

Interne Revision

Revision SGB II

Bericht
gemäß § 49 SGB II

Aktivitäten der gE für Neukundinnen und Neukunden

Horizontale Revision



Bundesagentur für Arbeit

Inhaltsverzeichnis

1	Revisionsauftrag	1
2	Zusammenfassung	1
3	Revisionsergebnisse	2
3.1	Merkmale der geprüften Neukundinnen und Neukunden	2
3.2	Zielführende Integrationsarbeit	3
3.3	Prozessbezogene Feststellungen	3
3.4	Ursachen und Fachaufsicht	4
3.5	Bewertung	5
3.6	Zugesagte Maßnahmen der gE	6

1 Revisionsauftrag

Der Vorstand der BA hat die Interne Revision SGB II in Abstimmung mit dem BMAS beauftragt, das Thema „Aktivitäten der gE für Neukundinnen und Neukunden“ zu prüfen.

Zur Umsetzung der Strategie 2025 sind zielführende Integrationsaktivitäten zur Arbeits- und Fachkräftesicherung sowie zur Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Hilfebedürftigkeit von großer Bedeutung.

Mit der Revision sollte geprüft werden, ob die gE für Neukundinnen und Neukunden zielführende Aktivitäten im Integrationsprozess ergreifen.

2 Zusammenfassung¹

Bei 28 % der geprüften Neukundinnen und Neukunden, bei denen es sich weit überwiegend um geflüchtete Menschen handelte, lag kein zielführendes Handeln der Integrationsfachkräfte zur Erhöhung der Integrationschancen vor. Prozessbezogen zeigten sich insbesondere Mängel bei den Erstberatungsgesprächen, teilweise unterblieb der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung bzw. eines Kooperationsplans. Der festgestellte Umfang der Fachaufsicht zum Neukundenprozess reichte nicht aus, um mögliche Handlungsbedarfe in Bezug auf die Kundengruppe identifizieren zu können.

- Insgesamt wurde das Handeln der Integrationsfachkräfte (IFK) in Bezug auf die individuelle Situation der Neukundinnen und Neukunden in 33 der 120 geprüften Fälle (28 %) als nicht zielführend zur Erhöhung der Integrationschancen bewertet. Maßgeblich für die Bewertung als nicht zielführend waren in nahezu allen Fällen eine individuell nicht angemessene Kontaktichte sowie in einzelnen Fällen fehlende Vermittlungsaktivitäten bzw. nicht aufgegriffene Handlungserfordernisse. (Ziffer 3.2) ■
- In 22 % der Fälle war die Dauer zwischen dem Zugang in der gE als Neukundin bzw. Neukunde und dem Erstgespräch zu lang. In einer gE wurde bei 7 der 30 geprüften Datensätze das als erste Beratung dokumentierte Gespräch erkennbar „nach Aktenlage“ (ohne Kundenkontakt) erstellt. 14 Personen (12 %) wurden während des Betrachtungszeitraumes nach der Erstberatung nicht weiter beraten. In 9 % der relevanten Fälle unterblieb der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung bzw. eines Kooperationsplans oder die geschlossenen Vereinbarungen waren nicht plausibel zu den jeweiligen Handlungserfordernissen. Im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses fehlte bei 6 Neukundinnen und Neukunden (8 %) deren erforderliche Anpassung. (Ziffer 3.3) ♦
- Die hohe Zahl Geflüchteter ab Juni 2022 sowie die Anforderungen im Umgang mit diesem Personenkreis wurden von allen Befragten als besondere Herausforderung und von den interviewten Teamleitungen als mögliche Ursache für die festgestellten Mängel benannt. Eine spezifische Fachaufsicht für Neukundinnen und Neukunden habe eine der 2 befragten gE im Umfang von monatlich 3 Fällen ausgeübt. Bei der anderen gE werde der Personenkreis bei den allgemeinen verlaufsbezogenen fachaufsichtlichen Aktivitäten berücksichtigt. (Ziffer 3.4) ♦

¹ ■ = hohes Risiko; ♦ = mittleres Risiko; ● = niedriges Risiko.

3 Revisionsergebnisse

Bei der Beantragung von Leistungen nach dem SGB II sollen unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit erbracht werden (§ 3 Abs. 2 SGB II). Die gE müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte dabei umfassend und nachhaltig mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit und Überwindung der Hilfebedürftigkeit unterstützen (§ 14 Abs. 1 Satz 1 SGB II).

Neukundinnen und Neukunden sind Personen mit erstmaligem Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung nach dem SGB II. Antragstellende gelten u. a. dann als Neukundinnen bzw. Neukunden, wenn zu Beginn des aktuellen Bewilligungszeitraums eine Unterbrechung eines vorhergehenden Leistunganspruchs von mindestens 182 Kalendertagen vorliegt.

Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit definiert Mindestanforderungen an die arbeitnehmerseitigen Integrationsprozesse und enthält die für eine zielorientierte Integrationsarbeit erforderlichen Regelungen für die Integrationsfachkräfte (IFK). Handlungsleitend sind die individuellen Stärken und Unterstützungsbedarfe der Kundin bzw. des Kunden.

Das Handeln der gE wurde als zielführend bewertet, wenn die gE aus Sicht der Internen Revision alles getan hat, was in Bezug auf die individuelle Situation der Kundin bzw. des Kunden sinnvoll war. In diese Bewertung fließen z. B. die logische Verknüpfung der Aktivitäten, eine angemessene Anzahl von Beratungsgesprächen, das Aufgreifen von Handlungserfordernissen, das Einleiten von Vermittlungsaktivitäten sowie der Einsatz von Eingliederungsleistungen ein.

3.1 Merkmale der geprüften Neukundinnen und Neukunden

Die Interne Revision prüfte insgesamt 120 zufällig ausgewählte VerBIS²-Datensätze von Neukundinnen und Neukunden, die in der Zeit vom 01.06.2022 bis 31.10.2022 erstmalig oder nach einer Unterbrechung des Leistunganspruchs von mehr als 182 Tagen Leistungen zur Grundsicherung nach dem SGB II beantragt hatten.

In diesem Zeitraum stellte aufgrund der russischen Invasion in die Ukraine eine große Anzahl von dort geflüchteten Menschen erstmalig einen Antrag auf Leistungen zur Grundsicherung bei den gE.³ Der Anteil Geflüchteter an den geprüften Fällen ist daher hoch:

95 der 120 geprüften Fälle (79 %) stammen aus der Ukraine, 7 Neukundinnen und Neukunden (6 %) aus 2 der 8 zugangsstärksten Asylherkunftsländern⁴. 18 Personen (15 %) hatten die deutsche oder eine sonstige Staatsangehörigkeit.

Die geprüften Datensätze betrafen 90 Frauen (75 %) sowie 30 Männer (25 %). 81 der 90 Frauen (90 %) hatten die ukrainische Staatsangehörigkeit, darunter 31 Ukrainerinnen mit Kinderbetreuungs- bzw. -aufsichtspflichten.

20 der 120 geprüften Neukundinnen und Neukunden (17 %) nahmen nach ihrer Antragstellung eine mehr als geringfügige Beschäftigung auf, 4 unter erkennbarer Beteiligung der gE. Bei 10 dieser 20 Personen war zum Prüfungszeitpunkt

Sollbeschreibung

Prüfungsmaßstab für zielführendes Handeln

Geflüchtete

Frauen

Integrationen

² IT-Fachverfahren „Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.“

³ Seit dem 01.06.2022 sind hilfebedürftige Geflüchtete aus der Ukraine berechtigt, Leistungen nach dem SGB II zu beziehen (vgl. Bundestagsdrucksache 20/1768, S. 27 f. i. V. m. § 74 SGB II sowie Bundesgesetzblatt Jahrgang 2022 Teil I Nr. 17, ausgegeben am 27.05.2022, Seite 760).

⁴ Afghanistan, Syrien.

Interne Revision

der Internen Revision die Betreuung durch die jeweilige gE bereits beendet, weil wegen der Beschäftigungsaufnahme die Hilfebedürftigkeit weggefallen war.

Bei weiteren 22 Personen endete die Betreuung durch die geprüften gE bis zum Prüfungszeitpunkt der Internen Revision wegen Wegfalls der Hilfebedürftigkeit aus anderen Gründen (z. B. Rückkehr ins Heimatland, Bewilligung einer Rente, Aufnahme eines Studiums) oder weil diese Neukundinnen und Neukunden in die Zuständigkeit einer anderen gE verzogen waren.

Beendigung der Betreuung

3.2 Zielführende Integrationsarbeit

Insgesamt wurde das Handeln der IFK in Bezug auf die individuelle Situation der Neukundinnen und Neukunden in 33 der 120 geprüften Fälle (28 %) als nicht zielführend zur Erhöhung der Integrationschancen bewertet. Bei 27 der 33 nicht zielführend bewerteten Fälle handelte es sich um Geflüchtete aus der Ukraine.

Zielführende Integrationsarbeit

Maßgeblich für die Bewertung der Integrationsarbeit als nicht zielführend war in nahezu allen Fällen eine im Einzelfall nicht angemessene Kontaktdichte. Daneben waren in wenigen Fällen fehlende Vermittlungsaktivitäten bzw. nicht aufgegriffene Handlungserfordernisse für die negative Gesamtbewertung ausschlaggebend.

3.3 Prozessbezogene Feststellungen

Unabhängig von der Frage, ob das Handeln der IFK im Einzelfall zielführend war, wurden bei der verlaufsbezogenen Betrachtung der Bewerberdatensätze folgende Auffälligkeiten im Integrationsprozess festgestellt:

Beratungs- gespräche

Mit 93 der 120 Kundinnen und Kunden wurde von IFK zeitnah ein Erstgespräch geführt (78 %). In weiteren 26 Fällen (22 %) wurde der Abstand zwischen dem Zugang in der gE als Neukundin bzw. Neukunde und dem Erstgespräch von der Internen Revision als zu groß bewertet (Spannbreite 34 Kalendertage im Minimum bis 294 Kalendertage im Maximum).

In einer gE wurde bei 7 der 30 geprüften Neukundinnen und Neukunden (23 %) das in VerBIS als erste Beratung (Beratungsvermerk zur Standortbestimmung) dokumentierte Gespräch erkennbar „nach Aktenlage“ (ohne Kundenkontakt) erstellt. Die individuellen Erstberatungen waren in 6 Fällen zu einem späteren Zeitpunkt in einem persönlichen Gespräch nachgeholt worden. In einem Fall konnte während des gesamten Betrachtungszeitraumes von knapp 11 Monaten kein Gespräch geführt werden, da die Kundin trotz Bemühungen der gE nicht auf deren Einladungen erschienen ist.

Mit 105 der 119 Neukundinnen und Neukunden (88 %) wurden nach der – ggf. nachgeholt – Erstberatung im Durchschnitt weitere 3 Beratungsgespräche geführt, im Einzelfall fanden bis zu 16 Folgegespräche statt. 14 Personen (12 %) wurden während des Betrachtungszeitraumes der Internen Revision nach der Erstberatung nicht weiter beraten.

Handlungserfordernisse

In 111 der 119 Fälle (93 %) wurden die aus den Gesprächen dokumentierten Handlungserfordernisse unverzüglich angegangen bzw. umgesetzt. Dies war aufgrund des hohen Anteils Geflüchteter bei 94 dieser 111 Neukundinnen und Neukunden (85 %) die Teilnahme an einem Integrationskurs bzw. der grundständige Erwerb der deutschen Sprache.

Interne Revision

In 11 von 116 relevanten Einzelfällen (9 %) unterblieb der erforderliche Abschluss einer plausiblen Eingliederungsvereinbarung bzw. eines plausiblen Kooperationsplans oder die geschlossenen Vereinbarungen waren nicht plausibel zu den jeweiligen Handlungserfordernissen. Die im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses in 77 Fällen erforderliche Anpassung der Eingliederungsvereinbarung bzw. des Kooperationsplans unterblieb bei 6 Neukundinnen und Neukunden (8 %).

Zum Zeitpunkt der mit 119 Neukundinnen und Neukunden geführten Erstgespräche bestand bei 13 Personen (11 %) unmittelbar die Notwendigkeit zur Einleitung von Vermittlungsaktivitäten durch die IFK. In 4 der 13 Fälle (31 %) sind diese aus nicht nachvollziehbaren Gründen unterblieben. Die im weiteren Verlauf des Prozesses in 19 relevanten Fällen erforderlichen Vermittlungsaktivitäten wurden von den IFK eingeleitet. Eine aus Sicht der Internen Revision im Integrationsprozess erforderliche Verpflichtung zu Eigenbemühungen unterblieb bei 5 von 15 (33 %) relevanten Fällen.

3.4 Ursachen und Fachaufsicht

In 2 der 4 geprüften gE, bei denen nahezu alle nicht zielführenden Fälle zu verzeichnen waren, führte die Interne Revision Interviews zu Ursachen und Aufälligkeiten mit den beiden Geschäftsführungen (in einer gE gemeinsam mit einer Leitungskraft im Geschäftsführungsbereich) sowie mit 3 Teamleitungen aus dem Bereich Markt und Integration. Aufgrund der hohen Zahl Geflüchteter unter den geprüften Fällen bezogen sich die Interviewfragen zwar grundsätzlich auf alle Neukundinnen und Neukunden und die getroffenen Feststellungen, die Interviewten wurden aber auch speziell zu Problemen, Herausforderungen und Vorgehensweisen in Bezug auf die Betreuung Geflüchteter befragt.

Die Geschäftsführung und 2 Teamleitungen der einen gE, in der Beratungsvermerke zur Standortbestimmung nach „Aktenlage“ und mutmaßlich ohne Kundenkontakt erstellt worden waren, führten dies auf den kurzfristig kaum sachgerecht zu bewältigenden Zugang geflüchteter Kundinnen und Kunden in Folge des Kriegs in der Ukraine zurück. Hilfsweise seien wegen erheblicher Verständigungsprobleme vorrangig Gruppeninformationen zu Rechten und Pflichten nach dem SGB II, zu Sprach- und Integrationskursen und Kinderbetreuungsmöglichkeiten unter Zuhilfenahme von Dolmetscherinnen/Dolmetschern für Geflüchtete aus der Ukraine durchgeführt worden, um bei nächster Gelegenheit individuelle und qualifizierte Erstgespräche nachzuholen. Der Termin der Gruppeninformation sei in Einzelfällen fälschlicherweise als Beratung erfasst worden.

Die hohe Zahl Geflüchteter, insbesondere ab Juni 2022 aus der Ukraine, wurde von allen Befragten als besondere Herausforderung für die gE benannt. Das gerade im Betrachtungszeitraum der Revision zunehmende Kundenaufkommen wurde von den Teamleitungen (bei gleichbleibendem Personalstand) als mögliche Ursache für die Mängel bei der Kundenkontakte dichte gesehen.

Bei der Betreuung und Integration der Vielzahl ukrainischer Geflüchteter wurden von den Befragten, neben den grundsätzlich bestehenden Sprach- und Verständigungsschwierigkeiten, weitere Problemstellungen benannt:

- Der weit überwiegende Teil der aus der Ukraine Geflüchteten seien Frauen, viele davon mit betreuungspflichtigen Kindern. Passgenaue Kinderbetreuungsmöglichkeiten stünden hingegen nur in sehr begrenztem Umfang zur Verfügung.

Eingliederungs-vereinbarung/ Kooperationsplan

Vermittlungsaktivitäten

Durchgeführte Interviews

Beratung nach Aktenlage

Hoher Zugang geflüchteter Kundinnen und Kunden

Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine

Kinderbetreuung

Interne Revision

- | | |
|--|------------------------|
| <ul style="list-style-type: none">■ Im ländlich strukturierten Gebiet einer befragten gE sei die fehlende individuelle Mobilität hinsichtlich der Erreichbarkeit passender offener Stellen problematisch. Bei erforderlicher Kinderbetreuung kämen Fahrzeiten zu den Betreuungseinrichtungen erschwerend hinzu.■ Außerdem seien nach Einschätzung der beiden befragten Geschäftsführungen Ortsabwesenheiten bei ukrainischen Geflüchteten häufiger. | Mobilität |
| | Ortsabwesenheit |

Die 3 Teamleitungen Markt und Integration aus den beiden gE wurden zu ihren fachaufsichtlichen Aktivitäten beim Neukundenprozess befragt:

Eine spezifische Fachaufsicht beim Personenkreis der Neukundinnen und Neukunden übe den Angaben der befragten Teamleitungen zufolge nur eine der beiden gE aus. Dabei würden monatlich 3 Fälle von Neukundinnen und Neukunden mittels eines „Erstberatungs-Prüftools“ in die Fachaufsicht einbezogen. Bei der anderen gE erfolge nach Angaben der Teamleitung keine spezifische Fachaufsicht für Neukundinnen und Neukunden. Dieser Personenkreis werde bei den allgemeinen verlaufsbezogenen fachaufsichtlichen Aktivitäten berücksichtigt. Feststellungen bei den entsprechenden fachaufsichtlichen Aktivitäten seien von allen Teamleitungen mit den jeweiligen Beschäftigten persönlich besprochen oder z. B. auch anlässlich von Teambesprechungen kommuniziert worden.

3.5 Bewertung

Die Interne Revision verkennt nicht die hohen Belastungen, die sich für die gE aus dem in einem kurzen Zeitraum erfolgten hohen Zugang an ukrainischen Geflüchteten ergeben haben. Dennoch müssen die gE sicherstellen, dass jede Neukundin bzw. jeder Neukunde zeitnah beraten und der die individuellen Stärken und Unterstützungsbedarfe berücksichtigende Integrationsprozess begonnen wird. Die Durchführung von Gruppenveranstaltungen nach Antragstellung ist eine geeignete Maßnahme, um Neukundinnen und Neukunden über ihre Rechte und Pflichten sowie über das Dienstleistungsangebot der gE zu informieren. Sie ersetzen aber kein Beratungsgespräch und dürfen auch nicht als solches in den IT-Verfahren dokumentiert werden. Auch die Validität von Kennzahlen zur Prozessqualität (z. B. Zeitreihen „Neukundenprozess - Erstberatung Ü25 und U25“) und die Steuerung der Prozesse in den gE wird dadurch eingeschränkt. Folgeberatungsgespräche in einem individuell angemessenen Abstand sind neben der inhaltlichen Qualität der Beratungsgespräche maßgeblich für zielgerichtetes Handeln der gE im bewerberorientierten Integrationsprozess. Diese individuelle Kontaktdichte sicher zu stellen, ist auch Aufgabe der Führungskräfte. Der in dieser Revision festgestellte Umfang der ausgeübten Fachaufsicht zum Neukundenprozess reicht nicht aus, um mögliche Handlungsbedarfe in Bezug auf diese Kundengruppe identifizieren zu können. Gerade in Zeiten außergewöhnlicher Arbeitsbelastung wie dem hohen Zugang Geflüchteter sollte Fachaufsicht verstärkt stattfinden, um ein zielgerichtetes Handeln der Integrationsfachkräfte zu unterstützen und sicher zu stellen.

Die Zentrale der BA hat in Folge des von der Bundesregierung verabschiedeten Aktionsplans zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (Jobturbo) am 05.01.2024 die Weisung 202401004 – Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang herausgegeben. Ziel dieser Weisung ist es insbesondere, Geflüchtete schnell und möglichst nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die mit der Weisung veröffentlichten „Fachlichen Empfehlungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mit Arbeitsmarktzugang“ beschreiben die wesentlichen Phasen des Integrationsprozesses.

- | | |
|---------------------|------------------|
| Fachaufsicht | Bewertung |
|---------------------|------------------|

Interne Revision

ses geflüchteter Menschen und konkretisieren die jeweiligen Handlungsmöglichkeiten und -erfordernisse für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den gE. Es wird empfohlen, die Umsetzung durch angemessene fachaufsichtliche Aktivitäten zu begleiten. Aufgrund des weit überwiegenden Anteils geflüchteter Neukundinnen und Neukunden an den in dieser Revision geprüften Fällen sieht die Interne Revision von Empfehlungen an die Zentrale zu den o. a. Feststellungen ab.

Die gE müssen sicherstellen,

- dass Beratungsgespräche im IT-Verfahren VerBIS sachgerecht erfasst werden.
- dass alle Neukundinnen und Neukunden zeitnah beraten werden und dass in der Folge zielführende Aktivitäten im Integrationsprozess für sie ergriffen werden. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, dass in angemessenen individuellen Abständen Beratungsgespräche geführt und erforderliche Vermittlungsaktivitäten eingeleitet werden. Die Weisung 202401004 vom 05.01.2024 zur Beratung, Vermittlung und Förderung geflüchteter Menschen mit Arbeitsmarktzugang ist dabei zu berücksichtigen.

Empfehlungen an die gE

3.6 Zugesagte Maßnahmen der gE

Auf der Grundlage der Empfehlungen der Internen Revision haben die gE unter anderem zugesagt:

- Neuaufage des internen Neukundenprozesses unter Qualitätsgesichtspunkten zur Beschleunigung des Integrationsprozesses.
- Steigerung der Beratungsintensität.
- Aktualisierung des Kontaktdichtekonzepts mit Spezifikationen zum Umgang mit dem Personenkreis der Geflüchteten und Erörterung des Konzepts mit den IFK.
- Fachaufsichtliche Begleitung der Prozesse und Aktivitäten für Neukundinnen und Neukunden sowie der sachgerechten Erfassung von Beratungsvermerken.

Die beabsichtigten Maßnahmen sind aus Sicht der Internen Revision geeignet, den festgestellten Mängeln zu begegnen und zur Verbesserung der Qualität der Aufgabenerledigung beizutragen. Die Interne Revision wird die Umsetzung der zugesagten Maßnahmen in den gE nachhalten.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den Internationalen Standards für die berufliche Praxis der Internen Revision durchgeführt.