



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter

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 - 0871

Bonn, den 13. September 2021

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Regelungen mit Besonderheiten bei älteren Leistungsberechtigten	8
1.3	Finanzdaten und statistische Daten	9
1.4	Ziel, Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Betreuung Älterer wird wegen § 53a SGB II unterlassen	11
2.1	Ausgangslage	11
2.2	Feststellungen	12
2.3	Würdigung	13
2.4	Stellungnahmen	14
2.5	Abschließende Würdigung	18
3	Vermittlerische Betreuung Älterer insgesamt unzureichend	20
3.1	Unbeseitigte Vermittlungshemmnisse und veraltete Handlungsstrategien	21
3.1.1	Vermittlungshemmnisse	21
3.1.2	Handlungsstrategien	22
3.1.3	Würdigung	22
3.1.4	Stellungnahmen	24
3.1.5	Abschließende Würdigung	25
3.2	Inakzeptable Umkreissuche und problematische Stellengesuche	26
3.2.1	Ausgangslage	26
3.2.2	Feststellungen	27
3.2.3	Würdigung	29
3.2.4	Stellungnahmen	30
3.2.5	Abschließende Würdigung	33

3.3	Jobcenter beachten und nutzen Fähigkeiten und Berufserfahrungen der älteren Leistungsberechtigten zu wenig	36
3.3.1	Ausgangslage und Feststellungen	36
3.3.2	Würdigung	39
3.3.3	Stellungnahmen	41
3.3.4	Abschließende Würdigung	43
4	Kaum Betreuung vor der Einstufung in § 53a SGB II	45
4.1	Ausgangslage und Feststellungen	45
4.2	Würdigung	47
4.3	Stellungnahmen	48
4.4	Abschließende Würdigung	50

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter geprüft. Nach Auswertung der erhaltenen Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und eines Landesministeriums stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Integrationsfachkräfte unterließen zu Unrecht die vermittlerische Betreuung älterer Leistungsberechtigter. Sie begründeten dies häufig mit § 53a Absatz 2 SGB II (einer Vorschrift aus dem Bereich Statistik). Diese Unterlassung widerspricht einer ordnungsgemäßen Betreuung und den grundsätzlichen Vorgaben des SGB II. Der Bundesrechnungshof sieht es daher kritisch, dass das Bundesministerium die ihm bekannten nachteiligen Wirkungen dieser Regelung nicht zeitnah beheben will. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium seine Haltung noch einmal überdenkt und so schnell wie möglich eine gesetzliche Klarstellung einleitet. Die von der Bundesagentur und dem Landesministerium bereits eingeleiteten Maßnahmen erkennt der Bundesrechnungshof grundsätzlich an. Diese reichen aber nicht aus. Vielmehr sind weitere Anstrengungen nötig, damit möglichst alle älteren Leistungsberechtigten ordnungsgemäß vermittlerisch betreut werden. (Textziffer 2)
- 0.2 Die Integrationsfachkräfte stellten immer wieder dieselben Vermittlungshemmnisse fest, ohne an diesen zu arbeiten. Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen mit dem Bundesrechnungshof überein, dass Vermittlungshemmnisse unverzüglich und zielgerichtet angegangen werden müssen. Der Bundesrechnungshof erkennt die eingeleiteten Aktivitäten (Workshop-Reihe usw.) als zielführend an. Pandemiebedingt ausgefallene Veranstaltungen sollten nachgeholt oder durch alternative Formen ersetzt werden. Zudem sollte die Bundesagentur ihre bisherigen Aufsichtsmechanismen überprüfen. Das Landesministerium hat bestätigt, dass das Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft im Feld Handlungsstrategien keine Eintragungen vorgenommen hat, obwohl das IT-Programm die Möglichkeit dazu

bietet. Daraus folgt, dass zeit- und arbeitsaufwendig zahlreiche Vermerke durchgesehen werden müssen, um sich die Handlungsstrategien zu erschließen. Das Jobcenter sollte seine Verfahrensweise überdenken und anpassen. Der Bundesrechnungshof wird dies in einem Nachfrageverfahren nachhalten. (Textziffer 3.1)

- 0.3 Die Umkreissuche für eine Stelle war häufig unbegründet verengt (z. B. auf fünf Kilometer). Dies wird weder den grundsätzlichen Vorgaben des SGB II zur Arbeitsaufnahme noch denen zur Zumutbarkeit (§ 10 SGB II) gerecht. Stellengesuche waren zudem nicht vorhanden, unpassend oder nicht aufrufbar. Der Bundesrechnungshof erkennt die grundsätzliche Zustimmung des Bundesministeriums und der Bundesagentur an, dass für jede leistungsberechtigte Person ein aktuelles Stellengesuch veröffentlicht und damit aufrufbar sein muss. Eine auf geringe Entfernung begrenzte Stellensuche sollte nur für Ausnahmefälle gelten, zeitlich befristet und zwingend regelmäßig überprüft werden müssen. Eine Abweichung von den Vorgaben muss als Ermessensentscheidung begründet und zweckmäßig dokumentiert sein. Damit Stellengesuche ihren Zweck erfüllen können, müssen sie passend und fehlerfrei sein. Dass Vermittlungsfachkräfte Fehlermeldungen bei den Stellengesuchen jahrelang nicht bearbeiteten, ist nicht hinnehmbar. Deshalb muss die Bundesagentur kurzfristig geeignete Maßnahmen ergreifen, um die festgestellten Versäumnisse abzustellen. Das Landesministerium stimmt zu, dass die Kritik in Bezug auf die Datenqualität berechtigt ist. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich in den Jobcentern die Bearbeitungsqualität verbessert und wird dies nachhalten. (Textziffer 3.2)
- 0.4 Viele Leistungsberechtigte hatten einen Berufsabschluss und/oder verfügten über Berufserfahrung. Dies beachteten die Jobcenter zu wenig. Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen mit dem Bundesrechnungshof überein, dass Berufsabschluss und Berufserfahrung eine gute Basis für eine erfolgreiche Integrationsarbeit darstellen. Alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollen ihren individuellen Bedürfnissen entsprechend betreut und gefördert werden. Die von der Bundesagentur geplante technische Weiterentwicklung des IT-Fach-

verfahrens VerBIS erscheint plausibel. Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Landesministerium überein, dass das Wissen über die Leistungsberechtigten dokumentiert werden muss. Auch erkennt er an, dass der zugelassene kommunale Träger neue IT-gestützte Abfragen einführen will. Ergänzend dazu empfiehlt der Bundesrechnungshof zu prüfen, inwieweit das bisherige Vorgehen des zugelassenen kommunalen Trägers beim Matching optimiert werden kann, um bestmögliche Integrationschancen der dort betreuten Leistungsberechtigten zu ermöglichen. Davon unabhängig erwartet er, dass das Jobcenter die Datenqualität verbessert. (Textziffer 3.3)

- 0.5 Die Betreuungsintensität bei älteren Leistungsberechtigten war vor der Kennzeichnung mit § 53a SGB II vielfach unzureichend. Auch ältere Leistungsberechtigte sind umfassend zu betreuen. Der Bundesrechnungshof stimmt mit dem Bundesministerium und der Bundesagentur insoweit überein, dass mit allen – und somit auch mit älteren – erwerbsfähigen Leistungsberechtigten regelmäßig zielorientiert Beratungsgespräche zu führen und dokumentieren sind. Die vergleichsweise niedrige Integrationsquote bei Älteren über 55 Jahre ist nicht zufriedenstellend. Die Bundesagentur hat Vorbehalte der Arbeitgeber als eine Problematik bei der Vermittlung von Älteren identifiziert. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen sollte sie Lösungen suchen, diese abzubauen. Hieran könnte z. B. auch der Arbeitgeber-Service mitwirken. Zudem sollten sich die Jobcenter bemühen, vermehrt Stellen für Ältere zu akquirieren. Hierbei könnten sie mit den vielfältigen Unterstützungsleistungen, wie der Förderung mit einem Eingliederungszuschuss, werben, wenn eine Einstellung ohne Förderung nicht möglich erscheint. Der Bundesrechnungshof bewertet die aufgrund der Prüfung eingeleiteten Aktivitäten der Bundesagentur und des Landesministeriums (wie Schulungen usw.) als grundsätzlich zielführend. Insgesamt erwartet er aber, dass die Jobcenter ältere Leistungsberechtigte künftig besser als in dieser Prüfung festgestellt vermittlerisch betreuen. Er wird dem zu gegebener Zeit in einer weiteren Prüfung nachgehen. (Textziffer 4)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Der Gesetzgeber hat die Regelaltersgrenze für den Renteneintritt vom 65. auf das 67. Lebensjahr angehoben.¹ Dies soll die Voraussetzung für ein ausgewogeneres Verhältnis von aktiver Erwerbsphase (Phase der Beitragszahlung) zu durchschnittlicher Rentenbezugsphase schaffen.

Begründet wurde diese Änderung insbesondere mit der steigenden Lebenserwartung und der damit einhergehenden durchschnittlich längeren Zeit des Rentenbezugs. Durch den demografischen Wandel in Deutschland verändert sich zudem die Altersstruktur in der Gesellschaft. Während die Bevölkerungszahl insgesamt langfristig zurückgeht, steigt die Zahl älterer Menschen und deren Anteil an der Bevölkerung². Daraus ergeben sich auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Die Erwerbstätigenquote der 55- bis 65-jährigen ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen und lag bei 70,1 % im Jahr 2017.³ Ältere haben zwar einerseits ein niedrigeres Risiko, aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt heraus arbeitslos zu werden; auf der anderen Seite haben sie deutlich geringere Chancen, ihre einmal eingetretene Arbeitslosigkeit durch Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung wieder zu beenden. Ältere hatten mit 3,64 % eine weniger als halb so hohe Chance, ihre Arbeitslosigkeit durch eine Beschäftigungsaufnahme zu beenden, wie im Durchschnitt über alle Altersklassen.⁴ Ältere Arbeitslose sind deutlich häufiger langzeitarbeitslos als im Durchschnitt über alle Altersklassen.⁵

¹ Seit dem Jahr 2012 bis zum Jahr 2029 erfolgt die Anhebung stufenweise. Für alle nach 1963 Geborenen gilt die Regelaltersgrenze von 67 Jahren. Die Stufen der Anhebung betragen zunächst einen Monat pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 65 auf 66 Jahre) und dann ab Geburtsjahrgang 1959 zwei Monate pro Jahrgang (Regelaltersgrenze von 66 auf 67 Jahre). Für alle vor 1947 Geborenen verbleibt es bei der Regelaltersgrenze von 65 Jahren.

² Dritter Bericht der Bundesregierung zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, Bundestagsdrucksache 19/6239, Seite 10.

³ Dritter Bericht der Bundesregierung zur Anhebung der Regelaltersgrenze auf 67 Jahre, Bundestagsdrucksache 19/6239, Seite 39.

⁴ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Situation von Älteren, September 2019, Seite 27.

⁵ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt: Situation von Älteren, September 2019, Seite 24.

Gleichzeitig drohen den Betrieben Fachkräfteengpässe, die sich bereits jetzt in einigen Berufen, Branchen und Regionen abzeichnen.

1.2 Regelungen mit Besonderheiten bei älteren Leistungsberechtigten

Eine spezielle Regelung für ältere Leistungsberechtigte gibt es über § 16 Absatz 1 Nummer 5 SGB II in § 89 Satz 3 SGB III. Bei Personen, die nach Vollendung des 50. Lebensjahres einen Eingliederungszuschuss erhalten, kann die Förderdauer bis 36 Monate betragen. Diese Regelung gilt, wenn die Förderung bis zum 31. Dezember 2023 begonnen hat.

Bis zum 31. Dezember 2007 galt für 58-jährige und ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine Regelung über den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld II (§ 65 Absatz 4 SGB II)⁶. Mit dem Auslaufen der Regelung hat der Gesetzgeber zum 1. Januar 2008 das Siebte Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 8. April 2008 erlassen.⁷ Ziel des Gesetzes war unter anderem, die Integrationschancen für ältere Menschen zu verbessern.⁸

Im Rahmen dieser Gesetzesänderung hat der Gesetzgeber die Vorschrift des § 53a SGB II in das SGB II (siehe Kapitel 7: Statistik und Forschung) eingefügt. Nach Absatz 2 gelten erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos.

Die Vorschrift wurde bereits während des Gesetzgebungsverfahrens heftig diskutiert.⁹ Diese schaffe einen Fehlanreiz, Angebote für diesen Personenkreis zu

⁶ Diese Personen hatten auch dann einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, wenn sie nicht alle Möglichkeiten nutzen wollten, ihre Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu beenden. Eine Übergangsregelung galt nur für Personen, bei denen der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden war und der erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor diesem Tag bereits das 58. Lebensjahr vollendet hatte. Auch Arbeitslose, die vor dem 1. Januar 2008 Arbeitslosengeld nach § 428 SGB III bezogen hatten und erstmals nach dem 31. Dezember 2007 hilfebedürftig geworden waren, konnten im Übergang von der Vorschrift Gebrauch machen. (§ 65 Absatz 4 SGB II)

⁷ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2008, Teil I Nr. 14, Seite 681.

⁸ Bundestagsdrucksache 16/7460, Seite 9.

⁹ Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)882, Seite 4ff.

unterlassen¹⁰. Schwer vermittelbare erwerbsfähige Leistungsberechtigte würden mit geringerer Intensität gefördert, da sie nach einem Jahr nicht mehr als arbeitslos gelten.¹¹ Außerdem könne der Vorwurf einer Manipulation der Statistik erhoben werden.¹²

§ 53a Absatz 2 SGB II war in den letzten Jahren immer wieder Gegenstand der politischen Diskussion. Auch wurde immer wieder gefordert, die Vorschrift abzuschaffen.¹³ Die Bundesregierung hat bisher stets ausdrücklich an der Vorschrift festgehalten.¹⁴

1.3 Finanzdaten und statistische Daten

Im März 2021 hatten 5 730 139 Personen einen Anspruch auf Regelleistungen nach dem SGB II (Januar 2020: 5 281 551¹⁵). 741 808 erwerbsfähige Leistungsberechtigte waren 55 Jahre und älter (Januar 2020: 697 310¹⁶).¹⁷

Die Verweildauer im Leistungsbezug ist unter den Älteren besonders hoch. So waren 68,3 % der ab 55-jährigen Leistungsberechtigten länger als vier Jahre

¹⁰ Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)882, Seite 24, Stellungnahme Deutscher Gewerkschaftsbund.

¹¹ Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)882, Seite 15, Stellungnahme Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

¹² Ausschuss für Arbeit und Soziales, Ausschussdrucksache 16(11)882, Seite 10, Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit.

¹³ Die 87. Arbeits- und Sozialministerkonferenz von November 2010 hat die Bundesregierung aufgefordert, § 53a Absatz 2 SGB II zu streichen. Verschiedene Kleine Anfragen haben sich auch mit der Abschaffung der Vorschrift beschäftigt, z. B. Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/5662, Seite 2; Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/11254, Seite 3.

¹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Corinna Rüffer, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/5757, Seite 7; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Brigitte Pothmer, Beate Müller-Gemmeke, Corinna Rüffer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN, Bundestagsdrucksache 18/11392, Seite 6.

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Januar 2020, Tabelle 1 Gesamtübersicht.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Januar 2020, Tabelle 2.1 Deutschland.

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, Statistik: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), März 2021, Tabelle 2.1 Deutschland.

im Regelleistungsbezug; lediglich ein Anteil von 10,5 % war kürzer als ein Jahr im Leistungsbezug^{18, 19}

Dies wird auch in der Statistik zu Arbeitsaufnahmen deutlich. Personen nach Vollendung des 55. Lebensjahres stellen 18 % der arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten dar (Stand Juni 2021), sind aber nur für 6 % aller sozialversicherungspflichtigen Arbeitsaufnahmen verantwortlich (April 2019: 18 % zu 7 %²⁰).²¹ Im Januar 2021 waren 501 272 erwerbsfähige Leistungsberechtigte 58 Jahre und älter (Januar 2020: 476 158²²); es gab 411 132 Langzeitleistungsbezieher (Januar 2020: 410 309²³).²⁴ Unter die Regelung des § 53a Absatz 2 SGB II fielen 169 042 Personen im März 2021 (Januar 2020: 172 425²⁵).²⁶

1.4 Ziel, Inhalt und Ablauf der Prüfung

Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen im Sommer 2019 suchten Arbeitgeber in vielen Branchen dringend Beschäftigte. Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, warum nicht mehr ältere Leistungsberechtigte von den Jobcentern in eine Erwerbstätigkeit vermittelt wurden. Um Anhaltspunkte dafür zu finden, prüften wir die Betreuung älterer Leistungsberechtigter.

Wir haben insgesamt 322 Fälle in fünf Jobcentern (Jobcenter A, G, M, S, Z)²⁷ untersucht.

¹⁸ Mit Stand Juni 2020 waren 65 % der ab 55-jährigen Leistungsberechtigten länger als vier Jahre im Regelleistungsbezug; der Anteil derjenigen, die kürzer als ein Jahr Leistungen bezogen, war nicht ausgewiesen.

¹⁹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung in Zahlen, April 2019, Seite 15.

²⁰ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung in Zahlen, April 2019, Seite 15.

²¹ Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung in Zahlen, Juni 2021, Seite 15.

²² Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Langzeitleistungsbezieher, Januar 2020.

²³ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Langzeitleistungsbezieher, Januar 2020.

²⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Langzeitleistungsbezieher, Januar 2021.

²⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeit Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (Monatszahlen) April 2020, Tabelle 5, Unterbeschäftigung (endgültige Werte für Januar 2020).

²⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeit Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung (Monatszahlen) März 2021 (Datenstand März 2021), Tabellenanhang 6.7, Unterbeschäftigung.

²⁷ Vier gemeinsame Einrichtungen und ein zugelassener kommunaler Träger.

In der ersten Kategorie haben wir die Fälle rückwirkend für einen Zeitraum von zwei Jahren (1. Juni 2017 bis 31. Mai 2019) betrachtet. Dafür haben wir nach dem Zufallsprinzip Leistungsberechtigte ausgewählt, die zum Stichtag 1. Juni 2019 mindestens das 57. Lebensjahr vollendet hatten²⁸. In dieser Gruppe haben wir 160 Fälle geprüft.

In der zweiten Kategorie haben wir Fälle²⁹ ab dem 60. Geburtstag rückwirkend für drei Jahre untersucht. Jedes Jahr haben wir dafür einzeln betrachtet. In dieser Gruppe haben wir 162 Fälle geprüft.³⁰ Dadurch wollten wir detailliertere Erkenntnisse gewinnen, ob sich § 53a SGB II vermittlerisch auswirkt und sich die Betreuung in den Jobcentern nach Vollendung des 57., 58. und 59. Lebensjahres unterscheidet.

Die Ergebnisse unserer Prüfung haben wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) mitgeteilt. Das Bundesministerium hat zwei Stellungnahmen abgegeben (im November 2020 und ergänzend im März 2021). Das zuständige Landesministerium hat ebenfalls zu den Ergebnissen Stellung genommen. Auch der Vorstand der Bundesagentur hat zwei Stellungnahmen abgegeben (im November 2020 und ergänzend im Dezember 2020). Die wesentlichen Aussagen aller fünf Stellungnahmen sind in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben.

2 Betreuung Älterer wird wegen § 53a SGB II unterlassen

2.1 Ausgangslage

§ 53a Absatz 2 SGB II sieht vor, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos gelten. § 53a SGB II ist eine Vorschrift, deren Regelungsgehalt sich nach ihrer systematischen Stellung im SGB II im Kapitel 7 – Statistik und Forschung – und der Gesetzesbegründung³¹ darin

²⁸ Unabhängig von der § 53a-Kennung.

²⁹ Diese Fälle waren mit „§ 53a SGB II“ gekennzeichnet.

³⁰ Bei 54 verschiedenen Leistungsberechtigten führten wir 3 separate Jahresbetrachtungen durch. Dies ergibt zusammen 162 Fälle.

³¹ Vgl. BT-Drs. 16/7460, Seite 12.

erschöpft, unter welchen Voraussetzungen Leistungsberechtigte als arbeitslos zu erfassen sind. Die entsprechende Bewertung wirkt sich daher insbesondere in den arbeitsmarktrelevanten Statistiken zur Anzahl der Arbeitslosen aus. In vermittlerischer Hinsicht müssen Jobcenter ältere Leistungsberechtigte gleichermaßen betreuen wie andere Leistungsberechtigte.³² Die Kennzeichnung der Leistungsberechtigten als Anwendungsfälle des § 53a Absatz 2 SGB II („§ 53a-Kennung“) darf damit nur Auswirkungen auf die Statistik, nicht auf die Aktivitäten der Jobcenter haben.

2.2 Feststellungen

Wir haben festgestellt, dass es Integrationsfachkräfte gab, die ältere Leistungsberechtigte wegen § 53a Absatz 2 SGB II (vermittlerisch) nicht mehr betreuten. Dies war entweder ausdrücklich in den IT-Verfahren erfasst³³ oder mittelbar anhand der Eintragungen erkennbar. Auch haben wir festgestellt, dass Integrationsfachkräfte § 53a Absatz 2 SGB II als „Option“ auffassten, die wählbar ist. Wegen § 53a Absatz 2 SGB II befreiten die Integrationsfachkräfte die Leistungsberechtigten vom Vermittlungsprozess. Dies dokumentierten sie auch in den Eingliederungsvereinbarungen. Sie vermerkten zudem, dass wegen der Inanspruchnahme von § 53a SGB II keine verpflichtenden Bewerbungsbemühungen erforderlich sind oder wegen der Schlüsselung auf § 53a SGB II eine weitere Vermittlung nicht notwendig ist.

Beispiele³⁴:

Nummer 1:

Kunde wurde am 12. April 2018 vom Jobcenter „zum Thema § 53a ausführlich beraten“.

Nummer 2:

Nach dem Beratungsvermerk vom 10. April 2018 liegen bei der Kundin „die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des § 53a SGB II vor; dies möchte die Kundin auch in Anspruch nehmen. Eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit wird aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr gewünscht.“ Auch die letzte Eingliederungsvereinbarung (vom 10. April 2018) enthielt als Ziel „Inanspruchnahme von § 53a SGB II“ und bei Unterstützung durch das Jobcenter „Das Jobcenter respektiert die Inanspruchnahme des § 53a SGB II“.

³² Auch hat diese Vorschrift keine leistungsrechtlichen Auswirkungen.

³³ Dies fiel insbesondere in den Jobcentern M und Z auf.

³⁴ Beispiele für Dokumentationen mit ausdrücklicher Nennung von § 53a SGB II.

Nummer 3:

Das Jobcenter vermerkte am 18. Oktober 2018 im IT-System: „Aufgrund Inanspruchnahme Regelung § 53a keine verpflichtenden Bewerbungsbemühungen.“

Nummer 4:

Ein Telefonat vom 22. Februar 2019 dokumentierte das Jobcenter in einem Beratungsvermerk: „Kunde möchte auf Grund Alter und gesundheitlicher Situation Nichtaktivierung gem. § 53a beibehalten. Derzeit besteht kein Beratungsbedarf; sollte dieser bestehen, wird sich Kunde umgehend beim Jobcenter melden.“

Ein Vermerk³⁵ zeigt prägnant das (Fehl-)Verständnis zu § 53a Absatz 2 SGB II:

„Mit Kunden über die Option § 53a SGB II gesprochen. Dieser ermöglicht es Kunden, die das 58. Lebensjahr vollendet und mindestens zwölf Monate keinen sozialversicherungspflichtigen Vermittlungsvorschlag zugesandt bekommen haben und währenddessen im ALG II-Leistungsbezug standen, auf ASU-Status gesetzt und somit aus der aktiven Arbeitsvermittlung hinausgenommen zu werden. Kunde möchte den § 53a SGB II in Anspruch nehmen.“

2.3 Würdigung

Bei § 53a SGB II handelt es sich um eine Vorschrift, die den arbeitsmarktlchen Status regelt und damit insbesondere statistische Auswirkungen nach sich zieht. In vermittlerischer Hinsicht gilt, dass ältere Leistungsberechtigte gleichermaßen zu betreuen sind wie andere Leistungsberechtigte. Es gibt hier auch kein Wahlrecht oder eine Option, die die Leistungsberechtigten im Hinblick auf § 53a SGB II in Anspruch nehmen könnten. Wir haben es deshalb als nicht hinnehmbar angesehen, dass nach unseren Feststellungen ältere Leistungsberechtigte wegen § 53a SGB II von den Jobcentern nicht mehr vermittlerisch betreut und sogar aus dem Vermittlungsprozess dokumentiert herausgenommen wurden. Wir haben das Bundesministerium aufgefordert, unverzüglich tätig zu werden.

Zudem haben wir angeregt, die Vorschrift § 53a Absatz 2 SGB II zu überdenken. Wie unsere Feststellungen gezeigt haben, führt sie zu Fehlinterpretationen in den Jobcentern. In der Folge werden ältere erwerbsfähige Leistungs-

³⁵ Dieser Vermerk war außerhalb unseres Betrachtungszeitraumes. Da er aber die Problematik zum (Fehl-) Verständnis des § 53a Absatz 2 SGB II deutlich zeigt, haben wir ihn hier mit dargestellt.

berechtigte nicht mehr in die Arbeitsvermittlung einbezogen, obwohl es das SGB II verbindlich vorsieht.

Für den Fall, dass das Bundesministerium weiterhin an der Regelung festhalten will, haben wir die Erwartung geäußert, dass es Ideen entwickelt und umsetzt, mit denen es den festgestellten Mängeln wirkungsvoll entgegenwirken will. Als Anregungen haben wir beispielsweise gegeben:

In der Regelung des § 53a Absatz 2 SGB II könnte klargestellt werden, dass diese Vorschrift keine Befreiung aus der Arbeitsvermittlung bedeutet.

Darüber hinaus haben wir Hinweise in Veranstaltungen oder Besprechungsformaten mit der Bundesagentur für Arbeit, den zuständigen Landesministerien bzw. den Jobcentern für denkbar gehalten. Überdies haben wir eine Mitteilung an alle Jobcenter (unabhängig von ihrer Rechtsform) in Betracht gezogen, dass es sich bei § 53a SGB II nur um eine statistische Vorschrift handelt, die keine Auswirkungen auf die Betreuungsaktivitäten der Jobcenter haben darf. Des Weiteren haben wir entsprechende Weisungen und Fachliche Hinweise als zielführend erachtet.

Für unverständlich haben wir es gehalten, dass diese Problematik bisher fachaufsichtlich nicht aufgefallen war. Hier waren offenkundig die bisherigen Aktivitäten der Fachaufsicht nicht ausreichend. Wir haben gefordert, dass auch hier die Verantwortlichen in den Jobcentern darauf hinwirken, dass solche grundsätzlichen Fehler bei der Betreuung von Leistungsberechtigten in Prüfungen der Fachaufsicht erkannt und abgestellt werden. Zudem haben wir Schulungen der Beschäftigten für angezeigt gehalten.

2.4 Stellungnahmen

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass die Sonderregelung nach § 53a Absatz 2 SGB II seit Januar 2008 bestehe. Sie sei von den Koalitionsfraktionen beschlossen worden, weil die Verfügbarkeit, die ein konstituierendes Merkmal des Arbeitslosigkeitsstatus darstelle, faktisch eingeschränkt sei, wenn nach einem Jahr Leistungsbezug keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden sei. Die Regelung könne weder als Nachfolgeregelung über den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld II (§ 65 Absatz 4 SGB II a. F.) gesehen werden, noch stelle die Regelung eine „Option“ dar. Die Regelung solle daher keine Auswirkungen auf die vermittlerische Betreuung älterer

erwerbsfähiger Leistungsberechtigter haben. Die Kritik des Bundesrechnungshofes an einer – beruhend auf Fehlinterpretation – fehlerhaften Handhabung in der Praxis sei daher in diesem Punkt berechtigt.

Das Bundesministerium habe die vorläufige Prüfungsmitteilung zum Anlass genommen zu prüfen, ob § 53a Absatz 2 SGB II dahingehend klarstellend geändert werden könne, dass die Intensität der Betreuung und Förderung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten durch diese Zuordnung nicht beeinträchtigt sei. Dazu hat das Bundesministerium im März 2021 ergänzend mitgeteilt, dass der Prüfprozess – ob die Betreuung und Förderung älterer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter durch eine gesetzliche Änderung befördert werden könne – bezüglich verschiedener Änderungsmöglichkeiten angestoßen worden sei. Das Bundesministerium stehe derzeit vor zahlreichen vorrangigen Herausforderungen und Maßnahmen, die infolge der andauernden Pandemiesituation zu bewältigen seien. Vor diesem Hintergrund werde eine gesetzliche Umsetzung in dieser Legislatur jedoch als nicht mehr erreichbar erachtet.

Bereits umgesetzt sei die Klarstellung der Fachlichen Weisungen.³⁶ Unter Ziffer 3 (Leistungsgrundsätze gemäß § 16 Absatz 2 SGB II) sei in den Absätzen 3 bis 4 nunmehr deutlich klargestellt, dass es sich bei § 53a SGB II um eine Norm handele, die den Arbeitsvermittlungsstatus regele. Sie habe keine Auswirkung auf die Erbringung von Eingliederungsleistungen.

Des Weiteren hat das Bundesministerium mitgeteilt, es sei im Wege der Fachaufsicht tätig geworden: So seien mit der Bundesagentur in einem Fachdialog am 28. Oktober 2020 die Prüfungsmitteilung und die Maßnahmen der Bundesagentur besprochen und im Fachdialog am 1. Dezember 2020 der deutlich geringere Förderanteil älterer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter diskutiert worden. U. a. sei der Ermessensspielraum, den z. B. der Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitslose biete, thematisiert worden.

Des Weiteren hat das Bundesministerium mitgeteilt, dass auch in der Bund-Länder-AG Eingliederung die Betreuung Älterer und teilweise fehlerhafte Auslegung von § 53a Absatz 2 SGB II thematisiert und die Länder als Aufsichtsbehörden für die zugelassenen kommunalen Träger diesbezüglich sensibilisiert worden seien. Soweit die Prüfungsmitteilung die Verwaltungspraxis der

³⁶ Neufassung der Fachlichen Weisungen zu § 16 SGB II, Stand: 26. November 2020.

zugelassenen kommunalen Träger anspreche, habe der Bund keine Aufsichts-kompetenzen. Die zugelassenen kommunalen Träger unterlägen nach § 48 Absatz 1 SGB II allein der Aufsicht der Länder. Die Aufsicht des Bundes über die obersten Landesbehörden nach § 48 Absatz 2 SGB II sei beschränkt auf den Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu grundsätzlichen Rechtsfragen der Leistungserbringung mit Zustimmung des Bundesrates.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass auch ältere Leistungsberechtigte in die Beratung und Vermittlung einbezogen werden müssten. Die Unzumutbarkeit der Aufnahme einer Beschäftigung werde in § 10 SGB II abschließend geregelt und erfasse nicht pauschal die älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Das Leitkonzept des Vier-Phasen-Modells der Integrationsarbeit (4 PM) sei nicht zielgruppenorientiert³⁷ ausgerichtet, sondern nach Handlungsbedarfen der Kundinnen und Kunden in den gemeinsamen Einrichtungen. Daher seien auch 55-Jährige und Ältere gleichberechtigt zu anderen Kundengruppen³⁸ in die Integrationsarbeit mit einzubeziehen.

In den Fachlichen Weisungen zu § 16 SGB II werde unter Ziffer 3 Absatz 3 darauf hingewiesen, dass § 53a SGB II eine rein statistische Norm sei und keine Auswirkung auf die Erbringung von Eingliederungsleistungen habe. In Abstimmung mit dem Bundesministerium sei die Fachliche Weisung weiter konkretisiert worden, um einer rechtsirrtümlichen Auslegung von § 53a Absatz 2 SGB II entgegenzuwirken. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, die Jobcenter entsprechend zu informieren, werde damit gefolgt.

Darüber hinaus werde die Bundesagentur die Regionaldirektionen über die Prüfergebnisse informieren und in diesem Zusammenhang fachliche Impulse setzen, wie ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte einschließlich derjenigen, die nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht als arbeitslos gelten, in die Integrationsarbeit einbezogen und gefördert werden könnten. Mit der neuen VerBIS-Version vom 20. Juli 2020 sei eine Unterstützung zur Identifizierung von Bewerberinnen und Bewerbern implementiert worden, welche die Tatbestandvoraussetzungen nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht (mehr) erfüllen würden. Bei auffälligen Fallkonstellationen würden die hauptbetreuenden

³⁷ Z. B. ältere Kundinnen und Kunden.

³⁸ Z. B. Alleinerziehende.

Integrationsfachkräfte inzwischen aufgefordert, die statistische Kennzeichnung zu prüfen und ggf. rückgängig zu machen.

Zur Ausübung der Fachaufsicht hinsichtlich der Betreuungsdichte stehe grundsätzlich die Kennzahl „Mindest-Kundenkontaktdichte“ zur Verfügung. Nachdem die leistungsberechtigten Personen mit § 53a-Kennung nicht arbeitslos geführt werden, würden sie bei Bildung der Kennzahl jedoch nicht berücksichtigt.

Diese Eigenschaft der Kennzahl sei bekannt, in den Metadaten dargestellt und könne nicht auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte umgestellt werden. Für Zwecke der Fachaufsicht in Bezug auf die Betreuung nicht arbeitsloser Leistungsbezieher sei sie damit nicht geeignet. Bundesministerium und Bundesagentur würden aktuell die Weiterentwicklung der Qualitäts- bzw. Prozesskennzahlen in der Grundsicherung, einschließlich der Abbildung von Personengruppen und Prozessschritten, diskutieren. Die vom Bundesrechnungshof identifizierten Handlungsfelder würden bei den Überlegungen berücksichtigt. Eine Umsetzung im Rahmen einer Kennzahlenentwicklung werde aber mit großer Wahrscheinlichkeit nur mittelfristig erfolgen können.

Es werde zeitnah geprüft, ob mit einer Abfrage im Verfahren operativer Datensatz (opDs) arbeitslose und nicht arbeitslose erwerbsfähige Leistungsberechtigte identifiziert werden könnten, bei denen die Mindestkundenkontaktdichte nicht erfüllt sei (persönliche oder telefonische Kontakte und Vermittlungsvorschläge) und inwieweit diese Musterabfrage verpflichtend vorgegeben werden könne. Außerdem werde untersucht, ob eine Suche nach dem letzten qualifizierten Kontakt im IT-Fachverfahren VerBIS Führungs- und Fachkräften angeboten werden könne. Darüber hinaus werde geprüft, ob und gegebenenfalls wie der Sachverhalt in den Fragekatalogen der IT-Kleinlösung zur Unterstützung der Fachaufsicht (früheres uFa-Tool) berücksichtigt werden könne. Ein spezifischer Schulungsbedarf bei den Integrationsfachkräften bestehe aus Sicht der Bundesagentur nicht. Die Aktualisierung der Fachlichen Weisungen sowie das Informieren der Regionaldirektionen werde in Verbindung mit zusätzlichen Instrumenten der Fachaufsicht als ausreichend angesehen.

Das Landesministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, der zugelassene kommunale Träger informiere neue und erfahrene Beschäftigte in Schulungen über die rechtlichen Voraussetzungen und die statistischen Auswirkungen des § 53a SGB II. Zudem weise er die Beschäftigten darauf hin, dass

diese Statusänderung immer im Rahmen der Folgegespräche, die trotz der Statusänderung erfolgen müssten, zu hinterfragen sei. Hierzu gehöre auch der Hinweis, dass wenn möglich, Vermittlungsvorschläge zu erstellen oder andere Integrationsschritte weiter zu vereinbaren seien. Eine Beratung und Betreuung der leistungsberechtigten Personen finde somit auch in § 53a SGB II-Fällen statt.

2.5 Abschließende Würdigung

Wir stimmen mit dem Bundesministerium darin überein, dass gesetzliche Vorschriften, die zu falscher Anwendung führen, beseitigt bzw. geändert werden müssen.

Nicht verstehen können wir jedoch, dass das Bundesministerium das aufgezeigte Verwaltungshandeln zum Nachteil älterer Leistungsberechtigter vorläufig nicht durch eine gesetzliche Klarstellung lösen will. Bereits seit dem Jahr 2008 gibt es bei Neufällen keine Option mehr für Ältere, sich von den Vermittlungsaktivitäten befreien zu lassen. Gleichwohl machen die Jobcenter davon weiterhin regen Gebrauch. Dies stellten wir jüngst erneut in einer aktuellen Prüfung fest.³⁹ Es handelt sich also offensichtlich um ein fortbestehendes Problem im Verwaltungsvollzug. Dieser (bekannte) Zustand ist so nicht länger hinnehmbar.

Das Bundesministerium hat darauf hingewiesen, dass ihm nicht die Fachaufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger obliegt. Diese Argumentation bestärkt unsere Forderung nach Gesetzeskorrekturen im SGB II. Denn das Gesetz gilt grundsätzlich für alle Leistungsberechtigten, unabhängig davon, ob sie in einem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung oder in zugelassener kommunaler Trägerschaft betreut werden.

³⁹ VI 3 - 2020 - 0551 (Prüfung „Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung“)

Darüber hinaus stellt auch die „Allgemeine Übergangsregelung“ in § 65 Absatz 4 SGB II⁴⁰ ein weiteres Problem dar. Bis zum 31. Dezember 2007 galt für 58-jährige und ältere erwerbsfähige Leistungsberechtigte eine Regelung über den erleichterten Bezug von Arbeitslosengeld II (§ 65 Absatz 4 SGB II)⁴¹. Diese Übergangsregelung ist immer noch im Gesetz enthalten. Auch solche Vorschriften können dazu beitragen, dass immer noch an einer alten Rechtslage in der Praxis festgehalten wird und in der Folge Beschäftigte das Recht fehlerhaft anwenden. Wer vor 2008 das 58. Lebensjahr vollendet hatte, hat längst die Regelaltersgrenze erreicht und ist von SGB II-Leistungen bereits ausgeschlossen. Es gibt keine Jahrgänge mehr, auf die der Regelungszweck von § 65 Absatz 4 SGB II zutreffen könnte. Unseres Erachtens hat die Regelung daher inzwischen keine praktische Bedeutung mehr. Deshalb drängt sich die Frage auf, warum die Vorschrift immer noch im SGB II enthalten ist und nicht längst abgeschafft wurde.

Darüber hinaus erkennen wir grundsätzlich die geschilderten weiteren Aktivitäten der Bundesagentur und des Landesministeriums an. Unsere Erkenntnisse zeigen aber, dass diese nicht ausreichen, um die falsche Rechtsanwendung künftig zu verhindern. Änderungen in Weisungen sind wichtig. Häufig fallen Änderungen aber nur dann auf, wenn in diesem Bereich etwas Spezielles recherchiert wird. Zusätzliche Instrumente in der Fachaufsicht können nur dann nutzen, wenn auch Fälle dieser Gruppe in die Prüfung kommen. Ansonsten wird die Fachaufsicht (weiterhin) keine Fehler feststellen können. Auch teilen wir nicht die Auffassung der Bundesagentur, dass Schulungen der Beschäftigten unnötig sind. Die bisherige Arbeitsweise der Integrationsfachkräfte muss aktiv verändert werden. Die Beschäftigten müssen erfahren, dass hier

⁴⁰ § 65 Absatz 4 SGB II: „Abweichend von § 2 haben auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, die das 58. Lebensjahr vollendet haben und die Regelvoraussetzungen des Anspruchs auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts allein deshalb nicht erfüllen, weil sie nicht arbeitsbereit sind und nicht alle Möglichkeiten nutzen und nutzen wollen, ihre Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu beenden. Vom 1. Januar 2008 an gilt Satz 1 nur noch, wenn der Anspruch vor dem 1. Januar 2008 entstanden ist und der erwerbsfähige Leistungsberechtigte vor diesem Tag das 58. Lebensjahr vollendet hat.“

§ 428 des Dritten Buches gilt entsprechend. Satz 1 gilt entsprechend für erwerbsfähige Personen, die bereits vor dem 1. Januar 2008 unter den Voraussetzungen des § 428 Absatz 1 des Dritten Buches Arbeitslosengeld bezogen haben und erstmals nach dem 31. Dezember 2007 hilfebedürftig werden.“

⁴¹ Diese Personen hatten auch dann einen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, wenn sie nicht alle Möglichkeiten nutzen wollten, ihre Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme einer Arbeit zu beenden.

fehlerhafte Anwendungen bestehen und diese unverzüglich abzustellen sind. In diesem Zusammenhang ist erschreckend, dass sich trotz spezialisierter Programme wie „Perspektive 50plus“, in der es jahrelang um die Personengruppe der Älteren ging, eine falsche Rechtsanwendung bzw. ein fehlerhaftes Verständnis zur Betreuung Älterer derart durchgesetzt hat.

Wir erwarten hier weitere Aktivitäten der Bundesagentur und des Landesministeriums. So sollte beispielsweise das Landesministerium auch in den anderen zugelassenen kommunalen Trägern seines Zuständigkeitsbereichs auf die korrekte Gesetzesanwendung bei Älteren hinwirken, damit auch diese zugelassenen kommunalen Träger – unabhängig von einer statistischen Kennzeichnung – Ältere vermittlerisch betreuen. Die Bundesagentur bitten wir, uns über den Fortgang der angekündigten Kennzahlenentwicklung zu informieren.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

3 Vermittlerische Betreuung Älterer insgesamt unzureichend

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen, § 1 Absatz 2 Satz 2 SGB II. Neben den Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst die Grundsicherung deshalb vor allem Leistungen zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit, insbesondere durch Eingliederung in Arbeit (§ 1 Absatz 3 SGB II). Die Bedeutung der Beratung hat der Gesetzgeber mit der Neufassung des § 1 Absatz 3 SGB II gestärkt.⁴² Nach § 14 Absatz 4 SGB II erbringen die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen.

§§ 14 ff. SGB II unmittelbar und durch Verweis auf das SGB III mittelbar enthalten ein umfangreiches Instrumentarium an gesetzlichen Eingliederungsleistungen. Die Vorschriften des SGB III kommen zur Anwendung, soweit das SGB II nichts Abweichendes regelt, § 16 Absatz 2 Satz 1 SGB II. Die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung stellt eine Pflichtleistung dar. Welche konkreten

⁴² Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung – sowie zur vorübergehenden Aussetzung der Insolvenzantragspflicht vom 26. Juli 2016, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 37, Seite 1824.

Vermittlungsbemühungen unternommen werden, steht jedoch im Ermessen der Leistungsträger.⁴³

3.1 Unbeseitigte Vermittlungshemmnisse und veraltete Handlungsstrategien

3.1.1 Vermittlungshemmnisse

Bei 195 von 214 Leistungsberechtigten (91,1 %) haben wir festgestellt, dass die Integrationsfachkräfte in den IT-Systemen Vermittlungshemmnisse der Leistungsberechtigten erfasst hatten. Allerdings ergaben sich daraus keine oder nur vereinzelt Aktivitäten, diese Hemmnisse zu beseitigen oder zu überwinden. Bei weiteren (Beratungs-)Kontakten zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten wiederholten sich häufig immer wieder dieselben Dokumentationen (zum Teil wortidentisch) mit denselben Vermittlungshemmnissen, ohne dass Schritte zur Beseitigung dieser Hemmnisse eingeleitet wurden.

Beispiele:

- Fehlende oder schlechte Deutschkenntnisse, aber kein Angebot für den Erwerb der Sprache oder die Verbesserung der Sprachkenntnisse.
- Fehlende Lese-/Schreibkenntnisse, aber kein Angebot z. B. für einen Alphabetisierungskurs.
- Fehlende Mobilität, aber keine Unterstützung, um die Mobilität zu erhöhen (z. B. Führerschein, fehlende Führerscheinprüfung bzw. MPU).
- Schulden oder Suchtprobleme, aber keine Unterstützungsangebote, um diese Hemmnisse anzugehen oder abzubauen (z. B. Hinweise auf Hilfs- und Beratungsmöglichkeiten).

Des Weiteren haben wir sehr häufig festgestellt, dass Leistungsberechtigte den Integrationsfachkräften gesundheitliche Einschränkungen als Vermittlungshemmnis angaben. Die Jobcenter leiteten aber dazu überwiegend keine und nur in Ausnahmefällen Abklärungen bzw. Überprüfungen ein. Somit blieb offen, inwieweit die angegebenen gesundheitlichen Einschränkungen auch tatsächlich Einschränkungen für den Eingliederungsprozess waren. Das Jobcenter Z hatte eine Maßnahme für Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen (psychischen) Problemen initiiert. Allerdings waren hierfür Deutschkenntnisse erforderlich. Ein Leistungsberechtigter aus einem geprüften Fall begann zwar

⁴³ Harks in jurisPK-SGB II, Stand: 3. Januar 2019, § 16, Rn. 47.

die Maßnahme; wegen nicht ausreichender Deutschkenntnisse musste die Maßnahme aber unverzüglich wieder beendet werden.

3.1.2 Handlungsstrategien

Wir haben Fälle bei unseren Erhebungen festgestellt, in denen bei Leistungsberechtigten keine Handlungsstrategien in den IT-Systemen erfasst waren. In einem Jobcenter ist dies besonders aufgefallen. Das Jobcenter G hatte in den überwiegenden Fällen keine Handlungsstrategien erfasst. Im Profiling im Feld „Bemerkung/Strategie“ gab es fast immer nur eine Bemerkung, jedoch keine Strategie.

In Fällen mit Handlungsstrategien haben wir zum einen festgestellt, dass diese überwiegend nicht mit einem Enddatum versehen und zum Teil (erkennbar am Beginndatum) vor langem erfasst worden waren. Handlungsstrategien liefen beispielsweise seit dem Jahr 2010 und länger. Zum anderen haben wir festgestellt, dass die Jobcenter die erfassten Handlungsstrategien oftmals seit vielen Jahren nicht mehr aktualisiert hatten und diese längst veraltet waren.

Beispiele:

- Mutter des Leistungsberechtigten ist im April 2016 verstorben. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (mehr als drei Jahre danach) sind noch drei Handlungsbedarfe zur Betreuungssituation der Mutter im IT-System erfasst.
- Leistungsberechtigter hat Handlungsbedarf „Familiäre Situation“:
„Trennung von Ehefrau in 06/2012; lebt vorerst mit der 11-jährigen Tochter in Bedarfsgemeinschaft.“ Die Tochter (Jahrgang 2000) wird 20 Jahre alt.
- Leistungsberechtigte hat Handlungsbedarf „Familiäre Situation“:
„Der derzeit noch minderjährige Sohn hat in seinen schulischen Leistungen stark nachgelassen.“ Der Sohn ist Jahrgang 1996 und inzwischen 24 Jahre alt.

Darüber hinaus haben wir Fälle festgestellt, in denen es befristete Handlungsstrategien gab, die jedoch seit längerem abgelaufen waren, ohne dass dies durch die Integrationsfachkräfte angepasst oder aktualisiert worden war. Im Jobcenter M ist aufgefallen, dass dort die Handlungsstrategien im IT-System überwiegend bis Ende des Erhebungsjahres befristet waren.

3.1.3 Würdigung

Wir haben beanstandet, dass die Integrationsfachkräfte in vielen Fällen zwar Vermittlungshemmnisse der Leistungsberechtigten dokumentiert hatten, es

jedoch häufig keine Aktivitäten gab, diese Hemmnisse auch zu beseitigen. Werden Hemmnisse immer wieder nur dokumentiert, ohne dass weitere Schritte folgen, wird dies einer erfolgreichen Integrationsarbeit und der Zielstellung des SGB II nicht gerecht. Zudem ist fraglich, wie Leistungsberechtigte trotz dieser Vermittlungshemmnisse eingegliedert werden können. Hier haben wir erwartet, dass die Integrationsfachkräfte ihrem Betreuungs- und Vermittlungsauftrag besser nachkommen. Stellen sie Hemmnisse fest, müssen sie prüfen, wie diese beseitigt werden können, so dass sie eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht mehr behindern.

So hat ein Jobcenter wegen der gesundheitlichen Probleme seiner Leistungsberechtigten eine spezielle Maßnahme initiiert. Positiv ist grundsätzlich, wenn ein Bedarf erkannt und Maßnahmen bedarfsorientiert eingerichtet werden. Im Beispielsfall Jobcenter Z (vergleiche Textziffer 3.1.1) zeigt sich jedoch, dass ein anderes bisher nicht beseitigtes Vermittlungshemmnis eine Teilnahme an dieser Maßnahme unmöglich gemacht hat. Wird die Situation nicht ganzheitlich betrachtet, kann dies einer Integration entgegenstehen. Gerade bei Leistungsberechtigten mit mehreren Vermittlungshemmnissen haben wir es für erforderlich gehalten, eine Reihenfolge festzulegen, in der Hemmnisse abgebaut werden sollen.

Wir haben empfohlen, dass die Jobcenter mit geeigneten Maßnahmen auf unsere Feststellungen reagieren.

Handlungsstrategien sind elementarer Bestandteil der Integrationsarbeit. Dies spiegelt die Praxis in den geprüften Jobcentern nach unseren Feststellungen jedoch nicht wider. Finden Beratungskontakte statt, müssen diese individuell und vor allem zielführend durchgeführt werden. Dazu gehört, Handlungsstrategien auf Aktualität zu prüfen und anzupassen, Veränderungen zu dokumentieren und ggf. zu erörtern, woran eine Eingliederung seit dem letzten Kontakt scheiterte und wie eine Integration erreicht werden kann. Inhaltsleere, womöglich nur aus Kontaktdichtegründen absolvierte Kontakte mit lediglich zusammenkopierten Textbausteinen der Vorvermerke können dem nicht genügen. Nur weil es sich um ältere Leistungsberechtigte handelt, dürfen die Vermittlungsbemühungen nicht weniger intensiv als bei anderen Altersklassen sein. Es sollte immer dazu gehören, dass die Integrationsfachkräfte erfasste Hemmnisse oder Handlungsstrategien prüfen. Bei einer ordnungsgemäßen

Betreuungsarbeit müsste Integrationsfachkräften auffallen, dass Handlungsstrategien längst abgelaufen oder inzwischen veraltet sind. Dazu kommt, dass Leistungsberechtigte nach unzutreffenden Eintragungen in den IT-Systemen nur eingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen könnten, dies aber tatsächlich nicht mehr auf die aktuelle Situation zutrifft. Sucht beispielsweise der Arbeitgeber-Service nach geeigneten Kandidaten für einen Arbeitgeber, so erhält er mit unzutreffenden Eintragungen ein falsches Bild zu einem Leistungsberechtigten. Dies kann dazu führen, dass Integrationschancen vertan werden.

Für unverständlich haben wir es gehalten, wieso auch diese Themen bislang nicht der Fachaufsicht aufgefallen waren. Insgesamt haben wir hier Handlungsbedarf gesehen und deutlich mehr Anstrengungen als bisher für erforderlich erachtet, um die festgestellten Mängel abzustellen.

3.1.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, dass sie die Auffassung des Bundesrechnungshofes teile, dass Vermittlungshemmnisse unverzüglich und zielgerichtet angegangen werden müssten. Die Führungskräfte müssten in der Fachaufsicht regelmäßig prüfen, ob die Integrationsfachkräfte konsequent und zielgerichtet (4 PM der Integrationsarbeit) u. a. an den Handlungsbedarfen und den daraus abgeleiteten Handlungsstrategien der Leistungsberechtigten arbeiten würden. Dazu stünden den Teamleitungen fachaufsichtliche Instrumente wie opDs-Musterabfragen („Personen nach Handlungsstrategien“), Fragen im uFa-Tool und die Methode der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung⁴⁴ zur Verfügung.

Die Ebenen übergreifenden Dialoge zwischen Zentrale, Regionaldirektionen und Dienststellen zur Maßstabsbildung im Jahr 2017 würden die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel zu § 53a Absatz 2 SGB II so nicht widerspiegeln. Die geprüften Regionen hätten zurückgemeldet, dass sie bereits Aktivitäten zur Unterstützung der Integrationsarbeit bzw. der Fachaufsicht ergriffen haben. Eine Regionaldirektion überarbeite aktuell eine Workshop-Reihe zur

⁴⁴ Bei der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung werde der Verlauf eines zielführenden Beratungs- und Integrationsprozesses durch die Teamleitung im konkreten Einzelfall bewertet. Die Fallauswahl würde zufallsorientiert vorgenommen. Dabei würde sowohl der Status „arbeitslos“ als auch der Status „arbeitssuchend“ berücksichtigt. Damit könnten Fälle mit der Kennung „§ 53a Absatz 2 SGB II“ generell in die Stichprobe und damit in die Betrachtung fallen.

Integrationsarbeit und plane, diese 2021 neu aufzulegen. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes würden berücksichtigt. Zum Teil seien in den Regionen bei fachaufsichtlichen Prüfungen ebenfalls inhaltsleere Formulierungen in den Beratungsvermerken aufgefallen. Dafür seien Qualitätszirkel geplant, die wegen der seitherigen Pandemiesituation jedoch hätten ausfallen müssen.

Das Landesministerium hat dargelegt, dass der Verwaltung die Beratung und Betreuung von Älteren ein wichtiges Anliegen sei; die gesetzlich verankerte Pflicht zur Vermittlung in Arbeit und Ausbildung würde in der täglichen Arbeit gelebt. Aufgrund der Teilnahme am Bundesprogramm 50+ sei diese Haltung des Hauses auch den Beschäftigten bekannt. Die Vermittlungsfachkräfte würden häufig nicht das Feld „Handlungsstrategien“ nutzen, sondern die Handlungsstrategien inhaltlich in die Beratungsvermerke aufnehmen. Die Handlungsstrategien seien somit vorhanden, wenn auch an einer anderen Stelle. Das Thema Integrationsstrategie / Handlungsstrategie sei im Rahmen einer Fachaufsicht speziell geprüft worden. Insgesamt seien 593 Fälle einer Prüfung unterzogen worden. Schwerpunktfehler hätten nicht vorgelegen.

3.1.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur zwischenzeitlich Maßnahmen ergriffen haben, z. B. eine Workshop-Reihe, um Vermittlungshemmnisse unverzüglich und zielgerichtet anzugehen. Auch die Qualitätszirkel der Regionaldirektionen halten wir für zielführend. Hier stellt sich jedoch die Frage, ob die Ausfälle wegen der Pandemiesituation durch alternative Veranstaltungsformen hätten – zumindest teilweise – vermieden werden können. Dass in übergreifenden Dialogen das Thema bisher nicht thematisiert worden ist, lässt nicht den Schluss zu, dass tatsächlich keine Problematik vorliegt. Vielmehr kann dies daran liegen, dass die von uns festgestellten Probleme bisher noch nicht aufgefallen sind. Dies ist umso bemerkenswerter, da unsere Feststellungen unabhängig von einer § 53a-Kennung waren. Sind Fälle von älteren Leistungsberechtigten nicht oder nur vereinzelt zur Kontrolle durch die Fachaufsicht ausgewählt, werden solche Problemkreise der Fachaufsicht kaum auffallen und folglich auch nicht in übergreifenden Dialogen thematisiert. Daher können die bisherigen fachaufsichtlichen Instrumente kaum die erwünschte Wirkung zeigen. Hier obliegt es der Bundesagentur, ihre bisherigen Aufsichtsmechanismen zu überprüfen (z. B. eine höhere Fallzahl und/oder

zusätzlich zur bisherigen Auswahl aus einer festgelegten Gruppe weitere Fälle zu untersuchen). Dass Vermittlungshemmnisse nicht beseitigt werden oder Handlungsstrategien fehlen bzw. veraltet sind, ist für einen Vermittlungsprozess schwerwiegend. Diese Probleme müssen unbedingt ausgeräumt werden, damit sie das Ziel einer wirksamen Integration nicht behindern. Die Planung neuer Workshops und die Wiederaufnahme der Qualitätszirkel können hierbei hilfreich sein.

Hier erwarten wir, dass die Bundesagentur diese Themen über die bereits angekündigten Aktivitäten hinaus im Blick behält und richtungsweisend bzw. steuernd eingreift.

Das Landesministerium hat bestätigt, dass im Feld Handlungsstrategien keine Eintragungen vorgenommen werden, sondern nur in den Vermerken. Dieses Vorgehen ist für uns unverständlich. Daraus folgt, dass bei dem zugelassenen kommunalen Träger zunächst zahlreiche Vermerke durchgearbeitet werden müssen, um sich die Handlungsstrategien zu erschließen. Das ist zeit- und arbeitsaufwendig. Wenn das IT-Programm eine solche Möglichkeit der Eintragung anbietet, erschließt sich nicht, warum diese nicht genutzt wird. Nur wenn Felder ausgefüllt werden, können sie üblicherweise ausgewertet werden. Auch Vertretungspersonen, die Fachaufsicht, die Jobcenterleitung, der Arbeitgeber-Service usw. könnten sich so einen schnellen Überblick über den Sachstand und die aktuelle Situation des Leistungsberechtigten verschaffen. Die bisherige Verfahrensweise erscheint nicht effizient. Wir regen an, diese zu überdenken bzw. anzupassen.

Der Bundesrechnungshof wird dies in einem Nachfrageverfahren nachhalten. Im Übrigen schließen wir diese Textziffer ab.

3.2 Inakzeptable Umkreissuche und problematische Stellengesuche

3.2.1 Ausgangslage

§ 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II sieht vor, dass eine Arbeit nicht allein deshalb unzumutbar ist, weil der Beschäftigungsort vom Wohnort weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort. Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur mit Stand März 2017 erläutern dazu, dass bei der Beurteilung der zumutbaren Pendelzeiten in der Regel die Entfernung zumutbar ist, die in der Region bei vergleichbaren Arbeitnehmern üblicherweise zwischen

Wohnort und Arbeitsstelle anfallen. Üblich sind Pendelzeiten, wenn sie nicht nur vereinzelt, sondern in größerem Umfang anfallen. Als Vergleichswerte anzusetzen sind:

- bei einer täglichen Arbeitszeit von 6 und weniger Stunden: 2 Stunden Pendelzeit täglich,
- bei einer täglichen Arbeitszeit von mehr als 6 Stunden: 2,5 Stunden Pendelzeit täglich.

Soweit z. B. in ländlichen oder strukturschwachen Gebieten oder in Ballungsgebieten längere Pendelzeiten üblich sind, sollen diese zugrunde gelegt werden. Zum Erreichen des Arbeitsplatzes sind grundsätzlich alle Verkehrsmittel zumutbar, die den Leistungsberechtigten zur Verfügung stehen. Ist tägliches Pendeln aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, ist zu prüfen, ob den Leistungsberechtigten eine doppelte Haushaltsführung/ein Umzug zuzumuten ist.⁴⁵

3.2.2 Feststellungen

Wir haben festgestellt, dass in den gemeinsamen Einrichtungen die Stellensuche nur in Ausnahmefällen auf über 50 km bei den jeweiligen Leistungsberechtigten im IT-System eingestellt war. Häufig haben wir vorgefunden, dass die Umkreissuche sogar auf unter 50 km begrenzt war. Dieses Vorgehen der Integrationsfachkräfte war weder nachvollziehbar noch begründet.

Die geringste Entfernung, die wir für eine Stellensuche festgestellt haben, lag bei 5 km. Einen Überblick zu den Details der Entfernungen bei der Stellensuche zeigt die nachstehende Tabelle:

⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung § 10 SGB II, Ziffer 3.3., Stand: 31. März 2017. Mit diesem Stand waren die Fachlichen Weisungen bei den Erhebungen maßgeblich. Später – im Juli 2021 – hat die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen geändert.

Tabelle 1

Umkreissuche für eine neue Beschäftigung⁴⁶

Umkreissuche in der eine Stelle gesucht wird	Genaue Entfernungsan-gabe	Anzahl	Gesamt
Unter 50 km			76
	5	4	
	10	6	
	12	1	
	15	6	
	20	35	
	25	6	
	30	15	
	35	2	
	40	1	
50 km			86
Über 50 km			2
Nicht feststellbar			21

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Uns ist aufgefallen, dass in mehreren Fällen das Stellengesuch nicht aufrufbar war. Aufgrund einer neuen Programmversion hätten die gemeinsamen Einrichtungen Nacherfassungen vornehmen müssen. Da vielfach diese erforderliche Bearbeitung unterblieben war, konnten wir weder das Stellengesuch aufrufen noch erkennen, in welchem Umkreis eine Stelle gesucht wird.

Des Weiteren haben wir vereinzelt festgestellt, dass Leistungsberechtigte über kein Stellengesuch verfügten. Zum Teil hatten Leistungsberechtigte zwar Stellengesuche, jedoch keines, das einer aktuell ausgeübten (mehrjährigen) Nebenbeschäftigung entsprach. Auch haben wir Fälle gefunden, in denen Stellengesuche nicht mehr aktuell waren, da eine Tätigkeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausgeübt werden konnte. In anderen Fällen erfüllten Leistungsberechtigte nicht die erforderlichen Qualifikationen.

⁴⁶ Die Feststellungen beziehen sich nur auf gemeinsame Einrichtungen. (Der zugelassene kommunale Träger hatte ein anderes System für die Stellensuche entwickelt. Dies ist nicht unmittelbar mit den gemeinsamen Einrichtungen vergleichbar und deshalb hier nicht dargestellt.)

Beispiele:*Nummer 5:*

Die Integrationsfachkraft stellte aufgrund eines ärztlichen Gutachtens fest, dass die zuletzt ausgeübte Tätigkeit in der Metallerzeugung/Gießerei nicht leidensgerecht war. Das Stellengesuch war aber weiterhin „Helfer Metallerzeugung/Gießerei“.

Nummer 6:

Stellengesuch als Bürokaufmann – es fehlte aber der entsprechende Berufsabschluss.

3.2.3 Würdigung

Wir haben es als unverständlich und nicht akzeptabel kritisiert, dass in einer Vielzahl der Fälle die Umkreissuche derart niedrig begrenzt war, ohne dass es dafür dokumentierte Begründungen gab. Dies steht weder im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des SGB II noch entspricht es den konkreten Vorgaben des § 10 SGB II. Nur in zwei Fällen haben wir festgestellt, dass in einem Umkreis von über 50 km eine Beschäftigung gesucht wurde. Bei der Umkreissuche mit weniger als 50 km (z. B. 5 km) ist sehr fraglich, ob diese Leistungsberechtigten überhaupt von Arbeitgebern nachgefragt werden könnten oder ob sie damit bereits immer aus dem „Matching“ herausfallen. Dazu kommt die Frage, inwieweit sich Arbeitgeber überhaupt für ältere Leistungsberechtigte interessieren, die ausweislich der Erfassung im IT-System nicht „beweglich“ sind. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass sich der Arbeitgeber-Service des Jobcenters, der in der Regel die Leistungsberechtigten nicht persönlich kennt, auch nur an die Eintragungen in den IT-Systemen halten wird.

In Ausnahmefällen ist eine eingegrenzte Umkreissuche denkbar. Diese Entscheidung müsste dann aber dokumentiert begründet sein und regelmäßig auf Aktualität von den Integrationsfachkräften geprüft werden. Die nach unseren Informationen typische Einstellung auf 50 km im IT-System wird den Vorgaben aus den Fachlichen Weisungen z. B. zu den Pendelzeiten nicht gerecht. Je nach Region sind deutlich größere Entfernungen für Pendler üblich. Zudem ist bei einer entfernten Beschäftigungsaufnahme zu beachten, dass den Leistungsberechtigten eine doppelte Haushaltsführung oder sogar ein Umzug zuzumuten ist. Im Übrigen müssen auch Nicht-Leistungsempfänger je nach Entfernung einer neuen Stelle Umzüge bzw. doppelte Haushaltsführungen in Kauf nehmen.

Hier haben wir auf bestehenden Handlungsbedarf hingewiesen. Die Integrationsfachkräfte brauchen genauere Vorgaben, nach welchen Kriterien die Umkreissuche erfasst werden muss. Auch müssen sie verpflichtet werden, diese Entscheidung regelmäßig zu überprüfen.

Unsere Feststellungen haben weiterhin gezeigt, dass vielen Integrationsfachkräften bislang nicht aufgefallen war, dass das Stellengesuch aufgrund einer neuen Programmversion nicht mehr aufrufbar war. Dies zeigt, dass sich die Integrationsfachkraft über einen längeren Zeitraum hinweg nicht mit dem Stellengesuch des Leistungsberechtigten befasst hatte. Ansonsten wäre die Notwendigkeit von Nachbearbeitungen längst bekannt gewesen. Wir haben es für fraglich gehalten, wie Leistungsberechtigte ohne angelegtes Stellengesuch vermittelt werden sollen. Allerdings reicht es auch nicht, dass die Integrationsfachkräfte „irgendein“ Stellengesuch anlegen. Dieses muss zu den Qualifikationen des Leistungsberechtigten passen. Fehlt ein Berufsabschluss, der für eine Tätigkeit Voraussetzung ist, ist ein falsches Stellengesuch im Grunde wertlos. Dazu kommt, dass die Stellengesuche aktuell sein müssen. Ergeben sich persönliche Veränderungen (z. B. neue Qualifikationen, gesundheitliche Einschränkungen usw.), müssen die Integrationsfachkräfte regelmäßig prüfen, ob das bisherige Stellengesuch noch passgenau ist und es erforderlichenfalls überarbeiten.

3.2.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat grundsätzlich zugestimmt, dass für jede leistungsberechtigte Person ein aktuelles Stellengesuch – mindestens in einem angemessenen Umkreis (z. B. Tagespendelbereich) – veröffentlicht und damit aufrufbar sein solle. Die automatische Vorbelegung des Umkreises liege im IT-Fachverfahren VerBIS bei 50 Kilometern. Eine andere Entfernung müsse bewusst eingetragen werden und setze somit eine Entscheidung der jeweiligen Integrationsfachkraft unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls voraus. Diese Ermessensentscheidung bedürfe einer Begründung, welche zweckmäßig dokumentiert sein müsse. In der Regel werde dabei auf die Mobilität der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Personen selbst sowie das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs vor Ort abgestellt. Ausnahmen seien auch denkbar und dann zu begründen, wenn eine Tätigkeit in Teilzeit angestrebt werde. Offenbar seien Stellengesuche von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten,

seitdem sie nach § 53a Absatz 2 SGB II nicht mehr als arbeitslos gelten würden, nicht mehr aktualisiert worden.

Die Bundesagentur komme zu dem Ergebnis, dass ein zusätzlicher Regelungsbedarf bei der Anlage eines Stellengesuchs (inklusive Umkreissuche) nicht bestehe. In den Fachlichen Hinweisen zu § 10 SGB II⁴⁷ gebe es Ausführungen zur Zumutbarkeit von Pendelzeiten. Die VerBIS-Arbeitshilfen⁴⁸ und spezifischen Arbeitsmitteln enthielten zum Thema „Matching“ zahlreiche Beispiele, Fallkonstellationen und Erläuterungen im Umgang mit dem Feld „Umkreis“. Des Weiteren habe die Bundesagentur geprüft, ob die Integrationsfachkräfte – besser als bisher – bei der Anlage des Stellengesuchs inklusive der Umkreissuche, zum Beispiel über eine Hinweismeldung, technisch unterstützt werden könnten. Eine technische Unterstützung sei dem Grunde nach möglich und solle beauftragt werden. Mit der Umsetzung sei nicht vor der Programmversion 21.03 (November/ Dezember 2021) zu rechnen.

Der Hinweis des Bundesrechnungshofes, dass nach einem Versionswechsel Stellengesuche nicht mehr aufgerufen werden konnten, sei geprüft worden. In der Programmversion 18.03 ab dem 19. November 2018 sei die Veröffentlichung von Alter und Geschlecht in die Stellengesuche eingebunden worden. Die zuständigen Hauptbetreuerinnen und Hauptbetreuer⁴⁹ müssten gesondert entscheiden, ob diese Information im Stellengesuch nach vorheriger Vereinbarung mit der betroffenen Person veröffentlicht werden solle, wenn diese das Stellengesuch das nächste Mal aufrufe. Die Nacherfassungen, auf die der Bundesrechnungshof hinweise, bezögen sich somit nur darauf.⁵⁰ Der Bundesrechnungshof habe nur lesenden Zugriff auf die Kundendatensätze, deshalb habe er keinen Zugriff auf die noch nicht bearbeiteten Datensätze erhalten. Die Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte konnten und könnten diese Fälle aber weiter aufrufen. Würden Beschäftigte versuchen, ein betreutes Stellengesuch ohne getroffene Auswahl bezüglich Alter und Geschlecht zu veröffentlichen,

⁴⁷ Vergleiche „3.3 – Entfernung zum Beschäftigungsort“

⁴⁸ Vergleiche „2.4“

⁴⁹ Vermittlungsfachkräfte oder Integrationsfachkräfte

⁵⁰ Die Versionsinformation zur Version 18.3 von VerBIS führt aus:
Im Stellengesuch (Reiter „Administration“) gibt es im Bereich „Veröffentlichung“ die beiden neuen Auswahlfelder „Veröffentlichung Alter“ und „Veröffentlichung Geschlecht“. Die Felder sind initial mit dem Wert „noch nicht entschieden“ vorbelegt. Bei beiden Auswahlfeldern haben Beschäftigte die Möglichkeit, zwischen den Werten „Ja“ oder „Nein“ zu wählen. Wird die Auswahl „Ja“ oder „Nein“ eingetragen und gespeichert, so wird der Wert „noch nicht entschieden“ nicht mehr zur Auswahl angezeigt.

erscheine nach Speicherung folgende Meldung: „Fehler 1: Bitte treffen Sie eine Auswahl zur Veröffentlichung von Alter und Geschlecht.“⁵¹ Werde die Auswahl vorgenommen, erscheine die Hinweismeldung nicht mehr. Die notwendige Entscheidung zur Veröffentlichung von Alter und Geschlecht wirke sich sowohl auf veröffentlichte als auch auf anonym veröffentlichte Stellengesuche aus. Wenn das Geschlecht nicht veröffentlicht werden solle, dann werde der Vorname der leistungsberechtigten Person anonymisiert. Initial seien alle Stellengesuche mit „noch nicht entschieden“ vorbelegt. In den Bestandsfällen verhalte sich diese Einstellung wie die bisherige Anzeigelogik und entspreche einer Veröffentlichung. Das heißt: Die Stellengesuche wären bzw. seien weiterhin veröffentlicht bzw. anonym veröffentlicht. Sie konnten und könnten weiterhin in der Jobbörse und für den Arbeitgeber-Service aufgerufen werden, nahmen und nähmen auch weiterhin am Matching teil⁵².

Nur dann, wenn die zuständige Vermittlungs- oder Integrationsfachkraft das Stellengesuch zwischenzeitlich auf „nicht veröffentlicht“ umgestellt habe, könne es nicht mehr von den leistungsberechtigten Personen und den Arbeitgebern aufgerufen werden und nehme auch nicht mehr am Matching teil.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, dass in dem zugelassenen kommunalen Träger die Umkreissuche nach Arbeitsorten angelegt sei. Diese Methode sei praktikabler, um einen passenden Arbeitsort zu finden und zeitgleich den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu berücksichtigen. Das Jobcenter liege in einem Flächenlandkreis. Viele Leistungsberechtigte hätten keinen Führerschein. Deshalb sei es bei einer mit der leistungsberechtigten Person gemeinsam entwickelten Integrationsstrategie nicht immer zielführend, den Umkreis so weit wie gesetzlich zumutbar anzulegen. Bewährt habe sich zusätzlich zu berücksichtigen, wie sich die An- und Abfahrt mit dem ÖPNV gestalten lasse.

Ebenfalls habe der Bundesrechnungshof Fälle ohne oder mit unpassendem Stellengesuch bemängelt. Als Beispiel sei eine Kundin angeführt worden, bei der laut ärztlichem Gutachten die letzte Tätigkeit nicht mehr ausgeübt werden dürfe, bei der aber weiterhin das alte Stellengesuch aktiv gewesen sei. Die Kritik sei in Bezug auf die Datenqualität berechtigt. Aus den Beratungsvermerken

⁵¹ Das vom Bundesrechnungshof übersandte Beispiel eines „nicht aufrufbaren“ Stellengesuches entspreche genau der in diesem Fall erwarteten Systemrückmeldung.

⁵² Unabhängig von einer etwaigen Kennzeichnung als § 53a SGB II-Fall. Diese Kennzeichnung habe keine Auswirkung auf die Teilnahme im Matching.

lasse sich allerdings entnehmen, dass die Kundin über nicht ausreichende Sprachkenntnisse verfügt habe. Aufgrund der unzureichenden Sprachkenntnisse sei eine weitere Vermittlung in einen anderen Arbeitsbereich nicht angezeigt gewesen. Vielmehr habe der Spracherwerb im Vordergrund gestanden. Trotz fortgeschrittenen Alters, gesundheitlichen und sprachlichen Probleme sei intensiv mit der Kundin gearbeitet worden. Das veraltete Stellengesuch sei in Bezug auf die Datenqualität fehlerhaft, hätte aber keinen Einfluss auf die Qualität der Beratungsarbeit gehabt. Fehlende Datenqualität könne somit ein Indiz für fehlerhafte Beratungsarbeit sein, müsse es jedoch nicht. Der beschriebene Sachverhalt zeige, wie wichtig es sei, die Fälle im Gesamten zu betrachten, um so ein umfassendes Bild von der Beratungsarbeit zu erhalten.

3.2.5 Abschließende Würdigung

Umkreissuche

Wir erkennen die grundsätzliche Zustimmung des Bundesministeriums und der Bundesagentur zu unseren Feststellungen der Umkreissuche an. Wir stimmen auch darin überein, dass eine andere Entfernung als die von der Bundesagentur vorgelegte 50 km-Suche bewusst eingetragen werden muss und somit eine Entscheidung der jeweiligen Integrationsfachkraft unter Berücksichtigung des Einzelfalls voraussetzt. Soll die Entfernung insbesondere verkürzt werden, bedarf die Ermessensentscheidung einer gesetzeskonformen Begründung und muss zweckmäßig dokumentiert sein.

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme ausgeführt, in Bezug auf die Umkreissuche gebe es keinen Regelungsbedarf. Gleichwohl hat sie die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II mit Stand Juli 2021 geändert. Sie hat darin z. B. bei den Ausführungen zum „entfernten Beschäftigungsort“ jetzt auf Freiwilligkeit der Leistungsberechtigten (Umzüge/doppelte Haushaltsführung) abgestellt. Wir sehen die neue Weisungslage kritisch. Da Fachliche Weisungen nachrangig sind, müssen sie immer so gestaltet sein, dass sie geltendem Recht (Gesetzen usw.) nicht widersprechen. Die Frage, ob dies der Fall ist, bleibt einer gesonderten Prüfung vorbehalten.

Die SGB II-Leistungen sind (im Gegensatz zu den SGB III-Leistungen) steuerfinanziert. Der Gesetzgeber hätte die Zumutbarkeitsregelung des § 140 SGB III in das SGB II übernehmen können, hat dies jedoch nicht getan.

Bei Leistungen nach dem SGB II gilt der Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II). Danach müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Sie müssen alle Möglichkeiten nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten.

Eine Beschäftigung ist allenfalls dann nicht zumutbar, wenn der Ausübung der Arbeit sonstige wichtige Gründe im Sinne des § 10 Absatz 1 Nummer 5 SGB II entgegenstehen. So kann es im Einzelfall gerechtfertigt sein, Stellen nur in geringer Entfernung zu suchen. Diese Begrenzung sollte jedoch nur für Ausnahmefälle gelten, zeitlich befristet und dokumentiert sein. Auch erwarten wir, dass die Integrationsfachkraft diese Entscheidung regelmäßig überprüft.

Der zugelassene kommunale Träger stellt insbesondere auf den ÖPNV ab. Dies sieht das Gesetz so nicht vor. In den Zumutbarkeitserwägungen der Integrationsfachkraft kann bei Leistungsberechtigten, die keine Fahrerlaubnis haben oder über kein Fahrzeug verfügen, wie vom zugelassenen kommunalen Träger ausgeführt, auch die ÖPNV-Anbindung zum Arbeitgeber berücksichtigt werden. Genau wie bei Nicht-Leistungsempfängern müssen die tatsächlichen Möglichkeiten abgewogen werden. Zudem gibt es vielfältige Unterstützungsleistungen der Jobcenter, z. B. bei einem Führerschein, der Anschaffung eines PKWs, Durchführung eines Umzugs usw. Auch das Einstiegsgeld gemäß § 16b SGB II für eine Arbeitsaufnahme stellt eine finanzielle Unterstützungsleistung dar. Ein Nicht-Leistungsempfänger muss auch Pendelzeiten für Hin- und Rückfahrten, Umzüge allein oder mit der Familie usw. auf sich nehmen. Unterstützungsleistungen, wie das Einstiegsgeld, sind ihm zudem verwehrt.

Aufgrund unserer Prüfungsfeststellungen und den erhaltenen Stellungnahmen entsteht der Eindruck, dass „das Fordern nach § 2 SGB II“ bei der Stellensuche in den Hintergrund getreten ist. Wir erwarten, dass dies gemäß den Vorschriften des SGB II in der Praxis beachtet und von den Integrationsfachkräften entsprechend umgesetzt wird. Des Weiteren erwarten wir, dass die Jobcenter künftig nicht durch einen ungerechtfertigten kleinen Suchradius von vornherein Chancen unberücksichtigt lassen.

Stellengesuche

Damit Stellengesuche der Leistungsberechtigten ihren Zweck erfüllen können, müssen sie passend und fehlerfrei sein. Die Erklärung der Bundesagentur, dass und aus welchen Gründen Stellengesuche während der Prüfung für den Bundesrechnungshof nicht aufrufbar waren, ist plausibel. Daraus folgt aber, dass die Integrationsfachkräfte seit mehreren Jahren die Fehlermeldungen, die in der Folge für den Bundesrechnungshof die Stellengesuche sperrten, nicht bearbeitet hatten. Ob dies daran liegt, dass die Integrationsfachkräfte seit der Versionsänderung im Jahr 2018 die Profile der Leistungsberechtigten nicht mehr aufgerufen haben und ihnen deshalb die Meldungen nicht auffielen oder dass die Integrationsfachkräfte Fehlermeldungen bewusst nicht bearbeiteten, ist uns nicht bekannt. Beides ist jedoch inakzeptabel und stellt zudem keine ordnungsgemäße Betreuung von Leistungsberechtigten dar. Im Übrigen betraf diese Feststellung alle Fallgruppen der Prüfung, unabhängig von einer Einstufung nach § 53a Absatz 2 SGB II.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass es nach der Stellungnahme der Bundesagentur je nach Veröffentlichungsstatus sein kann, dass die Stellengesuche der Leistungsberechtigten wegen der Fehlermeldungen nicht mehr am Matching teilnehmen. Solche Stellengesuche sind wertlos. Diese Situation ist einem „fehlenden“ Stellengesuch gleichzusetzen. Auch dadurch werden mögliche Integrationen von vornherein verhindert und Chancen vertan. Das halten wir für nicht hinnehmbar. Hier erwarten wir von der Bundesagentur ein schnellstmögliches Tätigwerden, damit die festgestellten Versäumnisse der Integrationsfachkräfte bei den Stellengesuchen kurzfristig beseitigt werden. In Betracht kommt beispielsweise, diese Fälle durch IT-Suchläufe zu identifizieren und zu bearbeiten.

Das Landesministerium hat unsere Kritik in Bezug auf die Datenqualität anerkannt. Die Integrationsfachkraft hätte ein veraltetes bzw. fehlerhaftes Stellengesuch unverzüglich löschen müssen. Wir sehen ebenfalls die Notwendigkeit, dass schlechte Deutschkenntnisse verbessert werden. Dies ist nicht nur für eine Integration in den Arbeitsmarkt relevant, sondern darüber hinaus auch für die Integration in die Gesellschaft. Den weiteren Ausführungen des Landesministeriums folgen wir allerdings nicht. Es sei dahingestellt, wieso bei den vorgebrachten schlechten Sprachkenntnissen ein solches Stellengesuch

überhaupt erst angelegt wurde. Vielmehr gibt es zahlreiche Tätigkeiten, bei denen unzureichende Sprachkenntnisse nachrangig sind. Daher hätte ein Stellengesuch angelegt werden können, bei dem Sprachkenntnisse untergeordnet sind. Selbst wenn der Spracherwerb der Leistungsberechtigten im Vordergrund gestanden haben sollte, bleibt nach dem Vorgebrachten offen, weshalb nicht eine Tätigkeit auf z. B. geringfügiger oder Teilzeitbasis gesucht wurde.

Wir halten es für wichtig ist, dass alle Möglichkeiten und Chancen genutzt und nicht durch Versäumnisse oder schlechte Datenqualität von vornherein zu-nichte gemacht werden. Dies gilt im Übrigen für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichermaßen, unabhängig von ihrem Alter.

Wir schließen die Textziffer mit diesen Hinweisen ab und werden das Thema in weiteren Prüfungen aufgreifen.

3.3 Jobcenter beachten und nutzen Fähigkeiten und Berufserfahrungen der älteren Leistungsberechtigten zu wenig

3.3.1 Ausgangslage und Feststellungen

Für die Integrationschancen sind eine Berufsausbildung sowie Berufserfahrungen wesentlich. Wir haben daher untersucht, ob die Leistungsberechtigten über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügten.

Wir haben bei 93 von 214 (43,5 %) Leistungsberechtigten einen dokumentierten Abschluss festgestellt. Die anderen Leistungsberechtigten verfügten entweder über keinen bzw. keinen anerkannten Abschluss oder es fehlte eine entsprechende Dokumentation. So gab es Fälle, in denen es im Lebenslauf keine Eintragungen zu vergangenen Zeiträumen gab (beispielsweise setzten Eintragungen erst mit Beginn des Leistungsbezuges oder einer Einreise nach Deutschland ein); ob ein Berufsabschluss erreicht wurde, war in diesen Fällen nicht erkennbar. Des Weiteren haben wir Fälle festgestellt, in denen Abschlüsse im Ausland erzielt wurden und dann häufig nicht dokumentiert war, ob diese Abschlüsse in Deutschland anerkannt worden waren oder bei denen ein Anerkennungsverfahren noch lief.

Da die Abschlüsse aufgrund des Lebensalters der Leistungsberechtigten zum Teil vor mehreren Jahrzehnten erlangt wurden, haben wir auch eine Berufserfahrung in der jüngeren Vergangenheit geprüft. Dazu haben wir untersucht, ob die Leistungsberechtigten in den letzten vier Jahren

sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt waren oder eine Selbstständigkeit ausgeübt hatten.⁵³

112 der 214 Leistungsberechtigten (52,3 %) gingen in den letzten vier Jahren einer Tätigkeit nach. Betrachten wir von diesen 112 Leistungsberechtigten die 93 Leistungsberechtigten mit einem Berufsabschluss, ist festzustellen, dass Personen mit Berufsabschluss tendenziell häufiger eine Tätigkeit ausübten als Personen ohne Berufsabschluss. So übten 51 von diesen 93 Personen (54,8 %) in den letzten vier Jahren eine Tätigkeit aus.

Neben typischen Helfer-Stellen gab es auch Leistungsberechtigte mit Tätigkeiten anderer Bereiche.

Beispiele:

Arzt (Abschluss im Ausland); Ausbaufacharbeiter; Dolmetscher; Fachkraft Holz und Bautenschutzarbeiten, Innenausbau, Bodenverlegerei, Zimmerei, Küchenaufbau; Fachkraft Schutz und Sicherheit; Fachverkäufer Lederwaren; Floristin; Gärtner; Geschäftsführer; Handelsvertreter; kaufmännische Fachkraft; Lehrer; Lymphdrainage- und Ödemtherapeutin; Maschinen- und Anlagenführer; Messebauer; Montagemechaniker/Anlagenmonteur; Personalvermittlerin; Verkäuferin; Vertriebsassistent.

Dabei ist uns aufgefallen, dass Leistungsberechtigte in den letzten Jahren vor den Erhebungen häufig eine (Neben-)Tätigkeit ausübten, die zum Teil schon seit vielen Jahren bestand.

Tabelle 2

Beispiele für langjährig ausgeübte (Neben-)Tätigkeiten

Ab wann	Tätigkeit (ggf. mit Umfang/Verdienst)
seit 1999	Taxifahrer
seit ca. 2000	Im Bereich Verkauf
seit 10/2005	Helfer Reinigung
seit 2006	Auslieferungsfahrer
seit 08/2007	Helferin Kurier-, Zustell- und Postdienstleistungen (Verdienst 100 Euro)
seit 08/2008	Helfer Holz, Flechtwaren (50 Euro)
seit 05/2008	Helfer Verkauf (3 Tage Woche à 3 Stunden)
seit 07/2008	Helfer Papier/Verpackung
seit 2009	Helfer Verkauf (Imbissstand)
seit 10/2009	Helfer Verkauf (Supermarkt; 47 Std. monatlich)

⁵³ Ehrenamtliche Tätigkeiten, Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmeteilnahmen usw. bezogen wir hierbei nicht ein.

Ab wann	Tätigkeit (ggf. mit Umfang/Verdienst)
seit 02/2010	Helferin Altenpflege/Persönliche Assistenz (unter 100 Euro monatlich)
seit 10/2010	Helferin Reinigung (30 Stunden monatlich)
seit 10/2011	Helferin Küche (150 Euro)
seit 11/2011	Arbeiter bei einer Gemeinde (Beerdigungen)
seit 2011	Hausmeister (50 Euro Einkommen monatlich)
seit 11/2012	Helferin Hauswirtschaft (100 Euro)
seit 2012	Kinderbetreuer in privater Familie
seit 2013	Helfer Reinigung (250 Euro)
seit 01/2013	Helferin Hotel
seit 03/2013	Hauswirtschaftsgehilfin (18-20 Stunden im Monat)
seit 2014	Helfer Gastgewerbe
seit 03/2014	Helferin in einer Kita
seit 07/2014	Änderungsschneiderin
seit 09/2014	Hauswirtschaftsgehilfin (Einkommen monatlich 300 Euro)
seit 09/2014	Helferin Reinigung (Verdienst unter 100 Euro)
seit 10/2014	Helfer Druck
seit 12/2014	Helferin Küche bei der Stadt (450 Euro)

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Des Weiteren gab es Leistungsberechtigte, die gleichzeitig mehrere Tätigkeiten ausübten.

Beispiele:

Drei Beschäftigungen:

- Seit August 2009, seit Februar 2014 und seit Februar 2016 als Helferin Reinigung.

Zwei Beschäftigungen:

- Seit Mai 2017 als Rehabilitationsmitteltechniker und seit April 2019 als Aufzugsmonteur.
- Seit Oktober 2014 als Helferin Verkauf in Bäckerei und seit Februar 2018 als Servicekraft Gastronomie und Gastgewerbe.
- Seit Februar 2009 Helferin Reinigung und seit Januar 2013 Helferin Hauswirtschaft. (Verdienst insgesamt 100 Euro.)

Andere Leistungsberechtigte hatten zwischendurch (nahtlos oder mit Unterbrechungen) Jobwechsel.

Beispiele:

- Seit 1991 – mit Unterbrechungen – immer wieder als Helfer Zahntechnik beschäftigt; seit Oktober 2015 durchgängig.
- Von August 2010 bis Juni 2015 Verkäuferin, seit Juli 2015 Hauswirtschaftshelferin im Pflegeheim.
- Von Februar 2014 bis Dezember 2016 Postabfertiger, seit Januar 2017 Helfer Kurier-, Zustell- und Postdienstleistungen.

Übergreifend haben wir festgestellt, dass angegebene Stundenumfänge und das in den IT-Systemen für die Leistungsgewährung (z. B. ALLEGRO) erfasste Einkommen nach dem aktuellen Mindestlohn nicht mehr zutreffend sein konnten.

3.3.2 Würdigung

43,5 % der in die Prüfung einbezogenen Leistungsberechtigten hatten einen dokumentierten Berufsabschluss. Dies ist grundsätzlich eine positive Basis und kann die Integrationschancen erhöhen. Dass jedoch die Lebensläufe in VerBIS vielfach unvollständig waren oder wesentliche vermittlungsrelevante Angaben fehlten, haben wir gerade bei lebensälteren Leistungsberechtigten kritisch gesehen. Diese Personen haben aufgrund ihres Alters im Vergleich zu Jüngeren ein viel längeres Berufsleben. Hier könnte es für die Vermittlungsarbeit wichtige Informationen geben, die den Jobcentern jedoch nicht bekannt sind und daher im Integrationsprozess unberücksichtigt bleiben. Hier haben wir es für erforderlich gehalten, dass die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern deutlich besser die Lebensläufe erfassen und pflegen. Dazu gehört auch, zeitliche Lücken sowohl bei Neu- als auch Bestandskunden zu klären und die Informationen in den IT-Systemen zu dokumentieren. Anschließend müssen die Integrationsfachkräfte prüfen, inwieweit die neu gewonnenen Informationen Änderungen der Integrationsstrategie erfordern.

Darüber hinaus haben unsere Feststellungen ergeben, dass viele Leistungsrechte in den letzten Jahren vor den Erhebungen Tätigkeiten ausübten.

Diese Beschäftigungen bestanden zum Teil seit langem, waren aber nicht bedarfsdeckend und häufig nur geringfügig. Nach unseren Feststellungen nutzten die Jobcenter diese Berufserfahrungen gar nicht oder nur vereinzelt, um mehr daraus zu entwickeln oder eine andere Beschäftigung mit größerem Stundenumfang/Verdienst zu finden. Hier haben wir es nicht für nachvollziehbar

erachtet, dass die Jobcenter kaum dokumentierte Aktivitäten unternahmen, um einen weiteren Ausbau, Stundenaufstockungen, Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige bzw. bedarfsdeckende Beschäftigung oder weitere Beschäftigungsaufnahmen usw. zu erreichen. Dies jedoch haben wir als einen unabdingbaren Bestandteil einer erfolgreichen Integrationsarbeit angesehen. Die Leistungsberechtigten hatten durch eine Beschäftigung gezeigt, dass sie eine Tätigkeit ausüben können. Die Integrationsfachkräfte sollten sich nicht mit einer geringfügigen Beschäftigung – womöglich mit einem „anrechnungsfreien“ 100 Euro-Verdienst – zufriedengeben. Vielmehr sollten sie ihre Bemühungen fortsetzen, bis eine vollständige Eingliederung erreicht ist. Grundsätzlich stehen den Jobcentern (finanzielle) Instrumente zur Verfügung, die den Arbeitgeber und/oder den Leistungsberechtigten bei der Eingliederung unterstützen können. Diese müssen jedoch auch bedacht und angeboten werden.

Wir haben es zudem als bemerkenswert angesehen, dass Leistungsberechtigte in dieser Altersgruppe teilweise mehrere (geringfügige) Beschäftigungen gleichzeitig ausübten oder zwischendurch den Arbeitgeber wechselten und entweder lückenlos oder nach kurzer Unterbrechung eine andere Tätigkeit aufnahmen. Hier haben wir den Eindruck gewonnen, dass dies überwiegend am eigenen Engagement der Leistungsberechtigten lag und nicht an den Vermittlungsbemühungen der Jobcenter.

Als inakzeptabel haben wir es angesehen, dass die Jobcenter nicht darauf achteten, ob angegebene Stundenumfänge unter Berücksichtigung des Mindestlohns noch realistisch sind. Im Einzelfall drängte sich sogar die Frage der Sittenwidrigkeit auf. Ein seit vielen Jahren unverändert bestehender Verdienst muss unbedingt hinterfragt und dringend überprüft werden. Deshalb haben wir gefordert, dass die Jobcenter regelmäßig Gehaltsnachweise anfordern und den angegebenen Stundenumfang beachten. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die vor längerer Zeit in den IT-Systemen erfassten Einkommenshöhen längst unzutreffend sind, aber die Jobcenter weiterhin nur einen niedrigeren Betrag bei der Leistungsgewährung berücksichtigen. Dies würde nicht nur gegen die gesetzliche Pflicht zur Einkommensanrechnung verstoßen, sondern auch gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

3.3.3 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie stimme mit dem Bundesrechnungshof überein, dass Berufsabschluss und Berufserfahrung, auch Nebentätigkeiten, eine gute Basis für eine erfolgreiche Integrationsarbeit darstellten. Auch teile sie die Aufforderung, dass die Lebensläufe von leistungsberechtigten Personen zu pflegen und aktuell zu halten seien. Um die Anwenderinnen und Anwender auf Erfassungslücken beziehungsweise Unplausibilitäten im Lebenslauf hinzuweisen (sogenannte „Lückenfinder“), habe sie eine fachliche Anforderung zur technischen Weiterentwicklung des IT-Fachverfahrens VerBIS beauftragt. Die Umsetzung der Anforderung sei noch nicht terminiert. Die vom Bundesrechnungshof angeführten Beratungsvermerke ließen auf (unter Umständen mehrere) Vermittlungshemmnisse schließen, die im Ergebnis nicht abgebaut werden konnten. Dies hätte jedoch dokumentiert werden müssen. Es könne abhängig von den Umständen des Einzelfalls nachvollziehbar sein, dass bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mehreren Handlungsbedarfen weder ein Stellengesuch aktiv gesetzt noch Vermittlungsvorschläge ausgegeben worden seien. Fest stehe allerdings: Bei keinem dieser Fälle hätte die Betreuung eingestellt werden dürfen. Bei jedem Fall müsse aktiv an den Handlungsbedarfen weitergearbeitet werden, um Fortschritte bei der Integrationsarbeit zu erzielen. Mit der fachlichen Klarstellung würde dies erreicht.

Für den Personenkreis der (sehr) arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen und Langzeitleistungsbeziehenden stünden mittlerweile auch neue Instrumente zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder gegebenenfalls auch zur Teilhabe am Arbeitsmarkt zur Verfügung, wenn eine Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht (mehr) möglich sei. Bei der Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II würden aktuelle Auswertungen zeigen, dass die Altersgruppe ab 55 und älter an diesem Instrument mit circa 32 %⁵⁴ partizipiere.

Das Bundesministerium hat dazu weiter ausgeführt, dass das neu eingeführte Regelinstrument „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ (§ 16i SGB II) durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) seit Einführung am 1. Januar 2019 evaluiert werde. Aus einem von acht Modulen dieser Evaluation habe das IAB bereits erste Erkenntnisse erstellt. Es lasse sich feststellen, dass

⁵⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung von Teilnehmenden mit der Kostenträgerschaft SGB II, Nürnberg, Oktober 2020.

überproportional ältere Leistungsberechtigte nach § 16i SGB II gefördert würden. Rund 77 % der Teilnehmenden seien 45 Jahre und älter. Rund ein Drittel der Teilnehmenden seien sogar 55 Jahre und älter.⁵⁵ Damit würde vor allem die Zielgruppe der älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gefördert und könne von dem neuen Instrument profitieren.

Soweit die unzureichende Betreuung älterer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter insgesamt kritisiert werde, sei anzumerken, dass das SGB II und die entsprechenden Fachkonzepte der Bundesagentur aus guten Gründen den Anspruch hätten, alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ihren individuellen Bedürfnissen entsprechend zu betreuen und zu fördern. Ein höheres Alter könne ein Integrationshemmnis darstellen⁵⁶. Die Integrationsarbeit müsse aber auch hier einzelfallbezogen erfolgen und sich an den Grundsätzen des SGB II orientieren.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, dass das Jobcenter den Bericht des Bundesrechnungshofes zum Anlass nehme, neue IT-gestützte Controllingabfragen zu generieren. Ziel sei, in sämtlichen Lebensläufen die entscheidenden beruflichen Erfahrungen zu erfassen. Nach Auffassung der Verwaltung lasse sich aus der nicht ausreichenden Datenqualität im IT-System jedoch nicht der automatische Rückschluss ziehen, die Leistungsberechtigten würden bei Matching-Prozessen unzureichend berücksichtigt. Automatisierte Matching-Prozesse ließen sich mit dem IT-System nur unzureichend darstellen. Daher würden Stellenangebote von Arbeitgebern direkt an die Vermittlungsfachkräfte gesandt. Die Vermittlungsfachkräfte trafen dann eine sehr individualisierte Auswahl. Hierdurch werde die nicht ausreichende Datenqualität durch eine individuelle Betrachtung ausgeglichen.

Ferner sei grundsätzlich anzumerken, dass Arbeitgeber zum Teil große Bedenken hinsichtlich älterer Bewerber hätten. Diese könne die Verwaltung nicht einfach durchbrechen. Die Aufnahme von Nebenbeschäftigungen habe oftmals einen Grund und bedeute nicht per se, dass eine Integration in eine vollschichtige Beschäftigung gelingen könne.

⁵⁵ Stand: Mai 2020.

⁵⁶ Insbesondere dann, wenn weitere Vermittlungshemmnisse wie gesundheitliche Probleme und/oder veraltete berufliche Kenntnisse hinzukämen.

3.3.4 Abschließende Würdigung

Es ist unstrittig, dass Berufsabschluss und Berufserfahrung eine gute Basis für eine erfolgreiche Integrationsarbeit darstellen. Lebensläufe von leistungsberechtigten Personen sind zu pflegen und aktuell zu halten. Die von der Bundesagentur geplante technische Weiterentwicklung des IT-Verfahrens VerBIS kann dazu beitragen, die aufgezeigten Mängel zu beheben. Hier erwarten wir, dass die Bundesagentur diese Änderung auch weiterverfolgt und umsetzt.

Wir stimmen auch darin überein, dass alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ihren individuellen Bedürfnissen entsprechend betreut und gefördert werden. Hier darf es jedoch nicht bei dem theoretischen Anspruch bleiben, sondern muss sich auch in der Praxis der Jobcenter und ihrer Integrationsarbeit zeigen.

Des Weiteren stimmen wir überein, dass bei keinem der Fälle die Betreuung hätte eingestellt werden dürfen. Um Fortschritte zu erreichen, muss immer weiter aktiv an den Handlungsbedarfen gearbeitet werden. Inwieweit die benannte fachliche Klarstellung in der Praxis zu besseren Ergebnissen führen wird, werden wir in künftigen Prüfungen nachhalten.

Unabhängig von zwischenzeitlich eingeführten Instrumenten wie § 16i SGB II, welches sich an die besonders Arbeitsmarktfernen richtet, muss immer vorrangig die zuschussfreie Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anvisiert werden. Als weitere Stufe besteht die Möglichkeit, eine Eingliederung zu fördern, z. B. mittels eines Eingliederungszuschusses. Bei diesem können Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, bis zu 36 Monate gefördert werden (vgl. § 89 Satz 3 SGB III). Hier sind die Jobcenter in der Pflicht, solche Möglichkeiten im Blick zu haben und mit den Leistungsberechtigten zu thematisieren bzw. anzubieten. Nur weil jemand „lebensälter“ ist, darf dies keinesfalls dazu führen, dass für ältere Leistungsberechtigte nur noch bezuschusste Arbeitsverhältnisse (wie § 16i SGB II) in Betracht kommen. Bei Förderungen nach § 16i SGB II ist zudem zu berücksichtigen, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur in einem anderen Prüfungsverfahren hervorgehoben haben, dass es sich bei einer Förderung nach § 16i SGB II weniger um Vermittlung als um Teilhabe handelt. Davon abgesehen beträgt der Zuschuss bei § 16i SGB II in den ersten beiden Jahren des Arbeitsverhältnisses 100 % und im fünften Jahr des Arbeitsverhältnisses

immer noch 70 %. Dies stellt eine erhebliche finanzielle Leistung dar, die aus Steuermitteln erbracht wird. Förderungen sollten nur denjenigen zugutekommen, die diese tatsächlich benötigen. Ansonsten wäre eine Förderung nicht sachgerecht und würde zudem gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verstoßen. Wir erwarten von den Jobcentern, dass sie dies bei ihrer Integrationsarbeit beachten.

Wir stimmen mit dem Landesministerium überein, dass das Wissen über die Leistungsberechtigten dokumentiert werden muss. Auch erkennen wir die Bemühungen der Verwaltung an, durch neue IT-gestützte Controllingabfragen darauf hinzuwirken, dass in sämtlichen Lebensläufen die entscheidenden beruflichen Erfahrungen erfasst werden. Dies kann zu einer Verbesserung der Datenqualität beitragen. Die Ausführungen des Landesministeriums zum Matching überzeugen jedoch nicht ausnahmslos. Es bedeutet mehr Zeit- und Arbeitsaufwand, wenn sich das Jobcenter nicht auf seine Eintragungen im IT-System verlassen kann. Positiv kann sein, sich nicht nur auf einen Matching-Weg zu fokussieren. Dies sollte aber eher eine Ergänzung sein, wenn z. B. neben einem IT-System zusätzlich noch die Integrationsfachkräfte nach passenden Leistungsberechtigten in ihrem Zuständigkeitsbereich suchen. Auch während einer Abwesenheit der betreuenden Integrationsfachkräfte muss für diese Zeit sichergestellt sein, dass auf Stellenangebote die passenden Leistungsberechtigten gefunden werden. Eine Vertretungskraft, die die Leistungsberechtigten in der Regel nicht intensiv kennt, kann das realistischerweise kaum leisten. Hier sehen wir die Gefahr, dass Integrationschancen der Leistungsberechtigten nicht ausgeschöpft werden. Wir empfehlen zu prüfen, inwieweit das bisherige Vorgehen des zugelassenen kommunalen Trägers optimiert werden kann, um bestmögliche Chancen der dort betreuten Leistungsberechtigten für eine Integration zu ermöglichen. Davon unabhängig erwarten wir, dass sich die Datenqualität aufgrund der eingeleiteten Maßnahmen verbessert.

Den Bedenken der Arbeitgeber gegenüber Älteren können die Jobcenter vieles entgegensetzen. Gerade auch im Hinblick auf den offenkundigen Fachkräftemangel⁵⁷ ist es geboten, alle Potenziale zu heben. Aus diesem Engpass dürften sich auch Beschäftigungsperspektiven für Arbeitsuchende ergeben, die nicht

⁵⁷ So warnt z. B. der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit Detlef Scheele vor einem immensen Fachkräftemangel, Süddeutsche Zeitung vom 24. August 2021: „Wir brauchen 400 000 Zuwanderer pro Jahr“.

unmittelbar als Fachkraft geeignet oder gesucht sind. Auf solche Perspektiven sollten die Jobcenter Arbeitgeber unbedingt hinweisen.

Mit diesen Hinweisen schließen wir diese Textziffer ab.

4 Kaum Betreuung vor der Einstufung in § 53a SGB II

4.1 Ausgangslage und Feststellungen

Im Hinblick auf die Auswirkungen des § 53a Absatz 2 SGB II⁵⁸ auf die Vermittlungsarbeit haben wir auch den Betreuungsverlauf untersucht, also wie die Jobcenter die Leistungsberechtigten betreuten, bis sie das Alter erreicht hatten, in dem sie als § 53a SGB II-Fall eingestuft werden konnten.

Dafür haben wir die Betreuungsintensität der Jobcenter bei den 54 Leistungsberechtigten⁵⁹ betrachtet, als sie 57, 58 und 59 Jahre alt waren. Dazu untersuchten wir 162 Zeiträume⁶⁰. Wir haben geprüft, ob die Jobcenter den Leistungsberechtigten Vermittlungsvorschläge unterbreiteten.

Als die leistungsberechtigten Personen

- 57 Jahre alt waren
erhielten 52 von 54 Leistungsberechtigten innerhalb eines Jahres keinen Vermittlungsvorschlag. Von den übrigen Personen erhielt eine leistungsberechtigte Person elf Vermittlungsvorschläge vom Jobcenter G (keiner führte zur Einstellung).
- 58 Jahre alt waren
erhielten 48 von 54 Leistungsberechtigten innerhalb eines Jahres keinen Vermittlungsvorschlag.
- 59 Jahre alt waren
erhielten 52 von 54 Leistungsberechtigten innerhalb eines Jahres keinen Vermittlungsvorschlag.

Darüber hinaus haben wir die Beratungsintensität geprüft. Bei den 57-jährigen und 58-jährigen gab es jeweils 18 Personen, die keinen oder einen

⁵⁸ Erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres mindestens für die Dauer von zwölf Monaten Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen haben, ohne dass ihnen eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung angeboten worden ist, gelten nach Ablauf dieses Zeitraums für die Dauer des jeweiligen Leistungsbezugs nicht als arbeitslos.

⁵⁹ Die 54 Leistungsberechtigten mit Kennzeichnung § 53a SGB II, die wir gesondert betrachteten, vgl. Ausführungen in den Vorbemerkungen.

⁶⁰ 3 Zeiträume bei jedem der 54 Leistungsberechtigten = 162 Zeiträume.

Beratungskontakt im Betrachtungszeitraum eines Jahres hatten. Dies entspricht einer Quote von jeweils 33 %. Bei den 59-jährigen gab es sieben Personen, die kein Beratungsgespräch hatten, und 15 Personen mit einem Beratungskontakt. Dies entspricht einer Quote von 40,7 %.

Die nachfolgende Tabelle veranschaulicht unsere Feststellungen.

Tabelle 3

Übersicht zur Betreuungsintensität

Anzahl Beratungs-Termine (innerhalb eines Jahres)	Im Alter der 54 Leistungsberechtigten von		
	57	58	59
0	3	6	7
1	15	12	15
2	13	13	17
3 und mehr	23	23	15

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Wir haben eine leistungsberechtigte Person festgestellt, die in keinem der Betrachtungszeiträume ein Beratungsgespräch mit dem Jobcenter hatte, also innerhalb von drei Jahren keine Beratung. Zum Teil lag das letzte Beratungsgespräch⁶¹ mehrere Jahre zurück.

Beispiel:

Nummer 7:

Das letzte Beratungsgespräch mit der Leistungsberechtigten war am 27. Juli 2015.

In 18 der 54 Fälle (33,3 %) nahm die Anzahl der Beratungsgespräche von Jahr zu Jahr ab.

In 146 der 162 betrachteten Zeiträume fand mindestens ein Beratungstermin statt. Davon gab es in 32 der 146 (22 %) Betrachtungszeiträume lediglich Kontakte, die keine individuelle Erörterung der Situation erkennen ließen. Darin fragte beispielsweise die Integrationsfachkraft die leistungsberechtigte Person (nur) nach Änderungen seit dem letzten Beratungskontakt.⁶²

⁶¹ Als „Beratung“ werteten wir nur tatsächlich durchgeführte Beratungen; wenn keine Beratung stattfand, aber ein Beratungsvermerk gespeichert wurde, zählten wir dies nicht.

⁶² In weiteren 12 der 146 Betrachtungszeiträume ging es ausschließlich um die gesundheitliche Situation. In den übrigen nur um die berufliche oder die berufliche und gesundheitliche Situation.

4.2 Würdigung

Unsere Feststellungen haben nicht ergeben, dass aus einer intensiven Betreuung mit Erreichen der für § 53a Absatz 2 SGB II relevanten Altersgrenze abrupt eine weniger intensive Betreuung wurde. Vielmehr haben die Feststellungen gezeigt, dass die Betreuungsintensität bei älteren Leistungsberechtigten grundsätzlich unzureichend ist und verbessert werden muss. Dass eine leistungsberechtigte Person innerhalb von drei Jahren kein einziges Beratungsgespräch mit dem Jobcenter hatte, ist desolat. Ebenso wenig haben wir es für akzeptabel gehalten, dass in manchen Jahresbetrachtungen keine Beratung oder nur ein einziger Beratungstermin stattfand. Dies ist nicht verständlich und wird dem Anspruch an eine ordnungsgemäße Betreuung nicht gerecht.

Auch die geringe Anzahl der ausgegebenen Vermittlungsvorschläge haben wir für mehr als bedenklich erachtet. Selbst als die Leistungsberechtigten erst 57 Jahre alt waren, erhielten 52 von 54 Personen innerhalb eines Jahres keinen einzigen Vermittlungsvorschlag. Hier drängt sich die Frage auf, wie (ohne Beratung und ohne Vermittlungsvorschläge) eine Eingliederung gelingen soll. Verschiedene Faktoren können zudem ungünstig zusammenspielen. Sind die Handlungsbedarfe veraltet, ist die Umkreissuche unbegründet begrenzt, ist ein unpassendes Stellengesuch angelegt oder fehlen Qualifikationen im Lebenslauf, kommt eine leistungsberechtigte Person für bestimmte Stellen nicht in Betracht und erhält keine Vermittlungsvorschläge, obwohl sie jedoch tatsächlich passen könnten.

Zu einer umfassenden Betreuung gehören insbesondere regelmäßige Beratungen und – soweit passend – Vermittlungsvorschläge. Den Integrationsfachkräften muss dabei verdeutlicht werden, wie wichtig regelmäßige Überprüfungen der in den IT-Systemen erfassten Eintragungen sind. Es reicht nicht, dass lediglich „keine Änderungen seit dem letzten Kontakt“ dokumentiert wird. Vielmehr müssen die Integrationsfachkräfte auch hinterfragen, woran es gelegen hat, dass keine Integration zustande kam, und ggf. ihre Strategie anpassen. Hier haben wir deutlich größere Anstrengungen als bisher für erforderlich gehalten, damit die Eingliederungschancen der älteren Leistungsberechtigten erhöht werden.

Grundsätzlich müssen die Jobcenter auch die älteren Leistungsberechtigten umfassend betreuen. Das SGB II enthält weder beim Betreuungsumfang noch der -dauer Einschränkungen aufgrund des Alters.

4.3 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass auch mit älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten regelmäßig zielorientiert Beratungsgespräche zu führen und diese zu dokumentieren sind. Die Betrachtung der Integrationen (Zielgröße des SGB II) nach dem Alter lasse nach Auffassung der Bundesagentur nicht den Schluss zu, dass die Integrationsarbeit grundsätzlich unzureichend wäre. In allen geprüften gemeinsamen Einrichtungen liege die Integrationsquote bei Älteren über 55 Jahre zwar deutlich unter der übergreifenden Integrationsquote. Für das gesamte Jahr 2019⁶³: Zwischen 7,2 % und 10,3 % bei älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten über 55 Jahren, statt zwischen 22,8 % und 26,6 % bei allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Dabei sei aber zu berücksichtigen, dass die Vermittlung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit zunehmendem Alter und längerem Verbleib in der Grundsicherung auch aufgrund von Vorbehalten der Arbeitgeber graduell immer schwieriger werde. Umso mehr müssten Stellengesuche ordentlich angelegt sein, um die Wahrscheinlichkeit eines Matching zu erhöhen. Die Betrachtung zeige auch, dass die Integrationsquote bei keiner geprüften gemeinsamen Einrichtung stufenartig mit steigender Altersklasse abfalle, sondern der Rückgang kontinuierlich erfolge, wie dies der Bundesrechnungshof auch in Hinblick auf die Betreuungsintensität festgestellt habe. Dies spreche im Übrigen gegen eine durchgreifende negative Wirkung des § 53a Absatz 2 SGB II auf alle älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. In diesem Zusammenhang kritisiert die Bundesagentur die Fallauswahl durch den Bundesrechnungshof. Sie meint, für eine Beurteilung der Betreuung von älteren Leistungsbeziehern über 55 Jahre sei eine zufällige Stichprobe von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Alter von 55 Jahre zu einem bestimmten Zeitpunkt erforderlich. Zudem müsse deren Betreuung über die folgenden Jahre betrachtet werden. Nur so könnten auch erfolgreich verlaufene Fälle mitberücksichtigt werden. Demgegenüber habe es den Anschein, dass in der durch den Bundesrechnungshof retrospektiv gezogenen Stichprobe Leistungsbezieher in der untersuchten Altersgruppe, die

⁶³ Integrationsquote gemäß RVO.

im betrachteten Zeitraum vor dem Stichtag der Stichprobenziehung erfolgreich die Hilfebedürftigkeit überwinden konnten, per Definition ausgeschlossen seien.

Die Bundesagentur hat zudem vorgetragen, es sei der Standard und der Anspruch an die Vermittlung und Beratung, dass die Jobcenter sich auch pflichtgemäß um Ältere – wie auch um jede andere Kundengruppe – bemühten. Gegebenenfalls sei bei komplexen Problemlagen, die bei älteren Kundinnen und Kunden häufiger auftreten würden, auch die Übergabe ins beschäftigungsorientierte Fallmanagement zu erwägen. Es bleibe Aufgabe der Teamleitungen, über die Fachaufsicht Lücken in der Betreuung zu finden beziehungsweise diesen entgegenzuwirken, damit kein erwerbsfähiger Leistungsberechtigter aus der Betreuung falle. Dafür stünden Instrumente der Fachaufsicht (wie opDS-Musterabfragen oder die Methode der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung) bereits zur Verfügung.

Das Landesministerium hat mitgeteilt, beim zugelassenen kommunalen Träger gebe es bei der Kontaktdichte keine Unterscheidung aufgrund des Alters. Die verschiedenen Kontaktdichtearten stünden im Zusammenhang mit den Vermittlungshemmnissen und den Integrationschancen.⁶⁴ Grundsätzlich bewerte das Jobcenter die aktive Arbeit mit Leistungsberechtigten über Vermittlungsvorschläge als positiv. Die Einhaltung der Kontaktdichte und der Mindeststandards würde monatlich überprüft. In den monatlichen Auswertungen werde zwischen U25 und Ü25, nicht jedoch nach Ü55 differenziert. Im Anschluss an die Prüfung sei rückwirkend die Kontaktdichte dieser Kundengruppe gezielt ausgewertet worden. Die Auswertung der Kontaktdichte bei Kunden Ü55 mit dem Status arbeitssuchend oder arbeitslos für den Zeitraum März bis Mai 2019 habe ergeben, dass die Kontaktdichte in diesem Zeitraum mit durchschnittlich 90 % nahezu vollumfänglich eingehalten worden sei. Diese Auswertung würde nun für einige Monate fortlaufend erstellt. Prinzipiell würde in allen Schulungen erneut darauf hingewiesen, dass es keine Unterscheidung bezüglich Beratungsintensität, Zumutbarkeiten usw. aufgrund des Alters geben dürfe.

⁶⁴ Weshalb bei einem Kunden elf Vermittlungsvorschläge erfolgten und keiner zum Erfolg geführt habe, könne ohne Kundennummer nicht nachvollzogen werden. Anmerkung Bundesrechnungshof: Hierzu war bewusst keine Kundennummer benannt worden, da das Beispiel bei dieser Textziffer vorrangig darauf abzielte zu zeigen, wie weit die Spannbreite war.

4.4 Abschließende Würdigung

Mit dem Bundesministerium und der Bundesagentur besteht Einvernehmen, dass mit allen – und somit auch mit älteren – erwerbsfähigen Leistungsberechtigten regelmäßig zielorientiert Beratungsgespräche zu führen und dokumentieren sind. Der Hinweis der Bundesagentur, dass wir bei der Prüfung auch hätten anders vorgehen können, ist zutreffend. Prüfungen des Bundesrechnungshofes sind im Regelfall risikoorientiert angelegt, thematisch stark fokussiert und sowohl vom zeitlichen Rahmen als auch der Breite des Untersuchungsmaterials her enger begrenzt als eine Evaluation auf wissenschaftlicher Basis. Es ist deshalb selbstverständlich, dass nicht jeder positiv verlaufene Fall einbezogen werden konnte. Dies schmälert die Aussagekraft der Prüfungserkenntnisse, die auf kritische Bereiche und Mängel bei der Aufgabenerledigung abzielen, nicht. Um einen möglichst umfassenden und objektiven Überblick zur Betreuung älterer Leistungsberechtigter zu gewinnen, haben wir zudem für diese Prüfung die älteren Leistungsberechtigten bewusst in zwei verschiedene Kategorien eingeteilt und dabei mehrere Jahre bei jeder leistungsberechtigten Person betrachtet. Darüber hinaus haben wir uns zusätzlich mögliche Erwerbstätigkeiten mindestens im Zeitraum der letzten vier Jahre sowie die Qualifikationen angesehen.

Als eine Problematik bei der Vermittlung von Älteren hat die Bundesagentur Vorbehalte der Arbeitgeber identifiziert. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen sollte sie Lösungen suchen, diese abzubauen. Hieran könnte z. B. auch der Arbeitgeber-Service mitwirken. Er könnte intensiver als bisher versuchen, Vorbehalte auszuräumen. Zudem sollten sich die Jobcenter bemühen, vermehrt Stellen für Ältere zu akquirieren. Hierbei könnten sie mit den vielfältigen Unterstützungsleistungen, z. B. Förderung mit einem Eingliederungszuschuss, werben, wenn eine Einstellung ohne Förderung nicht möglich erscheint.

Die aufgrund der Prüfung eingeleiteten Aktivitäten der Bundesagentur und des Landesministeriums (z. B. Schulungen usw.) bewerten wir grundsätzlich positiv. Die festgestellten Handlungsbedarfe z. B. die nicht immer zufriedenstellende Datenqualität, müssen jedoch weiterverfolgt und verbessert werden. Erfasste Daten müssen aktuell und zutreffend sein, damit sie Verlässlichkeit bieten. Anderenfalls müssen Integrationsfachkräfte unnötige Zeit in die Sachverhaltsrecherche investieren anstatt Integrationen voranzubringen. Darüber

hinaus sollten die Integrationsfachkräfte stärker als bisher hinterfragen, woran es gelegen hat, wenn keine Integration zustande kam. Bisherige Strategien, die erfolglos blieben, gehören dringend auf den Prüfstand. Wie die Bundesagentur zu Recht darauf hinwies, werden Integrationen schwieriger, wenn sich der Leistungsbezug verfestigt hat. Eine Verfestigung des Leistungsbezuges muss altersunabhängig möglichst immer verhindert werden.

Bei allem muss mehr als bisher bedacht werden, dass der regelhafte Renteneintritt vom Gesetzgeber nach hinten verschoben wurde. Wer also 55 Jahre alt ist, hat noch mehr als ein Jahrzehnt (knapp 12 Jahre) bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze vor sich.

Wir erwarten, dass die Jobcenter ältere Leistungsberechtigte künftig besser als in dieser Prüfung festgestellt vermittlerisch betreuen. Wir werden uns zu gegebener Zeit in einer weiteren Prüfung davon überzeugen. Wir behalten uns auch vor, diese Thematik in unserer Berichterstattung an das Parlament aufzugreifen.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer 4 der Prüfungsmitteilung und die Prüfung insgesamt ab.

Romers

Rammoser