



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Maßnahme Kooperationsmodell mit berufsanschluss-
fähiger Weiterbildung (Kommit)

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 - 2019 - 0907

Bonn, den 30. April 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Bisherige Prüfungserkenntnisse	10
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	11
2	Jobcenter verzichten auf begleitenden Spracherwerb	12
2.1	Ausgangslage	12
2.2	Feststellung	12
2.3	Würdigung	14
2.4	Stellungnahme der Bundesagentur	17
2.5	Abschließende Würdigung	18
3	Unzureichende Bedarfsplanung	18
3.1	Ausgangslage	18
3.2	Feststellung	19
3.3	Würdigung	19
3.4	Stellungnahme der Bundesagentur	20
3.5	Abschließende Würdigung	20
4	Wirksamkeit ist motivations- und sprachabhängig	21
4.1	Ausgangslage	21
4.2	Feststellung	21
4.3	Würdigung	26
4.4	Stellungnahme der Bundesagentur	28
4.5	Abschließende Würdigung	28
5	Betriebliche Erprobung erfolgt zu selten	29
5.1	Ausgangslage	29
5.2	Feststellung	29

5.3	Würdigung	30
5.4	Stellungnahme der Bundesagentur	31
5.5	Abschließende Würdigung	32
6	Maßnahmeabbruch, Fehlzeiten und Sanktionen	33
6.1	Ausgangslage	33
6.2	Feststellung	33
6.3	Würdigung	35
6.4	Stellungnahme der Bundesagentur	36
6.5	Abschließende Würdigung	36
7	Teilnahmebegleitung und Absolventenmanagement fehlerhaft und unvollständig	37
7.1	Ausgangslage	37
7.2	Feststellungen	38
7.3	Würdigung	41
7.4	Stellungnahme der Bundesagentur	42
7.5	Abschließende Würdigung	42

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Maßnahme „Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung (Kommit)“ geplant und umgesetzt haben.

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

- 0.1 Für ausländische Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive, Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge (Personenkreis 2)¹ ist die begleitende Teilnahme an einem Integrationskurs Kernelement der Maßnahme „Kommit“. In diesem Integrationskurs sollen die Teilnehmer das Sprachniveau B 1 erreichen. Sämtliche Teilnehmer mit Migrationshintergrund und Sprachdefiziten (Personenkreis 2) wiesen nur ein Sprachniveau von A2 oder geringer auf. Gleichwohl verpflichteten die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter diese Teilnehmer nicht zu einem begleitenden Sprachkurs.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat darauf hingewiesen, dass die Maßnahme „Kommit“ nicht nur auf den Personenkreis der Flüchtlinge beschränkt ist. Sie stimme aber mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass der begleitende Spracherwerb eine wichtige Komponente von „Kommit“ sei und Vorrang habe. Insbesondere dürfe nicht pauschal darauf verzichtet werden. Sie werde den Beanstandungen mit der Fachaufsicht, insbesondere durch die verlaufsbezogene Kundenbetrachtung, nachgehen. So habe das Jobcenter D seine diesbezügliche Fachaufsicht bereits intensiviert. Da mittlerweile ein ausreichendes (regionales) Angebot an Sprachkursen bestehe, sei es nunmehr einfacher als zuvor, dass Teilnehmer einen begleitenden Sprachkurs absolvierten.

Die von der Bundesagentur eingeleiteten und angekündigten Maßnahmen lassen eine Verbesserung der Zuweisungspraxis erwarten. (Tz. 2)

- 0.2 Obwohl eine von 18 geprüften Maßnahmen nicht ausgelastet war, startete die Folgemaßnahme des Jobcenters C mit unveränderter Mindest-

¹ Vgl. Darstellung zu den Personenkreisen in Tz. 1.

teilnehmerzahl. Alle anderen geprüften Jobcenter hatten das geringere Teilnehmerpotenzial bei der Maßnahmeplanung berücksichtigt.

Die Bundesagentur hat zugesagt, dass das Jobcenter C die Auslastung bei einer möglichen Anschlussmaßnahme berücksichtigen werde.

Die Absicht der Bundesagentur, entsprechende Handlungsempfehlungen auch für andere Vergabemaßnahmen zu treffen, bewertet der Bundesrechnungshof positiv. (Tz. 3)

- 0.3 Teilnehmer, die nicht das von der Bundesagentur für Arbeit vorausgesetzte erforderliche Mindestsprachniveau A2 aufwiesen, konnten nur schwer in den Arbeitsmarkt integriert werden. Demgegenüber konnten 24 % der Teilnehmer mit dem Sprachniveau A2 und 28 % der Teilnehmer mit dem Sprachniveau besser als A2 sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen aufnehmen. In 6 % der Fälle begannen die Teilnehmer mit dem Sprachniveau besser als A2 eine berufsbezogene Aus- oder Weiterbildung. Diese Arbeitsmarktnähe bestand bei einem Sprachniveau unter A2 noch nicht.

Aufgrund der Stellungnahme der Bundesagentur hält der Bundesrechnungshof an seiner Empfehlung, Teilnehmer ohne nachgewiesenes Sprachniveau A2 nicht mehr in die Maßnahme „Kommit“ einmünden zu lassen, nicht weiter fest. Die Bundesagentur hat überzeugend dargestellt, dass ansonsten Personen der Zugang zu Maßnahme verschlossen bliebe, die zwar über ausreichende Sprachkenntnisse verfügten, dies aber nicht entsprechend belegen könnten. (Tz. 4)

- 0.4 In 14 % der Fälle verfehlten die Bildungsträger das vorrangige Maßnahmeziel einer betrieblichen Erprobung der Teilnehmer. In 20 % der Fälle war aufgrund der lückenhaften Falldokumentation keine gesicherte Aussage möglich, ob eine betriebliche Erprobung erfolgte. Ohne betriebliche Erprobung verfehlt die Maßnahme „Kommit“ ihr Ziel. Sie gleicht dann lediglich einem kostenintensiven, langen Bewerbungstraining.

Die Bundesagentur stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass die betriebliche Erprobung das Kernelement von Kommit bildet. Nach den festgelegten Regelungen müsse die betriebliche

Erprobung grundsätzlich mindestens vier Wochen betragen. Hinsichtlich der Maßnahmenpreise will die Bundesagentur weitere Anpassungen der Vertrags- und Vergütungsregelungen prüfen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Klarstellung der Bundesagentur, dass die betriebliche Erprobung das Kernelement der Maßnahme Kommit darstellt. Auch die von der Bundesagentur angekündigte Prüfung weiterer Anpassungen der Vertrags- und Vergütungsregelungen hält er für sachgerecht. (Tz. 5)

- 0.5 In 40 % der Fälle kam es zu unentschuldigten Fehlzeiten während der Maßnahme. In der überwiegenden Zahl der Fälle erfuhr das Jobcenter erst durch den Abschlussbericht von diesen Fehlzeiten. Unentschuldigte Fehlzeiten, die nicht zum Maßnahmeabbruch führten, sanktionierten die Jobcenter nicht.

In 23 % der Fälle mit unentschuldigten Fehlzeiten wurde die Maßnahme vorzeitig abgebrochen, ohne dass es zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung kam. In 42 % der Fälle mit sanktionsrelevanten Fehlzeiten leiteten die Jobcenter kein Sanktionsverfahren ein.

Die Jobcenter sollten die Bildungsträger anhalten, unentschuldigte Fehltage konsequent abzumahnen und zudem die Jobcenter rechtzeitig darüber zu informieren. Zudem sollten die Jobcenter künftig intensiver als bisher prüfen, ob unentschuldigte Fehlzeiten von Maßnahmeteilnehmern die Voraussetzungen für eine Sanktion erfüllen und gebotene Sanktionen konsequent durchsetzen.

Die Bundesagentur erkennt die Beanstandungen an. Die seitens der Jobcenter eingeleiteten und noch geplanten Maßnahmen lassen erwarten, dass zukünftig die Einhaltung der Vertragspflichten durch den Maßnahmeträger gewährleistet ist. Bei Pflichtverletzungen der Teilnehmenden werden die Jobcenter künftig prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Sanktionierung gegeben sind. (Tz. 6)

- 0.6 In 57 % der Fälle führten die Integrationsfachkräfte ein Abschlussgespräch nach dem Ende der Maßnahme. In 41 % davon verfehlten die Jobcenter ihre eigenen Vorgaben zum Absolventenmanagement.

Danach sind Abschlussgespräche in engem zeitlichem Zusammenhang zum Maßnahmeende durchzuführen. In einem Fünftel der 265 geprüften Fälle fehlte der Bildungsträgerbericht in der Falldokumentation und in 40 % der 210 Fälle, in denen die Teilnehmer nicht in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung / Ausbildung einmündeten, unterbreiteten die Jobcenter weder Vermittlungsvorschläge noch händigten sie Aktivierungs-, Vermittlungs- oder Bildungsgutscheine aus. Dies erhöht die Gefahr, dass sich der Integrationsprozess sowohl in die Gesellschaft als auch in das Arbeitsleben verzögert.

Die Bundesagentur hat die Beanstandungen anerkannt und auf die Verpflichtung der Integrationsfachkräfte hingewiesen, ein Absolventenmanagement durchzuführen. Auch halte sie dieses für erfolgskritisch. Deshalb stehe das Absolventenmanagement im Fokus der risikoorientierten Qualitätssicherung und werde weiterentwickelt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Aufnahme des Absolventenmanagements in die risikoorientierte Qualitätssicherung. Auch hält er die Weiterentwicklung der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung für geeignet, die festgestellten Defizite zu verringern und damit die Teilnehmerbetreuung nach Maßnahmeende zu verbessern. (Tz. 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die bei einem Träger durchzuführende Maßnahme „Kommit“ dient der Kompetenzfeststellung und Aktivierung von Menschen mit auf Flucht, Migration oder geringer Qualifikation basierenden Hemmnissen.

Ziel der Maßnahme ist es, dass die Teilnehmer im Anschluss an eine betriebliche Erprobung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen. In dieser Beschäftigung soll eine berufsanschlussfähige Teilqualifikation möglich sein, um so eine abschlussorientierte Weiterbildung zu ermöglichen.²

Gegenstand der Maßnahme ist es,³

- die beruflichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten der Teilnehmer festzustellen,
- die Teilnehmer an eine betriebliche Erprobung bei einem Arbeitgeber heranzuführen,
- die Teilnehmer während der betrieblichen Erprobung und nach Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung beim Arbeitgeber zu betreuen.

Danach kommen für die Maßnahme „Kommit“ erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Betracht, die einem von zwei Personenkreisen angehören:⁴

Personenkreis 1:

- arbeitslose Geringqualifizierte (auch ohne Migrationshintergrund),
- arbeitslose Menschen mit Migrationshintergrund, Aufenthaltsgenehmigung und Arbeitsmarktzugang (unabhängig von der Qualifikation),
- arbeitslose Personen des Personenkreises 2, wenn sie bereits den Integrationskurs erfolgreich abgeschlossen haben⁵.

² Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.1, Punkt Leistungsgegenstand und Zielsetzung.

³ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.1, Punkt Leistungsgegenstand und Zielsetzung.

⁴ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.2, Punkt Zielgruppe.

⁵ Um das „Zertifikat Integrationskurs“ zu erhalten, muss in der Sprachprüfung „Deutsch-Test für Zuwanderer“ das Gesamtergebnis B1 nachgewiesen werden.

Personenkreis 2:

- Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge (SGB II), bei denen die Voraussetzungen des § 7 SGB II (Leistungsberechtigte i. S. d. SGB II) erfüllt sind,
- arbeitslose Ausländer, die im Rahmen des Familiennachzuges nach Deutschland gekommen sind und eine Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 6 Aufenthaltsgesetz⁶ (Aufenthalt aus familiären Gründen)⁷ besitzen,
- bis zum 31. Dezember 2019 (Teilnahmeende): Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Stand 12/2018 – nur Eritrea, Irak, Iran, Somalia und Syrien), die eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz⁸, eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMA) bzw. einen Ankunftsnachweis besitzen und aufgrund des § 61 AsylG keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen,
- arbeitslose Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Stand 12/2018 – nur Eritrea, Irak, Iran, Somalia und Syrien) sowie arbeitslose Geduldete nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG – soweit kein Beschäftigungsverbot besteht.

Die Teilnehmer müssen über deutsche Sprachkenntnisse verfügen, die es zulassen, den Inhalten der Maßnahme zu folgen. In der Regel sollte hierfür mindestens Sprachniveau A2⁹ vorliegen.¹⁰ Für den Personenkreis 2 ist die parallele Teilnahme an einem Integrationskurs vorgesehen. In diesem Integrationskurs sollen die Teilnehmer das Sprachniveau B1 erreichen.¹¹

Zusammenfassend ist festzuhalten:

Wegen ihres gesicherten Aufenthaltsstatus sind vor allem Asylberechtigte über 25 Jahre die Zielgruppe des Kooperationsmodells. Aber auch Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive sollen frühestmöglich für

⁶ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG).

⁷ Gemäß § 27 Absatz 5 AufenthG haben diese Personen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.

⁸ Im Nachfolgenden AsylG.

⁹ Nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER).

¹⁰ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.2, Punkt Zielgruppe.

¹¹ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.4, Punkt Maßnahmestruktur – Personenkreis 2.

eine Qualifizierung während der Beschäftigung gewonnen werden. Durch die Flexibilität ist das Modell grundsätzlich auch für die gesamte Zielgruppe der Geringqualifizierten geeignet.¹²

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat für die Maßnahme „Kommit“ keine eigenen fachlichen Weisungen für die gemeinsamen Einrichtungen erlassen.¹³ Sie hat aber Produktinformationen zu der Maßnahme „Kommit“ mit konkreten Angaben zu Maßnahmezielen, -teilen, -inhalten und der Zielgruppe erstellt.¹⁴

1.2 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Wir haben in der Vergangenheit bereits die kombinierten Flüchtlingsmaßnahme „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)“¹⁵ und die Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)“¹⁶ geprüft.

Wir haben hier insbesondere festgestellt¹⁷, dass:

- dem Bundeshaushalt erhebliche Kosten wegen Unterauslastung der Maßnahme entstanden,
- die Jobcenter trotz der hohen Fehlzeiten keine Sanktionsverfahren einleiten und
- das Absolventenmanagement, insbesondere wegen fehlender Trägerberichte und verspäteter Abschlussgespräche, fehlerhaft war.

¹² Flyer der Bundesagentur für Arbeit – Informationen für Unternehmen, Kommit-Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung

¹³ Es gilt daher die allgemeine „Fachliche Weisung – Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ in der jeweils aktuellen Fassung.

¹⁴ Vgl. Bundesagentur, Kommit („Kümmererfunktion“ während der Maßnahmeteile im Betrieb im Rahmen des Kooperationsmodells) nach § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB III bzw. § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 SGB III, Produktinformation der Zentrale (IF3) und der Einkaufsorganisation (Stand: 19. Dezember 2018) – fortan Produktinformation Dezember 2018 genannt.

¹⁵ Vgl. Prüfung der Maßnahme „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)“, Gz.: VI 3 - 2018 - 0868 und VI 4 - 2018 - 0528. Prüfung der Maßnahme „Kombination berufsbezogene Sprachförderung (KomBer)“, Gz.: VI 3 - 2018 - 1069.

¹⁷ BRH, Mitteilung über die Maßnahme „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)“ vom 17. Mai 2019, Gz.: VI 3 - 2018 - 0868.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, wie gemeinsame Einrichtungen die Maßnahme „Kommit“ geplant und umgesetzt haben. Für die Prüfung erhoben wir bei vier gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter A, B, C und E) vor Ort und bei einer gemeinsamen Einrichtung (Jobcenter D) unter Verwendung des externen VDI-Zugriffs¹⁸.

Wir prüften 265 Einzelfälle von Leistungsberechtigten, die an einer „Kommit“-Maßnahme teilgenommen hatten, sowie 18 von diesen Jobcentern eingekauften „Kommit“-Maßnahmen.

Der Prüfungszeitraum erstreckte sich auf Maßnahmen in einem Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. März 2019. Maßnahmen aus dem Jahr 2017 prüften wir nicht. Dies sollte möglichen Erkenntnissen und Anpassungen Rechnung tragen, welche die Jobcenter im ersten Maßnahmejahr bereits selbst erzielt hatten. Das Maßnahmeende wählten wir, um den Verbleib der Teilnehmenden sechs Monate nach Ende der Maßnahme auswerten und so die Wirksamkeit der Maßnahmen abbilden zu können.

Wir sichteten dazu die Datensätze¹⁹ der Leistungsberechtigten im IT-Fachverfahren VerBIS²⁰, die Maßnahmeinformationen aus der IT-Anwendung CoSach²¹ sowie die Akten zu den von den Jobcentern eingekauften „Kommit“-Maßnahmen über das elektronische Beschaffungs- und Vergabemanagementsystem PeP²². Einzelfragen klärten wir mit den zuständigen Fach- und Führungskräften der Jobcenter.

Beanstandungsrelevante Sachverhalte erörterten wir ausführlich mit Führungskräften der Jobcenter. Wir benannten alle Sachverhalte einzelfallbezogen. Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen der Jobcenter berücksichtigten wir in der Prüfungsmitteilung.

¹⁸ **V**irtueller **D**esktop **I**nfrastruktur.

¹⁹ Hierbei prüften wir v. a. die Lebensläufe der Leistungsberechtigten, Beratungs- und sonstige Vermerke der Integrationsfachkräfte, Eingliederungsvereinbarungen und teilnehmerbezogene Bildungsträgerberichte.

²⁰ **V**ermittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformations-**S**ystem.

²¹ **C**omputerunterstützte **S**achbearbeitung.

²² **P**ublic **E**lectronic **P**rocurement Bundesagentur.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) mit Schreiben vom 24. April 2020 mit und unterrichteten die Bundesagentur.

Die Bundesagentur gab eine mit dem Bundesministerium abgestimmte Stellungnahme ab. Das Bundesministerium verwies auf diese Stellungnahme.

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

2 Jobcenter verzichten auf begleitenden Spracherwerb

2.1 Ausgangslage

Die Maßnahme „Kommit“ kann sowohl für beide als auch nur für einen der beiden Personenkreise bestellt werden.²³ Die Maßnahmeinhalte unterscheiden sich dabei grundsätzlich nicht. Bei den Teilnehmern des Personenkreises 1 ist der begleitende Spracherwerb optional. Beim Personenkreis 2 misst die Bundesagentur dem Erfolg des Integrationskurses höhere Bedeutung zu als der betrieblichen Erprobung. Insoweit sieht die Produktinformation der Bundesagentur vor, dass „die betriebliche Erprobung für den Personenkreis 2 zwei Wochen vor Ende der Teilnahme am Integrationskurs (endet), damit noch ausreichend Zeit für die Vorbereitung auf die Prüfung bleibt.“²⁴ Weiterhin ist vorgesehen, dass „die Teilnahme an dieser Maßnahme die uneingeschränkte Teilnahme am Integrationskurs und das Erreichen des Sprachniveaus B1 am Ende des Integrationskurses nicht gefährden (darf).“²⁵

2.2 Feststellung

In allen fünf geprüften Jobcentern gehörten die Teilnehmer an der Maßnahme „Kommit“ beiden Personenkreisen an. Während die 194 Teilnehmer des Personenkreises 1 in 191 Fällen ein Sprachniveau von „besser als A 2“ aufwiesen, war dies bei den 71 Leistungsberechtigten (27 %), die aufgrund ihres Aufenthaltsstatus dem Personenkreis 2 zuzuordnen waren, nicht der Fall. Kein

²³ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.2, Punkt Zielgruppe.

²⁴ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.3, Punkt Maßnahmeverlauf und Inhalte - Maßnahmeteil beim Arbeitgeber.

²⁵ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.4, Punkt Maßnahmestruktur - Personenkreis 2.

Teilnehmer des Personenkreises 2 hatte zum Zeitpunkt der Zuweisung ein nachgewiesenes Sprachniveau, welches über A 2 lag.

In keinem der fünf geprüften Jobcenter stellten wir einen begleitenden Spracherwerb neben der Maßnahme fest.

Drei von fünf Jobcentern (Jobcenter A, B und D) erklärten dies mit ihrer Bestellung der Maßnahme für Personenkreis 1. Gleichzeitig wiesen sie aber auch einzelne Teilnehmer der Maßnahme zu, die dem Personenkreis 2 zuzuordnen waren.²⁶

Die anderen Jobcenter (Jobcenter C und E) kauften die Maßnahme gleichermaßen für Personenkreis 1 und 2 ein und besetzten die Maßnahmen mit Leistungsberechtigten beider Personenkreise.

Alle Jobcenter begründeten den Verzicht auf den begleitenden Spracherwerb auch mit den Erfahrungen aus den Maßnahmen „KompAS“ und „KomBer“. Dort hätte sich gezeigt, dass die Teilnehmer mit der Doppelbelastung aus Maßnahme und Sprachkurs überfordert gewesen seien.

Die Jobcenter regten aufgrund dieser Erfahrungswerte auch in geeigneten Fällen den begleitenden Spracherwerb nicht selbst an.

Fallbeispiel 1:

Jobcenter C

Der über einen fluchtbedingten Aufenthaltsstatus verfügende Leistungsberechtigte hatte anderthalb Monate vor Beginn der Maßnahme den Integrationskurs A2 abgeschlossen. Eine Woche vor Beratung und Einmündung in die 9-wöchige Maßnahme hatte sich der Leistungsberechtigte selbst zum B1 Kurs angemeldet. Das Modul B1.1 schloss er maßnahmenbegleitend erfolgreich ab, während er sich in einem vierwöchigen Praktikum befand. Zu unentschuldigten Fehlzeiten kam es nicht. Nach Ende der Maßnahme beendete er erfolgreich Modul B1.2.

In 4 von 265 Fällen (1 %) willigten die Integrationsfachkräfte (IFK) in den vorzeitigen Abbruch der Maßnahme ein, damit die Leistungsberechtigten einen Sprachkurs besuchen konnten. Die IFK thematisierten hierbei die Möglichkeit der parallelen Durchführung von Maßnahme und Sprachkurs nicht. Die Entscheidungen der IFK beschränkten sich auf die Frage, welche der aus ihrer

²⁶ Von insgesamt 28 Teilnehmern entfielen auf die Jobcenter A (13), B (12) und D (3) Teilnehmer.

Sicht sich gegenseitig ausschließenden Alternativen für die weitere Integration sinnvoller sei.

Fallbeispiel 2:

Jobcenter C

Der Leistungsberechtigte mit einem Sprachniveau A2 brach die Maßnahme nach einer Woche im Einvernehmen mit dem Jobcenter ab, um sich auf seinen Wiederholungskurs B1 zu konzentrieren. Zu dem Kurs hatte sich der Leistungsberechtigte bereits vor der Zuweisung in die Maßnahme angemeldet.

Fallbeispiel 3:

Jobcenter E

Der Leistungsberechtigte mit einem Sprachniveau besser als A2 hatte sich zum Sprachkurs angemeldet. Dies war dem Jobcenter bei Eintritt in die Maßnahme bekannt. Die Einmündung in Kommit erfolgte „nur zur Überbrückung bis zum nächsten Sprachkurs.“ Als der Sprachkurs kurzfristig anberaumt wurde, veranlasste das Jobcenter den Abbruch der Maßnahme, obwohl die betriebliche Erprobung bisher erfolgreich verlaufen war.

Schließlich wurden logistische Probleme bei der praktischen Umsetzung von allen Jobcentern als Grund für den Verzicht auf den begleitenden Spracherwerb genannt. Die Teilnehmer hätten oft eine eingeschränkte Mobilität, da sie weder Führerschein, Pkw noch Fahrrad besaßen. Auch die Anbindungen des ÖPNV zwischen Integrationskursträger und Praktikumsstätte seien oft unzureichend und führten zu langen Fahrzeiten. Zudem würden Maßnahmen und Sprachkurse in die gleiche Zeit fallen.

2.3 Würdigung

Der begleitende Spracherwerb ist Kernelement der Maßnahme und die Erreichung des Sprachniveaus B1 das übergeordnete Hauptziel für den Personenkreis 2. Ohne den Spracherwerb reduziert sich die Maßnahme auf ein Bewerbungscenter mit der Vermittlung von Praktika.

Sprache ist der Schlüssel zu Qualifikation und Beschäftigung. Insbesondere die Schriftsprache gewährleistet den Zugang zur Gesellschaft und den Institutionen der Bundesrepublik Deutschland.²⁷ Vor diesem Hintergrund halten wir

²⁷ Vgl. § 23 Absatz 1 Verwaltungsverfahrensgesetz: „Die Amtssprache ist deutsch.“

es für unverständlich, dass die Jobcenter keinen Teilnehmer des Personenkreises 2 zu einem begleitenden Sprachkurs verpflichteten, obwohl keiner dieser Teilnehmer ein Sprachniveau von besser als A2 hatte. Insgesamt wiesen 25 % aller Teilnehmer ein Sprachniveau von A 2 oder geringer auf.²⁸

Die Jobcenter müssen für einen begleitenden Spracherwerb sorgen, wenn dies für die Teilnehmer erforderlich ist. Dies gilt nach der Konzeption der Maßnahme Kommit insbesondere für Teilnehmer des Personenkreises 2.

Maßgebend für die Erforderlichkeit des begleitenden Spracherwerbs ist das tatsächliche Sprachniveau. Dieses muss durch die IFK durch Einsicht in Sprachzertifikate vor Zuweisung gesichert festgestellt werden.

Es ist zudem dafür Sorge zu tragen, dass die Jobcenter die Vereinbarkeit einer Doppelbelastung aus Maßnahme und Spracherwerb prüfen. Sofern keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Teilnehmer der Doppelbelastung im Einzelfall nicht standhalten können, sind sie auch einem Sprachkurs zuzuweisen. Erfahrungswerte aus den Maßnahmen „KompAS“ und „KomBer“ können diese Einzelfallbetrachtung nicht ersetzen. Dies erklärt sich schon aus den unterschiedlichen Zielgruppen der drei Maßnahmen. So sollen der Maßnahme „KompAS“ Teilnehmer zugewiesen werden, die maximal Sprachniveau A1 aufweisen und die noch keinen Integrationskurs besucht haben.²⁹ Ihr Sprachniveau ist also geringer als bei „Kommit“-Teilnehmern. Zielgruppe für die Maßnahme „KomBer“ sind Teilnehmer, die zwar Sprachniveau A2 haben, jedoch bereits das Stundenkontingent des Integrationskurses, inklusive Wiederholungskurs, ausgeschöpft haben.³⁰ Die erforderliche Ausschöpfung des

²⁸ 67 Personen aus beiden Personenkreisen mit einem bekannten Sprachniveau, davon 22 % A2, 3 % geringer A2 = 25 %.

²⁹ Vgl. Bundesagentur 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 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III, Produktinformation der Zentrale der Bundesagentur (AM42), der Einkaufsorganisation und des BAMF (Stand: 23. Oktober 2018), Punkt Zielgruppe.

³⁰ Vgl. Bundesagentur und BAMF, KomBer – Kombination berufsbezogene Sprachförderung – Gemeinsame Maßnahme mit den Maßnahmeteilen Berufssprachkurs und Maßnahme nach § 45 Absatz 1 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III sowie § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 Absatz 1 Seite 1 Nummer 1, 2, 3 und 5 SGB III, Produktinformation der Zentrale (AM42), der Einkaufsorganisation und des BAMF (Stand: 23. Oktober 2018), Punkt Zielgruppe.

Stundenkontingents bedeutet, dass die Teilnehmer zweimal an der B1 Prüfung gescheitert sind.³¹

Dass „Kommit“-Teilnehmer in der Lage sein können, der Doppelbelastung standzuhalten, zeigt das Fallbeispiel 1. In diesem Förderfall hatte der Leistungsberechtigte in Eigeninitiative Maßnahme und begleitenden Spracherwerb organisiert und sowohl Sprachkurs als auch betriebliche Erprobung erfolgreich abgeschlossen.

Auch bei der Entscheidung über einen vorzeitigen Abbruch der Maßnahme müssen die Integrationsfachkräfte zusammen mit dem Leistungsberechtigten erörtern, welche Alternativen zu einem Abbruch im konkreten Fall in Betracht kommen. Im Fallbeispiel 2 wäre auch eine gleichzeitige Teilnahme am Sprachkurs und der Maßnahme denkbar gewesen. Es blieb unklar, weshalb das Jobcenter diese Möglichkeit nicht zumindest in Erwägung gezogen hatte.

Als nicht sachgerecht und unwirtschaftlich sehen wir Förderungen an, die nur der Überbrückung dienen sollen. Aus unserer Sicht hätte der Leistungsberechtigte im Fallbeispiel 3 nicht in die Maßnahme Kommit zugewiesen werden dürfen.

Ebenso haben wir die Projektteilnahme von Personen des Personenkreises 1 kritisch gesehen, wenn diese bereits über ein besseres Sprachniveau als A 2 verfügen. Bei diesen Personen haben wir den Spracherwerb als abgeschlossen angesehen. Aus unserer Sicht hat keiner dieser Teilnehmer einen begleitenden Sprachkurs benötigt. Damit hatte sich nach unserer Einschätzung bei diesen Personen die Maßnahme auf ein Bewerbungscenter mit der Vermittlung von Praktika reduziert. Dies haben wir unter Berücksichtigung des Hauptzwecks von Kommit, der einen begleitenden Spracherwerb vorsieht und sich allein deshalb von anderen, preiswerteren Instrumenten unterscheidet, als nicht gerechtfertigt angesehen.

Damit eine erfolgreiche Kursteilnahme nicht an logistischen Problemen scheitert, sollten sich Jobcenter und Bildungsträger besser über die vorgesehenen

³¹ Der allgemeine Integrationskurs besteht aus Sprachkurs (600 Unterrichtseinheiten) und Orientierungskurs (100 Unterrichtseinheiten). Der Sprachkurs schließt mit einem Abschlusstest ab, der das Sprachniveau B1 belegen soll. Wird dieses Sprachniveau nicht erreicht, kann ein Antrag auf einmalige Wiederholung von 300 Unterrichtseinheiten gestellt werden. Die Wiederholung schließt noch einmal mit einer kostenlosen Sprachprüfung ab.

Teilnehmer austauschen. Auch sollten die Jobcenter die Bildungsträger stärker in die Pflicht nehmen, vor der betrieblichen Erprobung die Erreichbarkeit des Arbeitgebers für den Teilnehmer zu prüfen. Den Teilnehmern ist zu verdeutlichen, dass tägliche Fahrzeiten im Tagespendelbereich grundsätzlich zumutbar sind.³² Bei Bedarf kann die Maßnahme auch in einer Teilzeitvariante angeboten werden.

2.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie stimme mit uns überein, dass der begleitende Spracherwerb eine wichtige und unverzichtbare Komponente der Maßnahme Kommit darstelle, die Vorrang habe. Sofern Sprachdefizite vorlägen und diese die Heranführung an den Arbeitsmarkt erschwerten, dürfe nicht pauschal auf den Spracherwerb verzichtet werden. Ebenso hat sie in ihrer Stellungnahme unsere Einschätzung geteilt, dass die Integrationsfachkraft in der jeweiligen Förderentscheidung eine Aussage zur Möglichkeit und Erforderlichkeit eines begleitenden Sprachkurses – unter Berücksichtigung der Belastbarkeit des Teilnehmenden sowie der lokalen Verhältnisse – zu treffen und dokumentieren habe. Dies würde im Rahmen der Fachaufsicht durch die verlaufsbezogene Kundenbetrachtung nachgehalten. Da nach Auffassung der Bundesagentur zwischenzeitlich auch ein ausreichendes (regionales) Angebot an Sprachkursen bestehe, sei es einfacher als zuvor, die oben beschriebenen Problematiken aufzulösen beziehungsweise ganz zu vermeiden.

Das Jobcenter D habe die Maßnahmebetreuung umorganisiert und die Fachaufsicht verbessert. Nunmehr würden die Zuweisungsvoraussetzungen der Teilnehmenden konsequent geprüft und nachgehalten. Zudem würden durch das Maßnahmeteam Maßnahmeinhalte, Konzepte und Zielstellungen aufbereitet und den Integrationsfachkräften vorgestellt.

Das Jobcenter A habe eingeräumt, Teilnehmende mit nicht abgeschlossenem Integrationskurs fälschlich dem Personenkreis 1 zugeordnet zu haben. Bei diesen Personen habe das Jobcenter den Spracherwerb zwischenzeitlich sichergestellt.

³² Aufgrund der Nichtanwendbarkeit des § 140 Absatz 4 SGB III auf den hier vorliegenden Personenkreis ist eine einzelfallbezogene Prüfung am Maßstab des § 10 SGB II durchzuführen.

Unserer Auffassung, dass Personen nicht der Maßnahme zugewiesen werden sollten, wenn diese bereits über ein besseres Sprachniveau als A 2 verfügen, hat die Bundesagentur widersprochen. Sie hat dargelegt, dass bei entsprechendem Bedarf der grundlegende Spracherwerb (Integrationskurs) grundsätzlich Vorrang vor der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme habe. Sprachkompetenz sei wichtig, damit die Teilnehmenden den Maßnahmeinhalten gut folgen und diese erfolgreich absolvieren könnten. Die Bundesagentur gibt aber zu bedenken, dass auch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bereits erworbenen Sprachkenntnisse festigen, weiterentwickeln und Integrationschancen deutlich verbessern könne.

2.5 Abschließende Würdigung

Die von der Bundesagentur und den Jobcentern A und D eingeleiteten und angekündigten Maßnahmen lassen eine Verbesserung der Zuweisungspraxis erwarten.

Aufgrund der überzeugenden Ausführungen der Bundesagentur, dass Personen mit einem besseren Sprachniveau als A 2 durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bereits erworbenen Sprachkenntnisse festigen, weiterentwickeln und ihre Integrationschancen deutlich verbessern können, sehen wir davon ab, den Sachverhalt weiterzuverfolgen und schließen die Textziffer 2 ab.

3 Unzureichende Bedarfsplanung

3.1 Ausgangslage

Gemäß des wortgleichen § 5 Absatz 1 Satz 2 der von allen Jobcentern abgeschlossenen Rahmenverträge³³ hat „der Auftragnehmer gegenüber dem Auftraggeber einen Anspruch auf Vergütung der ersten Rate der Aufwandspauschale in Höhe der Mindestteilnehmerzahl je Maßnahme“.

³³ Rahmenvertrag Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung (Kommit) nach § 16 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 SGB III Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), Stand: 11. November 2016; Rahmenvertrag für die Maßnahmenkombination Kommit („Kümmererfunktion“ während der Maßnahmenteile im Betrieb im Rahmen des Kooperationsmodells) nach § 16 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) i. V. m. § 45 Absatz 1 Satz 1 SGB III Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), Stand: 7. Mai 2018.

3.2 Feststellung

In einer von 18 geprüften Maßnahmen (5 %) wurde die Mindestteilnehmerzahl nicht erreicht.

Jobcenter C verpflichtete sich vertraglich zu einer Mindestabnahmezahl von 168 Teilnehmern innerhalb des Zuweisungskorridors vom 4. Oktober 2018 bis zum 3. Oktober 2019. Tatsächlich konnte das Jobcenter C innerhalb des Zuweisungskorridors 157 Teilnehmer einmünden lassen. Die einmalige Aufwandspauschale je Teilnehmer belief sich auf 1 564,00 Euro (brutto). Die erste Rate wurde hier vertraglich auf 60 % der Aufwandspauschale, mithin auf 938,40 Euro (brutto), festgesetzt. Die Kosten der Unterauslastung beziffern sich somit auf 10 322,40 Euro (brutto).

Das Jobcenter C entschied sich ungeachtet der Unterauslastung erneut für die Maßnahme. Für den Zuweisungskorridor 4. Oktober 2019 bis zum 3. Oktober 2020 war abermals eine unveränderte Mindestabnahmezahl von 168 Teilnehmern vorgesehen. Es hätten also im Schnitt 14 Teilnehmer je Monat einmünden müssen. Im ersten Monat der Maßnahme konnten drei Teilnehmer in die Maßnahme einmünden. Der Monatsdurchschnitt wurde also bereits im ersten Monat der Maßnahme um 11 Teilnehmer verfehlt.

3.3 Würdigung

Wir haben beanstandet, dass das Jobcenter C aufgrund der einjährigen Laufzeit der Maßnahme „Kommit“ genügend Zeit hatte, Erfahrungen mit dieser Maßnahme zu sammeln. Daher war es nicht ohne Weiteres verständlich, weshalb die Mindestabnahmezahl trotz Nichtauslastung der Vormaßnahme geblieben war. Möglicherweise hatte das Jobcenter C seine Erfahrungen und Erkenntnisse bei der Bedarfsplanung nicht genügend berücksichtigt oder zu hohe Zugänge Geflüchteter prognostiziert. Mit dieser Prognose hätte es sich von den übrigen geprüften Jobcentern unterschieden. Diese erklärten übereinstimmend, dass immer seltener Leistungsberechtigte zur Verfügung stünden, die das angestrebte Sprachniveau von A2 oder B1 hätten. Dies sei mit dem abnehmenden Flüchtlingszustrom und der Tatsache zu erklären, dass fast alle Leistungsberechtigten mit diesem Sprachniveau bereits vermittelt worden seien oder bereits an „Kommit“ teilgenommen hätten.

Um absehbare Minderauslastungen zu vermeiden, haben wir angeregt, die Jobcenter anzuhalten, den Bedarf an Maßnahmeplätzen künftig unter Berücksichtigung aller Umstände so treffsicher wie möglich zu ermitteln.

Wir haben um Mitteilung gebeten, wie sich die Auslastungsquote der neu eingekauften Maßnahme des Jobcenters vom Beginn der Maßnahme bis heute entwickelt hat.

3.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat uns darin zugestimmt, dass sowohl bei der Planung als auch beim Einkauf von Maßnahmen auf den Bedarf zu achten sei. Sie hat betont, dass allein das Jobcenter C das geringere Teilnehmerpotenzial bei der Maßnahmeplanung nicht ausreichend berücksichtigt hatte.

Im Jobcenter C werde die Auslastung der Maßnahme „Kommit“ durch ein internes 14-tägiges Eintrittscontrollings sowie einer monatlichen Auslastungsübersicht überwacht. Mit Stand 31. März 2020 habe im Soll/Ist-Vergleich eine geringe Abweichung von nur drei Eintritten vorgelegen. Bei der Beschaffung einer möglichen Anschlussmaßnahme wolle das Jobcenter C die Auslastung der laufenden Maßnahme – unter Gewichtung Corona-bedingter Besonderheiten – berücksichtigen.

Darüber hinaus habe die Bundesagentur das Thema „Bedarfsplanung und Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ als eines der aktuellen operativen Top-Risiken im Bereich Markt und Integration SGB II / SGB III identifiziert. Sie nehme die festgestellten Handlungsbedarfe bei der risikoorientierten Qualitätssicherung zum Anlass, entsprechende Handlungsableitungen auch für andere Vergabemaßnahmen zu treffen.

3.5 Abschließende Würdigung

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezogen sich ausschließlich, auf das Jobcenter C. Alle anderen geprüften Jobcenter hatten das geringere Teilnehmerpotenzial bei der Planung von Folgemaßnahmen berücksichtigt.

Auch das Jobcenter C will nunmehr die Auslastung bei einer möglichen Anschlussmaßnahme berücksichtigen. Daher und aufgrund der inzwischen verbesserten Auslastungsquote des Jobcenters C erklären wir die Textziffer 3 für erledigt.

Die Absicht der Bundesagentur, entsprechende Handlungsableitungen auch für andere Vergabemaßnahmen zu treffen, bewerten wir positiv.

4 Wirksamkeit ist motivations- und sprachabhängig

4.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur hat für das Sprachniveau als Zuweisungsvoraussetzung die Formulierung „in der Regel sollte“³⁴ verwendet. Dies entspricht einem eingeräumten vorgeprägten (intendierten) Ermessen³⁵. Der vorgesehene Regelfall ist insoweit ein Sprachniveau A2. Besondere Gründe, um eine abweichende Entscheidung zu rechtfertigen, werden nicht benannt.

4.2 Feststellung

Motivation und Zusammensetzung der Teilnehmer

Nach Aussagen der Jobcenter war der weit überwiegende Teil der Teilnehmenden motiviert. Motivationsgrundlage war primär der Wunsch, durch Arbeitsaufnahme mehr Geld zu erhalten.

In 187 von 265 Fällen (71 %) hatten die Teilnehmer ein dokumentiertes Sprachniveau besser als A2.³⁶ In 58 von 265 Fällen (22 %) war es mit A2 angegeben. In neun von 265 Fällen (3 %) lag das Sprachniveau der Teilnehmer unter A2. In elf Fällen (4 %) war es nicht dokumentiert.

³⁴ Vgl. Produktinformation Dezember 2018, S.2, Punkt Zielgruppe.

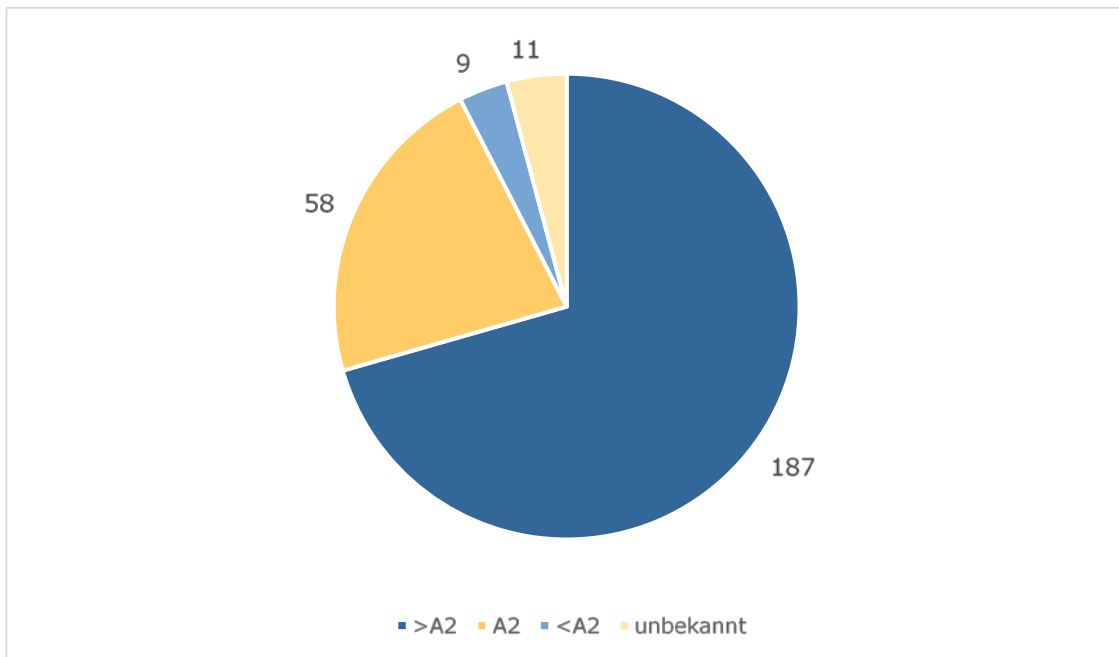
³⁵ Auch rechtlich gebundenes Ermessen genannt.

³⁶ Arbeitslose geringqualifizierte mit deutscher Staatsangehörigkeit wurden, soweit ihr Sprachniveau nicht anderweitig belegt war, der Vergleichsgruppe „Sprachniveau besser als A2“ zugerechnet. Alle Teilnehmer dieses Sprachniveaus gehörten dem Personenkreis 1 an.

Das nachfolgende Diagramm 1 zeigt das vorhandene Sprachniveau bei Einmündung in die Maßnahme.

Diagramm 1:

Sprachniveau bei Einmündung in „Kommit“



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Teilnehmer mit Sprachniveau unter A2 konnten nur schwer integriert werden

In einem Fall von neun Fällen (11 %), in welchen die Teilnehmer ein Sprachniveau unter A2 aufwiesen, befand sich der Leistungsberechtigte sechs Monate nach Ende der Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Keiner der Teilnehmer mit diesem Sprachniveau befand sich nach sechs Monaten in einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

In fünf der neun Fälle (56 %) brachen die Teilnehmer die Maßnahme vorzeitig ab. Keiner der Abbrüche war der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung geschuldet.

Teilnehmer mit Sprachniveau A2 ließen sich gut integrieren

In 14 von 58 Fällen (24 %), in welchen die Teilnehmer das Sprachniveau A2 aufwiesen, befanden sich die Leistungsberechtigten sechs Monate nach Ende der Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. In vier

von 58 Fällen (7 %) befanden sie sich in einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

In 20 der 58 Fälle (34 %) brachen sie die Maßnahme vorzeitig ab, davon in sechs Fällen (30 %) wegen der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. In zwei dieser sechs Fälle waren die Arbeitgeber der betrieblichen Erprobung die späteren Arbeitgeber.

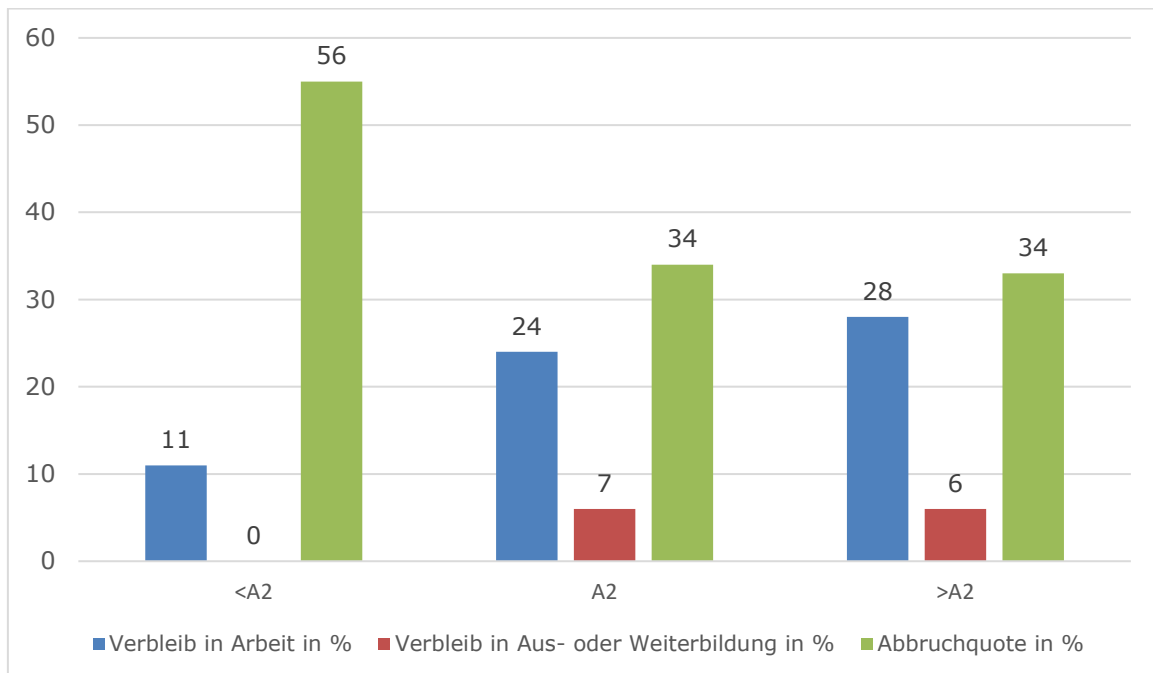
Sprachniveau besser als A2 führt nicht zu signifikant höherer Integrationsquote

In 52 von 187 Fällen (28 %), in welchen die Teilnehmer ein Sprachniveau besser als A2 aufwiesen, befanden sich die Leistungsberechtigten sechs Monate nach Ende der Maßnahme in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. In 12 von 187 Fällen (6 %) befanden sich die Leistungsberechtigten nach sechs Monaten in einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

In 63 der 187 Fälle (34 %) brachen sie die Maßnahme vorzeitig ab, davon in 26 Fällen (41 %) aufgrund der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung / Ausbildung. In sechs dieser 26 Fälle (23 %) waren die Arbeitgeber der betrieblichen Erprobung die späteren Arbeitgeber.

Das nachfolgende Diagramm 2 zeigt den Verbleib und die Abbruchquote der Teilnehmer in Abhängigkeit vom Sprachniveau.

Diagramm 2:

Verbleib und Abbruchquote aller Teilnehmer „Kommit“

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Flüchtlinge mit einem Sprachniveau besser als A2 eher zu vermitteln als geringqualifizierte deutsche Teilnehmer

Von den 187 Fällen, in welchen die Leistungsberechtigten ein Sprachniveau besser als A2 aufwiesen, waren die Teilnehmer in 57 Fällen (30 %) Deutsche³⁷ und in 130 Fällen (70 %) Nichtdeutsche. In 114 Fällen (88 %) hatten diese Nichtdeutschen einen Fluchthintergrund, in 16 Fällen (12 %) fehlte ein solcher.³⁸

In 36 von 114 Fällen (32 %), in denen die Teilnehmer einen Fluchthintergrund hatten, befanden sich die Leistungsberechtigten nach sechs Monaten in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, in zehn von 114 Fällen (9 %) in einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung. In einem Fall wurde eine selbstständige Erwerbstätigkeit von mindestens 15 Stunden/Woche aufgenommen.

³⁷ In einem Fall hatte ein Leistungsberechtigter die deutsche Staatsangehörigkeit über seine Großeltern erworben, hatte aber nur das Sprachniveau A2.

³⁸ Aufenthalt im Bundesgebiet aufgrund von Visum, Aufenthaltserlaubnis (nicht nach § 18a, 22 – 26 AufenthG), Niederlassungserlaubnis oder als Staatsangehörige innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums.

Von den 114 Leistungsberechtigten mit Fluchthintergrund brachen 31 (27 %) die Maßnahme vorzeitig ab. Hiervon nahmen 15 Leistungsberechtigte (48 %) eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf.

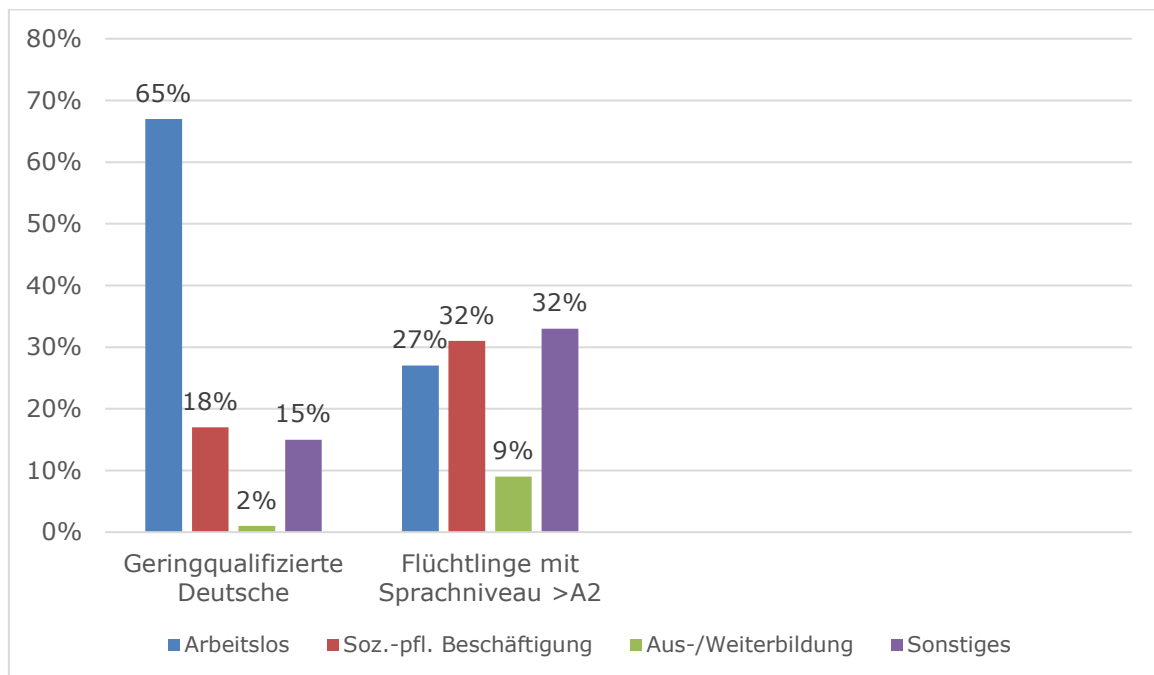
10 von 57 Leistungsberechtigten mit deutscher Staatsangehörigkeit (18 %) befanden sich nach 6 Monaten in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, in einem von 57 Fällen in einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung.

In 27 der 57 Fälle (47 %) mit einem Teilnehmer mit deutscher Staatsangehörigkeit kam es zu einem vorzeitigen Maßnahmeabbruch. Sieben Leistungsberechtigten (26 %) gelang die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Das nachfolgende Diagramm 3 zeigt den Verbleib 6 Monate nach Ende der Maßnahme unterschieden nach den geringqualifizierten deutschen Staatsangehörigen und den Teilnehmern mit Fluchthintergrund und einem Sprachniveau besser als A2. Die Fälle von Erwerbsminderung, geringfügiger Beschäftigung, der Teilnahme an einem Integrationskurs/DeuFöV, der Pflege hilfsbedürftiger Angehöriger, selbstständiger Erwerbstätigkeit oder der Teilnahme an sonstigen Maßnahmen sind unter der Rubrik „Sonstiges“ zusammengefasst dargestellt.

Diagramm 3:

Verbleib 6 Monate nach Maßnahmeende „Kommit“ bei Sprachniveau besser als A2



Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

4.3 Würdigung

Wir haben die Auffassung vertreten, dass die Maßnahme „Kommit“ ein strategisches Instrument für Leistungsberechtigte ist, die arbeiten wollen und bereits eine Arbeitsmarktnähe aufweisen.

Diese Arbeitsmarktnähe bestand bei einem Sprachniveau unter A2 allenfalls eingeschränkt im Helferbereich. Die Abbruchquote war bei diesem Personenkreis am höchsten. Die Abbruchquote wurde auch nicht durch einen nahtlosen Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kompensiert. Das Ziel der Maßnahme wurde mithin weit überwiegend nicht erreicht.

Wir haben empfohlen, die Jobcenter anzuhalten, Teilnehmer ohne nachgewiesenes Sprachniveau A2 nicht mehr in die Maßnahme „Kommit“ einmünden zu lassen. Dazu sollte in der Produktinformation auf die Verwendung eines vorgeprägten Ermessens verzichtet und die zurzeit verwendete Soll-Bestimmung durch eine Muss-Bestimmung („Es muss mindestens Sprachniveau A2 vorliegen“) ersetzt werden.

Teilnehmer mit flucht- oder migrationsbedingten Vermittlungshemmnissen und dem Sprachniveau A2 mündeten annähernd genauso häufig in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein oder nahmen eine abschlussorientierte berufliche Aus- oder Weiterbildung auf wie Teilnehmer mit dem Sprachniveau besser als A2. Nur bei der Aufnahme einer abschlussorientierten beruflichen Aus- oder Weiterbildung zeigten sich Unterschiede. Diese gelang bei einem Sprachniveau besser als A2 häufiger. Das Ziel der Maßnahme – die Integration durch Aufnahme einer auch niederschweligen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung – wird ab A2 erreicht.

Wir haben die Zielerreichung jedoch nicht eindeutig auf die Maßnahme „Kommit“ zurückführen können. Nur in wenigen Fällen war der spätere Arbeitgeber deckungsgleich mit dem Arbeitgeber der betrieblichen Erprobung. Auch in den Fällen, in denen die Maßnahme zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung abgebrochen wurde, war dies weit überwiegend nicht der Fall. Oft erfolgte die Einstellung ohne vorangegangene betriebliche Erprobung und auch in von der Branche der betrieblichen Erprobung abweichenden Tätigkeitsfeldern.

Die Motivation der Teilnehmenden war überwiegend als hoch einzuschätzen. Einen Motivationsverlust aufgrund der Dauer des Leistungsbezuges konnten wir nicht feststellen. Motivationsquelle war primär der Wunsch, durch Arbeitsaufnahme mehr Geld zu erhalten. Dieser Vorteil konnte den Teilnehmern durch die IFK problemlos vermittelt werden. Diese grundsätzlich bestehende Motivation gilt es zu nutzen und durch passgenaue Vermittlungstätigkeit zu kanalisieren.

Geringqualifizierte deutsche Staatsangehörige mündeten seltener in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ein, als die Vergleichsgruppe der Flüchtlinge mit Sprachniveau besser als A2. Dies ist auch auf die höhere Abbruchquote zurückzuführen.

Wir haben empfohlen darauf hinzuwirken, die für die Maßnahme vorgesehenen deutschen Teilnehmer besonders sorgfältig auszuwählen. Hierbei sind sämtliche bekannten Umstände zu berücksichtigen. Insbesondere ist dabei auf Motivation und das private Umfeld zu achten.

4.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat erklärt, sie teile unsere Auffassung, dass ausreichende Sprachkenntnisse für eine erfolgreiche Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erforderlich seien.

Nach Auffassung der Bundesagentur zeigten die Prüfungserkenntnisse, dass Teilnehmende mit einem Sprachniveau schlechter als A2 das Maßnahmeziel von „Kommit“ i. d. R. nicht erreichen. Dennoch sei aus Sicht der Bundesagentur eine Anpassung der Produktinformation nicht geboten. Bereits jetzt sei darin geregelt, dass die Teilnehmenden über deutsche Sprachkenntnisse verfügen müssen, die es zulassen, den Inhalten der Maßnahme zu folgen. Des Weiteren sei definiert, dass dafür in der Regel mindestens das Sprachniveau A2 vorliegen müsse. Die vom Bundesrechnungshof geprüften Fälle zeigten, dass dies von den Jobcentern entsprechend berücksichtigt und umgesetzt werde. Nur in 9 Fällen (3 %) habe kein dokumentiertes Sprachniveau A2 vorgelegen. Im Gegensatz zum Bundesrechnungshof sehe die Bundesagentur ein Zertifikat über das Sprachniveau nicht als Teilnahmevoraussetzung an. Es gebe Personengruppen, die keinen Zugang zu Integrationskursen hätten und auf andere Art und Weise Sprachkenntnisse erwerben, dies aber nicht entsprechend belegen könnten. Soweit die Integrationsfachkraft auf Grundlage des Beratungsgespräches einschätze, dass das Sprachniveau des potenziell Teilnehmenden ausreichend sei, um den Maßnahmeinhalten folgen zu können, gäbe es keinen Grund, dieser Person den Zugang zur Maßnahme zu verschließen.

Auch würde in diesen Einzelfällen den Menschen die Chance genommen, durch den Maßnahmeträger gut vorbereitet und frühzeitig in Kontakt mit Arbeitgebern zu treten, mit dem Ziel, in ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis einzumünden.

4.5 Abschließende Würdigung

Aufgrund der Stellungnahme der Bundesagentur halten wir an unserer Empfehlung, Teilnehmer ohne nachgewiesenes Sprachniveau A2 nicht mehr in die Maßnahme „Kommit“ einmünden zu lassen, nicht fest. Die Bundesagentur hat überzeugend dargelegt, dass ansonsten Personen der Zugang zur Maßnahme verschlossen bleibt, die zwar über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen, dies aber nicht entsprechend belegen können.

Auf unsere weitere Empfehlung, die für die Maßnahme vorgesehenen deutschen Teilnehmer besonders sorgfältig auszuwählen, ist die Bundesagentur in ihrer Stellungnahme nicht kontrovers eingegangen. Wir erwarten daher, dass sie unserer Empfehlung folgt und erklären die Textziffer für erledigt.

5 Betriebliche Erprobung erfolgt zu selten

5.1 Ausgangslage

Die betriebliche Erprobung ist Kern der Maßnahme „Kommit“. Sie ist unabhängig davon, ob der Teilnehmer zum Personenkreis 1 oder 2 gehört.

Die Bundesagentur koppelt die Auszahlung der zweiten Rate der vertraglich festgelegten Aufwandspauschale daran, ob eine betriebliche Erprobung durchgeführt wurde. Die bis zum 31. Dezember 2017 geschlossenen Rahmenverträge sahen vor, dass die erste Rate in Höhe von 40 % der Aufwandspauschale bei Antritt der Maßnahme fällig wurde. Die zweite Rate in Höhe von 60 % der Aufwandspauschale war nach Austritt aus der Maßnahme fällig, wenn eine betriebliche Erprobung im Umfang von mindestens **vier** Wochen durchgeführt wurde.

Für die ab dem 1. Januar 2018 geschlossenen Rahmenverträge ist vorgesehen, dass die erste Rate in Höhe von 60 % der Aufwandspauschale bei Antritt der Maßnahme fällig wird. Die zweite Rate in Höhe von 40 % der Aufwandspauschale ist nach Austritt aus der Maßnahme fällig, wenn eine betriebliche Erprobung im Umfang von mindestens **zwei** Wochen durchgeführt wurde³⁹.

5.2 Feststellung

In 61 von 265 Fällen (23 %) erfolgte keine betriebliche Erprobung. In 24 dieser 61 Fälle ist dies auf den Abbruch⁴⁰ der Maßnahme noch während der maximal vierwöchigen Einführungsphase zurückzuführen. Lässt man diese Fälle unberücksichtigt, verbleiben 37 Fälle (14 %), in denen die Bildungsträger das

³⁹ Vgl. Rahmenvertrag (nachfolgend „Vertrag“ genannt) für die Maßnahmekombination Kommit („Kümmererfunktion“ während der Maßnahmeteile im Betrieb im Rahmen des Kooperationsmodells) nach § 16 Absatz 1 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) i. V. m. § 45 SGB III Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III), §26 Besonderheiten der Vergütung.

⁴⁰ Aufgrund von Fehlzeiten des Teilnehmers, der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit über 15h/Woche, einer Arbeitsunfähigkeit von mehr als 6 Wochen oder von Sprachproblemen des Teilnehmers.

vorrangige Maßnahmeziel einer betrieblichen Erprobung der Teilnehmer verfehlten. In 54 von 265 Fällen (20 %) ist aufgrund der Falldokumentation keine gesicherte Aussage möglich, ob eine betriebliche Erprobung erfolgt ist.

Die Bildungsträger wählten teilnehmer- und maßnahmeabhängig zwischen mehrwöchigen Einzelpraktika und mehreren meist zweiwöchigen Kurzpraktika. Hierdurch lässt sich eine durchschnittliche Maßnahmendauer nicht bestimmen.

In sämtlichen geprüften Maßnahmen, die einen Rahmenvertrag bis zum 31. Dezember 2017 als Grundlage hatten, wurde entsprechend der Regelung des § 26 Absatz 1 dieser Verträge die Durchführung der betrieblichen Erprobung mit 60 % vergütet. Maßnahmen mit einem Rahmenvertrag aus dem Jahr 2018 vergüteten die betriebliche Erprobung entsprechend der neuen Fassung des § 26 Absatz 1 des Rahmenvertrags mit 40 %. Gleichzeitig wurde die Vergütung für die betriebliche Erprobung bereits nach zweiwöchigem Praktikum ermöglicht.

5.3 Würdigung

Wir haben beanstandet, dass die Maßnahme im Fall fehlender betrieblicher Erprobung einem kostenintensiven, langen Bewerbungstraining gleicht.

Wir haben die Auffassung vertreten, dass ein reines Bewerbungstraining zum Preis der ersten Rate der einmaligen Aufwandspauschale einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit⁴¹ darstellt. Hat die IFK begründete Zweifel, dass es aufgrund unrealistischer Berufswünsche, gesundheitlicher Einschränkungen, unzureichender Sprachkenntnisse oder der bisher gezeigten Motivation nicht zu einer betrieblichen Erprobung kommen wird, dürfen die Teilnehmer nicht ungeprüft in die Maßnahme einmünden. In diesem Fall haben wir empfohlen, von vorneherein auf günstigere kürzere Maßnahmen⁴² auszuweichen. Auch die Einschaltung des Berufspsychologischen Services der Bundesagentur zur Feststellung von Deutschkenntnissen oder der Durchführung von Berufswahltests bietet sich in diesen Fällen an. Sollten sich die Zweifel dort nicht erhärten, kann eine Einmündung in die Maßnahme „Kommit“ mit einer verkürzten Eingangsphase erfolgen.

⁴¹ § 7 Absatz 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung, § 3 Absatz 1 Satz 4 SGB II.

⁴² Z. B. die Maßnahme Bewerbercenter mit einer individuellen Teilnahmedauer je nach Förderbedarf zwischen einem Tag und maximal zwei Wochen.

Wir waren der Auffassung, dass mit der neuen Fassung von § 26 Absatz 1 des Rahmenvertrages die Dauer der betrieblichen Erprobung von **mindestens** vier Wochen auf **mindestens** zwei Wochen herabgesetzt wurde.

Wir haben daher empfohlen, § 26 Absatz 1 des Rahmenvertrages anzupassen. In der Rückkehr zur alten Fassung haben wir einen stärkeren finanziellen Anreiz für die Bildungsträger gesehen, eine vierwöchige betriebliche Erprobung durchzuführen. Auch haben wir ein vierwöchiges Praktikum eher als geeignet angesehen, Integrationsfortschritte im sprachlichen und beruflichen Bereich zu erzielen, als ein zweiwöchiges. Ein weiteres Argument haben wir in der möglichen Kostenreduzierung im Falle einer Unterauslastung gesehen, da in diesem Fall nur die dann geringere erste Rate von 40% der einmaligen Aufwandspauschale zu zahlen ist.

5.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme hervorgehoben, dass die betriebliche Erprobung das Kernelement von „Kommit“ bilde. Daher hätten die Jobcenter darauf hinzuwirken, dass Maßnahmeteile beim Arbeitgeber absolviert und durch die Integrationsfachkräfte hinreichend dokumentiert werden. Nach den in der Produktinformation zu „Kommit“ festgelegten Regelungen betrage die Dauer der betrieblichen Erprobung mindestens vier Wochen. Lediglich bei der Vergütung werde darauf verwiesen, dass die zweite Rate der Aufwandspauschale nach Austritt des Teilnehmers aus der Maßnahme gezahlt werde. Dies sei jedoch nur der Fall, wenn eine betriebliche Erprobung von mindestens zwei Wochen stattgefunden habe. Die daraus abgeleitete Schlussfolgerung, dass die betriebliche Erprobung auf Grundlage des neuen Rahmenvertrages auf zwei Wochen verkürzt worden sei, sei daher nicht zutreffend. Vielmehr müsse der Träger auch nach der Neufassung von § 26 Absatz 1 des Rahmenvertrages ein mindestens vierwöchiges Praktikum bereitstellen⁴³. Nur in Fällen, in welchen der Träger einen Abbruch durch den Teilnehmenden nach mindestens zwei Wochen nicht zu vertreten habe, werde bei einem kürzeren Praktikum die zweite Rate in voller Höhe gezahlt.

⁴³ Welches sich ggf. aus mehreren kürzeren betrieblichen Erprobungsphasen zusammensetzen könne.

Die Intention für die ursprüngliche Vergütungsregelung (1. Rate 40% nach Eintritt in die Maßnahme; 2. Rate 60% nach individuellem Austritt des Teilnehmenden aus der Maßnahme) sei als Anreiz und Steuerungselement gedacht gewesen, den Schwerpunkt der Maßnahme für Träger in die Begleitung der betrieblichen Erprobung („Kümmererfunktion“) zu legen. Nach der ersten Ausschreibungswelle habe sich jedoch herausgestellt, dass dies zu sehr hohen Maßnahmepreisen geführt habe. Die Anpassung des Rahmenvertrages (1. Rate 60 %; 2. Rate 40 %) habe das Ziel gehabt, wirtschaftlichere Angebotspreise zu erzielen.

Auf Grundlage aktueller Auswertungen zur Entwicklung der Maßnahmepreise und der rechtskreisübergreifenden gesunkenen Inanspruchnahme von „Kommit“ prüfe die Bundesagentur weitere Anpassungen der Vertrags- und Vergütungsregelungen.

5.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesagentur verdeutlichen, dass sie weiterhin an einer mindesten vierwöchigen betrieblichen Erprobung festhält. Diese sei auch Voraussetzung, dass ein Träger den Zuschlag für die Durchführung einer „Kommit“-Maßnahme erhalte und sei durch die Integrationsfachkräfte nachzuhalten und hinreichend zu dokumentieren.

Die Erläuterung, dass „nur in Fällen, in welchen der Träger einen Abbruch durch den Teilnehmenden nach mindestens 2 Wochen nicht zu vertreten habe, bei einem kürzeren Praktikum die zweite Rate in voller Höhe gezahlt werde“, haben wir aus § 26 Absatz 1 des Rahmenvertrages nicht eindeutig herausgelesen. Dies führte in unserer vorläufigen Würdigung zu einer anderen Einschätzung. Hieran halten wir nicht fest.

Ebenso gingen wir, wie zunächst die Bundesagentur, davon aus, dass die ursprüngliche Vergütungsregelung (1. Rate 40 % nach Eintritt in die Maßnahme; 2. Rate 60 % nach individuellem Austritt des Teilnehmenden aus der Maßnahme) einen stärkeren finanziellen Anreiz für die Bildungsträger bietet, eine längere betriebliche Erprobung durchzuführen und damit ihrer „Kümmererfunktion“ besser gerecht zu werden.

Vor dem Hintergrund, dass die Bundesagentur die Regelungen des Rahmenvertrages aus Gründen der Wirtschaftlichkeit angepasst hat, um den sehr hohen Maßnahmepreisen der ersten Ausschreibungswelle entgegenzuwirken, sehen wir von unserer Empfehlung ab, zu der alten Fassung des Rahmenvertrages zurückzukehren.

Die von der Bundesagentur angekündigte Prüfung weiterer Anpassungen der Vertrags- und Vergütungsregelungen im Hinblick auf die gesunkene Inanspruchnahme von „Kommit“ halten wir für sachgerecht. Wir schließen die Textziffer hiermit ab.

6 Maßnahmeabbruch, Fehlzeiten und Sanktionen

6.1 Ausgangslage

Die Leistungsberechtigten verletzen ihre Pflichten, wenn sie sich trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen oder deren Kenntnis weigern, in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen⁴⁴ oder eine zumutbare Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit nicht antreten, abbrechen oder Anlass für den Abbruch geben.⁴⁵ Dies gilt nicht, wenn sie einen wichtigen Grund für ihr Verhalten darlegen und nachweisen.⁴⁶ Bei einer Pflichtverletzung mindert sich der Anspruch auf Arbeitslosengeld II.⁴⁷

Die Bildungsträger sind grundsätzlich verpflichtet, bei einem unentschuldigten Fehlen das Jobcenter unverzüglich, spätestens am darauffolgenden Tag, zu informieren.⁴⁸

6.2 Feststellung

Fehlzeiten zu selten kommuniziert und thematisiert

In 107 von 265 Fällen (40 %) wurden unentschuldigte Fehlzeiten in VerBIS oder dem Bildungsträgerbericht dokumentiert. In 42 von 265 Fällen (16 %) lässt die Falldokumentation nicht erkennen, ob es zu unentschuldigten Fehlzeiten gekommen ist.

⁴⁴ § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB II.

⁴⁵ § 31 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 SGB II.

⁴⁶ § 31 Absatz 1 Satz 2 SGB II.

⁴⁷ § 31a SGB II.

⁴⁸ Leistungsbeschreibung, B.1.6 Durchführung der Maßnahme – Teilnehmerbezogene Berichte.

In 60 von 107 Fällen (56 %), in denen es zu unentschuldigtem Fehlzeiten kam, war der Falldokumentation eine Information des Bildungsträgers an das Jobcenter hierüber außerhalb des abschließenden Bildungsträgerberichts nicht zu entnehmen. Unklar blieb in diesem Zusammenhang, ob die Bildungsträger gegen ihre Informationspflicht verstießen oder deren Meldung durch die Integrationsfachkraft nicht dokumentiert wurde.

In 48 dieser 60 Fälle (80 %) vermerkte die IFK die unentschuldigtem Fehlzeiten in VerBIS nicht. In 23 dieser 48 Fälle (48 %) fand ein Abschlussgespräch statt. Die Fehlzeiten wurden auch nicht im Vermerk über das Abschlussgespräch notiert. Es ist daher davon auszugehen, dass die im Bildungsträgerbericht vermerkten unentschuldigtem Fehlzeiten im abschließenden Beratungsgespräch mit der IFK nicht thematisiert wurden.

Fehlzeiten durch Jobcenter nicht sanktioniert

Sanktionsverfahren leiteten die Jobcenter ausschließlich ein, wenn die unentschuldigtem Fehlzeiten zu einem Maßnahmeabbruch geführt hatten.

Die Jobcenter nahmen hierbei einen Maßnahmeabbruch aufgrund von Fehlzeiten unter unterschiedlichen Voraussetzungen an. Bei den meisten Jobcentern (Jobcenter C, D und E) erfolgte zunächst eine Kontaktaufnahme durch den Bildungsträger parallel zu einer Einladung durch die IFK. Unterblieb eine Rückmeldung oder setzten sich die Fehlzeiten trotz der dort ausgesprochenen Abmahnung weiter fort, führte dies zum Maßnahmeabbruch. Bei Jobcenter A erfolgte die Einladung durch die IFK erst nach dem erfolglosen Kontaktversuch des Bildungsträgers. Bei Jobcenter B gingen dem Maßnahmeabbruch zunächst ein klärendes Gespräch und zwei Abmahnungen durch den Bildungsträger voraus, bevor es zur ersten Anhörung durch das Jobcenter kam.

In den wenigsten Fällen mahnten die hiermit beauftragten Bildungsträger sämtliche unentschuldigtem Fehlzeiten konsequent ab. Die Anzahl der eine Abmahnung auslösenden unentschuldigtem Fehlzeiten unterschied sich von Fall zu Fall und unterlag keiner klaren Regelung.

Fehlzeitenbedingter Maßnahmeabbruch zu selten sanktioniert

In 61 von 265 Fällen (23 %) brachen Teilnehmer die Maßnahme vorzeitig ab, ohne dass es der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung diene.

In 26 dieser 61 Fälle (43 %) wurde die Maßnahme aufgrund sanktionsrelevanter Fehlzeiten abgebrochen. In 11 dieser 26 Fälle (42 %) leiteten die Jobcenter keine Sanktionsverfahren ein. In 7 von 15 Fällen (47 %) sanktionierten die Jobcenter das Fehlverhalten der Leistungsberechtigten. In den 8 Fällen, in denen auf eine Sanktion verzichtet wurde, war nur in zwei Fällen ein wichtiger Grund hierfür dokumentiert.

Fallbeispiel 4:

Jobcenter D

Laut Bildungsträgerbericht machte der Leistungsberechtigte bereits zu Beginn der Maßnahme sehr deutlich, dass er keinerlei Interesse an der Maßnahme, erst recht nicht am Maßnahmeziel – der Vermittlung in Arbeit – hatte. Er zeigte sich äußerst desinteressiert und motivationslos gegenüber allen Maßnahmeinhalten. Der Bildungsträger brach die Maßnahmeteilnahme aufgrund von 14 unentschuldigten Fehltagen Ende Januar 2019 ab. Das Jobcenter zog die Einleitung von Sanktionen zwar in Betracht, verfolgte das Fehlverhalten aber bis zum Erhebungszeitraum nicht erkennbar.

6.3 Würdigung

Wir haben darauf hingewiesen, dass die beauftragten Bildungsträger unentschuldigte Fehlzeiten konsequenter hätten abmahnen müssen. Für uns war zudem unverständlich, dass die Jobcenter in 42 % der sanktionsrelevanten Fälle kein Sanktionsverfahren einleiteten. Wir haben beanstandet, dass Jobcenter gegen den zentralen Grundsatz des Forderns gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 SGB II verstoßen, wenn sie das im Fallbeispiel 4 aufgezeigte Verhalten von Leistungsberechtigten dulden.

Sanktionen dienen dazu, die Leistungsberechtigten zu einer künftigen Maßnahmeteilnahme zu bewegen. Die Leistungsberechtigten sollen zudem an die Regelungen zur Krankmeldung und Abmeldung während einer Beschäftigung gewöhnt werden. Dies ist kein Selbstzweck. In der späteren Beschäftigung, insbesondere in der Probezeit, droht bei unentschuldigten Fehlzeiten der Verlust des Arbeitsplatzes. Auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019, Az. 1 BvL 7/16, sind Sanktionen grundsätzlich zulässig.

Die Jobcenter müssen künftig intensiver als bisher prüfen, ob unentschuldigte Fehlzeiten von Maßnahmeteilnehmern die Voraussetzungen für eine Sanktionierung erfüllen. Außerdem sollten sie die Fehlzeiten in Abschluss- oder ad hoc- Beratungsgesprächen thematisieren. Hierfür ist es erforderlich, dass

die IFK die Bildungsträgerberichte rechtzeitig erhält und auf Informationen über unentschuldigte Fehlzeiten prüft. Dies ist gerade dann besonders erforderlich, wenn der Bildungsträger während der Maßnahme unentschuldigte Fehlzeiten nicht kommunizierte.

Wir haben empfohlen, dass die Jobcenter die Bildungsträger anhalten, ihrer vertraglich geschuldeten Mitteilungspflicht über Fehltage nachzukommen und unentschuldigte Fehltage konsequent abzumahnen. Die Jobcenter sind anzuhalten, Fehltage in VerBIS lückenlos zu dokumentieren. Zudem sollten die Jobcenter künftig intensiver als bisher prüfen, ob unentschuldigte Fehlzeiten von Maßnahmeteilnehmern die Voraussetzungen für eine Sanktion erfüllen und gebotene Sanktionen konsequent durchsetzen.

6.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie stimme mit uns darin überein, dass die Bildungsträger unentschuldigte Fehltage konsequent abmahnen und die Jobcenter unverzüglich darüber informieren müssen.

Aus den Jobcentern A und C werde berichtet, dass das vereinbarte Verfahren mit dem Träger erneut besprochen und darauf hingewirkt wurde, dass dieser künftig seinen Informationspflichten an das Jobcenter zeitnah und umfänglich nachkomme. Im Jobcenter D werde der Einhaltung der Vertragspflichten durch die Umorganisation der Maßnahmebetreuung nachgegangen.

Die Bundesagentur stimme auch unserer Auffassung zu, dass die Jobcenter intensiv prüfen müssen, ob unentschuldigte Fehlzeiten die Voraussetzungen für eine Sanktion erfüllen. Bei Vorliegen der Voraussetzungen seien Sanktionen unter Berücksichtigung der Spruchpraxis der örtlichen Sozialgerichte durchzusetzen. Die Nachhaltung dieses Handelns der Integrationsfachkräfte sei Bestandteil der lokalen Fachaufsicht und würde von den Jobcentern entsprechend verfolgt. So plane das Jobcenter C das UFA-Tool MAT um eine Frage zum Thema Fehlzeiten und Maßnahmeabbruch zu ergänzen.

6.5 Abschließende Würdigung

Die Ausführungen der Bundesagentur zeigen, dass sie unseren Beanstandungen umfassend zustimmt und ebenfalls Handlungsbedarf sieht. Die seitens der Jobcenter eingeleiteten und geplanten Maßnahmen lassen erwarten, dass zukünftig die Einhaltung der Vertragspflichten durch den Maßnahmeträger

gewährleistet ist und Pflichtverletzungen der Teilnehmenden sanktioniert werden.

Damit schließen wir die Textziffer ab.

7 Teilnahmebegleitung und Absolventenmanagement fehlerhaft und unvollständig

7.1 Ausgangslage

Nach der Weisung der Bundesagentur zu Maßnahmen bei einem Träger⁴⁹ ist eine Maßnahmeteilnahme grundsätzlich mit einer Einladung gem. § 309 SGB III kurzfristig nach Maßnahmeende zu verbinden. Dabei sind das Maßnahmergebnis zu besprechen, der teilnehmerbezogene Bildungsträgerbericht auszuwerten und Folgeaktivitäten abzuleiten.

Die geprüften Jobcenter hatten folgende individuelle Vorgaben für das Kontakt- und Absolventenmanagement:

Tabelle 1

Vorgaben Kontakt- und Absolventenmanagement

Jobcenter	Vorgaben
A	Das Abschlussgespräch hat innerhalb von 10 Tagen nach Maßnahmeende zu erfolgen.
B	Das Abschlussgespräch hat innerhalb von 1 Woche nach Maßnahmeende zu erfolgen.
C	Das Abschlussgespräch hat innerhalb von 5 Tagen nach Maßnahmeende zu erfolgen.
D	Das Abschlussgespräch hat innerhalb von 2 Wochen nach Maßnahmeende zu erfolgen.
E	Das Abschlussgespräch hat innerhalb von 10 Werktagen nach Maßnahmeende zu erfolgen.

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Gemäß der in sämtlichen geprüften Jobcentern verwendeten Leistungsbeschreibung⁵⁰ ist der teilnehmerbezogene Bildungsträgerbericht bei Abbruch innerhalb einer Woche, sonst spätestens am letzten Tag der individuellen Zuweisungsdauer vorzulegen, da dann der VerBIS-Zugriff endet. Die

⁴⁹ Bundesagentur, 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: 1. April 2019, Teil 2, V.45.08.

⁵⁰ Leistungsbeschreibung, B.1.6 Durchführung der Maßnahme – Teilnehmerbezogene Berichte.

teilnehmerbezogenen Bildungsträgerberichte sind ausschließlich in elektronischer Form über das System VerBIS zu übermitteln.⁵¹ Wird der teilnehmerbezogene Bildungsträgerbericht nicht fristgemäß vorgelegt, handelt es sich um einen Qualitätsmangel. Der Eingang dieses Bildungsträgerberichtes ist entsprechend der gesetzten Frist in den Vergabeunterlagen zu überwachen und ggf. einzufordern.⁵²

7.2 Feststellungen

Unzureichende Teilnahmebegleitung

In 61 von 265 Fällen (23 %) erfolgte während der Maßnahme weder ein dokumentiertes Gespräch mit den Teilnehmern noch mit dem Bildungsträger. Dies widersprach der Leistungsbeschreibung, wonach „die Zuweisung in die Maßnahme den Bedarfsträger nicht aus der Verantwortung (entlässt), den Eingliederungsprozess zu begleiten“.

Abschlussgespräch im Jobcenter zu selten oder verspätet

Wir stellten fest, dass die IFK in 151 von 265 Fällen (57 %) ein Abschlussgespräch mit den Maßnahmeabsolventen geführt haben.⁵³

In 62 dieser 151 Fälle (41 %) führten die IFK das Abschlussgespräch nicht in dem von ihren internen Vorgaben gesteckten Zeitrahmen. In 16 dieser 151 Fälle (11 %) führten sie es bereits vor Abschluss der Maßnahme.

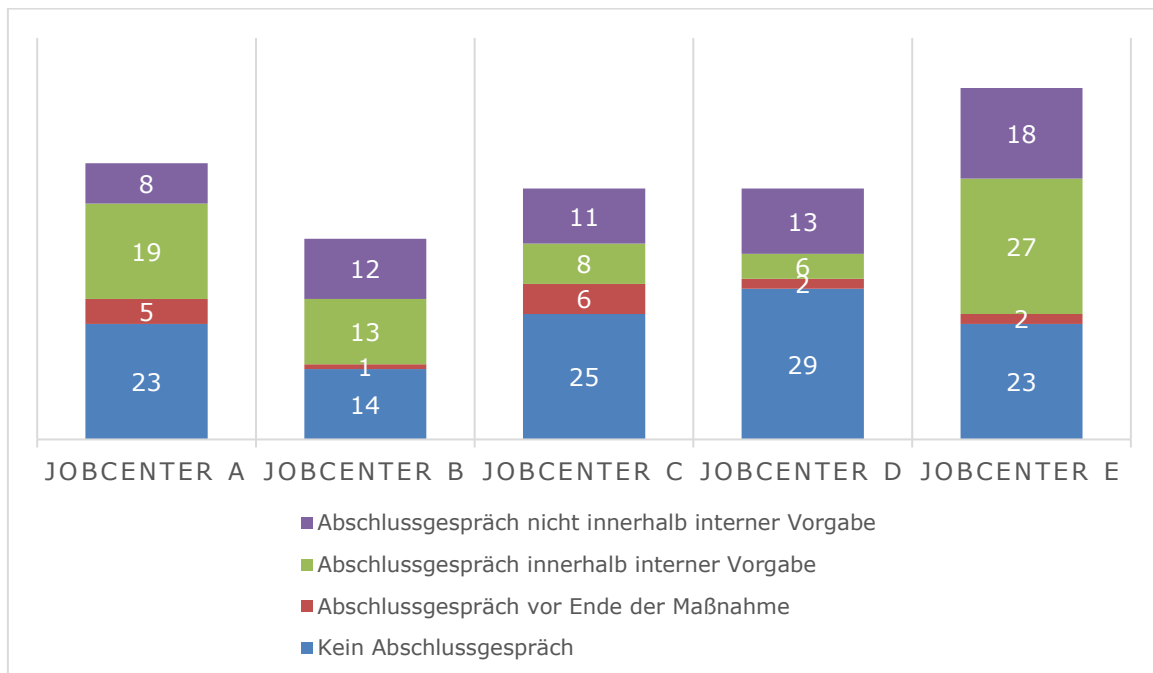
Das nachfolgende Diagramm 4 zeigt anhand der geprüften 265 Fälle, wie die IFK ihre Vorgaben zum Absolventenmanagement umsetzten.

⁵¹ Leistungsbeschreibung, B.1.6 Durchführung der Maßnahme – Teilnehmerbezogene Berichte.

⁵² Bundesagentur, 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: 1. April 2019, Teil 2, V.45.14.

⁵³ In 41 von 265 Fällen (15 %) wurde auf ein Abschlussgespräch mit der Absicht verzichtet, durch diesen Termin und etwaige Terminkonflikte die gerade aufgenommene sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nicht zu gefährden.

Diagramm4:

Umsetzung Kontakt- und Absolventenmanagement⁵⁴

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Teilnehmer ohne Abschlussgespräch in Folgemaßnahme eingemündet

In 21 von 265 Fällen (8 %) mündeten die Leistungsberechtigten innerhalb von 6 Monaten nach Maßnahmeende in eine neue Maßnahme ein, ohne dass in einem Abschlussgespräch der Inhalt der Maßnahme „Kommit“ thematisiert worden war.

Abschließender Bildungsträgerbericht fehlt, verspätet oder nicht ausgewertet

In 55 von 265 Fällen (21 %) war in VerBIS oder der eAkte kein abschließender Bildungsträgerbericht hinterlegt. Es war nicht ersichtlich, dass die Jobcenter die Bildungsträgerberichte von den Bildungsträgern nachgefordert hatten.

In 30 von 265 Fällen (11 %) war der Bildungsträgerbericht bereits vor Ende der Maßnahme in VerBIS hinterlegt.

In 112 von 265 Fällen (42 %) lag der Bildungsträgerbericht nicht innerhalb der vorgesehenen Frist⁵⁵ vor. In 26 Fällen mussten die IFK daher das Abschlussgespräch ohne Bildungsträgerbericht führen, weshalb dieser vor dem Gespräch

⁵⁴ In „Kein Abschlussgespräch“ enthaltene Verzichte auf Abschlussgespräche: Jobcenter A (5), B (10), C (6), D (9) und E (11).

⁵⁵ Laut Leistungsbeschreibung spätestens am letzten Tag der Zuweisungsdauer.

weder ausgewertet noch mit den Leistungsberechtigten erörtert werden konnte.

Die Inhalte der Bildungsträgerberichte variierten sehr. Sie enthielten teilweise ausschließlich Eintragungen über das Erreichen des Maßnahmeziels sowie Benachrichtigungen über Fehlzeiten. Detaillierte Ausführungen der Bildungsträger über Art und Ablauf der betrieblichen Erprobung fanden sich nicht lückenlos. Dies war stark bildungsträgerabhängig. Einige Bildungsträger ergänzten den Bildungsträgerbericht durch Gesprächsprotokolle oder Qualifizierungs- und Eingliederungspläne. Hierzu waren sie vertraglich nicht verpflichtet.

Wir stellten fest, dass die IFK in einer Vielzahl von Fällen keine Erkenntnisse aus den abschließenden Bildungsträgerberichten dokumentierten. Selbst ausführliche Bildungsträgerberichte waren häufig nicht Gegenstand der Abschlussgespräche nach Maßnahmeende.

Auch änderte sich die Integrationsprognose in 151 von 265 Fällen (56 %) durch die Teilnahme an der Maßnahme nicht. Nur in 61 von 265 Fällen (23 %) wurde nach Ende der Maßnahme die Beendigung oder Beseitigung eines Vermittlungshemmnisses dokumentiert.

Fallbeispiel 5:

Jobcenter A

Das Jobcenter wies den Leistungsberechtigten der Maßnahme auf Drängen des Bildungsträgers zu. Zuvor war der Leistungsberechtigte einer anderen Maßnahme dieses Trägers zugewiesen. Ein gesondertes Beratungsgespräch vor Beginn der Maßnahme hatte nicht stattgefunden. Im Beratungsgespräch nach Ende der Maßnahme thematisierte die Integrationsfachkraft die Maßnahme nicht. Sie hinterfragte auch die fehlende betriebliche Erprobung nicht, sondern merkte den Leistungsberechtigten umgehend für die nächste Maßnahme „KomBer“ vor.

Folgeintegrationsaktivitäten zu selten

In 210 von 265 Fällen (79 %) mündeten die Leistungsberechtigten nicht direkt im Anschluss an die Maßnahme in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung/Ausbildung ein.

In 83 dieser 210 Fälle (40 %) unterbreiteten die Jobcenter den Leistungsberechtigten innerhalb von sechs Monaten nach Maßnahmeende weder einen Vermittlungsvorschlag noch händigten sie einen Aktivierungs- und Vermittlungs- oder Bildungsgutschein aus.

7.3 Würdigung

Wir haben darauf hingewiesen, dass ein qualifiziertes und konsequentes Teilnehmer- und Absolventenmanagement Grundlage für eine schnelle und möglichst nachhaltige Integration von Teilnehmern ist. Vor diesem Hintergrund haben wir es für erforderlich gehalten, dass die IFK die Vorgaben zur Teilnahmebegleitung und zum Absolventenmanagement einhalten. In ihren Beratungsgesprächen müssen sie die Maßnahme thematisieren. Nur so können sie die Wirksamkeit der Maßnahme sowohl insgesamt als auch für einzelne Leistungsberechtigte gezielt hinterfragen. Im Fallbeispiel 5 wurde dies versäumt.

Ohne ein baldiges Abschlussgespräch nutzt die IFK die neu erworbenen Erkenntnisse und die individuellen Veränderungen der Leistungsberechtigten nicht oder zu spät für den weiteren Eingliederungsprozess. Die Integrationsstrategie bleibt auf dem Stand vor Antritt der Maßnahme; der Maßnahmeerfolg wird dadurch gefährdet. Das Absolventenmanagement muss Vorrang vor dem Bestreben haben, den Leistungsberechtigten durch rasche Einmündung in eine Folgemaßnahme in der Arbeitslosenstatistik nicht in Erscheinung treten zu lassen. Zur Verbesserung des Absolventenmanagements müssen die Jobcenter auf eine konsequente Fachaufsicht hinwirken.

Fehlende, unvollständige oder nicht detailliert ausgefüllte Bildungsträgerberichte unterstützen die Integrationsarbeit der Jobcenter nicht. Die IFK können mit rudimentären Ausführungen (z. B. erfolgreiche Teilnahme) keine Erkenntnisse für den weiteren Integrationsprozess gewinnen. Die Träger sind laut Leistungsbeschreibung verpflichtet, die Aktivitäten und deren Ergebnis für jeden Teilnehmer in einem Bildungsträgerbericht zu erfassen. Kommen die Träger dieser Pflicht nicht nach, verletzen sie damit die vertraglich vereinbarten Bedingungen. Die Jobcenter müssen darauf achten, dass die übersandten Bildungsträgerberichte ausführlich und nützlich für den weiteren Eingliederungsprozess sind. Insbesondere auf die genaue Dokumentation der betrieblichen Erprobung ist hierbei Wertzulegen.

Durch den Verzicht auf Folgeintegrationsaktivitäten in Form von Vermittlungsvorschlägen oder Gutscheinen nahmen die IFK bei 40 % der Fälle in Kauf, dass sich der Integrationsprozess sowohl in die Gesellschaft als auch in das Arbeitsleben stark verzögert. Dies sollte insbesondere bei der Personengruppe der

Geflüchteten vermieden werden. Dem müssen die Jobcenter durch eine konsequente Fachaufsicht entgegenwirken.

7.4 Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie bewerte das Absolventenmanagement als erfolgskritisch. Unstreitig sei es die gesetzliche Aufgabe der Jobcenter, die Kunden kontinuierlich zu betreuen und zu beraten. Entsprechend sei der Integrationsprozess in den Jobcentern im 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit geregelt und gestaltet. Dieses verpflichte die Integrationsfachkräfte, für Teilnehmende an qualifizierenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ein zeitnahes Absolventenmanagement durchzuführen sowie die vereinbarten Handlungsstrategien und hinzugetretene Fähigkeiten und Kenntnisse zu aktualisieren.

Die Bundesagentur wisse, dass die Maßnahmeträger ihren vertraglichen Pflichten im Hinblick auf die Berichterstellung nicht immer vollumfänglich nachkommen. Die Auswertung der teilnehmerbezogenen Berichte und ein zeitnahes Gespräch mit den Teilnehmern sei jedoch wesentliche Grundlage für die weitere individuelle Integrationsarbeit.

Deshalb stünde das Absolventenmanagement auch im Fokus der Qualitätssicherung und sei Bestandteil der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung. Diese Methode werde derzeit – unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus den bisherigen verlaufsbezogenen Kundenbetrachtungen – weiterentwickelt. Abschließend hat die Bundesagentur mitgeteilt, dass die Beanstandungen im Fallbeispiel 5 gemeinsam mit dem Jobcenter ausgewertet und besprochen worden seien. Der Maßnahmewechsel sei in Abstimmung mit allen Beteiligten erfolgt.

7.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat in angemessener Weise auf unsere Beanstandungen reagiert. Die Weiterentwicklung der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung sehen wir positiv. Sie ist geeignet, die der Maßnahme nachgehende Teilnehmerbetreuung zu verbessern. Wie die Bundesagentur halten wir das Thema Absolventenmanagement für „erfolgskritisch“. Deshalb werden wir durch künftige Prüfungen nachhalten, ob die angekündigten Maßnahmen wirksam sind.

Mit diesem Hinweis schließen wir die Textziffer ab.

Das Prüfungsverfahren ist damit abgeschlossen

Romers

Rammoser