

## 8 Unzureichender Beitrag der Jobcenter gegen die Personalnot an Flughäfen: Fördern und Fordern kommen zu kurz

### Zusammenfassung

*Wegen der Personalnot an den deutschen Flughäfen blieben tausende dringend benötigte Arbeitsplätze unbesetzt. Die Jobcenter vermittelten nur sehr wenigen Arbeitsuchenden erfolgreich eine Tätigkeit am Flughafen. Damit konnten sie nicht zur Entspannung der Situation beitragen.*

*An deutschen Flughäfen herrschte in der Hauptreisezeit des Jahres 2022 akute Personalnot. Diese führte zu erheblichen Störungen des Reiseverkehrs. Es gelang nicht, die offenen Stellen zu besetzen. Der Bundesrechnungshof hat die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter im Umfeld der Flughäfen als unzureichend kritisiert. Obwohl sie Arbeitsuchende mit flughafentypischen Qualifikationen oder Berufserfahrung betreuten, war ihr Handeln wenig erfolgreich, diese in eine Beschäftigung an Flughäfen zu vermitteln. Nur 3 von 309 Vermittlungsvorschlägen führten zu einer Arbeitsaufnahme. Auch Informationsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und Sonderaktionen einzelner Jobcenter zur Personalgewinnung brachten keinen durchschlagenden Erfolg.*

*Gerade bei einem massiven Personalmangel müssen Jobcenter aktiv, engmaschig und bedarfsgerecht beraten und vermitteln. BMAS und Bundesagentur müssen die in der Personalnot an Flughäfen deutlich gewordenen Schwächen konsequent und dauerhaft überwinden.*

### 8.1 Prüfungsfeststellungen

#### Massiver Mangel an Flughafenpersonal in der Hauptreisezeit 2022

An deutschen Flughäfen fehlten in der Hauptreisezeit des Jahres 2022 etwa 7 200 Beschäftigte. Dies führte zu erheblichen Störungen des Reiseverkehrs. Die Folgen waren lange Wartezeiten, Verspätungen, Gepäckverluste sowie zahlreiche Flugstreichungen. Die Luftverkehrswirtschaft hatte u. a. einen vierstelligen Bedarf an Arbeitskräften für die Bodenabfertigungsdienste gemeldet, um die Sommerreisewelle bewältigen zu können. Es gelang dennoch nicht, die zahlreichen offenen Stellen zu besetzen.

## Jobcenter betreuen große Zahl an Arbeitsuchenden

Nach der Statistik der Bundesagentur waren im Juli 2022 bundesweit 2,47 Millionen Menschen arbeitslos. Die Jobcenter betreuten zwei Drittel der Arbeitslosen (1,67 Millionen) und gewährten ihnen Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II, seit 1. Januar 2023 „Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende“). Zu den gesetzlichen Aufgaben der Jobcenter gehört es, Arbeitsuchende zu unterstützen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszuweiten (Grundsatz des „Förderns“). Daneben enthält das Gesetz den Grundsatz des „Forderns“: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen alle Möglichkeiten ausschöpfen, um ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern.

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen oder als zugelassene kommunale Träger organisiert. Gemeinsame Einrichtungen betreiben die Bundesagentur und Kommunen zusammen, zugelassene kommunale Träger betreibt die jeweilige Kommune allein.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung bei Personen mit flughafentypischen Stellengesuchen während der Personalkrise an deutschen Flughäfen in der Hauptreisezeit 2022. Die Jobcenter führten im Juli 2022 bundesweit rund 7 000 solcher Stellengesuche (davon 5 664 Fachkräfte im Bereich Schutz und Sicherheit). Der Bundesrechnungshof bezog aus dem Umfeld von Flughäfen 25 Jobcenter in die Prüfung ein. Daraus ermittelte er eine Zufallsstichprobe.

## Wenige Beratungsgespräche, kaum Bezug zur Situation an Flughäfen

Beratungsgespräche bilden die Basis für die Integrationsarbeit. In über einem Fünftel der Fälle führten die Jobcenter keine Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten, obwohl diese ein flughafentypisches Stellengesuch hatten. In der Hälfte dieser Fälle lag das letzte Beratungsgespräch mehr als 180 Tage zurück. Wenn die Jobcenter mit den Leistungsberechtigten während der Personalkrise ein Gespräch führten, unterließen sie es in jedem zweiten Fall, eine Arbeitsaufnahme am Flughafen anzusprechen.

## Viele Fälle ohne Vermittlungsvorschlag

Die Jobcenter nutzen die Stellengesuche der Leistungsberechtigten, um einen elektronischen Abgleich mit hinterlegten Stellenangeboten durchzuführen und Vermittlungsvorschläge auszugeben. In fast der Hälfte der untersuchten Fälle unterbreiteten die Jobcenter keinen einzigen Vermittlungsvorschlag. Eine Auswertung des Bundesrechnungshofes zeigte, dass es bei zwei Dritteln dieser Fälle zum jeweiligen Prüfungstag hohe Übereinstimmungen zwischen Stellenangeboten und Stellengesuchen gab.

Die Jobcenter gaben insgesamt 309 Vorschläge aus. Davon betrafen lediglich 128 einen flughafentypischen Beruf. Nur 3 der 309 Vermittlungsvorschläge waren erfolgreich. In diesen drei Fällen nahmen Leistungsberechtigte eine Beschäftigung in einem flughafentypischen

Beruf auf. Die Jobcenter besprachen viele Vermittlungsvorschläge weder mit den Leistungsberechtigten noch werteten sie diese auf andere Weise aus.

## Besondere Rahmenbedingungen bei der Stellenbesetzung

Nach Auffassung einiger Regionaldirektionen und Jobcenter erschwerten besondere Rahmenbedingungen der Arbeit an den Flughäfen eine erfolgreiche Vermittlung. Hierzu zählten die Erreichbarkeit mit öffentlichem Personennahverkehr zu Schichtzeiten, geringe Entlohnung oder die Dauer der Zuverlässigkeitsüberprüfung.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes beeinträchtigten auch eigene Verfahrensweisen der einzelnen Jobcenter den Vermittlungserfolg. So sorgten sie nicht ausreichend dafür, dass die Qualifikationsangaben in den Stellengesuchen zutreffend waren oder sie klärten nicht das persönliche Leistungsvermögen. Auch gab es Fälle, in denen die Vermittlungsfachkräfte den Suchradius im Stellengesuch so gering eingestellt hatten, dass der nächste Flughafen nicht mehr davon erfasst war. Zudem griffen Jobcenter Fälle nicht auf, in denen Leistungsberechtigte bereits früher am Flughafen tätig waren oder aktuell dort arbeiteten und ihre Stunden erhöhen wollten. Vorbehalten gegen eine Arbeitsaufnahme am Flughafen gingen sie nicht im Einzelnen nach und versuchten auch nicht aktiv, diese auszuräumen.

## Vermittlungsprobleme bereits zuvor bekannt

Der Bundesrechnungshof weist seit Jahren auf Defizite im Vermittlungsprozess der Jobcenter hin. Die Jobcenter konnten die Mängel trotzdem bislang nicht abstellen. Das BMAS und die Bundesagentur räumten bereits im Prüfungsverfahren ein, dass sich die Feststellungen des Bundesrechnungshofes mit ihren eigenen Erkenntnissen decken. Bestehende Konzepte der Integrationsarbeit würden weiterhin unzureichend umgesetzt. Die Bundesagentur kündigte an, fortbestehende Hindernisse im Vermittlungsprozess konsequent abzubauen, z. B. wolle sie neue Instrumente einsetzen. Auch plane sie, Defizite in verschiedenen (Gesprächs-) Formaten mit den Jobcentern nachzuhalten. Aus Sicht der Bundesagentur bestehe kein Bedarf für weitergehende inhaltliche zentrale Vorgaben für Vermittlung und Beratung. Aufgaben und Prozesse seien geregelt.

## Sonderaktionen und übergreifende Steuerungsmaßnahmen

Der Bundesrechnungshof untersuchte auch spezifische und übergreifende Aktivitäten gegen die Personalnot an den Flughäfen. Die Regionaldirektionen gaben an, dass im Juni 2022 in sieben von zehn Regionen Initiativen zur Personalgewinnung für die Flughäfen begonnen hatten. Fast alle der befragten 25 Jobcenter standen in regelmäßigem Kontakt mit Arbeitgebern an den Flughäfen. Davon hatten 13 Jobcenter ihre Kontakte während der Personalkrise

intensiviert. Die meisten Jobcenter hatten besondere Aktionen (Bewerbertage, Jobmessen oder Informationsveranstaltungen) an Flughäfen durchgeführt.

Die Bundesagentur hat betont, sie habe zur Bewältigung der Personalnot frühzeitig „Führungsaufmerksamkeit“ auf die Situation an den deutschen Flughäfen gelenkt. Die Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte in der Reisebranche sei mithilfe eines Lagebildes (Fragebogen) begleitet worden. Konkrete Handlungsempfehlungen enthielt das Lagebild nicht. Darüber hinaus hätten mit den bereits vorhandenen Dienstleistungsangeboten ausreichend Unterstützungsinstrumente für Arbeitgeber zur Verfügung gestanden.

Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat keine Hinweise auf eigenständige Initiativen des BMAS und Empfehlungen an die Jobcenter zur Bewältigung der Engpasssituation an den deutschen Flughäfen ergeben.

## 8.2 Würdigung

Der Bundesrechnungshof hat die Bemühungen der Jobcenter für unzureichend gehalten. Sie konnten kaum dazu beitragen, den dringlichen Bedarf der Arbeitgeber zu befriedigen. Sogar in der akuten Mangelsituation gelang es nicht, Stellen mit Arbeitsuchenden zu besetzen, selbst wenn sie über einschlägige Berufserfahrungen verfügten.

Die Jobcenter hätten alle Möglichkeiten für eine gezielte, schnelle und bedarfsgerechte Vermittlung nutzen müssen. Dazu wäre es z. B. nötig gewesen, dass die Jobcenter ihre Dateien unverzüglich auf geeignete Leistungsberechtigte sichten, einen „Bewerberpool“ bilden und sofort weitere Schritte einleiten (Beratungsgespräche, Vermittlungsvorschläge usw.). In zügig durchgeführten Gesprächen mit den Leistungsberechtigten hätten sie deren Voraussetzungen für eine Arbeitsaufnahme klären und auf Bedenken reagieren können. Stattdessen hatten viele Leistungsberechtigte mit einem flughafentypischen Stellengesuch schon seit langem kein Beratungsgespräch mehr oder die Arbeit am Flughafen wurde nicht besprochen. Da bei verschiedenen Tätigkeiten keine Ausbildung nötig ist, hätten die Jobcenter weitere Leistungsberechtigte ohne langwierige Qualifizierungsmaßnahmen mobilisieren können. Offenkundige Vermittlungschancen blieben so ungenutzt. Die unbefriedigende Bilanz, dass von 309 unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen nur drei erfolgreich waren, belegt erhebliche Schwächen im Vermittlungsprozess. Den gesetzlichen Auftrag des Förderns und Forderns setzten die Jobcenter nur unzureichend um.

Der Bundesrechnungshof erkennt nicht, dass teilweise erhebliche strukturelle Schwierigkeiten zu überwinden sind, um den Übergang vom Leistungsbezug in stark nachgefragte und fordernde Tätigkeit zu schaffen. Es spricht aber vieles dafür, dass ein schnelleres und konsequenteres Handeln der Jobcenter dazu beigetragen hätte, solche Schwierigkeiten zu überwinden. So hätten schneller Zuverlässigkeitsprüfungen eingeleitet oder Shuttle-Services der Arbeitgeber zu den Flughäfen angeregt werden können.

Die Bundesagentur räumt ein, dass die Mängel auf seit langem bekannten Schwächen beruhen. Gleichwohl kann sie die Ursachen für die Versäumnisse selbst nicht verlässlich benennen. Sie hat in den letzten Jahren Initiativen gegenüber den Jobcentern entwickelt, indem sie Arbeits- und Hilfsmittel herausgegeben, Controllinginstrumente entwickelt, Dialogformate durchgeführt und Schulungen angeboten hat. Das Vermittlungshandeln der Jobcenter insgesamt hat sich aber nicht durchgreifend verbessert.

Bei den örtlichen Aktivitäten der Jobcenter, um Personal an den Flughäfen zu gewinnen, handelte es sich um wenige, regionale Einzelaktionen. Die Maßnahmen der Jobcenter und die Intensivierung der Kontakte zu den Arbeitgebern an den Flughäfen führten nicht zu einer spürbar erhöhten Vermittlungstätigkeit. Hervorzuheben ist, dass die Bundesagentur „Führungsaufmerksamkeit“ auf die Flughäfen gerichtet und damit zu einer verstärkten Wahrnehmung beigetragen hat. Das Lagebild hat die Situation an den Flughäfen und die Zusammenarbeit in den Regionen ausführlich dargestellt. Allerdings hat die Bundesagentur darauf verzichtet, den Jobcentern konkrete Handlungsempfehlungen für ihre Integrations- und Arbeitgeberarbeit sowie Beispiele für erfolgreiche Aktivitäten zu geben. Sie hätte auch ihre Erwartung an die Beratungs- und Vermittlungsintensität in den Jobcentern äußern können. Dies hätte der Bundesrechnungshof auch vom BMAS erwartet.

Das BMAS und die Bundesagentur müssen daher alle Möglichkeiten nutzen, aus der Personalkrise an den deutschen Flughäfen zu lernen. Erfahrungen aus dieser Krise können exemplarisch für künftige und dringliche Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt sein. Aus ihnen könnten sich auch Impulse für die Vermittlungstätigkeit der Agenturen für Arbeit in vergleichbaren Situationen ableiten lassen, die nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes war. Die Bundesagentur muss ihre Anstrengungen zur Qualitätssteigerung bei der Vermittlungstätigkeit generell verstärken. Sie muss den Ursachen der Defizite systematisch nachgehen, kunden- und personalbezogene sowie verfahrensmäßige Hemmnisse identifizieren und ausräumen. Ebenfalls muss sie die Fachaufsicht in den Jobcentern intensivieren und die kurzfristige Reaktionsfähigkeit stärken, z. B. durch zentrale Impulse für Vermittlungsinitiativen. Zudem muss sie ein Reaktionsmuster für Situationen entwickeln, in denen ein besonders dringlicher Bedarf an Vermittlungen besteht. Das BMAS sollte die Bundesagentur dabei unterstützen und eng begleiten.

## 8.3 Stellungnahme

Das BMAS hat mitgeteilt, dass die Prüfungsergebnisse erneut auf strukturelle Qualitätsmängel der Integrationsprozesse in gemeinsamen Einrichtungen hindeuten. Es nehme solche Befunde sehr ernst. Das BMAS habe bereits in einem anderen Zusammenhang die Qualität der Beratung und Betreuung in den gemeinsamen Einrichtungen ins Zentrum eines vertieften Austausches mit der Bundesagentur gesetzt. Ziel seien die strukturelle Verankerung und Aufwertung des Themas Qualität des Integrationsprozesses in der fachaufsichtlichen Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur und BMAS. Hierzu sei ein regelmäßiges Austauschformat etabliert worden mit dem Ziel, gemeinsam die Rahmenbedingungen zum Gelingen des Integrationsprozesses zu überprüfen.

Nach Auffassung des BMAS habe das SGB II in den letzten Jahren einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, den Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Angesichts der konstant hohen Nachfrage nach Arbeitskräften sei die Ursache für Arbeitslosigkeit von Leistungsberechtigten im SGB II zunehmend auf multiple und zum Teil längerfristige Vermittlungshemmnisse zurückzuführen. Sie liege nur bedingt darin begründet, dass passende Stellen fehlen würden. Dies könne auch für Personen mit nachgefragten Qualifikationen gelten. Insofern sehe das BMAS die Jobcenter nur bedingt als vorrangige Akteure an, bei dringlichen Personalmangel-lagen kurzfristig einen wesentlichen Beitrag zur Abhilfe leisten zu können. Aus Sicht des BMAS gelte dies insbesondere, wenn die dringlich zu besetzenden Stellen mit besonderen Anforderungen verbunden seien.

## 8.4 Abschließende Würdigung

Das BMAS hat im Ergebnis die Mängel bestätigt. Die notwendigen Schlüsse und Konsequenzen hat es jedoch noch nicht gezogen.

Die Mängel im Vermittlungsprozess haben grundsätzliche Bedeutung. Der Beitrag der Jobcenter zur Bewältigung der Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt bleibt stark begrenzt, wenn sie nicht hinreichend aktiv, engmaschig und bedarfsgerecht beraten und vermitteln. Aufgrund der Prüfungserkenntnisse geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Schwächen der Beratungs- und Vermittlungstätigkeit so verfestigt sind, dass sie sich selbst unter besonders dringlichen Krisenanforderungen nur schwer überwinden lassen.

Die Mängel sind sowohl dem BMAS als auch der Bundesagentur seit langem bekannt. Dennoch haben sie bisher nicht genug unternommen, um die Qualität der Arbeitsvermittlung in den gemeinsamen Einrichtungen insgesamt zu sichern. Sie haben zwar punktuell nachgesteuert, jedoch nicht die Ursachen grundlegend analysiert.

Die Personalkrise an den deutschen Flughäfen hat das Schlaglicht auf die bestehenden Vermittlungsschwächen geworfen. Dem Bundesrechnungshof sind die vielfältigen Hemmnisse bewusst, die der Vermittlung von Leistungsberechtigten entgegenstehen können. Auch ist ihm bekannt, dass die Jobcenter nicht die einzigen Akteure bei der Überwindung von Mangelsituationen sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Jobcenter konsequent alle Möglichkeiten ausschöpfen müssen, um hierzu ihren Beitrag zu leisten. Sie müssen alle Instrumente nutzen, die ihnen unter den Grundsätzen des Förderns und Forderns zur Verfügung stehen. Nur so kann es gelingen, sowohl die Integration arbeitssuchender Menschen voranzubringen als auch Herausforderungen in Mangelsituationen zu bewältigen. Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen allerdings, dass dies nicht der Fall ist.

Es sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die Vermittlungsleistungen zu verbessern. Diese sollten auf einer systematischen Analyse der Ursachen aufbauen, die die Erfahrungen aus der Personalkrise an den Flughäfen einbeziehen sollte. Daraus abgeleitet müssen das BMAS und die Bundesagentur Ansatzpunkte sowohl für die Intensivierung der Vermittlungsarbeit vor Ort als auch für übergreifende Impulse und Konzepte entwickeln. So muss

sichergestellt werden, dass die Jobcenter – gemeinsam mit anderen Akteuren – auch schnell und wirksam auf dringliche Bedarfsentwicklungen am Arbeitsmarkt reagieren können.