenden Personen weiterentwickelt.

Das Ministerium K begründet die geringe Beratungsdichte mit der Personalsituation beim Jobcenter F. Es habe für den Anfang des Jahres 2018 eine Fachtagung geplant, bei der die Thematik „Human Resources - Personalwirtschaft im SGB II“ bezogen auf die kommunalen Jobcenter im Land K behandelt werden solle. Es sei vorgesehen, dass an der Fachtagung auch der Minister oder der Staatssekretär und die Personalchefs der Kommunen teilnehmen.

Das Ministerium L führt aus, dass die Jobcenter im Land L in dem in die Prüfung einbezogenen Zeitraum durch den hohen Zugang Leistungsberechtigter aus den Asylherkunftsländern massiv belastet gewesen seien. Die Ausrichtung der Regelprozesse auf die Integrationsarbeit mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten sowie die Rekrutierung geeigneten Fachpersonals seien damals noch nicht abgeschlossen gewesen.

Inzwischen habe das Jobcenter G ein Experten-Team „Migration und Flüchtlinge“ eingerichtet, das im Dezember 2016 seine Arbeit aufgenommen habe. Das Team bestehe aus erfahrenen Beratungs- und Leistungsfachkräften. Zudem sei auf eine multikulturelle Zusammensetzung sowie eine hohe Fremdsprachenkompetenz der Beschäftigten geachtet worden, um die Kommunikation mit den geflüchteten Menschen zu erleichtern und gegenseitiges Verständnis für kulturelle Unterschiede herzustellen.

Bei der Antragstellung sei jetzt eine Sofortberatung zur Klärung erster wichtiger Fragen möglich; die ausführlicheren Erstgespräche könnten schneller terminiert und der Eingliederungsprozess durch eine engere Betreuung mit regelmäßigen Folgekontakten begleitet werden.

2.3 Abschließende Bewertung

Wir erkennen an, dass die besondere Situation die Jobcenter vor Schwierigkeiten gestellt hat, die Kontaktdichte zu gewährleisten, die für eine unverzügliche Integration der Flüchtlinge und Asylberechtigten notwendig gewesen wäre.

Nach den Stellungnahmen der Bundesagentur und des Ministeriums L hat sich die Beratungsdichte bei den gemeinsamen Einrichtungen und dem Jobcenter G inzwischen durch geeignete Maßnahmen verbessert.

Das Jobcenter L habe dies erreicht, indem es ein Team mit besonders gut geeignetem Personal (multikulturelle Zusammensetzung, erfahrene Beratungs- und Leistungsfachkräfte mit hoher Fremdsprachenkompetenz) eingerichtet habe.

Das Ministerium K hat angekündigt, beim Jobcenter F ebenfalls durch personelle Maßnahmen auf entsprechende Verbesserungen hinzuwirken.

Dies erscheint dazu geeignet, dass die Jobcenter künftig mit den Flüchtlingen und Asylberechtigten rechtzeitig und in angemessenen Abständen Beratungsgespräche führen.

Wir schließen Punkt 2 der Prüfungsmitteilung ab.

3 Jobcenter erfassten Lebensläufe unzureichend

3.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Damit die Jobcenter die Flüchtlinge und Asylberechtigten auf eine berufliche Integration vorbereiten können, müssen sie im Erstgespräch eine Standortbestimmung vornehmen.⁸ Dazu gehört neben der Beurteilung ihrer Kenntnisse der deutschen Sprache vor allem eine Bestandsaufnahme der Schul- und Berufsabschlüsse sowie der bisherigen beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten.

⁸ Vgl. Bundesagentur, Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Stand: 20. Dezember 2013, Nummer 2.1.1.

Feststellungen

In 137 der 377 geprüften Fälle (36 %)⁹ erfassten die Jobcenter den Lebenslauf der Leistungsberechtigten unvollständig. Sie dokumentierten die Schulbildung, die Berufsausbildung oder die beruflichen Erfahrungen der Leistungsberechtigten in den Herkunftsländern nicht oder nicht an der im IT-Verfahren hierfür vorgesehenen Stelle (z. B. „Lebenslauf“ oder „Profiling“). Die Prüfer konnten bei diesen Fällen anderen Quellen - z. B. Gesprächsvermerken der Integrationsfachkräfte oder schriftlichen Teilnehmerberichten von Maßnahmeträgern - entnehmen, dass doch Schulausbildungen, Berufsabschlüsse oder Berufserfahrungen vorlagen.

Beispiel 2:

Der syrische Flüchtling ist am 9. Februar 2015 nach Deutschland eingereist. Er hatte in Syrien ein Informatikstudium abgeschlossen. Seit 1. Juli 2015 bezog er Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II. Das Jobcenter attestierte dem Leistungsberechtigten im Vermerk über ein Beratungsgespräch am 3. Mai 2016 eine hohe Motivation und eine gute berufliche Qualifikation. Es erfasste die beruflichen Kenntnisse nicht im Profiling des IT-Systems. Ein Stellengesuch erstellte das Jobcenter ebenfalls nicht.

Vorläufige Würdigung

Wir verkennen nicht, dass durch die große Zahl von Flüchtlingen und Asylberechtigten, die innerhalb kurzer Zeit als neue Leistungsberechtigte zu den Kunden der Jobcenter hinzukamen, die Arbeitsbelastung der Jobcenter in dieser Zeit deutlich erhöht war. Dennoch halten wir es für nicht hinnehmbar, dass die Jobcenter in mehr als einem Drittel der geprüften Fälle die Schulbildung, die Berufsausbildung oder die beruflichen Erfahrungen der Leistungsberechtigten in den Herkunftsländern nicht ordnungsgemäß erfassten.

Die vollständige Erfassung der Daten über Schulausbildungen, Berufsabschlüsse und Berufserfahrungen der Flüchtlinge und Asylberechtigten bildet die wesentliche Grundlage für die Integrationsarbeit. Nur mit Kenntnis der bisherigen Schul- und Berufslaufbahn können die Jobcenter das weitere Vorgehen bei der beruflichen Integration sinnvoll planen. Damit die Jobcenter das weitere Vorgehen bei der Integrationsarbeit unverzüglich festlegen können, müssen sie

⁹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 72 von 275 Fällen (26 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 65 von 102 Fällen (64 %).

die beruflichen Daten bereits beim Erstgespräch vollständig an der hierfür vorgesehenen Stelle dokumentieren. Auch im Herkunftsland ausgeübte Tätigkeiten ohne formale Qualifikation, wie das Führen eines eigenen Haushalts, bieten eine Ansatzmöglichkeit für eine Beschäftigung, z. B. im Hauswirtschafts-, Reinigungs- oder Pflegebereich. Die Jobcenter sollten deshalb auch derartige Tätigkeiten erfassen.

Wir bitten um Stellungnahme.

3.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur führt aus, dass anerkannte Flüchtlinge - anders als dies bei deutschen Leistungsberechtigten häufig der Fall sei - sich in der Regel nicht eigenständig auf das Erstgespräch vorbereiteten. Hinzu kämen Verständigungsschwierigkeiten. Daher könne nicht erwartet werden, dass Daten der Schul- und Berufsausbildung und Berufserfahrungen immer bereits im Erstgespräch abschließend erhoben werden. Diese Merkmale seien aber möglichst früh zu erheben und zu erfassen.

Im Beispielsfall sei der Kunde in verschiedenen Teams von mehreren Integrationsfachkräften betreut worden. Obwohl diese den Lebenslauf überprüft hätten, sei infolge von Sprachproblemen und fehlender Unterlagen nicht sichergestellt gewesen, dass die Lebenslaufeinträge lückenlos und vollständig gewesen seien.

In ihrer Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II¹⁰ vom 13. März 2018 (Gz.: CF 21 – 3541 (2381)) teilt die Bundesagentur mit, dass inzwischen die Agenturen für Arbeit Daten zu beruflichen Vorerfahrungen und Qualifikationen bei Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive schon in den Ankunftscentren erhöhen. Die gemeinsamen Einrichtungen könnten auf diesen Vorarbeiten aufbauen, seien aber gehalten, die Angaben zu verifizieren und zu ergänzen.

Das BMAS schließt sich den Stellungnahmen der Bundesagentur an.

Auch die Ministerien K und L verweisen auf Kommunikationsprobleme und fehlende Nachweise.

¹⁰ Prüfungsmitteilung vom 14. Dezember 2017, Gz. VI 3 - 2017 - 1003.

Das Ministerium K hält einen verbesserten Austausch mit dem BAMF für zielführend, da dieses Informationen zur Berufserfahrung und zu Bildungsabschlüssen der Antragsteller mit Hilfe von Dolmetschern erfasse. Das Ministerium K beabsichtige, Möglichkeiten zur Umsetzung dieses verbesserten Austausches bei künftigen Sitzungen mit den kommunalen Jobcentern im Land K zu besprechen.

Das Ministerium L ist der Auffassung, dass zukünftig ein besonderes Augenmerk auf die stetige Verbesserung der Werdegangseinträge gelegt werden sollte. Die zuständigen Führungskräfte sollten darauf in ihren Besprechungen hinweisen und gegenüber den Fachkräften regelmäßig die Bedeutung einer möglichst unverzüglichen sowie vollständigen Erfassung der schulischen sowie beruflichen Erfahrungen für den Integrationsprozess hervorheben.

3.3 Abschließende Bewertung

Das BMAS und die Bundesagentur stimmen zu, dass die Daten über Schulausbildungen, Berufsabschlüsse und Berufserfahrungen der Flüchtlinge und Asylberechtigten unverzüglich zu erheben und zu dokumentieren sind.

Nach allen Stellungnahmen sind Verständigungsschwierigkeiten eine maßgebliche Ursache für die nicht erhobenen Lebenslaufdaten. Die Bundesagentur teilt mit, dass inzwischen die Agenturen für Arbeit Daten zu beruflichen Vorerfahrungen und Qualifikationen bei Flüchtlingen mit hoher Bleibeperspektive schon in den Ankunftszentren erheben. Die gemeinsamen Einrichtungen könnten auf diesen Vorarbeiten aufbauen. Das Ministerium K weist darauf hin, dass das BAMF Informationen zur Berufserfahrung und zu Bildungsabschlüssen der Antragsteller mit Hilfe von Dolmetschern erfasse. Wir erachten dies als zielführend. Zum einen verfügt das BAMF über die erforderlichen Dolmetscher, zum anderen wird dadurch zusätzlicher Arbeitsaufwand in den Jobcentern vermieden. Dies setzt jedoch den vom Ministerium K angeregten verbesserten Austausch mit dem BAMF voraus. Dieser sollte aber nicht auf die zugelassenen kommunalen Träger in einem Bundesland beschränkt sein.

Das BMAS sollte deshalb darauf hinwirken, dass künftig alle Jobcenter vom BAMF oder von den Agenturen für Arbeit schnellstmöglich die dort vorliegenden Informationen über Abschlüsse und Berufserfahrungen der jeweiligen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erhalten.

Wir bitten, uns zu gegebener Zeit über das Ergebnis zu unterrichten. Sollte ein Austausch nicht möglich sein, bitten wir, die Gründe dafür darzulegen.

Wir schließen Punkt 3 der Prüfungsmitteilung damit ab.

4 Zu lange Wartezeiten auf Integrationskurse

4.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sind grundsätzlich zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, wenn sie einen Anspruch auf Teilnahme haben und sich nicht zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen können (§ 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a i.V.m. § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c, § 25 Absatz 1 und 2 AufenthG). Gleiches gilt, wenn sie Leistungen nach dem SGB II beziehen und die Teilnahme am Integrationskurs in einer Eingliederungsvereinbarung vorgesehen ist (§ 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AufenthG).

Nach § 8 Absatz 3 AufenthG muss die Ausländerbehörde eine Verletzung der nach § 44a Absatz 1 Satz 1 AufenthG bestehenden Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs bei der Entscheidung über die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis berücksichtigen.

Der Integrationskurs dient der Vermittlung ausreichender Kenntnisse der deutschen Sprache (Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) und von Alltagswissen sowie Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte Deutschlands (§ 3 der Integrationskursverordnung – IntV). Er ist in einen Sprach- und einen Orientierungskurs unterteilt (§ 10 Absatz 1 Satz 2 IntV). Der Sprachkurs umfasst 600 Unterrichtsstunden (§ 11 Absatz 1 Satz 1 IntV), der Orientierungskurs 100 (seit 6. August 2016; vorher: 60) Unterrichtsstunden (§ 12 Satz 1 IntV).

Der Integrationskurs endet mit einem Sprachtest sowie dem Test „Leben in Deutschland“ (§ 17 Absatz 1 Satz 1 IntV). Die Teilnahme am Integrationskurs ist erfolgreich, wenn im Sprachtest das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen nachgewiesen und im Test „Leben in Deutschland“ die für das Bestehen des Orientierungskurses notwendige Punktzahl erreicht ist (§ 17 Absatz 2 IntV). Teilnehmer, die im Sprachtest

nicht erfolgreich waren, können einmalig bis zu 300 Unterrichtsstunden des Sprachkurses wiederholen (§ 5 Absatz 5 Satz 1 IntV).

Für Flüchtlinge, die lateinische Schrift nicht lesen oder schreiben können, sind „Alphabetisierungskurse“ mit bis zu 960 Unterrichtsstunden vorgesehen (§ 13 Absatz 1 Satz 3 Nummer 3 IntV).

Teilnahmeberechtigte können sich bei jedem zugelassenen Kursträger zu einem Integrationskurs anmelden (§ 7 Absatz 1 Satz 1 IntV). Ausländer, die zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet sind, müssen sich unverzüglich anmelden (§ 7 Absatz 2 IntV). Mit der Anmeldung bestätigt der Kursträger dem Teilnahmeberechtigten den voraussichtlichen Zeitpunkt des Kursbeginns (§ 7 Absatz 4 Satz 1 IntV). Der Kurs soll nicht später als sechs Wochen – nach dem bis zum 5. August 2016 geltenden Recht nicht später als drei Monate – nach der Anmeldung beginnen (§ 7 Absatz 4 Satz 2 IntV).

Feststellungen

In 274 der 377 geprüften Fälle hatten die Leistungsberechtigten bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit der Teilnahme an einem Integrationskurs begonnen, in 99 der 274 Fälle war die Teilnahme inzwischen beendet. In den 274 Fällen vergingen von dem Zeitpunkt, in dem das Jobcenter die Notwendigkeit eines Sprachkurses festgestellt hatte, bis zum Eintritt in den Integrationskurs durchschnittlich 145 Tage¹¹. Vom Leistungsbeginn bis zum Eintritt in den Integrationskurs vergingen im Durchschnitt 166 Tage¹².

Die Zugangssteuerung zu den Sprachkursen war bei den einzelnen Jobcentern unterschiedlich. Das Jobcenter D koordinierte die Besetzung der Integrationskurse selbst. Es gab an, die Teilnehmer unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen individuellen Situation (z. B. Sprachkenntnisse, Möglichkeit der Teilnahme an Teilzeitkursen) gezielt Kursen zuzuweisen. Beim Jobcenter C übergaben die Integrationsfachkräfte den Leistungsberechtigten eine Liste mit allen zugelassenen Integrationskursträgern. Die Leistungsberechtigten sollten sich damit selbst einen Kursplatz suchen. Die Zuweisung der Plätze für Leistungsberechtigte beim Jobcenter E übernahmen die vom BAMF geförderten

¹¹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen 147 Tage, bei den zugelassenen kommunalen Trägern 136 Tage.

¹² Bei den gemeinsamen Einrichtungen 164 Tage, bei den zugelassenen kommunalen Trägern 175 Tage.

Migrationsberatungsstellen für Erwachsene und die Jugendmigrationsdienste für junge Menschen. Das Jobcenter G wollte den Angaben der Fach- und Führungskräfte zufolge zunächst die Koordinierung der Zuweisung für die Integrationskurse übernehmen. Die Träger der Integrationskurse hätten dies aber abgelehnt, da sie eigene Wartelisten geführt hätten. Auch die übrigen Jobcenter beteiligten sich nicht bei der Suche nach einem Integrationskurs. In den Städten und Landkreisen dieser Jobcenter gab es keine zentrale Koordinierung des Integrationskurses. Nach den Angaben der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter war unklar, wie die Teilnehmerplätze vergeben wurden. Diese Jobcenter hatten keinen Überblick über die verschiedenen Integrationskurse, deren Beginne und Teilnehmerkapazitäten.

Nachdem die Leistungsberechtigten Integrationskurse abgeschlossen hatten, erfassten die Jobcenter die erworbenen Deutschkenntnisse in ihren IT-Fachverfahren in 55 von 112 Fällen (49 %)¹³ nicht oder fehlerhaft.

Beispiel 3:

Der asylberechtigte Diplom-Chemiker nahm in der Zeit vom 9. März 2015 bis zum 4. August 2015 an einem Integrationskurs teil. Nach einem Beratungsvermerk vom 7. Oktober 2015 hatte er das Sprachniveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreicht. Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen erfasste das Jobcenter keine Deutschkenntnisse bei dem im IT-Fachverfahren dafür vorgesehenen Feld (Fähigkeiten: Mobilität und Sprachkenntnisse).

Nach Ansicht der Fach- und Führungskräfte von fünf der sieben geprüften Jobcenter bereiteten die Integrationskurse des BAMF zwar gezielt auf die Prüfung mit dem Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen vor. Ein großer Teil der Leistungsberechtigten, deren erfolgreiche Teilnahme das BAMF mit einem Zertifikat bescheinigt habe, könne sich aber anschließend nicht entsprechend artikulieren.

¹³ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 48 von 94 Fällen (51 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 7 von 18 Fällen (39 %).

Vorläufige Würdigung

Lange Wartezeiten auf den Eintritt in Integrationskurse verzögern die Eingliederung der Flüchtlinge und Asylberechtigten in den Arbeitsmarkt. Es reicht deshalb nicht aus, wenn Jobcenter Leistungsberechtigten lediglich die Adressen der Integrationskursträger aushändigen. Die Jobcenter sollten vielmehr in engem Kontakt mit den Leistungsberechtigten darauf hinwirken, dass die Leistungsberechtigten Integrationskurse auswählen, an denen sie unverzüglich teilnehmen können. Dies hat Vorrang vor anderen Auswahlkriterien wie der Beliebtheit bestimmter Kurse oder Träger bei den Leistungsberechtigten. Die Jobcenter sollten sich deshalb regelmäßig über das aktuelle Angebot an Integrationskursen und über freie Teilnehmerplätze informieren. Ergänzend sollten sie sich bei den Trägern dafür einsetzen, dass diese kurzfristige Eintritte in (neue) Kurse ermöglichen.

Deutschkenntnisse sind für eine erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Es ist deshalb unerlässlich, dass die Jobcenter die aktuellen Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten unmittelbar nach Abschluss eines Integrationskurses im IT-Fachverfahren zutreffend erfassen, damit sichergestellt ist, dass sie die Kenntnisse bei der weiteren Integrationsarbeit berücksichtigen.

Wegen der nach Ansicht der Jobcenter zu geringen Aussagekraft der Zertifikate über die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs empfehlen wir dem BMAS, bei der Bundesagentur nachzufragen, ob dies auch ihren Erkenntnissen entspricht. Für diesen Fall regten wir an, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Kenntnis zu setzen, damit dieses beim BAMF ggf. auf eine Verbesserung der Situation hinwirken kann.

Wir bitten um Stellungnahme.

4.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur teilt mit, sie habe in enger Abstimmung mit dem BAMF die Weisung 201611001 vom 3. November 2016 - Verbesserte Zusteuerung in Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) - erstellt. Dadurch habe sich die Wartezeit reduziert. Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte werde beim Beratungsgespräch verpflichtet, sich bei einem Kursträger anzumelden. Zugleich erhalte er bereits eine Orientierung, bei

welchen Kursträgern zeitnah ein Integrationskurs beginne. Dafür ermittle die Integrationsfachkraft anhand der Daten in der Datenbank „KURSNET“ der Bundesagentur Integrationskursträger, die innerhalb von längstens sechs Wochen freie Plätze in einem geeigneten Kurs anbieten könnten. Der Leistungsberechtigte erhalte eine Liste mit den entsprechenden Integrationskursträgern, der Zahl freier Plätze sowie den voraussichtlichen Kursbeginnen und müsse sich innerhalb von fünf Arbeitstagen bei einem dieser Träger anmelden.

Am 6. August 2016 sei eine Änderung der Integrationskursverordnung in Kraft getreten. Diese enthalte eine Verpflichtung der Integrationskursträger, ihr Kursangebot transparent zu machen und zu veröffentlichen. Die Kursangebote würden in zunehmender Intensität und Güte im „KURSNET“ der Bundesagentur erfasst. Freie Plätze sollten in den einzelnen Angeboten erkennbar sein, wenn die Plätze tatsächlich veröffentlicht würden. Entsprechend könnten die gemeinsamen Einrichtungen durch das „KURSNET“ die Auswahl des passenden Integrationskurses unterstützen. Seit September 2016 könnten sie außerdem durch eine neu programmierte IT-Schnittstelle („X-Ausländer“) mit dem BAMF Informationen zur Integrationskursverpflichtung und -teilnahme im Fachverfahren „VerBIS“ austauschen.

Die Änderungen beschleunigten die Eintritte in Integrationskurse.

In ihrer oben genannten Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z .B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II teilt die Bundesagentur mit, dass inzwischen in enger Zusammenarbeit und stetigem Austausch zwischen dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem BAMF, dem BMAS, der Bundesagentur sowie den sonstigen Akteuren fortwährend an einer Verbesserung der Zusteuerung in die Integrationskurse gearbeitet werde. Mit einem Träger-rundschreiben vom 16. Januar 2018 habe das BAMF seine Träger und die Bundesagentur informiert, dass die Träger ab dem 1. Februar 2018 Daten über neu beginnende Integrationskurse nicht mehr in „KURSNET“, sondern im System des BAMF „InGe-Online“ einzugeben hätten. Nach Einschätzung des BAMF werde dies erheblich dazu beitragen, dass sich Qualität und passgenaue Verfügbarkeit der Kursplanungsdaten künftig deutlich erhöhen.

Außerdem würden zurzeit neue IT-basierte Schnittstellen erarbeitet, die den Informationstransfer über vorhandene Deutschkenntnisse vom BAMF an die Bundesagentur deutlich verbessern.

Das BMAS hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Das Ministerium K führt aus, der Träger des Jobcenters führe Abstimmungsgespräche mit den Integrationskursträgern und dem BAMF, um die Wartezeiten für Integrationskurse zu verkürzen. Außerdem stünden Maßnahmenbetreuer in den Jobcentern im engen Austausch mit den Integrationskursträgern und sorgten für einen guten Überblick über deren Kursangebot. Die Integrationskursträger seien zudem verpflichtet, ihr Angebot im „KURSNET“ zu veröffentlichen.

Seit Mitte 2017 fänden auch gesonderte Austauschtreffen zwischen dem Jobcenter und den Integrationskursträgern statt, die den Informationsfluss und die Vernetzung weiter optimiert hätten. Dadurch hätten mehr Angebote geschaffen und die Wartezeiten bis zur Teilnahme an einem Kurs deutlich verkürzt werden können.

Außerdem sei in dem vom Jobcenter angewandten IT-Fachverfahren die Abfrage des Sprachlevels klarer und eindeutiger formuliert worden. Dadurch könnten die Integrationsfachkräfte Sprachstände und Bedarfe jetzt leichter dokumentieren.

Das Ministerium L teilt mit, dass in dem in die Prüfung einbezogenen Zeitraum im Land L der Bedarf an Teilnehmerplätzen in den Integrationskursen das Angebot bei Weitem überstiegen habe. Das BAMF habe den Bedarf in Anbetracht der hohen Flüchtlingszahlen zunächst nicht decken können.

Inzwischen habe das BAMF im Land L zusätzliche Integrationskursträger zugelassen. Ferner sei zur zügigen Zusammenführung von Bedarf und Angebot bei den Integrationskursen ein zentrales Spracheinstufungstestverfahren in der Landeserstaufnahmeeinrichtung implementiert worden. Dadurch werde eine besonders frühzeitige Erhebung des individuellen Sprachstandes als Grundlage für eine schnelle Zuführung in passgenaue Integrationskursangebote sichergestellt.

Darüber hinaus habe das BAMF in Zusammenarbeit mit den Jobcentern im Land L sowie in enger Abstimmung mit dem Ministerium L in der Zeit vom März bis zum Juni 2017 zentrale Spracheinstufungstests für alle unversorgten

Personen mit Integrationskursbedarf durchgeführt, um Altfälle systematisch abzubauen und verlässliche Informationen zu den landesweiten Integrationskursbedarfen zu erhalten. Zusätzlich sei durch eine Einzelfallabstimmung ein einheitlicher Informationsstand zwischen dem BAMF und den Jobcentern als Grundlage für die Nachhaltung der Spracheinstufungstests sowie im Hinblick auf Integrationskursanmeldungen und -eintritte hergestellt worden.

Durch diese Maßnahmen und die enge Zusammenarbeit zwischen dem BAMF, den Jobcentern und dem Ministerium L habe die angespannte Lage im Land L deutlich verbessert werden können, sodass nun auch kurzfristige Eintritte realisiert werden könnten.

Um sicherzustellen, dass die aktuellen Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten künftig unmittelbar nach Abschluss eines Integrationskurses im IT-Fachverfahren zutreffend erfasst werden, sollten die Führungskräfte des Jobcenters G ihre bestehenden Konzepte zum Absolventenmanagement überprüfen und auf die neuen Gegebenheiten im Umgang mit den anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten anpassen. Sprachverläufe müssten umfassend nachgehalten werden, Sprachkenntnisse regelmäßig überprüft und in den IT-Fachverfahren stetig aktualisiert werden.

4.3 Abschließende Bewertung

Nach den Stellungnahmen sind verschiedene Maßnahmen getroffen worden, um die Zuweisung von Flüchtlingen und Asylberechtigten durch die Jobcenter in Integrationskurse zu beschleunigen. Dies sei auch erreicht worden.

Die Bundesagentur und die Ministerien K und L teilen ferner mit, dass Maßnahmen eingeleitet worden seien, die darauf hinwirken sollen, dass Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten unmittelbar nach Abschluss eines Integrationskurses im IT-Fachverfahren zutreffend erfasst werden.

Die Maßnahmen erscheinen geeignet, die Situation zu verbessern.

Wir bitten das BMAS, noch mitzuteilen, was es wegen der nach Ansicht der Jobcenter zu geringen Aussagekraft der Zertifikate über die erfolgreiche Teilnahme am Integrationskurs unternommen hat.

Wegen der hohen Fehlerquote beim Erfassen der deutschen Sprachkenntnisse der Leistungsberechtigten sollten die gemeinsamen Einrichtungen ihren Integrationsfachkräften die Bedeutung einer genauen und aktuellen Erfassung der

Sprachkenntnisse für die Integration der Flüchtlinge und Asylberechtigten verdeutlichen. Dabei sollten sie die Integrationsfachkräfte auf die Weisung 201612041 der Bundesagentur¹⁴ hinweisen. In dieser seit dem 22. Dezember 2016 geltenden Weisung regelt die Bundesagentur für die gemeinsamen Einrichtungen, wie die Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ zu erfassen sind.

Wir schließen diesen Punkt der Prüfungsmitteilung ab.

5 Jobcenter vernachlässigten Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse

5.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Ausländische akademische und berufliche Abschlüsse können in Deutschland anerkannt werden.¹⁵ Je nach Bundesland und Beruf sind unterschiedliche Stellen für die Überprüfung der Gleichwertigkeit zuständig.¹⁶

Durch die Anerkennung wird die Gleichwertigkeit des ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Abschluss festgestellt. Dies ist in vielen Berufen Voraussetzung dafür, in diesem Beruf arbeiten oder sich selbstständig machen zu können. Das gilt vor allem für reglementierte Berufe, so im zulassungspflichtigen Handwerk und für Ärzte, Krankenpfleger oder Apotheker.¹⁷

Bei nicht reglementierten Berufen (z. B. alle Ausbildungsberufe im dualen System) ist die formale Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses zwar keine zwingende Voraussetzung für die Ausübung des Berufs. Die Bewertung der Eignung eines Bewerbers mit einem ausländischen Abschluss in einem nicht reglementierten Beruf steht damit im Ermessen des Arbeitgebers. Aber auch bei diesen Berufen ist eine Beratung zur Anerkennung ausländischer

¹⁴ Bundesagentur, Weisung 201612041 vom 22. Dezember 2016 – Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS.

¹⁵ Nach verschiedenen bundes- und landesrechtlichen Rechtsvorschriften. Vgl. für bundesrechtlich geregelte Berufe Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG).

¹⁶ Vgl. https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/zustaendige_stellen.php (zuletzt abgerufen am 16. Februar 2018).

¹⁷ <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/Neustart-Asylsuchende/anerkennung-qualifikation.html> (zuletzt abgerufen am 16. Februar 2018).

Abschlüsse sinnvoll. Eine Feststellung der Gleichwertigkeit dieser Abschlüsse kann zu einer Verbesserung der Bewerbungs- und Arbeitsplatzchancen führen.¹⁸

Ausländische Schulabschlüsse können unter bestimmten Voraussetzungen einem deutschen Schulabschluss gleichgestellt werden. Über die Gleichstellung mit einem deutschen Hauptschulabschluss oder einem mittleren Schulabschluss sowie der allgemeinen oder fachgebundenen Hochschulreife für berufliche Zwecke, zum Beispiel für eine Ausbildung, entscheiden die Zeugnisanerkennungsstellen der Bundesländer.¹⁹

Nach der Handlungsempfehlung und Geschäftsanweisung (HEGA) 03/2012-17 der Bundesagentur mussten die Integrationsfachkräfte der Jobcenter bei der Arbeitsmarktberatung die Anerkennung ausländischer Abschlüsse berücksichtigen. Sie mussten die Chancen der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt auf der Grundlage der im Ausland erworbenen Qualifikation einschätzen und prüfen, inwieweit die formale Feststellung der Gleichwertigkeit die berufsadäquaten Arbeitsmarktchancen erhöht. Die Integrationsfachkräfte mussten die Leistungsberechtigten auf die für die Anerkennung zuständige Stelle oder die Beratungsstellen des Netzwerks Integration durch Qualifizierung (Netzwerk IQ) hinweisen.²⁰

Auch in Informationen, die sich direkt an die gesamte Zielgruppe der nach Deutschland geflüchteten Menschen richten, wird auf die Möglichkeit der Beratung durch die Jobcenter im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Abschlüsse verwiesen (z. B. „Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agentur für Arbeit und der Jobcenter werden Sie dabei beraten und unterstützen. Sie sagen Ihnen, wo Sie Ihre Zeugnisse prüfen lassen können“).²¹

¹⁸ Vgl. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/faq.php> (zuletzt abgerufen am 16. Februar 2018).

¹⁹ <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/508.php> (zuletzt abgerufen am 16. Februar 2018).

²⁰ Bundesagentur für Arbeit, HEGA 03/2012-17 – Anerkennungsgesetz; Auswirkungen auf die Arbeitsmarktberatung, Nummer 3.1.

²¹ <http://ankommenapp.de/APP/DE/AsylAusbildungArbeit/Arbeit/Beruf/beruf-node.html> (zuletzt abgerufen am 16. Februar 2018).

Feststellungen

In 228 der 377 geprüften Fälle (60 %) hatten die Leistungsberechtigten nach Einträgen in den IT-Fachverfahren im Herkunftsland einen Schul-, Berufs- oder Studienabschluss erworben.

Den Jobcentern lagen im Zeitpunkt der Erhebungen bei 217 der 228 Leistungsberechtigten (95 %)²² keine Informationen darüber vor, ob die Abschlüsse in Deutschland anerkannt waren. 103 der 217 Leistungsberechtigten (47 %)²³ bezogen seit mehr als 12 Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Gleichwohl erfassten die Jobcenter in 111 der 217 Fälle (51 %)²⁴ Abschlüsse in ihren Fachverfahren als in Deutschland anerkannt.

In 164 der 217 Fälle (76 %)²⁵, in denen den Jobcentern keine Informationen über die Anerkennung vorlagen, berieten die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung ihrer Abschlüsse. In 122 der 217 Fälle (56 %)²⁶ verwiesen die Jobcenter die Leistungsberechtigten darüber hinaus auch nicht auf das Netzwerk IQ oder die für die Anerkennung zuständigen Stellen.

Beispiel 4:

Die Leistungsberechtigte war seit 1. Mai 2014 im Leistungsbezug. Sie hatte nach den Einträgen im IT-Fachverfahren in ihrem Herkunftsland 1989 einen Studienabschluss als „Diplom-Ökonomin (Uni)“ erworben. Im Vermerk über das Erstgespräch mit der Leistungsberechtigten am 22. April 2014 notierte die Integrationsfachkraft des Jobcenters D, dass erst nach der Teilnahme am Integrationskurs geprüft werden solle, inwiefern der Studienabschluss der Leistungsberechtigten in Deutschland anerkannt werden könne. Von März bis November 2015 nahm die Leistungsberechtigte an einem Integrationskurs teil. Bis zu unseren örtlichen Erhebungen beriet das Jobcenter die Leistungsberechtigte nicht zur Anerkennung ihres Studiums.

²² Bei den gemeinsamen Einrichtungen 162 von 172 Leistungsberechtigten (94 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern 55 von 56 Leistungsberechtigten (98 %).

²³ Bei den gemeinsamen Einrichtungen 77 von 162 Leistungsberechtigten (48 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern 26 von 55 Leistungsberechtigten (47 %).

²⁴ Bei den gemeinsamen Einrichtungen 93 von 162 Fällen (57 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern 18 von 55 Fällen (33 %).

²⁵ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 119 von 162 Fällen (73 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 45 von 55 Fällen (82 %).

²⁶ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 78 von 162 Fällen (48 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 44 von 55 Fällen (80 %).

Die Jobcenter hatten keinen Überblick über die jeweiligen Stellen (z. B. des Landes), die für die Anerkennung von Schul- oder Berufsabschlüssen zuständig waren. Das Jobcenter E ging davon aus, dass eine Beratung zu Fragen der Anerkennung ausländischer Schul-, Berufs- oder Studienabschlüsse Bestandteil der vom BAMF mit Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bzw. des BMI geförderten Migrantenberatung sei. Deshalb habe es die anerkannten Flüchtlinge oder Asylberechtigten auf den Jugendmigrationsdienst oder die Migrantenberatung für Erwachsene hingewiesen.

In kaum einem der Fälle, in denen die Jobcenter zur Anerkennung von Schul- oder Berufsabschlüssen beraten oder die Leistungsberechtigten an entsprechende Stellen verwiesen hatten, erkundigten sie sich, ob die Leistungsberechtigten tatsächlich Schritte zur Anerkennung eingeleitet hatten, oder fragten nach dem Stand des Anerkennungsverfahrens. Das gilt selbst für die Fälle, in denen die Jobcenter Kosten für die Übersetzung und Beglaubigung von Zeugnissen oder Gebührenrechnungen aus dem Vermittlungsbudget bezahlten.

Beispiel 5:

Die Leistungsberechtigte zog am 11. April 2014 in den Zuständigkeitsbereich des Jobcenters C. Sie hatte in ihrem Herkunftsland einen Studienabschluss als Lehrerin erworben und war langjährig als Gymnasiallehrerin tätig gewesen. Das Jobcenter thematisierte die Anerkennung des Studienabschlusses in Beratungsgesprächen am 19. Februar 2015 und am 17. März 2016 und händigte der Leistungsberechtigten Flyer zu den zuständigen Anerkennungsstellen und dem Netzwerk IQ aus.

Die Integrationsfachkraft hielt nicht nach, ob die Leistungsberechtigte mit den benannten Stellen Kontakt aufnahm und das Anerkennungsverfahren betrieb.

Den bislang noch nicht in Deutschland anerkannten Studienabschluss erfasste das Jobcenter im IT-Verfahren als anerkannten Abschluss.

Die Jobcenter A und C beklagten zudem auch lange Wartezeiten bei den Beratungsstellen des Netzwerkes IQ für eine Beratung zur Anerkennung von Berufsabschlüssen. Das Jobcenter C gab an, alle Kunden mit Beratungsbedarf zum Thema Anerkennung an das Netzwerk IQ zu verweisen. Dort lägen die Wartezeiten für eine erste Beratung bei drei bis sechs Monaten. Erst danach werde das eigentliche Anerkennungsverfahren eingeleitet, das bis zu sechs weitere Monate dauere.

Vorläufige Würdigung

Nach unseren Feststellungen bestanden bei den Integrationsfachkräften noch erhebliche fachliche Defizite in Bezug auf die Möglichkeiten der Anerkennung im Ausland erworbener Bildungsabschlüsse.

Bereits die zutreffende Erfassung von Bildungsabschlüssen im Hinblick auf die Frage, ob diese in Deutschland anerkannt sind, bereitete den Integrationsfachkräften große Schwierigkeiten. Sie erfassten in 51 % der Fälle, in denen ihnen keine Informationen darüber vorlagen, ob die Abschlüsse in Deutschland anerkannt waren, die Abschlüsse in ihren Fachverfahren trotzdem als anerkannt.

Aufgrund der zahlreichen fehlerhaft als anerkannt erfassten Bildungsabschlüsse konnten die Integrationsfachkräfte nicht auf Anhieb erkennen, dass bei den Leistungsberechtigten noch Handlungsbedarf bei der Anerkennung von Abschlüssen bestand. Dies hat sicherlich wesentlich dazu beigetragen, dass der Anteil der Fälle, in denen die Jobcenter nicht klärten, ob erworbene Abschlüsse in Deutschland anerkannt waren, so hoch – 95 % der 228 Fälle – war, und die Jobcenter die Leistungsberechtigten in einem großen Teil der Fälle weder zur Anerkennung berieten noch sie zumindest auf das Netzwerk IQ oder die für die Anerkennung zuständigen Stellen verwiesen. Hinzu kommt, dass die Jobcenter keinen Überblick über diese Stellen hatten.

Die Jobcenter sollten die Flüchtlinge und Asylberechtigten – auch wegen der von einigen Jobcentern beklagten langen Verfahrensdauer – unverzüglich zur Anerkennung von Abschlüssen beraten und ggf. auf das Netzwerk IQ und die für die Anerkennung zuständigen Stellen verweisen. Das Verfahren zur Anerkennung von Abschlüssen und die Integrationskurse sollten nach Möglichkeit parallel laufen. Hierdurch können Wartezeiten oder ein „Vergessen“ wie im Beispielfall 4 vermieden werden.

Die Jobcenter sollten zudem nachhalten, ob die Leistungsberechtigten mit den zuständigen Stellen bzw. dem Netzwerk IQ Kontakt aufnehmen und das Anerkennungsverfahren tatsächlich betreiben.

Um zu gewährleisten, dass die Integrationsfachkräfte künftig darauf hinwirken, dass ausländische Abschlüsse der Flüchtlinge und Asylberechtigten unverzüglich in Deutschland anerkannt werden, sollten die Jobcenter ihre Integrationsfachkräfte intensiver für diese Thematik sensibilisieren.

Wir bitten um Stellungnahme.

5.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur führt aus, dass die HEGA 03/2012-17 zum 22. Mai 2017 durch die Weisung 201705011 „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“ fortgeschrieben worden sei. Dieser Weisung sei als Anlage eine Arbeitshilfe als anwenderfreundliches Nachschlagewerk zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse beigelegt worden.

Außerdem sei inzwischen in mehreren Besprechungen, z. B. in der Besprechung der Migrationsbeauftragten der Regionaldirektionen am 1. Juni 2017, thematisiert worden, dass im Internetauftritt der Bundesagentur seit Dezember 2016 das Anerkennungsverfahren umfassend dargestellt werde.

Darüber hinaus werde die Prüfungsmitteilung zum Anlass genommen, im dritten und vierten Quartal 2017 die Informations- und Qualifizierungsangebote zum Anerkennungsverfahren und zur Erfassung der Abschlüsse vertieft zu analysieren.

Zu den Beispielen 4 und 5 teilt die Bundesagentur mit, die Jobcenter D und C stimmten den Ausführungen des Bundesrechnungshofes nicht vollständig zu.

Beim Beispiel 4 deuteten drei Beratungsvermerke darauf hin, dass mit der Leistungsberechtigten vor und nach dem Integrationskurs über die Notwendigkeit der Anerkennung ihres Studienabschlusses gesprochen worden sei. Daraus folgende Aktivitäten seien allerdings nicht dokumentiert worden.

Beim Beispielfall 5 habe das Jobcenter C die Beseitigung der gesundheitlichen Hindernisse priorisiert. Ohne Beseitigung dieser Hindernisse sei eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht realistisch erschienen. Allerdings hätte bereits frühzeitiger die Übersetzung erfolgen und damit die ersten Schritte zur Einleitung des Anerkennungsverfahrens beginnen können. Die Bundesagentur teile diese Einschätzung.

In den beiden Beispielfällen bestehe aus Sicht der Bundesagentur nach den Rückmeldungen der Regionaldirektionen kein Handlungsbedarf mehr.

Das BMAS schließt sich der Stellungnahme der Bundesagentur an.

Das Ministerium K teilt mit, das Jobcenter F habe aufgrund der Prüfungsmittelung die Integrationsfachkräfte für das Thema der Anerkennung ausländischer Abschlüsse sensibilisiert, damit diese weitere Schulungen zum Anerkennungsverfahren besuchen.

Das Ministerium L weist darauf hin, dass die reguläre Integrationsarbeit im Jobcenter G in dem in die Prüfung einbezogenen Zeitraum von dem massiven Aufwuchs der Bestandszahlen infolge der Fluchtmigration maßgeblich beeinflusst und alle vorhandenen personellen Ressourcen dadurch weit überdurchschnittlich belastet worden seien.

Um dem besonderen Beratungs- und Unterstützungsbedarf der anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten Rechnung zu tragen, habe das Jobcenter G im zweiten Quartal 2017 ein begleitendes Einzelcoaching für anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte parallel zur Teilnahme am Integrationskurs eingeführt. Bestandteil dieses Coachings sei u. a. die Information über die Möglichkeiten der Anerkennung schulischer und beruflicher Abschlüsse mit einer Zuleitung zu den entsprechenden Anerkennungsberatungsstellen.

Zukünftig würden die Führungskräfte des Jobcenters G in ihrer fachaufsichtlichen Funktion die Integrationsfachkräfte für das Thema nochmals sensibilisieren, dessen Bedeutung für den Integrationsprozess hervorheben und die grundlegenden Strukturen der Anerkennungsberatung im Land L darstellen.

5.3 Abschließende Bewertung

Die eingeleiteten Maßnahmen erscheinen grundsätzlich geeignet, dass die Integrationsfachkräfte künftig darauf hinwirken, dass ausländische Abschlüsse der Flüchtlinge und Asylberechtigten unverzüglich in Deutschland anerkannt werden.

Zu den Beispielfällen ist Folgendes anzumerken:

Beim Beispiel 4 ergibt sich aus dem Vermerk über das Beratungsgespräch vom 22. April 2014, dass erst nach der Teilnahme der Leistungsberechtigten am Integrationskurs geprüft werden solle, inwiefern der Studienabschluss in Deutschland anerkannt werde. Ein Jahr später schrieb das Jobcenter D im Vermerk über das Beratungsgespräch vom 29. April 2015: „...Laufender IK, aber noch kein Gespräch auf D möglich, daher auf Englisch ausgewichen.

Hat Uni-Abschluss in Syrien. Primär Verbesserung der DK, danach Prüfung der Anerkennung und beruflicher Optionen in D..." Im Vermerk über das Gespräch vom 22. Januar 2016 steht zu diesem Thema lediglich: „...hat in Herkunftsland nicht gearbeitet, Studium abgeschlossen, keine Anerkennung in D..." Damit trifft unsere Darstellung zu, dass das Jobcenter die Leistungsberechtigte nicht zur Anerkennung ihres Studiums beraten hatte. Die Integrationsfachkraft hatte das Thema zwar angesprochen, die konkrete Beratung aber mehrmals auf die Zukunft verschoben. Das Jobcenter hätte stattdessen zur Anerkennung beraten müssen, um Verzögerungen bei der Integration zu vermeiden.

Im Beispielfall 5 waren dem Jobcenter C beim Beratungsgespräch vom 19. Februar 2015, bei dem es der Leistungsberechtigten Flyer zu den zuständigen Anerkennungsstellen und dem Netzwerk IQ aushändigte, die gesundheitlichen Einschränkungen der Leistungsberechtigten (Anschwellen des linken Armes bei Belastung) bekannt. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die gesundheitlichen Einschränkungen ein Hindernis für die Einleitung des Anerkennungsverfahrens gewesen sein könnten. Sie standen auch einer Integration in den Arbeitsmarkt nicht entgegen. Die Leistungsberechtigte arbeitete ab dem 1. August 2015 als Reinigungskraft.

Wir bitten mitzuteilen, zu welchem Ergebnis die von der Bundesagentur angekündigte vertiefte Analyse der Informations- und Qualifizierungsangebote zum Anerkennungsverfahren und zur Erfassung der Abschlüsse im dritten und vierten Quartal 2017 geführt hat und welche Konsequenzen die Bundesagentur daraus gezogen hat.

Wir schließen Punkt 5 der Prüfungsmitteilung damit ab.

6 Nur wenige Integrationsbemühungen der Jobcenter

6.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Nach dem Grundsatz des Förderns (§ 14 SGB II) müssen die Jobcenter erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Sie haben unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung erforderlichen Leistungen zu erbringen. Von den Maßnahmen sollen die Jobcenter

vorrangig solche einsetzen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Feststellungen

In 209 der 377 geprüften Fälle (55 %)²⁷ unterbreiteten die Jobcenter den Leistungsberechtigten seit Beginn ihres Leistungsbezugs bis zu den örtlichen Erhebungen weder Vermittlungsvorschläge noch Maßnahmeangebote. Die 209 Leistungsberechtigten bezogen bis zu den Erhebungen im Durchschnitt seit 360 Tagen²⁸ Leistungen.

Beispiel 6:

Der Leistungsberechtigte bezog seit 10. Oktober 2014 Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. In seinem Herkunftsland hatte er ein Studium der Geschichte (Bachelor) abgeschlossen. Ab 18. Januar 2016 nahm er an einem Integrationskurs teil. Das Jobcenter unterbreitete ihm seit Beginn seines Leistungsbezugs bis zu unseren örtlichen Erhebungen im Juli 2016 weder Vermittlungsvorschläge noch Maßnahmeangebote.

In 255 von 319 Fällen (80 %)²⁹ mit einem Stellengesuch unterbreitete das Jobcenter den Leistungsberechtigten keine Vermittlungsvorschläge. Die Integrationsfachkräfte dokumentierten in 221 der 255 Fälle (87 %)³⁰ keine Gründe hierfür.

In 107 dieser 221 Fälle (48 %)³¹ ermittelten wir anhand der Matching-Funktionen der IT-Fachverfahren der Jobcenter mindestens zehn passende Stellenangebote³². In den allermeisten dieser 107 Fälle war den Jobcentern nicht bekannt, inwieweit die Leistungsberechtigten zeitlich durch die Integrationskurse gebunden waren.

²⁷ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 156 von 275 Fällen (57 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 53 von 102 Fällen (52 %).

²⁸ Bei den gemeinsamen Einrichtungen 356 Tage, bei den zugelassenen kommunalen Trägern 371 Tage.

²⁹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 166 von 222 Fällen (75 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 89 von 97 Fällen (92 %).

³⁰ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 160 von 166 Fällen (96 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 61 von 89 Fällen (69 %).

³¹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 105 von 160 Fällen (66 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 2 von 61 Fällen (3 %).

³² Im Fachverfahren „VerBIS“ haben wir die Anzahl der als Treffer angezeigten Stellenangebote mit hoher, sehr hoher oder maximaler Übereinstimmung gezählt, bei den zugelassenen kommunalen Trägern die Gesamtzahl der beim Matching angezeigten Treffer.

Nach den Angaben der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter betrachteten die Jobcenter das Erlernen der deutschen Sprache als vorrangig vor einer Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt.

In mehreren Fällen gingen die Leistungsberechtigten neben ihrer Teilnahme am Integrationskurs selbstgesuchten Tätigkeiten nach. Die Jobcenter wiesen darauf hin, dass das kein auf alle Leistungsberechtigten übertragbares Modell sei. Die Leistungsberechtigten seien nicht nur durch die Teilnahme an Integrationskursen von 3 bis 4 Stunden täglich zeitlich gebunden, sondern müssten die Kursinhalte auch noch nachbereiten.

Zu den bestehenden Vermittlungsmöglichkeiten und geeigneten Stellenangeboten merkte das Jobcenter E an, es sei mit dem BAMF abgesprochen, dass die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten die Integrationskurse nicht zugunsten einer Arbeitsaufnahme abbrechen sollten. Auch das Jobcenter sei dieser Auffassung. Das Jobcenter sehe in einer späteren, aber dafür dauerhaften Integration wesentlich mehr Sinn als in einer raschen, aber nur vorübergehenden Eingliederung in Aushilfsjobs.

Vorläufige Würdigung

Trotz langer Leerlauf- und Wartezeiten bis zum Beginn der Integrationskurse haben die Jobcenter kaum Integrationsbemühungen für die Flüchtlinge und Asylberechtigten entfaltet. Die Zeit der Teilnahme an einem Integrationskurs sahen sie als einen generellen „Vermittlungsausschluss“ an. Damit wurden die Integrationskurse zu einem Vermittlungshindernis.

Wir erkennen es durchaus an, dass die Leistungsberechtigten durch die Teilnahme an einem Integrationskurs und das Erlernen der deutschen Sprache zeitlich stark gebunden sind. Ohne grundlegende Deutschkenntnisse sind auch die Vermittlungsmöglichkeiten der Jobcenter begrenzt. Dies schließt es aber nicht aus, Leistungsberechtigten für die Zeit bis zum Beginn des Integrationskurses Stellen zu vermitteln, für die ihre noch geringen Deutschkenntnisse ausreichen. Für besonders lernfähige und dazu bereite Leistungsberechtigte kommt ggf. sogar eine Teilzeitbeschäftigung neben dem Integrationskurs in Betracht.

Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung besteht bei Flüchtlingen und Asylberechtigten eine starke Erwerbsorientierung und hohe Arbeitsmotivation. Eine Erwerbstätigkeit, die sie von staatlichen

Transferleistungen unabhängig mache, sei für sie von zentraler Bedeutung.³³ Je länger die Flüchtlinge und Asylberechtigten keinen Zugang zu Deutschunterricht und Ausbildungs- oder Arbeitsmöglichkeiten erhielten, desto mehr entstehe bei ihnen ein Gefühl des Stillstandes. Das könne dazu führen, dass Leistungsberechtigte ihre Motivation allmählich verlieren³⁴ oder eine Schwarzarbeit aufnehmen.³⁵ Damit könne neben der Integration in den Arbeitsmarkt auch der soziale und gesellschaftliche Integrationsprozess behindert oder verzögert werden.

Daher ist es aus unserer Sicht unerlässlich, dass die Jobcenter mit Maßnahmeangeboten nicht erst nach der Teilnahme am Integrationskurs beginnen. Sie sollten die Leistungsberechtigten intensiv beraten und bei entsprechend motivierten und geeigneten Leistungsberechtigten die Chancen und Möglichkeiten einer frühzeitigen Aktivierung und Vermittlung nutzen.

Wir bitten um Stellungnahme.

6.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur stimmt grundsätzlich zu, dass Flüchtlinge und Asylberechtigte auch in der Wartezeit bis zum Beginn von Maßnahmen in die Arbeitsvermittlung einzubeziehen sind.

Die Rückmeldungen der Jobcenter und der zuständigen Regionaldirektionen zu den Bewertungen des Bundesrechnungshofes seien unterschiedlich. Teilweise werde zugestimmt, dass die Integrationsbemühungen intensiver hätten ausfallen können, teilweise nicht. Die Bundesagentur schließe sich dem an.

Im Beispielfall 6 hätten auch nach Auffassung des betroffenen Jobcenters D nur wenige Integrationsbemühungen stattgefunden. Jedoch zeigten die Historieneinträge ab dem 7. August 2015, dass die zentrale Schwierigkeit in der Kinderbetreuung liege. Spätestens mit Eintrag vom 21. Dezember 2015 sei dokumentiert worden, dass ein atypischer Fall vorliege, da es sich um einen

³³ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Forschungsbericht 9/2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland - eine qualitative Befragung, Nummer 2 Ergebnisse in Kürze, S. 13.

³⁴ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung a. a. O., Nummer 5.1 Registrierung und Asylverfahren, S. 80.

³⁵ Vgl. Johannes Kepler University Linz und Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen, Die Größe der Schattenwirtschaft – Methodik und Berechnungen für das Jahr 2016, Nummer 4.6 Zuwanderung und Schattenwirtschaft.

alleinerziehenden Vater mit einem sehr schwer erkrankten Kind (Epilepsie) handele, der dieses nicht allein lassen könne. Dies sei auch seit der Übernahme des Leistungsberechtigten in das Team Flucht im Januar 2016 mit den Historieneinträgen am 1. Juli 2016, 23. Januar 2017 und 8. Juni 2017 weiter thematisiert und bestätigt worden.

Generell gelte, dass bei der besonderen Personengruppe der Flüchtlinge und Asylberechtigten vielfach die Erwerbsorientierung und die Spielregeln des hiesigen Arbeitsmarktes erst in einem längeren Beratungsprozess gemeinsam mit den Arbeitssuchenden erarbeitet werden müssten.

In ihrer oben genannten Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II vertritt die Bundesagentur die Auffassung, für eine zeitnahe Integration in den Arbeitsmarkt sollten Spracherwerb, Kompetenzfeststellung und berufliche Orientierung möglichst parallel verlaufen. Hierfür habe die Bundesagentur mit der Maßnahme „KompAS“ (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) ein Standardprodukt auf der Basis des § 45 SGB III entwickelt, das den Integrationskurs des BAMF mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der Bundesagentur verknüpfe. Für Flüchtlinge, die schon über ausreichende Sprachkenntnisse verfügten, um Arbeitsanweisungen und Arbeitsschutzbestimmungen zu verstehen, und bereit seien, zusätzlich zum Integrationskurs mindestens 15 Stunden pro Woche sozialversicherungspflichtig zu arbeiten, habe die Bundesagentur gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden das Kooperationsmodell „Kommit“ entwickelt. Im Kern gehe es hierbei um die Kombination des Besuchs des Integrationskurses mit einer Maßnahme nach § 45 SGB III bei einem Arbeitgeber, ggf. mit zusätzlicher Betreuung durch eine Maßnahme bei einem Träger.

Das BMAS führt aus, die konkrete Ausgestaltung der Integrationsbemühungen habe bei anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten im Einklang mit der integrationspolitischen Strategie der Bundesregierung zur Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen zu stehen. Danach stünden alle Integrationsmaßnahmen unter dem übergeordneten Ziel, den Menschen, die in Deutschland Schutz gefunden hätten und über längere Zeit bleiben würden, so schnell wie möglich das Erlernen der deutschen Sprache zu ermöglichen und sie in

Ausbildung, Studium oder Arbeit zu bringen und in die Gesellschaft zu integrieren.

Der Erwerb von Sprachkenntnissen habe höchste Priorität. Das sei auch dann der Fall, wenn Flüchtlinge Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezögen. Die Strategie der Bundesregierung zur Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen rechtfertige die Umsetzungspraxis der Jobcenter, die Teilnahme an einem Integrationskurs als vorrangige Maßnahme zu berücksichtigen. Sie finde in § 3 Absatz 2a SGB II ihren gesetzlichen Niederschlag.

Fehlende oder unzureichende Sprachkenntnisse zählten zu den schwerwiegendsten Vermittlungshemmnissen bzw. Risikofaktoren, die einen Verbleib in Arbeitslosigkeit begünstigten. Eine auf dem Erwerb von Sprachkenntnissen beruhende Verzögerung des Eingliederungsprozesses sei deshalb aus Sicht des BMAS gerechtfertigt. Entsprechend sähen die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur vor, dass in Fällen, in denen der Integrationskurs im Rahmen der Handlungsstrategie „Deutsche Sprachkenntnisse erwerben bzw. verbessern“ als erforderliche Leistung eingesetzt werde, Arbeitsangebote im Regelfall während der Teilnahme an einem Integrationskurs als nicht zielführend zu beurteilen seien.

Das Ministerium K teilt mit, das Jobcenter F arbeite nach einem einheitlichen Fallsteuerungsmodell, das bei allen Zielgruppen Anwendung finde. Mit dem Leistungsberechtigten werde immer nur an einem Ziel gearbeitet, ohne dabei Parallelstrategien zu verfolgen. Wenn das Jobcenter die Sprachkenntnisse für noch nicht ausreichend für den allgemeinen Arbeitsmarkt einschätze, werde zunächst hieran gearbeitet. Einen generellen Vermittlungsausschluss gebe es während dieser Zeit aber nicht.

Das Ministerium L erörtert, dass nach den bisherigen Erfahrungen mit der Zielgruppe Beschäftigungsaufnahmen ohne ausreichende deutsche Sprachkenntnisse selten oder wenig nachhaltig seien. Es stimmt aber zu, dass während der Wartezeiten auf einen Integrationskurs geeignete Brückenangebote zur weiteren Aktivierung und Vermittlung der Leistungsberechtigten gemacht werden sollten, um sie nicht zu demotivieren und ihnen erste Erfahrungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Nach den Angaben des Jobcenters G erhielten die anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten in der Regel Maßnahmeangebote zur Überbrückung der

Wartezeiten auf Integrationskurse. Allerdings sei das Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Erhebungszeitraum noch nicht auf den unerwartet hohen Zugang erwerbsfähiger Leistungsberechtigter aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern sowie auf deren besondere Beratungs- und Unterstützungsbedarfe ausgerichtet gewesen. Sowohl bei den Jobcentern als auch bei den Maßnahmeträgern seien strukturelle und organisatorische Veränderungen erforderlich gewesen, um dem Bedarf gerecht zu werden.

Als zusätzliches Beratungs- und Unterstützungsangebot für die anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten sei im zweiten Quartal 2017 - parallel zu den Integrationskursen - ein begleitendes Einzelcoaching eingeführt worden mit Inhalten wie Kompetenzfeststellung, Erarbeitung beruflicher Perspektiven, Berufswegeplanung und Zuleitung zur Anerkennungsberatung.

6.3 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur und das Jobcenter G haben Schritte unternommen, die Integrationsbemühungen in der Zeit vor (Jobcenter G) und während (Bundesagentur und Jobcenter G) der Teilnahme am Integrationskurs zu steigern. Das Ministerium K berichtet von keinen entsprechenden Aktivitäten.

Das BMAS begnügt sich mit dem Versuch, die mangelnden Integrationsbemühungen der Jobcenter zu verteidigen. Zu diesem Zweck führt es die Strategie der Bundesregierung zur Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen an. Diese rechtfertigt die Umsetzungspraxis der Jobcenter, die Teilnahme an einem Integrationskurs als vorrangige Maßnahme zu berücksichtigen.

Der Argumentation des BMAS kann nicht gefolgt werden.

Nach der vom BMAS angeführten Vorschrift des § 3 Absatz 2a SGB II müssen die Jobcenter darauf hinwirken, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügen, an einem Integrationskurs teilnehmen, sofern sie teilnahmeberechtigt sind und nicht unmittelbar in eine Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden können, neben der ihnen eine Teilnahme an einem Integrationskurs nicht zumutbar ist.

Nach der Vorschrift gilt also für einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, der nicht über ausreichende deutsche Sprachkenntnisse verfügt und zur Teilnahme an einem Integrationskurs berechtigt ist, Folgendes:

Wenn der Leistungsberechtigte nicht unmittelbar in eine Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden kann, muss das Jobcenter darauf hinwirken, dass er an einem Integrationskurs teilnimmt.

Kann der Leistungsberechtigte dagegen unmittelbar in eine Ausbildung oder Arbeit vermittelt werden, gibt es zwei Möglichkeiten:

- Dem Leistungsberechtigten ist neben der Ausbildung oder Arbeit eine Teilnahme an einem Integrationskurs zumutbar. In diesem Fall muss das Jobcenter ebenfalls darauf hinwirken, dass der Leistungsberechtigte neben der Ausbildung oder Arbeit an einem Integrationskurs teilnimmt.
- Dem Leistungsberechtigten ist neben der Ausbildung oder Arbeit eine Teilnahme an einem Integrationskurs nicht zumutbar. Dann braucht das Jobcenter auch nicht darauf hinzuwirken, dass er neben der Ausbildung oder Arbeit an einem Integrationskurs teilnimmt.

§ 3 Absatz 2a SGB II regelt also keinen Vorrang der Teilnahme an einem Integrationskurs vor der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit.

Vielmehr kann nach dieser Rechtsvorschrift das Jobcenter einen Leistungsberechtigten unmittelbar in Ausbildung oder Arbeit vermitteln, bevor dieser an einem Integrationskurs teilnimmt. Ergibt sich später die Möglichkeit einer Kursteilnahme, muss das Jobcenter darauf hinwirken, dass der Leistungsberechtigte von dieser Möglichkeit neben der Ausbildung oder Arbeit Gebrauch macht, wenn ihm dies zumutbar ist.

Da die Vorschrift voraussetzt, dass ein Nebeneinander von Arbeit/Ausbildung und Integrationskurs möglich ist und zumutbar sein kann, ist es mit ihr auch vereinbar, einen Leistungsberechtigten neben einem laufenden Integrationskurs in Arbeit oder Ausbildung zu vermitteln, wenn ihm dies zumutbar ist.

Es ist somit auch nicht per se nachteilig, wenn anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte vor und gegebenenfalls auch neben ihrem (Teilzeit-) Integrationskurs einer Beschäftigung nachgehen. Unsere Feststellung, dass die Leistungsberechtigten in mehreren Fällen neben ihrer Teilnahme am Integrationskurs selbst gesuchten Tätigkeiten nachgingen, bestätigt dies.

Aus den in der vorläufigen Würdigung dargestellten Gründen bleiben wir auch dabei, dass es aus unserer Sicht unerlässlich ist, dass die Jobcenter mit

Maßnahmeangeboten nicht ohne besonderen Grund erst nach der Teilnahme am Integrationskurs beginnen.

Nach § 3 Absatz 2a Satz 3 SGB II ist zwar eine Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs in die Eingliederungsvereinbarung als vorrangige Maßnahme aufzunehmen. Die Frage des Vorrangs stellt sich aber erst, sobald der Leistungsberechtigte an einem Integrationskurs teilnehmen kann. Ein zukünftiger Integrationskurs hindert also nicht an einer aktuellen Teilnahme an einer anderen Maßnahme. Nimmt der Leistungsberechtigte bereits an einem Integrationskurs teil, steht einer parallelen Teilnahme an einer anderen Maßnahme grundsätzlich nichts entgegen, wenn sie dem Leistungsberechtigten zumutbar ist.

Wir halten einen faktischen Ausschluss der Leistungsberechtigten von allen Eingliederungsleistungen nach dem SGB II bis zum Abschluss eines Integrationskurses für verfehlt. Hierdurch kann sich die Dauer der Integration in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt erheblich verlängern. Chancen zur frühzeitigen Eingliederung der Leistungsberechtigten in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt bleiben dann ungenutzt.

Das BMAS sollte daher darauf hinwirken, dass die Jobcenter ihre Integrationsbemühungen erheblich steigern.

Zu diesem Zweck sollte auch die vom BMAS angesprochene Regelung in den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur, dass in Fällen, in denen der Integrationskurs im Rahmen der Handlungsstrategie „Deutsche Sprachkenntnisse erwerben bzw. verbessern“ als erforderliche Leistung eingesetzt werde, Arbeitsangebote im Regelfall während der Teilnahme an einem Integrationskurs als nicht zielführend zu beurteilen seien, überprüft werden.

Zu dem Beispielfall 6 ist Folgendes anzumerken:

Nach den Einträgen in „VerBIS“ war zum Zeitpunkt unserer örtlichen Erhebungen im Juli 2016 davon auszugehen, dass die Kinderbetreuung jedenfalls ab dem 18. Januar 2016 durch Dritte sichergestellt war. Nach dem Vermerk über das Beratungsgespräch vom 1. Juli 2016 war dies zwar zu diesem Zeitpunkt nicht mehr der Fall. Danach habe die Tochter des Leistungsberechtigten eine Behinderung, „die eine Beaufsichtigung wohl nur durch den Vater erlaubt“.

Diesen Vermerk hat das Jobcenter D aber erst am 26. Juli 2016 – dreieinhalb Wochen nach dem Beratungsgespräch und vier Tage nach Abschluss unserer örtlichen Erhebungen beim Jobcenter D – erfasst. Wir haben das bei unseren weiteren Erhebungen im Januar 2018 festgestellt. Diese haben wir insbesondere durchgeführt, um aufzuklären, was es mit dem von der Bundesagentur angeführten Vermerk über die Beratung vom 1. Juli 2016 auf sich hat, der drei Wochen später bei unseren örtlichen Erhebungen noch nicht vorlag.

Das Jobcenter D sollte künftig Beratungsgespräche unverzüglich dokumentieren. Sonst kann nicht nur bei Prüfungen ein falscher Eindruck entstehen, sondern auch im Vertretungsfall die Integrationsarbeit behindert werden. Außerdem besteht die Gefahr, dass sich die Integrationsfachkraft an den Gesprächsinhalt nach mehreren Wochen nicht mehr zutreffend erinnert.

Wir bleiben daher bei unserer Auffassung, halten es aber nicht für zielführend, das kontradiktorische Verfahren dieser Prüfung fortzuführen. Denn wir haben bei der – neueren – Prüfung der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II ähnliche Feststellungen getroffen. Wir werden diesen Punkt deshalb im kontradiktorischen Verfahren der genannten Prüfung weiterverfolgen und schließen ihn hier ab.

Klostermann

Rammoser