



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Maßnahme „KompAS“ (Kompetenzfeststellung,
frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) bei ge-
meinsamen Einrichtungen

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 - 0868

Bonn, den 21. September 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
1.1	Ausgangslage	5
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
2	Jobcenter kauften viele Maßnahmeplätze ein, ohne sie anschließend zu besetzen	8
3	Beratungspflichten gröblich vernachlässigt	13
4	Jobcenter gingen unentschuldigten Fehlzeiten nicht nach	16
5	Absolventenmanagement weiterhin unzureichend	18
6	Jobcenter kannten Wirksamkeit der Maßnahmen nur zum Teil	21

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie gemeinsame Einrichtungen die Maßnahme „KompAS“ (**K**ompetenzfeststellung, frühzeitige **A**ktivierung und **S**pracherwerb) geplant und umgesetzt haben. Diese Maßnahme kombiniert Integrationskurse mit Maßnahmen bei Trägern (MAT) für Menschen mit hauptsächlich flucht- oder migrationsbedingten Hemmnissen. Er hat hierzu bei drei Jobcentern insgesamt 135 Fälle erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (ELB) sowie die von diesen Jobcentern durchgeführten KompAS-Maßnahmen geprüft.

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

- 0.1 Die geprüften drei Jobcenter kauften zu viele Maßnahmeplätze ein. Sie zahlten für nicht besetzte Teilnehmerplätze eine Vergütung von insgesamt rund 330 000 Euro. Dies waren rund 12 % der Gesamtkosten für die durchgeführten Maßnahmen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat Gründe für die mangelnde Auslastung mitgeteilt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat ergänzt, die Bundesagentur werde KompAS ab dem Jahr 2020 aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht mehr als Standardprodukt zur Verfügung stellen.

Die Bundesagentur sollte ihre Erfahrungen mit der Maßnahme KompAS nutzen, um sicherzustellen, dass bei künftigen Maßnahmen Kosten für nicht besetzte Teilnehmerplätze weitestmöglich vermieden werden.

(Nummer 2)

- 0.2 Die Jobcenter wiesen 21 der 135 ELB (16 %) der Maßnahme KompAS durch ein Schreiben zu, ohne sie zuvor in einem Beratungsgespräch über die beabsichtigte Zuweisung zu unterrichten. Mit 34 der 135 ELB (25 %) schlossen sie vor dem Maßnahmebeginn keine Eingliederungsvereinbarung über die Teilnahme ab. Während der Maßnahmen führten sie mit 69 der 135 ELB (51 %) keine Beratungsgespräche.

Von der Bundesagentur angekündigte Schritte erscheinen geeignet, auf eine Verbesserung der Beratungsarbeit der Jobcenter hinzuwirken.

(Nummer 3)

- 0.3 Die Träger der MAT meldeten zwölf Teilnehmer aufgrund - meist mehrwöchiger - unentschuldigter Fehlzeiten vorzeitig aus der Maßnahme ab. In sechs der zwölf Fälle (50 %) prüften die Jobcenter nicht, ob sich durch diese Fehlzeiten der Anspruch der ELB auf Arbeitslosengeld II gemindert hatte.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Jobcenter in geeigneter Weise zur Beachtung der Rechtsvorschriften anzuhalten. (Nummer 4)

- 0.4 Die Jobcenter führten mit den ELB das erste Beratungsgespräch nach deren Teilnahme an der Maßnahme im Durchschnitt erst nach 82 Tagen.

Vom BMAS und der Bundesagentur eingeleitete und angekündigte Maßnahmen lassen eine Verbesserung des Absolventenmanagements erwarten. (Nummer 5)

- 0.5 Zwei der drei in die Prüfung einbezogenen Jobcenter hatten unzureichende Kenntnisse über die Wirksamkeit der von ihnen eingekauften KompAS-MAT. Eines davon hatte für die Wirksamkeitsanalyse das von der Bundesagentur hierfür zu Verfügung gestellte Fachverfahren TrEffeR genutzt. Das BMAS und die Bundesagentur haben erläutert, eine Beurteilung der Effektivität des Maßnahmeeinsatzes durch TrEffeR sei immer nur mit einer Verzögerung von mindestens etwa einem Jahr möglich.

Im Interesse einer zielführenden Vermittlungsarbeit sollten die Jobcenter Integrationsfortschritte wie eine Verringerung von Vermittlungshemmnissen künftig unverzüglich und vollständig nach Teilnahme an einer Maßnahme erfassen. (Nummer 6)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Ausländer sind u. a. dann zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet, wenn sie Leistungen nach dem SGB II beziehen und das Jobcenter sie zur Teilnahme auffordert (§ 44a Absatz 1 Satz 3 i. V. m. Satz 1 Nummer 2 des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) lässt die Integrationskurse in der Regel von privaten oder öffentlichen Trägern durchführen (§ 1 Satz 2 der Integrationskursverordnung – IntV). Die Maßnahme „KompAS“ (**K**ompetenzfeststellung, frühzeitige **A**ktivierung und **S**pracherwerb) kombiniert den allgemeinen Integrationskurs¹ mit Maßnahmen bei Trägern nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 und 2 sowie wahlweise Nummer 3 und/oder Nummer 5 SGB III (MAT) für Menschen mit hauptsächlich flucht- oder migrationsbedingten Hemmnissen.² Sie soll die Möglichkeit bieten, die im Integrationskurs erworbenen Deutschkenntnisse unmittelbar durch „Learning by doing“ zu vertiefen. Zudem sollen die Teilnehmer bereits während des Integrationskurses mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes vertraut gemacht werden.³ Die Jobcenter können die regionalen Einkaufszentren (REZ) der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) beauftragen, KompAS-Maßnahmen im Vergabewettbewerb auszuschreiben.⁴

¹ Also nicht Integrationskurse für spezielle Zielgruppen (z. B. Jugendintegrationskurse) und Intensivkurse (§ 13 IntV); vgl. BAMF, Anlage zum Trägerrundschreiben 09/16 – Informationen zur Maßnahme KompAS der Bundesagentur für Arbeit – vom 20. April 2016, Nummer 4.

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit und BAMF, KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb – Gemeinsame Maßnahme mit den Maßnahmeteilen: Allgemeiner Integrationskurs und Maßnahme nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III, Produktinformation der Zentrale, der Einkaufsorganisation und des BAMF vom 23. Oktober 2018 (fortan als Produktinformation Oktober 2018 bezeichnet), Punkt „Leistungsgegenstand und Zielsetzung“.

³ Vgl. Bundesagentur für Arbeit und BAMF a. a. O., Punkt „Ausgangssituation“.

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Gesamtkatalog der BA für gemeinsame Einrichtungen 2018 (inkl. Service Portfolio und weiterer Angebote), Gz.: CF 2 - 3317/3313/3304, Stand: 9. Mai 2018, gültig ab 1. Januar 2018, Seite 64. Gegenstand der Ausschreibung ist seit Mitte 2017 die aus den Maßnahmeteilen allgemeiner Integrationskurs und MAT bestehende Gesamtmaßnahme (vgl. BAMF, Anlage zum Trägerrundschreiben 10/17 – KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb – vom 26. Juni 2017, Punkt „Ausgestaltung/Verfahren“). Vorher beschränkte sich die Ausschreibung auf die MAT (vgl. BAMF, Anlage zum Trägerrundschreiben 09/16 – Informationen zur Maßnahme KompAS der Bundesagentur für Arbeit – vom 20. April 2016, Nummer 1).

Die Bundesagentur hat für die Maßnahme „KompAS“ keine eigene Fachliche Weisung erlassen. Daher müssen die gemeinsamen Einrichtungen die allgemeinen Fachlichen Weisungen für Maßnahmen bei einem Träger nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III der Bundesagentur⁵ befolgen. Diese Weisungen enthalten keine besonderen Regelungen, wie die gemeinsamen Einrichtungen Kombinationsmaßnahmen mit dem BAMF umzusetzen haben. Die Bundesagentur verfasste aber gemeinsam mit dem BAMF Produktinformationen zu der Maßnahme KompAS.⁶

Danach kommen für die Maßnahme KompAS erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in Betracht, die⁷

- mindestens 18 Jahre alt sind,
- über keine oder nicht genügende Deutschkenntnisse (maximal Sprachniveau A1 nach dem Gemeinsamen europäischen Referenzrahmen für Sprachen - GERS) verfügen,
- wegen in der Person liegender Gründe (insbesondere Migration, Flucht) ohne diese Förderung nicht bzw. noch nicht eingegliedert werden können,
- bisher noch keinen Integrationskurs besucht haben,
- die Voraussetzungen für den Besuch eines Integrationskurses⁸ erfüllen,
- in der lateinischen Schrift alphabetisiert sind und
- die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben.

Die ELB nehmen in der Regel sieben bis acht Monate am Integrationskurs teil. Dieser findet an fünf Tagen in der Woche statt und umfasst derzeit 700 Unterrichtseinheiten zu je 45 Minuten. Der Maßnahmeteil MAT beginnt zeitgleich mit dem Integrationskurs und endet spätestens mit diesem. Er ist an mindestens

⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III – Maßnahmen bei einem Träger (MAT), Stand: 20. April 2017.

⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit und BAMF, KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb – Gemeinsame Maßnahme mit den Maßnahmeteilen: Allgemeiner Integrationskurs und Maßnahme nach § 45 Absatz 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III sowie § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III, Produktinformation der Zentrale, der Einkaufsorganisation und des BAMF, Stand: 12. Juni 2017 (fortan als Produktinformation Juni 2017 bezeichnet); Produktinformation Oktober 2018.

⁷ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Zielgruppe“.

⁸ § 4 IntV.

einem Tag pro Woche durchzuführen und umfasst zwischen 200 und 400 Stunden.⁹

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, wie gemeinsame Einrichtungen die Maßnahme „KompAS“ geplant und umgesetzt haben. Für die Prüfung haben wir bei drei gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter A, B und C) örtlich erhoben. Wir prüften dort 135 Fälle von ELB, die an einer KompAS-Maßnahme teilgenommen hatten, sowie die 79 von diesen Jobcentern eingekauften KompAS-Maßnahmen.

Wir sichteten dazu die Datensätze¹⁰ der ELB im IT-Fachverfahren VerBIS¹¹, die Maßnahmeinformationen aus der IT-Anwendung COSACH¹² sowie die Akten zu den von den Jobcentern eingekauften KompAS-Maßnahmen. Einzelfragen klärten wir mit den zuständigen Fach- und Führungskräften der Jobcenter.

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

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

Die Bundesagentur gab eine mit dem BMAS abgestimmte Stellungnahme ab. Das BMAS verwies auf diese Stellungnahme und nahm ergänzend Stellung.

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

⁹ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Maßnahmedauer“.

¹⁰ Hierbei prüften wir v. a. die Lebensläufe der ELB, Beratungs- und sonstige Vermerke der Integrationsfachkräfte, Eingliederungsvereinbarungen und Teilnahmeberichte der Träger über die ELB.

¹¹ **V**ermittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformations-**S**ystem.

¹² **C**omputerunterstützte **S**achbearbeitung.

2 Jobcenter kauften viele Maßnahmeplätze ein, ohne sie anschließend zu besetzen

2.1 Ausgangslage

Die Jobcenter müssen beim Erbringen ihrer Leistungen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten (§ 3 Absatz 1 Satz 4 SGB II).

Wir haben in der Vergangenheit bei mehreren Prüfungen, z. B. bei der Prüfung der Zuweisung und Durchführung von Präsenzmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II¹³ festgestellt, dass die Jobcenter dies beim Kauf und der Besetzung von Maßnahmeplätzen nicht oder nur unzureichend getan haben.

2.2 Festgestellter Sachverhalt

Die REZ verwenden bei den Ausschreibungen der KompAS-Maßnahmen einheitliche Rahmenverträge und Leistungsbeschreibungen. Die Jobcenter können dabei z. B. besondere regionale Bedarfe für die MAT z. B. durch die Auswahl von Maßnahmeinhalten, Flexibilität im Stundenumfang oder durch Anpassung der Zielgruppe berücksichtigen.¹⁴

„Ausgehend von der maximalen Kurskapazität des Integrationskurses von 25 Teilnehmern“ ist nach der Produktinformation der Zentrale der Bundesagentur, der Einkaufsorganisation und des BAMF (Produktinformation) „auch die Gesamtmaßnahme mit einer Gruppengröße von 25 Teilnehmern durchzuführen“.¹⁵

Wenn ein Teilnehmer die Maßnahme in den ersten vier Wochen seiner Teilnahme abbricht, kann das Jobcenter für ihn in diesem Zeitraum (ohne zusätzliche Kosten) einen Ersatzteilnehmer für die Restlaufzeit der Gesamtmaßnahme zuweisen.¹⁶ Im Einzelfall (insbesondere wegen Umzugs des ELB) ist seit Juni 2017 in Abstimmung des Jobcenters mit dem regionalen Ansprechpartner des BAMF auch ein späterer Einstieg in die Gesamtmaßnahme möglich. Voraussetzung ist, dass der Teilnehmer aufgrund seiner Deutschsprachkenntnisse für den Einstieg in den laufenden Integrationskurs geeignet ist, z. B. weil

¹³ Siehe z.B. Abschließende Mitteilung über die Prüfung der Zuweisung und Durchführung von Präsenzmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II vom 22. August 2017, Gz.: VI 3 (VI 6) - 2015 - 1044, Nummer 2.

¹⁴ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Leistungsgegenstand und Zielsetzung“.

¹⁵ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Gruppengröße“.

¹⁶ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Ersatzteilnehmer“.

er in einem anderen Integrationskurs die gleichen Module absolviert hat wie die Teilnehmer des laufenden Kurses.¹⁷

Der Maßnahmeteil MAT wird mit einer Monatspauschale je Teilnehmer vergütet.¹⁸ Für die MAT besteht eine Mindestabnahmepflicht von 70 % der im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Zahl der Teilnehmer. Das Jobcenter muss während der gesamten Laufzeit der MAT für jeden Monat, in dem es die Mindestteilnehmerzahl nicht ausschöpft, die Monatspauschale für 70 % der im Leistungsverzeichnis/Losblatt angegebenen Zahl der Teilnehmer bezahlen. Dies gilt nicht, wenn der Maßnahmenträger die nicht vollständige Ausschöpfung zu vertreten hat.¹⁹

Nach dem Rahmenvertrag zur KompAS-Maßnahme werden der Integrationskurs und die MAT gemeinsam durchgeführt. Für den Fall, dass es aus rechtlichen oder sonstigen Gründen nicht oder nicht mehr möglich sein sollte, den Kurs oder die Maßnahme durchzuführen, steht allen Vertragsparteien ein außerordentliches Kündigungsrecht zu.²⁰

Die Jobcenter A, B und C teilten uns bei den örtlichen Erhebungen mit, sie hätten den Bedarf an Maßnahmeplätzen auf der Grundlage der von der Bundesagentur prognostizierten Zugänge Geflüchteter zum Rechtskreis des SGB II ermittelt. Sie kauften bei den 79 KompAS-Maßnahmen pro Maßnahme im Regelfall 25 Teilnehmerplätze ein.

Vier der 79 eingekauften Maßnahmen fanden nicht statt. Die Jobcenter hatten sich mit den Maßnahmeträgern hierauf geeinigt oder den Vertrag gekündigt.

Auf die übrigen 75 Maßnahmen entfielen 1 932 eingekaufte Teilnehmerplätze. Bei 30 der 75 Maßnahmen (40 %) waren durchgehend oder zeitweise weniger als 70 % der (insgesamt 847)²¹ eingekauften Teilnehmerplätze besetzt. Die Jobcenter zahlten für die nicht besetzten Teilnehmerplätze eine Vergütung von

¹⁷ Vgl. Produktinformation Juni 2017 und Produktinformation Oktober 2018, jeweils Punkt „Späterer Einstieg in eine laufende Maßnahme“.

¹⁸ Zuzüglich einer Vermittlungsvergütung bei Maßnahmen mit dem Bestandteil „Vermittlung in eine versicherungspflichtige Beschäftigung“ bei Vorliegen einer erfolgreichen Vermittlung), vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Vergütung“.

¹⁹ Vgl. Produktinformation Oktober 2018, Punkt „Vertragsgestaltung“.

²⁰ Rahmenvertrag für die Durchführung der Maßnahme „KompAS“ nach § 18 Absatz 4 Integrationskursverordnung und nach § 45 Absatz 1 S. 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III sowie § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 S. 1 Nummern 1, 2, 3 und 5 SGB III, Stand: 17. Juli 2017, § 18.

²¹ Bezogen auf diese 30 Maßnahmen.

insgesamt rund 330 000 Euro. Dies waren rund 12 % der Gesamtkosten für die 75 Maßnahmen. Die Anteile der betreffenden Maßnahmen, bei denen durchgehend oder zeitweise weniger als 70 % der eingekauften Teilnehmerplätze besetzt waren, an allen von den Jobcentern durchgeführten KompAS-Maßnahmen sind in der nachfolgenden Tabelle getrennt nach dem Beginn der Maßnahmen dargestellt.

Maßnahmebeginn im Jahr	Anteil Maßnahmen mit weniger als 70 % Besetzung
2016	27 %
2017	60 %
2018	83 %

Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes

2.3 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter stellten bei einem großen Teil der Maßnahmen nicht sicher, dass die Mindestzahl der Teilnehmerplätze besetzt war.

Wir führten dies insbesondere auf folgende Ursachen zurück:

- Die Jobcenter haben den Bedarf an Maßnahmeplätzen auf der Grundlage der von der Bundesagentur prognostizierten Zugänge Geflüchteter zum Rechtskreis des SGB II falsch eingeschätzt.
- Für die einzelnen Maßnahmen war eine zu hohe Teilnehmerzahl vereinbart.

Im Jahr 2016 hatten die Jobcenter naturgemäß noch Schwierigkeiten, die Zahl der Geflüchteten, für die eine KompAS-Maßnahme in Betracht kam, annähernd richtig einzuschätzen. Die Jobcenter hatten damals noch wenige Erkenntnisse über den Bildungsstand und die Deutschsprachkenntnisse der Geflüchteten. In den Jahren 2017 und 2018 hatten sie dagegen bereits wesentlich mehr Erfahrungen mit Geflüchteten und Erfahrung mit der KompAS-Maßnahme. Nicht ohne Weiteres verständlich ist daher, weshalb der Anteil der Maßnahmen, bei denen weniger als 70 % der Teilnehmerplätze besetzt waren, von Jahr zu Jahr erheblich zunahm. Möglicherweise haben die Jobcenter ihre Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Bedarfsplanung für die KompAS-Maßnahmen nicht genügend berücksichtigt oder die Bundesagentur hat zu hohe Zugänge Geflüchteter zum Rechtskreis des SGB II prognostiziert. Wir baten darauf hinzuwirken, dass

die Bedarfe an Maßnahmeplätzen künftig unter Berücksichtigung aller Umstände so treffsicher wie möglich ermittelt werden.

Den Einkauf von im Regelfall 25 Teilnehmerplätzen bei den 79 KompAS-Maßnahmen führten wir insbesondere auf die Regelung in der Produktinformation zurück, dass ausgehend von der „maximalen Kurskapazität des Integrationskurses von 25 Teilnehmern“ „auch die Gesamtmaßnahme mit einer Gruppengröße von 25 Teilnehmern durchzuführen“ sei.

Da nach der Integrationskursverordnung (§ 14 Absatz 2 IntV) Integrationskurse auch mit weniger als 25 Teilnehmern durchgeführt werden können, bewerteten wir diese Regelung in der Produktinformation als aus rechtlichen Gründen nicht notwendig. Sie dürfte maßgeblich dazu beigetragen haben, dass die Jobcenter bei vielen Maßnahmen die Mindestzahl an Teilnahmeplätzen nicht ausgeschöpft hatten. Wir führten aus, bei mehreren kleineren Maßnahmen, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen hätten, wäre es für die Jobcenter sicherlich einfacher gewesen, zum jeweiligen Zeitpunkt genügend geeignete ELB zuzuweisen und damit Unterauslastungen zu vermeiden.

Wir empfehlen, die Produktinformation entsprechend anzupassen. Zudem sollten die Akteure, BAMF, REZ und Jobcenter, gesondert darauf hingewiesen werden, dass auch kleinere Kursgrößen zulässig sind.

Wir baten um Stellungnahme.

2.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat die Bewertung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Auslastung der Maßnahme KompAS nicht zufriedenstellend gewesen ist.

Die Prognosen der Zugänge Geflüchteter zum Rechtskreis des SGB II, die die Bundesagentur den Jobcentern zur Verfügung gestellt habe, seien rückblickend betrachtet zu hoch gewesen. Außerdem hätten kaum Informationen zum Bildungsstand und der Struktur des Personenkreises asylsuchender Menschen vorgelegen. Entgegen der ursprünglichen Einschätzung habe bei erheblich mehr ELB ein Alphabetisierungsbedarf in der lateinischen Schrift bestanden. Die Maßnahme KompAS sei deshalb nicht in Betracht gekommen. Das Teilnehmerpotenzial habe sich zusätzlich u.a. dadurch reduziert, dass das BAMF Integrationskurse schneller bereitgestellt habe, sodass Geflüchtete zum Zeitpunkt der erstmaligen Vorsprache beim Jobcenter bereits an einem

Integrationskurs teilgenommen hätten. Auch zusätzlich aufgesetzte Landesprogramme für Geflüchtete hätten die Zahl möglicher Teilnehmer an KompAS vermindert.

Die Auslastung der Maßnahme KompAS stehe seit Einführung des Produkts im Fokus der Bundesagentur und sei durch verschiedene Maßnahmen nachgehalten worden. So habe die Bundesagentur mit dem BAMF mehrfach eine Reduzierung der Gruppengrößen auf weniger als 25 Teilnehmer thematisiert. Sie habe damit aber keinen Erfolg gehabt, weil für den Träger eine wirtschaftliche Auslastung des Integrationskurses erst bei 17 Teilnehmern (70 % von 25 Teilnehmern) angenommen werde. Außerdem seien die Auslastung der Maßnahme in Geschäftsführungsdialogen mit den Regionaldirektionen thematisiert und Workshops mit Vertretern der Regionaldirektionen und Jobcenter durchgeführt worden.

Abschließend hat die Bundesagentur mitgeteilt, dass die Bestellungen von KompAS durch die Jobcenter stark zurückgegangen seien. Für das Jahr 2020 habe sie bei allen Regionaldirektionen den Bedarf abgefragt. Das Ergebnis sei, dass so gut wie kein Bedarf mehr bestehe. Die Zentrale der Bundesagentur werde daher das Produkt nicht weiter forcieren. Das BMAS ergänzt, die Bundesagentur werde in Abstimmung mit dem BMAS und dem BAMF KompAS ab dem Jahr 2020 aufgrund der geringen Inanspruchnahme nicht mehr als Standardprodukt zur Verfügung stellen.

2.5 Abschließende Würdigung

Das BMAS und die Bundesagentur haben angemessen auf den geringen Bedarf und die unzureichende Auslastung der KompAS-Maßnahmen reagiert. Diese Maßnahme wird seit dem Jahr 2020 nicht mehr als Standardprodukt zur Verfügung gestellt.

Die Bundesagentur sollte ihre Erfahrungen mit der Maßnahme KompAS nutzen, um sicherzustellen, dass bei künftigen Maßnahmen Kosten für nicht besetzte Teilnehmerplätze weitestmöglich vermieden werden.

Mit diesem Hinweis ist Punkt 2 der Prüfungsmitteilung erledigt.

3 Beratungspflichten gröblich vernachlässigt

3.1 Ausgangslage

Die Jobcenter müssen ELB umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen und sie beraten (§ 14 Absatz 1 und 2 SGB II). Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf des ELB (§ 14 Absatz 2 Satz 3 SGB II).

Nach § 15 Absatz 2 SGB II sollen die Jobcenter mit jedem ELB die für seine Eingliederung erforderlichen Leistungen vereinbaren.

Die Bundesagentur hat diese Verpflichtungen in ihren einschlägigen Weisungen konkretisiert.²²

In der Leistungsbeschreibung zur Vergabe der Maßnahme KompAS war u. a. Folgendes geregelt: „Der Teilnehmer wird im Vorfeld durch den Bedarfsträger über das Maßnahmeangebot [...] beraten.“ „Die Teilnahme entlässt den Bedarfsträger nicht aus der Verantwortung, den Eingliederungsprozess zu begleiten.“²³

3.2 Festgestellter Sachverhalt

Die Integrationsfachkräfte wiesen 21 der 135 ELB (16 %) der Maßnahme KompAS durch ein auf dem Postweg übersandtes Schreiben zu, ohne sie zuvor in einem Beratungsgespräch über die beabsichtigte Zuweisung zu unterrichten.

Mit 34 der 135 ELB (25 %) schlossen die Integrationsfachkräfte vor dem Maßnahmebeginn keine Eingliederungsvereinbarung über die Teilnahme ab. Sie begründeten dies nicht.

Während der Maßnahmen führten die Integrationsfachkräfte mit 69 der 135 ELB (51 %) keine Beratungsgespräche.

²² Z. B. Fachliche Weisungen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III – Maßnahmen bei einem Träger (MAT), Stand: 20. April 2017, Teil B, Nummer 3; Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Stand: 20. März 2017, Punkt 3.3.3; Fachliche Weisungen § 15 SGB II – Eingliederungsvereinbarung, Stand: 20. Oktober 2016, Nummer 3.1.

²³ Bundesagentur für Arbeit, Leistungsbeschreibung KompAS, Stand: 14. Juli 2017, Punkt B.1.6 Durchführung der Gesamtmaßnahme, Unterpunkt „Teilnahme an der Gesamtmaßnahme“.

Fallbeispiel 1:

Jobcenter B

Der ELB nahm vom 1. November 2016 bis zum 3. Februar 2017 an einer KompAS-Maßnahme teil. Das Jobcenter hatte den ELB zuvor weder über die Teilnahme an der Maßnahme beraten noch diese in eine Eingliederungsvereinbarung aufgenommen. Auch während der Maßnahme führte es mit ihm kein Beratungsgespräch. Der Träger beendete die Teilnahme mit Zustimmung des Jobcenters, weil der ELB große Schwierigkeiten habe, dem Unterricht zu folgen.

3.3 Vorläufige Würdigung

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war es unverständlich, weshalb die Integrationsfachkräfte in mehr als der Hälfte der Fälle die ELB nicht vor und während der Maßnahme berieten oder mit ihnen vor der Maßnahme keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen. Abgesehen davon, dass sie damit geltendes Recht, Weisungen der Bundesagentur und vertragliche Vereinbarungen mit den Maßnahmeträgern nicht beachtetten, hätten sie auch selbst die Notwendigkeit von Beratungsgesprächen und Eingliederungsvereinbarungen erkennen müssen.

Ferner wiesen wir auf den besonderen Beratungs- und Unterstützungsbedarf (vgl. § 14 Absatz 2 Satz 3 SGB II) der Zielgruppe der Maßnahme KompAS (Geflüchtete) hin. Wegen der geringen Deutschkenntnisse der betreffenden ELB konnten die Integrationsfachkräfte nicht davon ausgehen, dass sie ohne Beratung nur anhand des postalisch zugestellten Zuweisungsschreibens verstehen, dass sie an der Maßnahme bei bestimmten Trägern in bestimmten Zeiträumen teilnehmen müssen. Für die 21 ELB, die dennoch die Maßnahme antraten, blieben Sinn und Zweck der Zuweisung in die Maßnahme unerklärt. Dies dürfte sich teilweise auf die Motivation der Betroffenen negativ ausgewirkt haben.

Auch während der Teilnahme an den Maßnahmen hätten die Integrationsfachkräfte die ELB weiterhin betreuen und beraten müssen. Dies hätte ihnen die Möglichkeit eröffnet, die Integrationsfortschritte der ELB festzustellen. Bei Fehlverläufen hätten die Jobcenter dadurch rechtzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung ergreifen können, damit die Eingliederung der ELB nicht gefährdet wird. Außerdem sei vom Jobcenter zu erwarten, dass es die Integrationsfortschritte kennt, um darauf zum Zweck der Eingliederung des ELB systematisch aufbauen zu können. Die fehlende Betreuung der Hälfte der an Maßnahmen

teilnehmenden ELB durch die Jobcenter habe nicht dem Ziel einer am individuellen Eingliederungserfolg orientierten Förderung entsprochen.

Zudem hätten die Integrationsfachkräfte nicht grundlos davon absehen dürfen, Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen. Durch die Eingliederungsvereinbarung sollen die Grundsätze des Förderns (§ 14 SGB II) und Forderns (§ 2 SGB II) als zentraler Bestandteil des SGB II in ein verbindliches Regelwerk umgesetzt werden.²⁴ Für Integrationskurse hat die Eingliederungsvereinbarung darüber hinaus eine besondere Bedeutung (vgl. § 3 Absatz 2a Satz 3 SGB II i. V. m. § 44a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 AufenthG). Die Eingliederungsvereinbarung bezweckt damit sowohl für den ELB als auch für das Jobcenter ein hohes Maß an Verbindlichkeit und Transparenz und soll so die Eingliederung insbesondere marktferner ELB wie der Geflüchteten unterstützen.

Der Bundesrechnungshof folgte aus seinen Feststellungen, dass die Jobcenter durch ihre Versäumnisse in einem großen Teil der geprüften Fälle die unverzügliche Eingliederung der in der Regel marktfernen ELB nicht gefördert, sondern gefährdet haben. Er hat es deshalb als erforderlich angesehen, dass die Jobcenter künftig Geflüchtete vor und während der Teilnahme an Maßnahmen betreuen. Außerdem müssen sie die gesetzlichen Vorgaben und die Weisungen über den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen gerade bei diesem Personenkreis strikt beachten.

Wir baten mitzuteilen, mit welchen Maßnahmen das BMAS und die Bundesagentur dies sicherstellen wollen.

3.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass es nicht zielführend ist, Geflüchtete einer Maßnahme durch ein auf dem Postweg übersandtes Schreiben zuzuweisen, ohne sie zuvor in einem Beratungsgespräch über die beabsichtigte Zuweisung zu unterrichten. Sie hat darauf hingewiesen, dass zur Überwindung von Sprachbarrieren im Beratungsgespräch eine Dolmetscher-Hotline zur Verfügung stehe. Diese könnten auch die Jobcenter nutzen, wenn sie eine entsprechende Dienstleistungsvereinbarung abgeschlossen hätten. Das sei inzwischen bei 237 der 302 gemeinsamen Einrichtungen (78 %) der Fall. Das Angebot

²⁴ Sonnhoff in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 4. Auflage 2015, § 15, Randnummer 24.

werde erneut für den Einkauf beworben. Zudem würden derzeit die Fachlichen Weisungen zur Deutschförderung aktualisiert.

Bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen bestehe weiterhin Handlungsbedarf. Es sei vorgesehen, die Qualifizierungsmodule zur Kompetenzentwicklung für Integrationsfachkräfte zu überprüfen. Neben der Einordnung der Eingliederungsvereinbarung in den Integrationsprozess sowie der Vermittlung der rechtlichen Grundlagen solle die Qualifizierung dazu führen, dass die Integrationsfachkräfte die Wichtigkeit des Instruments erkennen und das eigene Handeln stärker reflektieren. Ferner sei eine Weiterentwicklung der IT-Verfahren beabsichtigt, die u.a. die Komplexität im Umgang mit der Eingliederungsvereinbarung reduzieren solle. Schließlich werde geprüft, ob die Ausübung der Fachaufsicht zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen durch das IT-Verfahren UFa besser unterstützt werden könne.

Nach der Weisung 201703010 vom 20. März 2017 zur Weiterentwicklung des Integrationskonzepts der Bundesagentur seien Maßnahmeteilnehmer weiter in die Betreuungs- und Vermittlungsaktivitäten einzubeziehen. Die Bundesagentur werde die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehmen, die Jobcenter erneut zur Beachtung der Weisung aufzufordern.

3.5 Abschließende Würdigung

Die von der Bundesagentur angekündigten Schritte erscheinen geeignet, auf eine Verbesserung der Beratungsarbeit der Jobcenter hinzuwirken.

Damit schließen wir Punkt 3 der Prüfungsmitteilung ab.

4 Jobcenter gingen unentschuldigten Fehlzeiten nicht nach

4.1 Ausgangslage

ELB verletzen ihre Pflichten, wenn sie trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch geben (§ 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II). Dies gilt nicht, wenn sie einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen (§ 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II). Bei einer Pflichtverletzung mindert sich grundsätzlich der Anspruch auf Arbeitslosengeld II (§ 31a SGB II).

4.2 Festgestellter Sachverhalt

Die Träger der MAT meldeten zwölf Teilnehmer aufgrund – meist mehrwöchiger – unentschuldigter Fehlzeiten vorzeitig aus der MAT ab. In sechs der zwölf Fälle (50 %) prüften die Jobcenter nicht, ob sich durch diese Fehlzeiten der Anspruch der ELB auf Arbeitslosengeld II gemindert hatte.

Fallbeispiel 2:

Jobcenter A

Der ELB nahm vom 29. August 2016 bis zum 26. Januar 2017 an einer KompAS-Maßnahme teil. Nachdem er in diesem Zeitraum 43 Tage unentschuldig fehlte, brach der Träger die Maßnahme ab. Das Jobcenter prüfte weder, ob sich durch diese Fehlzeiten der Anspruch des ELB auf Arbeitslosengeld II gemindert hatte, noch machte es sie zum Gegenstand eines Beratungsgespräches.

4.3 Vorläufige Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Jobcenter nicht geprüft haben, ob sich in den sechs Fällen der Anspruch der ELB auf Arbeitslosengeld II gemindert hatte. Deshalb hätten sie ihnen möglicherweise zu viel Arbeitslosengeld II gezahlt und damit den Bundeshaushalt belastet.

Wir baten sicherzustellen, dass die Jobcenter künftig immer prüfen, ob unentschuldigte Fehlzeiten von Maßnahmeteilnehmern zu einer Minderung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II geführt haben. Um festzustellen, ob die Maßnahmeteilnehmer einen wichtigen Grund für ihr unentschuldigtes Fernbleiben von der Maßnahme nachweisen können, müssen die Jobcenter sie anhören. Außerdem sollten sie die Fehlzeiten in Beratungsgesprächen thematisieren. Dadurch können sie ggf. die ELB davon überzeugen, dass weitere Fehlzeiten das Erreichen des Maßnahmeziels und damit ihre unverzügliche Eingliederung in Arbeit gefährden würden.

Wir baten um Stellungnahme.

4.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung, dass die Jobcenter stets prüfen müssen, ob unentschuldigte Fehlzeiten von Maßnahmeteilnehmern zu einer Minderung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld II geführt haben, geteilt. Auch sollten sie die Fehlzeiten in Beratungsgesprächen thematisieren. Im Fallbeispiel 2 sei dies dem Jobcenter allerdings nicht möglich gewesen, weil der ELB

zwischenzeitlich aus dem Zuständigkeitsbereich des Jobcenters weggezogen sei.

Die Bundesagentur werde die Jobcenter in geeigneter Weise anhalten, die Rechtsvorschriften zu beachten.

4.5 Abschließende Würdigung

Mit der Ankündigung der Bundesagentur ist Punkt 4 der Prüfungsmitteilung erledigt. Wir werden bei künftigen Prüfungen darauf achten, wie die Jobcenter auf unentschuldigte Fehlzeiten reagieren.

5 Absolventenmanagement weiterhin unzureichend

5.1 Ausgangslage

Nach der Weisung der Bundesagentur zu Maßnahmen bei einem Träger²⁵ müssen die Jobcenter innerhalb der ersten zwei Wochen nach dem Ende der Maßnahmen ein Folgegespräch mit den ELB führen und dokumentieren, um die Ergebnisse der Maßnahmeteilnahme optimal zu verwerten und eine unverzügliche Integration zu erreichen. Bei diesem Gespräch sind das Ergebnis der Maßnahme anhand des teilnehmerbezogenen Berichts des Maßnahmeträgers mit dem ELB auszuwerten, gemeinsam die weitere individuelle Integrationsstrategie festzulegen und das Bewerberprofil um hinzugewonnene Kenntnisse und Fertigkeiten zu aktualisieren.

5.2 Festgestellter Sachverhalt

In den geprüften Fällen vergingen durchschnittlich 82 Tage (bei Maßnahmeabbrüchen 90 Tage), bis die Jobcenter mit den ELB nach deren Teilnahme an der Maßnahme ein Beratungsgespräch führten.

Fallbeispiel 3:

Jobcenter C

Der ELB nahm vom 1. September 2016 bis zum 30. April 2017 an einer KompAS-Maßnahme teil. Am 7. August 2017 führte die Integrationsfachkraft mit ihm das erste Beratungsgespräch nach dem Ende der Teilnahme.

²⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III – Maßnahmen bei einem Träger (MAT), Stand: 20. April 2017, Teil B, Nummer 3.

Die Maßnahmeträger mussten teilnehmerbezogene Berichte erstellen und in elektronischer Form über das IT-Fachverfahren VerBIS an die gemeinsamen Einrichtungen übermitteln.²⁶ Bei 25 der 135 ELB (19 %) fehlte der Abschlussbericht der Träger. Es war nicht ersichtlich, dass die Jobcenter die Berichte von den Trägern nachgefordert hätten.

5.3 Vorläufige Würdigung

Wir haben die Regelung in der Weisung der Bundesagentur, dass die Jobcenter innerhalb der ersten zwei Wochen nach dem Ende der Maßnahmen ein Folgegespräch mit den ELB führen und dokumentieren müssen, als sachgerecht angesehen. Ebenso bewertet haben wir die Regelung, dass bei diesem Gespräch das Ergebnis der Maßnahme anhand des teilnehmerbezogenen Berichts mit dem ELB auszuwerten, gemeinsam die weitere individuelle Integrationsstrategie festzulegen und das Bewerberprofil um hinzugewonnene Kenntnisse und Fertigkeiten zu aktualisieren sind.

Da die Jobcenter die Weisung nicht beachteten, sondern sich bis zu dem Folgegespräch im Durchschnitt fast ein Vierteljahr Zeit ließen und fehlende teilnehmerbezogene Berichte nicht von den Trägern nachforderten, haben sie die Aufgabe des Absolventenmanagements völlig unzureichend erfüllt. Dadurch nahmen sie in Kauf, den Integrationsprozess sowohl in die Gesellschaft als auch in das Arbeitsleben stark zu verzögern. Dies sollte insbesondere bei der Personengruppe der Geflüchteten vermieden werden.

Darüber hinaus haben wir auf die Stellungnahme der Bundesagentur zu unserer Mitteilung über die Prüfung des Absolventenmanagements im Rechtskreis des SGB II hingewiesen. Danach wollte die Bundesagentur eine konsequentere Fachaufsicht in den gemeinsamen Einrichtungen sicherstellen. Die Zentrale der Bundesagentur habe ferner den Regionaldirektionen empfohlen, ihre Führungsaufmerksamkeit stärker auf zielgerichtete Integrationsprozesse zu richten. Sie sollten die Agenturen für Arbeit (Agenturen) und die gemeinsamen Einrichtungen bei der Einleitung und der Umsetzung notwendiger Schritte zur Verbesserung des Absolventenmanagements intensiv unterstützen. Das BMAS

²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Leistungsbeschreibung KompAS, Stand: 14. Juli 2017, Punkt B.1.6.1 Durchführung des Maßnahmeteils nach § 45 SGB III, Unterpunkt „Mitteilungspflichten des Auftragnehmers“.

hatte sich der seinerzeitigen Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen.

Wie wir in der Abschließenden Mitteilung über die genannte Prüfung²⁷ ausgeführt hatten, sahen wir in den von der Zentrale der Bundesagentur eingeleiteten Maßnahmen einen Schritt zur Verfahrensverbesserung. Wir hatten es aber für erforderlich gehalten, dass die Regionaldirektionen künftig auch tatsächlich verstärkt ihre Führungsaufmerksamkeiten auf zielgerichtete Integrationsprozesse richten und bundesweit die notwendigen Schritte zur Verbesserung des Absolventenmanagements in den gemeinsamen Einrichtungen umsetzen. Wir äußerten die Erwartung, dass die Zentrale es nicht bei ihrer Empfehlung an die Regionaldirektionen belässt, sondern selbst ein ordnungsgemäßes Absolventenmanagement und die Verbesserung der Fachaufsicht nachhält.

Unter Hinweis auf die bei der Prüfung der Maßnahme KompAS bei gemeinsamen Einrichtungen erneut festgestellten Mängel baten wir mitzuteilen, welche Maßnahmen die Bundesagentur seit unserer Abschließenden Mitteilung über die Prüfung des Absolventenmanagements im Rechtskreis des SGB II zur Verbesserung des Absolventenmanagements ergriffen hat und welche weiteren sie plant.

5.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass nach der Maßnahmeteilnahme frühzeitig ein Gespräch zwischen dem ELB und der Beratungsfachkraft zur Auswertung der Teilnahme und zur Überprüfung der Eingliederungsstrategie notwendig ist.

Das Absolventenmanagement sei ein wesentlicher Bestandteil der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung (VKB), um gute Anschlussperspektiven und die Wirksamkeit der Maßnahmen sicherzustellen, und stehe im geschäftspolitischen Fokus der Bundesagentur. Eine aktualisierte Weisung zur VKB „Zielführendes Handeln im Integrationsprozess“ sei am 20. Oktober 2017 veröffentlicht worden. Damit sei auch das Absolventenmanagement als Fachaufsichtsthema monatlich in den Jobcentern anhand zufällig ausgewählter Kundendatensätze zu prüfen. Weiterhin werde die fachliche Weisung zur

²⁷ Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung des Absolventenmanagements im Rechtskreis des SGB II vom 23. Dezember 2016 (Gz.: VI 6 - 2015 - 0575).

Deutschsprachförderung aktuell überarbeitet, die klarstellende Hinweise zum Absolventenmanagement nach der Deutschsprachförderung enthalte. Darüber hinaus würden die Integrationsfachkräfte inzwischen durch die IT 60 Tage vor Ablauf der Deutschsprachförderung aufgefordert, die Leistungsberechtigten frühzeitig einzuladen und das Bewerberprofil entsprechend zu überarbeiten. Zusätzlich unterstützten die neuen, nach der Weisung 201904004 vom 9. April 2019 verpflichtenden, IT-Musterabfragen zur Aktualisierung von Bewerberdatensätzen die Integrationsfachkräfte auch bei der Identifizierung von ELB beim Absolventenmanagement.

Zur Weiterentwicklung der VKB fänden aktuell Workshops und Interviews mit Dienststellen und Integrationsfachkräften statt. Ziel sei die Bereitstellung einer einheitlichen Weisung unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den bisherigen verlaufsbezogenen Kundenbetrachtungen. Die Zielfragen blieben themenspezifisch und würden auch das Thema Absolventenmanagement weiter schärfen, um eine effiziente fachaufsichtliche Begleitung zu ermöglichen.

Das BMAS hat ergänzend ausgeführt, es werde die Weiterentwicklung der VKB und die Effekte des gerade in den gemeinsamen Einrichtungen neu angelaufenen Gesamtprozesses zur risikoorientierten Qualitätssicherung eng begleiten und genau beobachten.

5.5 Abschließende Würdigung

Die von der Bundesagentur und dem BMAS eingeleiteten und angekündigten Maßnahmen lassen eine Verbesserung des Absolventenmanagements erwarten. Wir werden den Erfolg der Maßnahmen bei unseren künftigen Prüfungen beobachten.

Mit diesem Hinweis ist Punkt 5 der Prüfungsmitteilung erledigt.

6 Jobcenter kannten Wirksamkeit der Maßnahmen nur zum Teil

6.1 Ausgangslage

Ziel von Eingliederungsleistungen wie den MAT ist es, die Teilnehmer der Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung zumindest näherzubringen. Nach § 54 Satz 1 SGB II müssen die Agenturen für die an ELB erbrachten Leistungen zur Eingliederung in Arbeit eine Eingliederungsbilanz erstellen. Nach § 54 Satz 2 SGB II i. V. m. § 11 Absatz 2 Satz 1 Nummer 6 Buchstabe b SGB III

sollen die Agenturen in den Eingliederungsbilanzen das Verhältnis der Zahl der ELB, die nach angemessener Zeit im Anschluss an eine Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, zu der Zahl der geförderten ELB in den einzelnen Maßnahmebereichen ausweisen. Die gemeinsamen Einrichtungen können dazu über das Fachverfahren TrEffeR²⁸ der Bundesagentur den Anteil der Absolventen von Eingliederungsmaßnahmen ermitteln, die innerhalb von 180 Tagen nach der Teilnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt oder arbeitslos sind.

Soweit einzelne Maßnahmen nicht unmittelbar zur Eingliederung in Arbeit führen, muss die Bundesagentur andere Indikatoren entwickeln, die den Integrationsfortschritt der ELB in geeigneter Weise abbilden (§ 54 Satz 3 SGB II). Mit diesen Indikatoren wäre eine Aussage darüber möglich, welche Teilerfolge auf dem Weg in die Eingliederung in Arbeit erreicht wurden. Solche Indikatoren hat die Bundesagentur bisher nicht entwickelt. In ihrer Stellungnahme zu der Mitteilung über die Prüfung der Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine für Trägermaßnahmen (AVGS-MAT)²⁹ hat die Bundesagentur mitgeteilt, dass derzeit auf Initiative ihrer Zentrale ein Arbeitskreis untersuche, ob und inwieweit sich Integrationsfortschritte nach § 54 Satz 3 SGB II über allgemeingültige Indikatoren messen ließen.³⁰

Die Wirksamkeit von Eingliederungsleistungen ist insbesondere für einen gezielten Einsatz des Eingliederungsbudgets der Jobcenter und ihre Budgetplanung von Bedeutung.

6.2 Festgestellter Sachverhalt

20 der 135 ELB (15 %) nahmen innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende ihrer Teilnahme an KompAS geringfügige oder sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen auf.

Bei 104 der 115 weiterhin beschäftigungslosen ELB (90 %) hatten die Integrationsfachkräfte in KompAS erlangte Kenntnisse nicht dokumentiert und bisherige Vermittlungshemmnisse nicht in VerBIS als erledigt gekennzeichnet.

²⁸ **T**reatment **E**ffects and **P**Rediction.

²⁹ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 20. März 2019, Gz.: VI 3 - 2017 - 1008.

³⁰ Dieser Methodenbericht liegt nunmehr vor. Er kommt zu dem Ergebnis, mit den Daten der Statistik der Bundesagentur sei es nicht möglich, Indikatoren zur Messung des Integrationsfortschritts zu entwickeln. Zu Einzelheiten siehe Textziffer 6.4.

Die Jobcenter A und B wussten nicht, inwieweit ihre KompAS-Förderungen des laufenden und vorherigen Geschäftsjahres zu anderen Wirkungen (verringerte Vermittlungshemmnisse, Aufnahmen geringfügiger Beschäftigungen) als Aufnahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen geführt hatten.

Das Jobcenter A nutzte für die Wirksamkeitsanalyse das von der Bundesagentur hierfür zu Verfügung gestellte Fachverfahren TrEffeR. Es bewertete dabei die 37 im Jahr 2016 eingekauften KompAS-MAT mit insgesamt 439 Absolventen. Danach waren bei 22 der 37 KompAS-MAT sechs Monate nach dem Maßnahmenaustritt weniger Absolventen sozialversicherungspflichtig beschäftigt als gleichartige ELB (sogenannte „statistische Zwillinge“), die nicht an einer KompAS-MAT teilgenommen hatten. Das Jobcenter kaufte deshalb für das Jahr 2018 keine KompAS-MAT mehr ein. Nach seinen Angaben haben ihm die TrEffeR-Ergebnisse für die Maßnahmen aus dem Jahr 2016 nicht rechtzeitig zur Verfügung gestanden, um daraus für das Jahr 2017 Konsequenzen ziehen zu können. Es dauere bis zu zwei Jahre nach Austritt aus den Maßnahmen, bis TrEffeR-Ergebnisse vorlägen. Dies sei für eine sinnvolle Planung der Verwendung der Mittel aus dem Eingliederungstitel zu lang. Das Jobcenter führte daher Listen, in denen die Integrationsfachkräfte zeitintensiv manuell Aufnahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen durch ELB nach deren Teilnahme an Maßnahmen erfassten.

6.3 Vorläufige Würdigung

Trotz der gesetzlichen Verpflichtung, jährliche Eingliederungsbilanzen zu erstellen, kannten zwei der drei in die Prüfung einbezogenen Jobcenter die Wirksamkeit der von ihnen eingekauften KompAS-MAT mit Ausnahme der Aufnahmen sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen nicht.

Das Jobcenter A, das die Software TrEffeR genutzt hatte, hielt sie für eine sinnvolle Planung der Verwendung der Mittel aus dem Eingliederungstitel für ungeeignet, weil es bis zu zwei Jahre nach Austritt aus den Maßnahmen dauere, bis TrEffeR-Ergebnisse vorlägen. Wir teilten die Auffassung des Jobcenters A, dass dieser Zeitraum zu lang ist. Wir verkannten dabei nicht, dass ein gewisser Zeitaufwand notwendig ist, um mithilfe einer komplexen Analysesoftware aus einer Vielzahl von Daten belastbare Erkenntnisse zu gewinnen. Es muss aber sichergestellt sein, dass die Erkenntnisse rechtzeitig vorliegen, um sie sinnvoll nutzen zu können. Damit würden zugleich manuelle Listen

entbehrlich. Die frei werdende Arbeitszeit könnte für Beratungsgespräche genutzt werden. Wir baten deshalb, darauf hinzuwirken, dass die TrEffeR-Ergebnisse künftig früher zur Verfügung stehen.

Die bei der Leistungserbringung zu beachtenden Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 3 Absatz 1 Satz 4 SGB II) gebieten es, dass die Jobcenter die Wirkung einzelner Förderinstrumente jederzeit beurteilen können, um Eingliederungsmittel jederzeit wirtschaftlich planen und einsetzen zu können. Wir betrachteten es als unverständlich und nicht hinnehmbar, dass die Bundesagentur ihrem seit Inkrafttreten des SGB II am 1. Januar 2005 bestehenden gesetzlichen Auftrag nach § 54 Satz 3 SGB II, Indikatoren zu entwickeln, die den Integrationsfortschritt der ELB in geeigneter Weise abbilden, bis zur Vorlage der Prüfungsniederschrift immer noch nicht nachgekommen war.

Wir baten sicherzustellen, dass die Bundesagentur ihrem gesetzlichen Auftrag nunmehr unverzüglich nachkommt.

Ferner baten wir dafür zu sorgen, dass die Jobcenter Integrationsfortschritte wie eine Verringerung von Vermittlungshemmnissen künftig unverzüglich und vollständig erfassen. Nach der Entwicklung von Indikatoren nach § 54 Satz 3 SGB II durch die Bundesagentur sollte das BMAS darauf hinwirken, dass die Agenturen gesetzlich ausdrücklich verpflichtet werden, Integrationsfortschritte in der Eingliederungsbilanz nach § 54 SGB II auszuweisen.

Wir baten um Stellungnahme.

6.4 Stellungnahmen

Das BMAS und die Bundesagentur haben erläutert, eine Beurteilung der Effektivität des Maßnahmeeinsatzes durch TrEffeR sei immer nur mit einer Verzögerung von mindestens etwa einem Jahr möglich. Bei der Interpretation der Ergebnisse müssten die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen – wirtschaftliche, politische, rechtliche und organisatorische – berücksichtigt werden. Die frühestmögliche Bereitstellung der Ergebnisse von einem Jahr nach Maßnahmeende erkläre sich durch aufwendige Datenaufbereitungsverfahren, statistische Schätzverfahren und die anschließende Berichtslegung.

Das BMAS hat zudem die Auffassung vertreten, dass man im Falle neu eingeführter Instrumente wie KompAS bei der Interpretation der Ergebnisse

Vorsicht walten lassen sollte. TrEffeR generiere Wirkungsergebnisse. Wirkungen würden durch die Qualität der Teilnehmerzuweisung, der Maßnahme selbst und des Absolventenmanagements beeinflusst. Entsprechend gäben von TrEffeR generierte Wirkungsergebnisse insbesondere bei neuen Instrumenten zunächst allenfalls Hinweise darauf, an welcher Stelle mögliche Wirkungsverluste entstanden sein könnten. In jedem Fall sei eine umfassende fachliche Gesamtwürdigung vor dem Hintergrund der Gesamtzielsetzung des Instruments notwendig.

Die Bundesagentur hat ferner mitgeteilt, sie habe versucht, Integrationsfortschritte über Betreuungsstufen als Indikatoren abbildbar zu machen. Bei den Betreuungsstufen – wie auch später bei den Profillagen und der Integrationsprognose – habe es sich um eine subjektive Einstufung der Integrationsfachkraft gehandelt. Ihr Zweck sei die Unterstützung des Integrationsprozesses gemeinsam mit dem Kunden gewesen. Integrationsfortschritte hätten auf diese Weise nicht valide gemessen werden können. Objektive Merkmale, anhand derer man Integrationsfortschritte konsistent messen könnte, hätten bisher noch nicht eindeutig identifiziert werden können. Inzwischen stünden auch die genannten Einstufungskriterien nicht mehr (bzw. im Fall der Integrationsprognose nur noch in rudimentärer Form) zur Verfügung. Die stattdessen eingeführten Handlungsstrategien folgten einem anderen Ansatz; ein „Aufstieg“ von einer Handlungsstrategie in die nächste sei systematisch nicht denkbar. Ergänzend hat sie auf den Arbeitskreis verwiesen, der auf Initiative der Zentrale der Bundesagentur untersuche, ob und inwieweit sich Integrationsfortschritte nach § 54 Satz 3 SGB II über allgemeingültige Indikatoren messen ließen.

Das BMAS hat ergänzend mitgeteilt, die Zielgröße „Integrationsfortschritte“ sei inhaltlich komplex. Im Bereich der Wirkungsanalyse könne die verwandte Größe „Beschäftigungsfähigkeit“ nur auf der Grundlage umfangreicher Erhebungen abgebildet werden. Zum Phänomen verzögerter Maßnahmewirkungen gebe es für manche Instrumente Erkenntnisse, dass die Wirkungen erst mehrere Jahre später einträten. Solche Ergebnisse seien auch der Praxis bekannt, jedoch schienen sich hieraus nur sehr begrenzt steuerungsrelevante Informationen oder gar Messgrößen ableiten zu lassen.

Mit Schreiben vom 16. März 2020³¹ hat das BMAS mitgeteilt, die Ergebnisse des im März 2018 gegründeten Arbeitskreises „Integrationsfortschritte“ würden derzeit in einem Methodenbericht zu den Möglichkeiten und Grenzen der Abbildbarkeit von Integrationsfortschritten aufbereitet. Mit Schreiben vom 11. Mai 2020³² hat das BMAS den Entwurf des Methodenberichts übersandt. Die Bundesagentur hat den Bericht, bei dem es sich um einen Methodenbericht der Statistik der Bundesagentur handelt, sodann am 15. Mai 2020 im Internet veröffentlicht.³³ Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, mit den Daten der Statistik der Bundesagentur sei es nicht möglich, Indikatoren zur Messung des Integrationsfortschritts zu entwickeln. Veränderungen in möglichen Indikatoren wie Gesundheit oder Motivation, die die Integrationswahrscheinlichkeit bedeutend beeinflussten, könnten nicht verlässlich abgebildet werden. Grundsätzlich wäre es aber denkbar, solche Informationsdefizite mit Befragungsdaten auszugleichen. Derartige Befragungen seien insbesondere durch begleitende Forschungsvorhaben zu einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten möglich. Die so erschlossenen zusätzlichen Informationen ließen auch Aussagen über mögliche Wirkungen zu. Dies biete sich insbesondere für arbeitsmarktpolitische Instrumente an, die nicht primär die direkte Integration in den Arbeitsmarkt als Ziel verfolgten.

6.5 Abschließende Würdigung

Die Erklärung der Bundesagentur, dass und aus welchen Gründen eine Beurteilung der Effektivität des Maßnahmeeinsatzes durch TrEffeR immer nur mit einer Verzögerung von mindestens etwa einem Jahr möglich sei, ist plausibel.

Wir bleiben aber dabei, dass jedenfalls ein Zeitraum von zwei Jahren nach Austritt aus den Maßnahmen, bis TrEffeR-Ergebnisse vorliegen, deutlich zu lang ist. Damit ist nicht sichergestellt, dass die Erkenntnisse für die Planung der Verwendung der Mittel aus dem Eingliederungstitel sinnvoll genutzt werden können. Eine möglichst lückenlose wirtschaftliche Verwendung dieser

³¹ Gz.: Zb1-B 04627/10.

³² Gz.: ebenfalls Zb1-B 04627/10.

³³ Methodenbericht „Integrationsfortschritte – Möglichkeiten und Grenzen der Abbildbarkeit“, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Uebergreifend/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Integrationsfortschritte.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Mai 2020).

Mittel ist dann nicht mehr gewährleistet, weil diese dann ggf. bereits fortgesetzt für ineffektive Maßnahmeteilnahmen ausgegeben worden sind.

Soweit, wie das BMAS meint, von TrEffeR generierte Wirkungsergebnisse insbesondere bei neuen Instrumenten zunächst allenfalls Hinweise darauf geben, an welcher Stelle mögliche Wirkungsverluste entstanden sein könnten, ist dies kein Grund, den Jobcentern die Ergebnisse zu spät zur Verfügung zu stellen. Sie sollten vielmehr auf deren begrenzte Aussagekraft hingewiesen werden.

Um eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel aus dem Eingliederungstitel sicherstellen zu können, müssen die Jobcenter auch wissen, inwieweit Maßnahmen zu Integrationsfortschritten der Teilnehmer führen. Nach dem Methodenbericht ist es mit den Daten der Statistik der Bundesagentur jedoch nicht möglich, Indikatoren zur Messung des Integrationsfortschritts zu entwickeln.

Das BMAS und die Bundesagentur erörtern derzeit, welche Folgerungen aus dem Methodenbericht zu ziehen sind. Deshalb verzichten wir an dieser Stelle auf eine weitere Erörterung und abschließende Bewertung des Berichts. Wir weisen jedoch noch einmal auf den gesetzlichen Auftrag (§ 54 Satz 3 SGB II) und die Bedeutung der Messung des Integrationsfortschritts für den zielgerichteten und wirtschaftlichen Instrumenteneinsatz hin. Wir werden diese Thematik weiterverfolgen.

Unabhängig davon müssen die Jobcenter nach der Teilnahme an einer Maßnahme – insbesondere nach längeren Maßnahmen – unverzüglich mit den ELB über diese sprechen. Hierbei sind Integrationsfortschritte wie eine Verringerung von Vermittlungshemmnissen unverzüglich und vollständig im IT-System zu erfassen. Wir werden dies bei künftigen Prüfungen kontrollieren.

Mit diesen Hinweisen schließen wir auch Punkt 6 der Prüfungsmitteilung ab.