



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten
nach Abschluss des Integrationskurses oder bei
Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter
drei Jahren

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 - 2017 - 1002

Bonn, den 18. Dezember 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	6
2	Weiterhin zu wenige Integrationsbemühungen der Jobcenter	7
2.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	7
2.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	10
2.3	Abschließende Bewertung	11
3	Jobcenter vernachlässigten Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse	12
3.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	12
3.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	16
3.3	Abschließende Bewertung	18
4	Jobcenter klärten bei Leistungsberechtigten, die Kinder unter drei Jahren erzogen, nicht das Interesse an einem Integrationskurs	19
4.1	Vorläufige Prüfungsergebnisse	19
4.2	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	23
4.3	Abschließende Bewertung	25

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses oder bei Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter drei Jahren geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sowie der Landesministerien H und I stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 In 176 der 387 geprüften Fälle hatten die Leistungsberechtigten einen Integrationskurs abgeschlossen. Sie waren weder schwanger, noch betreuten sie Kinder unter drei Jahren. Die Jobcenter erfassten in 48 der 176 Fälle (27 %) die Deutschkenntnisse, die die Leistungsberechtigten in den Integrationskursen erworben hatten, in ihren IT-Fachverfahren nicht oder fehlerhaft.

Die Bundesagentur teilt mit, die gemeinsamen Einrichtungen hätten in den betreffenden Fällen eine Weisung nicht beachtet. Sie sollte Sorge tragen, dass die Jobcenter ihre Weisungen nicht in einem derart hohen Anteil der Fälle missachten. Vielmehr sind die geflüchteten Leistungsberechtigten systematisch zur beruflichen Integration hinzuführen. Die von den Landesministerien mitgeteilten oder erwogenen Maßnahmen könnten darauf hinwirken, dass die zugelassenen kommunalen Träger die Deutschkenntnisse künftig sorgfältiger dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof wird bei künftigen Prüfungen ein besonderes Augenmerk auf das Erfassen der Deutschkenntnisse Geflüchteter durch die Jobcenter legen. (Nummer 2)

- 0.2 Den Jobcentern lagen in 62 der 176 Fälle keine Informationen darüber vor, ob Schul-, Berufs- oder Studienabschlüsse aus den Herkunftsländern in Deutschland anerkannt oder deutschen Abschlüssen gleichgestellt waren. In weiteren 38 Fällen war ihnen bekannt, dass bisher keine Anerkennung oder Gleichstellung vorlag.

In 44 der 100 Fälle (44 %) berieten die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung oder Gleichstellung ihrer Abschlüsse und

verwiesen sie auch nicht auf Beratungsstellen des Förderprogramms IQ oder die für die Anerkennung oder Gleichstellung zuständigen Stellen. Die 44 Leistungsberechtigten waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durchschnittlich seit 582 Tagen (rund 1 Jahr und 7 Monate) im Leistungsbezug.

Die Bundesagentur und die Landesministerien haben grundsätzlich geeignete oder zielführende Maßnahmen eingeleitet, um die Beratungsarbeit der Jobcenter zu verbessern. (Nummer 3)

- 0.3 In 211 der 387 geprüften Fälle betreuten die Leistungsberechtigten Kinder unter drei Jahren. 54 der 211 Leistungsberechtigten (26 %) nahmen an einem Integrationskurs teil.

In 72 der übrigen 157 Fälle (46 %) klärten die Jobcenter nicht, ob die Leistungsberechtigten Interesse hatten, bereits vor der Vollendung des dritten Lebensjahres ihres Kindes an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Die vom Bundesrechnungshof angeregte Rechtsänderung, die ermöglichen soll, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über ein Jahr alte Kinder betreuen, verpflichtet werden können, an Integrationskursen teilzunehmen, hat das BMAS abgelehnt.

Ob die vom BMAS, der Bundesagentur und den Landesministerien mitgeteilten Maßnahmen zum gewünschten Erfolg führen werden, bleibt abzuwarten. Der Bundesrechnungshof wird dies zu einem späteren Zeitpunkt überprüfen. Unabhängig davon behält er sich vor, seine Anregung, § 10 SGB II zu ändern, im Berichtsverfahren weiterzuverfolgen. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Im Oktober 2018 waren gut 8 % 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. Seitdem hat sich die Zahl nicht mehr wesentlich verändert. Im Oktober 2018 betrug sie knapp 183 000.¹

Bei den Jobcentern waren im Juli 2018 4,15 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte registriert. Bei 615 000 (15 %) davon handelte es sich um Geflüchtete. Von diesen waren 171 000 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 Oktober 2018 rund 23 000 der geflüchteten Arbeitslosen auf der Suche nach einer Arbeitsstelle in der Reinigung; rund 21 000 suchten eine Beschäftigung in der Logistik und rund 15 000 als Küchenhelfer.³

Die Beschäftigungsquote von Personen aus den nichteuropäischen Asylherkunftsländern ist vergleichsweise niedrig. Sie betrug im August 2018 30,5 %. Für alle Ausländer zusammen lag die Beschäftigungsquote im August 2018 bei 49,9 %, für Deutsche bei 68,6 %.⁴

Wir hatten im Jahr 2016 die Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten geprüft und dabei gravierende Mängel festgestellt⁵.

In seiner Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung wies das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) darauf hin, dass die Prüfung einen Zeitraum betroffen habe, in dem die Jobcenter vor ganz besonderen Herausforde-

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

² Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Arbeitsmarkt kompakt – Fluchtmigration, Nürnberg, Oktober 2018, Nummer 8, „Hilfebedürftigkeit“.

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

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

⁵ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten vom 23. April 2018 (Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528).

rungen 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 unverzüglich 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 berücksichtigt werden.

Außerdem vertrat das BMAS die Auffassung, eine auf dem Erwerb von Sprachkenntnissen im Integrationskurs beruhende Verzögerung des Eingliederungsprozesses sei wegen der wichtigen Bedeutung von Sprachkenntnissen für die Eingliederung in Arbeit gerechtfertigt.

Auch die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) berief sich auf die Ausnahmesituation in den Jahren 2015 und 2016.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses oder bei Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter drei Jahren geprüft.

Die Prüfung unterscheidet sich von der im Jahre 2016 dadurch, dass

- wir in die damalige Prüfung erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die Kinder unter drei Jahren erzogen oder schwanger waren, nicht einbezogen hatten und
- sich die neue Prüfung bei den übrigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auf den Zeitraum nach Abschluss des Integrationskurses beschränkt.

Für die Prüfung haben wir in der Zeit vom 6. November 2017 bis zum 8. Dezember 2017 bei sieben Jobcentern örtlich erhoben. Bei fünf der Jobcenter handelte es sich um gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter A, B, C, D und E), bei den zwei übrigen (Jobcenter F und G) um zugelassene kommunale Träger.

Wir haben unsere Erkenntnisse auf der Grundlage von Gesprächen mit den Fach- und Führungskräften, anhand der Akten und mithilfe der IT-Fachverfahren der Jobcenter gewonnen. In die Prüfung bezogen wir 387 Fälle (270 Fälle der gemeinsamen Einrichtungen und 117 Fälle der zugelassenen kommunalen Träger) ein.

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 BMAS mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur, das Landesministerium H und das Landesministerium I. Wir gaben den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab eine Stellungnahme ab, der sich das BMAS anschloss. Zu Nummer 4 der Prüfungsmitteilung nahm es ergänzend Stellung. Die Landesministerien nahmen ebenfalls Stellung.

Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir das Prüfungsverfahren ab.

2 Weiterhin zu wenige Integrationsbemühungen der Jobcenter

2.1 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. Dazu gehört es, mit den Leistungsberechtigten regelmäßig Beratungsgespräche zu führen. Die Gespräche sollten in kurzen Zeitab-

ständen stattfinden und aufeinander aufbauen.⁶ Außerdem müssen die Jobcenter unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung erforderlichen Leistungen erbringen. Vorrangig sollen sie Maßnahmen einsetzen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Absatz 1 Satz 3 SGB II).

Ausländer sind u. a. dann zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, 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).

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).

Feststellungen

In 176 der 387 geprüften Fälle⁷ hatten die Leistungsberechtigten einen Integrationskurs abgeschlossen. Sie waren weder schwanger, noch betreuten sie Kinder unter drei Jahren. Die Jobcenter unterbreiteten den Leistungsberechtigten in 13 der 176 Fälle (7 %)⁸ nach dem Abschluss des Integrationskurses weder Vermittlungsvorschläge noch Maßnahmeangebote. In 12 der 176 Fälle (7 %)⁹ führten die Integrationsfachkräfte mit den Leistungsberechtigten kein Beratungsgespräch, nachdem sie vom Abschluss des Integrationskurses

⁶ 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.

⁷ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 133 von 270 Fällen, bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 43 von 117 Fällen.

⁸ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 11 von 133 Fällen (8 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 2 von 43 Fällen (5 %).

⁹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 3 von 133 Fällen (2 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 9 von 43 Fällen (21 %).

Kenntnis erlangt hatten. In weiteren neun der 176 Fälle (5 %)¹⁰ lagen durchschnittlich mehr als 180 Tage zwischen den einzelnen Beratungsgesprächen, die die Jobcenter nach Kenntniserlangung vom Abschluss des Integrationskurses mit den Leistungsberechtigten führten.

Beispiel 1:

Jobcenter D

Das Jobcenter hat am 2. März 2017 Kenntnis vom Abschluss eines Integrationskurses des Leistungsberechtigten erhalten und diesen am selben Tag beraten. Die Integrationsfachkräfte erfassten bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen am 30. November 2017 keinen weiteren Kontakt mit dem Leistungsberechtigten.

In 48 der 176 Fälle (27 %)¹¹ erfassten die Jobcenter die Deutschkenntnisse, die die Leistungsberechtigten in den Integrationskursen erworben hatten, in ihren IT-Fachverfahren nicht oder fehlerhaft.

Beispiel 2:

Jobcenter C

Der Leistungsberechtigte hatte am 27. Juni 2017 den Integrationskurs erfolgreich (Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) abgeschlossen. Das Jobcenter erfasste im IT-Fachverfahren VerBIS unter dem Registerblatt „Stärkenanalyse“ bis zum Tag der örtlichen Erhebungen (8. November 2017) keine Deutschkenntnisse.

Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter haben es in vielen Fällen versäumt, Geflüchtete umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen. Dies hat die Eingliederungsarbeit erheblich verzögert.

Um Leistungsberechtigte systematisch zur beruflichen Integration hinzuführen, ist es erforderlich, sie mit regelmäßigen Beratungsgesprächen engmaschig zu betreuen. Bei den Beratungsgesprächen müssen die Jobcenter mit ihnen insbesondere Schritte auf dem Weg zur Integration vereinbaren und die getroffenen Vereinbarungen nachhalten. Ziel der Integrationsarbeit ist die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung. Erscheinen Vermittlungsvorschläge noch nicht Erfolg versprechend, muss das Jobcenter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Maßnahmen anbieten, die sie diesem Ziel näherbringen.

¹⁰ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 6 von 133 Fällen (5 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 3 von 43 Fällen (7 %).

¹¹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 37 von 133 Fällen (28 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 11 von 43 Fällen (26 %).

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. Es ist unverständlich, dass die Jobcenter in mehr als einem Viertel der geprüften Fälle die erworbenen Deutschkenntnisse nicht oder fehlerhaft erfassten.

Die Bemühungen der Jobcenter waren in den geprüften Fällen zwar insgesamt wesentlich stärker ausgeprägt als in den Fällen, die wir bei unserer Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten (s. o. Nummer 1.1) untersucht hatten.

Im damals geprüften Zeitraum war aber aus den vom BMAS in seiner Stellungnahme zur Mitteilung über die genannte Prüfung angeführten Gründen die Arbeitsbelastung der Jobcenter deutlich erhöht. Außerdem hatten die Leistungsberechtigten in den meisten der geprüften Fälle noch keinen Integrationskurs abgeschlossen.

Angesichts der grundlegend geänderten Rahmenbedingungen bewerteten wir die festgestellten Defizite, insbesondere bei der Erfassung der Deutschkenntnisse, nach wie vor zu hoch.

Wir haben gebeten darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter Geflüchtete künftig umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen.

2.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Unsere Feststellungen zeigen aus Sicht der Bundesagentur, dass die gemeinsamen Einrichtungen nach Abschluss des Integrationskurses im Regelfall mit Aktivitäten beginnen, die darauf abzielen, die Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zwar werde in Einzelfällen versäumt, zeitnah Beratungsgespräche zu terminieren oder Integrationsaktivitäten umzusetzen. Die Ursachen hierfür seien zumeist in Defiziten in der Arbeitsorganisation einzelner Integrationsfachkräfte oder Teams zu suchen.

Die Weisung „Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS“ vom 22. Dezember 2016 regelt eindeutig, den Sprachkursbedarf und das Sprachniveau beim Kundenkontakt zu erfassen. Es sei eine

Daueraufgabe, Integrationsfachkräfte für die Bedeutung vollständiger Eintragungen in VerBIS zu sensibilisieren. Zwar müsse die Betreuung durch unvollständige Eingaben im Kundenprofil nicht in jedem Fall beeinträchtigt sein, insbesondere wenn Integrationsfachkräfte die aktuellen Kenntnisse der Leistungsberechtigten gut gepflegten Beratungsvermerken oder Lebenslaufeinträgen entnehmen. Eine vollständige Eintragung sei aber für das IT-gestützte Matching auf Stellenangebote und für Fallübergaben erforderlich. Zur Datenqualität bei Sprachkenntnissen stelle die Bundesagentur eine Musterabfrage über ihren operativen Datensatz zur Verfügung. Deren Nutzung liege in dezentraler Verantwortung.

Das Landesministerium H teilt mit, das Jobcenter G arbeite seit Ende 2017 mit seinen Integrationsfachkräften intensiv an den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Punkten. Dadurch seien inzwischen Qualitätsverbesserungen bei der Dokumentation erreicht und die Kontaktdichte erhöht worden.

Das Landesministerium I räumt ein, dass in den beanstandeten Fällen die Felder zum Sprachstand im IT-Fachverfahren nicht aktualisiert worden seien. Die Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten seien jedoch durch die Sprachzertifikate in den Akten und in den meisten Fällen durch Gesprächsnotizen im IT-Fachverfahren dokumentiert gewesen. Derzeit werde überlegt, die Eingabemöglichkeiten im Eingabefeld zum Sprachstand zu erweitern, um neben einer Differenzierung nach den Stufen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen auch weitere Eingaben zu ermöglichen, z. B. ein Sprachzertifikat.

2.3 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur sieht die Verantwortung für den großen Anteil der geprüften Fälle (28 %), in denen die gemeinsamen Einrichtungen die Deutschkenntnisse, die die Leistungsberechtigten in den Integrationskursen erworben hatten, in ihren IT-Fachverfahren nicht oder fehlerhaft erfassten, allein bei den Jobcentern. Diese hätten in den betreffenden Fällen insbesondere eine Weisung der Bundesagentur über das Erfassen des Sprachniveaus nicht beachtet. Die Einlassung, es sei eine Daueraufgabe der Jobcenter, ihre Integrationsfachkräfte für die Bedeutung vollständiger Eintragungen im IT-Fachverfahren VerBIS zu sensibilisieren, trifft zwar zu, entbindet aber die Bundesagentur nicht von ihrer Verantwortung für die rechtmäßige, zeitgerechte und zweck-

mäßige Erbringung ihrer Integrationsleistungen durch die Jobcenter. Die Bundesagentur sollte sich nicht nur auf vermeintliche Einzelfälle berufen, sondern diese zum Anlass nehmen – z.B. über ihre Regionaldirektionen – darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter ihre Weisungen nicht in einem derart hohen Anteil der Fälle missachten.

Die von den Landesministerien mitgeteilten oder erwogenen Maßnahmen könnten darauf hinwirken, die diesbezügliche Sensibilität bei den Jobcentern zu erhöhen, sodass sie die Deutschkenntnisse künftig sorgfältiger dokumentieren.

Wir werden uns bei künftigen Prüfungen nicht nur die Integrationsbemühungen ansehen, sondern ein besonderes Augenmerk auf das Erfassen der Deutschkenntnisse Geflüchteter durch die Jobcenter legen.

Mit diesem Hinweis schließen wir Punkt 2 der Prüfungsmitteilung ab.

3 Jobcenter vernachlässigten Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse

3.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Ausländische akademische und berufliche Abschlüsse können in Deutschland anerkannt werden.¹² Je nach Bundesland und Beruf sind unterschiedliche Stellen für die Überprüfung der Gleichwertigkeit zuständig.¹³

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.¹⁴

Bei nicht reglementierten Berufen (z. B. alle Ausbildungsberufe im dualen System) ist die formale Anerkennung des ausländischen Berufsabschlusses zwar

¹² Nach verschiedenen bundes- und landesrechtlichen Rechtsvorschriften. Vgl. für bundesrechtlich geregelte Berufe Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG).

¹³ Vgl. https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/zustaendige_stellen.php (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

¹⁴ <http://www.bmas.de/DE/Schwerpunkte/Neustart-in-Deutschland/Neustart-Asylsuchende/anerkennung-qualifikation.html> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

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 sinnvoll. Eine Feststellung der Gleichwertigkeit dieser Abschlüsse kann zu einer Verbesserung der Bewerbungs- und Arbeitsplatzchancen führen.¹⁵

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.¹⁶

Nach der Weisung 201705011 „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“ der Bundesagentur sind Fragestellungen zur Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse Gegenstand der gesetzlich verankerten Beratung durch die gemeinsamen Einrichtungen, soweit sie für die Integration in Ausbildung und Beschäftigung von Relevanz sind.¹⁷

In der Arbeitshilfe zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse in Beratung und Vermittlung, die der Weisung als Anlage beigelegt ist, ist unter dem Punkt „Beratungs- und Unterstützungsangebote“ Folgendes ausgeführt:

„Wenn mit dem Kunden oder der Kundin im Gespräch ermittelt wurde, dass ein Anerkennungsverfahren sinnvoll ist, empfiehlt die Integrations- bzw. Vermittlungsfachkraft eine vertiefte Beratung durch eine spezialisierte Beratungseinrichtung und ermittelt ggf. bereits die für die Anerkennung zuständige Stelle. Beratungen werden unter anderem durch die zuständigen Stellen selbst oder das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ angeboten.“

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 zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse verwie-

¹⁵ Vgl. <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/faq.php> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

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

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201705011 vom 22. Mai 2017 – Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung, Nummer 2.1.

sen (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“¹⁸).

Feststellungen

In 113 der o. g. 176 geprüften Fälle (64 %), in denen die Leistungsberechtigten einen Integrationskurs abgeschlossen haben, hatten sie nach Einträgen in den IT-Fachverfahren im Herkunftsland einen Schul-, Berufs- oder Studienabschluss erworben. In 13 Fällen lag die Anerkennung oder Gleichstellung vor.

In 62 der verbleibenden 100 Fälle¹⁹ lagen den Jobcentern keine Informationen darüber vor, ob die Abschlüsse in Deutschland anerkannt oder deutschen Abschlüssen gleichgestellt waren. In den übrigen 38 Fällen²⁰ war ihnen bekannt, dass bisher noch keine Anerkennung oder Gleichstellung vorlag.

In 44 der 100 Fälle (44 %)²¹ berieten die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung oder Gleichstellung ihrer Abschlüsse und verwiesen sie auch nicht auf Beratungsstellen des Förderprogramms IQ oder die für die Anerkennung oder Gleichstellung zuständigen Stellen. Die 44 Leistungsberechtigten waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durchschnittlich seit 582 Tagen (rund 1 Jahr und 7 Monate) im Leistungsbezug.

Beispiel 3:

Jobcenter G

Der Leistungsberechtigte hatte in Syrien einen Berufsabschluss als Maschinenschlosser erworben und dort mehrere Jahre in diesem Beruf gearbeitet. Der Berufsabschluss war in Deutschland nicht anerkannt. Dem Jobcenter war seit dem 16. Februar 2017 bekannt, dass der Leistungsberechtigte seinen Integrationskurs bestanden hatte (Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen). Bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen am 7. Dezember 2017 beriet das Jobcenter den Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung seines Berufsabschlusses und verwies ihn auch nicht auf eine Beratungsstelle des Förderprogramms IQ oder die für die Anerkennung zuständige Stelle.

¹⁸ <http://ankommenapp.de/APP/DE/AsylAusbildungArbeit/Arbeit/Beruf/beruf-node.html> (zuletzt abgerufen am 19. November 2018).

¹⁹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 46 Fällen, bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 16 Fällen.

²⁰ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 25 Fällen, bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 13 Fällen.

²¹ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 30 von 71 Fällen (42 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 14 von 29 Fällen (48 %).

Vorläufige Würdigung

Es ist nicht verständlich, dass die Jobcenter in fast der Hälfte der Fälle, in denen ihnen keine Informationen über die Anerkennung oder Gleichstellung vorlagen oder ihnen bekannt war, dass die Abschlüsse noch nicht anerkannt oder gleichgestellt waren, die Leistungsberechtigten weder zur Anerkennung oder Gleichstellung ihrer Abschlüsse berieten noch sie auf Beratungsstellen des Förderprogramms IQ oder die für die Anerkennung oder Gleichstellung zuständigen Stellen verwiesen. Dieses Ergebnis ist auch keine wesentliche Verbesserung im Vergleich zu unseren Feststellungen bei der o. g. Prüfung aus dem Jahr 2016. Die entsprechende Quote betrug damals 56 %.

Nach Erkenntnissen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zählen zu den Gründen dafür, dass Migranten keinen Antrag auf Anerkennung ihrer Abschlüsse stellen, insbesondere unzureichende Kenntnisse über die Möglichkeiten und das Verfahren zur Anerkennung sowie die Meinung der Betroffenen, dass eine Anerkennung für sie nicht wichtig sei oder sie keine Chancen auf eine Anerkennung hätten. Diese Befunde deuten aus der Sicht des IAB darauf hin, dass eine bessere Information der Betroffenen die Antragsquote steigern könnte. Das IAB ist der Auffassung, dass Beratungs- und Informationsangebote auch besser über die Erfolgschancen aufklären und so den Anreiz für eine Antragstellung erhöhen sollten. Außerdem sollten Ausländer, die die Anerkennung für unwichtig hielten, stärker auf die große Bedeutung beruflicher Zertifikate in Deutschland aufmerksam gemacht werden.²²

Die Jobcenter sollten die Erkenntnisse des IAB bei ihren Beratungsgesprächen berücksichtigen. Sie sollten die Geflüchteten unverzüglich – nach Möglichkeit nicht erst nach dem Abschluss der Integrationskurse – zur Anerkennung von Abschlüssen beraten und ggf. auf Beratungsstellen des Förderprogramms IQ und die für die Anerkennung zuständigen Stellen verweisen. Hierdurch können Verzögerungen bei der Eingliederung der Leistungsberechtigten vermieden werden.

²² IAB-Forum vom 14. März 2018, Punkt „Die Gründe dafür, keinen Antrag zu stellen, sind vielfältig“.

Um zu gewährleisten, dass die Integrationsfachkräfte künftig darauf hinwirken, dass ausländische Abschlüsse der Geflüchteten unverzüglich in Deutschland anerkannt werden, haben wir empfohlen, dass die Jobcenter ihre Integrationsfachkräfte intensiver für diese Thematik sensibilisieren sollten.

3.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur teilt mit, das Verfahren der Beratung Geflüchteter zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse und zur Weiterleitung der Geflüchteten an die für die Anerkennung zuständigen Stellen sei in der Weisung „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“ vom 22. Mai 2017 geregelt.

Eine Gleichwertigkeitsprüfung für allgemeinbildende Schulabschlüsse sei aus Sicht der Bundesagentur nur dann für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt relevant, wenn die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums unmittelbar angestrebt werde. Eine durchgängige Beratung für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einem ausländischen Schulabschluss analog zur Beratung bei Berufsabschlüssen sei nicht vorgesehen. Eine Beratung zur Gleichwertigkeitsprüfung für allgemeinbildende Schulabschlüsse sei daher im Regelfall auch nicht Teil des Beratungsprozesses.

Das Potenzial an Personen mit ausländischen Berufsabschlüssen könnte jedoch auch aus Sicht der Bundesagentur im Verlauf des Beratungsprozesses besser für die Durchführung von Anerkennungsverfahren erschlossen werden. Im Nachgang zur (vorläufigen) Mitteilung über die Prüfung der Integrationsarbeit mit anerkannten Asylbewerbern und Flüchtlingen vom 30. Mai 2017 (Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528) habe die Bundesagentur ihre Qualifizierungs- und Informationsangebote zum Thema der Anerkennung beruflicher Abschlüsse geprüft. Im Schreiben vom 19. Juni 2018 habe sie dem Bundesrechnungshof über die Ergebnisse dieser Prüfung und die vorgesehene Online-Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern berichtet, die im Oktober 2018 durchgeführt werden solle. Für die Planung des weiteren Vorgehens werde die Bundesagentur die Ergebnisse der Online-Befragung abwarten.

Nach dem von der Bundesagentur angeführten Schreiben vom 19. Juni 2018 habe ihre Prüfung ergeben, dass umfangreiche Informationsmaterialien zur Verfügung stünden:

- Eine Anleitung für die Erfassung der Lebenslaufeinträge in VerBIS und ein Praxisleitfaden mit Erläuterungen seien vorhanden und im Intranet abrufbar.
- Die Intranetseite zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse enthalte ein aktuelles und umfassendes Handbuch, die gültigen Weisungen seien aktuell und ebenfalls im Intranet eingestellt.
- Der Bildungskatalog der Bundesagentur enthalte Schulungsmodule, die auch das Thema Anerkennung behandelten, beispielsweise die Module zur Bildungskunde und zur Berufskunde und die Einarbeitungsunterlagen für neue Vermittlungsfachkräfte.

Offen sei, ob die Schulungsangebote von den Vermittlungs- und Integrationsfachkräften wahrgenommen würden und ob sie inhaltlich ausreichten, um die komplexe Fallgestaltung korrekt zu erfassen. Die Fachabteilung konzipiere derzeit eine Mitarbeiterbefragung, die die Fragen zur Umsetzung in Beratung und Vermittlung und zu ausreichender Schulung in Fragen ausländischer Abschlüsse näher untersuche. Die Befragung werde online im Oktober 2018 durchgeführt werden.

Das Landesministerium H teilt mit, das Jobcenter G arbeite seit Ende 2017 mit seinen Integrationsfachkräften intensiv an den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Punkten. Neben Qualitätsverbesserungen bei der Dokumentation sei inzwischen auch die Kontaktdichte erhöht worden.

Zum Fallbeispiel 3 führt das Landesministerium aus, das Jobcenter G bestätige die fehlende Dokumentation der Beratung. Es gehe aber davon aus, dass tatsächlich der erwerbsfähige Leistungsberechtigte zur Anerkennung seines Berufsabschlusses beraten worden sei. Es sei anzunehmen, dass der zuständige Mitarbeiter im Jobcenter G beim Beratungsgespräch Anfang März 2017 den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten darum gebeten habe, sich um schriftliche Ausbildungsnachweise zu bemühen. Diese seien dem Jobcenter G Ende Januar 2018 vorgelegt worden. Nach Auskunft des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten habe die Besorgung der Nachweise längere Zeit in Anspruch ge-

nommen. Das Anerkennungsverfahren sei inzwischen eingeleitet worden. Ein Ergebnis liege noch nicht vor.

Das Landesministerium I teilt mit, dass inzwischen regelmäßige Schulungen der Integrationsfachkräfte des Jobcenters F zum Thema Anerkennung von Schul- und Berufsabschlüssen stattfänden.

3.3 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur hat den Jobcentern umfangreiche Informationsmaterialien zum Anerkennungsverfahren zur Verfügung gestellt. Sie räumt ein, dass offen ist, ob die Schulungsangebote von den Vermittlungs- und Integrationsfachkräften wahrgenommen werden und ob sie inhaltlich ausreichen, um die komplexe Fallgestaltung korrekt zu erfassen. Dies wolle sie mit einer Mitarbeiterbefragung im Oktober 2018 klären. Angesichts der bei den gemeinsamen Einrichtungen festgestellten Nichtberatungsquote zur Anerkennung oder Gleichstellung von Abschlüssen (42 %), halten wir es nicht für ausreichend, das Ergebnis der Mitarbeiterbefragung abzuwarten. Vielmehr sollte die Bundesagentur zusätzlich klären, weshalb die Integrationsfachkräfte die vorhandenen Weisungen nicht beachteten und dies durch die Fachaufsicht nicht bemerkt wurde. Diese Erkenntnis und das Ergebnis der Online-Befragung sollten berücksichtigt werden bei der Entscheidung, welche qualitätssteigernden Maßnahmen zu treffen sind.

Die Auffassung der Bundesagentur, eine Gleichwertigkeitsprüfung für allgemeinbildende Schulabschlüsse sei nur dann für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt relevant, wenn die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums unmittelbar angestrebt werde, teilen wir nicht. Erfahrungsgemäß ändern viele erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihren Berufswunsch im Lauf der Zeit oder es stellt sich heraus, dass sie für den ursprünglich angestrebten Beruf nicht geeignet sind. Beginnt das Jobcenter erst dann, sich mit der Frage der Gleichwertigkeit eines vorhandenen Schulabschlusses zu befassen, der für das neue Berufsziel von Bedeutung ist, geht wertvolle Zeit bis zur Integration der Leistungsberechtigten verloren. Wir bleiben deshalb bei unserer Empfehlung, die Geflüchteten unverzüglich – nach Möglichkeit nicht erst nach dem Abschluss der Integrationskurse – auch zur Gleichstellung ihrer Schulabschlüsse zu beraten und ggf. auf die für die Gleichstellung zuständigen Stellen zu verweisen.

Die Bundesagentur sollte ihre Weisungen, Informationsmaterialien und Schulungsinhalte entsprechend anpassen.

Das Ergebnis der Mitarbeiterbefragung der Bundesagentur bitten wir mitzuteilen.

Die von den Landesministerien mitgeteilten Maßnahmen erscheinen geeignet, darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter künftig die Leistungsberechtigten zur Anerkennung oder Gleichstellung ihrer Abschlüsse beraten oder auf Beratungsstellen des Förderprogramms IQ oder die für die Anerkennung oder Gleichstellung zuständigen Stellen verweisen.

Punkt 3 der Prüfungsmitteilung ist damit erledigt.

4 Jobcenter klärten bei Leistungsberechtigten, die Kinder unter drei Jahren erzogen, nicht das Interesse an einem Integrationskurs

4.1 Vorläufige Prüfungsergebnisse

Ausgangslage

Nach § 24 Absatz 2 SGB VIII hat ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf (§ 24 Absatz 2 Satz 2 i. V. m. § 24 Absatz 1 Satz 3 SGB VIII).

Bis zum 31. Juli 2013 bestand kein derartiger Anspruch eines Kindes, das das erste Lebensjahr vollendet hat, sondern lediglich eine objektiv-rechtliche Verpflichtung²³ zur Förderung des Kindes in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege, wenn bestimmte Voraussetzungen vorlagen (§ 24 Absatz 3 a. F. SGB VIII). Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hatte dagegen – wie nach geltendem Recht – bereits einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Absatz 1 Satz 1 a.F. SGB VIII, § 24 Absatz 3 Satz 1 n. F. SGB VIII).

Nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II in der seit dem 1. April 2011 geltenden Fassung ist einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person die Ausübung einer Arbeit und die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit

²³ Vgl. BT-Drucks. 16/9299 vom 27. Mai 2008, Seite 15, Zu Nummer 7 (§ 24).

(§ 10 Absatz 1 Nummer 3 i. V. m. Absatz 3 SGB II) nicht zumutbar, wenn sie die Erziehung ihres Kindes gefährden würde. Die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist nach dieser Vorschrift in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des SGB VIII oder auf sonstige Weise sichergestellt ist.

Nach den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zur Deutschförderung können Integrationskurse auch für Personen mit Kindern unter drei Jahren eine passgenaue Möglichkeit darstellen, um während der Erziehungszeiten und damit eingeschränkter Zumutbarkeit ihre Deutschkenntnisse zu verbessern. Sofern sich bei diesem Personenkreis ein Handlungsbedarf bei den Deutschkenntnissen abzeichne, werde empfohlen, zu erfragen, ob die Bereitschaft zur freiwilligen Teilnahme an einem Integrationskurs bestehe.“²⁴

Feststellungen

In 211 der geprüften Fälle betreuten die Leistungsberechtigten Kinder unter drei Jahren. 54 der 211 Leistungsberechtigten (26 %)²⁵ nahmen an einem Integrationskurs teil.

In 72 der übrigen 157 Fälle (46 %)²⁶ klärten die Jobcenter nicht, ob die Leistungsberechtigten Interesse hatten, bereits vor der Vollendung des dritten Lebensjahres ihres Kindes an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Die Führungskräfte der Jobcenter B, E und F betrachteten die Frist nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II als ein Hemmnis für die Integrationsarbeit. Viele Leistungsberechtigte, die Kinder unter drei Jahren betreuten, nahmen in dieser Zeit Angebote von Integrationskursen und Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung nicht an. Außerdem bekämen viele Frauen während der Betreuungszeit weitere Kinder. Ein möglicher Beginnstermin eines Integrationskurses sei dann nicht mehr absehbar.

²⁴ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Deutschförderung SGB II und SGB III, Stand: 1. Januar 2017, Nummer 1.7.4.

²⁵ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 38 von 137 Fällen (28 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 16 von 74 Fällen (22 %).

²⁶ Bei den gemeinsamen Einrichtungen in 52 von 99 Fällen (53 %), bei den zugelassenen kommunalen Trägern in 20 von 58 Fällen (34%).

Beispiel 4:

Jobcenter E

Die Leistungsberechtigte reiste am 30. November 2015 aus Syrien ein. Sie gebar ihr erstes Kind am 29. Februar 2016. Ab dem 15. Dezember 2016 bezog sie Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II. Im Erstgespräch am 27. Dezember 2016 informierte das Jobcenter die Leistungsberechtigte über allgemeine leistungsrechtliche Angelegenheiten. Ein weiteres Beratungsgespräch, z. B. über einen Integrationskurs, fand bis zum Tag der örtlichen Erhebungen (14. November 2017) nicht statt. Zu diesem Zeitpunkt war die Leistungsberechtigte erneut schwanger, voraussichtlicher Entbindungstermin war der 22. März 2018.

Die Führungskräfte des Jobcenters B vertraten die Auffassung, dass das in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannte Alter von drei Jahren auf ein Jahr abgesenkt werden sollte. Dies würde nach Ansicht des Jobcenters dazu führen, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten in der Regel schneller in Integrationskurse vermitteln könnten, weil sie deren Teilnahme fordern könnten.

Vorläufige Würdigung

Deutschkenntnisse sind für eine erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt von besonderer Bedeutung. Fangen Geflüchtete nicht spätestens unverzüglich nach dem Beginn des Bezugs von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende an, Deutsch zu lernen, verzögert dies in aller Regel ihre Eingliederung.

Die Jobcenter hätten deshalb klären müssen, ob die Leistungsberechtigten Interesse hatten, bereits vor der Vollendung des dritten Lebensjahres ihres Kindes an einem Integrationskurs teilzunehmen. Wir verkennen nicht, dass wohl auch dann viele Leistungsberechtigte es abgelehnt hätten, in dieser Zeit einen Integrationskurs zu absolvieren. So hatten die Jobcenter in 85 der 157 geprüften Fälle (54 %), in denen die Leistungsberechtigten nicht an einem Integrationskurs teilnahmen, geklärt, ob die Leistungsberechtigten hieran ein Interesse hatten.

Für künftige Fälle haben wir empfohlen, wegen der großen Bedeutung von Deutschkenntnissen für eine erfolgreiche Integration am Arbeitsmarkt, Folgendes zu regeln: Wenn sich Leistungsberechtigte aufgrund einer Beratung des Jobcenters dafür entscheiden, vor der Vollendung des dritten Lebensjahres ihres Kindes den Nichtaktivierungsgrund nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II in Anspruch zu nehmen, sollte dies nicht zur gleichzeitigen Befreiung von der Pflicht zur Teilnahme an einem Integrationskurs führen. Lediglich die Schutz-

pflichten nach dem Mutterschutzgesetz sollten hierbei (sinngemäß) maßgebend sein.²⁷

Wir stimmten dem Jobcenter B zu, dass auch ein Absenken des in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannten Alters von drei Jahren auf ein Jahr zur Folge hätte, dass die Jobcenter Geflüchtete schneller in Integrationskurse vermitteln würden.

Unsere Rechtsauffassung haben wir wie folgt begründet:

Im Zeitpunkt der letzten Änderung des § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II zum 1. April 2011 hatten Kinder, die das dritte Lebensjahr vollendet hatten, – wie nach geltendem Recht – einen Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung (§ 24 Absatz 1 Satz 1 a. F. SGB VIII, § 24 Absatz 3 Satz 1 n. F. SGB VIII).

Kinder, die das erste, aber noch nicht das dritte Lebensjahr vollendet hatten, hatten dagegen noch keinen Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Dieser Anspruch wurde zum 1. August 2013 geschaffen (§ 24 Absatz 2 SGB VIII).

Wie das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil vom 21. Juli 2015²⁸ ausführt, ist der Zugang zu öffentlich geförderten Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder nunmehr „rechtlich so ausgestaltet, dass jedem Kind, dessen Eltern einen öffentlich geförderten Betreuungsplatz wünschen, ein solcher Platz auch zur Verfügung gestellt werden muss. Nach § 24 Absatz 2 SGB VIII besteht diesbezüglich ein einklagbarer Leistungsanspruch, der nicht unter Kapazitätsvorbehalt gestellt ist.“

Unter diesen neu geschaffenen Voraussetzungen haben wir es zumindest für erwägenswert gehalten, das in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannte Alter für die Teilnahme an Integrationskursen von drei Jahren auf ein Jahr abzusenken und mithin an § 24 Absatz 2 SGB VIII anzupassen.

Nach unserer Einschätzung verzögert die geltende Dreijahresfrist des § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II die Integrationsarbeit der Jobcenter. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn Leistungsberechtigte innerhalb der Dreijahresfrist weitere Kinder bekommen und damit eine neue Dreijahresfrist beginnt.

²⁷ Insbesondere § 3 Absatz 2 und § 6 Absatz 1 Satz 1 des Mutterschutzgesetzes (MuSchG).

²⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 21. Juli 2015 – 1 BvF 2/13 – Randnummer 43.

Nimmt der erziehende Elternteil während dieser Zeit nicht an einem Integrationskurs teil, hat dies nicht nur zur Folge, dass er selbst die deutsche Sprache nicht oder nicht hinreichend erlernt. Vielmehr hat auch das Kind dann kaum Chancen, die deutsche Sprache so zu erlernen, dass seine Möglichkeiten in der Schule und im Beruf nicht durch mangelnde Deutschkenntnisse beeinträchtigt werden.

4.2 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Die Bundesagentur teilt mit, sie verfolge seit längerem eine Intensivierung der Beratung geflüchteter Frauen, die Kinder unter drei Jahren betreuen, mit dem Ziel, die Beteiligung an Integrationskursen zu erhöhen. So forcieren sie gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Bereitstellung spezieller Integrationskurse für Frauen. Der Stab Chancengleichheit am Arbeitsmarkt der Zentrale der Bundesagentur habe den Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) in den gemeinsamen Einrichtungen Arbeitsmittel über die Regelung des § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II zur Verfügung gestellt, damit die BCA die Führungs- und Fachkräfte in den gemeinsamen Einrichtungen beraten und unterstützen könnten. Auf Geflüchtete und die Möglichkeit, sie frühzeitig zur Teilnahme am Integrationskurs zu motivieren, werde dort explizit hingewiesen.

Die lokale (Weiter-)Entwicklung von Beratungs-, Betreuungs- und Förderangeboten für diese Zielgruppe in den Jobcentern, bei Bedarf gemeinsam mit kommunalen Partnern, solle durch die „zentrale Bereitstellung von Erfolgsfaktoren und guter Praxis“ flankiert werden. Die hierfür erforderliche zentrale Entwicklungsarbeit werde durch eine trägerübergreifende Expertenrunde unter Beteiligung des BMAS, des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, der kommunalen Spitzenverbände, der Ländervertretungen sowie von Vertretern der Regionaldirektionen und Jobcenter unter Leitung der Zentrale der Bundesagentur begleitet.

Das BMAS schließt sich der Stellungnahme der Bundesagentur an. Ergänzend führt es aus, es teile unsere Auffassung, dass die Beratung und Betreuung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder betreuen, verbessert werden muss. Hierfür sei es erforderlich, unterschiedliche Prozesse, die darauf Einfluss hätten, auf mögliche Änderungen zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Entsprechend habe der Bund-Länder-Ausschuss das Thema Gleichstellung für das

Jahr 2018 zum Schwerpunktthema erklärt und plane, es auch für das Jahr 2019 beizubehalten. Dies sei auch in die Zielvereinbarungen 2018 mit der Bundesagentur und den Ländern eingeflossen.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung habe gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesagentur ein „Faktenblatt Gleichstellung“ entwickelt. Grundlage bildeten die Kennzahlen nach § 48a SGB II. Das Faktenblatt stelle u.a. Unterschiede zwischen Frauen und Männern bei Integrationen auch nach unterschiedlichen Bedarfsgemeinschaftstypen und für Geflüchtete dar. Geschäftsführer und BCA könnten die bereitgestellten Informationen nutzen, um Gleichstellung vor Ort voranzubringen und Geschäftsprozesse zu verändern.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Eingliederung habe den Impuls für einen am 19. September 2018 stattfindenden Workshop zum Thema „Gleichstellung im SGB II“ gegeben. In dem Workshop solle erarbeitet werden, welche Faktoren die Gesamtperformance der Jobcenter im Sinne einer gleichstellungsorientierten Integrationspolitik verbessern können. Dabei sollten insbesondere lokale Ansätze, wie die geschäftspolitische Ausrichtung, Führungskultur, Organisationsstruktur, Prozessgestaltung oder Maßnahmenpolitik, in den Blick genommen werden. Es solle nicht vorrangig um frauenbezogene Einzelmaßnahmen gehen, sondern um die systematische Verankerung des Gleichstellungsprinzips in der Integrationsarbeit der Jobcenter. Dabei könnten auch die gesetzlichen oder ressourcen- und steuerungsbezogenen Rahmenbedingungen thematisiert werden. Die Ergebnisse des Workshops sollten dazu dienen, ein gemeinsames Verständnis der Akteure in Bezug auf Handlungsbedarfe und erfolgreiche Handlungsansätze zu entwickeln. Teilnehmer des Workshops seien neben dem BMAS Vertreter der Bundesagentur, der kommunalen Spitzenverbände und der Länder sowie Geschäftsführer von Jobcentern.

Darüber hinaus halte das BMAS eine Diskussion der Frage, ob durch eine Rechtsänderung (Änderung von § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II) erreicht werden solle, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über ein Jahr alte Kinder betreuen, verpflichtet werden könnten, an Integrationskursen teilzunehmen, nicht für zielführend. Eine entsprechende Sonderregelung für Personen, die nach dem Aufenthaltsrecht zur Teilnahme am Integrationskurs ver-

pflichtet seien, könnte insbesondere im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgebot (Artikel 3 des Grundgesetzes – GG) stehen.

Die Diskussion sei auch vor dem Hintergrund der Regelung des § 24 Absatz 2 SGB VIII nicht geboten. Diese Norm regle lediglich den Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung. Ein Gebot, den Rechtsanspruch geltend zu machen und in Anspruch zu nehmen, gebe es jedoch nicht. Eltern solle gerade nicht vorgeschrieben werden, wo und wie sie ihre Kinder betreuen und fördern (vgl. Plenarprotokoll 16/180, S. 19 236). Hintergrund sei Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG, der das primäre Recht und die Pflicht der Eltern zur Kindeserziehung schütze.

Das Landesministerium H führt aus, das Jobcenter G arbeite seit Ende 2017 mit seinen Integrationsfachkräften intensiv an den vom Bundesrechnungshof angesprochenen Punkten. Neben Qualitätsverbesserungen bei der Dokumentation sei inzwischen auch die Kontaktdichte erhöht worden.

Das Landesministerium I teilt mit, das Jobcenter habe unsere Feststellungen zum Anlass genommen, nicht nur für den Bereich der Geflüchteten, sondern für alle Leistungsberechtigten ein Konzept zur Intensivierung der Beratung und Aktivierung von Erziehenden zu entwickeln.

4.3 Abschließende Bewertung

Wir teilen die Bewertung des BMAS nicht, dass ein Absenken des in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannten Alters für die Teilnahme an Integrationskursen von drei Jahren auf ein Jahr im Widerspruch zum Gleichbehandlungsgebot (Artikel 3 GG) stehen könnte.

Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots könnte vorliegen, wenn das in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II festgelegte Alter des Kindes, bis zu dem den Eltern in der Regel eine Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit (§ 10 Absatz 3 SGB II) zumutbar ist, für Ausländer generell von drei Jahren auf ein Jahr abgesenkt würde, für Deutsche aber nicht. Wir empfehlen dagegen ein Absenken des in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannten Alters ausschließlich für Integrationskurse.

Ziel der Integrationskurse ist, den Ausländern die Sprache, die Rechtsordnung, die Kultur und die Geschichte in Deutschland zu vermitteln (§ 43 Absatz 2 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG). Ausländer sollen dadurch mit den

Lebensverhältnissen in Deutschland so weit vertraut werden, dass sie ohne die Hilfe oder Vermittlung Dritter in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbstständig handeln können (§ 43 Absatz 2 Satz 3 AufenthG). Integrationskurse erfüllen damit vielfältige Zwecke, von denen nur einer die Eingliederung in Arbeit ist. Dadurch unterscheiden sie sich grundlegend von „bloßen“ Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit. Somit liegen keine wesentlich gleichen Sachverhalte vor. Für nicht wesentlich gleiche Sachverhalte darf der Gesetzgeber grundsätzlich unterschiedliche Regelungen treffen. Zwar wären von der von uns vorgeschlagenen Absenkung des in § 10 Absatz 1 Nummer 3 festgelegten Alters hauptsächlich Ausländer betroffen. Dies gilt ebenso für die nach geltendem Recht bestehende Pflicht, überhaupt an einem Integrationskurs teilzunehmen. Wir halten aber beides für zwingend erforderlich, um Ausländer unverzüglich in Deutschland zu integrieren und ihnen damit möglichst weitgehende Chancengleichheit mit Deutschen, u.a. in Bezug auf Schulbildung, Berufsausbildung, Studium und Karriere, zu verschaffen. Dies gilt insbesondere auch für die Kinder der betreffenden Ausländer. Sie haben nur dann gleiche Chancen wie deutsche Kinder, wenn sie möglichst frühzeitig von ihren Eltern oder durch frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege beginnen, die deutsche Sprache zu erlernen.

Der Argumentation des BMAS mit dem Plenarprotokoll 16/180 über die 180. Sitzung des Deutschen Bundesages (16. Wahlperiode) am 26. September 2008 vermögen wir nicht zu folgen. Zwar soll nach den dort auf Seite 19 236 protokollierten Ausführungen Eltern nicht vorgeschrieben werden, wo und wie sie ihre Kinder betreuen und fördern. Dies hat den Gesetzgeber aber nicht daran gehindert, die Befristung in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II festzulegen und aufrechtzuerhalten. Er ging damit nicht davon aus, dass dies gegen Artikel 6 Absatz 2 Satz 1 GG verstoße. Im Übrigen können (und werden auch häufig) Integrationskurse im Gegensatz zu vielen reinen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit halbtags durchgeführt werden. Der Zeitraum, in dem Eltern wegen der Teilnahme ihre Kinder nicht selbst betreuen könnten, ließe sich also auf wenige Stunden täglich beschränken. Eine solche Einschränkung der Betreuungsmöglichkeit wäre im Hinblick auf den Zweck, die Chancengleichheit der ausländischen Eltern und Kinder mit Deutschen zu gewährleisten, gerechtfertigt.

Die Ausführungen der Bundesagentur sind sehr allgemein gehalten. Ob es ausreichend sein wird, allein durch Überzeugungsarbeit die Motivation zu fördern und dadurch die Bereitschaft, an Integrationskursen teilzunehmen, zu fördern, erscheint fraglich.

Wir sehen deshalb keinen Anlass, unsere Auffassung zu ändern, sondern halten es weiterhin zumindest für erwägenswert, das in § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II genannte Alter für die Teilnahme an Integrationskursen von drei Jahren auf ein Jahr abzusenken und mithin an § 24 Absatz 2 SGB VIII anzupassen.

Ob die vom BMAS, der Bundesagentur und den Landesministerien mitgeteilten Maßnahmen zum gewünschten Erfolg führen werden, bleibt abzuwarten. Wir werden dies bei künftigen Prüfungen nachhalten. Unabhängig davon behalten wir uns vor, die von uns angeregte Gesetzesänderung im Berichtsverfahren weiterzuverfolgen.

Mit diesem Hinweis schließen wir auch Punkt 4 der Prüfungsmitteilung ab.

Klostermann

Rammoser