



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Maßnahme „Kombination berufsbezogener
Sprachförderung (KomBer)“ im Rechtskreis 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 - 2018 - 1069

Bonn, den 21. Dezember 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Statistische Daten	7
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
2	Fördervoraussetzungen nicht erfüllt	8
2.1	Ausgangslage	8
2.2	Feststellungen	9
2.3	Würdigung	10
2.4	Stellungnahmen	12
2.5	Abschließende Würdigung	13
3	Fehlzeiten und Abbrüche	14
3.1	Ausgangslage	14
3.2	Feststellungen	14
3.3	Würdigung	15
3.4	Stellungnahme	15
3.5	Abschließende Würdigung	16
4	Mangelhafte Beratung und Absolventenmanagement	18
4.1	Ausgangslage	18
4.2	Feststellungen	19
4.2.1	Beratung vor und während der Maßnahme	19
4.2.2	Absolventenmanagement	19
4.3	Würdigung	22
4.4	Stellungnahmen	24
4.5	Abschließende Würdigung	25

5	Zielverfehlung der Maßnahme und Unterauslastung	25
5.1	Ausgangslage	25
5.2	Feststellungen	26
5.3	Würdigung	28
5.4	Stellungnahme	29
5.5	Abschließende Würdigung	30

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Jobcenter die Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)“ umgesetzt haben.

„KomBer“ verknüpft eine berufsbezogene Deutschsprachförderung mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Trägern sowie einer betrieblichen Erprobung. Neben der Vertiefung der Deutschkenntnisse soll „KomBer“ erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) berufsfachliche Kenntnisse vermitteln und deren Chancen für eine Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erhöhen.

Nach Auswertung der erhaltenen Stellungnahmen stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 In 43,5 % der geprüften Fälle erfüllten die ELB nicht die Zugangsvoraussetzungen. Auch waren Unzulänglichkeiten bei der Dokumentation der Fördervoraussetzungen festzustellen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) will den Beanstandungen mit fachaufsichtlichen Maßnahmen entgegenwirken und hat das Thema „Planung, Einkauf und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ auf ihrer Agenda für das operative Risikomanagement und die Qualitätssicherung. Das Jobcenter E räumt Dokumentationsmängel ein. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur und das Jobcenter E künftig besser sicherstellen und dokumentieren, dass die ELB die Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen.
(Textziffer 2)

- 0.2 Mehr als ein Fünftel der geförderten Teilnehmer (23,6 %) brachen die Maßnahme vorzeitig ab, häufig aufgrund unentschuldigter Fehlzeiten. Die Integrationsfachkräfte (IFK) prüften in diesen Fällen Sanktionen nicht hinreichend.

Die Bundesagentur stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass IFK prüfen und dokumentieren müssen, ob ein Maßnahmeabbruch zu sanktionieren ist. Unserer Einschätzung zur Wirkung von Sanktionen als Anreiz zur Pflichterfüllung bei dem Personenkreis einer KomBer-Maßnahme stimmt sie allerdings nur bedingt zu. Ergänzend

verweist sie darauf, dass die Nachhaltung des rechtmäßigen Handels der IFK Bestandteil der Fachaufsicht vor Ort sei.

Im Jobcenter B wird künftig ein/e Maßnahmebetreuer/in durch regelmäßige Präsenz beim Maßnahmeträger für Träger und Teilnehmende ansprechbar sein und eventuelle Schwierigkeiten zeitnah aufgreifen.

Der Bundesrechnungshof erwartet von den IFK, dass sie künftig zeitnah auf unentschuldigte Fehlzeiten der ELB reagieren, die Gründe für die Fehlzeiten im Beratungsgespräch erörtern und konsequent prüfen, ob eine Sanktion eintritt. (Textziffer 3)

- 0.3 In 17,4 % der geprüften Fälle berieten die IFK die Teilnehmer vor der Maßnahmezuweisung nicht oder nicht ausreichend. Nach dem Ende der Maßnahme führten die IFK in 45,3 % der geprüften Fälle keine oder keine rechtzeitigen Beratungsgespräche, um die Maßnahmeteilnahme auszuwerten.

Die Bundesagentur und das Jobcenter E haben Maßnahmen eingeleitet und angekündigt, die eine Verbesserung sowohl der Beratung als auch des Absolventenmanagements erwarten lassen. Hierzu gehören z. B. die stärkere Berücksichtigung der Beratungsqualität und Dokumentation in der Fachaufsicht, die Aufnahme des Absolventenmanagements in die Zielvereinbarung der Teamleiter/innen oder die Neugestaltung der Leitlinien zum Absolventenmanagement. (Textziffer 4)

- 0.4 83,9 % der geförderten Teilnehmer schlossen den integrierten Berufssprachkurs nicht erfolgreich ab. Nur wenige Absolventen erreichten das Sprachniveau B1 oder B2. In zwei von elf Maßnahmen (18,2 %) wurde die Mindestteilnehmeranzahl nicht erreicht. Die Bundesagentur und die geprüften Jobcenter wollen „KomBer“ aufgrund der geringen Wirksamkeit nicht oder nur für bereits eingekaufte Maßnahmen weiterführen. Der Bundesrechnungshof hält dies für sachgerecht.

Die Bundesagentur will „KomBer“ ab dem Jahr 2020 aufgrund des geringen Bedarfs nicht mehr als Standardprodukt zur Verfügung stellen. Die Bundesagentur sollte ihre Erfahrungen mit der Maßnahme „KomBer“ nutzen, um auch bei anderen Maßnahmen Unterauslastungen weitestmöglich zu vermeiden. (Textziffer 5)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)“ verknüpft eine berufsbezogene Deutschsprachförderung nach der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Trägern (z. B. Vermittlung allgemeiner berufsbezogener Inhalte oder Kenntnisse im gewerblich-technischen Bereich) sowie einer betrieblichen Erprobung nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).¹ Die Maßnahme richtet sich insbesondere an Menschen mit flucht- und migrationsbedingten Hemmnissen und mangelnden berufsbezogenen Deutschkenntnissen. Ein Ziel der Maßnahme ist, dass die Teilnehmenden ein Sprachzertifikat B1 bzw. B2 erwerben.²

Neben der Vertiefung der Deutschkenntnisse soll die Maßnahme erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) berufsfachliche Kenntnisse vermitteln. Dies soll deren Chancen für eine Integration in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Ausbildung oder abschlussorientierte Weiterbildung erhöhen. „KomBer“ soll sich baldmöglichst an einen Integrationskurs anschließen. Der berufssprachliche Teil baut auf den im Integrationskurs vermittelten Inhalten auf und wird, wie die Integrationskurse, über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) finanziert. „KomBer“ wird seit dem 1. Januar 2018 von den Jobcentern eingesetzt und ist eine Weiterentwicklung der Aktivierungsmaßnahme „KompAS“ (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb).³

Die Teilnahme an KomBer dauert insgesamt 24 Wochen und variiert im Umfang zwischen 30 oder 35 Stunden/Woche. Der Maßnahmeteil bei einem Träger (nach § 45 SGB III) findet parallel zum 400 Unterrichtseinheiten umfassenden Berufssprachkurs statt und ist zeitlich und räumlich auf diesen abzustimmen. Zudem umfasst er eine betriebliche Erprobung bei einem Arbeitgeber von mindestens fünf bis maximal sechs Wochen, die in Vollzeit abzuleisten ist.

¹ Vgl. § 16 Absatz 1 SGB II i.V.m. § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III.

² Vgl. Produktinformation KomBer; Leistungsgegenstand und Zielsetzung; Seite 1.

³ KompAS kombiniert den allgemeinen Integrationskurs mit Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei Trägern nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III.

1.2 Statistische Daten

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) veröffentlicht im „Migrations-Monitor – Personen im Kontext von Fluchtmigration“ die Personenanzahl, die drei Monate zuvor an der Maßnahme „KomBer“ teilnahmen. Der Bestand an Teilnehmenden im Rechtskreis SGB II wird erstmalig zum Berichtsmonat Juni 2018 konkret ausgewiesen. So haben im Zeitraum von Juni 2018 bis einschließlich Dezember 2018 16 850 Personen⁴ und im Zeitraum von Januar 2019 bis einschließlich Dezember 2019 insgesamt 12 658 Personen⁵ an „KomBer“ teilgenommen. Die Teilnehmerzahl hat sich seit Juni 2018 demnach von durchschnittlich 2 408 Personen im Monat auf 1 151 Personen und damit um 52,2 % verringert.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften, wie Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und zugelassener kommunaler Trägerschaft die Maßnahme „KomBer“ planten und umsetzten. Für die Prüfung erhoben wir bei vier gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter A, B, C und D) und einem zugelassenen kommunalen Träger (Jobcenter E) örtlich. Wir prüften dort 161 Fälle von Leistungsberechtigten, die an der Maßnahme „KomBer“ teilgenommen hatten.

Wir sichteten dazu die Datensätze der Teilnehmer im Fachverfahren VerBIS und OPEN/ProSoz, die Maßnahmeinformationen aus CoSach sowie die Akten zu den von den Jobcentern eingekauften KomBer-Maßnahmen. Einzelfragen klärten wir mit den zuständigen Fach- und Führungskräften der Jobcenter. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter berücksichtigten wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg (Landesministerium). Wir gaben dem

⁴ Im Zeitraum Juni bis Ende Dezember 2018 nahmen durchschnittlich 2 408 Personen monatlich an der Maßnahme teil.

⁵ Im Zeitraum Januar bis Ende Dezember 2019 nahmen durchschnittlich 1 151 Personen monatlich an der Maßnahme teil. Die Gesamtanzahl teilten wir nur durch elf Monate, da im Berichtsmonat Oktober 2019 aus technischen Gründen keine statistischen Daten zur Verfügung gestellt werden konnten.

BMAS, der Bundesagentur und dem Landesministerium Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Bundesagentur gab eine mit dem BMAS abgestimmte Stellungnahme ab. Das BMAS verwies auf diese Stellungnahme. Das Landesministerium gab eine eigene Stellungnahme ab.

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

2 Fördervoraussetzungen nicht erfüllt

2.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur hat für die Maßnahme „KomBer“ keine eigenen Fachlichen Weisungen erlassen. Vielmehr müssen die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Weisungen für Maßnahmen beim Träger nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III befolgen. Für die inhaltliche Ausgestaltung der Kombinationsmaßnahme hat die Bundesagentur gemeinsam mit dem BAMF eine Produktinformation⁶ und eine Leistungsbeschreibung⁷ verfasst, die alle Jobcenter nutzen müssen. In der Leistungsbeschreibung⁸ sind die Zielgruppen und die weiteren Fördervoraussetzungen festgelegt.

Gefördert werden können ELB ab 18 Jahre, die

- Deutsch als Zweitsprache erlernen,
- berufsbezogen Deutschsprachförderbedarf haben,
- wegen in ihrer Person liegender Gründe (z. B. Migration, Flucht, EU-Bürgerinnen und EU-Bürger) ohne diese Förderung nicht bzw. noch nicht eingegliedert werden können,

⁶ Bundesagentur für Arbeit und BAMF, KomBer – Kombination berufsbezogene Sprachförderung – Gemeinsame Maßnahme mit den Maßnahmeteilen Berufssprachkurs und Maßnahme nach § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer. 1, 2, 3 und 5 SGB III sowie § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III, Produktinformation der Zentrale, der Einkaufsorganisation und des BAMF, Stand: 10. Juli 2018

⁷ Bundesagentur für Arbeit, KomBer – § 19 Absatz 4 Nummer 1 Deutschsprachförderverordnung sowie § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III sowie § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III; Stand: 28. Mai 2018.

⁸ Vgl. Abschnitt B, Punkt 1.2.

- die Voraussetzungen gemäß § 4 DeuFöV erfüllen⁹,
- das Sprachniveau A2 oder B1 erreicht haben¹⁰ und
- das Stundenkontingent des Integrationskurses ausgeschöpft haben (inklusive Wiederholungsstunden), wenn die Teilnahme am Spezialmodul B1 erfolgen soll.

Der in die Erhebungen einbezogene zugelassene kommunale Träger hatte keine eigenen Weisungen für die Maßnahme „KomBer“ erlassen.

2.2 Feststellungen

In 70 von 161 Fällen (43,5 %) erfüllten die ELB nicht die Zugangsvoraussetzungen. So fehlten z. B. Nachweise zum bisher erreichten Sprachniveau und zur Ausschöpfung der Stundenkontingente beim Integrationskurs¹¹.

Wir stellten fest, dass die Integrationsfachkräfte (IFK) die Prüfung der Förder Voraussetzungen und die Notwendigkeit der Förderung (Ermessensausübung) in ihren Fachverfahren unzureichend dokumentierten.

Beispiel 1

Jobcenter B

Der ELB nahm ab dem 22. Januar 2018 an der Maßnahme „KomBer“ teil. Zuvor hatte die IFK am 18. Januar 2018 vermerkt, dass der ELB sein Stundenkontingent beim Integrationskurs ausgeschöpft hat und eine „KomBer“-Teilnahme damit möglich ist. Die IFK überprüfte und dokumentierte die weiteren Voraussetzungen für eine Förderung nicht. Ebenso fehlte es an einer Begründung zur Notwendigkeit der Förderung. Der ELB hatte angegeben, über das Sprachniveau A2 zu verfügen, aber keine entsprechenden

⁹ Danach können Ausländer/innen im Sinne von § 2 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz und Ausländer/innen, deren Rechtsstellung sich nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU bestimmt, eine Teilnahmeberechtigung für die berufsbezogene Deutschsprachförderung erhalten, wenn die berufsbezogene Deutschsprachförderung notwendig ist, um ihre Chancen auf dem Arbeits- oder Ausbildungsmarkt zu verbessern und sie zum Zeitpunkt der Erteilung der Teilnahmeberechtigung Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch beziehen (§ 4 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b DeuFöV).

¹⁰ Für das mit KomBer angebotene Spezialmodul B1 müssen die Teilnehmer das Sprachniveau A1, für das Basismodul B2 das Sprachniveau B1 erreicht haben. Sofern kein Zertifikat vorliegt oder es älter als sechs Monate ist, muss der Teilnehmer einen Einstufungstest absolvieren.

¹¹ Die Absolvierung der Wiederholungsstunden ist zwingende Voraussetzung für die Teilnahme am Spezialmodul B1.

Nachweise vorgelegt. Am 1. Februar 2018 erstellte der Träger seinen Bericht über die Teilnahme mit dem Hinweis, dass der ELB die Maßnahme aufgrund fehlender Deutschkenntnisse vorzeitig beendet habe. Am 3. April 2018 wies die IFK den ELB erneut „KomBer“ zu. Die Teilnahmevoraussetzungen überprüfte und dokumentierte sie zum Zeitpunkt der Zuweisung abermals nicht. Weiterhin lagen keine Nachweise über das erreichte Sprachniveau A2 vor. Laut Trägerbericht trat der ELB die Maßnahme nicht an.

Wir stellten darüber hinaus fest, dass die Jobcenter bei Zuweisung in die Maßnahme von unterschiedlichen Fördervoraussetzungen ausgingen. Die Jobcenter B, C und D forderten nicht, dass potenzielle Teilnehmer die Wiederholungsstunden im Integrationskurs vor ihrer Teilnahme an „KomBer“ vollständig ausgeschöpft hatten. Vielmehr konnten die ELB, im Falle des Nichtbestehens des B1-Sprachniveaus, die Wiederholungsstunden auch im Nachhinein absolvieren. Diese Regelung wandten die Jobcenter B, C und D bis zum 5. März 2018 an. Die Jobcenter B und C begründeten dies damit, dass das BAMF die Teilnahmevoraussetzungen für die KomBer-Maßnahmen mit dem Berufssprachkurs Ziel B1 (Beginn Februar 2018) für diesen befristeten Zeitraum entsprechend vereinfacht habe. Das Jobcenter D führte dazu nichts weiter aus.

Die Information über den erleichterten Zugang sei von der Regionalkoordinatorin des BAMF ausgegangen. Nach den uns vorliegenden Unterlagen erreichte die Information zu dieser Sonderregelung nicht alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter. Während die Jobcenter B, C und D über ihre jeweilige Regionaldirektion informiert wurden, erlangte das Jobcenter A keine Kenntnis von der Regelung und prüfte die Fördervoraussetzungen gemäß der Produktinformation und Leistungsbeschreibung.

Das Jobcenter E war von der Sonderregelung ausgenommen, weil es sich nicht für den Berufssprachkurs mit dem Ziel B1 entschieden hatte.

Eine grundsätzliche Abstimmung zwischen dem BAMF und der Bundesagentur über die erleichterten Zugangsvoraussetzungen und ihre verbindliche Anwendung durch alle Jobcenter ließ sich nicht feststellen.

2.3 Würdigung

Um an einer KomBer-Maßnahme teilnehmen zu können, müssen die Fähigkeiten der ELB erwarten lassen, dass sie das Ziel der Maßnahme erreichen

können. Dies soll durch die Prüfung der Fördervoraussetzungen sichergestellt werden. Dafür müssen die IFK die Voraussetzungen personenbezogen prüfen, entsprechende Nachweise verlangen, die Notwendigkeit der Förderung beurteilen und das Ergebnis ihrer Prüfung dokumentieren. Dies ist häufig nicht geschehen. Fehlen die Voraussetzungen für eine Förderung, dürfen die Jobcenter die ELB nicht zuweisen und fördern. Die Jobcenter müssen ihre Fördereinschätzungen zukünftig besser an den individuellen Voraussetzungen der ELB ausrichten und nachvollziehbar dokumentieren. Sie hätten jede einzelne Voraussetzung überprüfen und sich ggfs. nachweisen lassen müssen. Nur so können die Jobcenter eine erfolgreiche Maßnahmeteilnahme gewährleisten. Andernfalls kommt es wie im obigen Beispiel zu Maßnahmeabbrüchen. Dies haben auch Erkenntnisse aus vergangenen Prüfungen gezeigt; Teilnehmende brachen insbesondere nicht zu den jeweiligen persönlichen Voraussetzungen passende Maßnahmen überdurchschnittlich häufig ab oder bestanden diese nicht.

Unser Beispiel verdeutlicht, wie wichtig die Prüfung der individuellen Fördervoraussetzungen ist. Mit einer korrekt durchgeführten Prüfung durch die IFK wäre der Kunde nicht (erneut) der Maßnahme zugewiesen worden. Der Teilnehmerplatz hätte damit für andere Leistungsberechtigte zur Verfügung gestanden.

Die Mitteilung über den temporär erleichterten Zugang zur Maßnahme erreichte nicht alle Jobcenter, die sich für das Spezialmodul B1 entschieden hatten. Dazu blieb unklar, warum es kein mit der Zentrale der Bundesagentur abgestimmtes Schreiben des BAMF über diese Veränderung gab. Darin hätte erläutert werden können, dass die erleichterten Bedingungen für alle Jobcenter, die die Maßnahme nutzen, im gesamten Bundesgebiet gelten und verbindlich anzuwenden sind.

Die Leistungsbeschreibung für die Kombinationsmaßnahme „KomBer“ regelt die Teilnahmevoraussetzungen abschließend. Daran haben sich die Jobcenter unabhängig von ihrer Organisationsform zu halten. Änderungen setzen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Zustimmung der Bundesagentur voraus. Abweichungen in den Teilnahmevoraussetzungen müssen zudem allen Jobcentern zeitgleich zugänglich gemacht werden. Sofern das nicht geschieht, kann dies zu uneinheitlichen Verfahrensweisen der Jobcenter und damit zu

Ungleichbehandlungen von Teilnehmenden führen. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur daher empfohlen, sicherzustellen, dass Änderungen mit dem BAMF abgestimmt sowie allen Jobcentern mitgeteilt werden und die Jobcenter diese einheitlich umsetzen. Gleiches gilt für die Fälle, in denen zugelassene kommunale Träger Teilnehmerplätze für die Maßnahme „KomBer“ einkaufen. Auch hier muss die Bundesagentur den Informationsfluss zu den angepassten Teilnahmevoraussetzungen sicherstellen.

2.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass die Prüfung von Fördervoraussetzungen und die Entscheidung über die Notwendigkeit der Förderung einzelfallbezogen nachvollziehbar zu dokumentieren sei. Besonders herausfordernd sei die Feststellung des Sprachniveaus gewesen. Wegen noch nicht vorgelegter Zertifikate aus den absolvierten Integrationskursen hätten sich die IFK überwiegend auf ihre subjektive Einschätzung des Sprachniveaus beschränken müssen oder die Aussagen von potenziellen Teilnehmenden zur Einschätzung des Sprachniveaus akzeptiert. Es sei grundsätzlich herausfordernd gewesen, ausreichend Teilnehmende für eine möglichst homogene Gruppe zu finden.

Im Beispiel 1 habe die IFK die Ausschöpfung des Stundenkontingentes beim Integrationskurs im Fachverfahren VerBIS dokumentiert. Die Zuweisung sei aus Sicht der Bundesagentur deshalb vertretbar gewesen.

Die Nachhaltung des rechtmäßigen Handelns der IFK bei der Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfolge durch die Fachaufsicht. Die Jobcenter C und D hätten die Bedeutung der Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes erkannt und nähmen diese vertieft in den Fokus ihrer Fachaufsicht, unter anderem mit der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung (VKB). Die zuständige Regionaldirektion flankiere die Maßnahmen mit einer speziell auf die Handlungsstrategie „Sprachförderbedarf“ ausgerichteten VKB-Prüfung. Eine andere Regionaldirektion habe im März/April des Jahres 2019 Thementage zum Maßnahme-/Trägermanagement durchgeführt. Des Weiteren habe die Bundesagentur das Thema „Planung, Einkauf und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ weiterhin auf ihrer Agenda für das operative Risikomanagement und die Qualitätssicherung.

Hinsichtlich der erleichterten Zugangsvoraussetzungen hat die Bundesagentur mitgeteilt, die Regionalkoordinatoren des BAMF hätten das Verfahren dezentral mit den Jobcentern abgestimmt. Die Bundesagentur wolle künftig darauf achten, solche Regelungen an alle Dienststellen zu kommunizieren.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, das Jobcenter E stimme unseren Feststellungen teilweise zu. Auch räume es Dokumentationsprobleme ein. Das Jobcenter weise jedoch darauf hin, dass es in enger Abstimmung mit dem Sprachkursträger potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgewählt habe. In Informationsveranstaltungen seien die beruflichen Ziele mit den Zielen der Maßnahmen abgeglichen worden.

2.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat gemeinsam mit dem BAMF eine Produktinformation und eine Leistungsbeschreibung verfasst. Dort sind sowohl Zielgruppe als auch Fördervoraussetzungen festgelegt (s. Pkt. 2.1). Erfüllen die ELB die Voraussetzungen nicht, ist die Teilnahme an „KomBer“ ausgeschlossen. Auch wenn die Suche nach passenden Teilnehmenden „herausfordernd“ war, so kann die subjektive Einschätzung der IFK oder des ELB zum Sprachniveau die Bestätigung der Fördervoraussetzungen u.a. durch ein Sprachzertifikat nicht ersetzen.

Werden Nachweise verlangt, so müssen diese auch spätestens zum Beginn der Maßnahme vorliegen. Die ergriffenen fachaufsichtlichen Maßnahmen der betroffenen Jobcenter und Regionaldirektionen erscheinen geeignet, die Bearbeitungsqualität zu verbessern. Die Jobcenter müssen sicherstellen, dass die ELB Fördervoraussetzungen vollständig erfüllen, Nachweise vorlegen und Zuweisungen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen damit rechtmäßig sind.

Im Beispiel 1 vermerkte die IFK zwar, dass der ELB das Stundenkontingent beim Integrationskurs ausgeschöpft hatte. Jedoch versäumte sie, die weiteren Fördervoraussetzungen zu bestätigen und die Notwendigkeit der Förderung zu dokumentieren. Daher halten wir an unserer Bewertung fest, dass sie den ELB nicht (erneut) der Maßnahme hätte zuweisen dürfen.

Ändern sich Zugangsvoraussetzungen, so müssen diese zeitnah und allumfassend allen Dienststellen mitgeteilt werden. Die entsprechende Zusage der Bundesagentur begrüßen wir daher.

Das Jobcenter E hat Dokumentationsmängel eingeräumt. Es hat jedoch auch angeführt, dass es die jeweiligen Maßnahmeziele abgleiche. Wir weisen darauf hin, dass der Abgleich der beruflichen Ziele mit den Zielen der Maßnahme allein zu keiner positiven Förderentscheidung führen kann. Teilnehmende an „KomBer“ müssen für eine Förderung noch weitere Voraussetzungen erfüllen. Die Stellungnahme des Jobcenters E überzeugt daher insoweit nicht. Um eine rechtmäßige Zuweisung sicherzustellen, müssen die IFK des Jobcenters E künftig alle Fördervoraussetzungen abgleichen, ggfs. Nachweise verlangen und die Notwendigkeit der Förderung dokumentieren.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer 2 der Prüfungsmitteilung ab.

3 Fehlzeiten und Abbrüche

3.1 Ausgangslage

Die Maßnahme „KomBer“ umfasst eine berufsbezogene Sprachförderung und einen Maßnahmeteil nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, der u. a. die Heranführung an den Arbeitsmarkt und die Feststellung und Verringerung von Vermittlungshemmnissen unterstützen soll. Die IFK haben einen Pflichtverstoß nach § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II zu prüfen, wenn die ELB eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch geben. Dies gilt grundsätzlich auch für den Maßnahmeteil von „KomBer“, es sei denn, die ELB können einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen (§ 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II). Ist eine Pflichtverletzung tatsächlich eingetreten, so mindert sich das Arbeitslosengeld II (§ 31a SGB II). Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 ist für diese Art von Pflichtverletzungen eine Minderung um maximal 30 % des maßgebenden Regelbedarfs möglich.¹²

3.2 Feststellungen

In 38 von 161 Fällen (23,6 %)¹³ brachen die ELB die Maßnahme vorzeitig ab, zum Beispiel wegen fehlender Kinderbetreuung, Umzug und Zuständigkeitswechsel zu einem anderen Jobcenter oder durch Ausscheiden aus dem

¹² Bundesverfassungsgericht – BvL 7/16 vom 5. November 2019.

¹³ Das Jobcenter E führte zum Zeitpunkt der Erhebung noch eine Maßnahme durch.

Leistungsbezug.¹⁴ In 14 der 38 Fälle (36,8 %) gaben die ELB durch unentschuldigte Fehlzeiten oder längeres Fernbleiben Anlass zum Abbruch der Maßnahme. Die Jobcenter dokumentierten in sieben dieser Fälle nicht, ob die ELB einen wichtigen Grund für einen Abbruch hatten. Sie sanktionierten das Verhalten in diesen Fällen auch nicht. Eine vorherige Zusammenarbeit mit dem Maßnahmeträger, um dem Abbruch entgegenzuwirken, ließ sich nur in wenigen Fällen erkennen.

3.3 Würdigung

Für Pflichtverletzungen sind Sanktionen in Form einer Minderung der Leistungen vorgesehen. Dabei haben die IFK das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 zu beachten. Wenn die IFK nicht prüfen, ob die Ansprüche der betroffenen ELB auf Arbeitslosengeld II zu mindern sind, nehmen sie in Kauf, dass der Bundeshaushalt zu Unrecht belastet wird. Des Weiteren stellen Sanktionen einen Anreiz dar, damit die ELB ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen. Insbesondere sollen sie eine kooperative Zusammenarbeit mit den IFK fördern. Sie sollen so dazu beitragen, die Chancen der Integration auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu erhöhen und schlussendlich die Hilfebedürftigkeit überwinden helfen.¹⁵

Wir haben die Bundesagentur gebeten sicherzustellen, dass die Jobcenter künftig immer prüfen und dokumentieren, ob ein Abbruch einer Maßnahme zu sanktionieren ist.

Wir haben zur Vermeidung von Abbrüchen empfohlen, mit den ELB unentschuldigte Fehlzeiten und deren Konsequenzen rechtzeitig in Beratungsgesprächen zu thematisieren. Dies kann zu einer Verhaltensänderung der ELB und letztlich zum Erreichen des Maßnahmeziels beitragen.

3.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung, dass die Jobcenter stets prüfen und dokumentieren müssen, ob Maßnahmeabbrüche zu einer Minderung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II führen, geteilt. Allerdings hat sie unserer Einschätzung zur Wirkung von Sanktionen als Anreiz zur Pflichterfüllung bei

¹⁴ Die Abbrüche wegen Arbeitsaufnahme und Teilnahme an beruflichen Qualifikationen haben wir nicht mit einbezogen.

¹⁵ Vgl. IAB Stellungnahme: Sanktionen im SGB II und ihre Wirkungen; 2/2014.

„KomBer“ nur bedingt zugestimmt. Insbesondere bei dem Personenkreis einer KomBer-Maßnahme sei das Handeln der Bundesagentur bei Maßnahmeabbrüchen nicht vorrangig auf die Feststellung von Sanktionen ausgerichtet. Vielmehr seien die Teilnehmenden für weitere Aktivitäten zu motivieren und ihr Selbstbewusstsein zu stärken. Bei den Teilnehmenden mit Fluchterfahrung und/oder sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten sei daher immer auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zudem müsse die Kundin/der Kunde verständlich über die Rechtsfolgen belehrt worden sein. Dies könne durch die Aushändigung eines Merkblattes allein nicht sichergestellt werden.

Die Nachhaltung des rechtmäßigen Handelns der IFK bei Sanktionierungen sei Bestandteil der Fachaufsicht vor Ort.

Des Weiteren stimme die Bundesagentur mit der Auffassung des Bundesrechnungshofes überein, dass unentschuldigte Fehlzeiten und deren Konsequenzen rechtzeitig in Beratungsgesprächen zu thematisieren seien. Hierzu müsse der Bildungsträger unentschuldigte Fehltage konsequent abmahnen und die Jobcenter darüber rechtzeitig informieren.

Das Jobcenter B habe eine regelmäßige Präsenz der Maßnahmebetreuer/innen beim Maßnahmeträger eingerichtet. Diese sollen vor Ort für Träger und Teilnehmende ansprechbar sein und so eventuelle Schwierigkeiten zeitnah aufgreifen.

Das Landesministerium und das Jobcenter E haben sich zu dieser Thematik nicht geäußert.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur nennt neben der dezentralen Verantwortung der Jobcenter (Fachaufsicht) keine konkreten Maßnahmen, um die festgestellten Missstände bei der Aufklärung von Maßnahmeabbrüchen zu beheben. Dies überzeugt nicht. In einer aktuellen Stellungnahme zu einer anderen Prüfung äußerte sich die Bundesagentur zur Thematik der Maßnahmeabbrüche wie folgt: „Die Betrachtung der Abbrüche könne Aufschluss über die Passgenauigkeit der Maßnahme und Integrationsfortschritte durch eben diese geben. Der Statistikbereich der Bundesagentur prüfe daher, für welche Maßnahmen es sinnvoll sei,

den Anteil vorzeitiger Abbrüche in die Statistik aufzunehmen. Dafür ist es unverzichtbar, die Gründe für einen Maßnahmeabbruch zu klären.“

Des Weiteren zeigt die Bundesagentur nicht für alle Jobcenter auf, wie diese eine rechtzeitige Beratung bei unentschuldigten Fehlzeiten konsequent umsetzen sollen. Eine enge Betreuung der Maßnahme, auch vor Ort, wie sie das Jobcenter B jetzt eingerichtet hat, kann unentschuldigte Fehlzeiten und Abbrüche reduzieren helfen.

Wir erwarten, dass alle Jobcenter zeitnah auf unentschuldigte Fehlzeiten der ELB bei Maßnahmeteilnahmen reagieren. Sie müssen die Gründe für Fehlzeiten und auch für Abbrüche umgehend mit den ELB erörtern und ggfs. Lösungswege, auch in Absprache mit dem Bildungsträger, aufzeigen. Wir erwarten zudem die konsequente Überprüfung, ob ein Abbruch einer Maßnahme zu sanktionieren ist. Dies muss für alle betroffenen Personengruppen gelten. Wenn die IFK bei Zuweisung in eine Maßnahme die Besorgnis hat, dass die betreffende Person das Merkblatt nicht versteht, hat sie in anderer, geeigneter Weise über die Rechtsfolgen zu belehren. Anderenfalls läuft der das SGB II prägende Grundsatz des Forderns, zumindest bei einzelnen Personengruppen, ins Leere. Dies wiederum wäre mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nur schwer zu vereinbaren. Schließlich weisen wir darauf hin, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019¹⁶ existenzsichernde Leistungen um bis zu 30 % gekürzt werden dürfen. Damit hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass verhältnismäßige Pflichten der ELB mit wiederum verhältnismäßigen Sanktionen durchgesetzt werden können. Ob eine Sanktion im Einzelfall erforderlich und verhältnismäßig ist, muss die IFK individuell klären und dokumentieren.

Wir gehen davon aus, dass die Bundesagentur – wie in einem anderen Kontext in Aussicht gestellt – Maßnahmenabbrüchen sowie Möglichkeiten ihrer Vermeidung größeres Gewicht einräumt und die hier beschriebenen Handlungserfordernisse aufgreift. Mit diesem Hinweis und unter Berücksichtigung der anstehenden Novellierung der Vorschriften zu Sanktionen im SGB II schließen wir die Textziffer 3 der Prüfungsmitteilung ab.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht – BvL 7/16 vom 5. November 2019.

4 Mangelhafte Beratung und Absolventenmanagement

4.1 Ausgangslage

Leistungsberechtigte Personen erhalten Beratung (§ 14 Absatz 2 Satz 1 SGB II), u.a. zur Auswahl von passenden Eingliederungsleistungen (§ 14 Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 SGB II). Zu diesen Leistungen zählen auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III. Für die Maßnahme „KomBer“ regelt die Leistungsbeschreibung eine Beratung der ELB bereits vor Zuweisung in die Maßnahme¹⁷. Die Jobcenter sollen die ELB zudem auch während einer Maßnahme betreuen, beraten und ggf. vermitteln. Um die in einer Maßnahme erlangten Kenntnisse und Fertigkeiten von ELB optimal für den Integrationsprozess nutzen zu können, sind Jobcenter gehalten, in ausreichendem Abstand vor und baldmöglichst nach Maßnahmeende ein dokumentiertes Folgegespräch zu führen. Dies gilt unabhängig von der Trägerschaft der Jobcenter. Die Bundesagentur regelt die Beratung vor, während und nach Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung in einer fachlichen Weisung.¹⁸ Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung hatten die fachliche Weisung der Bundesagentur mit dezentralen Regelungen präzisiert. Das in die Erhebungen einbezogene Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft regelte die Betreuung von ELB folgendermaßen in seiner Dienstanweisung: „Der IFK wird für Leistungsberechtigte mit Status „arbeitsuchend“ keine konkrete Kontaktdichte vorgegeben. Allerdings sind Leistungsberechtigte nach Wegfall des Status „arbeitsuchend“ [...] innerhalb von vier Wochen [...] einzuladen.“¹⁹

In der Eingliederungsvereinbarung soll bestimmt werden, welche konkreten Leistungen die ELB zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit erhalten.²⁰

Die Träger der Maßnahme sind laut Leistungsbeschreibung verpflichtet, die Aktivitäten und deren Ergebnis für jeden Teilnehmer in einem Bericht zu erfassen.²¹ Der Träger hat die Teilnehmerberichte für den Maßnahmeteil spätestens

¹⁷ Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.6 Teilnahme an der Gesamtmaßnahme; Seite 9.

¹⁸ Vgl. Fachliche Weisungen zu §16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III; Teil B; Pkt. 3.

¹⁹ Dienstanweisung „Mindeststandards im Fallmanagement“, Stand: Dezember 2017, Seite 3 und 4.

²⁰ Vgl. Fachliche Weisungen zu §15 SGB II; Pkt. 1 und Pkt. 3.2.1.

²¹ Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.6.1; Seite 12.

am letzten Tag der individuellen Zuweisungsdauer/Teilnahmedauer an das Jobcenter zu übermitteln.²²

4.2 Feststellungen

4.2.1 Beratung vor und während der Maßnahme

In 28 von 161 Fällen (17,4 %) berieten die IFK die Teilnehmer nicht oder nicht ausreichend vor der Zuweisung in die Maßnahme. So thematisierten die IFK beispielsweise ausschließlich die Berufssprachförderung und ließen die Vermittlung der berufsfachlichen Kenntnisse außer Acht.

Des Weiteren existierte in 25 von 161 Fällen (15,5 %) keine auf die konkrete Maßnahme bezogene Eingliederungsvereinbarung. Dies betraf insbesondere das Jobcenter E mit 16 fehlenden Eingliederungsvereinbarungen.

In 93 von 161 Fällen (57,8 %) berieten die IFK die Teilnehmer während „KomBer“ nicht. Wir stellten fest, dass Beratungsgespräche vor allem dann stattfanden, wenn der ELB selbst ein Anliegen hatte. Das Jobcenter E führte während „KomBer“ grundsätzlich keine Beratungsgespräche. Es teilte mit, dass es dies aus seiner Dienstanweisung herauslese, nach der für ELB in Maßnahmen keine konkrete Kontaktdichte gelte.

4.2.2 Absolventenmanagement

In 148 von insgesamt 161 geprüften Fällen hatten die ELB die Maßnahme bereits beendet. In diesen Fällen hatten die IFK die jeweiligen Vorgaben der Jobcenter für ein Absolventenmanagement anzuwenden.

Die geprüften Jobcenter hatten hierfür folgende individuelle Vorgaben:

Tabelle 1

Vorgaben Kontakt- und Absolventenmanagement

Jobcenter	Vorgaben
A	Das Folgegespräch findet am Ende der Maßnahme statt sowie nach zwei weiteren Monaten.
B	Grundsätzlich gilt, dass bei einer Maßnahmedauer von drei bis sechs Monaten die Folgeberatung vier bis sechs Wochen vor Ende der Maßnahme erfolgen muss.
C	Folgegespräch nach Ende der Maßnahme innerhalb von zwei Wochen.

²² Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.6.1; Seite 12.

Jobcenter	Vorgaben
D	Das Absolventenmanagement beginnt bei einer Maßnahmedauer von drei bis maximal sechs Monaten vier Wochen vor deren Ende. Der Leistungsberechtigte wird zwei Wochen nach Ende der Maßnahme zur Auswertung eingeladen.
E	Leistungsberechtigte sind nach dem Wegfall des Status „arbeitsuchend“ (z. B. nach Beendigung einer Maßnahme) innerhalb von vier Wochen einzuladen.

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt anhand der geprüften 148 Fälle, in denen die Maßnahme bereits beendet war, die Umsetzung des Absolventenmanagements.

Tabelle 2

Umsetzung Jobcenter A bis E²³

Jobcenter	A	B	C	D	E
Anzahl geprüfter Teilnehmer (zugleich Anzahl zu erwartender Gespräche)	22	42	27	35	22
kein Folgegespräch ²⁴ , obwohl erforderlich	6	3	4	3	9
Gespräche unter Einhaltung der Vorgaben der Jobcenter	4	15	9	22	7
Gespräche, die die Vorgaben der Jobcenter nicht einhalten ²⁵	9	13	10	8	2
kein Gespräch, weil nicht erforderlich ²⁶	3	11	4	2	4

Quelle: Eigene Darstellung Bundesrechnungshof

Wir stellten fest, dass sich die IFK in 67 von 148 Fällen (45,3 %)²⁷ nicht an die Weisungen der Bundesagentur und/oder die dezentralen Vorgaben des jeweiligen Jobcenters hielten. So führten sie in 25 von 148 Fällen nach Ende der jeweiligen Maßnahme keine und in 42 von 148 Fällen keine rechtzeitigen²⁸ Beratungsgespräche mit den ELB. Dabei sind Fälle nicht berücksichtigt, in denen die ELB unmittelbar nach der Teilnahme an „KomBer“ eine Arbeit aufgenommen hatten oder aus sonstigen Gründen nicht mehr im Leistungsbezug gewesen sind.

²³ Grundlage sind die zeitlichen Vorgaben der dezentralen Konzepte zum Absolventenmanagement der Jobcenter A bis E.

²⁴ Es sind nur Fälle aufgeführt, in denen die ELB nicht unmittelbar eine Arbeit aufgenommen haben oder aus sonstigen Gründen den Leistungsbezug beendeten.

²⁵ Die Zeitspanne reichte bis zu 90 Tage nach dem Ende der Maßnahme.

²⁶ Z. B. wegen Arbeitsaufnahmen oder beendetem Leistungsbezug.

²⁷ Berechnungsgrundlage: Summe „keine (Folge-)Gespräche, obwohl erforderlich, Gespräche, die die Vorgaben der Jobcenter nicht einhalten.“

²⁸ Nicht innerhalb der ersten zwei Wochen bzw. vier Wochen (Jobcenter E).

Beispiel 2

Jobcenter A

Der ELB absolvierte die Maßnahme vom 29. Januar 2018 bis hin zum Praktikum. Da er zwei Wochen vor dem regulären Ende nicht mehr erschien, wurde die Maßnahme zum 10. Juli 2018 abgebrochen. Der Träger kündigte dies dem Jobcenter am 3. Juli 2018 per Mail an. Das Jobcenter verwertete die Information erst am 24. August 2018 und damit 1 ½ Monate später in einem VerBIS-Vermerk. Ein Folgegespräch mit der ELB zu den Gründen des Maßnahmeabbruchs fand erst drei Monate nach Abbruch, am 15. Oktober 2018, statt. Laut Teilnehmerbericht vom 10. Juli 2018 hätte bei einer regelmäßigen und motivierten Teilnahme des ELB eine Einstellung im Praktikumsbetrieb erfolgen können. Des Weiteren hatte der Träger ein Gespräch mit der IFK angeregt. Warum diese den Abbruch der Maßnahme erst nach drei Monaten mit dem ELB erörterte, ist nicht dokumentiert. Aus dem Beratungsvermerk wird auch nicht deutlich, weshalb die IFK es akzeptierte, dass der ELB es „für sich entschieden hat“, die Maßnahme „KomBer“ abzubrechen.

Beispiel 3

Jobcenter B

Aufgrund hoher Fehlzeiten des ELB kontaktierte der Träger am 28. März 2018 das Jobcenter. Der Träger bat das Jobcenter, den ELB einzuladen und zu beraten, da Zweifel an der Motivation bestünden. Ein Beratungsgespräch fand weder während der Maßnahme noch nach deren Abschluss innerhalb der Zeitvorgaben des Absolventenmanagements statt. Das Jobcenter führte dieses Gespräch erst am 3. September 2018 – insgesamt 57 Tage nach Beendigung der Maßnahme.

In den geprüften Fällen hatten die Träger ihre Teilnehmerberichte, bis auf vereinzelte Ausnahmen, unverzüglich über die VerBIS-Schnittstelle bzw. postalisch (beim Jobcenter E) an die Jobcenter übermittelt.

Die Inhalte der Berichte variierten stark. Teilweise war darin nur vermerkt, dass die ELB das Maßnahmeziel erreicht hatten; andere Berichte enthielten Informationen an das Jobcenter über Fehlzeiten (Jobcenter E). Detaillierte

Ausführungen der Träger über die einzelnen Maßnahmeverläufe fanden wir lediglich vereinzelt vor.

Wir stellten fest, dass die IFK selbst ausführliche Teilnehmerberichte nicht zum Gegenstand der Folgegespräche nach Maßnahmeende machten.

4.3 Würdigung

Unsere Feststellungen haben gezeigt, dass die IFK in 75,2 %²⁹ der Fälle die ELB weder vor noch während der Maßnahme „KomBer“ individuell berieten. Damit kamen sie weder der gesetzlich vorgeschriebenen Beratungspflicht nach, noch beachteten sie die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur bzw. ihre eigenen dezentralen Konzepte. Die Zuweisung in eine Maßnahme ohne vorhergehende ausführliche Beratung über deren Zweck und Inhalt haben wir als nicht zielführend angesehen. Besonders für den mit der Maßnahme angesprochenen Personenkreis hätte eine individuellere und adressatengerechtere Beratung, auch während der Maßnahme, ggf. für mehr Akzeptanz und weniger Abbrüche gesorgt.

Nach geltender Rechtslage ist es nicht hinnehmbar, dass die IFK vor Beginn der Maßnahme keine neuen und konkret auf die Maßnahme bezogenen Eingliederungsvereinbarungen mit den ELB abschlossen. Die Jobcenter hätten das geltende Recht und die geltenden Weisungen beachten müssen.

Die Weisungen der Bundesagentur für das Absolventenmanagement haben wir als sachgerecht bewertet. Nicht angemessen ist dagegen das dezentrale Konzept des Jobcenters E. Die Vorgabe eines vierwöchigen Zeitraumes zur Einladung des ELB nach Maßnahmeende halten wir für zu lang (vgl. Tabelle 1, Jobcenter E). In dieser Zeit kann die IFK erlangte Fertigkeiten und Kenntnisse der Teilnehmenden nicht für die weitere Integrationsarbeit nutzen. Je länger das Maßnahmeende zurück liegt, desto mehr können Teilnehmende Kenntnisse und Fertigkeiten vergessen und ggf. nicht mehr abrufen. Dies kann negativen Einfluss auf die Integration haben und ist daher nicht sachgerecht. Insbesondere das Jobcenter E hätte daher ein frühzeitiges Absolventenmanagement sicherstellen sollen. Nach unserer Auffassung wäre dafür eine Zeitspanne von zwei Wochen nach dem Ende einer Maßnahme angemessen gewesen.

²⁹ Summe: 17,4 % (keine oder mangelhafte Beratung vor Zuweisung) und 57,8 % (keine Gespräche während der Maßnahme).

Wie unsere Feststellungen gezeigt haben, erfüllten die Jobcenter die Aufgabe des Absolventenmanagement nur ungenügend. Zwischen dem Ende der Maßnahmen und den Folgegesprächen lagen häufig weitaus mehr Tage als die jeweiligen Regelungen der Jobcenter vorsahen. Dadurch nutzten die IFK die von den ELB neu erworbenen Erkenntnisse während der Maßnahmeteilnahme zu spät und die Integrationsstrategien blieben auf dem Stand vor dem Antritt der Maßnahme. Im Fall eines vom ELB herbeigeführten Maßnahmeabbruches hätte das Beratungsgespräch schnellstmöglich stattfinden sollen. Die Gründe für den Abbruch wären zu klären gewesen. Dabei hätte den ELB auch der Grundsatz des Forderns gemäß § 2 Absatz 1 SGB II verdeutlicht werden müssen. Die Reaktion der IFK im Beispiel 2 war aus unserer Sicht unzureichend und nicht sachgerecht.

Die Jobcenter hätten ihr Absolventenmanagement und auch die Wirksamkeit der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der eingesetzten Mittel verbessern können, wenn sie die zentralen und örtlichen Weisungen und Empfehlungen konsequenter angewendet hätten. Eine Verbesserung des Absolventenmanagements hätte sich auch durch eine konsequentere Fachaufsicht erreichen lassen.

Unvollständige oder nicht detailliert ausgefüllte Trägerberichte können die Integrationsarbeit der Jobcenter nicht unterstützen. Die IFK konnten mit rudimentären Ausführungen (z. B. „erfolgreiche Teilnahme“) keine Erkenntnisse für den weiteren Integrationsprozess gewinnen. Des Weiteren waren die Träger laut Leistungsbeschreibung verpflichtet, die Aktivitäten und deren Ergebnis für jeden Teilnehmer in einem Bericht zu erfassen. Kommen die Träger dieser Pflicht nicht nach, verletzen sie damit die vertraglich vereinbarten Bedingungen. Die Jobcenter müssen darauf achten, dass Trägerberichte ausführlich und nützlich für den weiteren Eingliederungsprozess sind. Sie sollten die Inhalte dieser Berichte zudem bei ihren maßnahmeauswertenden Gesprächen mit den ELB nutzen und bei der jeweiligen Integrationsstrategie beachten.

Zusammenfassend haben wir empfohlen, insbesondere Personen, die mit der hiesigen Arbeitswelt noch nicht vertraut sind und zudem vielschichtigen Handlungsbedarf aufweisen, vor, während und nach einer Maßnahme eng zu betreuen.

4.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass eine umfassende individuelle Beratung vor Beginn der Maßnahme akzeptanzsteigernd sei und Abbrüche verhindern könne.

In den überwiegenden Fällen sei die Maßnahmen vor Zuweisung bzw. Eintritt thematisiert worden. Jedoch räume die Bundesagentur ein, dass während der Maßnahme in vielen Fällen kein Gespräch stattgefunden habe. Der „rechtssichere und zielführende Integrationsprozess“ stünde als Schwerpunktthema des operativen Risikomanagements und der Qualitätssicherung bundesweit auf der Qualitätsagenda. Dabei stehe auch die Verbesserung der Kundenkontaktdichte im Fokus. Die Jobcenter berücksichtigten die Beratungsqualität, deren Dokumentation sowie die generelle Beachtung der Fachlichen Weisungen nunmehr verstärkt bei ihrer Fachaufsicht. Das Jobcenter C habe dadurch den Beratungsanteil vor Zuweisung in eine KomBer-Maßnahme auf 95 % steigern können.

Weiter hat die Bundesagentur ausgeführt, sie teile unsere Auffassung, dass das Absolventenmanagement und die Wirksamkeit der eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Instrumente und der eingesetzten Mittel verbessert werden könne, wenn die Jobcenter die zentralen und örtlichen Weisungen und Empfehlungen konsequenter anwendeten. Das Absolventenmanagement stehe deshalb auch im Fokus der Fachaufsicht und sei Bestandteil der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung (VKB). Derzeit entwickle die Bundesagentur die VKB weiter.

Für eine vorausschauende Steuerung sowie zur Nachhaltung des Absolventenmanagements stellten die Jobcenter C und D ihren Führungskräften teambezogene Auswertungen der Maßnahmeaustritte zur Verfügung. Das Jobcenter D habe das Absolventenmanagement zudem in die Zielvereinbarungen der Teamleiter/innen aufgenommen.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, das Jobcenter E habe die Fälle mit fehlenden Eingliederungsvereinbarungen überprüft. Anders als der Bundesrechnungshof sehe es z. B. solche Fälle nicht als fehlerhaft, in denen die Eingliederungsvereinbarung zur Teilnahme an der KomBer-Maßnahme nach Maßnahmebeginn abgeschlossen wurde. Es bitte, den Sachverhalt dementsprechend nochmals zu prüfen. In Bezug auf das Absolventenmanagement teilt das

Landesministerium unserer Auffassung, dass ein vierwöchiger Zeitraum zur Einladung eines ELB nach Maßnahmeende zu lang sei. Das Jobcenter E gestalte daher die Leitlinien zum Absolventenmanagement umfassend neu.

4.5 Abschließende Würdigung

Bereits im Februar 2019 übersandte uns das Jobcenter E seine Äußerungen zu unseren beanstandeten Fällen. Wir haben diese bei der Würdigung der jeweiligen Fälle bereits berücksichtigt (s. Textziffer 1.3). Die erneute Übersendung und Auswertung der gleichlautenden Rückäußerungen des Jobcenters E ergab keine neuen Erkenntnisse und führte nicht zu einer geänderten Bewertung der Sachverhalte. Wir weisen an dieser Stelle darauf hin, dass Eingliederungsvereinbarungen, die eine konkrete Eingliederungsmaßnahme in Bezug nehmen, vor Beginn derselben zu fertigen sind. Erst nach Maßnahmebeginn abgeschlossene Eingliederungsvereinbarungen bewerten wir daher als nicht (rechtzeitig) erstellt. Das Jobcenter E sollte seine Eingliederungsvereinbarungen künftig rechtzeitig, d. h. vor Maßnahmebeginn, abschließen.

Die von der Bundesagentur und dem Jobcenter E bereits eingeleiteten bzw. angekündigten Maßnahmen, z. B. stärkere Berücksichtigung der Beratungsqualität und Dokumentation in der Fachaufsicht, die Aufnahme des Absolventenmanagements in die Zielvereinbarung der Teamleiter/innen oder die Neugestaltung der Leitlinien zum Absolventenmanagement, lassen im Übrigen eine Verbesserung der Beratung als auch des Absolventenmanagements erwarten.

Damit schließen wir die Textziffer 4 der Prüfungsmitteilung ab.

5 Zielverfehlung der Maßnahme und Unterauslastung

5.1 Ausgangslage

Ziel der Maßnahme ist der Erwerb der Sprachzertifikate B1 bzw. B2. Dadurch sollen die ELB an den Arbeitsmarkt (in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen oder Ausbildung) oder an eine abschlussorientierte Weiterbildung herangeführt, Vermittlungshemmnisse festgestellt, verringert³⁰ oder die ELB für eine Beschäftigungsaufnahme stabilisiert werden.³¹

³⁰ Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.1.; Seite 2.

³¹ Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.1.; Seite 1.

Bei der Erbringung von Leistungen sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 3 Absatz 1 Satz 4 SGB II).

5.2 Feststellungen

In 47 von 148 Fällen (31,8 %)³² nahmen die ELB nach dem Ende der Maßnahme (ggfs. auch durch Abbruch) eine geringfügige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigung oder eine Ausbildung auf. In den restlichen 101 der 148 (68,2 %) Fälle waren die ELB weiterhin beschäftigungslos.

78 von 93 Teilnehmern, die die Maßnahme vollständig absolviert hatten (83,9 %), schlossen den integrierten Berufssprachkurs nicht erfolgreich ab. Sie hatten „KomBer“ vor dem Ende des Berufssprachkurses beendet oder das erforderliche Sprachniveau B1 oder B2 bei der Prüfung nicht erreicht. Lediglich 15 ELB bestanden die Prüfung mit Sprachniveau B1 oder B2.

Die Suche nach geeigneten Arbeitgebern für den Maßnahmeteil der betrieblichen Erprobung stellte die Maßnahmeträger zudem vor große Herausforderungen, das Ziel der Heranführung an den Arbeitsmarkt zu erreichen. So forderten potenzielle Arbeitgeber bereits ein vorhandenes Sprachniveau B1 oder stellten keine Praktikanten/Praktikantinnen ein. Viele Arbeitgeber begründeten dies mit schlechten Erfahrungen. Hatten die Maßnahmeträger Praktikumsplätze in Aussicht, waren diese nicht immer passgenau zum Werdegang und/oder zum Zielberuf der ELB.

Zur Bedarfsermittlung für die Maßnahme „KomBer“ teilten die Jobcenter mit, sie hätten hierzu die Anzahl der Personen ermittelt, bei denen es wahrscheinlich gewesen sei, dass sie bis zum Beginn der noch einzukaufenden Maßnahme das geforderte Sprachniveau erreichen können.

Alle geprüften Maßnahmen wurden über die Regionalen Einkaufszentren der Bundesagentur (REZ) eingekauft. Die Rahmenverträge für die Durchführung der Maßnahme „KomBer“ regeln, dass die Leistungen des Maßnahmeträgers „auf der Grundlage der Angaben im jeweiligen Leistungsverzeichnis/Losblatt zu vergüten“ sind. Die Maßnahmeträger haben gegenüber den auftraggebenden Jobcentern einen Anspruch auf Vergütung der Mindestteilnehmerzahl je Maßnahme.³³ Die Mindestteilnehmerzahl je Maßnahme richten sich dabei nach

³² 148 von 161 Teilnehmern hatten die Maßnahme beendet (vgl. auch Nummer 4.2.2).

³³ Vgl. Vertragsbedingungen KomBer; § 31 Vergütung; Seite 13.

Punkt B. 1.7 der Leistungsbeschreibung.³⁴ Der Maßnahmeteil nach § 45 SGB III (MAT) wird über eine Monatspauschale je Teilnehmer vergütet. Die Jobcenter müssen während der gesamten Laufzeit der MAT für jeden Monat, in dem die Mindestteilnehmerzahl nicht ausgeschöpft ist, die Monatspauschale für die im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebene Mindestteilnehmerzahl i. H. v. 70 % zahlen. Bricht ein Teilnehmer die Maßnahme in den ersten zwei Wochen ab, kann das Jobcenter in dieser 2-Wochenfrist einen Ersatzteilnehmer der Gesamtmaßnahme zuweisen. Für diesen Teilnehmer wird dann keine weitere Aufwandspauschale gezahlt, wenn diese bereits für den ausgeschiedenen Teilnehmer gezahlt wurde.³⁵

In zwei von elf geprüften Maßnahmen (18,2 %) wurde die Mindestteilnehmerzahl nicht erreicht. Für diese Maßnahmen ermittelten wir Unterauslastungskosten i. H. v. insgesamt 13 646 Euro.

Das Jobcenter B kaufte für die erste KomBer-Maßnahme 14 von 22 Teilnehmerplätzen ein. Die IFK wiesen dieser Maßnahme zehn Teilnehmer zu, was der Mindestteilnehmerzahl entsprach. Drei Teilnehmer brachen die Maßnahme bereits innerhalb der ersten 14 Tage vorzeitig ab. Die IFK besetzten die freien Plätze allerdings nicht nach. Somit war die Maßnahme mit den verbliebenen sieben Teilnehmern unterausgelastet. Ausgehend von einer verbleibenden Maßnahmedauer von 22 Wochen und anfallenden Kosten von 160,64 Euro je Teilnehmer und Woche stellten wir Unterauslastungskosten i. H. v. 9 951 Euro fest.

Das Jobcenter E kaufte für seine erste KomBer-Maßnahme mit einem weiteren Auftragnehmer insgesamt 19 Teilnehmerplätze ein. Die IFK wiesen 15 Teilnehmer der Maßnahme zu (Mindestteilnehmerzahl 13). Ein Teilnehmer trat die Maßnahme nicht an und zwei weitere brachen „KomBer“ innerhalb der ersten Woche vorzeitig ab. Auch hier besetzten die IFK die freien Teilnehmerplätze nicht nach. Mit zwölf verbleibenden Teilnehmern war die Maßnahme nicht ausgelastet. Ausgehend von einer noch ausstehenden Maßnahmedauer von 23 Wochen und anfallenden Kosten von 144,77 Euro je Teilnehmer und Woche stellten wir Unterauslastungskosten i. H. v. 3 695 Euro fest.

³⁴ Vgl. Leistungsbeschreibung KomBer; Pkt. B 1.7; Seite 14.

³⁵ Vgl. Produktinformation KomBer; Ersatzteilnehmer; Seite 4.

Alle geprüften Jobcenter teilten mit, „KomBer“ aufgrund der geringen Wirkung im Jahr 2019 nicht oder nur für bereits eingekaufte Maßnahmen weiterführen zu wollen.

5.3 Würdigung

Unsere Feststellungen haben gezeigt, dass 83,9 % der ELB kein höheres Sprachniveau erreichen konnten. Damit haben die Jobcenter bereits das erste Teilziel der Maßnahme verfehlt. Auch die weitergehenden Maßnahmeziele, wie eine Arbeitsaufnahme oder die Heranführung an den Arbeitsmarkt durch Praxiserfahrungen, konnten in der überwiegenden Anzahl der geprüften Fälle nicht erreicht werden. Mit 68,2 % blieb die Mehrzahl der Teilnehmenden beschäftigungslos.

Die Jobcenter hätten evaluieren sollen, warum so viele ELB den Berufssprachkurs nicht bestanden. Dadurch hätten sie wichtige Hinweise für weitere Maßnahmenbesetzungen und -einkäufe erhalten können. Wie bereits zu Nummern 2 und 4 ausgeführt, hätten die IFK für einen optimalen Maßnahmeerfolg zudem darauf achten müssen, nur ELB auszuwählen, die dem Zielpersonenkreis entsprechen und die Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen. Während einer Maßnahme hätten die IFK die ELB zudem eng begleiten müssen, um Abbrüchen vorzubeugen.

Passen Praktikumsplatz, bisheriger Werdegang und der Zielberuf nicht überein, kann dies einer erfolgreichen Zielerreichung ebenfalls im Wege stehen. Die Jobcenter und Maßnahmeträger müssen diese Erfolgsfaktoren künftig stärker berücksichtigen.

Die Jobcenter konnten nicht immer die erforderliche Mindestteilnehmerzahl sicherstellen. Wir haben dies darauf zurückgeführt, dass die Jobcenter den Bedarf für die erste Maßnahme falsch einschätzten. So konnten IFK einige für „KomBer“ vorgesehene Personen nicht zuweisen, weil sie die geforderten Sprachkenntnisse nicht vorweisen konnten. Dies hätten die Jobcenter aufgrund ihrer Erfahrungen bereits bei ihrer Bedarfsplanung berücksichtigen müssen.

Zum anderen waren die IFK nicht in der Lage, rechtzeitig Ersatzteilnehmer der Maßnahme zuzuweisen. Dies konnte daher rühren, dass die Jobcenter insbesondere in der kurzen Wiederbesetzungszeit von zwei Wochen die Maßnahme nicht eng genug begleitet hatten.

Um Unterauslastungen zu vermeiden, haben wir empfohlen, dass die Jobcenter ihren künftigen Bedarf an Maßnahmeplätzen unter Berücksichtigung aller Umstände so genau wie möglich ermitteln. Des Weiteren müssen sie die Maßnahmen, vor allem in der Wiederbesetzungszeit, eng begleiten und im Bedarfsfall Ersatzteilnehmer unverzüglich benennen und der Maßnahme zuweisen.

Aufgrund der geringen Zielerreichung haben wir die Entscheidung der geprüften Jobcenter, „KomBer“ nicht weiterführen zu wollen, als sachgerecht bewertet. Dies haben wir mit der Erwartung verbunden, dass die Jobcenter die für eine erfolgreiche Maßnahmeumsetzung und -zielerreichung gegebenen Hinweise grundsätzlich auch bei anderen Maßnahmen beachten.

5.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass ihr keine Erfolgsquoten für den Berufssprachkurs vorlägen und die Zuständigkeit dafür beim BAMF liege. Zudem sollten Anpassungen in der Zweiten Verordnung zur Änderung der Deutschsprachförderung dazu führen, dass Teilnehmende besser unterstützt werden, das Kursziel zu erreichen und die Prüfung zu bestehen.

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass sowohl bei der Planung als auch beim Einkauf von Maßnahmen auf den Bedarf zu achten ist. Die Bundesagentur weist jedoch darauf hin, dass im Bundesdurchschnitt die Mindestteilnehmerzahl von 15 Teilnehmenden erreicht worden sei. Bei Besetzungsproblemen habe dies nicht an der fehlenden engen Begleitung der IFK gelegen, sondern an dem fehlenden notwendigen Teilnehmerpotenzial (z.B. aufgrund fehlender Fördervoraussetzungen oder durch die Überforderung einer Ganztagsmaßnahme bei multiplen Vermittlungshemmnissen).

Die Bundesagentur hat ferner mitgeteilt, dass durch die Kombination des Sprachkurses mit einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme die Heranführung und Integration in den Arbeitsmarkt beschleunigt werden solle. Insbesondere durch die Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sollen die Teilnehmenden unter anderem einen Einblick in den deutschen Arbeitsmarkt erhalten. Die Bundesagentur halte es dagegen nicht für sachgerecht anzunehmen, dass der überwiegende Anteil der Absolventen/Absolventinnen unmittelbar nach der Maßnahme bereits in den Arbeitsmarkt integriert werden kann.

Das Kombiprodukt „KomBer“ sei im Zuge des verstärkten Zugangs geflüchteter Menschen entwickelt worden. Zwischenzeitlich seien die Zugangszahlen der geflüchteten Menschen stark zurückgegangen. „KomBer“ komme damit nur noch für eine geringe Zahl geflüchteter Menschen in Betracht. Auch die Änderung der Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung und die Erweiterung der Unterrichtseinheiten des B2 Berufssprachkurses des BAMF zum 5. Dezember 2018³⁶ wirke sich insofern auf die Besetzung der KomBer-Maßnahme aus, dass sich die Teilnehmerzahl an dieser signifikant (um 75 %) verringern werde.

Weiterhin hat die Bundesagentur mitgeteilt, dass sie im Jahr 2019 bei allen Regionaldirektionen den Bedarf für das Jahr 2020 abgefragt habe. Das Ergebnis sei, dass nur noch ein geringer Bedarf bestehe. Die Bundesagentur habe bereits im August 2019 entschieden, die Verwaltungsvereinbarung mit dem BAMF zur Nutzung der Einkaufsorganisation nicht zu verlängern und „KomBer“ als zentrales Standardprodukt im Jahr 2020 nicht mehr zur Verfügung zu stellen.

Das Landesministerium und das Jobcenter E haben sich nicht zur Thematik geäußert.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat angemessen auf den geringen Bedarf und die unzureichende Auslastung der KomBer-Maßnahmen reagiert. Diese Maßnahme wird seit dem Jahr 2020 nicht mehr als Standardprodukt zur Verfügung gestellt. Ein Grund dafür ist u. a. die Ausweitung der Unterrichtseinheiten bei Berufssprachkursen und das damit einhergehende geringere Teilnehmerpotenzial für die KomBer-Maßnahme. Die Bundesagentur sollte ihre Erfahrungen mit der Maßnahme „KomBer“ nutzen, um sicherzustellen, dass bei künftigen Maßnahmen Unterauslastungen weitestmöglich vermieden werden.

Sofern zukünftige Maßnahmen der Bundesagentur den Erwerb von Sprachzertifikaten beinhalten, muss auch sie einen Überblick über deren Erfolgsquote sicherstellen. Andernfalls kann sie den Bedarf nicht einschätzen und auch nicht

³⁶ Personen, die beim Übergang vom Sprachniveau B1 zum Berufssprachkurs zur Erreichung des Sprachniveaus B2 besondere Unterstützung benötigen, können zusätzliche 100 Unterrichtseinheiten (UE) absolvieren. Des Weiteren wurde die Zahl der UE in den Basisberufssprachkursen von in der Regel 300 auf 400 UE erhöht.

rechtzeitig reagieren, um ggf. den Zuschnitt der Maßnahme oder den zu fördernden Teilnehmerkreis anzupassen.

Entsprechendes gilt für Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft und die Aufsicht führenden Landesministerien.

Textziffer 5 der Prüfungsmitteilung ist damit abgeschlossen.

Romers

Rammoser