



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Aktivierung und Vermittlung arbeitsloser nicht
alleinerziehender Frauen in Partner-Bedarfsgemein-
schaften durch gemeinsame Einrichtungen

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 - 2019 - 0785

Bonn, den 9. Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
1.3	Bisherige Prüfungserkenntnisse	8
2	Keine Fokussierung auf die Zielgruppe	8
2.1	Ausgangslage	8
2.2	Feststellungen	9
2.3	Würdigung	9
3	Datenqualität unzureichend	12
3.1	Ausgangslage	12
3.2	Feststellungen	13
3.3	Würdigung	14
4	Integrationsarbeit verbesserungsbedürftig	17
4.1	Beratungsarbeit verbesserungsbedürftig	17
4.1.1	Rechts- und Weisungslage	17
4.1.2	Beratung zu Kinderbetreuung unzureichend	17
4.1.3	Würdigung	19
4.2	Unterstützung der Zielgruppe durch die BCA zu gering	21
4.2.1	Rechtslage	21
4.2.2	Feststellungen	21
4.2.3	Würdigung	22
4.3	Geringe Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	25
4.3.1	Rechtslage	25
4.3.2	Feststellungen	26
4.3.3	Würdigung	27

4.4	Vermittlungsarbeit unzureichend	30
4.4.1	Vertiefte Prüfung der Vermittlungsarbeit	30
4.4.2	Kursorische Prüfung der Vermittlungsarbeit	31
5	Integrationsverhalten der Zielgruppe	34
5.1	Ausgangslage	34
5.2	Feststellungen	34
5.3	Würdigung	36

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Aktivierung und Vermittlung von arbeitslosen nicht alleinerziehenden Frauen in Partner-Bedarfsgemeinschaften (Zielgruppe) durch die gemeinsamen Einrichtungen (gE). Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) schließt er die Prüfung wie folgt ab:

- 0.1 Die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter hatten sich bisher zu wenig auf die Zielgruppe fokussiert. Sie konnten nicht unmittelbar auf statistische Daten zur Zielgruppe zugreifen, sondern waren auf den Statistikservice der Bundesagentur angewiesen. Dies erschwerte einen aktuellen Überblick über diese Zielgruppe. Der Bundesrechnungshof empfahl dem Bundesministerium und der Bundesagentur darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter die Zielgruppe identifizieren und sie erforderlichenfalls fördern können. Das Bundesministerium hat mit den Ländern zielgruppenspezifische Informationen für die Jobcenter beider Organisationsformen aufbereitet. Die Bundesagentur hat die Analysesoftware der gE erweitert, um die Zielgruppe zu identifizieren. Der Bundesrechnungshof wird die Wirkung dieser Maßnahmen nachhalten. (Nummer 2)
- 0.2 Die Datenqualität war mangelhaft. Unvollständig erfasste Lebensläufe, Stellengesuche und Sprachkenntnisse sowie widersprüchliche Daten zu betreuten Kindern behinderten die Integrationsarbeit. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Jobcenter anzuhalten, korrekte Daten über die Zielgruppe zu führen. Das Bundesministerium und die Bundesagentur verwiesen auf eine zwischenzeitlich imitierte Datenqualitätsinitiative, die fachaufsichtlich nachgehalten werde. Auch seien die Integrationsfachkräfte (IFK) verpflichtet worden, Sprachkurszertifikate zu erfassen. Die Bundesagentur habe zudem das Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (VerBIS) so umprogrammiert, dass IFK rechtzeitig über endende Kurse informiert werden. Der Bundesrechnungshof erkennt die eingeleiteten Maßnahmen an, hält diese jedoch für nicht ausreichend. Datenkorrekturen bezogen sich nur auf Lebensläufe und somit nur auf einen Teil der zu überarbeitenden Datenbereiche. Die

Bundesagentur sollte die gE eng begleiten, alle fehlerhaften Daten mit den gegebenen Analysemitteln zu erheben und zu korrigieren. Der Bundesrechnungshof wird prüfen, ob sich die Datenqualität verbessert hat. (Nummer 3)

- 0.3 Die Aktivierungs- und Integrationsarbeit war verbesserungsbedürftig. Ein Fünftel der in die Prüfung einbezogenen arbeitslosen Frauen konnte wegen Kinderbetreuungsproblemen Maßnahmen, Sprachkurse oder Arbeit nicht aufnehmen oder fortführen. Die IFK bezogen bei den Kinderbetreuungsmöglichkeiten die Partner der ELB nicht ein. Zielgruppenspezifische Maßnahmen fehlten. Die Mehrzahl der Frauen hatte noch nie an aktivierenden Maßnahmen teilgenommen sowie noch nie oder innerhalb der letzten sechs Monate keinen Vermittlungsvorschlag erhalten. Der Bundesrechnungshof hat darin einen Verstoß gegen das Prinzip des Förderns und Forderns und gegen den Gleichstellungsauftrag gesehen.

Er empfahl, die Zielgruppe intensiver zu betreuen, z. B. durch eine sogenannte BG-Betreuung, sowie mit passgenauen Maßnahmen zu fördern. Bundesministerium und Bundesagentur halten die Beratungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit ebenfalls für verbesserungsbedürftig. Das Bundesministerium hat mit den Jobcentern zur BG-Betreuung bereits einen Workshop durchgeführt. Einzelne Jobcenter erproben diese derzeit. Die Bundesagentur will die BG-Betreuung flächendeckend einführen, Führungskräfte der gE zur gleichstellungsorientierten Geschäftspolitik befähigen und Fachliche Weisungen überarbeiten. Außerdem plant das Bundesministerium ein ESF-Bundesprogramm für Frauen mit Migrationshintergrund ab dem Jahr 2021. (Nummer 4)

- 0.4 Die interviewten Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) und IFK berichteten über unzureichende Kinderbetreuungsinfrastrukturen und unterschiedlich motivierte Frauen. Auch tradierte Rollenbilder, insbesondere bei Frauen mit Migrationshintergrund, aber auch bei IFK, behinderten den Integrationsprozess.

Die Bundesagentur hat eine Weisung zur Deutsch-Sprachförderung überarbeitet und die Empfehlung des Bundesrechnungshofs aufgegriffen, den IFK Leitfäden zum Umgang mit tradierten Rollenbilder an die

Hand zu geben. Sie sieht die gE in der Verantwortung, IFK mit vorhandenen Schulungsangeboten zu qualifizieren. Der Bundesrechnungshof rät zudem, dass die IFK die von der Bundesregierung zusammengetragenen Informationen über lokale Kinderbetreuungsangebote und dafür zuständige Ansprechpartner nutzen und die Zielgruppe dazu beraten. (Nummer 5)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Nach Erkenntnissen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) aktivieren und integrieren die gemeinsamen Einrichtungen (gE) weniger nicht alleinerziehende Frauen in Partner-Bedarfsgemeinschaften (Partner-BG) als alleinerziehende Frauen oder nicht alleinerziehende Männer.

Tabelle 1:

Partner-Bedarfsgemeinschaften und deren Integrationen

Berichtsmonat	Anteil ELB in Partner-BG mit Kindern		Integrationsquote in Partner-BG mit Kindern			
	Ohne Asyl/Flucht	Mit Asyl/Flucht	Ohne Asyl/Flucht		Mit Asyl/Flucht	
			Männer	Frauen	Männer	Frauen
April 2018	22,0	43,9	41,3	14,3	20,1	1,9
September 2018	21,8	45,8	40,7	14,5	25,3	2,2
Dezember 2018	21,7	46,9	42,0	14,7	29,0	2,6

Quelle: Auswertungen des Bundesrechnungshofes auf Basis der Statistikberichte der Bundesagentur.

Der Vorstand der Bundesagentur informierte die gE bereits im Jahr 2018, die von Langzeitarbeitslosigkeit (LZA) besonders bedrohten Frauen und Männer in Bedarfsgemeinschaften (BG) mit Kindern stärker als bisher zu aktivieren und zu vermitteln.¹ Im Folgejahr erinnerte² er die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) an ihren gesetzlichen Auftrag (§ 18e SGB II), Jobcenter und erwerbsfähige leistungsberechtigte Frauen und Männer in Gleichstellungsfragen zu beraten und zu unterstützen.

Der Tabelle folgend sind nichtalleinerziehende erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) in Partner-BG mit Asyl- oder Fluchthintergrund (Migrationshintergrund) häufiger im Leistungsbezug als ohne Migrationshintergrund. Zudem ist die Integrationsquote von Frauen dieser Personengruppe im Vergleich zu Männern gering (ohne Migrationshintergrund) bzw. sehr gering (mit Migrationshintergrund).

¹ Bundesagentur für Arbeit, Vorstandsbrief 2018.

² Bundesagentur für Arbeit, Vorstandsbrief zur Planung 2019, 4. Oktober 2018.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Aktivierung und Vermittlung von arbeitslosen nicht alleinerziehenden Frauen in Partner-BG durch die gE. Dazu führten wir bei fünf Jobcentern Erhebungen von Mai bis Juli 2019 durch. Ein Jobcenter prüften wir ausschließlich über den sogenannten VDI-Zugriff von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes. Wir sichteten die Betreuung der Zielgruppe durch Integrationsfachkräfte (IFK) zwischen dem Jahr 2016 und unseren Erhebungen. Daneben interviewten wir alle BCA und je eine IFK der einbezogenen Jobcenter.

1.3 Bisherige Prüfungserkenntnisse

In früheren Prüfungen hatten die Jobcenter die Voraussetzungen der Sonderzeittatbestände nach § 10 SGB II unzureichend oder gar nicht geprüft.³ Zusätzlich bestanden Beratungs- und Betreuungslücken vor, während und nach einem Nichtaktivierungszeitraum.

2 Keine Fokussierung auf die Zielgruppe

2.1 Ausgangslage

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben die Integrationsproblematik von nicht alleinerziehenden Frauen in Partner-BG erkannt. Seit September 2016 tauschen sich das Bundesministerium und die Bundesagentur zur Integration dieser Zielgruppe aus.

Auch die Interne Revision der Bundesagentur hat untersucht, ob und wie gE erziehende ELB fordern und fördern. Sie ist in ihrem Bericht von September 2018 zu dem Ergebnis gekommen, dass die gE Erziehende auch nach einer Nichtaktivierungsphase nicht angemessen betreuten, um eine Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt sicher zu stellen.⁴

In ihrer sogenannten „Strategie 2025“⁵ hat die Bundesagentur innerhalb des Handlungsfeldes „Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und

³ Prüfungen: „Feststellung der Unzumutbarkeit der Arbeitsaufnahme durch die Jobcenter (§ 10 SGB II)“ aus dem Jahr 2015, „Betreuung von Flüchtlingen in zentralen Anlaufstellen (z. B. „Integration Points“) im Bereich des SGB II“ und „Integrationsarbeit der Jobcenter mit Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses oder bei Schwangerschaft oder Erziehung von Kindern unter drei Jahren“ aus dem Jahr 2017.

⁴ Bundesagentur für Arbeit, Interne Revision, Revision SGB II, Beratung, Betreuung und Aktivierung im Rahmen von § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II, September 2018.

⁵ Die Bundesagentur hält in der Strategie 2025 ihre zukünftige Ausrichtung in Form von Leitlinien und Handlungsfeldern fest.

Hilfebedürftigkeit“ einen Fokus auf die Integrationsarbeit von BG mit Kindern als Teilinitiative gesetzt. Sie hatte den gE und Agenturen für Arbeit bereits im Jahr 2018 empfohlen, diese Personengruppe stärker in den Fokus zu rücken.⁶ So empfahl sie, lokale BG-Strukturen zu erheben und zu analysieren, die BCA stärker einzubeziehen und verwies auf Informationsangebote wie das von der Bundesagentur entwickelte Faktenblatt „Gleichstellung SGB II“ oder verschiedene Berichte des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).⁷

2.2 Feststellungen

Wir baten die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter um verschiedene statistische Daten (z. B. die Aktivierungs- und Integrationsquoten) zur Zielgruppe. Da sie die Zielgruppe teilweise nicht selbst bestimmen konnten, mussten sie das gewünschte Datenmaterial vom sogenannten Statistikservice der Bundesagentur anfordern. Insbesondere war es den Jobcentern nicht möglich, die Zielgruppe mit Kindern zwischen 15 und 18 Jahren über VerBIS⁸ durch sogenannte Bewerberprofilsuchläufe zu filtern. Sie können nur die Zielgruppe mit Kindern unter 15 Jahren bestimmen.⁹

Kein Jobcenter betrachtete die Zielgruppe bisher als gesonderte Personengruppe. Mit Ausnahme des Jobcenters E ließen die Jobcenter die BG auch nicht durch dieselbe IFK betreuen. Allen Jobcentern fehlten zielgruppenspezifische Weisungen und Aktivierungs- sowie Vermittlungsstrategien.

2.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Obwohl sich das Bundesministerium und die Bundesagentur seit September 2016 regelmäßig über die Zielgruppe austauschen, die interne Revision den gE keine angemessene Integrationsarbeit mit der Zielgruppe bescheinigte und die „Strategie 2025“ in der Personengruppe „Partner-BG mit Kindern“ einen

⁶ Vorstandsbrief 2018: „(...) Die generationenübergreifende Arbeitslosigkeit stellt eine besondere Herausforderung dar. Deshalb wollen wir den operativen Blick stärker auf die Förderung und Integration von Frauen und Männern in Bedarfsgemeinschaften mit Kindern richten. (...)“.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Steckbrief zur Teilinitiative „Auf Bedarfsgemeinschaften mit Kindern fokussieren“ des Handlungsfeldes „Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Hilfebedürftigkeit“ der Strategie 2025, Seiten 1 – 3.

⁸ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.

⁹ Dies setzt jedoch voraus, dass die IFK die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren in VerBIS korrekt erfasst haben. Vgl. Textziffer 3.3.

Handlungsbedarf setzt, hatten die geprüften Jobcenter die Zielgruppe nicht in den Fokus gerückt.¹⁰ Wir empfehlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur nachzuhalten, dass die gE der „Strategie 2025“ folgend die Zielgruppe stärker berücksichtigen.

Es ist bedenklich, dass sich die Jobcenter keinen statistischen Überblick zur Zielgruppe verschaffen konnten, weil die von ihnen genutzten IT-Verfahren dies nicht zulassen. Sie waren auf die Auswertungen des Statistikservice der Bundesagentur angewiesen. Solange die gE nicht in der Lage sind, jederzeit Informationen zur betreuten Zielgruppe zu erheben, kennen sie deren Situation nicht und können nicht zielgerichtet handeln. Wir sahen es als geboten an, Zielgruppensuchläufe zu erweitern¹¹ und statistische Auswertungen durch die Jobcenter zu ermöglichen. Dadurch könnten IFK auch Probleme der Zielgruppe mit betreuten Kindern – unabhängig vom Alter der Kinder – erkennen, im Beratungsprozess aufgreifen und gemeinsam lösen. Wir empfehlen dem Bundesministerium, sich dazu mit der Bundesagentur ins Benehmen zu setzen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Nach Ansicht des Bundesministeriums stärkten unsere Prüfungsergebnisse den (bundesweiten) Befund, dass die gE die Zielgruppe seit Jahren und im Unterschied zu Alleinerziehenden nicht ausreichend integrierten. Es wolle mit der Bundesagentur die Führungskräfte der gE noch stärker sensibilisieren und die Integrationsarbeit für diese Zielgruppe verbessern.

Dem Bundesministerium zufolge hätten verschiedene Arbeitsgruppen des Bund-Länder-Ausschusses (§ 18c SGB II) für die Jobcenter (beider Organisationsformen) ein sogenanntes „Faktenblatt Gleichstellung im SGB II“ mit geschlechtsspezifischen und nach Haushaltstyp differenzierten Kennzahlen und für die Geschäftsführungen der gE eine Broschüre für die zielgruppenspezifische Geschäftspolitik erarbeitet. Mithilfe dieser sollten die Jobcenter konkrete Handlungsbedarfe für die Zielgruppe identifizieren und ggf. ihre Geschäftspolitik anpassen. Auch wolle das Bundesministerium erforschen lassen, wie die

¹⁰ Einzelheiten dazu in den Nummern 3 bis 5.

¹¹ Erweiterte VerBIS-Profilesuchläufe durch neue Suchparameter „Partner-BG“ und „Kinder unter 18 Jahren vorhanden: ja“, vgl. Textziffer 3.3.

Jobcenter die Geschlechtergleichstellung durch geschäftspolitische Ziele verbessern könnten.

Darüber hinaus unterstütze das Bundesministerium die Bundesagentur bei der Förderung eines ganzheitlichen und gleichstellungsorientierten Betreuungsansatzes, der die Bedarfe der gesamten BG in den Blick nehme, und unterstütze bei der fachlichen Weiterentwicklung der entsprechenden Beratungsansätze, u. a. im Rahmen der „Strategie 2025“.

Die Bundesagentur sei – anders als der Bundesrechnungshof – der Auffassung, dass die Jobcenter hinreichende Daten zur Zielgruppe vom Statistikservice der Bundesagentur abrufen und in VerBIS auffinden könnten. Sie habe jedoch – entsprechend unserer Empfehlung – eine neue und zusätzliche, zielgruppenbezogene Auswertungsmöglichkeit für die gE außerhalb VerBIS erarbeitet (sogenannte opDS-Abfrage). Es sei allerdings zu beachten, dass die gE Zielgruppen selbst festlegten, soweit der Gesetzgeber diese nicht bereits konkretisiere.¹² Die Bundesagentur rücke mit ihrer „Strategie 2025“ zudem nicht nur arbeitslose Frauen der Zielgruppe, sondern alle Frauen der Zielgruppe in den Fokus.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu Nummer 2

Das Bundesministerium stimmt mit uns überein, dass die Integrationsarbeit der Jobcenter bei der Zielgruppe zu verbessern ist. Dies sehen auch die Länder so. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war es ein zweckmäßiger erster Schritt, mit den Ländern in verschiedenen Bund-Länder-Arbeitsgruppen zielgruppenspezifische Informationsangebote für die Geschäftsführungen und die operative Ebene der Jobcenter beider Organisationsformen aufzubereiten. Alle aufsichtführenden Stellen können so notwendige Verbesserungen im Beratungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsprozess der Zielgruppe vorantreiben. Das Bundesministerium sollte jedoch nachhalten, ob die Jobcenter aus diesen zunächst theoretischen Zusatzinformationen konkrete Maßnahmen für die Zielgruppe ableiten. Wir bitten das Bundesministerium, uns die diesbezüglichen Protokolle der Arbeitsgruppen des Bund-Länder-Ausschusses zur Verfügung zu stellen.

Mit den erweiterten opDS-Analysetools für die gE greift die Bundesagentur unsere Anregung auf, die bisher eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten der

¹² Die Bundesagentur erwähnt dazu exemplarisch die gesetzlich genannte Zielgruppe der ELB ohne Bildungsabschluss (§ 3 Absatz 2 Satz 2 SGB II).

gE zu erweitern und sie damit unabhängig von externen Analysehilfen (Statistikservice) werden zu lassen. Bundesministerium und Bundesagentur sollten allerdings nachhalten, dass die gE die Zielgruppe vollständig erheben. Die Jobcenter entscheiden zwar selbst, welcher Zielgruppe sie sich zuwenden. Jedoch zeigen unsere Prüfungsergebnisse, dass sich die gE nicht hinreichend auf die Zielgruppe, die auch in der „Strategie 2025“ benannt ist, fokussiert haben. Wir behalten uns vor, in einer Kontrollprüfung zu untersuchen, ob die eingeleiteten Maßnahmen greifen.

Wir schließen die Textziffer mit diesen Hinweisen ab.

3 Datenqualität unzureichend

3.1 Ausgangslage

Vermittlungsrelevante Daten:

Die Mitarbeiter der Jobcenter erfassen vermittlungsrelevante Daten der ELB und müssen diese aktuell halten.¹³ Sie erfassen dazu vermittlungsrelevante Stärken (z. B. Berufserfahrungen) und Schwächen der ELB (z. B. geringe IT-Kenntnisse). Diese ergänzen sie um übergreifende Kompetenzen (z. B. Team- und Planungskompetenzen)¹⁴ sowie um Sprachkenntnisse – auch von Muttersprachlern¹⁵. Anschließend erfassen sie einen ab dem Schulabschluss einsetzenden Lebenslauf¹⁶ und legen einen oder mehrere Zielberufe in einem sogenannten Bewerberprofil/Stellengesuch¹⁷ fest. Im Stellengesuch suchen und übermitteln die IFK passende Stellenangebote.

Erfassung von Kindern der ELB:

Kinder in BG gelten bis zum vollendeten 15. Lebensjahr als betreuungsbedürftig, danach werden sie als erwerbsfähige hilfebedürftige Leistungsberechtigte gewertet.¹⁸ Die IFK erfassen die Anzahl der unter 15-jährigen Kinder im

¹³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe zu den Grundsätzen im Umgang mit arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Daten sowie zur Abbildung der Vermittlungsarbeit in den Rechtskreisen SGB III und SGB II, Stand: 21. August 2017, Seite 10.

¹⁴ Bundesagentur für Arbeit, „Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III)“, Stand: 20. März 2017, Seite 3.

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Praxishilfe VerBIS, Sprachkenntnisse, Stand: 16. März 2018, Seite 2. f. Sie müssen die Sprachkenntnisse – auch von Muttersprachlern – entsprechend des europäischen Referenzrahmens in VerBIS eintragen.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Praxishilfe VerBIS, Lebenslauf, Stand: 19. November 2018.

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, „Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III)“, Stand: 20. März 2017.

¹⁸ Vgl. § 7 Absatz 1 SGB II.

jeweiligen VerBIS-Datensatz der Eltern. Anhand dieser Eintragung beurteilen die IFK, ob arbeitssuchende ELB in Vollzeit- oder Teilzeittätigkeiten vermittelt werden könnten.¹⁹ Die Beschäftigten der für die Leistungsgewährung zuständigen Stellen (Leistungsstellen) erfassen vollständige Personendaten der Kinder (Name, Geburtsdatum) im gemeinsamen Datensatz der Eltern des für die Leistungsgewährung maßgeblichen Fachverfahrens ALLEGRO. Die IFK müssen die Anzahl der unter 15-jährigen Kinder in den VerBIS-Datensätzen manuell reduzieren, sobald die Kinder das 15. Lebensjahr vollenden. Dazu müssen sie die Altersentwicklung der Kinder in Allegro im Blick behalten.

3.2 Feststellungen

Unvollständige Lebensläufe

In 99 der 192 geprüften Fälle (52 %) waren die Lebensläufe unvollständig. Häufig hatten die IFK in den Lebensläufen nicht die Schulbildung erfasst oder ließen z. T. mehrjährige Lücken im Lebenslauf.

Stellengesuch unvollständig oder nicht vorhanden

In 36 von 192 Fällen (19 %) hatten die IFK das Stellengesuch nicht vollständig erfasst oder es war nicht vorhanden. Beispielsweise ließen die IFK offen, ab welchem Datum und mit welcher wöchentlichen Arbeitszeit die ELB dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können. 145 der 192 Frauen (76 %) suchten, wie im Stellengesuch angegeben, nach einer Teilzeit- oder Teilzeit- und Vollzeitstelle. Bei 94 von diesen 145 Frauen (65 %) hatten die IFK keine Angaben zur Wochenstundenzahl im Stellengesuch erfasst. 103 von 192 Frauen (54 %) suchten ausschließlich nach einer Teilzeitstelle. Bei 65 der 103 Frauen (63 %) hatten die IFK jedoch keine Angaben zur Wochenstundenzahl erfasst.

Sprachkenntnisse und Sprachzertifikate nicht erfasst

Die IFK erfassten bei 55 von 192 Frauen (29 %) keine Deutschkenntnisse²⁰ und bei 71 der 192 Frauen (37 %) keine Sprachkurs-Zertifikate. Diese 71

¹⁹ Die exakt gesuchte Wochenarbeitszeit erörtern sie außerdem in Beratungsgesprächen.

²⁰ Die IFK bemessen das Sprachniveau mit „Sternen“. Sie erfassen in VerBIS je erfasster Sprache (Deutsch, Englisch, Türkisch etc.) ein bis drei Sterne je nach Sprachniveau (Basis- bis Muttersprachniveau).

Frauen waren nicht-deutsche Staatsangehörige und hatten erkennbare Deutschkenntnisse.²¹

Widersprüchliche Angaben zur Anzahl der Kinder (unter 15 Jahren) in VerBIS und Allegro

In 73 der 192 Fälle (38 %) führten die IFK mehr unter 15-jährige Kinder in den VerBIS-Datensätzen der Eltern als die Leistungsstellen in den Allegro-Datensätzen der Familie. Die IFK hatten in Allegro nicht überprüft, dass Kinder das 15. Lebensjahr bereits vollendet hatten.

3.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Vollständige und korrekte Daten zu den ELB sind notwendig, um diese passgenau beraten, aktivieren und vermitteln zu können. Die einbezogenen gE waren ihrem gesetzlichen Auftrag, vollständige und korrekte Sozialdaten über die ELB zu führen, nur unzureichend nachgekommen. Es ist unverständlich, weshalb derart viele Lebensläufe, Stellengesuche oder Sprachkenntnisse der ELB nicht oder nur lückenhaft erfasst waren oder Angaben zu betreuungsbedürftigen Kindern nicht stimmten. Dies beeinträchtigt den gesamten Beratungs-, Aktivierungs- und Vermittlungsprozess.

Da IFK häufig versäumten, die Anzahl der betreuungsbedürftigen Kinder zu aktualisieren, konnte der falsche Eindruck entstehen, die Eltern wären aufgrund vieler betreuungsbedürftiger Kinder nur in Teilzeit oder gar nicht vermittelbar. Es ist aufwendig, die Altersentwicklung von Kindern (in Allegro) nachzuhalten und dies manuell in VerBIS bis zum 15. Lebensjahr der Kinder zu übernehmen. Daher empfehlen wir, die VerBIS-Datensätze der Eltern mit Fachverfahren (z. B. Allegro) zu verknüpfen, in denen korrekte Kinderangaben ohnehin hinterlegt sind. Ferner hielten wir es für sachgerecht, ein Informationsfeld („tägliche Betreuungszeit von – bis“) für jedes betreuungsbedürftige Kind in den VerBIS-„Kundendaten“ der Eltern einzurichten. Die IFK könnten sich dafür die Betreuungszeiten der Kinder zu einem bestimmten Stichtag schriftlich von Betreuungseinrichtungen bestätigen lassen. Mit diesen Angaben könnten die IFK zielgerichteter mit den ELB arbeiten.

²¹ Vermerke der IFK in VerBIS ließen gemeinsame Gesprächsführung auf Deutsch erkennen.

Nur vollständige Lebensläufe und Stellengesuche in VerBIS sind für die Integrationsarbeit von Nutzen. Fehlen relevante Einträge (Schulbildung, berufliche Tätigkeiten, gesuchte Wochenstunden, Sprachkenntnisse), behindert dies den Integrationsprozess und führt zu Fehleinschätzungen der IFK oder Dritter.²² Es ist daher unverständlich und gibt Anlass zur Sorge, dass mehr als die Hälfte der Lebensläufe und Stellengesuche unvollständig waren oder ganz fehlten.

Da in den Datensätzen der nach Teilzeitbeschäftigung suchenden Frauen häufig genaue Angaben zur gesuchten Wochenarbeitszeit fehlten, basierten Vermittlungsansätze der IFK oder des Arbeitgeberservices auf Verfügbarkeitsannahmen. Dies war auch bei den vielen unzureichend erfassten und belegten Sprachkenntnissen so. Die fehlenden Sprachnachweise ließen vermuten, dass die IFK bei vielen Fällen das Sprachniveau nach eigener Einschätzung erfassten, obwohl sie keine ausgebildeten Sprachlehrer sind und keinen Sprachtest mit den ELB durchgeführt hatten. Insofern war es unerfindlich, wie die IFK das korrekte Sprachniveau²³ der ELB nach dem europäischen Referenzrahmen bewerten konnten. Fehleinschätzungen der IFK, die den Integrationsprozess behindern könnten, sind daher nicht auszuschließen.²⁴

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium schloss sich der Stellungnahme der Bundesagentur an. Nach Angaben der Bundesagentur sei die Datenqualität nicht nur in Bezug auf die Zielgruppe verbesserungsbedürftig. Daher stünde die von den gE verantwortete Datenqualität im Fokus der Fachaufsicht. Die Bundesagentur sei gegenüber den gE diesbezüglich zwar nicht unmittelbar weisungsbefugt, sie habe jedoch, auch in Folge unserer Prüfung des Status der Arbeitslosigkeit bei gE²⁵, Maßnahmen²⁶ für ein gestärktes Datenqualitätsmanagements (DQM) im SGB II ergriffen. Im Übrigen habe sie ein Schulungsmodul für die gE aufgelegt.

²² Z. B. des Arbeitgeberservice der Agenturen für Arbeit.

²³ Bundesagentur für Arbeit, VerBIS-Arbeitshilfe, Abgleich von Nachfrage und Angebotsseite im Vermittlungsprozess, Stand: 18. März 2019, Seite 19.

²⁴ IFK können ELB ggf. nicht zu Maßnahmen zuweisen, für dessen Teilnahme der Nachweis eines bestimmten Sprachniveaus erforderlich ist. Oder es droht ein Maßnahmeabbruch, falls die IFK das Sprachniveau einer ELB nicht realistisch eingeschätzt hat. Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Praxishilfe VerBIS, Stand: 16. März 2018, Seite 2. f.

²⁵ Prüfung VI 3-2017-1007.

²⁶ Weisung zur Aktualisierung der Datensätze und laufenden Erörterung zwischen Führungskräften und IFK; Weiterentwicklung von sog. opDS-Abfragen, mit denen die gE Datenfehler finden können.

Sie halte es nicht für erforderlich, die Kinderdaten aus Allegro nach VerBIS zu überspielen, da dies eine Doppelerfassung sei und IFK jederzeit über ein VerBIS-Feld Allegro-Daten zur gesamten BG einsehen könnten. Auch sei es sehr aufwendig, Betreuungszeiten je Kind zu erfassen oder diese von Betreuungseinrichtungen bestätigen zu lassen. Dies könnten die IFK auch telefonisch klären. Die Bundesagentur wies darauf hin, dass die IFK dabei immer auch auf die Mitwirkung der ELB angewiesen seien. Auch habe die Bundesagentur die IFK bereits angewiesen, Sprachkurse nachzuhalten, erforderliche²⁷ Zertifikate einzuholen und zu erfassen. Soweit ELB an Sprach- oder Integrationskursen teilnehmen, benachrichtige VerBIS die IFK künftig automatisch 60 Tage vor dem Kursende, ELB einzuladen und bisher erfasste Daten zu überarbeiten.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu Nummer 3

Die Datenqualität war unstreitig verbesserungsbedürftig. Die Bundesagentur hat im Zuge unserer Prüfung des Arbeitsmarktstatus Datenkorrekturen veranlasst. Diese Datenkorrekturen bezogen sich jedoch ausschließlich auf Datenbereiche, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarktstatus der ELB hatten (arbeitslos, arbeitsuchend etc.). Die Bundesagentur hat den gE diese Datensätze bekanntgegeben und dafür auch Datenlücken in Lebensläufen schließen lassen. Nicht davon umfasst waren die weiteren, hier ebenfalls dargestellten Datenbereiche (Sprachniveau, Stellengesuche, Kinderbetreuung) außerhalb der Lebensläufe. Diese Daten sind von den gE ebenfalls zu überprüfen und zu korrigieren. Für die gE bestehen bereits die dazu notwendigen Analysehilfen.²⁸ Die Bundesagentur sollte die Korrekturen nachhalten.

Wir verkennen nicht, dass es aufwendig sein kann, vermittlungsrelevante Informationen und Nachweise einzuholen und diese aktuell zu halten. Im Interesse eines zielgerichteten Integrationsprozesses ist dies jedoch unabdingbar. Hierzu gehört es auch, aktuelle Sprachkurszertifikate einzuholen und im IT-Verfahren zu erfassen. Wir hatten jedoch den Eindruck, dass die IFK die entsprechende Weisung der Bundesagentur nicht beachteten. Bundesministerium und Bundesagentur sollten dies bei der Ableitung weiterer Maßnahmen

²⁷ Die Bundesagentur hat die IFK angewiesen, Zertifikate dann einzuholen, wenn IFK die ELB zu Sprachkursen verpflichtet haben oder die Zertifikate für eine berufliche Tätigkeit oder Weiterbildung benötigen.

²⁸ Die gE können Datenqualitätslücken in Lebensläufen, Stellengesuchen oder Befähigungsübersichten (Kompetenzausprägungen) der ELB mithilfe sog. VerBIS-Profilesuchläufe und DORA-Abfragen (Datenbasis Operativer Auswertungen) finden.

berücksichtigen. Wir gehen davon aus, dass die IFK die Angaben zu betreuungsbedürftigen Kindern aus dem in VerBIS neu eingebetteten Informationsfeld zu den aktuell in Allegro hinterlegten Daten nutzen. Aufwendige und fehlerträchtige händische Eintragungen dürften damit entfallen.

Wir schließen die Textziffer mit diesen Hinweisen ab.

4 Integrationsarbeit verbesserungsbedürftig

4.1 Beratungsarbeit verbesserungsbedürftig

4.1.1 Rechts- und Weisungslage

Eltern haben einen Rechtsanspruch auf die Förderung ihres Kindes in einer Tageseinrichtung ab Vollendung des ersten Lebensjahres und bis zum Schuleintritt. Für Kinder im schulpflichtigen Alter sollen die Kommunen ein bedarfsgerechtes Angebot in Tageseinrichtungen vorhalten.²⁹ Die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig einen Platz zur Tagesbetreuung des Kindes anzubieten (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II).³⁰ Kindertageseinrichtungen und Tagespflegen sollen den Eltern auch dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können.³¹ Die Erwerbstätigkeit ist i. d. R. zumutbar, sobald das Kind das dritte Lebensjahr vollendet hat und die Kinderbetreuung in einer Tageseinrichtung oder Tagespflege sichergestellt ist.

Nach Analyse³² des IAB der Bundesagentur spielt die personelle Situation in der BG eine wichtige Rolle im Integrationsprozess. Dessen interviewte IFK bezeichneten die Kinderbetreuung als mögliches Vermittlungshemmnis und Gespräche zwischen IFK, ELB und ihren Partnern als hilfreich, um Kapazitäten für die Kinderbetreuung, z. B. in Tagesrandzeiten, gemeinsam festzustellen.

4.1.2 Beratung zu Kinderbetreuung unzureichend

Häufig war die mangelnde Kinderbetreuung ein Vermittlungshemmnis. In 40 von 192 geprüften Fällen (21 %) konnten Frauen der Zielgruppe im Betrachtungszeitraum wegen nicht gesicherter Kinderbetreuung mindestens einmal

²⁹ Vgl. § 24 Absatz 2 – 4 SGB VIII.

³⁰ Vgl. auch § 24 Absatz 2 bis 4 SGB VIII.

³¹ Vgl. §§ 22 Absatz 2 Nummer 3 und 22a Absatz 3 SGB VIII.

³² Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht Nummer 14, „Bedarfsgemeinschaften im SGB II – Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick“, Stand: 08.08.2019.

keine Arbeit oder Maßnahme antreten oder brachen eine Maßnahme oder einen Sprachkurs ab. Maßnahmen sollen zeitlich zu umfangreich gewesen sein oder der Träger teilte mit, dass die ELB wegen Kinderbetreuungsproblemen nicht weiter teilnehmen könne. Beispiel 1 zeigt, dass IFK dies oft nicht hinterfragten.

Beispiel 1

Jobcenter D

Die IFK stellte verfestigte Deutschsprachdefizite fest und vereinbarte mit der ELB einen weiteren Sprachkurs. Der Sohn der ELB teilte telefonisch mit, dass die ELB aufgrund der Kinderbetreuung und dem Haushalt nicht an einem weiteren Sprachkurs teilnehmen könne. Die IFK überprüfte dies nicht.

Obwohl bei 40 Frauen die Kindesbetreuung vermittlungshemmend war, berieten die IFK dazu nur 5 der 40 Frauen (13 %). Bei 12 der 40 Fälle (30 %) konnten wir aus den Lebensläufen der in den BG lebenden Kindesväter Betreuungskapazitäten schließen. Die IFK berücksichtigten diese in keinem Fall.

Beispiel 2

Jobcenter B

Die IFK betreute die ELB und ihren Partner. Die ELB trat die geplante beruflichen Weiterbildung nicht an, da die Kinderbetreuung nach ihrer Aussage nicht sichergestellt war und auch der Partner dafür nicht verfügbar war. Die IFK überprüfte die Aussage nicht. Sie beachtete auch nicht, dass der Partner langzeitarbeitslos war.

Beispiel 3

Jobcenter A

Die IFK vereinbarte mit der ELB eine Aktivierungsmaßnahme (§ 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III) im Pflegebereich. Im Folgegespräch teilte die ELB mit, aufgrund von Kinderbetreuungsproblemen nicht daran teilnehmen zu können. Die IFK besprach nicht, ob der Partner die Kinderbetreuung hätte sicherstellen können und vermerkte nur, dass eine „Teilnahme aufgrund Kinderbetreuung nicht möglich“ sei. Der Partner der ELB war zu diesem Zeitpunkt in einem Deutschkurs, der circa zwei Monate später endete.

4.1.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Die geringen Aktivierungs-³³ und Integrationserfolge bei der Zielgruppe gaben Anlass zur Sorge. Wir empfehlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur dringend zu ergründen, ob dies nur auf fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder auch auf weitere Ursachen zurückzuführen war. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes war es ein gravierendes Problem, dass Integrationsprozesse bei jeder fünften Frau wegen ungeklärter Kinderbetreuung stockten. Eine Ursache dafür sehen wir darin, dass die IFK die Angaben der ELB zu fehlenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten kaum hinterfragten. Die IFK waren oftmals schlecht informiert und überprüften mögliche Betreuungspotenziale der Partner selbst dann nicht, wenn sie diese sogar parallel betreuten (sogenannte BG-Betreuung). Die Einführung der BG-Betreuung hielten wir wie auch das IAB³⁴ dennoch für einen richtigen Schritt: Bisher parallellaufende Integrationsbemühungen von zwei IFK für zwei ELB könnten bei einer IFK gebündelt werden. Dies vereinfacht gemeinsame Beratungen, Absprachen und Strategien und kann so Integrationsprozesse beschleunigen. Wir hatten das Bundesministerium und die Bundesagentur gebeten, die praktische Umsetzbarkeit dieses Vorschlags zu prüfen. Unabhängig davon hielten wir es für erforderlich, bei den IFK ein Bewusstsein für die Betrachtung der BG als Einheit zu schaffen. Beispiel 2 zeigte, dass die Betreuung durch dieselbe IFK allein keine Erfolgsgarantie war.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium verweist auf einen Workshop mit dem Titel "Integrationsarbeit mit Bedarfsgemeinschaften - Ganzheitliche Betreuung, Beratung und Aktivierung", den es im Jahr 2020 mit Jobcentern durchgeführt habe. Ziel sei es gewesen, bei Geschäftsführungen für die Auseinandersetzung mit entsprechenden Beratungsansätzen zu werben und einen Austausch zu guten Praxisbeispielen zu ermöglichen. Die verschiedenen Varianten der Kundenbetreuung (z. B. gemeinsame Betreuung aller BG-Mitglieder durch einen

³³ Vgl. auch Textziffern 4.3.2, 4.4.1 und 4.4.2.

³⁴ Auch das IAB ist der Ansicht, dass Gruppengespräche mit der BG sehr hilfreich sein können, um auf die Sicherstellung der Kinderbetreuung hinzuwirken.

Ansprechpartner) seien mit Vor- und Nachteilen verbunden³⁵. Die Entscheidung hierüber liege bei der Trägerversammlung vor Ort.

Im Übrigen schloss es sich der Stellungnahme der Bundesagentur an.

Die Bundesagentur teilt unsere Feststellungen zur nicht durchgängigen Beratung der IFK zur Kinderbetreuung. Sie äußerte sich auch zu den Beispielen 1 und 2. Die Angaben des Kindes (Beispiel 1) seien nicht unglaubwürdig. Die IFK hätte diese aber überprüfen müssen. Zu Beispiel 2 trägt sie vor, der Partner der ELB sei nicht der Kindesvater und bereits wieder ausgezogen. Auch sei es fraglich, ob dieser willens und in der Lage gewesen wäre, die Kinderbetreuung zu übernehmen.

Lokale Ansprechpartner und Internetangebote seien den IFK grundsätzlich bekannt, diesbezüglich bestehe kein Handlungsbedarf. Die Bundesagentur wolle jedoch die BG-Betreuung bei allen gE etablieren und lasse dies bei einzelnen gE derzeit erproben. Nicht alle IFK fühlten sich derzeit den hohen Anforderungen im Beratungsprozess mit mehreren BG-Mitgliedern gewachsen. Aus den bis Anfang 2020 erwarteten Erkenntnissen wolle die Bundesagentur Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen ableiten. Außerdem habe sie sogenannte Steckbriefe für Führungskräfte der gE entwickelt, so auch zur „Teilinitiative: Auf BG mit Kindern fokussieren“. Dies solle zu Integrationen und Integrationsfortschritten der Frauen beitragen und sie früher aktivieren. Sie verweist auch auf den (bereits in Nummer 2.3 erwähnten) Bund-Länder-Ausschuss, der für die Führungskräfte in Jobcentern (beider Organisationsformen) Unterlagen zur „Gleichstellungsorientierten Geschäftspolitik im JC“ erarbeitet habe. Darauf aufbauend wolle die Bundesagentur Fachliche Weisungen und Materialien überarbeiten.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu Nummer 4.1

Bundesministerium und Bundesagentur stimmen mit uns überein, dass die Beratungen der IFK der Zielgruppe zu verbessern sind. Dass vor allem Kinderbetreuungsprobleme die Aktivierung und Integration beeinträchtigen, ist ihnen bekannt. Nach unserer Auffassung haben die Jobcenter für die Zielgruppe noch nicht das erforderliche Problembewusstsein, auch fehlten noch Lösungskompetenzen. Wir bewerten es als sachgerecht, die „BG-Betreuung“ zu erproben und

³⁵ Das Bundesministerium geht auf die Vor- und Nachteile nicht näher ein.

dies in die „Strategie 2025“ der Bundesagentur einzubetten. Wir werden nachhalten, ob dies zu mehr Aktivierungen und Integrationen der Frauen führt. Die Neuorganisation der Betreuung genügt allein jedoch nicht. Es ist genauso wichtig, die Beratungskompetenzen der IFK auszubauen.

Wir bitten die Bundesagentur um Übersendung der angepassten Weisungen und erlassenen Handlungsempfehlungen sowie um Mitteilung zu ihren Erkenntnissen zur ganzheitlichen Integrationsarbeit mit BG. Wir bitten das Bundesministerium um Übersendung folgender Unterlagen:

- Workshop-Protokoll zur "Integrationsarbeit mit Bedarfsgemeinschaften - Ganzheitliche Betreuung, Beratung und Aktivierung",
- Führungskräfte-Informationen für die Jobcenter (erarbeitet vom Bund-Länder-Ausschuss).

Wir schließen die Textziffer damit ab.

4.2 Unterstützung der Zielgruppe durch die BCA zu gering

4.2.1 Rechtslage

Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist im SGB II „als durchgängiges Prinzip zu verfolgen“³⁶. Die BCA verantworten die Umsetzung des Gleichstellungsauftrages in den gE. Nach § 18e Absatz 2 bis 4 SGB II muss die BCA beraten und unterstützen in allen Fragen der Gleichstellung, Frauenförderung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Integration in den Arbeitsmarkt sowie bei Fragen des Wiedereinstiegs. Absatz 4 Satz 1 hebt den Beratungsauftrag der BCA für die gesamte BG hervor: „Die Beauftragten unterstützen und beraten erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen (...)“. Daneben soll die BCA u. a. bei der Erarbeitung von örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogrammen mitwirken, zu einer geschlechter- und familiengerechten fachlichen Aufgabenerledigung in den gE beitragen und Netzwerkarbeit mit örtlichen Partnern leisten.³⁷

4.2.2 Feststellungen

Alle BCA der in die Erhebungen eingezogenen Jobcenter berieten Frauen bzw. Erziehende. Die BCA bezogen die Zielgruppe in Art und Umfang dabei

³⁶ Vgl. § 1 Absatz 2 Satz 3 SGB II.

³⁷ Vgl. § 18e Absatz 2 – 4 SGB II.

unterschiedlich in ihre Arbeit ein. Auch der Stellenumfang der BCA unterschied sich (Jobcenter A und E: Teilzeit; andere Jobcenter: Vollzeit).

In der Praxis unterstützten die BCA Frauen meist durch sogenannte Gruppeninformationen. Keine BCA führte diese nur für die Zielgruppe durch. Die Gruppeninformationen richteten sich allgemein an erziehende Frauen. 12 der 192 geprüften Frauen (6 %) nahmen gemäß der VerBIS-Vermerke an Gruppeninformationen der BCA teil. Zwei BCA berichteten, dass Frauen mit Migrationshintergrund dabei meist von Partnern, Kindern oder sonstigen Familienangehörigen begleitet wurden. Eine BCA gab an, dass Gruppeninformationen dadurch sehr mühselig durchzuführen waren, weil Kinder für Unruhe sorgten und Partner trotz störender Kinder die ganze Zeit dabeiblieben.

Alle BCA gaben an, nur selten persönliche Beratungen mit der Zielgruppe durchzuführen. Wir stellten bei drei Frauen (2 %) persönliche oder telefonische Beratungen fest.

Alle interviewten BCA gaben an, die gesamte BG nur selten oder gar nicht zu beraten. Sie betrachteten die Beratung der gesamten BG als schwer umsetzbar, sahen ihren Aufgabenschwerpunkt nicht in der BG-Beratung oder waren der Ansicht, dass die Beratung der gesamten BG nicht im Vordergrund stehen und freiwillig bleiben sollte.

4.2.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Die geprüften Fälle zeigten, dass sich die Arbeit der BCA in Form von Gruppeninformationen, direkten oder persönlichen Beratungen bei der Zielgruppe kaum abbildete. Wir führten dies darauf zurück, dass für die BCA die persönliche Beratung der Zielgruppe nicht vorrangig war. Der Wortlaut des § 18e Absatz 4 Satz 1 SGB II, „Die Beauftragten unterstützen und beraten erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit diesen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen (...)“, lässt offen, in welchem Umfang die BCA erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit diesen in einer BG lebenden Personen zu übergeordneten Fragen, z. B. der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, beraten soll.

Wir empfehlen, die Beratungsarbeit der BCA für die Zielgruppe zu konkretisieren und bundesweit – zumindest für gE – einheitlich zu gestalten. Denkbar

wäre eine Beratung der Zielgruppe³⁸ in einem 2-Phasen Modell. In Phase 1 könnten die BCA eine Gruppeninformation für Frauen durchführen, auf die § 10 SGB II zutrifft. Die Jobcenter A und B hatten solche Gruppeninformationen bereits durchgeführt. In Phase 2, d. h. nach Auslaufen des Nichtaktivierungszeitraumes gem. § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II, könnten die Frauen zu einer weiteren verpflichtenden Gruppeninformation eingeladen werden. In dieser Gruppeninformation könnten die BCA erneut an die erste Gruppeninformation anknüpfen, sich diesmal jedoch auf das Thema Kinderbetreuung und die Verpflichtung zur Arbeitssuche beschränken. Wir empfehlen, leistungsbefähigte Mütter unabhängig von deren Familienstand nach der Geburt eines jeden Kindes an diesem Modell teilnehmen zu lassen. Ergänzend zu Phase 2 betrachteten wir es als sinnvoll, wenn die BCA offensiv persönliche Gesprächstermine anböten, um auf die individuelle Situation in der BG eingehen zu können. In solch einem Gespräch könnte die BCA im Beisein beider Elternteile den Stand der Kinderbetreuung unter Einbeziehung des Partners und die Rollenverteilung in der BG ansprechen.³⁹ Die BCA käme hierdurch ihrem gesetzlichen Gleichstellungs- und Beratungsauftrag bei der gesamten BG nach.

Wir baten das Bundesministerium und die Bundesagentur außerdem zu prüfen, wie Störungen in Gruppeninformationen für die Zielgruppe auszuschließen oder zu verringern sind und um Stellungnahme.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Danach teilt die Bundesagentur unsere Feststellungen zu den BCA nicht. Ihrer Ansicht nach hätten BCA im Gegensatz zu den IFK nicht die Aufgabe, die Zielgruppe zu konkreten Anliegen einzeln zu beraten oder zu vermitteln. Die BCA unterstütze und berate ELB und ihre BG-Mitglieder bei übergeordneten Fragen. Die Bundesagentur habe die Aufgaben der den Geschäftsführungen unterstellten BCA seit dem Jahr 2011 in einem sogenannten

³⁸ Neben der Zielgruppe wäre das 2-Phasen Modell auch für Alleinerziehende sinnvoll.

³⁹ Vgl. Textziffer 4.1.3.: Hier stellten wir fest, dass die Partner-BG-Betreuung und die Durchführung von Gesprächen mit beiden Partnern zielführend sein kann, um die Kapazitäten für eine Kinderbetreuung sicher zu stellen.

„Fachkonzept BCA“⁴⁰ einheitlich geregelt. Demnach beraten BCA Beschäftigte der gE⁴¹ und ELB⁴².

Weder das Gesetz noch die personellen „Mengengerüste“ der BCA würden über atypische Einzelfälle hinausgehende Beratungen zwischen BCA und einzelnen ELB zulassen. Auch halte die Bundesagentur nach BG-Typen getrennte Gruppenberatungen, so auch Beratungen der geprüften Zielgruppe, nicht unbedingt für sinnvoll, da die BCA alle Personengruppen zu bestimmten Themen beraten würden.⁴³

Die Bundesagentur habe allen BCA (Zentrale und gE) und Geschäftsführenden der gE im Rahmen der „Strategie 2025“⁴⁴ empfohlen, die „frühzeitige Aktivierung und Unterstützung von Erziehenden“ (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II) zum Arbeitsschwerpunkt zu machen. Der Stab der BCA der Zentrale der Bundesagentur habe den BCA der gE dazu „Arbeitsmittel“⁴⁵ – auch für die Fach- und Führungskräfte – zur Verfügung gestellt.

Im Weiteren äußert sich die Bundesagentur zu ELB, die ihre unter dreijährigen Kinder betreuten und dem Arbeitsmarkt daher nicht oder nur eingeschränkt zur Verfügung stehen würden. Diese ELB waren jedoch nicht Zielgruppe unserer Prüfung, da die gE sie während dieser Erziehungsphasen nicht als arbeitslos führen.

Bei störenden Partnern sei es jedoch nur selten möglich und sinnvoll, diese von der Beratung auszuschließen. Ohne den Partner "abzuholen" und "mitzunehmen", sei die Integrationsarbeit erschwert bzw. unmöglich. Stattdessen müsse es gelingen, die Beratenden besser auf diese Situationen vorzubereiten. Eine Beaufsichtigung von Kindern während Gesprächen und Gruppenveranstaltungen könne in dezentraler Verantwortung angeboten werden.

⁴⁰ Bundesagentur, Fachkonzept „Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in gemeinsamen Einrichtungen“ (Fachkonzept BCA SGB II), Stand: 16. August 2011.

⁴¹ Beratung der Fach- und Führungskräfte der gE zur Gleichstellung, Frauenförderung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf „(...) indem sie zum Beispiel die IFK unterstützen und Informationen verdichten und passgenau an die IFK und die Führungskräfte weitergeben (...)“.

⁴² Gruppenberatung alleinerziehender ELB und von ELB, die wegen Kindeserziehung oder Pflege Angehöriger zeitweise nicht aktivierbar sind.

⁴³ Die BCA griffen dabei regionale Erfordernisse und kommunale Angebote auf.

⁴⁴ Themenfeld „Reduzierung von Langzeitarbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit“.

⁴⁵ Die Bundesagentur erläutert diese nicht weiter.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu Nummer 4.2

Da § 18e Absatz 4 Satz 1 SGB II offen lässt, wie und wen die BCA zu übergeordneten Fragen der Gleichstellung, Frauenförderung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf beraten, ist die Bundesagentur in der Entscheidung frei, ihr zentrales BCA-Fachkonzept um Einzelberatungen zu erweitern. § 18e SGB II schließt diese nicht aus. Wenn sie dies jedoch nicht als zielführend ansieht oder für personell nicht darstellbar hält, ist die Beratung erziehender Frauen während der ersten drei Erziehungsjahre frühzeitig anderweitig sicherzustellen.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur sollten daher erörtern, wie die Beratungs- und Gleichstellungskompetenzen der IFK durch Schulungen gesteigert werden können. Während die Arbeitsplatzbeschreibungen der BCA (sogenannte TUK⁴⁶) Gleichstellungs- und Genderkompetenzen fordern, fehlen diese bei den TUK der IFK ganz und sollten ergänzt werden. In Gleichstellungsfragen befähigte IFK können schneller und besser mit den BCA zusammenarbeiten. Davon profitiert auch die Zielgruppe. Wir teilen die Auffassung des Bundesministeriums, dass IFK die Partner der Frauen besser einbinden müssen. Mit der BG-Betreuung können IFK ineinander verzahnte und aufeinander abgestimmte Integrationsstrategien der BG entwickeln. Die Bundesagentur sollte daher Schulungen zur BG-Betreuung entwickeln und bei den gE dafür werben. Wir bitten das Bundesministerium, die Länder über unsere entsprechenden Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen zu unterrichten. Wir schließen die Textziffer ab.

4.3 Geringe Förderung durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

4.3.1 Rechtslage

Nach § 16 SGB II können Jobcenter ELB durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fördern, sofern dies für den Integrationsprozess notwendig ist. Hierzu zählen z. B. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, Maßnahmen bei Arbeitgebern und Trägern nach § 45 SGB III sowie Förderungen beruflicher Weiterbildung nach § 81 SGB III. Wir prüften, in welchem Umfang die IFK die Zielgruppe durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen förderten und ob Förderungen durch spezifische Maßnahmen vorlagen.

⁴⁶ Tätigkeits- und Kompetenzprofile.

4.3.2 Feststellungen

Die Jobcenter förderten in dem mehrjährigen Betrachtungszeitraum 51 der 192 in die Prüfung einbezogenen Frauen (**27 %**) durch Fördermaßnahmen des SGB II/SGB III. **73 %** erhielten keine Förderung. Dabei stellten wir leichte Unterschiede bei den 62 Frauen deutscher und 130 Frauen anderer Staatsangehörigkeiten fest.⁴⁷ Die Jobcenter förderten 20 der 62 deutschen Frauen (**32 %**) mit 38 Maßnahmen und 31 der 130 ausländischen Frauen (**24 %**) mit 45 Maßnahmen. Zielgruppenspezifische Maßnahmen gab es nicht.⁴⁸ 3 der 51 aktivierten Frauen (6 %) nahmen an Maßnahmen teil, bei denen die Maßnahmeträger bei der Kinderbetreuung unterstützten.

71 der 130 Frauen ausländischer Staatsangehörigkeit standen seit mindestens dem Jahr 2015 im Leistungsbezug. Bei diesen überprüften wir die erfassten Deutschkenntnisse⁴⁹ und ob sie die IFK seit Beginn des Leistungsbezugs mit aktivierenden Maßnahmen gefördert hatten (vgl. nachfolgende Übersicht).

Tabelle 2

Deutschkenntnisse und Förderungen von Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit

Sprachniveau	Anzahl Frauen (Anteil %)	Anzahl und Anteil (%) der seit dem Jahr 2015 ungefördernden Frauen
A1 – A2	21 von 71 (29,6 %)	13 von 21 (62 %)
B1 – B2	29 von 71 (40,8 %)	23 von 29 (79 %)
C1 – C2	4 von 71 (5,6 %)	1 von 4 (25 %)
Nicht erfasst	17 von 71 (23,9 %)	13 von 17 (76 %)

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes.

Bei 54 von diesen 71 ausländischen Frauen mit längerem Leistungsbezug waren Deutschkenntnisse erfasst. Bei 17 waren keine erfasst. Von den 71 Frauen förderten die Jobcenter 21 Frauen (30 %) mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, 50 Frauen (70 %) erhielten keine Förderung.

⁴⁷ Die geprüften Fälle setzten sich aus 62 Frauen mit deutscher und 130 Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit zusammen.

⁴⁸ Als „zielgruppenspezifisch“ definierten wir Maßnahmen, die die Jobcenter nur für Frauen der Zielgruppe anbieten.

⁴⁹ Die Jobcenter erfassen das deutsche Sprachniveau mit „Sternen“ (1 Stern: Sprachniveau A1-A2, 2 Sterne: B1-B2, 3 Sterne: C1-C2).

4.3.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Die Zahlen bestätigten, dass die IFK die Zielgruppe nur in geringem Umfang durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen förderten. Wir sahen es kritisch, dass die IFK in dem mehrjährigen Betrachtungsraum weniger als ein Drittel der Zielgruppe aktivierten und viele Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und längerem Leistungsbezug lediglich über Sprachkenntnisse auf A1-A2 Niveau verfügten. Außerdem waren die umgesetzten Maßnahmen nahezu ausnahmslos zielgruppenunspezifisch⁵⁰, sahen überwiegend keine trägerseitigen Hilfen bei der Kindesbetreuung vor und blieben wirkungslos, da die Betroffenen weiterhin arbeitslos waren.

Wir baten das Bundesministerium und die Bundesagentur zu prüfen, ob zielgruppenspezifische Maßnahmen einen positiven Effekt auf die Zielgruppe haben könnten und ggf. entsprechende Angebote zu entwickeln. Wir empfahlen, hierbei die Berufstätigkeit von Müttern gezielt thematisieren zu lassen. Kinderbetreuungshilfen während der Maßnahmen senken das Risiko, dass Frauen gezielte Förderungen ablehnen, Maßnahmen nicht antreten oder abbrechen und können tradierten Rollenmustern entgegenwirken.

Die Ergebnisse zeigten außerdem, dass die IFK Frauen der Zielgruppe mit ausländischer Staatsangehörigkeit weniger förderten. Dabei schlossen wir die noch unzureichenden Deutschkenntnisse als Hinderungsgrund nicht aus.

Wir empfahlen dem Bundesministerium, dringend zu hinterfragen, weshalb ein Drittel der Zielgruppe nach mehrjährigem Leistungsbezug nur über geringste Sprachkenntnisse verfügte. Mangelnde Sprachkenntnisse erschweren aktivierende Maßnahmen und die berufliche sowie gesellschaftliche Integration erheblich. Da die gE die Zielgruppe nicht intensiv betreute oder förderte, empfahlen wir der Bundesagentur, dies im Hinblick auf ihre „Strategie 2025“ nachzuhalten.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Es äußerte sich zudem zur Gruppe der zu aktivierenden Frauen mit

⁵⁰ Als „zielgruppenunspezifisch“ definierten wir Maßnahmen, die nicht allein für die Zielgruppe bestimmt waren.

Migrationshintergrund. Für diese plane es, in der 2021 beginnenden ESF plus - Förderperiode ein Programm für Migrantinnen aufzusetzen. Details müssten noch abgestimmt werden.

Die Bundesagentur halte ausreichende Deutschkenntnisse für mögliche Aktivierungsmaßnahmen ebenfalls für erforderlich. Es sei unbefriedigend, dass Personen nach vierjährigem Leistungsbezug nur über ein Sprachniveau A1/A2 verfügten. Dies könne verschiedene Ursachen haben.⁵¹ Entscheidend sei, ob die Jobcenter das ihrerseits Mögliche getan hätten, um die Integration von Frauen voranzutreiben. Dazu fehlten der Bundesagentur jedoch Erkenntnisse. Die gE entschieden eigenverantwortlich, welche zielgruppenspezifischen Maßnahmen sie für eine hinreichend große Zielgruppe anbieten würden. Die gE hätten [von der Bundesagentur] frauenspezifisch konzipierte Maßnahmen⁵² (sogenannte zentrale Standardprodukte) nur wenig eingekauft. Daher hielten die Bundesagentur und ihre Regionaldirektionen weitere Standardprodukte für den Zielpersonenkreis für nicht zielführend. Außerdem könnten die gE die vorhandenen Standardprodukte auf ihre Belange anpassen. So könnten Teilzeitleistungen und Online-Seminare erziehenden Frauen Zugang zur Qualifizierung ermöglichen. Die Bundesagentur sei jedoch nicht für Kinderbetreuungsangelegenheiten⁵³ während Aktivierungsmaßnahmen zuständig. Die gE könnten indes maßnahmenbedingte Betreuungskosten übernehmen.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu Nummer 4.3

Die Aktivierungsarbeit der Jobcenter war unbestritten verbesserungsbedürftig. Wir nehmen zur Kenntnis, dass das Bundesministerium für Frauen mit Migrationshintergrund ein von der Europäischen Union (EU) kofinanziertes Bundesprogramm auflegen will. Wir gehen davon aus, dass auch Frauen der hier geprüften Zielgruppe teilnahmeberechtigt sein werden und das Bundesministerium bei der Programmplanung unsere Hinweise zu früher geprüften Bundesprogrammen aufgreift.⁵⁴ Sofern es dabei bestimmte Deutsch-Sprachniveaus

⁵¹ Haben Frauen Sprachkurse absolviert? Sind Kurse regional verfügbar? Stand die Kinderbetreuung Kursteilnahmen entgegen? Standen Frauen zur Aktivierung zur Verfügung (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II)?

⁵² "Perspektiven für weibliche Flüchtlinge" (PerF-W), "Perspektive Wiedereinstieg" (PWE).

⁵³ „Bereitstellung von Angeboten zur Kinderbetreuung (...) Beaufsichtigung von Kindern während Gesprächen oder Gruppenveranstaltungen (...).“

⁵⁴ Genaue Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, klar zu definierende Zielgruppe, möglichst geringer Umsetzungsaufwand, messbare Erfolgskriterien, valide Statistiken.

als Zugangsvoraussetzung festlegt, sollte es beachten, dass die hier und bei früheren Prüfungen⁵⁵ einbezogenen Jobcenter häufig keine Deutschkenntnisse erfassten oder Sprachzertifikate nachhielten. Dies erschwert die Auswahl geeigneter Frauen.

Die Haltung der Bundesagentur – keine speziellen Fördermaßnahmen entwickeln zu wollen – steht nicht im Einklang mit ihrer „Strategie 2025“, nach der die (jahrelang) wenig aktivierten⁵⁶ und integrierten⁵⁷ Frauen (unabhängig ihrer Herkunft) besonders zu fördern sind. Es ist nicht zu bestreiten, dass die gE bisherige Standardmaßnahmen der Bundesagentur (z. B. für geflüchtete Frauen) nur in geringem Maße einkauften. Die Gründe sind jedoch auch bekannt: Bislang existieren kaum Angebote mit Kinderbetreuung. Kulturbedingt tradierte Geschlechterrollen weisen die Kinderbetreuung zudem häufig den Frauen zu.⁵⁸

Die Bundesagentur sollte bei künftigen Aktivierungsmaßnahmen daher verstärkt von Trägern erwarten, Kinderbetreuungsangebote vorzuhalten oder auf lokal erhobene Betreuungsmöglichkeiten zurückzugreifen. Mit vorgehaltenen Betreuungsangeboten verbundene Kostensteigerungen sind refinanzierbar, da die Jobcenter durch Maßnahmen mit Betreuungsangeboten mehr Frauen aktivieren können. Dadurch können auch mehr Frauen Beschäftigungen aufnehmen und den Leistungsbezug überwinden. Außerdem sollten Maßnahmenträger Personal vorhalten, das mit kulturbedingt tradierten Geschlechterrollen umgehen kann. Es liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums, dafür die Qualitätsanforderungen beim umsetzenden Träger-Personal festzulegen.⁵⁹ Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

⁵⁵ Vgl. u. a. „Integrationsarbeit der Jobcenter mit anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten“ (Gz. VI-2016-0528).

⁵⁶ Vgl. Bundesagentur, Statistikbericht „Frauen und Männer – Deutschland (Februar 2020)“, Tabellenblatt 8.1 (Bestand in arbeitsmarktpolitischen Instrumenten)

⁵⁷ Vgl. Nummer 1.1.

⁵⁸ IAB-Forschungsbericht „Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen“, Seite 31 (Mai 2017).

⁵⁹ Es regelt in der „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung“ (AZAV), nach welcher Maßgabe (Personal, Räumlichkeiten, Preisgestaltung etc.) die sog. Fachkundigen Stellen Trägermaßnahmen zulassen (vgl. §§ 178, 179 SGB III).

4.4 Vermittlungsarbeit unzureichend

4.4.1 Vertiefte Prüfung der Vermittlungsarbeit

Ausgangslage

Aus § 1 Absatz 2 SGB II ergibt sich der Vermittlungsauftrag für die gE. Sie sollen demnach dazu beitragen, dass ELB ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Die ELB müssen nach § 2 SGB II (Grundsatz des Forderns) alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit unter Einbeziehung ihrer eigenverantwortlichen Mitwirkung ausschöpfen. Nach § 14 SGB II (Grundsatz des Förderns) sollen die gE sie mit dem Ziel der Integration bestmöglich unterstützen und sie individuell und bedarfsgerecht beraten.

Feststellungen

Wir stellten fest, dass die Jobcenter 137 von 192 Frauen (71 %) keinen Vermittlungsvorschlag innerhalb der letzten sechs Monate vor unseren Erhebungen unterbreitet hatten. Unterbreiteten IFK Vermittlungsvorschläge, hielten sie die Bewerbungen der Frauen und das Ergebnis des Vermittlungsversuchs in 27 von 54 Fällen (50 %) nicht nach.

Vorläufige Würdigung

Wir sahen es kritisch, dass die Jobcenter nur bei jeder vierten Frau ihrem gesetzlichen Vermittlungsauftrag („Prinzip des Förderns“) nachgekommen waren. Den Beratungsvermerken war nicht zu entnehmen, ob die mangelnde Kinderbetreuung, die geringen Deutschkenntnisse, ein tradiertes Rollenverständnis oder ein mangelndes Angebot an passenden Stellen die ausschlaggebenden Gründe dafür waren. Indem die IFK die wenigen Jobangebote häufig nicht nachhielten, erweckten sie gegenüber den ELB den Eindruck, eine Bewerbung stünde im Belieben und fehlende Bewerbungsaktivitäten blieben – zumindest im Wiederholungsfall – ohne leistungsrechtliche Konsequenzen. Diese Vorgehensweise verstieß gegen das „Prinzip des Forderns“.

Wir empfahlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur, die Ursachen für die geringe Vermittlungsarbeit zu ermitteln und notwendige Maßnahmen einzuleiten. Die geringe Vermittlungsarbeit war nicht hinnehmbar und konnte die Leistungsbezugsdauern der zu Fördernden unnötig verlängern und den Integrationsprozess sogar ganz verhindern.

4.4.2 Cursorische Prüfung der Vermittlungsarbeit

Ausgangslage

Aufgrund der festgestellten geringen Vermittlungsarbeit bei den geprüften Fällen prüften wir im cursorischen Verfahren die Vermittlungsarbeit aller in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter bei der Zielgruppe. Hierfür führten wir über VerBIS einen Suchlauf durch, der die Zielgruppe näherungsweise⁶⁰ bestimmte und werteten die Anzahl der Vermittlungsvorschläge, die Kontaktdichte und die Dauer der Arbeitslosigkeit aus. Das gleiche Verfahren führten wir mit dem männlichen Pendant der Zielgruppe durch, um einen Vergleich zwischen den Geschlechtern herstellen zu können.

Im Anschluss stellten wir die Ergebnisse aller geprüften Stellen gegenüber.

Feststellungen

Tabelle 3

Vermittlungsvorschläge und Beratungskontakte mit der Zielgruppe und dem männlichen Pendant

Alle geprüften Jobcenter	Frauen	Männer
Zielgruppengröße	2764	2261
Keine Vermittlungsvorschläge	56,2 %	31,9 %
Sechs Monate kein Kontakt	9,2 %	9,1 %
Zwölf Monate kein Kontakt	2,7 %	2,1 %
Langzeitarbeitslos	35,6 %	41,6 %

Quelle: VerBIS-Suchlauf des Bundesrechnungshofes, Stichtag 8. Juli 2019

Insgesamt zählten wir über den VerBIS-Suchlauf 2764 Frauen der Zielgruppe. Beim männlichen Pendant der Zielgruppe zählten wir 2261 Personen. Bei beiden Geschlechtern war die Kontaktdichte ähnlich gut. Auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit unterscheiden sich die Geschlechter nur wenig; 6 % mehr Männer waren langzeitarbeitslos. Jedoch zeigt Tabelle 3 auch, dass von den Frauen mehr als die Hälfte und bei den Männern ein Drittel **keinen** Vermittlungsvorschlag erhielt.⁶¹ Wir haben dies in Tabelle 4 je Jobcenter aufgeschlüsselt.

⁶⁰ Vgl. Textziffer 2.3 zur näherungsweisen Bestimmung der Zielgruppe.

⁶¹ Uns ist nicht bekannt, auf welchen Zeitraum sich der Suchlauf in VerBIS bezieht bzw. wie weit die Speicherung der Daten in VerBIS für die Erstellung von Vermittlungsvorschlägen zurückreicht.

Tabelle 4

**Keine Vermittlungsvorschläge für die Zielgruppe
und das männliche Pendant**

	Keine Vermittlungsvorschläge	
	Frauen	Männer
Jobcenter A	44,5 %	16,3 %
Jobcenter B	64 %	34,9 %
Jobcenter C	50 %	30,4 %
Jobcenter D	68,4 %	37,1 %
Jobcenter E	40,7 %	32,6 %
Durchschnitt	53,5 %	30,3 %

Quelle: VerBIS-Suchlauf des Bundesrechnungshofes, Stichtag 8. Juli 2019

Bei allen Jobcentern erhielten mehr Männer Vermittlungsvorschläge als Frauen. Bis auf Jobcenter E bestand dabei bei allen Jobcentern auch eine deutliche Diskrepanz.

Vorläufige Würdigung

Obwohl die Kontaktdichte bei beiden Geschlechtern ähnlich ist und sich auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit zwischen den Geschlechtern nur geringfügige Unterschiede feststellen ließen, erhielten durchschnittlich ca. 24 % mehr Männer als Frauen einen Vermittlungsvorschlag. Dies korrespondierte mit den Integrationszahlen aus Tabelle 1. Danach lagen die Integrationszahlen der Männer aus Partner-BG mit Kindern – insbesondere wenn ein Asyl- oder Fluchthintergrund vorlag – um ein Vielfaches höher.⁶² Wir empfehlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur, die Gründe hierfür zu ermitteln und darauf hinzuwirken, dass die gE die Zielgruppe wie geboten fördern und fordern. Der geringere Unterschied zwischen den Geschlechtern beim Jobcenter E (ca. 8 %) könnte ein Indiz dafür sein, dass die Betreuung der Partner-BG durch dieselbe IFK positiv wirkt.

4.4.3 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen (4.4.1 und 4.4.2)

Das Bundesministerium hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Die Bundesagentur verweist hinsichtlich der Nachhaltung von

⁶² Vgl. Textziffer 1.1.

Vermittlungsvorschlägen auf ihre Stellungnahme zu unserer Prüfung „Auswertung von Vermittlungsvorschlägen und deren leistungsrechtliche Konsequenzen“. ⁶³ Es sei Aufgabe der IFK, die Vermittlungsvorschläge auszuwerten, damit Schlussfolgerungen im Vermittlungsprozess gezogen und ggf. leistungsrechtliche Konsequenzen geprüft werden können. Sie fordere nicht, diese Nachhaltung zu dokumentieren. Dennoch seien die deutlichen Unterschiede in den Zahlen der Vermittlungsvorschläge erklärungsbedürftig. Sie werde unseren Vorschlag, die Ursachen zu ermitteln, aufgreifen. Gegebenenfalls biete dies einen Ansatz für qualitative Untersuchungen.

4.4.4 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes (4.4.1 und 4.4.2)

Die Verbesserungsbedürftigkeit der Vermittlungsarbeit ist unbestritten. Ihr kommt in Zeiten nachlassender Konjunktur und steigender Arbeitslosigkeit eine noch größere Rolle zu. Werden mehr Personen arbeitslos, müssen die Jobcenter größere Anstrengungen als bisher unternehmen, diese wieder in Arbeit zu integrieren.

Da die Bundesagentur – wie empfohlen – die Ursachen der zu geringen Vermittlungsarbeit der gE untersuchen will, bitten wir zu gegebener Zeit um Mitteilung der Untersuchungsergebnisse und daraus abgeleiteter Maßnahmen.

Die hier von der Bundesagentur getroffene Aussage, die Nachhaltung der Vermittlungsvorschläge müssen die gE nicht dokumentieren, steht im Widerspruch zu ihrer damaligen Stellungnahme zu unserer Prüfung „Auswertung von Vermittlungsvorschlägen und deren leistungsrechtliche Konsequenzen“. Sie sah die IFK darin verpflichtet, bereits übersandte Vermittlungsvorschläge im Beratungsgespräch zu thematisieren. Nach der Weisungslage sind die Gesprächsverläufe und darin nachzuhaltende Vermittlungsvorschläge zu dokumentieren. ⁶⁴

Wir halten daran fest, dass die Auswertung von Vermittlungsvorschlägen zu dokumentieren ist. An dieser Stelle verzichten wir auf eine Fortführung der

⁶³ Stellungnahme vom 29. Januar 2019 zur Prüfung VI 3-2017-0999. Sie merkte auf Seite 2 Absatz 2 der damaligen Stellungnahme an: „Die IFK sind über alle VV informiert, welche an die Kunden versandt wurden und gehalten, diese im Beratungsgespräch zu thematisieren.“

⁶⁴ Die IFK müssen nach dem sog. Leitkonzept der Arbeitsvermittlung der Bundesagentur alle Schrittfolgen und Maßnahmen der Integrationsarbeit dokumentieren.

Diskussion. Wir behalten uns jedoch vor, die Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter zu gegebener Zeit erneut zu prüfen und schließen die Textziffer damit ab.

5 Integrationsverhalten der Zielgruppe

5.1 Ausgangslage

Nach Feststellung des IAB⁶⁵ beeinflussen die Merkmale „dreijähriges Kind“, „Berufserfahrung“ und „Geschlecht“ die Beratungsarbeit der IFK. Demnach waren die befragten IFK der Ansicht, Mütter mit einem dreijährigen Kind weniger intensiv beraten zu müssen als Frauen ohne Kind oder berufserfahrenere Frauen. Bei Vätern und Männern ohne Kinder zeichne sich hingegen keine Ungleichbehandlung ab.

Wir befragten die BCA und IFK der Jobcenter zur Zielgruppe und deren Integrationsverhalten. Wir haben die nachfolgenden subjektiven Einschätzungen der Befragten anonym zusammengefasst.

5.2 Feststellungen

Alle befragten Personen⁶⁶ gaben an, dass es äußerst motivierte und weniger an ihrer Integration interessierte Frauen gäbe. Einzelne Frauen wollten demnach auch nicht beraten werden. Nach Ansicht aller Befragten herrschte bei der Zielgruppe eher ein tradiertes Rollenbild. Zwei Befragte gaben an, dass auch das Rollenverständnis der IFK den Integrationsprozess der Zielgruppe unbewusst beeinflusse: Sie förderten und forderten die Zielgruppe dadurch weniger. Ebenfalls zwei Befragte sahen nach Staatsangehörigkeit bzw. Herkunftsland und Bildungsabschluss der Frauen Motivationsunterschiede. Alle Befragten waren der Ansicht, dass tradierte Rollenbilder bei den Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bzw. Migrationshintergrund stärker zum Tragen kämen. Frauen mit ausländischer Herkunft würden demnach:

- häufiger und länger Erziehungszeiten beanspruchen;
- oft durch Partner oder die Kinder bei Beratungsterminen im Jobcenter begleitet (Dolmetscherdienste);

⁶⁵ Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht Nummer 14, „Bedarfgemeinschaften im SGB II – Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick“, Stand: 8. August 2019.

⁶⁶ Wir befragten jeweils eine BCA und eine IFK in den fünf Erhebungsstellen.

- häufiger ablehnen, die Kinder in eine Betreuungseinrichtung zu geben;
- Betreuungszeiten der Kinder in der Betreuungseinrichtung im Jobcenter angeben, die nicht der Realität entsprächen;
- auch nach Jahren und mehreren Deutschkursen nur unzureichende Deutschkenntnisse aufweisen. Außerdem würden die Partner dieser Frauen es häufig ablehnen, dass ihre Frau Deutsch lerne, an Maßnahmen des Jobcenters teilnehme oder arbeite. Stattdessen solle die Frau den Haushalt und die Kinderbetreuung organisieren.

Das Jobcenter C gab außerdem an, dass es Mütter in Partner-BG zu Integrationskursen verpflichte und mit Sanktionen drohe, wenn der Partner versuche, eine Teilnahme zu verhindern. Dies sei wirksam. Folgende geprüfte Fälle verdeutlichen den Einfluss tradierter Rollenverständnisse und kultureller Hintergründe auf den Integrationsprozess.

Beispiel 4:

Jobcenter B

Die IFK bot der Familie ein Familiencoaching an. Die ELB teilte dem Jobcenter kurz danach telefonisch mit, dass ihr Mann kein Familiencoaching wollte. In einem anderen Zusammenhang rief der Ehemann der ELB im Jobcenter an, um sich nach einer Sanktion zu erkundigen. Er erklärte, dass seine Frau nur einen Tag im Krankenhaus gewesen sei und er sie hätte rausholen müssen, weil niemand für die Kinder zum Kochen da war.

Beispiel 5:

Jobcenter E

Die ELB brach einen Deutschkurs ab. Sie gab an, dass es Probleme mit einer anderen ausländischen Familie im Kurs gegeben habe. Es kam zu Handgreiflichkeiten zwischen ihrem Ehemann und dem Ehemann der anderen Teilnehmerin. Im Anschluss verbot der Ehemann der ELB, weiter am Kurs teilzunehmen. Die ELB besuchte den Kurs nicht mehr, um den Familienfrieden zu wahren und aus kulturellen Gründen.

Beispiel 6:

Jobcenter D

Die ELB machte kulturelle Einschränkungen gegen eine Maßnahmenteilnahme geltend. Sie bestand darauf, nur an reinen Frauenkursen teilzunehmen. Die IFK nahm in die Eingliederungsvereinbarung das Ziel einer „Integration unter Berücksichtigung

kultureller Hintergründe“ auf. Konkrete Förder- und Fördermaßnahmen vereinbarte sie mit der ELB nicht, insbesondere keine Eigenbemühungen der ELB um Arbeit.

Die Befragten sahen außerdem verschiedene Probleme beim Thema Kinderbetreuung:

- mangelnde Informationen / Schulungen über kommunale Angebote;
- zu wenig (Ganztags-) Betreuungsplätze und Betreuungspersonal;
- Betreuungseinrichtungen nur unflexibel geöffnet und durch eingeschränkten öffentlichen Nahverkehr teilweise nicht zu erreichen.

5.3 Würdigung

Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter können den Faktor „örtliche Betreuungsinfrastruktur“ nur wenig beeinflussen. Unzureichende und nicht bekannte Kinderbetreuungsmöglichkeiten verringern die Integrationsmöglichkeiten genauso, wie den Mitwirkungswillen und die sprachliche Integration behindernde tradierte Rollenverständnisse (Beispiel 4) und „kulturelle Gründe“ (Beispiele 5 und 6). Beratungs-, Förder- und Vermittlungsdefizite ergeben sich ggf. auch aus einem tradierten Rollenverständnis einzelner IFK. Es war daher positiv hervorzuheben, dass zumindest das Jobcenter C Frauen zur Teilnahme an einem Integrationskurs trotz ablehnender Haltung der Ehemänner verpflichtete.

Wir empfehlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur, auf Länder und Kommunen einzuwirken, die Betreuungsmöglichkeiten zu verbessern. Wir sahen es als zwingend erforderlich an, dass die Jobcenter der Zielgruppe mit ausländischer Staatsangehörigkeit zügig zu Deutschkenntnissen verhelfen, damit diese bessere Integrationsperspektiven haben und eine Vorbildfunktion für ihre Kinder einnehmen können. Wir regten an, gegebenenfalls mit anderen Stellen zu erörtern, welche organisatorischen und inhaltlichen Maßnahmen die gE ergreifen müssen, um das „Sprachproblem“ der Frauen aufzulösen.

Wir empfehlen dem Bundesministerium und der Bundesagentur, den Jobcentern Leitfäden an die Hand zu geben, wie diese auf tradierte Rollenbilder der betreuten BG und auch der IFK einwirken können. Dazu schlugen wir der Bundesagentur entsprechende Schulungen für Beschäftigte der gE vor. Dieser Bedarf spiegelte sich bereits bei früheren Untersuchungen des IAB, bei denen IFK

Probleme und Zuständigkeitsbedenken äußerten, verinnerlichte Rollenverständnisse in den Beratungsgesprächen zu durchbrechen.

Wir erwarteten von den gE, bei ihren Entscheidungen geltende Rechtslagen zu beachten und die Zielgruppe – trotz tradierter Rollenverständnisse – im Hinblick auf Aktivierungen, Vermittlungsbemühungen und Mitwirkungspflichten nicht ungleich zu fördern und zu fordern.

Da die Jobcenter kulturelle Integrationshemmnisse, wie tradierte Rollenbilder, ggf. nur schwer lösen können, sahen wir verzahnte, übergreifende und ggf. schon vor dem Leistungsbezug einsetzende Integrationshilfen als notwendig an.

Wir baten das Bundesministerium um Stellungnahme und Mitteilung der veranlassten Maßnahmen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium schloss sich der abgestimmten Stellungnahme der Bundesagentur an. Die Bundesagentur erarbeite für die gE derzeit eine Weisung mit einfachen Zugangswegen zur Deutsch-Sprachförderung und – wie empfohlen – Leitfäden zum Umgang mit tradierten Rollenbildern. Da tradierte Rollenbilder wechselseitig auf Vermittlungsprozesse wirkten, biete die Bundesagentur den IFK bereits unterschiedliche Qualifizierungsangebote für bessere interkulturelle Kompetenzen an. Ob eine gE diese Qualifizierungsangebote in Anspruch nehme, verantworte sie selbst.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Jobcenter stoßen beim verbesserungsbedürftigen Integrationsverhalten der Zielgruppe an Zuständigkeits- und Kompetenzgrenzen. Sie sind nicht dafür zuständig, Betreuungs- und Sprachkursangebote zu machen. Dies übernehmen Kommunen und Sprachkursanbieter. Die IFK müssen diese Angebote jedoch überblicken, die Zielgruppe dazu beraten und auffordern, vorhandene Angebote zu nutzen. Wir bitten um Übersendung der dazu erarbeiteten Weisung. Es ist zwingend erforderlich, die Zielgruppe unabhängig von kulturellen Hintergründen an der gesellschaftlichen Integration durch Sprache, Qualifizierung und Beschäftigung teilhaben zu lassen.

Nur befähigte, d. h. geschulte IFK werden eigene tradierte Rollenverständnisse erkennen und abbauen können, um anschließend den integrationshinderlichen

Rollenverständnissen der Zielgruppe zu begegnen. Daher sollten das Bundesministerium und die Bundesagentur bei den gE dafür werben, IFK interkulturell und genderbezogen zu schulen. Die IFK sollten die vorhandenen Informationen⁶⁷ über lokale Kinderbetreuungsangebote und dafür zuständige Ansprechpartner nutzen und die Zielgruppe dazu beraten.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Prüfung ab.

Fehse

Rammoser

⁶⁷ Beispiel: www.familienportal.de der Bundesregierung. Die IFK können hierüber im Suchbereich „Kinderbetreuung“ i. V. m. der zu erfassenden Postleitzahl des ELB bei den dann angezeigten Kita- und Jugendämtern nach freien Betreuungsmöglichkeiten nachfragen und die ELB dazu informieren oder die ELB zur Selbstrecherche befähigen. Die Bundesagentur informiert zudem über bundesweite Sprachkursangebote (www.kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs).