



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Förderung von Arbeitsverhältnissen
nach § 16e SGB II

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)

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	7
1.1 Rechtlicher Rahmen	7
1.2 Erkenntnisse aus früheren Prüfungen	7
1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung	8
2 Geringe Bedeutung der Förderung und eingeschränkte Wirkung auf den Arbeitsmarkt	8
3 Fördervoraussetzungen überwiegend nicht beachtet	12
3.1 Fehlende Voraussetzungen in der Person des Leistungsberechtigten	13
3.2 5-Jahres-Zeitraum nicht beachtet	16
3.3 Keine Zuweisungen und verspätete Antragstellung	18
3.4 Vorbetreuung nicht zielgerichtet und qualifiziert	19
3.5 Abschließende Gesamtwürdigung des Bundesrechnungshofes zu den Nummern 3.1 bis 3.4	21
4 Förderumfang häufig nicht angemessen	22
4.1 Höhe und Dauer nicht angemessen	22
4.2 Fehlende oder negative Auswirkungen von Ko-Finanzierungen	26
5 Betreuung während und nach der Förderung stark verbesserungsbedürftig	32

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes Berlin und München haben im Jahr 2014 die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II geprüft.

Danach können Arbeitgeber, die langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte beschäftigen, vom Jobcenter einen Zuschuss von bis zu 75 Prozent zum Arbeitsentgelt erhalten. Die Förderdauer beträgt maximal 24 Monate. Die Förderung richtet sich an langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mehreren Vermittlungshemmnissen, die auf absehbare Zeit nicht in den allgemeinen Arbeitsmarkt integriert werden können.

In seiner Prüfungsmitteilung vom 27. Februar 2015 unterrichtete der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) sowie zwei Landesministerien über die Ergebnisse seiner Prüfung. Das Bundesministerium, die Bundesagentur und ein Landesministerium haben dazu Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen bei seiner Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Er erzielte folgende abschließende Ergebnisse:

- 0.1 Den Jobcentern gelang es in den meisten Fällen nicht, mit der Förderung von Arbeitsverhältnissen Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen dauerhaft in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Jobcenter gewährten Lohnkostenzuschüsse überwiegend Maßnahmeträgern und gemeinnützig tätigen Arbeitgebern. Die Leistungsberechtigten verharrten zum Teil über Jahre in geförderten Beschäftigungsverhältnissen. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, über § 16e SGB II geförderte Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt zu quotieren. Die Jobcenter sollten dazu angehalten werden, mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes mit Lohnkostenzuschüssen gemäß § 16e SGB II zu unterstützen.

Das Bundesministerium hält eine Quotierung für nicht erforderlich. Dies werde dem individuellen Charakter der Förderung nicht gerecht.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, über § 16e SGB II geförderte Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt zu quotieren.

Jobcenter, die bisher vorrangig Maßnahmeträger und gemeinnützige Arbeitgeber förderten, sollten Lohnkostenzuschüsse künftig verstärkt für Arbeitsverhältnisse einsetzen, die eine dauerhafte Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt erwarten lassen (Nummer 2).

- 0.2 Der Gesetzgeber hatte § 16e SGB II im Jahr 2012 grundlegend neu gefasst. Er führte die Förderinstrumente der Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante und den Beschäftigungszuschuss zusammen. Bei seiner Prüfung von Beschäftigungszuschüssen gemäß § 16e SGB II (alt) hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2009 festgestellt, dass die Jobcenter in über 80 Prozent der geprüften Fälle Arbeitgeber bezuschussten, obwohl mindestens eine gesetzliche Voraussetzung für die Förderung fehlte. In der vorliegenden Prüfung stellte er fest, dass wiederum 80 Prozent der geprüften Fälle fehlerhaft waren, weil mindestens eine gesetzliche Fördervoraussetzung fehlte.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben angekündigt, Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen und umzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium dafür sorgt, dass die Jobcenter die Förderung von Arbeitsverhältnissen korrekt anwenden. Das Bundesministerium sollte bei den Ländern darauf hinwirken, dass auch die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft § 16e SGB II korrekt umsetzen. Der Bundesrechnungshof wird nachhalten, inwieweit die Maßnahmen ausreichend waren, eine höhere Qualität bei der Prüfung und Dokumentation der Fördervoraussetzungen sicherzustellen (Nummer 3).

- 0.3 In der weit überwiegenden Zahl der geprüften Fälle schöpften die Jobcenter die maximal zulässige Förderhöhe aus, ohne dies zu begründen. Bei ihrer Entscheidung berücksichtigten sie nur unzureichend die persönlichen Verhältnisse des Arbeitnehmers und die Anforderungen an den konkreten Arbeitsplatz.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes wird die Bundesagentur prüfen, wie sie die Förderpraxis durch intensivere Schulungen der Beschäftigten, eine vertiefte fachliche Anleitung und eine intensivere Fachaufsicht verbessern kann. Das Bundesministerium hat zugesagt, die von der Bundesagentur angekündigten Maßnahmen nachzuhalten. Der Bundesrechnungshof wird

nachprüfen, ob die angekündigten Maßnahmen ausreichen, um die Förderpraxis zu verbessern (Nummer 4.1).

- 0.4 Der Lohnkostenzuschuss gemäß § 16e SGB II soll die zu erwartende Minderleistung des Arbeitnehmers ausgleichen. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Arbeitgeber bei einigen Jobcentern zusätzliche Landes- oder kommunale Mittel für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen erhielten (Ko-Finanzierung). Die Jobcenter rechneten diese Mittel nicht auf die Förderung an.

Der Bundesrechnungshof stellte außerdem fest, dass die Ko-Finanzierungen überwiegend nicht dazu beitrugen, dass mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes eine Förderung von Arbeitsverhältnissen beantragten, Langzeitarbeitslose für höherwertige Tätigkeiten einsetzten oder sie länger beschäftigten als ohne zusätzliche öffentliche Mittel.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben sich in ihren Stellungnahmen der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass zweckentsprechende oder gleichartige Ko-Finanzierungen auf die Förderung anzurechnen sind. Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden sie überprüfen, ob sie ihre fachlichen Vorgaben klarstellend ergänzen müssen. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich das Bundesministerium dafür einsetzt, die Förderpraxis auch bei Jobcentern in kommunaler Trägerschaft zu verbessern.

Das Landesministerium hat in seiner Stellungnahme betont, dass es mit seinem Landesprogramm bessere Integrationserfolge erziele. Es möchte an der Ko-Finanzierung festhalten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bleibt abzuwarten, ob es den Jobcentern in dem Land gelingt, die Leistungsberechtigten dauerhaft in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern (Nummer 4.2).

- 0.5 Die Jobcenter führten in der überwiegenden Zahl der Fälle während und nach der Förderung keine Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten. Sie schlossen keine begleitenden Eingliederungsvereinbarungen, überprüften nicht, wie sich die Beschäftigten während ihrer Erwerbstätigkeit entwickelten oder ob sie in eine ungeforderte Beschäftigung wechseln konnten.

Auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes werden das Bundesministerium und die Bundesagentur Verbesserungsmöglichkeiten prüfen. Der Bundesrechnungshof wird nachprüfen, ob es den Jobcentern gelingt, eine kontinuierliche Betreuung während der Förderung tatsächlich zu gewährleisten (Nummer 5).

1 Ausgangslage

1.1 Rechtlicher Rahmen

Gemäß § 16e SGB II (Förderung von Arbeitsverhältnissen, FAV) dürfen die Jobcenter Arbeitgebern, die einen Langzeitarbeitslosen mit mehreren Vermittlungshemmnissen einstellen, einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts gewähren. Voraussetzung ist, dass der erwerbsfähige Leistungsberechtigte seit mindestens sechs Monaten verstärkt vermittlerisch unterstützt wurde und eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne die Förderung voraussichtlich nicht möglich ist.

Der Gesetzgeber hatte § 16e SGB II im Jahr 2012 grundlegend neu gefasst.¹ Er führte die Förderinstrumente der Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante (§ 16d SGB II alt) und den Beschäftigungszuschuss (§ 16e SGB II alt) zusammen. Seither gibt es im SGB II für erwerbsfähige Leistungsberechtigte nur noch ein Förderinstrument zur Aufnahme regulärer Beschäftigung.² Die gesetzliche Zielsetzung der Förderung und die Zielgruppe des Beschäftigungszuschusses und der FAV haben sich nicht geändert. Damit ist ein Vergleich der aktuellen Prüfungserkenntnisse mit denen aus dem Jahr 2009 möglich.

1.2 Erkenntnisse aus früheren Prüfungen

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin hatte die Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II (alt) im Jahre 2009 geprüft.³ Es hatte festgestellt, dass die Jobcenter

- in über 80 Prozent der geprüften Fälle Arbeitgeber förderten, obwohl mindestens eine der gesetzlichen Fördervoraussetzungen fehlte;
- in nahezu allen geprüften Fällen die höchstmögliche Förderhöhe ausschöpften, ohne dies zu begründen und
- die Leistungsberechtigten während und nach der Förderung unzureichend betreuten.

¹ Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. Dezember 2011, BGBl. I S. 2854.

² Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6277; S. 115.

³ Prüfungsmitteilung vom 26. Januar 2010, Gz. 31170-2009-0741.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

In der vorliegenden Schwerpunktprüfung mit Elementen einer Kontrollprüfung hat der Bundesrechnungshof untersucht, ob die Jobcenter die FAV gemäß § 16e SGB II in der Neufassung ordnungsgemäß anwenden. Er hat überprüft, ob die FAV wirksam dazu beiträgt, um Langzeitarbeitslose in den Arbeitsmarkt einzugliedern und ob die Jobcenter die Mittel für die FAV wirtschaftlich einsetzen.

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2014 bei fünf Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (A, B, C, D, E) und bei drei zugelassenen kommunalen Trägern (F, G, H) örtlich erhoben. Weitere 13 Jobcenter hat er schriftlich zur Förderpraxis befragt. Die Prüfung erstreckte sich auf 370 Förderfälle aus den Jahren 2012 bis 2014.

In seiner Prüfungsmitteilung vom 27. Februar 2015 unterrichtete der Bundesrechnungshof das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur), das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden Württemberg sowie das Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt über die Ergebnisse seiner Prüfung. Das Bundesministerium, die Bundesagentur und das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden Württemberg haben dazu Stellung genommen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen ausgewertet und in der Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Er schließt das Prüfungsverfahren mit dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung ab.

2 Geringe Bedeutung der Förderung und eingeschränkte Wirkung auf den Arbeitsmarkt

Rechtlicher Rahmen

Mit der FAV wollte der Gesetzgeber erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit Vermittlungshemmnissen, die auf absehbare Zeit keine Chance auf einen regulären Arbeitsplatz haben, „Perspektiven zur gesellschaftlichen Teilhabe“ geben. Die Förderung dient dazu, die Leistungsberechtigten an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Eine Dauerbeschäftigung auf dem zweiten

Arbeitsmarkt sollte nach dem Willen des Gesetzgebers vermieden werden.⁴

Festgestellter Sachverhalt

Im Jahr 2012 förderten die Jobcenter bundesweit die Arbeitsverhältnisse von knapp 1 200 Personen, im Jahr 2013 waren es knapp 7 000 und im Jahr 2014 etwas mehr als 9 100.⁵ Im Vergleich zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie den Arbeitsgelegenheiten oder den ehemaligen Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II (alt) wurde die FAV nach § 16e SGB II bundesweit von Arbeitgebern seltener nachgefragt.⁶ Nach Angaben der Jobcenter waren nur wenige private Arbeitgeber bereit, langzeitarbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit mehreren Vermittlungshemmnissen einzustellen.

Bundesweit nutzten die Jobcenter die Fördermöglichkeit gemäß § 16e SGB II unterschiedlich häufig:

- Ein Drittel der Jobcenter gewährte die Förderung in den Jahren 2012 und 2013 überhaupt nicht.⁷
- Knapp die Hälfte der Jobcenter gewährte die Förderung weniger als 50-mal.⁸
- Etwa ein Fünftel der Jobcenter gewährte die Förderung mehr als 50-mal.⁹

Die Jobcenter gaben zur Begründung an, dass sie teilweise andere arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte setzten oder dass die FAV wegen regionaler Besonderheiten am Arbeitsmarkt nicht nachgefragt wurde.

Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter setzten die Förderung in unterschiedlichem Umfang bei Maßnahmeträgern, gemeinnützig tätigen und erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Arbeitgebern ein:

⁴ Harks in Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 4. Auf. 2015, § 16e RN 20 mit weiteren Nachweisen.

⁵ Statistiken der Bundesagentur für Arbeit, siehe Stellungnahme des Bundesministeriums vom 23. Juli 2015, Seite 2.

⁶ Nach der Statistik der Bundesagentur (Monatsbericht Oktober 2014) wurden im Juli 2014 104 419 Personen in Arbeitsgelegenheiten gefördert. Im Jahr 2010 erhielten bundesweit durchschnittlich 35 072 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II (alt), vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur, Arbeitsmarkt 2011.

⁷ Jobcenter P, Q, R, S, T und U; im Jahr 2012 auch das Jobcenter K.

⁸ Im Jahr 2012 die Jobcenter A, F, D, G, H, I, J, L, M, N und O. Im Jahr 2013 die Jobcenter D, G, H, I, J, K, L, M, N und O.

⁹ Im Jahr 2012 die Jobcenter B, C und E. Im Jahr 2013 die Jobcenter A, B, C, E und F.

- In knapp drei Viertel der geprüften Fälle (269 von 370 Fälle, 72,7 Prozent) förderten die Jobcenter Maßnahmeträger und gemeinnützige Arbeitgeber.¹⁰
- In etwas mehr als einem Viertel der geprüften Fälle förderten die Jobcenter Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes. Zwei Jobcenter¹¹ setzten die Förderung überwiegend bei Arbeitgebern des allgemeinen Arbeitsmarktes ein.

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter Förderungen gemäß § 16e SGB II häufig als Ersatz für eine Arbeitsgelegenheit nutzten oder im Wechsel mit Arbeitsgelegenheiten einsetzten. In 154 von 370 Fällen (41,6 Prozent) förderten die Jobcenter dieselbe Tätigkeit mit Zuschüssen nach § 16e SGB II unmittelbar im Anschluss an eine Arbeitsgelegenheit oder schlossen der FAV eine Arbeitsgelegenheit an. Beide Instrumente sehen eine Förderung von maximal 24 Monaten innerhalb von fünf Jahren vor.

Mehr als 90 Prozent der geprüften Fälle (339 von 370 Fälle, 91,6 Prozent) waren befristete Arbeitsverhältnisse, die in der Regel mit der Förderung endeten, so dass die Arbeitnehmer wieder arbeitslos wurden. In weniger als 4 Prozent der geprüften Fälle (13 von 370) gelang es, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer während oder unmittelbar nach der Förderung in eine unbefristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass es den Jobcentern in der Praxis nicht gelungen ist, mit der FAV langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte dauerhaft in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Die FAV bewirkte für die Beschäftigten oftmals auch keine messbaren Integrationsfortschritte. Die Leistungsberechtigten waren vorrangig bei Maßnahmeträgern und gemeinnützig tätigen Arbeitgebern befristet beschäftigt. Die FAV hatte damit selbst Maßnahmecharakter.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, über § 16e SGB II geförderte Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt zu

¹⁰ Jobcenter F, C, E, D, A und B.

¹¹ Jobcenter H (19 von 24 Fällen, 79,2 Prozent) und G (19 von 31 Fällen, 61,3 Prozent).

quotieren. Die Jobcenter sollten dazu angehalten werden, mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes mit Lohnkostenzuschüssen gemäß § 16e SGB II zu unterstützen.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes deutete die häufige Ablösung von Arbeitsgelegenheiten und der FAV darauf hin, dass die Arbeitgeber die Förderung gemäß § 16e SGB II vor allem dazu nutzten, eingearbeitete Beschäftigte nahtlos weiter zu beschäftigen. Die Kombination von Arbeitsgelegenheiten und der FAV bewirkte außerdem, dass die Jobcenter die gesetzlich vorgesehenen Förderzeiträume von jeweils maximal 24 Monaten überschreiten konnten. Damit wurde auch das gesetzgeberische Ziel verfehlt, dauerhafte geförderte Beschäftigungen zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Jobcenter die FAV nicht als Ersatz oder im Wechsel mit Arbeitsgelegenheiten einsetzen.

Stellungnahme des Bundesministeriums

Nach Auffassung des Bundesministeriums in seiner Stellungnahme ist es rechtlich zulässig, Arbeitsverhältnisse mit Lohnkostenzuschüssen gemäß § 16e SGB II unmittelbar im Anschluss an eine Arbeitsgelegenheit zu fördern. Seiner Ansicht nach könnten diese sog. Förderketten auch zweckmäßig sein. Ziel der FAV sei es, die Beschäftigungsfähigkeit arbeitsmarktferner Personen (wieder-) herzustellen und aufrechtzuerhalten. Im Einzelfall sei es sinnvoll, langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte mit Arbeitsgelegenheiten zu unterstützen, bevor sie durch eine Förderung gemäß § 16e SGB II an die Anforderungen des allgemeinen Arbeitsmarktes herangeführt werden.

Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Quotierung von Lohnkostenzuschüssen für Arbeitsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt hält das Bundesministerium für nicht erforderlich. Dies werde dem „individuellen Charakter der Förderung“ nicht gerecht.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält abschließend fest, dass sich die FAV in der Praxis in den meisten der geprüften Fälle als unwirksam erwiesen hat, um Langzeitarbeitslose mit mehreren Vermittlungshemmnissen auf dem ersten

Arbeitsmarkt einzugliedern. In der Praxis wurde auch das gesetzgeberische Ziel, eine dauerhafte geförderte Beschäftigung zu vermeiden, verfehlt. Der häufige Wechsel von geförderten Arbeitsverhältnissen (Arbeitsgelegenheiten und FAV) für dieselbe Tätigkeit bei Maßnahmeträgern und gemeinnützigen Arbeitgebern birgt die Gefahr, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte vom allgemeinen Arbeitsmarkt ferngehalten werden, die durchaus noch Chancen hätten, eine reguläre Beschäftigung aufzunehmen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, dass die Jobcenter mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes mit Lohnkostenzuschüssen gemäß § 16e SGB II unterstützen müssen (Quotierung). Jobcenter, die bisher vorrangig Maßnahmeträger und gemeinnützige Arbeitgeber förderten, sollten Lohnkostenzuschüsse gemäß § 16e SGB II künftig verstärkt für Arbeitsverhältnisse einsetzen, die eine (dauerhafte) Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt erwarten lassen. Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung im Blick behalten.

3 Fördervoraussetzungen überwiegend nicht beachtet

Ausgangslage

Bei seiner Prüfung von Beschäftigungszuschüssen gemäß § 16e SGB II (alt) hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2009 festgestellt, dass die Jobcenter in über 80 Prozent der geprüften Fälle Arbeitgeber bezuschussten, obwohl mindestens eine gesetzliche Voraussetzung für die Förderung fehlte.

Gemäß dem im Jahr 2012 neugefassten § 16e SGB II müssen mehrere Voraussetzungen erfüllt sein, damit der Leistungsträger einen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten an einen Arbeitgeber zuweisen kann. Bei seinen Erhebungen in der vorliegenden Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass wiederum in 80 Prozent der geprüften Fälle (294 von 370 Fällen) die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vorlagen, weil mindestens eine gesetzlich definierte Fördervoraussetzung fehlte.¹²

¹² Bei der Ermittlung der Fehlerquote wurden Fälle mit mehreren Fehlern nur einmal gezählt.

Im Einzelnen:

3.1 Fehlende Voraussetzungen in der Person des Leistungsberechtigten

Rechtslage

Gemäß § 16e Absatz 3 SGB II können nur Langzeitarbeitslose im Sinne von § 18 SGB III gefördert werden. Das sind Leistungsberechtigte, die mindestens ein Jahr arbeitslos sind. Bei der Berechnung bleiben u. a. Zeiten einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung oder zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II, einer Krankheit, der Pflege von Angehörigen und der Betreuung von Kindern unberücksichtigt (sogenannte unschädliche Unterbrechung der Arbeitslosigkeit).¹³ Auf diese Weise können mehrere voneinander getrennte Zeiten der Arbeitslosigkeit als zusammenhängender Zeitraum gewertet werden. Berücksichtigt werden jedoch nur Zeiten von Arbeitslosigkeit innerhalb von fünf Jahren.

Weiter setzt § 16e Absatz 3 Nummer 1 SGB II voraus, dass die leistungsberechtigte Person durch mindestens zwei weitere in ihrer Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt ist. Gemäß den Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur sind das z. B. ein höheres Lebensalter, ein Migrationshintergrund, fehlende schulische oder berufliche Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen oder Sucht- und Schuldenprobleme. Die vermittlungshemmenden Merkmale müssen objektiver Natur sein. Fehlende regionale Mobilität oder sonstige subjektive Hindernisse darf das Jobcenter für seine Entscheidung, ein Arbeitsverhältnis zu fördern, nicht berücksichtigen.

§ 16e SGB II bestimmt schließlich, dass für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ohne die Förderung eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb von 24 Monaten nicht möglich ist. Nach der Gesetzesbegründung verlangt diese Entscheidung eine Prognose, an die strenge Anforderungen zu stellen sind. Die Prognoseentscheidung ist nach den Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur nachvollziehbar zu dokumentieren und muss sich auf nachprüfbare, objektive Tatsachen stützen. Die FAV ist gegenüber anderen Förderungen nachrangig, § 16e Absatz 3

¹³ Vgl. § 18 Absatz 2 SGB III.

Nummer 2 SGB II.

Festgestellter Sachverhalt

Von den o. g. 294 Fällen, in denen insgesamt Fördervoraussetzungen fehlten, gewährten die Jobcenter in 67 Fällen (23 Prozent) Lohnkostenzuschüsse für Leistungsberechtigte, die die persönlichen Fördervoraussetzungen nicht erfüllten.¹⁴ Die Jobcenter

- gewährten Förderungen für 8 Personen, die vor ihrer Einstellung nicht langzeitarbeitslos oder nicht hilfebedürftig waren;
- förderten die Einstellung von 16 Personen, die neben ihrer Langzeitarbeitslosigkeit nicht durch mindestens zwei weitere Vermittlungshemmnisse in ihren Erwerbsmöglichkeiten besonders schwer beeinträchtigt waren;
- dokumentierten bei 19 geförderten Personen weder in den Förderakten noch in den vermittlungsrelevanten IT-Systemen die konkreten Vermittlungshemmnisse. In diesen Fällen war nicht überprüfbar, ob die Voraussetzungen einer Förderung vorlagen;
- dokumentierten bei 47 geförderten Arbeitnehmern nicht, dass sie durch die Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt waren;
- erstellten bei 26 Beschäftigten nicht die erforderliche Prognose zur Erwerbstätigkeit. Bei 22 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern begründeten sie nicht, weshalb eine Eingliederung in den nächsten 24 Monaten nicht möglich sein soll oder die Begründung war nicht nachvollziehbar, da sie sich nicht auf nachprüfbare Tatsachen stützte.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Jobcenter in fast jedem vierten fehlerhaften Fall ein Arbeitsverhältnis förderten, obwohl mindestens eine persönliche Fördervoraussetzung für die eingestellten Beschäftigten fehlte. Seiner Auffassung nach war die Fehlerquote zu hoch. Außerdem dokumentierten die Jobcenter unzureichend, welche Erwägungen sie für ihre

¹⁴ Bei der Ermittlung der Fehlerquote hat der Bundesrechnungshof Fälle mit mehreren Fehlern nur einmal gezählt. Insgesamt enthielten die 67 fehlerhaften Fälle 138 Fehler bei den persönlichen Voraussetzungen. Insbesondere die Jobcenter A, B und E dokumentierten selten die Eingliederungsnotwendigkeit der geförderten Personen.

Entscheidungen berücksichtigt haben. Den Jobcentern gelang es trotz umfangreicher Verfahrenshilfen nicht, die FAV ordnungsgemäß und zielgerichtet umzusetzen.

Als besonders gravierend hat der Bundesrechnungshof die fehlenden und unzureichenden Prognoseentscheidungen der Jobcenter zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beanstandet. Dies hatte zur Folge, dass Leistungsberechtigte als nicht mehr vermittelbar eingestuft und vorschnell mit der Förderung gemäß § 16e SGB II unterstützt wurden. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers sollten die Jobcenter Beschäftigte jedoch nur dann mit einer FAV unterstützen, wenn andere Förderungen fehlgeschlagen waren oder nicht in Betracht kamen („ultima ratio“).

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass viele Leistungsberechtigte mit Blick auf § 18 SGB III von vornherein nicht vom Anwendungsbereich des § 16e SGB II erfasst wurden. Manche befanden sich, alle Unterbrechungszeiten zusammengerechnet, dauerhaft oder nur mit kurzen Unterbrechungen für mehr als fünf Jahre in Maßnahmen zur Eingliederung, waren krank, pflegten Angehörige oder betreuten Kinder. Gemäß § 18 SGB III galten diese Personen nicht als langzeitarbeitslos (siehe die o. g. „unschädliche Unterbrechung der Arbeitslosigkeit“). Die Anwendung des § 18 SGB III im Rechtskreis des SGB II schließt damit gerade den Personenkreis aus, an den sich die FAV richtet.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, das Erfordernis der Langzeitarbeitslosigkeit bei Förderungen für Leistungsbezieher im SGB-II-Bereich zu überprüfen. Er hat angeregt, den Zeitraum von fünf Jahren für unschädliche Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit aufzuheben. Stattdessen könnten die Jobcenter anhand der Erwerbsbiographie und dem erstmaligen Erreichen einer zusammenhängenden Arbeitslosigkeit von einem Jahr feststellen, ob ein Leistungsberechtigter „langzeitarbeitslos“ ist. Um die Dauer der Arbeitslosigkeit korrekt zu berechnen, sollten die Jobcenter durch ihre jeweiligen IT-gestützten Vermittlungsprogramme unterstützt werden.

Stellungnahmen des Bundesministeriums, der Bundesagentur und des Landesministeriums

Die Bundesagentur betont in ihrer Stellungnahme, dass die Jobcenter gemäß den Fachlichen Hinweisen der Bundesagentur die Fördervoraussetzungen sorgfältig prüfen und dokumentieren müssen. Die Fachkräfte vor Ort würden durch zentral zur Verfügung gestellte Vordrucke unterstützt. Die Bundesagentur hat angekündigt, Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen und beispielsweise die Fachlichen Hinweise deutlicher zu fassen und die Beschäftigten der Jobcenter zu schulen. Um die Berechnung der Langzeitarbeitslosigkeit in den gemeinsamen Einrichtungen zu unterstützen und die Fördervoraussetzung der Langzeitarbeitslosigkeit korrekt zu ermitteln, werde sie eine Änderung in ihrer Vermittlungsdatenbank VerBIS veranlassen. Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter hätten außerdem interne Weisungen erlassen, um die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten Mängel zu beheben. Das Bundesministerium hat angekündigt, die von der Bundesagentur angekündigten Verbesserungen nachzuhalten.

Das Landesministerium hat in seiner Stellungnahme die Empfehlung des Bundesrechnungshofes, das Erfordernis der Langzeitarbeitslosigkeit bei Förderungen für Leistungsbezieher im SGB-II-Bereich zu überprüfen, unterstützt.

3.2 5-Jahres-Zeitraum nicht beachtet

Rechtlicher Rahmen

Die Jobcenter dürfen Zuschüsse nach § 16e SGB II innerhalb von fünf Jahren höchstens für 24 Monate erbringen, § 16e Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 SGB II. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll eine dauerhafte Beschäftigung in geförderten Arbeitsverhältnissen verhindert werden.¹⁵

Festgestellter Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter in 21 der o. g. insgesamt 294 fehlerhaften Fälle Arbeitsverhältnisse von Leistungsberechtigten nach § 16e SGB II erneut förderten, obwohl sie innerhalb von fünf Jahren an Arbeitgeber bereits einen Beschäftigungszuschuss für 24 Monate nach

¹⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6277, S. 117.

§ 16e SGB II (alt) geleistet hatten.¹⁶

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Für die korrekte Berechnung des Fünf-Jahres-Zeitraums hätten die Jobcenter nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Förderungen nach § 16e SGB II (alt) bis zum Inkrafttreten der Neufassung von § 16e SGB II zum 1. April 2012 einbeziehen müssen. Die gemäß § 16e SGB II (alt) geförderten Beschäftigungszuschüsse unterscheiden sich nicht wesentlich von den Lohnkostenzuschüssen nach der Neufassung. Durch die Berücksichtigung vorhergehender Beschäftigungsförderungen hätten die Jobcenter das gesetzgeberische Ziel besser umsetzen können, dauerhafte geförderte Beschäftigungen zu vermeiden.

Mit Blick auf die unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten des § 16e SGB II hat der Bundesrechnungshof dem Bundesministerium empfohlen, eine entsprechende gesetzliche Klarstellung in § 16e Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 SGB II zu prüfen. Das Bundesministerium könne sich dabei an der Übergangsvorschrift für die im Jahr 2012 neu gefassten Bestimmungen zur Förderung von Arbeitsgelegenheiten orientieren, § 78 SGB II in Verbindung mit § 16d SGB II. Danach dürfen die Jobcenter für die Berechnung des Fünf-Jahres-Zeitraums Arbeitsgelegenheiten vor der Neufassung nicht berücksichtigen.

Stellungnahme des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium und die Bundesagentur halten eine gesetzliche Klarstellung für nicht erforderlich. Die FAV seien ein neues Förderinstrument und keine bloße Umbenennung des § 16e SGB II alt. Bei der Prüfung, ob für den Leistungsberechtigten innerhalb von fünf Jahren höchstens 24 Monate Zuschüsse an Arbeitgeber erbracht worden sind, müssten die Jobcenter gemäß den Fachlichen Hinweise der Bundesagentur zu § 16e SGB II Förderungen nach § 16e SGB II (alt) nicht berücksichtigen.

¹⁶ Leistungsfälle der Jobcenter F und G sind in der Fehlerquote nicht enthalten. Beide Jobcenter wechselten im Jahr 2012 ihre Organisationsform von einer gemeinsamen Einrichtung in eine zugelassene kommunale Trägerschaft. Beide Jobcenter hatten keine Daten zu vorhergehenden Förderungen in das neue IT-System migriert und bezogen daher Förderungen vor der gesetzlichen Änderung am 1. April 2012 grundsätzlich nicht in den fünfjährigen Betrachtungszeitraum ein.

3.3 Keine Zuweisungen und verspätete Antragstellung

Rechtlicher Rahmen

§ 16 Absatz 1 Satz 1 SGB II sieht vor, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten dem Arbeitgeber zuweisen. Mit der Zuweisung dokumentieren die Jobcenter, dass der Leistungsberechtigte die persönlichen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllt (§ 16e Absatz 3 SGB II, Nummer 3.1) und dass sie das konkret vorgesehene Arbeitsverhältnis ausgewählt haben.¹⁷

Arbeitgeber können nur dann einen Zuschuss gemäß § 16e SGB II erhalten, wenn sie die Förderung beantragt haben, § 16 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 37 Absatz 1 Satz 1 SGB II. Da Leistungen nach dem SGB II nur für Zeiten ab Antragstellung erbracht werden (§ 37 Absatz 2 Satz 1 SGB II), muss der Antrag gestellt werden, bevor das zu fördernde Arbeitsverhältnis beginnt.

Festgestellter Sachverhalt

Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die Jobcenter in 41 der o. g. 294 fehlerhaften Fälle die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht zugewiesen oder die Zuweisung nicht dokumentiert hatten. In 10 Fällen bewilligten die Jobcenter Förderungen gemäß § 16e SGB II, obwohl die Arbeitgeber die Förderung nach Beginn eines Arbeitsverhältnisses beantragt hatten. Das betraf insbesondere das Jobcenter A, bei dem die Arbeitgeber in jedem zehnten Fall (in 8 von 77) eine Förderung nach Beginn der Arbeitsverhältnisse beantragt hatten. Das Jobcenter gewährte die Förderungen rückwirkend ab Arbeitsaufnahme der Beschäftigten.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten nicht – wie im SGB II vorgesehen – zugewiesen haben. Die Zuweisung ist eine besondere Form der Arbeitsvermittlung, bei der deutlich wird, dass die Initiative für die Anbahnung der Förderung vom Jobcenter ausgeht. Die Zuweisung als ein besonderer Vermittlungsvorschlag des Jobcenters muss vor Beginn des Arbeitsverhältnisses und der eigentlichen Förderung erfolgen. Hier bietet sich eine schriftliche Zuweisung mit Rechtsfolgenbelehrung, zum Beispiel in Form eines Vermittlungsvorschlages an. In

¹⁷ So *Harks*, in *Schlegel/Voelzke*, a. a. O., 16e RN 59; ferner *Stölting* in *Eicher*, Kommentar zum SGB II, 3. Auflage, § 16e SGB II, RN 27.

dem Vermittlungsvorschlag sollten die genaue Tätigkeit und der Arbeitgeber genannt sein.

Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, dass die Jobcenter den Arbeitgebern eine FAV bewilligten, obwohl die Arbeitgeber mit den Leistungsberechtigten bereits Arbeitsverhältnisse vereinbart hatten. Das Antragserfordernis durch den Arbeitgeber soll gewährleisten, dass das Jobcenter eine sachgerechte Förderung beeinflussen kann. Bei nachträglicher Antragstellung ist dies nicht gewährleistet. Dieser Mangel kann durch eine nachträgliche Zustimmung nicht geheilt werden.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat sich in ihrer Stellungnahme der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass die Jobcenter die Leistungsberechtigten zuweisen und die Arbeitgeber Förderungen gemäß § 16e SGB II vor Beginn des Arbeitsverhältnisse beantragen müssen. Sofern Arbeitgeber die Förderung formlos beantragen, z. B. bei Gesprächen mit dem Jobcenter, müssen sie dies gemeinsam mit dem Jobcenter auf dem vorgesehenen Antragsformular dokumentieren.

3.4 Vorbetreuung nicht zielgerichtet und qualifiziert

Rechtlicher Rahmen

Nach § 16e Absatz 3 SGB II setzt die Förderung voraus, dass das Jobcenter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vor der Bewilligung der Förderung für mindestens sechs Monaten verstärkt vermitteltlich unterstützt hat. In dieser sog. Aktivierungsphase müssen die Jobcenter durch engmaschige Beratungsgespräche („hohe Kontaktdichte“) klären, ob und gegebenenfalls wie die Vermittlungshemmnisse der langzeitarbeitslosen Leistungsberechtigten behoben werden können.

Die Bundesagentur hat den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung für die Betreuung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter im Rechtskreis des SGB II auf der Basis der jeweiligen Profillagen Mindestkontaktdichten empfohlen.¹⁸ Mit Leistungsberechtigten der für eine FAV in Betracht kommenden

¹⁸ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe Mindestkundenkontaktdichte im SGB II, Stand: 17. Dezember 2010.

Profillagen „Entwicklungsprofil“, „Stabilisierungsprofil“ und „Unterstützungsprofil“ haben die Jobcenter danach mindestens vier Gespräche im Jahr zu führen. Der Gesetzgeber hat in der Gesetzesbegründung klargestellt, dass die Jobcenter vor der FAV vorrangig Eingliederungsleistungen nutzen sollen, um die Leistungsberechtigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁹

Festgestellter Sachverhalt

Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes

- führten die Jobcenter in mehr als zwei Drittel der Fälle (247 von 370 Fällen) während der sechsmonatigen Aktivierungsphase keine oder maximal zwei qualifizierte Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten und
- gewährten in 44 Fällen keine Eingliederungsleistungen nach dem SGB II.²⁰

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Jobcenter in fast drei Viertel der untersuchten Fälle die Leistungsberechtigten nicht zielgerichtet betreuten. Nach seiner Auffassung haben die Jobcenter in der Aktivierungsphase unzureichend geprüft, ob sie die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht auf andere Weise in den Arbeitsmarkt integrieren können. Ein bis zwei Beratungsgespräche im Halbjahr sind keine „intensive Betreuungsaktivität“. Aufgrund der unzureichenden Vorbetreuung fehlte es den Jobcentern an ausreichenden Erkenntnissen über den Leistungsberechtigten, um sachgerecht darüber zu entscheiden, Lohnkostenzuschüsse gemäß § 16e SGB II zu gewähren. Damit war es möglich, dass sie erwerbsfähige Leistungsberechtigte ohne abgesicherte Erkenntnisse als nicht mehr anders vermittelbar einstufen und vorschnell eine FAV bewilligten.

¹⁹ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6277 S. 115.

²⁰ Der Bundesrechnungshof wertete Vermittlungsvorschläge, Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 Satz 2 SGB II in Verbindung mit § 45 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 SGB III im Rechtskreis des SGB II als Eingliederungsleistungen.

Stellungnahme des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium weist in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Jobcenter auch mit weniger als vier Beratungsgesprächen pro Jahr eine ausreichende vermittlerische Unterstützung der Leistungsberechtigten erbringen könnten. Dies gelte beispielsweise, wenn sie den Leistungsberechtigten in diesem Zeitraum zusätzlich zu den Beratungsgesprächen Vermittlungsmaßnahmen und Eingliederungsleistungen angeboten haben.

Die Bundesagentur verweist in ihrer Stellungnahme auf ihre Fachlichen Hinweise zu § 16e SGB II. Darin müssen die Jobcenter u. a. verstärkt Vermittlungsgespräche führen. Die konkrete Festlegung des Umfangs und des Zeitpunktes von Kundenkontakten obläge den jeweiligen Integrationsfachkräften bei den Jobcentern vor Ort. Die Bundesagentur stimmt der Einschätzung des Bundesrechnungshofes zu, dass die Jobcenter in der Aktivierungsphase häufiger mit dem Kunden über Vermittlungsangebote sprechen sollten als dies nach dem Kundenkontaktdichtekonzept vorgesehen ist. Daneben könnten auch andere Maßnahmen (z. B. die Vereinbarung der regelmäßigen Nutzung der JOBBÖRSE) als verstärkte vermittlerische Unterstützung im Sinne des § 16e SGB II angesehen werden.

3.5 Abschließende Gesamtwürdigung des Bundesrechnungshofes zu den Nummern 3.1 bis 3.4

Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass es den Jobcentern offenbar nicht gelungen ist, die Bearbeitungsqualität zu verbessern und dieses Förderinstrument ordnungsgemäß und korrekt anzuwenden. Die bei der Prüfung im Jahr 2009 festgestellten Mängel zu den Fördervoraussetzungen zeigten sich in gleicher Art und in gleichem Umfang auch bei dieser Prüfung des neugefassten § 16e SGB II.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, dass das Bundesministerium bei den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung dafür sorgt, dass die Jobcenter die Mängel abstellen und die Beschäftigten in den Jobcentern, die die FAV umsetzen, ausreichend schulen. Das Bundesministerium sollte bei den Ländern darauf hinwirken, dass auch die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft eine ordnungsgemäße Umsetzung der FAV sicherstellen. Dazu könnte es unsere Prüfungserkenntnisse in die Bund-Länder-Arbeitsgruppen

zur Umsetzung des SGB II einbringen.

Der Bundesrechnungshof wird nachhalten, inwieweit die veranlassten Maßnahmen (Nummern 3.1, 3.3 und 3.4) ausreichend waren, eine höhere Qualität bei der Prüfung und Dokumentation der Fördervoraussetzungen sicherzustellen. Er nimmt zur Kenntnis, dass die Bundesagentur ihre Vermittlungsdatenbank anpassen will, damit die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Fördervoraussetzung der Langzeitarbeitslosigkeit korrekt ermitteln können (Nummer 3.1). Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das Erfordernis der Langzeitarbeitslosigkeit bei Förderungen für Leistungsbezieher im SGB-II-Bereich zu überprüfen. Die Rechtsauffassung des Bundesministeriums zur Beachtung des Fünf-Jahres-Zeitraums (Nummer 3.2) nimmt der Bundesrechnungshof zur Kenntnis und wird diesen Punkt nicht weiterverfolgen.

4 Förderumfang häufig nicht angemessen

4.1 Höhe und Dauer nicht angemessen

Ausgangslage

Die Jobcenter müssen ermessensfehlerfrei entscheiden, ob sie einen Leistungsberechtigten mit FAV fördern und in welcher Höhe und für wie lange sie das Arbeitsverhältnis bezuschussen. Der Arbeitgeber erhält als Zuschuss eine Kompensation für die Minderleistung des Arbeitnehmers. Gemäß § 16e Absatz 2 Satz 1 SGB II richtet sich die Höhe des Zuschusses nach der Leistungsfähigkeit des Leistungsberechtigten und beträgt bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Für die Einschätzung der Leistungsfähigkeit müssen die Jobcenter die persönlichen Verhältnisse des Arbeitnehmers und die Besonderheiten des Arbeitsplatzes prüfen. Die Förderdauer beträgt nach § 16e Absatz 3 Nummer 4 SGB II maximal 24 Monate.²¹

In der Gesetzesbegründung zu § 16e Absatz 2 SGB II ist klargestellt, dass der Zuschuss der verminderten individuellen Leistungsfähigkeit der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person entsprechen muss. Das bedeutet, dass die Jobcenter den maximal zulässigen Zuschuss von 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts nur dann gewähren dürfen, wenn die

²¹ Insgesamt *Harks*, in Schlegel/Voelzke, a. a. O. § 16e, RN 17 ff.

Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers entsprechend gering ist.²²

Festgestellter Sachverhalt

Bei den Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Jobcenter in 85 Prozent der geprüften Fälle (313 von 370 Fällen) den maximalen Zuschuss von 75 Prozent des Arbeitsentgelts gewährten. Er stellte außerdem fest, dass die Jobcenter bei der Bestimmung der Förderhöhe in vielen Fällen nicht berücksichtigten, dass die Leistungsberechtigten zuvor mit einem anderen Förderinstrument zum Teil beim selben Arbeitgeber oder für dieselbe Tätigkeit beschäftigt waren und entsprechende Vorkenntnisse hatten. Auffallend häufig waren die Leistungsberechtigten zuvor in einer Arbeitsgelegenheit beschäftigt.²³ Exemplarisch verweist der Bundesrechnungshof auf folgenden Sachverhalt:

Beispiel 1 – Jobcenter E:²⁴

Von März 2013 bis Februar 2015 förderte das Jobcenter ein Arbeitsverhältnis als Tischlerhelfer mit einem Umfang von 70 Prozent für zwei Jahre. Der Leistungsberechtigte hatte beim selben Arbeitgeber bereits fünf Arbeitsgelegenheiten absolviert. Das Jobcenter berücksichtigte nicht die aus den Arbeitsgelegenheiten erworbenen Kenntnisse des Leistungsberechtigten.

Bei den in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern gab es folgende Besonderheiten:

- Ein Jobcenter teilte mit, dass die Arbeitgeber nur dann Beschäftigte einstellen würden, wenn sie die Höchstförderung gemäß § 16e SGB II erhielten (Jobcenter D).
- Ein Jobcenter (Jobcenter H) ging davon aus, dass es Arbeitsverhältnisse gemäß § 16e SGB II stets mit 75 Prozent fördern müsse und kein Ermessen habe, eine andere Förderhöhe festzulegen.

Die Jobcenter gewährten Lohnkostenzuschüsse unterschiedlich lang. In der überwiegenden Anzahl der geprüften Fälle waren das 12 Monate. Der Bundesrechnungshof stellte folgende Besonderheiten fest:

²² Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6277, S. 116 f.

²³ Vgl. dazu Nummer 2.

²⁴ Einen weiteren Fall hatte der Bundesrechnungshof im Jobcenter H festgestellt.

- Einige Jobcenter verlängerten die Förderung, ohne den Entwicklungsfortschritt des Betroffenen zu berücksichtigen und die Förderhöhe zu reduzieren. Diese Fälle wurden häufig weiterhin mit 75 Prozent gefördert oder pauschal auf 65 bzw. 60 Prozent degressiert.
- Andere Jobcenter²⁵ legten von vornherein eine feste Dauer bzw. eine feste Höhe der Förderung fest, ohne die konkrete Leistungsfähigkeit der geförderten Person einzubeziehen.
- Ein Jobcenter bewilligte die Förderung stets bis zum 31. Dezember eines Jahres und verlängerte diese dann auf bis zu 24 Monate (Jobcenter G).

Die Jobcenter begründeten in 286 von 370 Fällen (77 Prozent) nicht, nach welchen Maßstäben sie die Höhe und Dauer der Förderung festgelegt hatten. Es war nicht erkennbar, dass sie sich bei der Bestimmung der Förderhöhe mit der konkreten Stelle und den persönlichen Verhältnissen des Arbeitnehmers befasst hatten. Nach den Erhebungen des Bundesrechnungshofes haben die Jobcenter nur in Einzelfällen dokumentiert, inwiefern die Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers den konkreten Anforderungen der auszuführenden Tätigkeit entsprach.

Exemplarisch verweist der Bundesrechnungshof auf folgende Sachverhalte:

Beispiel 2 - Jobcenter F

Das Jobcenter F förderte von April 2013 bis April 2015 das Arbeitsverhältnis eines Leistungsberechtigten, der als Hausmeister beschäftigt war. Nach dem Zwischenbericht vom Februar 2014 war der Arbeitgeber mit dem Arbeitnehmer sehr zufrieden. Das Jobcenter förderte die Beschäftigung von Beginn an für zwei Jahre und mit 75 Prozent des Arbeitsentgelts. Die Entwicklung des Leistungsberechtigten konnte es damit im zweiten Förderjahr nicht mehr berücksichtigen.

Beispiel 3 - Jobcenter C

Der Leistungsberechtigte war seit dem Jahr 2010 bei dem Arbeitgeber als Parkettleger in einem Nebenverdienst beschäftigt. Ab Februar 2013

²⁵ Das Jobcenter A koppelte die Förderdauer von 12 Monaten stets an die Dauer der Ko-Finanzierung. Das Jobcenter C gewährte im ersten Förderjahr regelmäßig 75 Prozent und im zweiten Förderjahr 60 oder 65 Prozent.

förderte das Jobcenter beim selben Arbeitgeber für dieselbe Tätigkeit für ein Jahr ein Arbeitsverhältnis mit 75 Prozent des Arbeitsentgelts. Die Fertigkeiten und Kenntnisse des Leistungsberechtigten aus der vorhergehenden Tätigkeit berücksichtigte es dabei nicht.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Jobcenter haben ihr Ermessen nicht korrekt und umfassend ausgeübt. In der weit überwiegenden Zahl der geprüften Fälle schöpften sie die maximal zulässige Förderhöhe aus, bezogen jedoch die persönlichen Verhältnisse des Arbeitnehmers und die Anforderungen an den konkreten Arbeitsplatz in ihre Entscheidung nicht erkennbar ein. Sie versäumten, ausreichend und nachvollziehbar zu begründen, weshalb sie die Bezuschussung des Arbeitsverhältnisses mit der höchstmöglichen Förderhöhe für erforderlich hielten. Der Bundesrechnungshof sieht in der Förderpraxis einen zu großen Spielraum für Mitnahmeeffekte auf Seiten der Arbeitgeber.

Soweit die Leistungsberechtigten in den Beispielfällen - etwa durch Arbeitsgelegenheiten - Vorkenntnisse von der Tätigkeit und den Abläufen im Betrieb hatten, war fraglich, ob die Förderung überhaupt und wenn ja, im bewilligten Umfang erforderlich war. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wurden vorherige Förderinstrumente vielfach durch eine Förderung mit § 16e SGB II ersetzt oder verstetigt.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesministerium empfohlen, dafür zu sorgen, dass die Jobcenter sorgfältiger prüfen, ob und in welcher Höhe die Lohnkostenzuschüsse die Leistungsfähigkeit der Hilfebedürftigen in Bezug auf den konkreten Arbeitsplatz ausgleichen. Die Jobcenter müssen ihre Erwägungen dazu dokumentieren, insbesondere wenn sie Arbeitsverhältnisse mit der höchstmöglichen Förderhöhe fördern möchten. Bei einer Verlängerung sollten die Jobcenter stets die Möglichkeit einer Degression prüfen und ihre Entscheidung dokumentieren. Die Beschäftigten der Jobcenter, die die FAV umsetzen, sollten umgehend und intensiv zur Feststellung des individuellen Umfangs einer FAV geschult werden.

Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Mit Blick auf die vom Bundesrechnungshof festgestellten hohen Fehlerquoten bei der FAV hat die Bundesagentur in ihrer Stellungnahme Verbesserungen angekündigt. Um die Ermessensentscheidungen der Jobcenter zu verbessern, wird sie prüfen, inwieweit sie ihre Beschäftigten qualifizieren, vertieft fachlich anleiten und die Förderpraxis durch eine verstärkte Fachaufsicht intensiver begleiten kann. Das Bundesministerium hat zugesagt, die von der Bundesagentur angekündigten Verbesserungen nachzuhalten.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Das Bundesministerium sollte sich nachdrücklich darum kümmern, dass die Bundesagentur ihre Prüfung zügig abschließt und die genannten Verbesserungen umsetzt. Es sollte bei den Ländern darauf hinwirken, dass auch die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft eine ordnungsgemäße Umsetzung der FAV sicherstellen (siehe oben, Nummer 3.5). Der Bundesrechnungshof wird die Förderpraxis nachhalten. Im Schwerpunkt wird er nachprüfen, ob die Jobcenter ihr Ermessen fehlerfrei ausüben, um die Förderhöhe korrekt festzulegen.

4.2 Fehlende oder negative Auswirkungen von Ko-Finanzierungen

Rechtslage

Im Gesetzgebungsverfahren verzichtete der Gesetzgeber auf die Möglichkeit, dem Arbeitgeber zusätzliche Ausgaben - wie Maßnahmekosten - über den o. g. Förderhöchstbetrag von 75 Prozent hinaus zu erstatten.²⁶ Die Arbeitgeber dürfen die über den Zuschuss hinausgehenden Kosten des Arbeitsverhältnisses mit Drittmitteln ko-finanzieren.²⁷ Erhalten Arbeitgeber Drittmittel, muss das Jobcenter prüfen, ob diese den gleichen Zweck verfolgen, wie die Förderung nach § 16e SGB II oder mit dieser gleichartig sind. Ist dies der Fall, müssen die Jobcenter die Mittel auf die Förderung nach § 16e SGB II anrechnen.²⁸

²⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/6853 S. 23.

²⁷ Bundestagsdrucksache 17/6277 S. 116 und 117.

²⁸ Vgl. § 12a und § 9 in Verbindung mit § 5 SGB II; *Armbrorst* in LPK-SGB II, RN 8 zu § 5 SGB II, 4. Auflage 2012.

Festgestellter Sachverhalt

Bei sechs der in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter²⁹ hatten die Arbeitgeber die Möglichkeit, zusätzlich zur FAV Landes- oder kommunale Leistungen für die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen mit multiplen Vermittlungshemmnissen zu erhalten. In knapp zwei Dritteln der bei diesen Jobcentern geprüften Fälle (193 von 306 Fällen, das waren 63 Prozent) erhielten die Arbeitgeber solche Drittmittel oder hatten diese beantragt. Die Jobcenter mussten nach ihren jeweiligen fachlichen Vorgaben³⁰ für die Bearbeitung von Förderanträgen gemäß § 16e SGB II prüfen, ob Drittmittel auf die Förderung anzurechnen sind. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass nur ein Jobcenter (Jobcenter C) die Drittmittel auch tatsächlich anrechnete. Die anderen Jobcenter verzichteten auf eine Anrechnung oder hatten dies nicht geprüft.

Exemplarisch verweist der Bundesrechnungshof auf folgende Sachverhalte:

Das **Jobcenter C** hatte in 22 von 59 geprüften Fällen eine Förderung nach § 16e SGB II bewilligt, bei der die Arbeitgeber zugleich Mittel aus einem Modellprojekt des Landes³¹ erhielten. Zusätzlich zu der FAV des Jobcenters konnten die Arbeitgeber für die Beschäftigung eines Langzeitarbeitslosen pauschal 230 Euro pro Monat erhalten. Das Jobcenter wertete diese Mittel als „gleichartige Leistung“ und minderte die Förderung nach § 16e SGB II um die entsprechende Ko-Finanzierung aus dem Modellprojekt.³²

Das **Jobcenter A** förderte in 68 der geprüften 77 Fälle Arbeitsverhältnisse, bei denen die Arbeitgeber im Antrag angegeben hatten, eine Ko-Finanzierung vom Land zu erhalten oder beantragt zu haben. Zusätzlich zur FAV von 75 Prozent des Arbeitsentgelts erhielten die Arbeitgeber aus Landesmitteln einen ergänzenden Lohnkostenzuschuss von maximal 25 Prozent des Entgelts. Außerdem erhielten sie einen Zuschuss für Sachkosten. In der Summe konnten die Arbeitgeber aus öffentlichen Mitteln mehr erhalten als sie für das Arbeitsentgelt ausgaben. Das Jobcenter hatte nicht geprüft, ob es die Landesmittel auf die FAV anrechnen musste. Es hatte keine

²⁹ Jobcenter A, B, C, E, F und G.

³⁰ Vordrucke für die Bearbeitung der Förderanträge.

³¹ „Öffentlich geförderte Beschäftigung in Nordrhein-Westfalen“.

³² Vergleiche Seite 4 des Aufrufes des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Einreichung von Projektanträgen im Rahmen einer Interessenbekundung.

Informationen, wie hoch die jeweilige Ko-Finanzierung tatsächlich war.

Die zugelassenen kommunalen Träger **Jobcenter F und G** beteiligten sich an dem Modellprojekt des Landes „Passiv-Aktiv-Tausch“. Danach sollen die passiven Leistungen für langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte mit mehreren Vermittlungshemmnissen, wie Regelbedarfe und Kosten der Unterkunft, zugunsten einer geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung eingesetzt werden.³³ Gemäß dem Landesmodell soll die FAV durch einen pauschalen Arbeitgeberzuschuss von 400 Euro monatlich für bis zu zwei Jahre ergänzt werden. Die beiden Jobcenter rechneten die Ko-Finanzierung nicht auf die FAV an. Die „Kommunalen Fördergrundsätze“³⁴ für das Landesmodell sahen auch keine Anrechnung vor. Danach verfolge die Ko-Finanzierung einen anderen Zweck als § 16e SGB II. Sie solle den Arbeitgebern einen Anreiz geben, besonders arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen eine Beschäftigungschance auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu fairen Bedingungen zu ermöglichen. Der Zuschuss solle außerdem den zusätzlichen Aufwand der Arbeitgeber ausgleichen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus dieser Zielgruppe zu beschäftigen und zu betreuen.

Dem **Jobcenter F** stand alternativ ein weiteres Ko-Finanzierungsangebot zur Verfügung. Die Landeshauptstadt gewährte lokalen Bildungsträgern im Zusammenhang mit einer FAV einen Zuschuss von monatlich 255,45 Euro. Das Jobcenter rechnete auch diese Ko-Finanzierung nicht auf die Förderung nach § 16e SGB II an. Beide Ko-Finanzierungen gewährte das Jobcenter F nicht zusammen.

Insgesamt waren 40 der geprüften 50 Fälle beim Jobcenter F ko-finanziert. Das Jobcenter bewilligte in allen Fällen die Förderung nach § 16e SGB II in maximaler Höhe von 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts. Insgesamt konnten die Arbeitgeber aus öffentlichen Mitteln eine höhere Förderung erhalten als das vertraglich vereinbarte Arbeitsentgelt.

Das **Jobcenter G** förderte ausschließlich Arbeitsverhältnisse gemäß § 16e SGB II, die aus dem Landesprogramm ko-finanziert wurden (alle 31 geprüften Fälle). Nach seinen Geschäftspolitischen Leitlinien war die Förderhöhe

³³ Vgl. Präambel des Zuwendungsvertrages.

³⁴ Anlage 1 zum Zuwendungsvertrag.

auf 55 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts begrenzt. Damit wollte es - trotz des pauschalen kommunalen Zuschusses - eine angemessene Beteiligung der Arbeitgeber an den Lohnkosten sicherstellen.

In allen geprüften Fällen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass der Personenkreis und die Struktur der geförderten Arbeitsverhältnisse bei den Jobcentern gleich waren. Es gab keine Unterschiede zwischen Jobcentern, die die Arbeitsverhältnisse mit Landesmitteln ko-finanzierten und denen, die sie ausschließlich aus Bundesmitteln nach § 16e SGB II förderten. Er stellte außerdem fest, dass Jobcenter, die die Arbeitsverhältnisse zusätzlich zu § 16e SGB II aus Landesmitteln förderten, nicht mehr Leistungsberechtigte bei Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes vermitteln konnten als die Jobcenter, bei denen es keine Landesprogramme für die Ko-Finanzierung gab.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Jobcenter Drittmittel, die den gleichen Zweck verfolgten wie die Förderung gemäß § 16e SGB II, nicht anrechneten. Einige hatten sich nicht einmal darüber informiert, ob eine Ko-Finanzierung tatsächlich gewährt wurde und wie hoch sie war. Dies gilt auch für das Jobcenter F, das die Ko-Finanzierung aus dem Landesmodellprojekt nicht auf die Förderung gemäß § 16e SGB II angerechnet hat. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verfolgt das Landesprogramm den gleichen Zweck wie die FAV.

Eine Ausnahme war das Jobcenter C. Indem das Jobcenter die Drittmittel auf die Förderung gemäß § 16e SGB II anrechnete, hatte es in seinem Eingliederungsbudget mehr Mittel für Eingliederungsleistungen zur Verfügung.

Zwei Jobcenter (A und F) erstatteten den Arbeitgebern aus Bundes- und Landesmitteln im Ergebnis sogar mehr als das Arbeitsentgelt für die Beschäftigten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte dies den Wettbewerb verzerren, weil sich diese Arbeitgeber nicht an den Lohnkosten beteiligen mussten bzw. sogar eine höhere Förderung als die Lohnkosten erhielten.

Der Bundesrechnungshof hat bezweifelt, dass derart hohe Förderungen wirtschaftlich sind. Die Ko-Finanzierungen bewirkten jedenfalls nicht, dass mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarktes eine FAV beantragten, langzeit-

arbeitslose Leistungsberechtigte mit multiplen Vermittlungshemmnissen für höherwertige Tätigkeiten einsetzen oder sie länger beschäftigen als ohne zusätzliche öffentliche Mittel.

Stellungnahmen des Bundesministeriums, der Bundesagentur und des Landesministeriums

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben sich in ihren Stellungnahmen der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen, dass zweckentsprechende oder gleichartige Ko-Finanzierungen auf die FAV anzurechnen sind. Aus öffentlichen Mitteln sollten die Arbeitgeber nur einen Ausgleich für die Minderleistungen der beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten, jedoch keine darüber hinausgehenden Leistungen (sog. Überkompensation). Sie haben angekündigt, zu prüfen, ob entsprechende klarstellende Ergänzungen der Fachlichen Hinweise der Bundesagentur erforderlich sind.

Das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (Landesministerium) hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes widersprochen. Mit der Pauschale von monatlich 400 Euro aus Landesmitteln wollten die Jobcenter Arbeitgeber belohnen, die am Landesprogramm „Passiv-Aktiv-Tausch“ teilnehmen („Förderprämie“). Sie solle nicht den Einarbeitungsaufwand der Arbeitgeber für besonders arbeitsmarktferne Leistungsbezieher ausgleichen.

Die Ko-Finanzierung der FAV aus Landesmitteln sei erfolgreich gewesen: Bei den Jobcentern F und G sei es nur durch die ergänzende Förderung aus Landesmitteln gelungen, mehr Arbeitgeber des allgemeinen Arbeitsmarkts dafür zu gewinnen, langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte einzustellen. Nach Stichproben des Ministeriums und den Ergebnissen eines Forschungsinstituts aus dem Jahr 2015 sei mit mindestens 40 Prozent der Beschäftigten, die aus Bundes- und Landesmitteln unterstützt worden waren, eine Weiterbeschäftigung auf dem Arbeitsmarkt vereinbart worden oder konkret geplant gewesen.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof nimmt die vom Bundesministerium und der Bundesagentur angekündigten Maßnahmen zur Kenntnis. Er wird nachprüfen, ob die Bundesagentur ihre fachlichen Hinweise klarstellend ergänzt hat und ob dies ausreichend war, um eine ordnungsgemäße Anrechnung von Drittmitteln bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung zu gewährleisten. Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, dass sich das Bundesministerium dafür einsetzt, die Förderpraxis auch bei Jobcentern in kommunaler Trägerschaft zu verbessern (Nummer 3.5). Das Bundesministerium sollte in den Bund-Länder-Arbeitsgruppen zur Umsetzung des SGB II darauf hinwirken, dass die Jobcenter Drittmittel, die den gleichen Zweck verfolgen wie die FAV, anrechnen.

Die Stellungnahme des Landesministeriums überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Er hält daran fest, dass die aus Landesmitteln finanzierte „Förderprämie“ den gleichen Zweck verfolgt wie die FAV und demnach auf die Förderung anzurechnen ist. In ihren „Kommunalen Fördergrundsätzen“ versucht das Land zwar, das Modellprojekt von der Förderung nach § 16e SGB II sprachlich abzugrenzen. Tatsächlich will das Land jedoch mit seinen Fördermitteln den Einarbeitungsaufwand der Arbeitgeber für besonders arbeitsmarktferne Leistungsbezieher ausgleichen. Die Prämierung des Arbeitgebers tritt dahinter zurück.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass es dem Land mit seinem Förderprogramm nach eigenen Angaben gelungen ist, mehr langzeitarbeitslose Leistungsberechtigte in Beschäftigungen auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln als in anderen Ländern. Es bleibt abzuwarten, ob es den Jobcentern gelingt, die Leistungsberechtigten dauerhaft in den allgemeinen Arbeitsmarkt einzugliedern. Der Bundesrechnungshof weist abschließend darauf hin, dass die Jobcenter den Arbeitgebern in diesen Fällen aus öffentlichen Mitteln zum Teil deutlich mehr als 75 Prozent des Arbeitsentgelts erstatteten. Teilweise erhielten die Arbeitgeber eine Vollförderung oder sogar mehr. Dies läuft dem Ziel des Bundesgesetzgebers zuwider, die Arbeitgeber an den Lohnkosten angemessen zu beteiligen.

5 Betreuung während und nach der Förderung stark verbesserungsbedürftig

Ausgangslage

Bei der Prüfung des § 16e SGB II (alt) im Jahr 2009 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Jobcenter mit den Leistungsberechtigten während und nach der Förderung keine Beratungsgespräche führten, nicht prüften, ob ein Wechsel in eine ungeforderte Beschäftigung möglich war und keine begleitenden Eingliederungsvereinbarungen abschlossen.

Ziel der Förderung nach § 16e SGB II ist, den Leistungsberechtigten von der geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu vermitteln.³⁵ Dies setzt auch während der Förderung wirksame Eingliederungsaktivitäten der Jobcenter voraus. Die Jobcenter haben erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu fördern und umfassend zu betreuen (§ 14 Satz 1 SGB II). Dazu müssen sie die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten regelmäßig beraten, die Bewerberdaten sorgfältig und korrekt führen und in Eingliederungsvereinbarungen (§ 15 Absatz 1 Satz 1 SGB II) gemeinsam mit den Leistungsberechtigten die für die Eingliederung erforderlichen Leistungen vereinbaren.

Festgestellter Sachverhalt

Bei seinen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof Folgendes fest:

- Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter schlossen in 54 von insgesamt 370 Fällen keine begleitende Eingliederungsvereinbarung für die gesamte Dauer der Förderung mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ab.
- Von den 328 Fällen, die zum Zeitpunkt der Erhebungen länger als sechs Monate in einem geförderten Beschäftigungsverhältnis waren, führten die Jobcenter in 223 Fällen (68 Prozent) mit den Leistungsberechtigten während der Förderung keine begleitenden Beratungsgespräche, z. B. zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit oder zu einem möglichen Übertritt in eine ungeforderte Beschäftigung.
- In 260 dieser Fälle (79 Prozent) überprüften die Jobcenter nicht

³⁵ Vgl. Bundestagsdrucksache 16/5715 S. 9 zu Absatz 7, Bundestagsdrucksache 16/5933 S. 2 zu Buchstabe b.

anhand von Vermittlungsvorschlägen oder Stellensuchläufen, ob eine ungeforderte Beschäftigung möglich gewesen wäre.

Insbesondere die Jobcenter H, B, A, C und E betreuten die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten während der Beschäftigung überwiegend nicht.

Positiv fielen hingegen die im Landesarbeitsmarktprogramm in Baden-Württemberg ko-finanzierten Fälle der Jobcenter F und G sowie die beim Jobcenter D durch das Fallmanagement betreuten Fälle auf. Das Landesarbeitsmarktprogramm Baden-Württemberg sah für die Betreuung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zusätzliche Job-Coaches vor, die bei den Jobcentern angestellt waren. Diese hatten maximal 15 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu betreuen.³⁶ In fast allen ko-finanzierten Fällen führten die Job-Coaches ein oder mehrere Beratungsgespräche pro Monat mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten oder deren Arbeitgebern. Die Job-Coaches konnten auf die IT-gestützten Vermittlungsprogramme der Jobcenter zugreifen und dokumentierten dort ihre Beratungsvermerke und Aktivitäten. Demgegenüber führte das Jobcenter F in den nicht ko-finanzierten Fällen in 16 der 17 Fälle keine Beratungsgespräche während der Beschäftigung.

Beim Jobcenter D betreuten Fallmanager die geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. In der überwiegenden Zahl (29 von 40 Fällen) berieten sie die Leistungsberechtigten monatlich.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren 154 Fälle beendet. Bei diesen beendeten Fällen hatten die Jobcenter in 54 Fällen (35 Prozent) die während der Förderung erreichten Integrationsfortschritte der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht in den Bewerberdaten ihrer IT-Systeme dokumentiert. Zudem führten die Jobcenter bei 25 dieser Fälle (16 Prozent) nicht innerhalb eines Monats nach Beendigung ein qualifiziertes Beratungsgespräch, um den Entwicklungsstand des Leistungsberechtigten zu bestimmen und die Integrationsstrategie anzupassen.

Alle in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter erteilten den Arbeitgebern in den Bewilligungsbescheiden die Auflage, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Ende ihrer Tätigkeit zu beurteilen. In jedem vierten Fall (37 der

³⁶ Zuwendungsvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg, den Städten und Landkreisen, „Anforderungen Betreuungsleistungen“ S. 2.

154 beendeten Fälle, 24 Prozent) fehlten diese Beurteilungen.

Vorläufige Bewertung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, dass die Betreuung der Leistungsberechtigten durch die Jobcenter während und nach der Förderung unzureichend war. Den Jobcentern war es nicht gelungen, die bei der Prüfung im Jahr 2009 festgestellten Mängel zu beheben. Bei Personen mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen sind regelmäßige Beratungsgespräche erforderlich, damit sich die Fachkräfte über die Entwicklung des Beschäftigungsverhältnisses informieren können. Nur so können sie rechtzeitig die erforderlichen Schritte einleiten, um zum Beispiel einen drohenden Abbruch der Beschäftigung abzuwenden oder die Leistungsberechtigten nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses weiterzubilden.

Regelmäßige Beratungsgespräche auch während der Förderung sollten die Jobcenter von vornherein in begleitenden Eingliederungsvereinbarungen festschreiben, die den Zeitraum der Förderung umfassen. Außerdem sollten die Jobcenter auch während der geförderten Beschäftigung die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Vermittlungsprozess miteinbeziehen. Dies gilt besonders dann, wenn die geförderten Beschäftigungsverhältnisse befristet sind. Die Chancen einer Bewerbung aus einem Arbeitsverhältnis heraus sind gemeinhin besser, als während der Arbeitslosigkeit.

Zum Abschluss der Förderung sollten die Jobcenter sicherstellen, dass die bei der Beschäftigung erreichten Integrationsfortschritte für die weitere Integrationsarbeit genutzt werden. Die Jobcenter sollten die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zum Ende der Beschäftigung und zu Beginn der erneuten Arbeitslosigkeit besonders intensiv betreuen. Dazu müssen sie dafür sorgen, dass die Arbeitgeber die geforderten Beurteilungen, z. B. zur Entwicklung des Sozialverhaltens und der beruflichen Kompetenz der Leistungsberechtigten, auch tatsächlich vorlegen und diese auswerten. Um diese Beurteilungen für die weitere Integrationsarbeit zu nutzen, müssen die Jobcenter diese Erkenntnisse in die Bewerberprofile der zur Vermittlungsarbeit bestimmten IT-Systeme einpflegen. Anderenfalls gehen die während der Beschäftigung gewonnenen Informationen, z. B. über erlangte berufliche Kenntnisse und Sozialverhalten, verloren.

Stellungnahme der Bundesagentur

Die Bundesagentur vertritt in ihrer Stellungnahme, dass ausreichend fachliche Regelungen zu FAV in Form von Fachlichen Hinweisen, Schulungsunterlagen und Vordrucken zur Verfügung stehen. Sie räumt ein, dass die Arbeitshilfen und Unterlagen nicht immer zielgerichtet genutzt werden, den Anwendern möglicherweise auch nicht immer ausreichend bekannt seien. Die Bundesagentur hat angekündigt, Verbesserungsmöglichkeiten zu prüfen und ggf. umzusetzen. Denkbar sei, die Arbeitshilfen „medienbruchfrei“ im Arbeitsprozess zur Verfügung zu stellen und in einem Praxisworkshop mögliche Informationsdefizite bei den Vermittlern in den Jobcentern zu ermitteln.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof wird nachprüfen, ob die Bundesagentur ihre angekündigten Verbesserungen umgesetzt hat. Er hält es für erforderlich, dass das Bundesministerium die von der Bundesagentur angekündigten Verbesserungen nachhält und sich dafür einsetzt, die Förderpraxis auch bei Jobcentern in kommunaler Trägerschaft zu verbessern (dazu Nummer 3.5).

Kammer

Rammoser