



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Defizite und Handlungsmöglichkeiten beim Integrationsprozess arbeitsloser Frauen im Bürgergeldbezug

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 0002386

13. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	6
2	Störungen und Stellschrauben beim Integrationsprozess arbeitsloser Frauen	7
2.1	Sachverhalt	7
2.1.1	Viele Integrationshemmnisse bei arbeitslosen Frauen	7
2.1.2	Fehlende oder unzureichende Betreuung der Jobcenter	8
2.1.3	Weniger Beschäftigungsaufnahmen bei Frauen als bei Männern	11
2.1.4	Wichtigste Stellschrauben für Arbeitsaufnahmen: Berufsabschlüsse und umfassende Betreuung durch Jobcenter	13
2.2	Würdigung	13
2.3	Empfehlungen	15
2.4	Stellungnahme des BMAS	15
2.5	Abschließende Bewertung	15
3	Ziele der Jobcenter zu den arbeitslosen Frauen weiterentwickeln	16
3.1	Sachverhalt	16
3.2	Würdigung	19
3.3	Empfehlungen	20
3.4	Stellungnahme des BMAS	20
3.5	Abschließende Bewertung	21
4	Fazit	22

Abkürzungsverzeichnis

B

BA Bundesagentur für Arbeit

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales

I

IQ *Entwicklung der Integrationsquoten*

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

Jobcenter zKT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

SGB2§48aFKV *Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch*

T

Tz Textziffer

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte in den letzten Jahren mehrfach die Unterstützung arbeitsloser Frauen durch die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter gE). Schwerpunkte waren die Beratung, die Fördermaßnahmen und die Vermittlungsarbeit. Zuletzt hatte er hierzu Daten aus dem Jahr 2023 (alle 578 000 arbeitslosen Frauen) und dem Mai 2024 (alle 588 000 arbeitslosen Frauen) ausgewertet. Außerdem hatte er 84 der 300 Jobcenter gE im Jahr 2023 zur Einbettung der Zielgruppe in ihre Geschäftspolitik befragt. Er stellt nachfolgend seine wesentlichen Erkenntnisse dar und empfiehlt, diese künftig bei der Unterstützung arbeitsloser Frauen zu berücksichtigen. Der vorliegende abschließende Bericht berücksichtigt die Stellungnahme des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS).

- 0.1 In seinen Prüfungen wies der Bundesrechnungshof wiederholt auf die zahlreichen Integrationshemmnisse der arbeitslosen Frauen hin. Arbeitslose Frauen hatten oftmals keine Berufsabschlüsse, keine Berufserfahrungen oder gesundheitliche Probleme. Auch verringerten fehlende Deutschkenntnisse und unzureichende Möglichkeiten der Kinderbetreuung die Erwerbsperspektiven.

Trotz rechtlicher Vorgaben zur Gleichstellung und Mindestförderung der Frauen waren die Integrationsprozesse in den Jobcentern deutlich stärker auf Männer ausgerichtet. Die Betreuung und Beratung der Frauen war vielfach unsystematisch oder unterblieb ganz. Integrationshemmnisse konnten so nicht abgebaut werden. Frauen erhielten weniger Förderung und Jobangebote. Hierzu trugen zum Teil tradierte Rollenbilder bei. Diese Fehler und Versäumnisse sind mitursächlich für die – im Vergleich zu Männern – um 40 % niedrigeren Erwerbsaufnahmen von Frauen im SGB II, für längere Bürgergeldbezüge und abnehmende Integrations- und Teilhabeperspektiven.

Durch intensivere Beratung und Qualifizierung lassen sich die Erwerbschancen der arbeitslosen Frauen unmittelbar verbessern. Qualifizierte Frauen und Männer nehmen ähnlich häufig Erwerbstätigkeiten auf. Qualifikation fördert so auch die gesetzlich von den Jobcentern geforderte Gleichbehandlung von Frauen und Männern im Bürgergeldbezug und ist die wesentliche Stellschraube im Integrationsprozess. Zudem bleiben Frauen zumeist länger als Männer in der Beschäftigung. Davon profitieren nicht nur sie und die um weitere Beratungen und Qualifizierungsausgaben entlasteten Jobcenter. Auch der Bund und die Kommunen profitieren bei Beschäftigungsaufnahmen: Durch anrechenbare Erwerbseinkommen sinken längerfristig die Bürgergeldausgaben, im Schnitt um 5 600 Euro pro Bedarfsgemeinschaft und Jahr. Überdies könnte der Bund von erhöhten Einnahmen profitieren (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge).

Das BMAS hat die beschriebenen Defizite bestätigt. Es hat auf bereits bestehende Aktivitäten der Fachaufsicht zur Verbesserung der Qualität der Integrationsarbeit hingewiesen. Vermittlungsaktivitäten seien bei Frauen mit hohen Integrationsperspektiven geboten. Den vom Bundesrechnungshof vorgeschlagenen „best-practice-Austausch“ zum Umgang mit tradierten Rollenbildern habe es umgesetzt. Hierzu gebe es auch

Schulungen. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Aktivitäten. Er bleibt aber dabei, dass sie nicht ausreichen, um gezielt die Situation der Frauen zu verbessern. Auch bei arbeitsmarktfernen Frauen hält er Vermittlungsaktivitäten für erforderlich. Hierfür hat der Gesetzgeber explizit Förderinstrumente zur Erwerbsbeteiligung marktferner Leistungsberechtigter geschaffen. (Nummer 2)

- 0.2 Die Ziele der Jobcenter sind unzureichend auf die Gruppe der arbeitslosen Frauen ausgerichtet. Die hierzu im Jahr 2023 befragten Jobcenter hatten häufig keine Ziele zur Überwindung der Arbeitslosigkeit von Frauen benannt oder diese verfehlt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen, mit den Ländern und der Bundesagentur für Arbeit (BA) noch stärker auf Frauen ausgerichtete, ambitionierte Ziele in die jeweiligen Zielvereinbarungen aufnehmen und diese nachhalten. Dazu gehören spezifische Zielwerte für die Integration von Frauen, aber auch Ziele zur Beratung und Aktivierung von Frauen.

Das BMAS hat mitgeteilt, der Bund-Länder-Ausschuss (SGB II) wolle das SGB II-Zielsteuerungssystem weiterentwickeln. Prozessdaten lägen hingegen nicht für Jobcenter gE und zKT in valide vergleichbarer Form vor. Prozessziele wie Beratungs- und Förderquoten bei Frauen kämen daher nicht für das SGB II-Zielsteuerungssystem in Frage. Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass es gelingen muss, die unterschiedlichen Prozessdaten aller Jobcenter vergleichbar zu machen. Nicht vergleichbare Daten der Jobcenter gE und zKT können die Aussagekraft des SGB II-Zielsteuerungssystems nicht nur bei Frauen im SGB II, sondern bei allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einschränken. (Nummer 3)

- 0.3 Die Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes weisen insgesamt darauf hin, dass das BMAS und die Jobcenter derzeit das Arbeitsmarktpotenzial der arbeitslosen Frauen nicht bestmöglich ausschöpfen. Frauen werden insbesondere zu wenig gefördert und qualifiziert. Dies ist auch auf fehlende, nicht ambitionierte und zu wenig auf die spezifische Arbeitsmarktsituation von Frauen ausgerichtete Ziele der Jobcenter zurückzuführen. Folge ist eine Integrationsquote, die deutlich unter denen der arbeitslosen Männer liegt. Die Jobcenter müssen verstärkt Integrationshemmnisse der arbeitslosen Frauen beseitigen. Erforderlich ist eine gezielte Unterstützung der Frauen durch Beratung und Förderung, auch durch verstärkte Beschäftigungsanreize. Insbesondere die Qualifizierung der Frauen bis hin zum Berufsabschluss ist ein wesentlicher Schlüssel, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Jobcenter sollten sich hierzu ambitionierte Ziele setzen. Auch das BMAS ist gefordert, entsprechende Impulse zu setzen. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Frauen und Männer sind zwar rechtlich, oftmals aber nicht tatsächlich gleichgestellt.¹ Daher ist es Ziel der Bundesregierung, die Gleichstellung von Frauen und Männern zu verwirklichen². Zudem will sie für eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen sorgen, um dem Mangel an qualifizierten Fachkräften zu begegnen.³

Der Bundesrechnungshof hat in den letzten Jahren in verschiedenen Prüfungen die Situation der Frauen, die Bürgergeld beziehen, untersucht. Er ist dabei auch der Frage nachgegangen, weshalb Frauen im Vergleich zu Männern weniger am Erwerbsleben partizipieren. Er stellte wiederholt erhebliche Defizite bei der Beratung, Förderung und Vermittlung arbeitsloser Frauen fest. Im Jahr 2023 prüfte er gezielt die Unterstützung der 578 000 arbeitslos gemeldeten Frauen durch die 300 Jobcenter gE⁴. Zudem befragte er 84 Jobcenter gE zur Einbettung dieser Zielgruppe in ihre Geschäftspolitik. Im Mai 2024 erhob er bei den Jobcentern gE nochmals Daten zu den arbeitslosen Frauen. Ihre Zahl war auf 588 000 gestiegen.⁵ Die weiteren, rund 246 000 bei den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zkT) arbeitslos gemeldeten Frauen (Mai 2024) hat er nicht einbezogen.

Der vorliegende Bericht an das BMAS geht auf fortbestehende Defizite ein und gibt Hinweise und Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsperspektiven arbeitsloser Frauen. Die Stellungnahme des BMAS wurde berücksichtigt.

¹ Vgl. jeweilige Gleichstellungsberichte der Bundesregierung pro Legislaturperiode; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/rechtliche-gleichstellung-841120>.

² Koalitionsvertrag für die 20. Wahlperiode, Seite 6, 91.

³ Koalitionsvertrag für die 20. Legislaturperiode, Seite 26: „Fachkräfte“ und <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/fachkraeftestrategie-2133284>.

⁴ Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen der BA und der Kommunen (Jobcenter gE) oder als zugelassene kommunale Träger (Jobcenter zkT) organisiert.

⁵ Datengrundlage: Operativer Datensatz der BA vom 31. Mai 2024.

2 Störungen und Stellschrauben beim Integrationsprozess arbeitsloser Frauen

2.1 Sachverhalt

2.1.1 Viele Integrationshemmnisse bei arbeitslosen Frauen

Bei den arbeitslosen Frauen stellte der Bundesrechnungshof eine Reihe von Hemmnissen fest, die eine Integration⁶ in den Arbeitsmarkt erschwerten. Dabei handelte es sich vor allem um fehlende Berufsabschlüsse und -erfahrungen sowie gesundheitliche Probleme. So hatten drei Viertel der Frauen keinen Beruf erlernt, 36 % hatten seit mehr als fünf Jahren nicht mehr oder noch nie gearbeitet, 38 % hatten gesundheitliche Probleme. Auch fehlende Deutschkenntnisse und fehlende Kinderbetreuung hemmten die Erwerbsaufnahme. Tabelle 1 zeigt die verschiedenen Hemmnisse bei den zum Prüfungszeitpunkt 578 000 in den 300 Jobcentern gE erfassten arbeitslosen Frauen.

Tabelle 1

Integrationshemmnisse arbeitsloser Frauen (Jahr 2023)

Hemmnis	Anteil an 578 000 arbeitslosen Frauen, 300 Jobcenter gE (%), ggf. Teilgruppen (*)	Anzahl arbeitsloser Frauen in der jeweiligen Kategorie, 300 Jobcenter gE, ggf. Teilgruppe (*)
Gesundheitsprobleme	38	220 000
Ohne Berufsabschluss	76	439 000
*nicht-deutsche weibliche Staatsangehörige ohne erfasste Deutschkenntnisse	*44	*121 000 von 276 000
*davon nicht-deutsche weibliche Staatsangehörige ohne erfassten Sprachlernbedarf	*11	*30 000 von 276 000
Kinderbetreuung nicht sichergestellt	11	64 000

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis der einbezogenen Daten der 300 Jobcenter gE.

Zum Zeitpunkt der Nacherhebung zum 31. Mai 2024 war die Zahl der arbeitslosen Frauen ohne Berufserfahrung deutlich von 207 000 auf 150 000 (26 %) zurückgegangen. Der

⁶ Als Integration gilt, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte in einem Monat eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbständige Tätigkeit aufgenommen haben, vgl. § 5 der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB2§48aFKV).

Bundesrechnungshof führt diese Entwicklung auf Nacherfassungen in den Lebensläufen der aus der Ukraine geflüchteten Frauen im Bürgergeldbezug zurück. In einer früheren Prüfung hatte der Bundesrechnungshof erhebliche Lücken in den Lebensläufen dieser Frauen festgestellt und gefordert, diese zu schließen.

2.1.2 Fehlende oder unzureichende Betreuung der Jobcenter

Die Jobcenter müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend und nachhaltig unterstützen. Ziel ist die Eingliederung in Arbeit. So soll die Hilfebedürftigkeit überwunden werden, § 14 Absatz 1 SGB II. Art und Umfang der Beratung und Förderung richten sich u. a. an den bestehenden Integrationshemmnissen aus, § 15 Absatz 1 Satz 1 und 2 SGB II. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen, § 1 Absatz 2 Satz 3 SGB II. Für die Eingliederungsleistungen nach § 16 SGB II gilt, dass Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden sollen (§ 16 Absatz 1 Satz 4 SGB II i. V. m. § 1 Absatz 2 Nummer 4 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)).

Mit Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 hat der Gesetzgeber den Schwerpunkt von Maßnahmen der unmittelbaren Beschäftigungsförderung (sogenannter Vermittlungsvorrang) durch einen Ansatz verstärkter Qualifizierung und Förderung von Berufsabschlüssen modifiziert (§ 3 Absatz 1 Satz 3 bis 5 SGB II).⁷ Ziel ist es, dass Jobcenter mit einer verstärkten Förderung beruflicher Qualifizierungsmaßnahmen stabilere und gegebenenfalls auch besser entlohnte Beschäftigungsverhältnisse erzielen.

Fehlende Beratung und unzureichende Eingliederungsstrategien

Viele arbeitslose Frauen waren von den Jobcentern gE seit mehr als einem Jahr nicht beraten worden. Dies betraf 14 % der von uns vertieft geprüften Fälle. Zum Teil folgten den erfassten Integrationshemmnissen keine Lösungsstrategien oder diese waren unpassend. Häufig hielten die Jobcenter gE die vereinbarten Strategien zur Eingliederung in Arbeit nicht nach. Dazu kamen viele Informations- und Dokumentationsmängel, z. B.

- monate- bis jahrelange Lebenslaufücken (149 000 arbeitslose Frauen, 26 %),
- nicht erfasste Kenntnisse und Fertigkeiten (81 000 arbeitslose Frauen, 14 %) und
- nicht erfasste Stellengesuche zur Jobvermittlung (35 000 arbeitslose Frauen, 6 %).

⁷ Gesetzesentwurf des Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz), Bundestagsdrucksache 20/3873, Seiten 71 ff. (Gesetzesbegründung).

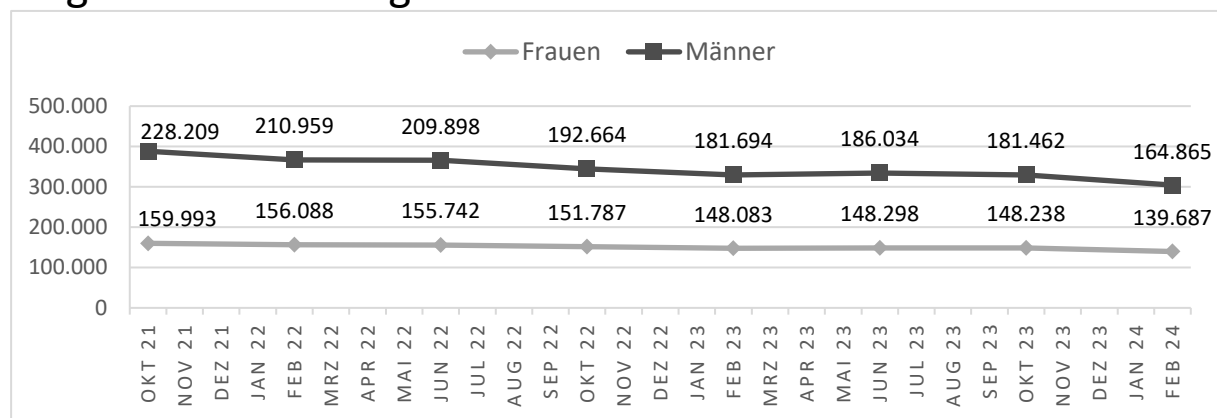
Viele arbeitslose Frauen jahrelang nicht gefördert

Die Jobcenter gE förderten rund 339 000 arbeitslose Frauen nicht durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (59 %). Darunter sind z. B. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach §§ 16d bis 16i SGB II und § 45 SGB III oder berufliche Weiterbildungsmaßnahmen nach § 81 SGB III zu verstehen. Das betraf insbesondere arbeitslose Migrantinnen (196 000). Von diesen hatten 118 000 zudem noch keinen Integrationskurs besucht. Im Mai 2024 hatten sich diese Zahlen kaum verändert. Auch bei einer früheren Prüfung⁸ im Jahr 2020 hatte der Bundesrechnungshof in 70 % der Fälle eine fehlende Förderung festgestellt.

Das BMAS hat in seiner Zielvereinbarung (SGB II) mit der BA für das Jahr 2023 festgestellt, dass Frauen v. a. bei den Maßnahmeteilnahmen unterrepräsentiert sind.⁹ Nachfolgendes Diagramm veranschaulicht die Förderlücke zwischen Frauen und Männern im SGB II.

Abbildung 1

Jobcenter fördern weniger Frauen als Männer – Förderungen insgesamt rückläufig



Darstellung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Statistiken der BA (alle 404 Jobcenter gE und zKT; Monatsberichte „Frauen und Männer“ und „Arbeitsmarkt für Frauen und Männer“; Bestände (Frauen und Männer) in Eingliederungsmaßnahmen (Oktober 2021 bis Februar 2024).

Die Förderungen gingen zwischen Oktober 2021 und Februar 2024 insgesamt um 22 % zurück; bei den Männern etwas stärker (-28 %) als bei den Frauen (-13 %).¹⁰ Die den Jobcentern für Eingliederungsmaßnahmen zur Verfügung stehenden Mittel (Kapitel 1101 Titel 685 11) gingen in den Jahren 2021 bis 2024 von 5 Mrd. Euro auf 4,15 Mrd. Euro zurück (-21 %).

⁸ Aktivierung und Vermittlung arbeitsloser nicht alleinerziehender Frauen in Partner-Bedarfsgemeinschaften durch gemeinsame Einrichtungen, Abschließende Prüfungsmitteilung vom 9. Juli 2020, Gz.: VI 3 - 2019 - 0785.

⁹ Zielvereinbarung BMAS / BA für das Jahr 2023, Seite 6.

¹⁰ Der Anteil erwerbsfähiger Männer und Frauen im SGB II hat sich in den letzten Jahren indes kaum geändert.

Aus der Regelung, dass Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit gefördert werden sollen, wird eine Kennzahl abgeleitet.¹¹ Diese bildet die Mindestbeteiligung von Frauen an den Förderungen ab (Frauenmindestförderquote). Auch diese haben die Jobcenter bisher nicht erreicht (Tabelle 2).

Tabelle 2

Mindestbeteiligung von Frauen im SGB II an Förderleistungen (sogenannter gleitender 12-Monatsdurchschnitt) in %

	Januar bis Dezember 2022	Januar bis Dezember 2023	April 2023 bis März 2024
Soll-Mindestbeteiligung (§ 1 Absatz 2 Nummer 4 SGB III)	47,2	27,9	47,6
Ist-Förderung	43,4	45	44,8

Aufstellung des Bundesrechnungshofes auf Basis der Statistik der BA („Chancengleichheit am Arbeitsmarkt mit Kostenträgerschaft im Rechtskreis SGB II (quartalsmäßig)“ vom 10. Juli 2024 (Datenstand Juni 2024)).

Zwischen April 2023 und März 2024 waren besonders niedrige Frauenförderanteile v. a. bei den auf Beschäftigungsaufnahmen der Frauen ausgerichteten arbeitsmarktpolitischen Instrumentengruppen festzustellen: Berufswahl und Berufsausbildung (35,2 %), Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (36,8 %), Beschäftigung schaffende Maßnahmen (40,2 %). Auch die Förderung von Teilhabemaßnahmen für Menschen mit Behinderung lag mit 34,3 % deutlich unter der Mindestbeteiligung (47,6 %). Leicht oberhalb der Mindestbeteiligung lagen Förderungen der beruflichen Weiterbildung (47,9 %).¹²

Viele arbeitslose Frauen jahrelang ohne Jobangebote der Jobcenter

Von den 578 000 arbeitslosen Frauen im Jahr 2023 hatten 270 000 (47 %) mindestens seit dem Jahr 2018 nicht mehr oder noch nie Jobangebote von den Jobcentern erhalten. Im Mai 2024 betraf dies noch 265 000 der 588 000 arbeitslosen Frauen (45 %). Der Bundesrechnungshof hatte in der Vergangenheit immer wieder auf die oftmals fehlende Vermittlungsarbeit der Jobcenter (Frauen und Männer) hingewiesen.

Tradierte Rollenbilder

Der Bundesrechnungshof hatte in mehreren Prüfungen den Eindruck gewonnen, dass die Integrationsarbeit der Jobcenter teilweise durch vorherrschende Rollenbilder behindert

¹¹ Vgl. BA-Kennzahlensteckbrief zur Mindestbeteiligung von Frauen (<https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Definitionen/Kennzahlensteckbriefe/Mindestbeteiligung-von-Frauen>).

¹² BA, „Chancengleichheit am Arbeitsmarkt mit Kostenträgerschaft im Rechtskreis SGB II (quartalsmäßig)“ vom 10. Juli 2024“ (Tabelle 3, Datenstand: Juni 2024).

wurde. Teilweise erschienen die Ehemänner allein zu Beratungsterminen der Frauen oder riefen in Jobcentern an, um Termine abzusagen oder Anliegen telefonisch zu klären. Die Frauen blieben in den geprüften Fällen arbeitslos und im Leistungsbezug. Die BA hatte dazu den vom Bundesrechnungshof empfohlenen Schulungs- und Handlungsleitfaden zum Aufbrechen tradierter Rollenbilder entwickelt. Ob die Jobcenter gE ihre Beschäftigten dazu schulen, entscheiden sie selbst. Die BA teilte dem Bundesrechnungshof bei seiner letzten Prüfung mit, stereotypen Rollenbildern entgegenwirken und die Jobcenter gE sensibilisieren zu wollen sowie tradierte Rollenvorstellungen bewusst in Frage zu stellen.

Sie hat die damit verbundenen Maßnahmen noch offengelassen.

Auch eine vom BMAS beauftragte wissenschaftliche Studie kam im Jahr 2023 zu dem Ergebnis, dass normative Rollenbilder, wonach die Erwerbstätigkeit eher dem Mann zugeordnet wird, sowohl innerfamiliär als auch in der Sicht der Jobcenter¹³ zum Tragen kamen. Die Studie sprach in diesem Zusammenhang auch vom „Creaming“, d. h. der Konzentration auf die vielfach männlichen arbeitsmarktnäheren Familienmitglieder.¹⁴ Die auf diese Weise schneller erreichbare Beschäftigung entspreche zudem den Zielen des SGB II, möglichst schnell die Hilfebedürftigkeit zu beenden.¹⁵

2.1.3 Weniger Beschäftigungsaufnahmen bei Frauen als bei Männern

Bei den Jobcentern registrierte Frauen nehmen seit Jahren weniger Beschäftigungen als Männer auf (ca. 40 % geringere Integrationsquoten¹⁶), Tabelle 3. Soweit die Jobcenter Beschäftigungen mit Lohnsubventionen finanzierten, profitierten davon vor allem Männer. Wenn Frauen Beschäftigungen aufnahmen, waren sie in den letzten drei Jahren jedoch kontinuierlicher¹⁷ berufstätig (67 %) als die berufstätigen Männer (61 %).¹⁸

¹³ „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem. Zwischenbericht“ (Juni 2023), Seite 161, ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW) an der Universität Tübingen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen, de-facto – sozialwissenschaftliche Forschung & Beratung e. U.

¹⁴ Ebenda, Seite 24.

¹⁵ Ebenda, Seite 51.

¹⁶ Die Integrationsquote stellt den Anteil der Integrationen in den vergangenen zwölf Monaten am durchschnittlichen Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den vergangenen zwölf Monaten dar, vgl. § 5 der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II (SGB2§48aFKV).

¹⁷ Messzeitpunkt: Sechs Monate nach Beschäftigungsaufnahme. Vgl. § 5 Absatz 2 der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II.

¹⁸ BA, „Integrationen und Verbleib“, Monatsberichte 2024, hier: Tabellenblatt 1.1 („Anteil kontinuierlicher Beschäftigung“), Zeitreihe Januar 2021 bis Mai 2023 (Letztstand). Die Werte beziehen sich auf alle 404 Jobcenter gE und zKT.

Tabelle 3:

Entwicklung der Integrationsquoten (IQ in %) der Jahre 2020 bis 2024 bei Männern und Frauen im SGB II und der freien Arbeitsstellen

	Männer					Frauen				
	Feb. 2024	Feb. 2023	Feb. 2022	Feb. 2021	Feb. 2020	Feb. 2024	Feb. 2023	Feb. 2022	Febr. 2021	Feb. 2020
IQ SGB II gesamt	24,4	27,6	31,3	24,9	32,3	14,7	16,4	18,0	14,6	18,7
Freie Arbeitsstellen (in tsd.)	706	778	822	583	690	706	778	822	583	690

Quelle: Bundesrechnungshof, Zusammenstellung auf Basis der Statistiken der BA („Integrationen und Verbleib, Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen“ und jeweilige Monatseckwerte „gemeldete Arbeitsstellen“).

Frauengruppen mit besonders wenigen Beschäftigungsaufnahmen

Eine besonders starke Diskrepanz der Beschäftigungsaufnahmen im Vergleich zu Männern zeigt sich bei Frauen in folgenden Konstellationen:

- mit ausländischer Staatsangehörigkeit Frauen: 13 %, Männer: 35 %,
- ohne Schulabschluss Frauen: 14 %, Männer: 31 %,
- ohne Berufsabschluss Frauen: 20 %, Männer: 33 %,
- Partner-Bedarfsgemeinschaften mit Kindern Frauen: 10 %, Männer: 35 %.

Nahezu gleich hohe Beschäftigungsaufnahmen stellte der Bundesrechnungshof hingegen bei Frauen und Männern mit Berufsabschluss fest (Frauen 26 %, Männer 29 %).

Positive Haushaltswirkung (SGB II) der Erwerbseinkommen

Leistungsberechtigte Frauen und Männer erzielten im Schnitt ein anrechenbares Erwerbseinkommen von 712 Euro pro Bedarfsgemeinschaft.¹⁹ Unter Berücksichtigung der Freibetragsregelungen beim Bürgergeld (241,60 Euro pro Monat gemäß § 11 SGB II²⁰) verminderte dies die monatlichen Bürgergeldansprüche der Bedarfsgemeinschaften im Schnitt um 470,40 Euro (jährlich: 5 645 Euro).

¹⁹ BA, „Bedarfe, Zahlungen und Einkommen – Deutschland“, Tabellenblatt 6, Bericht vom 30. April 2024 zum Datenstand Dezember 2023.

²⁰ Vgl. Freibetragsrechner des BMAS (<https://www.sgb2.info/DE/Service/Freibetragsrechner/freibetragsrechner.html>).

2.1.4 Wichtigste Stellschrauben für Arbeitsaufnahmen: Berufsabschlüsse und umfassende Betreuung durch Jobcenter

Nahezu gleich hohe Beschäftigungsaufnahmen stellte der Bundesrechnungshof bei Frauen und Männern mit Berufsabschluss fest (Frauen: 26 %, Männer: 29 %). Die BA stellte zudem in einer Auswertung zu erfolgreicher Arbeitsuche und Förderung vor und bei Beschäftigungsaufnahme fest, dass Beschäftigungsaufnahmen vor allem auf Beratung und passende Fördermaßnahmen aufbauten: 97 % folgten im Zusammenspiel von Beratung und Förderung, nur 3 % ohne Beratung oder Förderung.²¹

2.2 Würdigung

Die Jobcenter müssen alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – Männer wie Frauen – dabei unterstützen, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen jedoch deutliche Defizite bei der Unterstützung arbeitsloser Frauen. Dies ist mit dem Gebot der Gleichstellung aus § 1 Absatz 2 Satz 3 SGB II nicht vereinbar und widerspricht den Zielen der Bundesregierung im Koalitionsvertrag zur Gleichstellung und Fachkräftesicherung. Es führt zudem zu erheblichen Teilhabenschwächen der Frauen und höheren Ausgaben der steuer- und beitragsfinanzierten Sozialsysteme.

Ein wesentlicher Baustein zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit ist eine kontinuierliche Beratung durch die Jobcenter. Ohne sie fehlt die individuell erforderliche Unterstützung zur Lösung von Integrationshemmnissen. Unter Umständen bleiben die Integrationshemmnisse sogar unerkannt. Wirksame Handlungsstrategien können nur entwickelt werden, wenn die Hemmnisse bekannt sind und die für die Betreuung wichtigen Personendaten (z. B. Lebenslaufangaben) vollständig erfasst werden. Fehlen Stellengesuche, sind keine Jobvorschläge möglich. Die Jobcenter müssen die arbeitslosen Frauen strukturiert betreuen, um die bestehenden Integrationshemmnisse in der gebotenen Zeit und mit den passenden Maßnahmen zu erkennen und zu lösen. Bleibt dies aus, können weitere Probleme entstehen oder Hemmnisse verstärkt werden, z. B. sich verschlechternde Gesundheit, eine abnehmende Mitwirkungsbereitschaft der Frauen bei der Integration in Arbeit, verlängerte Arbeitslosigkeit mit der Gefahr des dauerhaften Bezugs von Bürgergeld.

Aufgrund des vielfach schlechten Qualifikationsniveaus der arbeitslosen Frauen besteht ein hoher Bedarf, diese zu qualifizieren oder mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu unterstützen. Diesen Bedarf haben die Jobcenter allzu häufig nicht gedeckt. Auch die gesetzlich geforderte Mindestbeteiligung der arbeitslosen Frauen an Leistungen der Arbeitsförderung haben sie insgesamt nicht erreicht. Zwar sind die Zahlen bei beruflichen Weiterbildungen von Frauen besser als bei anderen Fördermaßnahmen. Jedoch sind insgesamt deutlich

²¹ Insgesamt dazu siehe: BA, „Erfolgreiche Arbeitsuche sowie Förderung vor und bei Beschäftigungsaufnahme“, Mai 2024, Tabellenblatt 5: Abgänge in unselbstständige Beschäftigung, gE. Bezug: alle 300 Jobcenter gE – Monate Juni 2023 bis Mai 2024 (gesamt: 364 000 Beschäftigungsaufnahmen).

stärkere Anstrengungen notwendig, um mehr Frauen als bisher am Arbeitsmarkt teilhaben zu lassen.

Insgesamt lagen die Förderungen von Frauen durch die Jobcenter deutlich unter denen der Männer. Dies widerspricht ihrem gesetzlichen Gleichstellungsauftrag. Die Förderungen der Frauen gehen seit Jahren insgesamt zurück – wenn auch weniger stark als bei den Männern. Dies vermindert die Beschäftigungsperspektiven der Frauen und kann so mittel- und langfristig zu erheblichen Mehrausgaben des Bundes führen.

Weder die Jobcenter noch das BMAS und die BA dürfen länger hinnehmen, dass viele arbeitslose Frauen in den letzten fünf Jahren oder sogar noch nie Jobangebote erhalten haben. Die ausbleibende Vermittlungsarbeit der Jobcenter reiht sich ein in die beschriebenen Mängel bei der vorherigen Förder- und Qualifizierungsarbeit. Auch tradierten Rollenbilder müssen die Jobcenter entgegenwirken, denn sie behindern die Integration und verschlechtern die Erwerbs- und Teilhabeperspektiven der Frauen. Es ist daher wichtig, dass der Ankündigung der BA, stereotypen Rollenbildern entgegenwirken und die Jobcenter gE entsprechend sensibilisieren zu wollen, konkrete Maßnahmen folgen.

Die erwerbsfähigen leistungsberechtigten Frauen nehmen seit Jahren deutlich weniger Arbeit auf als Männer. Dies ist unbefriedigend und Ergebnis einer zu geringen Beratungs- und Qualifizierungsarbeit der Jobcenter, während sich der Arbeitsmarkt mit rund 700 000 freien Arbeitsstellen weiter aufnahmebereit zeigt. Das Ziel der Bundesregierung, eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erreichen, wird bei den Bürgergeldbeziehenden verfehlt.

Beschäftigtendaten zeigen wiederum, dass Frauen, denen der (Wieder-) Einstieg in den Arbeitsmarkt gelingt, länger beschäftigt bleiben als Männer. Hiervon profitieren nicht nur die Frauen und die um Beratungen und Qualifizierungsausgaben entlasteten Jobcenter. Hiervon kann auch die öffentliche Hand profitieren: Die auf das Bürgergeld durchschnittlich anrechenbaren Erwerbseinnahmen können die Ausgaben für das Bürgergeld jährlich um 5 645 Euro je Bedarfsgemeinschaft senken. Bei der großen Anzahl arbeitsloser Frauen besteht hier ein großes Mobilisierungspotenzial, das sowohl Engpässen auf dem Arbeitsmarkt entgegenwirkt als auch spürbar zu einer Entlastung der öffentlichen Hand beitragen kann. Zudem profitiert der Bund von den kontinuierlichen Beschäftigungen der Frauen aufgrund geringerer Rückfallrisiken in Arbeitslosigkeit und Sozialtransfers.

Ein wesentlicher Hebel, um arbeitslose Frauen nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sind Berufsabschlüsse. Sie sind ein Schlüssel für die dauerhafte Überwindung des Hilfebezugs. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Jobcenter Berufsabschlüsse von Frauen verstärkt fördern. Auch eine umfassende Betreuung – von der Beratung über die Förderung bis zur Vermittlungsarbeit – ist unerlässlich, denn so kann die Arbeitsmarktintegration am wirksamsten gelingen.

2.3 Empfehlungen

BMAS, BA und Länder müssen dafür Sorge tragen, dass die Jobcenter die arbeitslosen Frauen kontinuierlich und zielgerichtet beraten. Dokumentationslücken müssen sie sukzessive schließen und den vielen Integrationshemmnissen strukturierter als bisher begegnen. Sie müssen passende Integrationsstrategien entwickeln und die Frauen gezielt fördern. Fehlenden Berufsqualifikationen und Berufserfahrungen müssen sie, soweit keine anderen, vorrangigen Hemmnisse zu lösen sind, mit noch intensiveren Qualifizierungsmaßnahmen begegnen. Ein besonderes Augenmerk sollte dabei auf der Förderung von Weiterbildung, Berufsabschlüssen und Beschäftigungsförderung liegen. Tradierte Rollenbilder sollten bewusst abgebaut werden, z. B. durch Schulungen oder Hinweise in den Fachlichen Weisungen der BA. Auch ein „best-practice-Austausch“ unter den Jobcentern könnte initiiert werden.

2.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat erwidert, es gebe bereits Aktivitäten der Fachaufsicht, die die Qualität der Integrationsarbeit der Jobcenter im Allgemeinen verbessern sollen (sog. Qualitätsforum). Es hat zugestimmt, dass neben einer kontinuierlichen, zielgenauen und gut dokumentierten Betreuung und Beratung auch zielgerichtete Förderungen von Frauen und hinreichende Vermittlungsaktivitäten für Frauen mit hoher Integrationswahrscheinlichkeit erforderlich sind, um die Arbeitsmarktpotenziale der Frauen besser zu nutzen. Auch Qualifizierungsmaßnahmen würden in vielen Fällen dazu beitragen, die Integrationschancen langfristig zu verbessern. Hier liege seit dem Bürgergeldgesetz ein Schwerpunkt.

Hinsichtlich des Umgangs mit tradierten Rollenbildern sei die BA bereits durch verschiedene Schulungen aktiv geworden. Das Thema sei z.B. Teil des Trainings „Beratungskonzeption SGB II“. Auch die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, einen „best-practice-Austausch“ zum Umgang mit tradierten Rollenbildern zu initiieren, habe das BMAS bereits umgesetzt. Hierzu habe es mehrere Veranstaltungen, Konferenzen und sogenannte Werkstattgespräche der SGB II-Servicestelle²² mit den Beauftragten der Jobcenter für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt gegeben. Weitere Veranstaltungen seien im Jahr 2024 geplant.

2.5 Abschließende Bewertung

Das BMAS hat zwar zustimmt, dass Beratung, Förderung und Qualifikation von Frauen wichtig seien und vorgetragen, dass es hierzu bereits Aktivitäten der Fachaufsicht und

²² Anmerkung des Bundesrechnungshofes: Die Servicestelle SGB II ist eine Initiative des BMAS. Die Angebote der Servicestelle richten sich vor allem an Mitarbeitende in den Jobcentern, aber auch an weitere Akteure, die an der Umsetzung des SGB II beteiligt sind. Die Servicestelle verstehe sich als Bindeglied zwischen Jobcentern und der politischen Ebene und führe verschiedene Veranstaltungen (Themenfelder „x-feld, Werkstatt und Dialog“) mit den Jobcentern durch. Vgl. <https://www.sgb2.info/DE/Ueber-Uns/Wer-ist-die-Servicestelle/wer-ist-die-servicestelle.html>.

Schwerpunkte nach dem Bürgergeldgesetz gebe. Die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes haben jedoch gezeigt, dass dies bisher nicht ausreicht, um arbeitslose Frauen verstärkt in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die genannten Aktivitäten und Schwerpunkte zielen auch nicht speziell auf die Förderung von Frauen ab. Das BMAS hat nichts dazu vorgetragen, wie die Situation konkret verbessert werden kann. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Empfehlung fest, dass Beratung, Förderung und Qualifizierung arbeitsloser Frauen verstärkt werden müssen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BMAS über die Servicestelle SGB II die Jobcenter in gemeinsamen Veranstaltungen für das Thema tradierter Rollenbilder sensibilisiert und diese sich dabei mit der Frage der besseren Erwerbsbeteiligung der Frauen auseinandersetzen. Gleiches gilt für die Aufnahme des Themas in die Grundlagenschulung „Beratungskonzeption SGB II“ der Jobcenter gE. Dies kann zu einem sichereren und besseren Umgang mit tradierten Rollenbildern beitragen. Zu überlegen wäre, die Angebote auch Beschäftigten aus Jobcentern zkt zugänglich zu machen, sofern dort Bedarf besteht. BMAS und Länder sollten sich hierzu mit der BA im Bund-Länder-Ausschuss²³ austauschen.

Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des BMAS, dass Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter nur bei Frauen mit hoher Integrationswahrscheinlichkeit folgen sollten.

Der Gesetzgeber hatte mit dem Teilhabechancengesetz²⁴ gerade das Ziel verfolgt, arbeitsmarktfernen, erwerbsfähigen Frauen und Männern mit geringeren Erwerbsperspektiven Chancen am Arbeitsmarkt zu eröffnen und dazu die Möglichkeiten der Lohnsubventionen nach § 16e SGB II und § 16i SGB II beschlossen.

3 Ziele der Jobcenter zu den arbeitslosen Frauen weiterentwickeln

3.1 Sachverhalt

Wesentliche Ziele des SGB II sind die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, die Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug (§ 1 SGB II). Um diese Ziele zu erreichen, schließen das BMAS mit der BA und den zuständigen Landesbehörden und die Jobcenter mit der BA oder den kommunalen Trägern jährliche Zielvereinbarungen ab (§ 48b Absatz 1, 3 SGB II). Für die drei genannten Ziele gibt es

²³ Bund, Länder, BA und kommunale Spitzenverbände bilden den Bund-Länder-Ausschuss (§ 18c SGB II). Dieser beobachtet und berät die zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung, der Aufsicht, Fragen des Kennzahlenvergleichs und der zu erhebenden Daten und erörtert Zielvereinbarungen.

²⁴ Zehntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch - Schaffung neuer Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose auf dem allgemeinen und sozialen Arbeitsmarkt (Teilhabechancengesetz – 10. SGB II-ÄndG), Gesetz vom 17. Dezember 2018 – BGBl. I 2018, Nummer 47 vom 20. Dezember 2018, Seite 2583.

Kennzahlen, die die Grundlage für die Zielwerte in den Zielvereinbarungen legen. Die Kennzahlen sind:

- Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt,
- Integrationsquote,
- Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden.

Details hierzu sind in einer Kennzahlenverordnung²⁵ geregelt.

Laut Kennzahlenverordnung sind die Jobcenter verpflichtet, die Kennzahlen geschlechtsspezifisch auszuweisen (§ 3 Satz 3 Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB2§48aFKV)). So müssen sie u. a. die Anzahl der Beschäftigungsaufnahmen für Frauen und Männer (geschlechterspezifische Zielintegrationsquoten) für das jeweilige Geschäftsjahr planen.

Geschlechterbezogene Ziele zu Beratungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es nicht. Zwar besteht die gesetzliche Verpflichtung zur Mindestförderung der Frauen (siehe Textziffer (Tz. 2.1.2)). Dabei handelt es sich jedoch nicht wie bei den Zielvereinbarungen um ein Steuerungsinstrument, mit dem gezielt die Situation der Frauen verbessert werden kann.

BMAS und BA stellten in ihrer Zielvereinbarung für das Jahr 2023²⁶ fest: „(...) Frauen sind bisher insbesondere bei den Maßnahmeteilnahmen unterrepräsentiert und werden deutlich weniger in Beschäftigung und Ausbildung integriert. Sie sind zudem überdurchschnittlich vom Langzeitleistungsbezug betroffen. (...) Frauen werden bisher deutlich seltener integriert. Es ist darauf hinzuwirken, diesen Nachteil auszugleichen.“

In ihrem gemeinsamen Planungsdokument für die Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2024 wiesen BMAS und Länder darauf hin, dass die „Gleichstellung von Frauen und Männern“ für die Jobcenter derzeit zwar keinen Schwerpunkt darstelle, sie aber „auch ohne die Festlegung als bundesweiter Schwerpunkt weiterhin im Blickpunkt der Jobcenter“ bleibe.²⁷

Der Bundesrechnungshof hat die geschlechterspezifischen Ziele und deren Nachhaltigkeit bei den Jobcentern gE untersucht. Im Jahr 2023 befragte er 84 der 300 Jobcenter gE zu eigenen Zielen zur Beratung (Kontaktdichte), Aktivierung (Eingliederungsmaßnahmen) und Integration arbeitsloser Frauen. Er fragte zudem nach dem Gründen, warum die Ziele ggf. nicht erreicht werden. Tabelle 4 zeigt, wie viele dieser Jobcenter bei arbeitslosen Frauen in den Jahren 2022 / 2023 keine quantifizierbaren Ziele in den Bereichen *Beratung, Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen* und *Integrationen in Arbeit* formuliert hatten.

²⁵ § 48a Absatz 2 SGB II i. V. m. Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II (SGB2§48aFKV).

²⁶ Zielvereinbarung Seiten 6, 9.

²⁷ Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2024, Teil II Nummer 1.1, vgl. https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Zielvereinbarungen/gemeinsame-planungs-grundlage-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Tabelle 4:

Fehlende Ziele der Jobcenter bei arbeitslosen Frauen

Keine Ziele (Soll) festgelegt	Anzahl Jobcenter gE	Anteil an 84 antwortenden Jobcentern gE (%)
I: Beratung	64	76
II: Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	64	76
III: Integrationen in Arbeit	28	33
IV: weder Ziele zu I, II noch III festgelegt	20	24

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Angaben der befragten gE.

Im Einzelnen:

- 20 der 84 Jobcenter gE (24 %) legten Beratungsziele fest. Dabei handelte es sich um Mindestkontaktdichten. Die Jobcenter sollten meist alle drei Monate, im Maximum alle sechs Monate, Kontakt aufnehmen. 17 der 20 Jobcenter gE (85 %) verfehlten ihre Mindestkontaktziele. Insgesamt hatten damit 81 der 84 gE (96 %) entweder keine Mindestkontaktziele bei arbeitslosen Frauen formuliert oder verfehlten diese.
- 20 der 84 Jobcenter gE (24 %) setzten sich Aktivierungszielquoten bei der Zielgruppe. Diese reichten von 6 % bis 50 % für durch Maßnahmen geförderte Frauen. 15 der 20 Jobcenter gE (75 %) verfehlten ihre Aktivierungsziele.
- 56 der 84 Jobcenter gE (67 %) setzten sich mit jährlichen Integrationsquoten von 13 bis 24 % unterschiedlich ambitionierte Integrationsziele bei arbeitslosen Frauen. 42 der 56 Jobcenter gE (75 %) verfehlten ihre Integrationsziele. Insgesamt hatten somit 70 der 84 Jobcenter gE (83 %) Integrationsziele bei der Zielgruppe verfehlt oder diese nicht geplant.

Das BMAS bewertet die Förderquoten anhand der gesetzlich geregelten Mindestbeteiligung von Frauen an Fördermaßnahmen (vgl. Tz. 2.1.2). Es führte in seiner Stellungnahme zur letzten Prüfung des Bundesrechnungshofes²⁸ erläuternd aus, die Mindestbeteiligung werde von der BA regelmäßig auf Ebene der Jobcenter ausgewiesen. Gleichwohl seien die geschlechterspezifische Betrachtung der Zahl der Beratungen und der Förderquoten auch ein zentraler Gegenstand der Zielnachhaltedialoge zwischen BMAS und BA. Das BMAS habe weitere Maßnahmen ergriffen, um die Gleichstellung in der Integrationsarbeit der Jobcenter gE im Zusammenhang mit der geschlechtsspezifischen Zielsteuerung zu fördern:

- Etablierung eines regelmäßigen Austauschformats mit dem Ziel, gemeinsam die Rahmenbedingungen zum Gelingen des Integrationsprozesses zu überprüfen (sog. Qualitätsforum)
- Verstärkung des Themas Gleichstellung in den Zielnachhaltedialogen

²⁸ Stellungnahme des BMAS vom 9. Juli 2024 (Gz. Zb1-04621/15) zur Prüfungsmitteilung „Unterstützung arbeitsloser Frauen durch die Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen)“ vom 6. Mai 2024 (Gz. VI 3 - 0001622).

- Beauftragung eines Forschungsvorhabens zu Steuerungsimpulsen, die zu einer Verbesserung bei der Gleichstellung beitragen können.

3.2 Würdigung

Trotz der gesetzlichen Regelungen zur Gleichstellung und Mindestbeteiligung (vgl. Tz. 2) und des mit dem Bürgergeld eingeführten besonderen Qualifizierungsauftrags sind Frauen unterrepräsentiert bei Fördermaßnahmen der Jobcenter und in den von den Jobcentern vermittelten Beschäftigungs- und Ausbildungsverhältnissen. BMAS und BA haben dies ebenfalls erkannt und sich das Ziel gesetzt, diesen Nachteil auszugleichen. Es ist daher von wesentlicher Bedeutung, dass die Jobcenter Frauen gezielter unterstützen. Dazu sollten sie hierfür spezifische Ziele festlegen und diese konsequent verfolgen. Die Kennzahlenverordnung sieht eine geschlechterspezifische Kennzahl „Integrationsquote“ bereits vor. Die Zielwerte dazu sollten in den jeweiligen Zielvereinbarungen festgehalten sein. Es verwundert daher, dass befragte Jobcenter dem Bundesrechnungshof mitgeteilt haben, sie hätten sich keine messbaren Ziele für die Integration der Zielgruppe gesetzt.

Alle Jobcenter sollten künftig in den Zielvereinbarungen konkrete Zielwerte benennen, um Verbesserungen der Integrationsquote von Frauen zu erreichen. Gleiches gilt für die Bereiche Beratung und Aktivierung. Beratungen und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind wesentliche Bausteine für eine erfolgreiche Integration. Solche Ziele geben einen wesentlichen Impuls für eine aktive Steuerung der Gleichstellung der durch die Jobcenter betreuten Frauen. Es ist daher richtig und wichtig, dass das BMAS die Bedeutung der geschlechterspezifischen Betrachtung der Zahl der Beratungen und der Förderquoten für den Prozess der Zielnachhaltung betont. Ohne die Aufnahme konkreter Ziele in die Zielvereinbarungen und deren konsequenter Verfolgung wird sich die Situation aber sehr wahrscheinlich nicht verbessern.

Die Ziele in den Zielvereinbarungen müssen hinreichend konkretisiert werden, z. B. nach dem SMART-Konzept.²⁹ Danach sollten die Ziele **s**pezifisch, **m**essbar, **a**mbitioniert/**a**kzeptiert, **r**ealistisch und **t**erminierbar sein. Wichtig dabei ist insbesondere, dass die Ziele erreichbar, aber auch ambitioniert sind. Ansonsten wird keine merkliche Änderung erreicht werden können. Bei den teilweise sehr niedrigen angestrebten Integrationsquoten von nur 13 % verwundert es nicht, wenn die in den letzten Jahren erreichten Integrationsquoten der Frauen deutlich unter denen der Männer (25 bis 32 %) liegen. Diese Ziele erscheinen nicht ambitioniert genug. Die Höhe der Zielquoten muss sich daher stärker an den bei allen Jobcentern starken Förderbedarfen der arbeitslosen Frauen orientieren. Nur so kann tatsächlich eine Verbesserung erreicht werden.

²⁹ Vgl. z. B. Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

3.3 Empfehlungen

Das BMAS sollte mit den Ländern und der BA noch stärker auf eine nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation von Frauen ausgerichtete, ambitionierte Ziele in die jeweiligen Zielvereinbarungen aufnehmen. Dazu gehören spezifische Integrationsziele, aber auch Ziele hinsichtlich Beratung und Aktivierung von Frauen. BMAS und BA sollten zudem dafür sorgen, dass die Führungskräfte der Jobcenter gE die Zielerreichung nachhalten. Die Regionaldirektionen der BA sollten dies in regelmäßigen Zielnachhaltedialogen mit den Geschäftsführungen der Jobcenter gE eng begleiten und der BA-Zentrale Entwicklungen und Entwicklungsbedarfe rückkoppeln.

3.4 Stellungnahme des BMAS

Das BMAS hat erwidert, die Zielvereinbarungen aller Jobcenter gE enthielten seit 2022 geschlechterspezifische Zielwerte für die Kennzahl „Integrationsquote“. Warum 28 befragte Jobcenter keine Zielintegrationsquoten benannt hätten, sei daher unklar. Maßgeblich für die Kennzahl „Integrationsquote“ sei die Integrationsquote aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – nicht nur die der arbeitslosen – jeweils für Männer und Frauen. Das BMAS hat bestätigt, dass Zielwerte ausschließlich für arbeitslose Frauen in den Zielvereinbarungen nicht festgeschrieben seien. Es sei sinnvoll, in die Quote auch nicht-arbeitslose Frauen einzubeziehen, da es auch hier erforderlich sein könne, sie in den Arbeitsmarkt oder eine höherwertige Stelle zu vermitteln. Das BMAS hat sich nicht dazu geäußert, dass einige Jobcenter Ziele für arbeitslose Frauen hatten, diese aber meist verfehlten.

Das BMAS hat erklärt, der Bund-Länder-Ausschuss (SGB II) entwickle das SGB II-Zielsteuerungssystem seit dem Jahr 2023 weiter. Das dabei handlungsleitende SMART-Konzept sei wesentlich, um geeignete Kennzahlen zu identifizieren. Ziele im Sinne der SMART-Methode müssten auch für alle Jobcenter valide messbar sein. Prozessdaten lägen hingegen nicht für Jobcenter gE und zKT in valide vergleichbarer Form vor. Prozessziele wie Beratungs- und Förderquoten bei Frauen kämen daher nicht für das SGB II Zielsteuerungssystem in Frage.

Hinsichtlich der Zielnachhaltedialoge zwischen BA-Zentrale, Regionaldirektionen und Jobcentern gE hat das BMAS auf Prozesse innerhalb der BA verwiesen, diese aber nicht näher erläutert. In den Zielerreichungsdialogen zwischen BMAS und BA würden die Integrationsquoten und geschlechterspezifischen Kennzahlen regelmäßig thematisiert. Es wirke darauf hin, dass die Zielnachhaltedialoge innerhalb der BA die Situation von Frauen angemessen aufgreifen und die jeweiligen Rahmenbedingungen vor Ort berücksichtigt werden.

Das BMAS hat einen Forschungsbericht zu den möglichen Steuerungsimpulsen beauftragt, die zu einer besseren Berücksichtigung von Gleichstellung im Verwaltungshandeln der Jobcenter beitragen. Der Bund-Länder-Ausschuss (Arbeitsgruppe „Steuerung“) werde dessen Handlungsempfehlungen und Umsetzungsmöglichkeiten diskutieren. Es sei davon auszugehen, dass sich die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Rolle der Führungskräfte in

den Jobcentern bei der Nachhaltung der Zielerreichung auch in den Handlungsempfehlungen des Forschungsprojektes widerspiegeln.

Zu den Jobcentern zKT hat das BMAS angemerkt, diese entschieden dezentral über den Einsatz ihrer Haushaltsmittel. Dabei legten sie auch die Schwerpunkte ihrer Integrationsstrategien fest. Auf den Einsatz der Haushaltsmittel in den Jobcentern zKT könne das BMAS keinen Einfluss nehmen.

3.5 Abschließende Bewertung

Es ist richtig, dass die Kennzahlenverordnung eine geschlechterspezifische Kennzahl „Integrationsquote“ bereits vorsieht. Der Bundesrechnungshof stimmt auch zu, dass es nicht sinnvoll ist, Frauen nach arbeitslos und nicht arbeitslos zu unterscheiden. Er bleibt jedoch dabei, dass zu dieser Kennzahl frauenspezifische Zielwerte in den Zielvereinbarungen mit den Jobcentern festgeschrieben werden sollten. Dies gilt auch für Zielwerte zur Beratung und Aktivierung, denn sie sind wesentliche Bausteine für eine erfolgreiche Integration.

Bedenklich ist der Hinweis des BMAS, dass das SGB II-Zielsteuerungssystem nicht um Prozessziele (z. B. zur Beratung und Förderung von Frauen) erweitert werden könne, da die Prozessdaten der Jobcenter gE und zKT nicht vergleichbar seien. Es ist dringend geboten, dass der Bund-Länder-Ausschuss zur Weiterentwicklung des SGB II-Zielsteuerungssystems mit Unterstützung der für Statistikdaten zuständigen BA erörtert, wie eine Vergleichbarkeit von Jobcenterdaten herbeigeführt werden kann. Nicht vergleichbare Daten der Jobcenter gE und zKT können die Aussagekraft des aktuellen und auch des weiterentwickelten SGB II-Zielsteuerungssystems nicht nur bei Frauen im SGB II, sondern bei allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einschränken.

Insgesamt begrüßt der Bundesrechnungshof die vom BMAS und den Ländern in Angriff genommene Weiterentwicklung des SGB II-Zielsteuerungssystems und das Forschungsvorhaben. Denn weder die bisherigen gesetzlichen Vorgaben des SGB II zur Gleichstellung und zur Mindestförderung von Frauen noch geschlechtsspezifisch ausgewiesene Kennzahlen (Kennzahlenverordnung) haben zur tatsächlichen Gleichstellung der Frauen bei den Maßnahmen des SGB II geführt. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung verfolgen.

Anders als vom BMAS ausgeführt, erwartet der Bundesrechnungshof nicht vom BMAS, auf den konkreten Mitteleinsatz der Jobcenter zKT Einfluss zu nehmen. Um die auch gesetzlich vorgegebene Gleichbehandlung der Frauen zu erreichen, ist es jedoch erforderlich, Frauen intensiver zu beraten, zu fördern und zu integrieren. Die geschlechterspezifisch auszuweisende Kennzahl „Integrationsquote“ ist ebenfalls gesetzlich vorgegeben und gilt auch für die Jobcenter zKT. Ihre Funktion liefe ins Leere, würde es nicht möglich sein, hier auch Zielwerte zu vereinbaren. Wie die Jobcenter zKT dann die Mittel einsetzen, um die Ziele zu erreichen, bleibt ihnen überlassen.

4 Fazit

Das BMAS und die Jobcenter nutzen derzeit das Arbeitsmarktpotenzial der arbeitslosen Frauen nicht im möglichen Maße. Frauen werden zu wenig beraten, gefördert und qualifiziert. Folge ist eine Frauen-Integrationsquote im SGB II, die seit Jahren deutlich unter der der Männer liegt und weiter abnimmt. Weder die bisherigen gesetzlichen Vorgaben des SGB II zur Gleichstellung und zur Mindestförderung von Frauen noch die geschlechtsspezifische Ausweisung der Kennzahlen nach der Kennzahlenverordnung haben bisher zur Gleichstellung der Frauen bei den Maßnahmen des SGB II geführt. Dies widerspricht auch den Zielen der Bundesregierung im Koalitionsvertrag zur Gleichstellung und Fachkräftesicherung. Die Jobcenter müssen verstärkt daran arbeiten, Integrationshemmnisse der arbeitslosen Frauen zu beseitigen. Erforderlich ist eine gezielte Unterstützung der Frauen durch Beratung und Förderung, auch durch verstärkte Beschäftigungsanreize oder Lohnsubventionen. Insbesondere die Qualifizierung der Frauen bis hin zum Berufsabschluss ist ein wesentlicher Schlüssel, um die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Jobcenter sollten sich hierzu ambitionierte spezifische Ziele setzen. Auch das BMAS ist gefordert, entsprechende Impulse zu setzen. Es sollte darauf achten, dass diese übergreifende Zielorientierung des Mitteleinsatzes im Bereich SGB II auch wirksam in der Vermittlungs- und Beratungsarbeit der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft niederschlägt.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.