



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z.B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II

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 - 1003

Bonn, den 17. April 2019

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Ausgangs- und Rechtslage	9
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Unterschiedliche Aufgaben und Organisation der zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge im Bereich des SGB II	11
2.1	Festgestellter Sachverhalt	11
2.2	Vorläufige Würdigung	15
2.3	Stellungnahmen	15
2.4	Abschließende Würdigung	15
3	Übergabeprozesse zwischen den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern beim Rechtskreiswechsel in den zentralen Anlaufstellen sind verbesserungsbedürftig	15
3.1	Ausgangslage	15
3.2	Festgestellter Sachverhalt	16
3.3	Vorläufige Würdigung	18
3.4	Stellungnahmen	19
3.5	Abschließende Würdigung	21
4	Unzureichende vermittlerische Betreuung anerkannter Flüchtlinge und Asylberechtigter	22
4.1	Lebensläufe und Qualifikationen der Leistungsberechtigten unzureichend geklärt und erfasst	22
4.1.1	Ausgangslage	22
4.1.2	Festgestellter Sachverhalt	24
4.1.3	Vorläufige Würdigung	26
4.1.4	Stellungnahmen	27
4.1.5	Abschließende Würdigung	30

4.2	Immer noch lange Wartezeiten bis zum Integrationskursbeginn	33
4.2.1	Ausgangslage	33
4.2.2	Festgestellter Sachverhalt	35
4.2.3	Vorläufige Würdigung	36
4.2.4	Stellungnahmen	37
4.2.5	Abschließende Würdigung	37
4.3	Jobcenter unterbreiteten diesen Leistungsberechtigten nur selten Stellenangebote	38
4.3.1	Ausgangslage	38
4.3.2	Festgestellter Sachverhalt	38
4.3.3	Vorläufige Würdigung	40
4.3.4	Stellungnahmen	41
4.3.5	Abschließende Würdigung	45
5	Zusammenfassende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung durch die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge	48
5.1	Vorläufige Würdigung	48
5.2	Stellungnahmen	49
5.3	Abschließende Würdigung	50
6	Annex: Besondere Prüfungserkenntnisse beim Jobcenter E	51
6.1	Jobcenter unterstützte Leistungsberechtigte nicht bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuung	51
6.1.1	Ausgangslage	51
6.1.2	Festgestellter Sachverhalt	51
6.1.3	Vorläufige Würdigung	52
6.1.4	Stellungnahme	53
6.1.5	Abschließende Würdigung	54
6.2	Jobcenter schließt Schwangere und Frauen mit (kleinen) Kindern überwiegend vom Integrationsprozess aus	54

6.2.1	Ausgangslage	54
6.2.2	Festgestellter Sachverhalt	55
6.2.3	Vorläufige Würdigung	56
6.2.4	Stellungnahmen	58
6.2.5	Abschließende Würdigung	59

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und des Landesministeriums L stellt er das Prüfungsverfahren wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter organisierten und gestalteten ihren Aufgabenbereich in den zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge individuell. Damit die gemeinsamen Einrichtungen auf die regionalen Gegebenheiten reagieren können, habe die Bundesagentur keine Vorgaben für die Ausgestaltung der Anlaufstellen gemacht. Dies erscheint plausibel. (Nummer 2)
- 0.2 In 25 von 125 Fällen (20 %) der gemeinsamen Einrichtungen hatten die Agenturen für Arbeit (Agenturen) die Leistungsberechtigten im Bereich des SGB III vor dem Übertritt in den SGB II-Bereich (Rechtskreiswechsel) betreut. In über zwei Drittel dieser Fälle berücksichtigten die Jobcenter nicht die von den Agenturen eingeleiteten Vermittlungs- und Integrationsbemühungen. Bei dem in die Prüfung einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger fanden wir keine Informationen über eine vorausgegangene Beratung durch die Agentur. Das BMAS und die Bundesagentur teilen die Einschätzung, dass die Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen) die bereits eingeleiteten Integrations-schritte der Agenturen berücksichtigen sollten. Sie verweisen auf das zwischenzeitlich weiterentwickelte Integrationskonzept der Bundes-agentur und auf das „Übergabemanagement/Rechtskreiswechsel“. Das Landesministerium L teilt mit, der zugelassene kommunale Träger habe die Übergabeprozesse beim Rechtskreiswechsel verbessert. Die eingeleiteten Maßnahmen erscheinen geeignet, die festgestellten Defizite zu beseitigen. (Nummer 3)
- 0.3 In 61 der 162 geprüften Fälle (38 %) erfassten die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen die Lebensläufe der Leistungsberechtigten unvollständig oder widersprüchlich. In fast einem Drittel dieser 61 Fälle

begannen deren Lebensläufe erst mit der Einreise nach Deutschland. In 68 von 162 Fällen (42 %) verfügten die Leistungsberechtigten bereits über deutsche Sprachkenntnisse, die die Jobcenter in mehr als der Hälfte der Fälle nicht zutreffend erfassten. Die von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Hilfsmittel, die geltende Weisung von Dezember 2016 sowie die geplante neue IT-basierte Schnittstelle können dazu beitragen, dass die gemeinsamen Einrichtungen Lebensläufe der Leistungsberechtigten und deren Deutschsprachkenntnisse in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ besser erfassen. Voraussetzung dafür ist, dass die gemeinsamen Einrichtungen diese dann auch nutzen. Nach Auskunft des Landesministeriums L könne der zugelassene kommunale Träger nunmehr die Sprachkenntnisse der Leistungsberechtigten in der entsprechenden IT-Fachanwendung besser erfassen. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob sich die Bearbeitungsqualität tatsächlich verbessert hat. (Nummer 4.1)

- 0.4 Die Leistungsberechtigten verfügten in 86 der 162 geprüften Fälle (53 %) über ausländische Bildungs- oder Berufsabschlüsse. In über der Hälfte dieser Fälle berieten die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen. In diesen Fällen verwiesen sie sie auch nicht auf die Anerkennungsberatungsstellen oder die zuständigen Anerkennungsstellen. Die nunmehr erlassene Weisung der Bundesagentur und die für die gemeinsamen Einrichtungen im Intranet bereitgestellten Informationen zur Anerkennungsberatung können dazu beitragen, die Anerkennungsberatung der gemeinsamen Einrichtungen zu verbessern. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die gemeinsamen Einrichtungen sie auch berücksichtigen. Die beabsichtigten Maßnahmen des zugelassenen kommunalen Trägers erscheinen geeignet, die Anerkennungsberatung zu verbessern. (Nummer 4.1)
- 0.5 In 120 von 162 Fällen (74%) stellten die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen fest, dass die Leistungsberechtigten über keine oder nicht ausreichende Deutschkenntnisse verfügten. In mehr als der Hälfte dieser Fälle nahmen die Leistungsberechtigten noch nicht an einem Integrationskurs teil. Nach übereinstimmender Aussage der geprüften Job-

center könnten diese mithilfe der Datenbank „KURSNET“ nicht zweifelsfrei feststellen, ob noch verfügbare Kursplätze in den Integrationskursen vorhanden sind. Es bleibt abzuwarten, ob die eingeleiteten Maßnahmen die Wartezeiten auf Integrationskurse verkürzen und die Online-Information über diese Kurse verbessern. (Nummer 4.2)

- 0.6 Die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen unterbreiteten in 45 von 162 Fällen (28 %) den Leistungsberechtigten ohne erkennbaren Grund bis zum Erhebungszeitpunkt keine Vermittlungsvorschläge. In diesen Fällen verfügten die Leistungsberechtigten über mindestens geringfügige Kenntnisse der deutschen Sprache. In fast 90 % dieser Fälle veröffentlichten die Jobcenter keine Stellengesuche der Leistungsberechtigten. Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem BMAS und der Bundesagentur darin überein, dass (gute) Sprachkenntnisse wesentlich sind. Anders als das BMAS und die Bundesagentur sieht er jedoch keinen grundsätzlichen Vorrang des Erwerbs von deutschen Sprachkenntnissen vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Vielmehr geht die geltende Rechtslage von einem Vermittlungsvorrang aus. Daher ist im Einzelfall zu prüfen, ob die individuelle Verfassung und die individuellen Fähigkeiten der Leistungsberechtigten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor oder gegebenenfalls neben dem (Teilzeit-) Integrationskurs zulassen. (Nummer 4.3)
- 0.7 Die Jobcenter nutzten die Potenziale und möglichen Zusatznutzen der zentralen Anlaufstellen sowie die besonderen Zusammenarbeitsstrukturen vor Ort nur unzureichend. Dies betraf insbesondere den Rechtskreiswechsel von Flüchtlingen aus dem SGB III- in den SGB II-Bereich und die Integrationsarbeit mit den in den zentralen Anlaufstellen betreuten Leistungsberechtigten. Die zentralen Anlaufstellen können dazu beitragen, dass sich Flüchtlinge schneller an die zuständigen Stellen (Agenturen oder Jobcenter) wenden können. Ein beschleunigter Zugangsprozess genügt jedoch noch nicht, um eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen zu erreichen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die festgestellten Mängel bei der Integrationsarbeit der Integrationsfachkräfte beseitigt werden und diese die besonderen Zu-

sammenarbeitsstrukturen vor Ort auch für ihre Integrationsarbeit nutzen. (Nummer 5)

- 0.8 Ein Jobcenter unterstützte die Leistungsberechtigten nicht bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuung. Darüber hinaus schloss dieses Jobcenter schwangere Leistungsberechtigte überwiegend vom Integrationsprozess aus. Die von diesem Jobcenter eingeleiteten Maßnahmen können grundsätzlich dazu beitragen, die festgestellten Mängel zu beseitigen. (Nummer 6)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangs- und Rechtslage

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) entschied von 2015 bis April 2017 über etwa 1,3 Millionen Asylanträge.¹ Während des Asylverfahrens haben Asylbewerber Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).² Während dieser Zeit liegt die Zuständigkeit für die Beratung, Vermittlung und Förderung dieser Personengruppe nach dem SGB III bei den Agenturen für Arbeit (Agenturen).

In über einem Drittel der beschiedenen Anträge erkannte das BAMF die Asylbewerber als Asylberechtigte nach Artikel 16a GG an oder erkannte ihnen die Flüchtlingseigenschaft gemäß § 3 AsylG zu.³ Mit der Anerkennung geht die Zuständigkeit für die Beratung, Vermittlung und Förderung auf die Jobcenter über. Anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte haben Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, wenn sie zu den Leistungsberechtigten gemäß § 7 Absatz 1 Satz 1 SGB II gehören. Danach erhalten Personen Leistungen nach dem SGB II, wenn sie das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II⁴ noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind sowie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben (erwerbsfähige Leistungsberechtigte). Für sie gelten auch die Grundsätze des Forderns⁵ und Förderns⁶ des SGB II.

Angesichts der steigenden Anzahl von Flüchtlingen verfasste die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) für das operative Flüchtlingsmanagement „10 Leitlinien“. Sie besagen unter anderem, dass für Jugendliche und junge

¹ Im Jahr 2015: 282 726 Asylanträge und im Jahr 2016: 695 733 Asylanträge, siehe dazu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, Seite 6; von Januar bis April 2017: 285 476 Asylanträge, dazu siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Asylgeschäftsstatistik für den Monat April 2017, Seite 6.

² § 1 Absatz 1 Nummer 1 Asylbewerberleistungsgesetz i. V. m. § 55 Asylgesetz.

³ 454.645 Anerkennungen oder Zuerkennungen bei 1 263 935 entschiedenen Asylanträgen (36 %); im Jahr 2015: 137.136 Asylberechtigte und Flüchtlinge, im Jahr 2016: 256 136 Asylberechtigte und Flüchtlinge und von Januar bis April 2017: 61 373 Asylberechtigte und Flüchtlinge, zum Ganzen siehe dazu Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: April 2017, Stand: 8. Mai 2017, Seite 10.

⁴ Personen, die vor dem 1. Januar 1947 geboren sind, erreichen die Altersgrenze mit Ablauf des Monats, in dem sie das 65. Lebensjahr vollenden. Für Personen, die nach dem 31. Dezember 1946 geboren sind, wird die Altersgrenze stufenweise auf 67 Jahre angehoben.

⁵ § 2 SGB II.

⁶ § 14 SGB II.

Erwachsene die berufliche Ausbildung und für Erwachsene die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stünden sowie der Rechtskreiswechsel von Flüchtlingen vom SGB III- in den SGB II-Bereich friktionsfrei zu gestalten sei. Darüber hinaus seien Spezialisierung vor Ort und engere Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren erforderlich.⁷

Einige Jobcenter betreuten Flüchtlinge in zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge, woran sich insbesondere die Agenturen beteiligten. Dadurch sollen beispielsweise „praktische Mehrwerte bei der Heranführung von Flüchtlingen an den Arbeits- und Ausbildungsmarkt“ erzeugt werden.⁸

Bundesweit sind die Bezeichnung, Aufgaben und Organisation der zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge uneinheitlich.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II. Hierzu fanden örtliche Erhebungen in dem Zeitraum vom 6. bis zum 31. März 2017 bei der Regionaldirektion W und bei vier Jobcentern statt. Dabei handelte es sich um drei gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter C, D, E) und einen zugelassenen kommunalen Träger (Jobcenter A).

Insgesamt untersuchten wir 162 Fälle (125 Fälle bei den gemeinsamen Einrichtungen und 37 Fälle beim zugelassenen kommunalen Träger). Darüber hinaus prüften wir 24 Fälle (18 Fälle bei einer gemeinsamen Einrichtung und sechs Fälle bei einem zugelassenen kommunalen Träger) zur Anwendung von § 10 SGB II bei Frauen mit Kindern.

Anhand der Falldokumentationen untersuchten wir die Qualität der Betreuung von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten durch die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen. Außerdem befragten wir die Fach- und Führungskräfte der Jobcenter zu den Aufgaben und der Organisation der zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge im Bereich des SGB II sowie der Integrationsarbeit der Job-

⁷ Zum Ganzen siehe Bundesagentur für Arbeit, Operatives Flüchtlingsmanagement, Stand: 23. November 2015, Seite 1f.

⁸ Siehe dazu etwa Regionaldirektion W, Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Stand: 11. November 2015, Seite 8. Zwischenzeitlich wurde dieses Rahmenkonzept aktualisiert. Dazu siehe Regionaldirektion W, Rahmenkonzept Integration Point (V3.0). Aktualisierter Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Stand: 4. Juni 2018.

center mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten in den zentralen Anlaufstellen. Darüber führten wir auch Gespräche mit der Regionaldirektion W. Ergänzend dazu befragten wir die Bundesagentur schriftlich.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur und das Landesministerium L. Wir gaben den Ministerien und dem Vorstand der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab eine Stellungnahme ab, der sich das BMAS anschloss. Zu den Textziffern 2 und 4.3 der Prüfungsmitteilung nahm es ergänzend Stellung. Die Landesministerium L nahm zu den Textziffern 3, 4.1 und 4.3 Stellung.

Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, stellen wir das Prüfungsergebnis abschließend fest und schließen das Prüfungsverfahren ab.

2 Unterschiedliche Aufgaben und Organisation der zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge im Bereich des SGB II

2.1 Festgestellter Sachverhalt

Die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter beteiligten sich an den folgenden Modellen von zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge:

zentrale Anlaufstellen A und C,

zentrale Anlaufstelle D oder

zentrale Anlaufstelle E.

Dort betreuten die Agenturen Asylbewerber und die Jobcenter anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte, die Leistungen nach dem SGB II bezogen.⁹

Modell 1: Zentrale Anlaufstellen A und C

Das Jobcenter A beteiligte sich an der zentralen Anlaufstelle A und das Jobcenter C an der zentralen Anlaufstelle C. Beiden Anlaufstellen liegt dasselbe Mo-

⁹ Das Jobcenter A übertrug der zentralen Anlaufstelle A die „arbeitsmarktliche Neukundenbetreuung“ für Staatsangehörige aus den Ländern Iran, Irak, Syrien, Eritrea und Somalia. Daher betreute das Jobcenter dort auch Staatsangehörige aus diesen Ländern, die nicht als Flüchtlinge oder Asylberechtigte anerkannt waren.

dell zugrunde. Darin wirkten die Jobcenter mit der jeweils zuständigen Agentur zusammen.

Zentrale Anlaufstelle A

Die zentrale Anlaufstelle A befand sich in einer Liegenschaft der Agentur. Organisatorisch war sie dem Neukundenbereich des Jobcenters A¹⁰ zugeordnet. In der zentralen Anlaufstelle betreute das Jobcenter A anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte aus den Ländern Iran, Irak, Syrien, Eritrea und Somalia. Für die vermittlerische Betreuung dieser Personengruppe waren spezialisierte Integrationsfachkräfte zuständig. Die Anträge dieses Personenkreises auf Leistungen nach dem SGB II bearbeiteten die Mitarbeiter des (allgemeinen) Antragsservices des Neukundenbereichs des Jobcenters. Vor Inkrafttreten der ab dem 1. Januar 2017 geltenden Zuständigkeitsregelung des Jobcenters betreuten die Integrationsfachkräfte und Leistungssachbearbeiter diesen Personenkreis dort bis zur Bewilligung der Leistungen nach dem SGB II.

Nach Auskunft des Jobcenters A fungierten auch die Kammern als Netzwerkpartner der zentralen Anlaufstelle.

Zentrale Anlaufstelle C

Im Gegensatz dazu befand sich die zentrale Anlaufstelle C in einer Liegenschaft des Jobcenters C. Dort richtete das Jobcenter eine Eingangszone, eine Arbeitsvermittlung sowie eine Leistungsabteilung nur für die in der zentralen Anlaufstelle betreuten Leistungsberechtigten ein. Bis zum Erlass der ab dem 1. Februar 2017 geltenden Zuständigkeitsregelung des Jobcenters C blieben diese in der leistungsrechtlichen und vermittlerischen Betreuung des Jobcenters innerhalb der zentralen Anlaufstelle C.

Zur Zusammenarbeit mit Netzwerkpartnern gab das Jobcenter C an, dass die zentrale Anlaufstelle unter anderem mit Anerkennungsberatungsstellen der Industrie- und Handelskammer kooperiere.

Modell 2: Zentrale Anlaufstelle D

Das Jobcenter D gründete mit der zuständigen Agentur die zentrale Anlaufstelle D. Diese befand sich in einer Liegenschaft des Jobcenters D. Dort war eine

¹⁰ Nach einer Informationsbroschüre des Jobcenters A ist der Neukundenbereich grundsätzlich für Leistungsberechtigte zuständig, die noch keine oder länger als sechs Monate keine Leistungen nach dem SGB II erhalten haben.

gemeinsame Eingangszone für das Jobcenter und die Agentur eingerichtet. Für die dort durch das Jobcenter betreuten Leistungsberechtigten gab es eine spezielle Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung.

Das Jobcenter D betreute die anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten **leistungsrechtlich** bis zur Bewilligung der SGB II-Leistungen in der zentralen Anlaufstelle. Ab der Bewilligung der Leistungen war die Regelorganisation des Jobcenters D (Leistungsabteilung) für alle leistungsrechtlichen Fragen zuständig.

Das gemeinsame Konzept der Agentur und des Jobcenters über die zentrale Anlaufstelle D sah vor, dass die **vermittlerische** Betreuung der Leistungsberechtigten durch das Jobcenter D in der zentralen Anlaufstelle bis zu 24 Monate dauern könne. Die Arbeitsvermittlung des Jobcenters D in der zentralen Anlaufstelle D unterteilte sich in die Sofort- und Bestandsvermittlung. Darüber hinaus war an den Außenstandorten des Jobcenters jeweils eine Bestandsvermittlung eingerichtet. Die Integrationsfachkräfte führten Erstgespräche mit den in der zentralen Anlaufstelle D betreuten Leistungsberechtigten. Abhängig vom Wohnsitz der Leistungsberechtigten und von weiteren Voraussetzungen fanden die Folgegespräche entweder in der zentralen Anlaufstelle D oder an den Außenstandorten statt.

Das Jobcenter D nannte unter anderem die Industrie- und Handelskammer und das IQ-Netzwerk¹¹ als Netzwerkpartner der zentralen Anlaufstelle.

Modell 3: Zentrale Anlaufstelle E

Das Jobcenter E beteiligte sich an der zentralen Anlaufstelle E. Dort kooperierte es mit weiteren Behörden und Einrichtungen, wie der Agentur, Kommunalverwaltungen, der Handwerkskammer, der Industrie- und Handelskammer sowie einem Wohlfahrtsverband. Die zentrale Anlaufstelle E befand sich in einer Liegenschaft der Agentur. Bis Oktober 2016 waren in der zentralen Anlaufstelle E sowohl Integrationsfachkräfte als auch Leistungssachbearbeiter des Jobcenters E vertreten. Zum Erhebungszeitpunkt betreute das Jobcenter E die im SGB II-Leistungsbezug stehenden anerkannten Flüchtlinge oder Asylbe-

¹¹ Das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ wird durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds gefördert. Es unterstützt unter anderem Anerkennungsberatungsstellen für Ratsuchende mit ausländischen Qualifikationen. Näher dazu siehe <http://www.netzwerk-iq.de/foerderprogramm-iq/programmuebersicht.html> (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2019).

rechtigten überwiegend nicht mehr in der zentralen Anlaufstelle E, sondern in einem speziellen Team innerhalb des Jobcenters E. Nach Auskunft des Jobcenters E sei es nur noch bei „Bedarf“ in der Anlaufstelle vertreten.

In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Feststellungen zu den zentralen Anlaufstellen A, C, D und E im Bereich des SGB II zusammengefasst:

Bezeichnung der zentralen Anlaufstelle	Standort der zentralen Anlaufstelle	Beteiligte an der zentralen Anlaufstelle	Aufgaben der Jobcenter in der zentralen Anlaufstelle	Beispielhafte Netzwerkpartner der zentralen Anlaufstelle nach Auskunft der Jobcenter	Besonderheiten in der zentralen Anlaufstelle bezüglich der Jobcenter
Zentrale Anlaufstelle A	Liegenschaft der Agentur	Agentur und Jobcenter	leistungsrechtliche und vermittlerische Betreuung	Kammern	Zuordnung der zentralen Anlaufstelle A zum Neukundenbereich des Jobcenters A
Zentrale Anlaufstelle C	Liegenschaft des Jobcenters C	Agentur und Jobcenter	leistungsrechtliche und vermittlerische Betreuung	Anerkennungsberatungsstellen der Industrie- und Handelskammer	Einrichtung einer eigenen Eingangszone, Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung
Zentrale Anlaufstelle D	Liegenschaft des Jobcenters D	Agentur und Jobcenter	leistungsrechtliche und vermittlerische Betreuung	Industrie- und Handelskammer sowie das IQ-Netzwerk	Einrichtung einer gemeinsamen Eingangszone mit der Agentur sowie einer eigenen Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung
Zentrale Anlaufstelle E	Liegenschaft der Agentur	Agentur, Kommunalverwaltungen, Handwerkskammer, Industrie- und Handelskammer sowie einem Wohlfahrtsverband	leistungsrechtliche und vermittlerische Betreuung		Beschäftigung von Integrationsfachkräften und Leistungssachbearbeitern bis Oktober 2016

Quelle: Eigene Erhebungen des Bundesrechnungshofes

2.2 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter organisierten und gestalteten ihren Aufgabenbereich in den zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge individuell.

Die Gemeinsamkeiten der zentralen Anlaufstellen beschränkten sich auf die Zusammenarbeit zwischen mindestens einem Jobcenter und der jeweils zuständigen Agentur. Lediglich in der zentralen Anlaufstelle E wirkten Kommunalverwaltungen, Berufskammern und ein Wohlfahrtsverband als weitere Kooperationspartner mit. Weitere Auswirkungen dieser Organisationsform auf die Integrationsarbeit der geprüften Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten haben wir in den folgenden Textziffern behandelt.

2.3 Stellungnahmen

Das BMAS und die Bundesagentur teilen u.a. mit, dass die Jobcenter entschieden hätten, ob sie sich an zentralen Anlaufstellen beteiligen. Die Bundesagentur habe keine Vorgaben für die Ausgestaltung der Anlaufstellen gemacht, um örtliche Ausgestaltungsspielräume zu ermöglichen. Diese würden sich in den unterschiedlichen Organisationen und Aufgaben der zentralen Anlaufstellen widerspiegeln.

2.4 Abschließende Würdigung

Die Begründung des BMAS und der Bundesagentur für die unterschiedlichen Organisationen und Aufgaben der zentralen Anlaufstellen stellt auf die örtlichen Gegebenheiten ab und erscheint aus unserer Sicht plausibel.

Die Textziffer ist abgeschlossen.

3 Übergabeprozesse zwischen den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern beim Rechtskreiswechsel in den zentralen Anlaufstellen sind verbesserungsbedürftig

3.1 Ausgangslage

Gemäß § 50 Absatz 1 SGB II sollen die Bundesagentur, die gemeinsamen Einrichtungen und die zugelassenen kommunalen Träger sich gegenseitig Sozialdaten übermitteln, soweit dies erforderlich ist, um die Aufgaben nach dem SGB II oder SGB III wahrzunehmen.

In zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge können Jobcenter und Agenturen beim Wechsel von Flüchtlingen aus dem Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis SGB II eng zusammenarbeiten.

Leistungsberechtigte müssen nach dem SGB II aktiv an allen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit mitwirken¹².

Eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt setzt voraus, dass frühzeitig ihre vorhandenen Sprachkenntnisse, schulischen und/oder beruflichen Qualifikationen festgestellt werden, um sie entsprechend beraten und unterstützen zu können.

Die durchschnittliche Verfahrensdauer für alle Herkunftsländer ab dem Zeitpunkt der Asylantragsstellung bis zur Antragsentscheidung durch das BAMF schwankte zwischen 5,2 und 7,3 Monate in dem Zeitraum von 2015 bis zum zweiten Quartal 2016.¹³ Die durchschnittliche Verfahrensdauer für die fünfzehn wichtigsten Herkunftsstaaten im ersten Halbjahr 2016¹⁴ variierte stark. Im ersten Quartal 2016 dauerte das Verfahren, je nach Herkunftsstaat, von 2,5 bis zu 18,9 Monaten.¹⁵ Im zweiten Quartal 2016 betrug die Verfahrensdauer, abhängig vom Herkunftsland, 3,4 bis zu 21,9 Monate.¹⁶

3.2 Festgestellter Sachverhalt

Zum Übergabeprozess zwischen den Agenturen und den Jobcentern beim Rechtskreiswechsel von Flüchtlingen aus dem Bereich des SGB III in den Bereich des SGB II in den zentralen Anlaufstellen stellten wir Folgendes fest:

Bei den gemeinsamen Einrichtungen konnten wir in 25 von 125 Fällen (20 %) eine vorherige Betreuung der Leistungsberechtigten durch die Agentur im Rechtskreis des SGB III feststellen. In über zwei Drittel dieser Fälle berücksichtigten die Jobcenter nicht die von den Agenturen eingeleiteten Vermitt-

¹² § 2 Absatz 1 Satz 2 SGB II.

¹³ Bundestagsdrucksache 18/7834, Seite 5; Bundestagsdrucksache 18/9415, Seite 10 f.

¹⁴ Die fünfzehn wichtigsten Herkunftsvarianten im ersten Quartal 2016: Afghanistan, Albanien, Eritrea, Irak, Iran, Kosovo, Mazedonien, Moldau, Pakistan, Russische Föderation, Serbien, sonstige asiatische Staatsangehörige, Staatenlose, Syrien und ungeklärte Staatsangehörigkeiten, siehe dazu Bundestagsdrucksache 18/9415, Seite 11; die fünfzehn wichtigsten Herkunftsvarianten im zweiten Quartal 2016: Afghanistan, Albanien, Eritrea, Gambia, Irak, Iran, Kosovo, Libanon, Nigeria, Pakistan, Russische Föderation, Somalia, Staatenlose, Syrien, ungeklärte Staatsangehörigkeiten, dazu siehe Bundestagsdrucksache 18/9415, Seite 10.

¹⁵ Bundestagsdrucksache 18/9415, Seite 11.

¹⁶ Bundestagsdrucksache 18/9415, Seite 10.

lungs- und Integrationsbemühungen. Mehr als zwei Drittel dieser Fälle betrafen das Jobcenter E.

Die Bundesagentur benennt die zentrale Anlaufstelle E in der Arbeitshilfe zum Übergabeprozess SGB III/SGB II geflüchteter Menschen als „Good Practice Beispiel für eine optimierte Schnittstellenarbeit“.¹⁷ Auf Nachfrage teilten das Jobcenter E und die daran beteiligte Agentur mit, dass das „Übergabemanagement“ in diesen Fällen mittels der IT-Fachanwendung „VerBIS“ sichergestellt sei. Die von beiden genutzte Fachanwendung ermögliche die Weitergabe aller Informationen über den jeweiligen Leistungsberechtigten durch die Agentur an das Jobcenter.

Beim Jobcenter A konnten wir in keinem der geprüften Fälle eine vorherige Betreuung der Leistungsberechtigten durch die Agentur feststellen. Die Integrationsfachkräfte des zugelassenen kommunalen Trägers hatten keinen Zugriff auf die IT-Fachanwendung „VerBIS“, welche die Vermittlungsfachkräfte der Agentur verwendeten. Zudem nutzte das Jobcenter nicht den sogenannten „Secure-Datentransfer“¹⁸. Dieses Programm soll es den zugelassenen kommunalen Trägern ermöglichen, die in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ gespeicherten Daten über die Leistungsberechtigten nach dem Rechtskreiswechsel für ihre Integrationsarbeit abzurufen.¹⁹

Darüber hinaus teilte das Jobcenter A auf Nachfrage mit, dass der zwischen ihr und der Agentur vereinbarte Informationsaustausch beim Rechtskreiswechsel aus dem SGB III-Bereich in den SGB II-Bereich nicht funktioniere. Dafür hätten sie ein Datenblatt entworfen und einen sogenannten „Sharepoint-Portal-Server“ eingerichtet. Das von der Agentur mit vermittlungsrelevanten Informationen über den Leistungsberechtigten auszufüllende Datenblatt werde nicht genutzt. Ein Datenaustausch mittels des dafür speziell eingerichteten Servers sei aufgrund von technischen Problemen nicht möglich.

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, Rechtskreisübergreifende Arbeitshilfe zum Übergabeprozess SGB III/SGB II geflüchteter Menschen, Stand: Juli 2016, Seite 11. Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht sie am 21. August 2017 die aktualisierte Fassung dieser Arbeitshilfe.

¹⁸ Dieses Programm erwähnte die Regionaldirektion W während der örtlichen Erhebungen am 6. März 2017.

¹⁹ Diese Auskunft erteilte die Regionaldirektion W während der örtlichen Erhebungen am 6. März 2017 und in unserem Fragebogen.

3.3 Vorläufige Würdigung

Die Übergabeprozesse zwischen den Agenturen und den Jobcentern verliefen beim Rechtskreiswechsel trotz der besonderen Kooperation in Form von zentralen Anlaufstellen häufig nicht friktionsfrei.

Für die Integrationsarbeit mit Flüchtlingen verwenden die gemeinsamen Einrichtungen und die Agenturen die IT-Fachanwendung „VerBIS“. Die Jobcenter können damit auf die durch die Agenturen eingegebenen Daten über die Leistungsberechtigten und die von den Agenturen bereits eingeleiteten Vermittlungs- und Integrationsbemühungen zugreifen. Deshalb ist es für uns unverständlich gewesen, weshalb die gemeinsamen Einrichtungen, insbesondere das Jobcenter E, die Vorteile einer gemeinsamen IT-Fachanwendung in vielen Fällen nicht nutzten und damit die Möglichkeiten, Potentiale und Synergieeffekte, die sich aus der gemeinsamen Zusammenarbeit hätten ergeben können, nicht aufgriffen. Dadurch unterbrachen und verzögerten sie möglicherweise auch die Integration dieser Leistungsberechtigten.

Durch den fehlenden beziehungsweise nicht funktionierenden Datenaustausch blieb es dem zugelassenen kommunalen Träger verwehrt, auf die bereits von der Agentur gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse über die Integrationsmöglichkeiten für die Leistungsberechtigten zurückzugreifen. Wir haben es als erforderlich angesehen, dass das Jobcenter A und die Agentur ihre bisherige Zusammenarbeit beim Rechtskreiswechsel überprüfen und verbessern. Dadurch können sie Doppelarbeit und Unterbrechungen in der Integrationsarbeit für die Leistungsberechtigten vermeiden.

Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass aufgrund der fehlenden gegenseitigen Datenübermittlung zwischen dem Jobcenter A und der Agentur die Leistungsberechtigten in der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur doppelt mit dem Status „arbeitslos“ erfasst sind, wenn das Jobcenter (in der Organisationsform eines zugelassenen kommunalen Trägers) und die Agentur sie parallel betreuen und beide sie mit diesem Status versehen haben.

Bereits bei der Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter nach dem Rechtskreiswechsel SGB III zu SGB II hatten wir Mängel beim Übertritt von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten aus dem Rechtskreis SGB III in den Rechtskreis

SGB II festgestellt.²⁰ Wir haben unsere Empfehlung erneuert, dass die Jobcenter die bereits eingeleiteten Integrationsschritte der Agenturen berücksichtigen sollten. Darauf aufbauend können sie entscheiden, ob sie die bisherige Strategie aufgreifen und fortführen oder eine eigene (neue) Strategie für die Leistungsberechtigten entwickeln.

3.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur teilt mit, für einen zielgerichteten Integrationsprozess von Flüchtlingen sei es sinnvoll, dass die gemeinsamen Einrichtungen vorherige Integrationsaktivitäten der Agenturen berücksichtigen.

Die Weisung „Weiterentwicklung des Integrationskonzepts der BA (4-Phasen-Modell)“ vom 20. März 2017 verpflichtete die Agenturen und die gemeinsamen Einrichtungen dazu, den wechselseitigen Informationsaustausch zwischen dem SGB III- und SGB II-Bereich zu regeln und ein „professionelles Übergabemanagement“ zwischen den beiden Bereichen sicherzustellen. Nach Rechtskreiswechsel werde den gemeinsamen Einrichtungen empfohlen, ein zeitnahes Erstgespräch mit dem Ziel durchzuführen, die im SGB III-Bereich begonnenen Integrationsbemühungen möglichst nahtlos fortzusetzen (Anlage „Übergabemanagement/Rechtskreiswechsel“ zur genannten Weisung).

Ergänzend dazu könnten die Regionaldirektionen die gemeinsamen Einrichtungen beim Thema Rechtskreiswechsel beraten und unterstützen, da sie umfassend über dieses Thema informiert worden seien.

Die seit Mai 2017 für gemeinsame Einrichtungen geltende verlaufsbezogene Kundenbetrachtung diene der Fachaufsicht als Prüfinstrument. Sie prüfe mit ihr, inwieweit das Handeln der Integrationsfachkräfte im Integrationsprozess innerhalb des Prüfungszeitraums zielführend war. Die Prüfung umfasse auch den Rechtskreiswechsel, wenn er im Prüfungszeitraum stattgefunden habe.

Das Jobcenter E erkenne an, dass zum Zeitpunkt der Erhebungen Defizite in der Betreuung von Flüchtlingen bestanden hätten. Zwischenzeitlich habe es Maßnahmen ergriffen, wie das sofortige Aufgreifen der festgestellten Mängel in einer Teambesprechung, die Berücksichtigung dieser Mängel bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter, die Aufbau-Qualifizierung der Integrationsfachkräfte

²⁰ Siehe dazu die Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 4. Mai 2016 – Gz.: VI 3 (VI 6) - 2014 - 0940.

zur zielorientierten Beratung, die Überarbeitung der Fachaufsichtskonzepte sowie die Anwendung der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung unter besonderer Berücksichtigung der festgestellten Mängel.

Mit Blick auf unsere Beanstandung beim Jobcenter A als zugelassener kommunaler Träger weist das BMAS – wie regelmäßig in seinen Stellungnahmen – allgemein darauf hin, dass der Bund keine unmittelbaren Aufsichtskompetenzen gegenüber Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft habe. Die Aufsicht obliege den Ländern.

Die Bundesagentur informiert über ihr Verfahren „Secure Transport“²¹, das eine sichere Datenübermittlung an die zugelassenen kommunalen Träger ermögliche. Für die Nutzung des Verfahrens habe sich die Mehrheit der zugelassenen kommunalen Träger registrieren lassen. Allerdings müssten diese die Daten auch darüber anfordern.

Zudem führt die Bundesagentur an, dass sie ab März 2018 an das „Kerndatensystem des Bundes“ angebunden sei. Dadurch könne sich der Datenaustausch mit den zugelassenen kommunalen Trägern weiter verbessern. Aufgrund des Datenaustauschverbesserungsgesetzes werde die Bundesagentur vermittlungsrelevante Daten im Kontext Flucht und Asyl (u. a. Schul- und Berufsbildung bzw. Studium, Teilnahme an Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung sowie Sprachkenntnisse) an dieses System übermitteln.

Die Bundesagentur vermute, dass die unterbliebene Nutzung des „Secure Transport“ durch das Jobcenter A kaum Informationsdefizite bei der Betreuung von Flüchtlingen verursacht habe. Aufgrund der vereinbarten Form der Zusammenarbeit in der zentralen Anlaufstelle A als Bürogemeinschaft zwischen der Agentur und dem Jobcenter A würde der Informationsaustausch zwischen den Mitarbeitern durch Listen und im direkten persönlichen Austausch erfolgen.

Das Landesministerium L teilt mit, das Jobcenter A habe zwischenzeitlich eine „standardmäßige Gesprächsdokumentation“ eingeführt. Zudem nutze das Jobcenter nun den „Secure-Datentransfer“ in den Fällen, in denen Übertritte von Leistungsberechtigten aus dem SGB-III- in den SGB II-Bereich erfolgten.

²¹ Das Verfahren wird auch als „Secure Datentransfer“ bezeichnet.

Zu einer möglichen Doppelerfassung von Leistungsberechtigten mit dem Status „arbeitslos“ in der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur verweist das Landesministerium L auf das offizielle Statistikmeldeschema der zugelassenen kommunalen Träger „XSozial“. Die darüber übermittelten Daten der zugelassenen kommunalen Träger u. a. zur Arbeitslosigkeit würden mit den bei der Bundesagentur erfassten Daten zusammen in der Statistik der Bundesagentur ausgewiesen. Dadurch entstehe ein überschneidungsfreier Datensatz. Darüber hinaus teilt die Bundesagentur mit, dass sie bei der Erstellung der Statistik das Verfahren der „einheitlichen statistischen Person“ anwende. Das Verfahren gleiche Meldungen hinsichtlich relevanter personenspezifischer Attribute und Kennzeichen ab, um Doubletten zu identifizieren.

3.5 Abschließende Würdigung

Es ist unstrittig, dass es für einen zielgerichteten Integrationsprozess von Flüchtlingen sinnvoll ist, wenn Jobcenter vorherige Integrationsaktivitäten der Agenturen berücksichtigen. Dies ist den gemeinsamen Einrichtungen ohne Weiteres möglich, da sie und die Agenturen die gleiche IT-Fachanwendung verwenden. Zugelassene kommunale Träger können dies, wenn sie beispielsweise das Verfahren „Secure Transport“ der Bundesagentur für die Datenanforderung nutzen.

Um Doppelarbeit und Unterbrechungen in der Integrationsarbeit für die Leistungsberechtigten zu vermeiden halten wir es für zweckmäßig, wenn sich alle zugelassenen kommunalen Träger dieses Verfahrens anschließen.

Aufgrund der Bedeutung der Übergabeprozesse zwischen den Agenturen und den Jobcentern als gemeinsame Einrichtungen oder zugelassene kommunale Träger beim Rechtskreiswechsel für die Integrationsarbeit mit den Leistungsberechtigten sowie der dazu wiederholt festgestellten Mängel sollte das BMAS dieses Thema im Bund-Länder-Ausschuss (§ 18c SGB II) erörtern und für dieses Verfahren werben. Dem stehen die fehlenden unmittelbaren Aufsichtskompetenzen des Bundes gegenüber den zugelassenen kommunalen Trägern nicht entgegen.

Auch wenn der Informationsaustausch zwischen dem Jobcenter A und der Agentur in Form von Listen und im persönlichen Austausch zwischen den Mitarbeitern erfolgt sein soll, ist es dennoch erforderlich, dass die Integrations-

fachkräfte die dadurch erhaltenen Informationen in dem dafür vorgesehenen IT-Verfahren entsprechend dokumentieren. Dadurch kann unabhängig von der zuständigen Integrationsfachkraft nachvollzogen werden, wann der Übertritt der Leistungsberechtigten aus dem SGB III- in den SGB II erfolgt ist und welche Integrationsstrategie die Agentur bisher verfolgt hat. Eine entsprechende Dokumentation konnten wir bei keinem der von uns geprüften Fälle feststellen.

Die Jobcenter A und E haben Schritte unternommen, um die Übergabeprozesse beim Rechtskreiswechsel zu verbessern.

Die vorgetragenen Argumente gegen eine mögliche Doppelerfassung von Leistungsberechtigten mit dem Status „arbeitslos“ in der Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur sind überzeugend.

Die während des Erhebungszeitraumes erlassene Weisung der Bundesagentur „Weiterentwicklung der Integrationskonzepts der BA (4-Phasen-Modell)“, die Beratungs- und Unterstützungsfunktion der Regionaldirektionen, die nach dem Abschluss der Erhebungen eingeführte verlaufsbezogene Kundenbetrachtung sowie das „Kerndatensystem des Bundes“ erscheinen geeignet, die Übergabeprozesse zwischen den Agenturen und den Jobcentern beim Rechtskreiswechsel zu verbessern.

Wir werden uns zu gegebener Zeit davon überzeugen, ob sich die Übergabeprozesse zwischen den Agenturen und den Jobcentern beim Rechtskreiswechsel in den zentralen Anlaufstellen tatsächlich verbessert haben.

Damit schließen wir die Textziffer ab.

4 Unzureichende vermittlerische Betreuung anerkannter Flüchtlinge und Asylberechtigter

4.1 Lebensläufe und Qualifikationen der Leistungsberechtigten unzureichend geklärt und erfasst

4.1.1 Ausgangslage

Die Leistungen nach dem SGB II dienen auch dazu, dass die Leistungsberechtigten durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ihre Hilfebedürftigkeit vermeiden oder beseitigen, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzen oder deren

Umfang verringern.²² Es gehört zu den Aufgaben der Jobcenter, sie umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen.

Dazu ist es erforderlich, dass die Jobcenter die Deutschkenntnisse, die Bildungs- und Berufsqualifikationen der im Leistungsbezug stehenden anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten klären und feststellen.

Zur Erfassung von Sprachkenntnissen der Leistungsberechtigten regelt die Bundesagentur in einer ab dem 22. Dezember 2016 geltenden Weisung²³ für die gemeinsamen Einrichtungen, wie die Deutschsprachkenntnisse der Leistungsberechtigten in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ zu erfassen sind. Dabei orientiert sie sich an den Niveaustufen des Gemeinsamen europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER): „Grundkenntnisse – elementare Sprachverwendung (GER: A1, A2)“, „Erweiterte Kenntnisse – selbständige Sprachverwendung (GER: B1, B2)“, „Ausprägung Verhandlungssicher – kompetente Sprachverwendung (GER: C1, C2)“.²⁴

Die ausländischen Bildungs- und Berufsabschlüsse der Leistungsberechtigten können in Deutschland anerkannt werden.²⁵ Je nach Bundesland und Beruf sind dafür unterschiedliche Stellen zuständig.²⁶

Mit der seit dem 22. Mai 2017 geltenden Weisung²⁷ greift die Bundesagentur Regelungen der zum Ende des Jahres 2016 abgelaufenen HEGA 03/2012 - 17 – „Anerkennungsgesetz; Auswirkungen auf die Arbeitsmarktberatung“ auf, die von den gemeinsamen Einrichtungen zu beachten sind. Danach gehört es zu den Aufgaben der gemeinsamen Einrichtungen, die Leistungsberechtigten bei Fragen zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen zu beraten und sie gegebenenfalls auf die zuständigen Beratungsstellen hinzuweisen. Darüber hinaus können die Integrationsfachkräfte der gemeinsamen Einrichtungen in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ mithilfe unterschiedlicher Auswahlmöglichkei-

²² § 1 Absatz 2 Satz 4 Nummer 1 SGB II.

²³ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201612041 vom 22. Dezember 2016 – Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS.

²⁴ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201612041 vom 22. Dezember 2016 – Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS, Anlage 3.

²⁵ Abhängig von der Art des Abschlusses gelten bundes- oder landesrechtliche Rechtsvorschriften. Zum Ganzen siehe dazu https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/rechtliche_grundlagen.php (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2019).

²⁶ https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/zustaendige_stellen.php (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2019).

²⁷ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201705011 vom 22. Mai 2017 – Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung.

ten „anerkannter Abschluss, teilweise anerkannter Abschluss, reglementierter und nicht anerkannter Abschluss, nicht reglementierter und nicht anerkannter Abschluss oder Anerkennung wird geprüft“ ausländische Berufsabschlüsse anhand ihres Anerkennungsstatus kennzeichnen. Zudem bietet das IT-Fachverfahren die Handlungsstrategie „Ausländische Bildungsabschlüsse, Qualifikation, Zertifikate anerkennen“ an.²⁸

Für den zugelassenen kommunalen Träger galten keine Weisungen zur Erfassung der Deutschsprachkenntnisse sowie zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen der Leistungsberechtigten.

4.1.2 Festgestellter Sachverhalt

Lebensläufe und Qualifikationen der Leistungsberechtigten

In 61 der 162 geprüften Fälle (38 %) erfassten die Integrationsfachkräfte die Lebensläufe der Leistungsberechtigten unvollständig oder widersprüchlich zu den weiteren Einträgen in den IT-Fachverfahren oder vorhandenen Unterlagen über die Leistungsberechtigten. In fast einem Drittel dieser 61 Fälle begannen die Lebensläufe der Leistungsberechtigten erst mit der Einreise nach Deutschland.

Anhand weiterer Informationen über die Leistungsberechtigten – zum Beispiel Gesprächsvermerken der Integrationsfachkräfte oder teilnehmerbezogenen Berichten der Maßnahmeträger – stellten wir Fälle fest, in denen die Leistungsberechtigten entgegen den in den IT-Fachanwendungen erfassten Lebensläufen in ihren Herkunftsländern bereits Schul-, Berufsabschlüsse oder Berufserfahrungen erworben hatten.

Beispiel 1:

In der IT-Fachanwendung „VerBIS“ enthielt der Lebenslauf eines 35-jährigen Leistungsberechtigten folgende Einträge: im Zeitraum vom 26. Dezember 2015 bis zum 29. November 2016 „Sonstiges Einreise/Asylbewerber“ und seit dem 30. November 2016 „Arbeitslosigkeit“. Dem Beratungsvermerk vom 21. Dezember 2016 war jedoch zu entnehmen, dass der Leistungsberechtigte etwa vier Jahre als „Anlagenmechaniker Sicherheitsmitarbeiter“ in einem Krankenhaus in seinem Herkunftsland beschäftigt war. Ein weiterer Vermerk vom 30. November 2016 enthielt Hinweise auf den Besuch einer Mittelschule durch den Leistungsberechtigten. Diese Informationen zum Werdegang des Leistungsberechtigten erfasste die Integrationsfachkraft nicht in dessen Lebenslauf.

²⁸ Zum Ganzen siehe Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201705011 vom 22. Mai 2017 – Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung.

Darüber hinaus aktualisierten die Integrationsfachkräfte teilweise nicht die in den IT-Fachverfahren hinterlegten Lebensläufe der Leistungsberechtigten. In diesen Fällen berücksichtigten sie nicht die zu einem späteren Zeitpunkt gewonnenen neuen oder weiterführenden Erkenntnisse über den Werdegang der Leistungsberechtigten.

In 68 von 162 Fällen (42 %) verfügten die Leistungsberechtigten bereits über deutsche Sprachkenntnisse. In mehr als der Hälfte dieser Fälle trugen die Integrationsfachkräfte diese Kenntnisse nicht an der in den IT-Fachanwendungen dafür vorgesehenen Stelle ein oder pflegten diese darin unzutreffend.

Anerkennung von Bildungs- und/oder Berufsabschlüsse der Leistungsberechtigten

Die Schwerpunktaufgaben der Integrationsfachkräfte des Jobcenters A in der zentralen Anlaufstelle A sollen die „Unterstützung bei der Anerkennung von Abschlüssen“ beziehungsweise die „Begleitung der Anerkennungsverfahren bis zum Abschluss“ umfassen.²⁹

In den Jobcentern C und D sollen die Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Anerkennung der vorhandenen Abschlüsse sowie die Zusammenarbeit mit Netzwerkpartnern, wie dem IQ-Netzwerk, zu den Aufgaben der in der zentralen Anlaufstelle eingesetzten Integrationsfachkräfte gehören.³⁰

An der zentralen Anlaufstelle E beteiligte sich ein Teilprojektträger einer Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstelle des IQ-Netzwerkes. Die Anerkennungsberatung soll zu den Dienstleistungsangeboten dieser Anlaufstelle gehören.³¹ Dazu erklärte das Jobcenter E, dass die durch ein spezielles Team des Jobcenters außerhalb der zentralen Anlaufstelle betreuten Leistungsberechtigten weiterhin die Dienstleistungen dieser Stelle in Anspruch nehmen könnten. Die Integrationsfachkräfte könnten die Leistungsberechtigten jederzeit zu gemeinsamen Beratungsgesprächen mit den zuständigen Kammern oder der Anerkennungsberatungsstelle einladen. Die dazu mehrfach erbetenen Beispielfälle konnte das Jobcenter bis zum Abschluss der örtlichen Erhebungen nicht vorlegen.

²⁹ Auf Nachfrage teilte das Jobcenter A dies in unserem Fragebogen mit.

³⁰ Diese Information war in den von den Jobcentern C und D bereit gestellten Unterlagen enthalten.

³¹ Diese Information war einer vom Jobcenter E zur Verfügung gestellten Präsentation zu entnehmen.

Insgesamt verfügten 86 der 162 Leistungsberechtigten (53 %) über ausländische Schul-, Studien- oder Berufsabschlüsse. In fast der Hälfte dieser Fälle erfassten die Integrationsfachkräfte diese Abschlüsse in den Lebensläufen der Leistungsberechtigten ohne einen Hinweis auf die fehlende Anerkennung in Deutschland in den IT-Fachanwendungen. Zudem berieten die Integrationsfachkräfte in den zentralen Anlaufstellen in 51 von 86 Fällen (59 %) die Leistungsberechtigten nicht zur Anerkennung ihrer ausländischen Qualifikationen. Zudem verwiesen sie sie auch nicht auf die Anerkennungsberatungsstellen, wie die des IQ-Netzwerkes, oder die zuständigen Anerkennungsstellen.

4.1.3 Vorläufige Würdigung

Das vollständige und zutreffende Erfassen sowie das Aktualisieren der Daten über die Lebensläufe und die Qualifikationen der im SGB II-Leistungsbezug stehenden anerkannten Flüchtlinge und Asylberechtigten in den IT-Fachverfahren vorgesehenen Stellen ist unabdingbar für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Diese Informationen bilden die Grundlage dafür, um eine passende Integrationsstrategie für diesen Personenkreis entwickeln und nachhalten zu können.

Die hohe Fehlerquote beim Erfassen der deutschen Sprachkenntnisse der Leistungsberechtigten zeigt, dass die Jobcenter ihren Integrationsfachkräften die Bedeutung einer genauen und aktuellen Erfassung der Sprachkenntnisse für die Integration dieser Personengruppe verdeutlichen sollten. Darüber hinaus sollten die gemeinsamen Einrichtungen ihre Integrationsfachkräfte auf die Weisung der Bundesagentur zur „Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS“ hinweisen.

Handlungsbedarf haben wir zudem bei der Beratung der Leistungsberechtigten zur Anerkennung ihrer ausländischen Abschlüsse gesehen. Der Aufbau von Netzwerken wurde durch verschiedene Programme und mit erheblichem finanziellen Aufwand gefördert. Deshalb müssen die Jobcenter die Möglichkeiten der gezielten Zusammenarbeit mit den Netzwerkpartnern nutzen, um die Leistungsberechtigten über die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen zu informieren und zu beraten.

Wir konnten in keinem der geprüften Fälle feststellen, dass das Jobcenter E unmittelbar mit den an der zentralen Anlaufstelle beteiligten Dritten zur Aner-

kennung von ausländischen Abschlüssen kooperierte. Dass das Jobcenter E trotz mehrfacher Aufforderung keine entsprechenden Fälle benennen konnte, in denen die Leistungsberechtigten diesbezüglich in der zentralen Anlaufstelle E beraten wurden, deutet darauf hin, dass derartige Beratungen nur in Ausnahmefällen stattgefunden haben. Damit erreichen diese Beratungsangebote in der zentralen Anlaufstelle nur einen sehr kleinen Adressatenkreis und sind letztlich in ihrer Wirkung nur sehr begrenzt. Auch wenn hier nur „vergessen“ wurde, die Beratungsgespräche zu dokumentieren, bedeutet es letztlich, dass Informationen, Beratungsinhalte und Vereinbarungen „verloren“ gehen. Sie standen dem innerhalb des Jobcenters E zuständigen Team für Flüchtlinge nicht zur Verfügung. In diesen Fällen mussten die Integrationsfachkräfte ihre Integrationsarbeit bei „Null“ beginnen.

Dadurch blieben der Mehrwert und die zusätzlichen Möglichkeiten aufgrund der besseren Verzahnung und Vernetzung, die solche zentralen Anlaufstellen vor Ort bieten können,³² vielfach ungenutzt.

Wir haben empfohlen, dass die Jobcenter ihren Integrationsfachkräften die Bedeutung der Anerkennung der ausländischen Abschlüsse für die Integration dieses Personenkreises verdeutlichen. Eine effektive Beratung setzt voraus, dass die Integrationsfachkräfte die Beratungs- und Anerkennungsstellen zu ausländischen Abschlüssen und auch die wichtigsten Netzwerkpartner mit ihrem Beratungsangebot kennen. Die gemeinsamen Einrichtungen sollten ihre Integrationsfachkräfte zudem auf die Weisung der Bundesagentur zur – „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“ hinweisen.

4.1.4 Stellungnahmen

Auch nach Auffassung der Bundesagentur bilden Lebensläufe der Leistungsberechtigten einschließlich ihrer Schul- und Berufsausbildungen sowie deren Sprachkenntnisse die Grundlage für die Vermittlungsarbeit und sind deshalb möglichst vollständig zu erfassen.

³² Vergleiche hierzu auch Regionaldirektion W, Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Stand: 11. November 2015, Seite 6f. Zwischenzeitlich wurde dieses Rahmenkonzept aktualisiert. Siehe dazu Regionaldirektion W, Rahmenkonzept Integration Point (V3.0). Aktualisierter Leitfaden zur Umsetzung in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern, Stand: 4. Juni 2018.

Im Unterschied zu inländischen Leistungsberechtigten würden die Integrationsfachkräfte häufig erst im Verlauf der Betreuung der Geflüchteten Kenntnis von vorhandenen Berufserfahrungen erlangen. In vielen dieser Fälle bestünden auch Handlungsbedarfe wegen fehlender Sprachkompetenz und Qualifizierung.

Die gemeinsamen Einrichtungen könnten auf entsprechende Daten der Agenturen zurückgreifen. Die Agenturen erhöhen inzwischen die Daten zu den beruflichen Erfahrungen und Qualifikationen der Flüchtlinge mit hoher Bleibeperspektive bereits in den Ankunftszentren. Jedoch sei es erforderlich, dass die gemeinsamen Einrichtungen die Daten überprüfen und gegebenenfalls ergänzen.

Für Einträge von beruflichen Abschlüssen in „VerBIS“ gebe es eine Praxishilfe. In der Weisung der Bundesagentur „Erfassung Sprachkursbedarf und Sprachniveau Drittstaatsangehöriger in VerBIS“ vom 22. Dezember 2016 sei eindeutig geregelt, dass Sprachkursbedarf und Sprachniveau beim Kundenkontakt zu erfassen seien. Ergänzend dazu gebe es erläuternde Arbeitshilfen. Darüber hinaus stelle die Bundesagentur den operativen Datensatz (opDs) zur Verfügung. Mittels Musterabfragen zu Berufsabschlüssen mit Durchführungsort außerhalb Deutschlands und zur Erfassung des Sprachkursbedarfs könnten Mängel in den vom Bundesrechnungshof festgestellten Bereichen identifiziert werden. Die Nutzung dieser Abfragen liege in dezentraler Verantwortung.

Die Datenqualität bei der Flüchtlingsintegration werde zwischen der Zentrale der Bundesagentur und den Regionaldirektionen regelmäßig erörtert. So sei dies bei dem Thementag „Flucht/Asyl“ am 29. Januar 2018 unter dem Aspekt der „Plausibilität von Lebenslaufeinträgen“ im Hinblick auf eine qualitative Verbesserung geschehen.

Darüber hinaus weist die Bundesagentur darauf hin, dass neue IT-basierte Schnittstellen zwischen dem BAMF und der Bundesagentur erarbeitet werden würden. Diese sollen den Informationsaustausch über die vorhandenen Deutschkenntnisse der Leistungsberechtigten verbessern.

Das Landesministerium L teilt mit, dass bei der Neukundenaufnahme speziell geschulte Mitarbeitende des Neukundenbereichs des Jobcenters A die Lebensläufe der Leistungsberechtigten weitgehend vollständig erfassten. Voraussetzung sei jedoch, dass die Leistungsberechtigten entsprechende Angaben

machten und gegebenenfalls Nachweise vorlegen könnten. Dabei würden auch die in den Zeiträumen vor der Einreise nach Deutschland erworbenen Schul- und Berufsabschlüsse und Berufserfahrungen der Leistungsberechtigten berücksichtigt. Ab dem Erstgespräch der Leistungsberechtigten mit der Integrationsfachkraft im „Integration Point“ sei diese für das Aktualisieren und die Korrektur der Lebensläufe zuständig, beispielsweise bei neugewonnenen Erkenntnissen.

Nach einem Update für das IT-Verfahren „Comp.ASS“ könnten die Integrationsfachkräfte die Sprachstandszertifikate entsprechend ihrer Bewertung nach dem „Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen“ in „Comp.ASS“ erfassen, was bisher nicht möglich gewesen sei.

Die Bundesagentur teilt zudem mit, dass die Weisung „Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse, Auswirkungen auf die berufliche Beratung“ vom 22. Mai 2017 regele, in welchen Fällen Leistungsberechtigte an die Beratungsstellen für die Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen zu verweisen seien. Detaillierte Informationen über das Anerkennungsverfahren seien auf der Homepage der Bundesagentur und im Intranet der Bundesagentur (hier auch zur Anerkennungsberatung für die Integrationsfachkräfte) bereitgestellt worden.

Die Bundesagentur habe keine Anhaltspunkte für flächendeckende Defizite bei der Verweisberatung an die Beratungsstellen für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse. Auswertungen des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ belegten, dass ein großer Anteil der dort Beratenen u. a. von den Jobcentern an diese Beratungsstellen verwiesen worden sei.

Die Bundesagentur weist darauf hin, dass im Gegensatz zu beruflichen Qualifikationen allgemeinbildende Schulabschlüsse und nicht-reglementierte Studienabschlüsse in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ nicht nach ihrem Anerkennungsstatus gekennzeichnet werden könnten. Die allgemeinbildenden Schulabschlüsse und die nicht-reglementierten Studienabschlüsse unterlägen keiner formalen Anerkennung, sondern einer Gleichwertigkeitsprüfung bzw. Zeugnisbewertung. Eine Anerkennungsberatung zur Gleichwertigkeitsprüfung durch die Integrationsfachkräfte sei nur sinnvoll, wenn die Leistungsberechtigten unmittelbar anstrebten, eine beruflichen Ausbildung oder ein Studium aufzunehmen. Daher unterbleibe diese Beratung im Regelfall.

Die unterbliebene Dokumentation von gemeinsamen Beratungsgesprächen mit Akteuren des IQ-Netzwerks im sogenannten Lotsenhaus begründet die Bundesagentur mit der hohen Fluktuation und der Einarbeitung von Mitarbeitern im Jobcenter E zum Zeitpunkt der Erhebungen. Die gemeinsamen Beratungsgespräche fanden bis heute regelmäßig statt. Die betreffenden Mitarbeiter des Jobcenters E hätten den Prüfern aufgrund mangelnder Kooperation keine Beispielfälle dafür genannt. Zwischenzeitlich habe das Jobcenter E u. a. folgende Maßnahmen ergriffen:

- sofortiges Aufgreifen der festgestellten Mängel in einer Teambesprechung,
- regelmäßige Thematisierung der Qualitätserfordernisse sowie deren Dokumentation in Teambesprechungen,
- Aufbau-Qualifizierung der Integrationsfachkräfte zur Datenqualität,
- Schulung der Integrationsfachkräfte durch die Anerkennungsstelle zur Anerkennung von ausländischen Abschlüssen,
- Einführung von gemeinsamen Fallbesprechungen im SGB II-Bereich,
- Überarbeitung der Fachaufsichtskonzepte sowie
- Anwendung der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung unter besonderer Berücksichtigung der festgestellten Mängel.

Nach Auskunft des Landesministeriums L beabsichtige das Jobcenter A im IT-Fachverfahren „Comp.ASS“ eine kategorisierte Eingabe über die Anerkennung von Schul-, Studien- und Berufsabschlüssen einzuführen. Dadurch könnten erworbene Abschlüsse und eine Information zur Anerkennung zutreffend erfasst werden. Dieser Aspekt solle auch im Erstgespräch der Integrationsfachkraft mit den Leistungsberechtigten geprüft werden. Falls eine Anerkennung der Abschlüsse nicht vorliegen sollte, werde die Anerkennungsberatung durch das im „Integration Point“ ansässige IQ-Netzwerk eingeleitet.

4.1.5 Abschließende Würdigung

Wir haben Verständnis für die besonderen Herausforderungen bei der Integrationsarbeit mit Geflüchteten. Daher ist es umso wichtiger, dass die Integrationsfachkräfte die Lebensläufe und Qualifikationen dieses Personenkreises erfassen und bei gegebenem Anlass auch entsprechend aktualisieren oder korrigieren, nachdem sie alle Erkenntnisse auch überprüft haben. Dadurch wird

sichergestellt, dass unabhängig von der zuständigen Integrationsfachkraft die für die Integrationsarbeit relevanten Daten verfügbar sind.

Die von der Bundesagentur bereits zur Verfügung gestellten Hilfsmittel und die geltende Weisung können dazu beitragen, dass Lebensläufe der Leistungsberechtigten und deren Deutschsprachkenntnisse in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ durch die gemeinsamen Einrichtungen besser erfasst werden. Voraussetzung dafür ist, dass die gemeinsamen Einrichtungen die vorhandenen Hilfsmittel auch verwenden und die Weisung beachten.

Der Verweis der Bundesagentur auf die dezentrale Verantwortung entbindet sie nicht von ihrer Verantwortung für die rechtmäßige und zweckmäßige Erbringung ihrer Leistungen durch die gemeinsamen Einrichtungen. Daher sollte die Bundesagentur – z. B. über die Regionaldirektionen – darauf hinwirken, dass die vorhandenen Hilfsmittel und die geltende Weisung regelmäßig in das Bewusstsein der Integrationsfachkräfte gerufen werden. Ergänzend dazu sollten die Regionaldirektionen die gemeinsamen Einrichtungen auch über die Ergebnisse des regelmäßigen Austauschs zwischen der Bundesagentur und den Regionaldirektionen zur Datenqualität bei der Flüchtlingsintegration informieren, um die Bedeutung der Lebensläufe und Qualifikationen der Leistungsberechtigten als Grundlage für die Integrationsarbeit zu verdeutlichen.

Die geplante neue IT-basierte Schnittstelle zwischen dem BAMF und der Bundesagentur erscheint geeignet, das Erfassen der deutschen Sprachkenntnisse durch die gemeinsamen Einrichtungen zu verbessern. Dies setzt voraus, dass alle Beteiligten die Schnittstelle auch nutzen und die daraus gewonnenen Erkenntnisse auch entsprechend dokumentieren.

Die im Jobcenter A festgelegten Zuständigkeiten für die Erfassung und Aktualisierung von Lebensläufen und Qualifikationen der Leistungsberechtigten bewerten wir grundsätzlich als zielführend an. Wir regen ergänzend an, diesen Bereich in die Fachaufsicht einzubeziehen. Auch das zwischenzeitlich vom Jobcenter A vorgenommene Update des IT-Verfahrens erscheint geeignet, das Erfassen der Sprachkenntnisse der Leistungsberechtigten durch die Integrationsfachkräfte zu verbessern.

Wir werden zu gegebener Zeit prüfen, ob sich die Bearbeitungsqualität tatsächlich verbessert hat.

Die nach dem Erhebungszeitraum erlassene Weisung der Bundesagentur und die für die gemeinsamen Einrichtungen im Intranet bereitgestellten Informationen zur Anerkennungsberatung können dazu beitragen, die Anerkennungsberatung der gemeinsamen Einrichtungen zu verbessern. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die gemeinsamen Einrichtungen sie auch berücksichtigen.

Unabhängig von flächendeckenden Defiziten bei der Verweisberatung sehen wir Handlungsbedarf aufgrund unserer Feststellungen. Im Übrigen überzeugt der Hinweis der Bundesagentur auf die Auswertungsergebnisse des Förderprogramms „IQ“ nicht. Anhand des festgestellten Anteils der dort Beratenen aus dem SGB II-Bereich können noch keine Rückschlüsse über die Qualität der Verweisberatung der Jobcenter gezogen werden.

Wir empfehlen, auch für die allgemeinbildenden Schulabschlüsse und nicht-reglementierten Studienabschlüsse in der IT-Fachanwendung „VerBIS“ eine Kennzeichnungsmöglichkeit nach deren „Anerkennungsstatus“ wie bei den beruflichen Qualifikationen einzuführen. Dadurch können die Integrationsfachkräfte unmittelbar erkennen, welchen „Anerkennungsstatus“ die vorhandenen Abschlüsse der Leistungsberechtigten haben. Zudem können wiederholte Rückfragen und Doppelarbeit diesbezüglich vermieden werden.

Die Auffassung der Bundesagentur, dass eine „Anerkennungsberatung“ zur Gleichwertigkeitsprüfung von allgemeinbildenden Schulabschlüssen nur sinnvoll sei, wenn die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums angestrebt werde, teilen wir nicht. Erfahrungsgemäß ändern viele 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.

Aus den genannten Gründen sollte die Bundesagentur ihre Haltung zu dieser Frage noch einmal überdenken.

Die vom Jobcenter E eingeleiteten Maßnahmen sehen wir als zielführend an. Nicht akzeptabel und zu beanstanden bleibt die mangelnde Kooperation mit den Beauftragten des Bundesrechnungshofes und das Vorenthalten von Informationen. Dies verstößt gegen die gesetzliche Auskunftspflicht nach

§ 91 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Alternative 1 i.V.m. § 95 Bundeshaushaltsordnung.

Die vom Landesministerium L mitgeteilten beabsichtigten Maßnahmen des Jobcenters A erscheinen geeignet, die Anerkennungsberatung des Jobcenters A zu ausländischen Abschlüssen zu verbessern.

Wir schließen die Textziffer ab.

4.2 Immer noch lange Wartezeiten bis zum Integrationskursbeginn

4.2.1 Ausgangslage

Bei fehlenden oder nicht ausreichenden Deutschkenntnissen der Leistungsberechtigten ist der Erwerb dieser Sprachkenntnisse von zentraler Bedeutung für die nachhaltige Integration von Flüchtlingen.³³

Der Gesetzgeber hat in § 43 Absatz 3 Satz 1 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) normiert, dass der Integrationskurs einen Sprachkurs zur Erlangung ausreichender Sprachkenntnisse und einen Orientierungskurs zur Vermittlung von Kenntnissen der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland umfasst. Über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt, wer das Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreicht hat.³⁴

Das BAMF koordiniert und führt die Integrationskurse durch. Hierzu kann es private oder öffentliche Träger heranziehen.³⁵ Nur zugelassene Kursträger dürfen diese Kurse anbieten.³⁶ Auf Antrag ist die Teilnahme am Integrationskurs für Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz oder nach dem SGB II kostenfrei.³⁷

Wenn die Agenturen Asylbewerber während ihres Asylverfahrens betreuen, hat diese Personengruppe keinen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs (zur Zuständigkeit der Agenturen vergleiche oben Nummer 1.1). Je-

³³ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-04-kabinettt-fluechtlinge-sprachfoerderung.html> (zuletzt abgerufen am 27. Februar 2019).

³⁴ § 43 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 3 Absatz 2 Integrationskursverordnung (IntV).

³⁵ § 43 Absatz 3 Satz 2 Aufenthaltsgesetz (AufenthG).

³⁶ § 43 Absatz 4 AufenthG i. V. m. §§ 18ff. IntV.

³⁷ § 43 Absatz 3 Satz 3 AufenthG i. V. m. § 9 Absatz 2 Satz 1 IntV.

doch können Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive im Falle von verfügbaren Kursplätzen zu einem Kurs zugelassen werden.³⁸

Mit der Anerkennung als Flüchtling oder Asylberechtigter sind diese Personen berechtigt, an einem Integrationskurs teilzunehmen.³⁹ Im SGB II-Leistungsbezug stehende anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte sind zur Teilnahme an diesen Kursen verpflichtet, wenn die Teilnahme am Integrationskurs in der Eingliederungsvereinbarung vereinbart ist oder die Jobcenter sie zur Kurs Teilnahme auffordern.⁴⁰ Die dazu verpflichteten Leistungsberechtigten haben sich unverzüglich zu einem Integrationskurs anzumelden und den Jobcentern einen Nachweis darüber einzureichen.⁴¹

Die hohe Anzahl von Geflüchteten nach Deutschland im Jahr 2015 führte zu einem gestiegenen Bedarf an Integrationskursen. Mit dem Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 beabsichtigte die Bundesregierung unter anderem, mehr Effizienz und Transparenz in das Integrationskurssystem einzubringen.⁴² Gleichzeitig erließ sie eine Verordnung zum Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, die Änderungen der Integrationskursverordnung (IntV) enthielt. Dadurch sollte auch das Zustandekommen von Integrationskursen für Flüchtlinge beschleunigt werden.⁴³ Die wesentlichen Änderungen für das Integrationskurssystem traten zum 6. August 2016 in Kraft. Seitdem sind die Integrationskursträger durch die IntV verpflichtet, ihr Kursangebot sowie die verfügbaren Kursplätze in der Datenbank „KURSNET“ der Bundesagentur nach den Vorgaben des BAMF zu veröffentlichen.⁴⁴ Zudem sollen die Integrationskurse nicht später als sechs Wochen nach der Anmeldung beginnen.⁴⁵

³⁸ § 44 Absatz 4 Satz 1 i. V. m. Satz 2 Nummer 1 AufenthG.

³⁹ § 44 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe c i. V. m. § 25 Absatz 1 und 2 AufenthG.

⁴⁰ § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 i. V. m. Satz 3 AufenthG.

⁴¹ § 43 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 7 Absatz 2 IntV.

⁴² Bundestagsdrucksache 8829, Seite 1f.

⁴³ Bundesratsdrucksache 285/16, Seite 6.

⁴⁴ § 43 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 20 Absatz 5 Satz 6 IntV. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hat bereits mit den Trägerrundschreiben 04/16 vom 26. Februar 2016 und 08/16 vom 15. April 2016 die Integrationskursträger auf die Eintragung der angebotenen Kurse und der verfügbaren Kursplätze in das System „Kursnet“ der Bundesagentur für Arbeit hingewiesen. In der Anlage 1 zum Schreiben vom 15. April 2016 konkretisiert das Bundesamt die Pflicht der Träger zur Aktualisierung der Kursdaten.

⁴⁵ § 43 Absatz 4 AufenthG i. V. m. § 7 Absatz 4 Satz 2 IntV.

Seit November 2016 gilt im Rechtskreis des SGB II für die gemeinsamen Einrichtungen die Weisung der Bundesagentur zur verbesserten Zusteuerung in Integrationskurse des BAMF.⁴⁶

Für den zugelassenen kommunalen Träger galten dazu keine Weisungen.

4.2.2 Festgestellter Sachverhalt

In 120 von 162 Fällen (74%) stellten die Integrationsfachkräfte fest, dass die Leistungsberechtigten über keine oder nicht ausreichende Deutschkenntnisse verfügten. In 62 dieser 120 Fällen (52 %) nahmen die Leistungsberechtigten zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht an einem Integrationskurs teil. Der Zeitraum zwischen der Feststellung eines Sprachkursbedarfes durch die Jobcenter und dem Erhebungszeitpunkt betrug in diesen Fällen durchschnittlich mehr als vier Monate. Im Vergleich zu den übrigen Fällen, in denen die Leistungsberechtigten zum Erhebungszeitpunkt bereits an einem Integrationskurs teilnahmen, warteten sie durchschnittlich mehr als drei Monate auf den Kursbeginn.

Zudem untersuchten wir, ob die geänderte Weisungslage die Wartezeiten auf den Beginn eines Integrationskurses verkürzt hat. Dabei stellten wir auf den Zeitpunkt ab November 2016 ab. Insgesamt bezogen 63 Leistungsberechtigte ab November 2016 erstmalig SGB II-Leistungen, bei denen die Jobcenter jeweils einen Sprachkursbedarf feststellten. In fast einem Drittel dieser Fälle nahmen die Leistungsberechtigten bereits an einem Integrationskurs teil. Hierbei dauerte die Wartezeit auf den Integrationskursbeginn durchschnittlich mehr als sieben Wochen. In den übrigen Fällen warteten die Leistungsberechtigten bis zum Erhebungszeitpunkt noch auf den Kursbeginn. Der Zeitraum zwischen der Feststellung des Sprachkursbedarfes durch die Jobcenter und dem Erhebungszeitpunkt betrug durchschnittlich mehr als 13 Wochen.

Nach übereinstimmender Aussage der geprüften Jobcenter könnten diese mithilfe der Datenbank „KURSNET“ nicht zweifelsfrei feststellen, ob noch verfügbare Kursplätze in den Integrationskursen vorhanden seien. Nicht alle Integrationskursträger würden dieses System nutzen. Zudem könnten sie sich nicht auf die gepflegten Daten im System verlassen. Die Folge davon sei, dass

⁴⁶ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201611001 vom 3. November 2016 – Verbesserte Zusteuerung in Integrationskurse des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

sie sich die Informationen für die Leistungsberechtigten über andere Wege beschaffen müssten. Hierbei seien sie auf die eigene Netzwerkarbeit, den direkten Austausch mit den Integrationskursträgern oder dem BAMF angewiesen. Zur Sicherstellung eines regelmäßigen Austauschs über freie Plätze mit den Trägern der Integrationskurse seien innerhalb einer zentralen Anlaufstelle besondere Zuständigkeiten einzelner Mitarbeiter begründet worden. So habe beispielsweise die Migrationsbeauftragte des Jobcenters D die Koordination und Informationsbündelung über die zur Verfügung stehenden Kapazitäten der Integrationskurse für die in der zentralen Anlaufstelle betreuten Leistungsberechtigten übernommen.

4.2.3 Vorläufige Würdigung

Auch wenn im SGB II-Leistungsbezug stehende anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte in den zentralen Anlaufstellen durch die Jobcenter betreut wurden, konnten sie in vielen Fällen nicht schnell genug an einem Integrationskurs teilnehmen. Dies hatten wir bereits bei der Betreuung dieser Personengruppe in der Regelorganisation festgestellt.⁴⁷

Die geänderte Rechtslage hat die Wartezeit der Leistungsberechtigten auf einen Integrationskurs ab November 2016 bislang nicht deutlich verringern können.

Wir haben es als bedenklich angesehen, dass die Träger der Integrationskurse ihre frei verfügbaren Kursplätze nicht in die Datenbank „KURSNET“ einstellten und aktuell hielten. Würden sie dies tun, wären die Informationen über die Kapazitäten der Kursträger auch für die Integrationsfachkräfte leicht zugänglich. Aufgrund dieser Situation waren die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen gezwungen, sich selbst die Informationen zu beschaffen. Dies führte zu vermeidbarer zusätzlicher Arbeit für die Mitarbeiter der Jobcenter. Der dafür beispielsweise von Integrationsfachkräften eingesetzte Zeitaufwand steht dann nicht mehr für die unmittelbare Betreuung dieses Personenkreises zur Verfügung. Dadurch reduziert sich zugleich die Beratungs- und Vermittlungsintensität für die Leistungsberechtigten.

Wir haben es für dringend geboten gehalten, dass das BMAS hier gemeinsam mit dem zuständigen Ressort und dem BAMF – im Interesse der Geflüchteten

⁴⁷ Abschließende Prüfungsmittelteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 23. April 2018 – Gz. VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528.

und einer zügigen Integrationsarbeit der Jobcenter – auf eine unverzügliche Verbesserung der Transparenz der Integrationskursangebote hinwirkt.

4.2.4 Stellungnahmen

Auch die Bundesagentur hält die vom Bundesrechnungshof geschilderten Wartezeiten bis zum Integrationskursbeginn für unbefriedigend. Die bisherige Nutzung der Datenbank „KURSNET“ durch die Kursträger bewertet sie als nicht ausreichend. Dadurch sei es nicht möglich gewesen, Transparenz über die offenen Kursplätze herzustellen.

Inzwischen werde 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.

Nach den Rückmeldungen der Regionaldirektionen habe sich die Qualität der Einträge in „KURSNET“ grundsätzlich erheblich verbessert.

Mit einem Trägerrundschreiben 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.

4.2.5 Abschließende Würdigung

Es bleibt abzuwarten, ob die eingeleiteten Maßnahmen die Wartezeiten auf Integrationskurse verkürzen und die Online-Information über Integrationskurse verbessern. Wenn dies nicht gelingt, sind Sanktionen gegen die Träger von der zuständigen Stelle zu prüfen.

Wir schließen damit die Textziffer ab.

4.3 Jobcenter unterbreiteten diesen Leistungsberechtigten nur selten Stellenangebote

4.3.1 Ausgangslage

Wie oben bereits unter Nummer 4.1.1 dargestellt, gehört die umfassende Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Eingliederung in Arbeit zum Aufgabenbereich der Jobcenter. Zudem haben sie unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen zu erbringen. Sie sollen vorrangig solche Maßnahmen einsetzen, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen.⁴⁸

4.3.2 Festgestellter Sachverhalt

In 45 der 162 geprüften Fälle (28 %) unterbreiteten die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen den Leistungsberechtigten bis zum Erhebungszeitpunkt keine Vermittlungsvorschläge, obwohl diese über mindestens geringfügige Kenntnisse der deutschen Sprache verfügten. In diesen Fällen hatten die Leistungsberechtigten einen Integrationskurs bereits abgeschlossen, nahmen noch daran teil oder warteten auf den Kursbeginn. Die Gründe, weshalb die Jobcenter davon absahen, ihnen Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten, sind unklar.

In 39 dieser Fälle (87 %) erstellten die Jobcenter Stellengesuche für die Leistungsberechtigten, die sie nicht veröffentlichten. Die IT-Fachanwendung des zugelassenen kommunalen Trägers ließ eine Veröffentlichung der Stellengesuche aus technischen Gründen nicht zu.

In Gesprächen mit einzelnen Fach- und Führungskräften der Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen stellte sich heraus, dass sie der (bevorstehenden) Teilnahme der Leistungsberechtigten an einem Integrationskurs Vorrang vor den Eingliederungsleistungen des SGB II einräumten. Zudem bewerteten sie dies als einen „Vermittlungsausschlussgrund“ für die Leistungsberechtigten.

Selbst in den Fällen, in denen die Leistungsberechtigten eigeninitiativ und unaufgefordert ihren Wunsch äußerten, eine Beschäftigung aufnehmen zu wollen, unterstützten die Integrationsfachkräfte sie nicht dabei.

⁴⁸ Siehe zum Ganzen § 3 Absatz 1 Sätze 3 und 4 SGB II.

Beispiel 2:

Der Leistungsberechtigte nahm ab dem 7. November 2016 an einem Integrationskurs „Modul 1“ teil. Im Beratungsgespräch vom 20. Oktober 2016 mit der Integrationsfachkraft äußerte er den Wunsch, eine Arbeit aufnehmen zu wollen. Laut Beratungsvermerk „überzeugte“ ihn die Integrationsfachkraft davon, dass eine Vermittlung erst in Betracht komme, wenn er über bessere Deutschkenntnisse verfüge. Der Vermerk endete mit der Aussage: „Kunde sieht das ein.“

Die Jobcenter förderten in 59 von 162 Fällen (36 %) Leistungsberechtigte mit Eingliederungsleistungen des SGB II. Das Jobcenter A unterstützte in fast der Hälfte dieser Fälle die Leistungsberechtigten mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung⁴⁹. Es handelte sich hierbei um eine fünftägige Maßnahme in arabischer Sprache bei einem Bildungsträger. Während der Maßnahme sollen unter anderem die Qualifikationen und Sprachkenntnisse der Teilnehmenden festgestellt werden. Nach Abschluss der Maßnahme erstellte der Träger jeweils einen Abschlussbericht mit einer Potentialanalyse über die Teilnehmenden für das Jobcenter. Darin fasste er die gewonnenen Erkenntnisse über die Qualifikationen und Sprachkenntnisse der Teilnehmenden zusammen.

Nach der Weisung der Bundesagentur soll der Integrationskurs frühzeitig mit Eingliederungsleistungen nach dem SGB II verbunden werden. Der Vorteil dieses Vorgehens bestehe auch darin, dass dadurch die Leistungsberechtigten die erworbenen Deutschkenntnisse vertiefen und Informationen über die Anforderungen des Arbeitsmarktes schon während des Integrationskurses erfahren könnten. Dies könne den Integrationsprozess beschleunigen.⁵⁰

Wenn der Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen von den Jobcentern als Handlungsstrategie für die Leistungsberechtigten verfolgt wird, bewertet die Bundesagentur in ihren für die gemeinsamen Einrichtungen geltenden fachlichen Weisungen Arbeitsangebote für diese Personengruppe während der Teilnahme an einem Integrationskurs im Regelfall als nicht zielführend.⁵¹

Für den zugelassenen kommunalen Träger galten dafür keine besonderen Weisungen.

⁴⁹ § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 i. V. m. § 45 SGB III.

⁵⁰ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Deutschförderung SGB II und SGB III, Stand: 1. Januar 2017, Seite 10.

⁵¹ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Deutschförderung SGB II und SGB III, Stand: 1. Januar 2017, Seite 23.

4.3.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter unterbreiteten in über einem Viertel der Fälle den Leistungsberechtigten keine Vermittlungsvorschläge, obwohl diese bereits über mindestens geringfügige Deutschkenntnisse verfügten. Deren Stellengesuche veröffentlichten die Jobcenter in fast 90% dieser Fälle nicht. Nur die in Einzelfällen veröffentlichten Stellengesuche waren für potentielle Arbeitgeber sichtbar.

Wenn das Jobcenter A seine Stellengesuche aus technischen Gründen nicht im Internet veröffentlichen konnte, waren die Gesuche der Leistungsberechtigten für keinen Arbeitgeber erkennbar. Damit war dieser Personenkreis vom Arbeitsmarkt nahezu ausgeschlossen. Eine Integration wurde dadurch unnötig erschwert.

Da sich Wartezeiten nicht immer vermeiden lassen, sollten die Jobcenter in diesen Fällen alle Möglichkeiten der Integrationsarbeit während des Zeitraumes bis zum Beginn des Integrationskurses in Betracht ziehen. Dazu haben wir den Jobcentern empfohlen, dass sie frühzeitig Maßnahmen ergreifen sollten, um die Kompetenzen der Leistungsberechtigten festzustellen. Auf dieser Grundlage könnten aussagefähige Bewerberprofile mit entsprechenden Stellengesuchen erstellt und Vermittlungsvorschläge unterbreitet werden.

Wir haben anerkannt, dass die Bundesagentur in ihren geltenden Fachlichen Weisungen zur Deutschförderung den Hinweis aufgenommen hat, dass die Leistungsberechtigten während des Integrationskurses mit Eingliederungsleistungen nach dem SGB II gefördert werden sollen.

Skeptisch haben wir jedoch die Ausführungen der Bundesagentur gesehen, dass Arbeitsangebote für Leistungsberechtigte während des Integrationskurses im Regelfall nicht zielführend seien. Diese Auffassung der Bundesagentur spiegelt sich in den geringen Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen und in der Auffassung einzelner Jobcenter wider.

Einen faktischen Ausschluss der Leistungsberechtigten von allen Eingliederungsleistungen nach dem SGB II bis zum Abschluss eines Integrationskurses halten wir für verfehlt. Hierdurch kann sich die Integrationsdauer in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt erheblich verlängern. Dadurch verlieren die Jobcenter Zeit und lassen Chancen zur frühzeitigen Eingliederung der Leistungsberechtigten in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt ungenutzt.

Wir haben mitgeteilt, dass aus unserer Sicht es nicht ausgeschlossen und nicht per se nachteilig ist, wenn anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte vor und gegebenenfalls auch neben ihrem (Teilzeit-) Integrationskurs einer Beschäftigung nachgehen. Unser Beispiel zeigt, dass dies teilweise sogar nachgefragt wird.

Wir haben anerkannt, dass dies eine Herausforderung für die Jobcenter darstellt. Welche Integrationsstrategie sich für den jeweiligen anerkannten Flüchtling oder Asylberechtigten eignet, müssen die Jobcenter individuell vor Ort beurteilen und entscheiden. An einer auf den Einzelfall bezogenen Entscheidung sollten die Jobcenter nicht gehindert sein.

4.3.4 Stellungnahmen

Das BMAS verweist darauf, dass die konkrete Ausgestaltung der Integrationsbemühungen für Leistungsberechtigte mit Fluchthintergrund im Einklang mit der integrationspolitischen Strategie der Bundesregierung zur Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen zu stehen habe. Es habe die Inhalte dieser Strategie bereits in seiner Stellungnahme zur Mitteilung über die Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten vom 23. August 2017 (Az. Zb 1 - Berlin 04623/660) dargelegt. Darauf nehme es Bezug.

Nach der integrationspolitischen Strategie 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 begünstigen. Eine auf dem Erwerb von Sprachkenntnissen be-

ruhende Verzögerung des Eingliederungsprozesses sei deshalb aus Sicht des BMAS gerechtfertigt. Dementsprechend 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.

Es sei zu begrüßen, wenn Leistungsberechtigte mit Fluchthintergrund freiwillig eine Tätigkeit aufnehmen und gleichzeitig ihren Pflichten zur Teilnahme an Integrationskursen nachkommen würden. Jedoch stelle bereits die erfolgreiche Teilnahme an einem standardmäßigen Integrationskurs für viele dieser Leistungsberechtigten eine große Herausforderung dar. Zudem berge die frühzeitige Aufnahme einer Helfertätigkeit ein Verbleibsrisiko, da das Bedürfnis nach einem eigenen Einkommen zunächst bedient sei. Die Motivation, eine Weiterbildung und Qualifizierung zu durchlaufen, sinke entsprechend. Soweit festgestellt werde, dass einem mehr zugemutet werden könne, stünden ausreichende Handlungsoptionen in Form von Kombinationsmaßnahmen für die Integrationsfachkräfte zur Verfügung.

Die Bundesagentur verweist auf ihr Integrationskonzept. Sie verfolge mit dem Konzept das Ziel, die Leistungsberechtigten dauerhaft und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Im Regelfall sehe die Integrationsstrategie für Flüchtlinge vor, dass die Unterbreitung von Stellenangeboten erst nach Abschluss eines Integrationskurses mit dem Zielsprachniveau B1 zu unterbreiten seien. Dieses Sprachniveau sei für viele Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt erforderlich. Davon seien ungelernte Berufe in der Regel wegen der erforderlichen Sicherheitsbelehrungen auch nicht ausgenommen.

Ergänzend dazu weist die Bundesagentur auf die Bedeutung des Integrationskurses für Ausländer nach § 43 Absatz 2 AufenthG hin. Dadurch sollten Ausländer mit den Lebensverhältnissen im Bundesgebiet vertraut gemacht werden, so dass sie in allen Angelegenheiten des täglichen Lebens selbständig handeln könnten. Darüber hinaus seien Ausländer nach § 44a AufenthG zur ordnungsgemäßen Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet.

Deshalb habe die Bundesagentur in ihren Fachlichen Weisungen zur Deutschförderung den Hinweis aufgenommen, Arbeitsangebote für eine Beschäftigungsaufnahme während des Integrationskurses seien nur dann zumutbar, wenn sie voraussichtlich zur dauerhaften Beseitigung der Hilfebedürftigkeit führen und durch den Abbruch des Integrationskurses keine negativen aufenthaltsrechtlichen Folgen eintreten würden.

Teilweise würden Flüchtlinge eine Erwerbstätigkeit nicht als Ergänzung zum Integrationskurs, sondern als Alternative dazu betrachten. Zur Veranschaulichung dieser Einstellung verweist die Bundesagentur auf den Beispielfall 2. In dem Fall sei eine Verständigung mit dem Leistungsberechtigten nur auf Englisch oder mit Dolmetscher möglich gewesen. Entgegen seiner Verpflichtung aus der Eingliederungsvereinbarung habe er sich nicht um einen Platz in einem Integrationskurs bemüht. Er habe angegeben, stattdessen arbeiten zu wollen. Deshalb habe ihn die Integrationsfachkraft über die Sprachanforderungen am deutschen Arbeitsmarkt aufgeklärt, so dass er die Notwendigkeit der Teilnahme am Integrationskurs „einsah“.

Die Bundesagentur sehe keinen faktischen Ausschluss von allen Eingliederungsleistungen während der Teilnahme am Integrationskurs. Denn nach ihrer Auffassung sollten für eine zeitnahe Integration in den Arbeitsmarkt 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, gegebenenfalls mit zusätzlicher Betreuung durch eine Maßnahme bei einem Träger. Zudem werde in den Fachlichen Weisungen zur Deutschförderung darauf hingewiesen, dass der Integrationskurs so früh wie möglich mit Eingliederungsleistungen nach dem SGB III/SGB II verzahnt werden solle.

Das Landesministerium L weist auf das primäre Ziel der zentralen Anlaufstelle A hin. Das Ziel bestehe darin, eine frühestmögliche und nachhaltige Integration von Geflüchteten auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu erreichen. Der Abbau von fluchtbedingten Hemmnissen, insbesondere der Erwerb der deutschen Sprache, bilde die Basis jeder Integrationsstrategie für Geflüchtete.

Bei Geflüchteten ohne ausreichende Deutschkenntnisse oder ohne vorherige Teilnahme an einem Integrationskurs sei die nachhaltige Integration in Arbeit oder Ausbildung in der Regel deutlich erschwert. Nur im Einzelfall sei ein Stellensuchlauf erfolgversprechend. Neben dem Erwerb der deutschen Sprache sei eine psychosoziale Betreuung von Geflüchteten in den Fällen erforderlich, in denen die Arbeitsmarkteignung der Geflüchteten hergestellt werden müsse.

Bei Geflüchteten mit ausreichenden Deutschkenntnissen und Qualifikationen würden Stellensuchläufe bereits während der Sprachkurse durchgeführt. Das Jobcenter A vermerke nun auch die negativen Suchlaufergebnisse.

Das Jobcenter A unterbreite den Geflüchteten mit Beginn des Leistungsbezugs eine Maßnahme in Deutsch und Arabisch als Sofortangebot. Ziel der Maßnahme sei es, u.a. die Kompetenzen der Geflüchteten frühzeitig zu erfassen. Nach Abschluss der Maßnahme erstelle der Maßnahmeträger Berichte über die Teilnehmenden für die Integrationsfachkräfte. Aufbauend auf die Sofortmaßnahme schließe sich eine Folgemaßnahme an, deren Teilnahme auch integrationskursbegleitend möglich sei. Begleitet werde die Maßnahmeteilnahme der Geflüchteten durch eine engmaschige Betreuung, damit die Integrationsstrategie überprüft und gegebenenfalls angepasst werden könne.

Aus Sicht des Jobcenters A sei die Veröffentlichung von Stellengesuchen kein allgemein geeignetes Mittel zur Steigerung der Integration. Der Sozialdatenschutz ermögliche nur eine indirekte Kommunikation zwischen Arbeitsuchenden und Arbeitgebern. Stattdessen befürworte das Jobcenter den komplementären Ansatz zwischen gezielter Stärkung der Eigeninitiative und der Unterbreitung von passenden Arbeitsangeboten. Eine von Arbeitgebern ausgehende Rekrutierung habe sich insbesondere bei der Suche nach Fach- und Führungskräften durchgesetzt.

Das Jobcenter A verfüge über die technische Möglichkeit, Arbeitsuchenden automatisch passende Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten. Zuvor würden die

Vermittlungsvorschläge mit dem Stellenprofil und mit dem Bewerberprofil digital abgeglichen werden.

4.3.5 Abschließende Würdigung

Die integrationspolitische Strategie der Bundesregierung, die von der Bundesagentur genannte im Regelfall geltende Integrationsstrategie sowie die vom Landesministerium L angeführte Integrationsstrategie für Flüchtlinge stimmen darin überein, dass sie dem Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen grundsätzlich Vorrang vor der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einräumen. Wir stimmen mit dem BMAS darin überein, dass (gute) Sprachkenntnisse wesentlich für die Integration in das soziale Leben und in den Arbeitsmarkt sind. Allerdings sehen wir keinen grundsätzlichen Vorrang.

Wir haben die integrationspolitische Strategie der Bundesregierung bereits in der Abschließenden Prüfungsmitteilung zur Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten vom 23. April 2018 – Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528 bewertet. Wir kamen zu dem Ergebnis – an dem wir festhalten –, dass wir aus den folgenden Gründen der Argumentation des BMAS zum Vorrang der Teilnahme am Integrationskurs vor der Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit nicht folgen:

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.

Unabhängig von dieser eindeutigen gesetzlichen Vorgabe rechtfertigen die vom BMAS, von der Bundesagentur und vom Landesministerium L angeführten Gründe gegen die (frühzeitige) Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, die dafür erforderlichen Sprachkenntnisse, die Gefahr des Abbruchs des Integrationskurses zugunsten der Tätigkeit und ihre Folgen sowie individuelle Vermittlungshemmnisse, nicht ein Absehen von einer Einzelfallprüfung durch die Jobcenter.

Zudem gilt im SGB II der Grundsatz des Forderns. Danach müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.⁵² Dazu gehört auch die Pflicht, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.⁵³ Ob die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zumutbar ist, ist nach den in § 10 SGB II geregelten Voraussetzungen zu beurteilen.

⁵² § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

⁵³ § 2 Absatz 2 Satz 2 SGB II.

Nach der geltenden Rechtslage ist von einem Vermittlungsvorrang auszugehen. Daher ist im Einzelfall zu prüfen, ob die individuelle Verfassung und die individuellen Fähigkeiten der Leistungsberechtigten die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor oder gegebenenfalls neben dem (Teilzeit-) Integrationskurs zulassen. Sofern dies in Betracht kommt, sollten die Jobcenter sie auf eine bestehende Teilnahmepflicht am Integrationskurs hinweisen. Ein (frühzeitiger) Einstieg ins Arbeitsleben ermöglicht den Leistungsberechtigten generell die (frühzeitige) Teilhabe am Arbeitsleben und somit auch am Gesellschaftsleben.

Unsere Nacherhebung zum Beispielfall 2 hat Folgendes ergeben:

Nach der in „VerBIS“ gespeicherten „Historie der Sprachkenntnisse“ mit Änderungsdatum vom 10. Juni 2016 verfügte der Leistungsberechtigte über Grundkenntnisse in Deutsch und Englisch. Aus dem Vermerk über das Erstgespräch mit dem Leistungsberechtigten am 13. Juni 2016 geht hervor, dass der Leistungsberechtigte Englisch spreche und eine Verständigung ohne einen Dolmetscher nicht möglich sei. Am 13. Juni 2016 wurden die Englischkenntnisse des Leistungsberechtigten in der „Historie der Sprachkenntnisse“ von Grundkenntnisse auf erweiterte Kenntnisse abgeändert. Die Einstufung der Deutschkenntnisse blieb unverändert. Aufgrund der sich widersprechenden Angaben konnten wir nicht eindeutig feststellen, wie die Deutschkenntnisse des Leistungsberechtigten zu beurteilen sind. Der Hinweis der Bundesagentur, dass eine Verständigung mit dem Leistungsberechtigten nur auf Englisch oder mit Dolmetscher möglich gewesen sei, spricht zwar für einen Sprachkurs, rechtfertigt jedoch nicht ein generelles Absehen von Vermittlungsbemühungen. Hier hätte die Integrationsfachkraft prüfen müssen, ob eine Vermittlung – ggf. in eine Teilzeitbeschäftigung – möglich gewesen wäre. Falls dies nicht möglich gewesen sein sollte, hätte sie dies entsprechend dokumentieren müssen.

Die Hinweise der Bundesagentur, dass sich der Leistungsberechtigte nicht zum Integrationskurs angemeldet habe, um eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, und dass die Integrationsfachkraft den Leistungsberechtigten im Beratungsgespräch über die Sprachanforderungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt aufgeklärt habe, konnten wir anhand der Einträge in „VerBIS“ nicht feststellen. Unabhängig davon widerlegen diese Hinweise nicht die Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung durch die Integrationsfachkraft.

Daher führen die Hinweise der Bundesagentur zu keiner anderen Bewertung des Beispielfalls 2.

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, kann dazu führen, dass in diesen Fällen die Leistungsberechtigten mit Fluchthintergrund keine Stellenangebote von der Arbeitsvermittlung nach § 16 Absatz 1 Satz 1 SGB II i.V.m. § 35 SGB III erhalten. Dies schränkt die gesetzliche Vorgabe in § 3 Absatz 2a SGB II unseres Erachtens zu sehr ein.

Aus den genannten Gründen sollte diese Regelung und deren Ausnahmeregelung in den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur überprüft werden. Nach der Ausnahmeregelung ist eine Beschäftigungsaufnahme nur dann zumutbar, wenn sie u. a. voraussichtlich zu einer dauerhaften Beseitigung der Hilfebedürftigkeit führe.

Die Argumente des Jobcenters A gegen eine Veröffentlichung von Stellengesuchen überzeugen nicht vollständig. Wir weisen darauf hin, dass Leistungsberechtigte in die Veröffentlichung von entsprechenden Stellengesuchen einwilligen können. Darüber hinaus bleibt offen, wie das Verfahren zur automatischen Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen eingeleitet wird.

Wir erkennen an, dass die von der Bundesagentur aufgeführten Maßnahmen sich positiv auf die Integration von Geflüchteten auswirken können. Gleiches gilt für die Maßnahmen des Jobcenters A für den Zeitraum vor Beginn des Integrationskurses und während dieses Kurses.

Die Textziffer ist damit abgeschlossen.

5 Zusammenfassende Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung durch die Jobcenter in den zentralen Anlaufstellen für Flüchtlinge

5.1 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter nutzten die Potenziale und möglichen Zusatznutzen der zentralen Anlaufstellen sowie die besonderen Zusammenarbeitsstrukturen vor Ort nur unzureichend. Dies betraf insbesondere den Rechtskreiswechsel von

Flüchtlingen aus dem SGB III- in den SGB II-Bereich und die Integrationsarbeit mit den in den zentralen Anlaufstellen betreuten Leistungsberechtigten.

Die festgestellten Mängel bei der Integrationsarbeit der spezialisierten Integrationsfachkräfte beim Erfassen der Lebensläufe, bei der Anerkennung der ausländischen Abschlüsse und der Vermittlung dieser Leistungsberechtigten stellen wir bereits bei der Prüfung der Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten fest.⁵⁴ Unsere Forderung aus der Prüfungsmitteilung zur Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten, dass die Jobcenter ihre Integrationsfachkräfte intensiver für diese Thematik sensibilisieren sollten, haben wir wiederholt und erneuert.

Wenn sich die Zusammenarbeit in den zentralen Anlaufstellen auf eine rein räumliche Zusammenlegung der jeweils zuständigen Mitarbeiter der Rechtskreise SGB II und SGB III beschränkt, wie es, mit Ausnahme des Jobcenters E, bei den anderen in die Prüfung einbezogenen Erhebungsstellen der Fall war, ist eine bessere Betreuung der Leistungsberechtigten nicht zu erwarten.

Für die Zusammenarbeit zwischen den für die Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten relevanten Beteiligten (wie Jobcenter, Agenturen, Kommunen oder Netzwerkpartner) haben wir auch andere Formen der Kooperationen, zum Beispiel Videokonferenzen, für sinnvoll gehalten. Dies ermöglicht es den Beteiligten, ortsunabhängig an bestimmten Terminen Fallbesprechungen oder Abstimmungen durchführen zu können. Dies kann für Jobcenter, die sich nicht an zentralen Anlaufstellen beteiligt haben, oder angesichts der möglicherweise zukünftig zurückgehenden Zahl von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten, eine Alternative zu zentralen Anlaufstellen sein.

5.2 Stellungnahmen

Nach Auffassung der Bundesagentur sollen zentrale Anlaufstellen für Flüchtlinge den Zugang für Flüchtlinge vereinfachen, indem sie ohne Vorabklärung, welchem Rechtskreis sie zuzuordnen sind, rasch und ohne zusätzliche Wege in das zutreffende System aufgenommen und beraten werden können. Dies könne vor allem zur Beschleunigung der Zugangsprozesse führen. Zudem könnten

⁵⁴ Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 23. April 2018 – Gz. VI 3 (VI 6) - 2016 - 0528.

die Anlaufstellen die Abstimmungsprozesse zwischen den Agenturen und Jobcentern erheblich begünstigen, wenn sie Maßnahmen gemeinsam planen und besetzen.

Insbesondere die Bewältigung hoher Zugangszahlen innerhalb eines sehr engen zeitlichen Rahmens hätte zu Mängeln in der Umsetzung in den zentralen Anlaufstellen geführt.

Parallel dazu sei es erforderlich gewesen, funktionierende Strukturen und Abläufe sowie stabiles qualifiziertes Personal in den zentralen Anlaufstellen aufzubauen. Die Qualität der vermittlerischen Betreuung in den zentralen Anlaufstellen hänge erheblich von der Sorgfalt und Qualifikationen der Mitarbeiter ab.

Die Bundesagentur werde die festgestellten Mängel mit allen Regionaldirektionen besprechen und sich darüber hinaus vorbehalten, die Umsetzung lokaler Maßnahmen zur Mängelbeseitigung nachzuhalten.

Auch unabhängig von den zentralen Anlaufstellen würden die Jobcenter ihre Netzwerke für die Betreuung von Flüchtlingen weiter ausbauen und weiterentwickeln. Die Jobcenter würden bereits unterschiedliche Kommunikations- und Interaktionsformen bei der Zusammenarbeit mit anderen Stellen nutzen.

5.3 Abschließende Würdigung

Wir verkennen nicht die besondere Situation, in der sich die Jobcenter befanden. Insbesondere in solchen Situationen sind die Führungskräfte in den Jobcentern gefordert. Sie müssen für eine gleichmäßige Belastung der Integrationsfachkräfte sorgen. Bei ihrer Fachaufsicht haben sie die Zweck- und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Integrationsfachkräfte zu überwachen. Wenn sie Mängel bei der Integrationsarbeit feststellt, muss sie auch Gegenmaßnahmen ergreifen.

Die zentralen Anlaufstellen können dazu beitragen, dass sich Geflüchtete schneller an die zuständigen Stellen (Agenturen oder Jobcenter) wenden können. Ein beschleunigter Zugangsprozess genügt jedoch noch nicht, um eine erfolgreiche Integration von Flüchtlingen zu erreichen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die festgestellten Mängel bei der Integrationsarbeit beseitigt werden. Die Integrationsfachkräfte sollten die besonderen Zusammenarbeitsstrukturen vor Ort auch für ihre Integrationsarbeit nutzen.

Ob die zentralen Anlaufstellen die Abstimmungsprozesse zwischen den Agenturen und Jobcentern bei der Maßnahmeplanung und Maßnahmebesetzung begünstigen, können wir nicht abschließend beurteilen. Diese beiden Aspekte waren nicht Gegenstand unserer Prüfung.

Das von der Bundesagentur beabsichtigte Gespräch mit allen Regionaldirektionen und die Absicht, die Umsetzung lokaler Maßnahmen zur Mängelbeseitigung nachzuhalten, bewerten wir positiv. Ergänzend dazu sollten die Regionaldirektionen alle gemeinsamen Einrichtungen über das Ergebnis des Gesprächs informieren. Zudem sollte das BMAS die Länder über die festgestellten Mängel in den zentralen Anlaufstellen im Bund-Länder-Ausschuss unterrichten, damit auch die nicht in die Prüfung einbezogenen zugelassenen kommunalen Träger davon Kenntnis erlangen.

Die bereits von den Jobcentern ergriffenen Formen der Zusammenarbeit mit anderen Stellen sehen wir als zielführend an. Dies gilt auch für den Ausbau und die Weiterentwicklung von Netzwerken für die Betreuung von Flüchtlingen unabhängig vom Bestehen einer zentralen Anlaufstelle.

Die Textziffer ist damit abgeschlossen.

6 Annex: Besondere Prüfungserkenntnisse beim Jobcenter E

6.1 Jobcenter unterstützte Leistungsberechtigte nicht bei der Suche nach einer geeigneten Kinderbetreuung

6.1.1 Ausgangslage

Bei Leistungsberechtigten mit Kindern ist die Sicherstellung der Kinderbetreuung eine wesentliche Voraussetzung für den nachhaltigen Integrationsprozess. Dies gilt sowohl für die gesellschaftliche als auch für arbeitsmarktliche Integration. Für die Kinderbetreuung kommen sowohl Angehörige als auch andere Betreuungsformen, wie (kommunale) Kindertageseinrichtungen, in Betracht.

6.1.2 Festgestellter Sachverhalt

Wir stellten fest, dass das Jobcenter E bei Kundenkontakten überwiegend die Kinderbetreuungssituation thematisierte. Sofern die Kinderbetreuung jedoch nicht sichergestellt war, unterstützte das Jobcenter häufig nicht die Leistungsberechtigten dabei, einen entsprechenden Betreuungsplatz zu finden. Auch

informierte es nicht über mögliche subsidiäre Kinderbetreuungsangebote der Integrationskursträger. Stattdessen vermerkte das Jobcenter, dass sich die Leistungsberechtigten darum kümmern sollten, die Kinderbetreuung sicherzustellen. Danach könnten dann Integrationsaktivitäten beginnen (zum Beispiel der Besuch eines Sprach- oder Integrationskurses).

Auf eine Sicherung der Kinderbetreuung durch den kommunalen Träger (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II, § 16a Satz 1 Nummer 1 SGB II) wirkten die Integrationsfachkräfte nicht hin.

Beispiel 3:

Die Bedarfsgemeinschaft bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aus zwei erwachsenen Personen und drei Kindern (geboren in 2007, 2010 und am 26. Juli 2012). Die Leistungsberechtigte wurde am 22. Januar 2016 in VerBIS registriert. Zu diesem Zeitpunkt war das jüngste Kind bereits über 3 Jahre alt. Am 5. Februar 2016 vermerkte das Jobcenter, dass Kindergartenplätze für die beiden jüngsten Kinder derzeit gesucht würden. In einer Vorsprache vom 28. April 2016 teilte der Leistungsberechtigte (Ehemann der Leistungsberechtigten) mit, dass die beiden jüngeren Kinder wahrscheinlich ab Juni 2016 den Kindergarten besuchen könnten. Am 11. Mai 2016 vermerkte das Jobcenter, dass die Kindergartenplätze nach wie vor noch nicht klar seien und aktuell kein Handlungsbedarf bestehe. In der Eingliederungsvereinbarung der Leistungsberechtigten vom 18. Mai 2016 vereinbarte das Jobcenter: „Spracherwerb: sobald Kinderbetreuung sichergestellt“. Am 18. Juli 2016 teilte die Leistungsberechtigte mit, dass es für das mittlere Kind in ca. 3 Wochen einen Kindergartenplatz gebe, aber das jüngste Kind (inzwischen knapp 4 Jahre alt) nach wie vor ohne Platz sei. Dementsprechend könne sie keinen Integrationskurs aufnehmen. Im Oktober 2016 teilte der Leistungsberechtigte (Ehemann der Leistungsberechtigten) mit, dass das Kind am 10. Oktober 2016 im Kindergarten mit der Eingewöhnung beginne. Am 13. Februar 2017 erschienen die beiden Leistungsberechtigten persönlich im Jobcenter. Das Jobcenter vermerkte, dass immer noch nicht für alle Kinder die Kinderbetreuung sichergestellt wäre („kein Kita Platz gefunden“).

Damit gelang es der Bedarfsgemeinschaft seit mehr als 12 Monaten nicht, die Kinderbetreuung sicherzustellen. Das Jobcenter unterstützte die Leistungsberechtigte auch nicht in dieser Frage. Im Ergebnis nahm die Leistungsberechtigte während dieser Zeit nicht an einem Integrationskurs teil.

Beispiel 4:

Die Leistungsberechtigte nahm mit ihrem Ehemann einen Termin beim Jobcenter wahr. Dabei wurde auch die Kinderbetreuung thematisiert. Diese war für die beiden Kinder nicht sichergestellt. Der Ehemann informierte den Vermittler des Jobcenters über ein mögliches Kinderbetreuungsangebot eines Integrationskursträgers, der sich in unmittelbarer Nähe des Jobcenters befand. Der Vermittler hatte davon keine Kenntnis. Er bot den Kunden auch nicht an, sich über dieses Kinderbetreuungsangebot zu informieren. Die Leistungsberechtigten blieben bei der Sicherung der Kinderbetreuung weiterhin auf sich allein gestellt.

6.1.3 Vorläufige Würdigung

Die Unterstützung durch das Jobcenter E bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung ist aus unserer Sicht dringend verbesserungsbedürftig. Wirken die

Stadt oder der Kreis in der zentralen Anlaufstelle mit, kann dies beim Thema Kinderbetreuung als Vorteil genutzt werden. Das Jobcenter kann die Leistungsberechtigten einheitlich dorthin verweisen. Bislang scheint nach Auffassung des Jobcenters hingegen die Sicherstellung der Kinderbetreuung eigenständige Aufgabe der Leistungsberechtigten zu sein. Von Beratungstermin zu Beratungstermin wird die Situation der Leistungsberechtigten abgefragt und erfasst, aber bei der Lösung des Problems wird keine Unterstützung angeboten. Dabei sieht das SGB II hierfür ausdrücklich Regelungen vor.

Eine fehlende Kinderbetreuung verhindert nicht nur die Teilnahme an einem Sprach- oder Integrationskurs, vielmehr verzögert sie auch den gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Integrationsprozess.

Wir haben es als bedenklich angesehen, dass Leistungsberechtigte seit mehr als zwölf Monaten nicht die Kinderbetreuung sicherstellen können und das Jobcenter keine Hilfestellung anbietet. Die besonderen Strukturen in den zentralen Anlaufstellen sollten für die Sicherstellung der Kinderbetreuung genutzt werden. Auch sollte geklärt werden, ob es möglich ist, dass sich die Elternteile die Kinderbetreuung teilen. In der jeweils freien Zeit könnte ein Elternteil am Integrationskurs teilnehmen. Unabhängig davon, ob ein Jobcenter eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet hat und welche Akteure dort vertreten sind, sollte das BMAS darauf hinwirken, dass die Beschäftigten über ihre Aufgaben bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung besser informiert werden, damit der Integrationsprozess möglichst unverzüglich beginnt.

6.1.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur teilt grundsätzlich die Kritik des Bundesrechnungshofes. Sie weist aber darauf hin, dass nach Angaben des Jobcenters E hohe Fluktuation und die Einarbeitung von neuen Mitarbeitern die Rahmenbedingungen für die Integrationsarbeit mit Flüchtlingen erschwert hätten. Zwischenzeitlich habe das Jobcenter E u.a. folgende Maßnahmen ergriffen:

- sofortiges Aufgreifen der festgestellten Mängel in einer Teambesprechung,
- Berücksichtigung dieser Mängel bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter,
- Einführung von gemeinsamen Fallbesprechungen im SGB II,
- Überarbeitung der Fachaufsichtskonzepte sowie

- Anwendung der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung unter besonderer Berücksichtigung der festgestellten Mängel.

Die Bundesagentur hält die Maßnahmen für geeignet, die Umsetzungsdefizite bei der Betreuung von Flüchtlingen zu beheben. Darüber hinaus hält sie es für erforderlich, dass die Integrationsfachkräfte über die Situation der regulären Kinderbetreuung vor Ort informiert sind und die Leistungsberechtigten bei der Suche nach einem Kinderbetreuungsplatz unterstützen.

6.1.5 Abschließende Würdigung

Die vom Jobcenter E eingeleiteten Maßnahmen können dazu beitragen, die festgestellten Mängel bei der Unterstützung der Leistungsberechtigten bei der Sicherstellung der Kinderbetreuung zu beseitigen. Zu einer wirksamen Unterstützung der Leistungsberechtigten gehört es jedoch auch, dass die Integrationsfachkräfte gut über die reguläre Kinderbetreuungssituation vor Ort informiert sind und die Leistungsberechtigten bei der Suche danach unterstützen. Das BMAS und die Bundesagentur sollten bundesweit darauf achten, ob die Jobcenter diesen Anforderungen auch genügen.

Wir schließen die Textziffer mit diesem Hinweis ab.

6.2 Jobcenter schließt Schwangere und Frauen mit (kleinen) Kindern überwiegend vom Integrationsprozess aus

6.2.1 Ausgangslage

Wie bereits unter Nummer 4.2.1 erwähnt, ist der Erwerb der deutschen Sprache wesentlich für die nachhaltige Integration von Flüchtlingen. Daher sieht der Gesetzgeber vor, dass anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte unter bestimmten Voraussetzungen verpflichtet sind, an Integrationskursen teilzunehmen.

Die Bundesagentur hat in ihren fachlichen Weisungen festgelegt, dass auch für Personen mit Kindern unter drei Jahren Integrationskurse eine passgenaue Möglichkeit darstellen können, um während der Erziehungszeiten und damit eingeschränkter Zumutbarkeit (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II) ihre Deutschkenntnisse zu verbessern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen von Integrationskursen subsidiär zum Regelangebot auch Kinderbetreuung angeboten wird. Sofern sich ein Handlungsbedarf bei diesem Personenkreis bei den Deutschkenntnissen abzeichnet, wird empfohlen,

- das Profiling durchzuführen und
- zu erfragen, ob die Bereitschaft zu freiwilliger Teilnahme am Integrationskurs besteht.

Wenn sich Personen mit Kindern unter drei Jahren nicht auf den Status gemäß § 10 SGB II berufen und die Kinderbetreuung gesichert ist,

- wird bei allen Berechtigungsarten eine Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme abgeschlossen,
- gegebenenfalls die Verpflichtung nach § 44a AufenthG ausgesprochen.

Die Person kann sich jederzeit wieder auf § 10 SGB II berufen; bei Nicht-Antritt oder Abbruch treten aufgrund Unzumutbarkeit keine Rechtsfolgen ein. Lebenslauf (§ 10 SGB II / weitere Sondertatbestände) und Profillage werden entsprechend der jeweiligen Fallgestaltung aktualisiert.⁵⁵

6.2.2 Festgestellter Sachverhalt

Wir stellten fest, dass die Integrationsfachkräfte des Jobcenters E

- mit Kenntnis von der Schwangerschaft überwiegend unterstellten, dass ausschließlich die zukünftige Mutter drei Jahre Elternzeit nehmen wird. Sie erfassten daher mit Wirkung für die Zukunft bereits allein auf Grundlage des voraussichtlichen Entbindungstermins einen entsprechenden Nichtaktivierungszeitraum (§ 10 SGB II);
- die Frauen ab Mitteilung der Schwangerschaft von sämtlichen Vermittlungsaktivitäten und auch von der Deutschsprachförderung ausschlossen beziehungsweise nicht über die Möglichkeiten der Deutschsprachförderung berieten;
- häufig nicht mit den betreffenden Frauen selbst darüber sprachen und auch keine Anstrengungen unternahmen, den Integrationsprozess weiterzuführen. Auch wenn die Leistungsberechtigten nach der Geburt von sich aus im Jobcenter vorsprachen, thematisierten die Jobcenter nicht die Aufnahme beziehungsweise Fortsetzung des Integrationsprozesses.

In mehreren Fällen stellten wir fest, dass die Ehemänner statt der Ehefrauen alleine zu Beratungsterminen der Frauen erschienen oder im Jobcenter anrie-

⁵⁵ Zum Ganzen siehe Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Deutschförderung SGB II und SGB III, Stand: 1. Januar 2017, Seite 24.

fen. Die Integrationsfachkräfte speicherten diese Kontakte mit den Ehemännern als Beratung der Frauen im VerBIS-Profil der Leistungsberechtigten.

Beispiel 5:

Am 5. Oktober 2016 meldete sich der Ehemann telefonisch im Jobcenter wegen des Termins der Ehefrau am 12. Oktober 2016. Dazu speicherte das Jobcenter als Beratungsvermerk im VerBIS-Profil der Ehefrau: „Frau erneut schwanger, daher Vorsprache entbehrlich. Auf Vorlage Mutterpass hingewiesen.“ Der voraussichtliche Entbindungstermin war der 18. Mai 2017.

Beispiel 6:

Am 10. November 2016 sprach der Ehemann persönlich im Jobcenter vor und beantragte Arbeitslosengeld II für sich, seine Ehefrau und zwei Kinder. Er teilte mit, dass sich die Ehefrau derzeit noch im Krankenhaus befinde (Entbindung des jüngsten Kindes am 21. Oktober 2016). Die Integrationsfachkraft speicherte dies als Beratungsvermerk im VerBIS-Profil der Leistungsberechtigten. Am 21. November 2016 sprach die Leistungsberechtigte persönlich im Jobcenter mit dem neugeborenen Kind vor. Das Jobcenter speicherte dazu als Beratungsvermerk: „Derzeit Mutterschutz, keine weitere Veranlassung.“ Das Jobcenter thematisierte nicht, ab wann der Integrationsprozess beginnen könnte, ob und in welchem Umfang die Leistungsberechtigte Elternzeit in Anspruch nehmen wollte und auch das Thema Kinderbetreuung erörterte es nicht.

In einem Fall nahm eine Leistungsberechtigte mit einem Nichtaktivierungsgrund nach § 10 SGB II trotz eines kleinen Kindes (jünger als drei Jahre) an einem Integrationskurs teil. Ihr Ehemann nahm ebenfalls an einem Integrationskurs teil. Beide Elternteile stellten die Kinderbetreuung während der Kurs Teilnahme des anderen sicher.

Beispiel 7:

Die Leistungsberechtigte lebt mit ihrem Ehemann und Kind (geboren am 9. August 2014) in einer Bedarfsgemeinschaft. Das Jobcenter führt die Leistungsberechtigte mit einem Nichtaktivierungsgrund (§ 10 SGB II) bis zum 8. August 2017. Sie besucht seit dem 29. August 2016 einen Integrationskurs. Während sie vormittags den Kurs besucht, stellt der Ehemann die Kinderbetreuung sicher. Wenn der Ehemann nachmittags seinen Integrationskurs besucht, kümmert sie sich um die Kinderbetreuung.

6.2.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter haben eine sehr hohe Verantwortung bei der Integration von anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten in Deutschland. Im Gegensatz zu reinen Arbeitsmarktintegrationen geht es bei diesem Personenkreis insbesondere auch um die gesellschaftliche Integration in Deutschland – und das mit langfristigen Folgen. Sprachkenntnisse und das Verstehen der neuen kulturellen Gegebenheiten (Werte und Traditionen) sowie der Rechte und Pflichten sind für eine gelungene Integration wesentlich.

Nach unseren Feststellungen interpretierte das Jobcenter E Integrationskurse ausschließlich als „Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit“. Indem die Integrationsfachkräfte dieses Jobcenters die Leistungsberechtigten mit kleinen Kindern (überwiegend ungefragt) mit einem Nichtaktivierungsgrund (§ 10 SGB II) belegten, sahen sie sich von der weiteren Betreuung „befreit“ und erkannten keine Notwendigkeit, den Integrationsprozess bis zum Ende des Nichtaktivierungszeitraums⁵⁶ zu beginnen beziehungsweise weiterzuführen.

Die Konsequenz aus diesem Verhalten der Integrationsfachkräfte ist jedoch, dass die Leistungsberechtigten auf mehrere Jahre⁵⁷ – keine Integrationskurse besuchen und die deutsche Sprache (sofern erforderlich auch Lesen und Schreiben⁵⁸) nicht erlernen werden. Dies wiederum hat nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Leistungsberechtigten selbst, sondern auch auf ihre Kinder und die (langfristige) Integration in Deutschland.

Auch wenn sich Mütter oder Väter (unabhängig vom Migrationshintergrund) auf § 10 SGB II bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres berufen können, so muss das Jobcenter dies zunächst mit den Leistungsberechtigten, insbesondere auch mit den Frauen, thematisieren. Wir haben es als nicht akzeptabel angesehen, dass das Jobcenter dies ungefragt selbst entscheidet und dabei selbst festlegt, dass automatisch die Leistungsberechtigte diese Zeit in Anspruch nimmt.

Selbst wenn sich Leistungsberechtigte aufgrund einer Beratung des Jobcenters dafür entscheiden, nach der Geburt den Nichtaktivierungsgrund gemäß § 10 SGB II in Anspruch zu nehmen, sollte dies nicht zur gleichzeitigen Befreiung von der Teilnahmepflicht an einem Integrationskurs führen. Die Schutzpflichten nach dem Mutterschutzgesetz sollten hierbei (sinngemäß) maßgebend sein.⁵⁹

⁵⁶ In der Regel bis das Kind das 3. Lebensjahr vollendet hat.

⁵⁷ Bei jedem weiteren Kind besteht wieder die Möglichkeit, bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres den Nichtaktivierungsgrund gemäß § 10 SGB II in Anspruch zu nehmen.

⁵⁸ Nicht jeder anerkannte Flüchtling oder Asylberechtigte hat einen Schulabschluss beziehungsweise kann (wenigstens) in der Heimatsprache lesen und schreiben.

⁵⁹ Insbesondere § 3 Absatz 2 und § 6 Absatz 1 Satz 1 Mutterschutzgesetz (MuSchG).

Wir haben das BMAS aufgefordert, sich dringend dieses Themenkomplexes anzunehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Jobcenter in ähnlicher Weise verfahren. Ansonsten besteht die Gefahr einer Fehlentwicklung mit langfristigen Folgen. Dabei ist auch wichtig, dass Vorgaben sowohl für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen als auch für zugelassene kommunale Träger gelten. Zudem sollten die fachlichen Weisungen der Bundesagentur hierzu entsprechend geändert werden.

Die festgestellte Vorgehensweise der Integrationsfachkräfte, bereits mit Mitteilung einer Schwangerschaft die Integrationsbemühungen (auch bei Nichtvorliegen von medizinischen Gründen), einzustellen, sollte sofort geändert werden.

Wir haben es als bedenklich angesehen, dass die Ehemänner die Einladungen zu Beratungsterminen ihrer Frauen wahrnehmen und die Integrationsfachkräfte dies als Beratung der Leistungsberechtigten werten. Auch hier ist nicht auszuschließen, dass weitere Jobcenter in dieser Weise verfahren. Wir haben darauf hingewiesen, dass eine solche Vorgehensweise unverzüglich zu beenden ist. Das BMAS sollte diese Thematik schnellstmöglich in den entsprechenden Gremien erörtern.

In jedem Fall müssen die Jobcenter die Leistungsberechtigten besser über die Rechte und Pflichten im SGB II aufklären. Nehmen Leistungsberechtigte ohne Migrationshintergrund Termine unentschuldigt nicht wahr oder würde stattdessen eine andere Person stellvertretend zum Termin erscheinen, wäre eine Sanktionsprüfung mit anschließender Sanktion die Folge. Hier darf es nicht zu einer Ungleichbehandlung kommen, in dem die Jobcenter eine „Zwei-Klassen-Einteilung“ etablieren. Das sieht das SGB II nicht vor und ist auch keinesfalls anzustreben.

6.2.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur teilt die Kritik des Bundesrechnungshofes zur nicht rechtmäßigen Anwendung des § 10 SGB II und zur fehlenden persönlichen Beratung von Schwangeren bzw. Müttern durch das Jobcenter E. Sie verweist jedoch auf die Rahmenbedingungen für die Integrationsarbeit mit Flüchtlingen im Jobcenter E (vgl. Nummer 6.1.4). Die rechtlich falsche Anwendung des § 10 SGB II sieht sie als Folge dieser starken Belastung.

Neben den unter Nummer 6.1.4 genannten Maßnahmen des Jobcenters E setze das Jobcenter E nun eine speziell geschulte Integrationsfachkraft ein für die Betreuung und Beratung von Alleinerziehenden und Leistungsberechtigten, die § 10 SGB II in Anspruch nehmen wollen.

Zudem weist die Bundesagentur darauf hin, dass die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) über die Anforderungen für die Integrationsarbeit mit geflüchteten Frauen informiert worden seien und für konzeptionelle und praktische Unterstützung zur Verfügung stünden.

6.2.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur und das Jobcenter E haben in angemessener Weise auf unsere Feststellungen reagiert. Wenn das Jobcenter E die ergriffenen Maßnahmen konsequent fortführt, die Zentrale der Bundesagentur und die Regionaldirektionen diese Thematik in Dienstbesprechungen immer wieder erörtern und die gemeinsamen Einrichtungen tatsächlich die BCA verstärkt in ihre Integrationsarbeit mit geflüchteten Frauen einbeziehen, kann eine deutliche Verbesserung eintreten.

Wir haben das BMAS insbesondere aufgefordert, sich dringend des Themenkomplexes zu § 10 SGB II anzunehmen. Es ist nicht auszuschließen, dass weitere Jobcenter in ähnlicher Weise verfahren. Dabei ist auch wichtig, dass Vorgaben sowohl für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen als auch für zugelassene kommunale Träger gelten. Dazu hat das BMAS nicht Stellung genommen.

Wir halten es nicht für zielführend, das kontradiktorische Verfahren dieser Prüfung fortzuführen. Denn wir haben bei der – spezielleren – Prüfung der Integrationsarbeit mit Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses oder bei Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter drei Jahren⁶⁰ weitere Feststellungen zu § 10 SGB II getroffen. Wir haben diesen Punkt deshalb im

⁶⁰ Abschließende Prüfungsmitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 18. Dezember 2018 – Gz. VI 3 - 2017 - 1002.

kontradiktorischen Verfahren der genannten Prüfung weiterverfolgt und schließen ihn hier mit dem erneuten Hinweis ab, dass das BMAS dieses Thema auf Bund-Länder-Ebene erörtert.

Klostermann

Rammoser