



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung

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

Gz.: VI 3 - 2020 - 0551

13. Februar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	6
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Vermittlungshemmnisse und ihre Auswirkungen auf den Langzeitleistungsbezug	9
1.3	Statistische Daten	10
1.4	Inhalt und Ablauf der Prüfung	11
2	Jobcenter missachteten Beratungspflichten	13
2.1	Ausgangslage	13
2.2	Feststellungen	14
2.3	Würdigung	17
2.4	Stellungnahmen	18
2.5	Abschließende Bewertung	20
3	Jobcenter berücksichtigten Integrationsziele, Handlungsstrategien und Vermittlungshemmnisse unzureichend	21
3.1	Ausgangslage	21
3.2	Feststellungen	22
3.3	Würdigung	23
3.4	Stellungnahmen	24
3.5	Abschließende Bewertung	25
4	Jobcenter förderten zu wenig	26
4.1	Ausgangslage	26
4.2	Feststellungen	27

4.3	Würdigung	28
4.4	Stellungnahmen	28
4.5	Abschließende Bewertung	30
5	Unzureichende Nachhaltung der Bewerbungsbemühungen	31
5.1	Ausgangslage	31
5.2	Feststellungen	32
5.3	Würdigung	33
5.4	Stellungnahmen	34
5.5	Abschließende Bewertung	35
6	Eingeschränkte Umkreissuche und unpassende Stellengesuche	35
6.1	Ausgangslage	35
6.2	Feststellungen	36
6.3	Würdigung	38
6.4	Stellungnahmen	40
6.5	Abschließende Bewertung	41
7	Jobcenter unterstützten gesundheitlich eingeschränkte Langzeitbeziehende ungenügend	43
7.1	Ausgangslage	43
7.2	Feststellungen	43
7.3	Würdigung	44
7.4	Stellungnahmen	46
7.5	Abschließende Bewertung	47

8	Jobcenter betreuen Ältere mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F.- Kennzeichnung unzureichend	48
8.1	Ausgangslage	48
8.2	Feststellungen	48
8.3	Würdigung	49
8.4	Stellungnahmen	50
8.5	Abschließende Bewertung	51
9	Jobcenter nutzten Fähigkeiten und Berufserfahrungen der Leistungsberechtigten zu wenig	52
9.1	Ausgangslage und Feststellungen	52
9.2	Würdigung	54
9.3	Stellungnahmen	56
9.4	Abschließende Bewertung	56
10	Fazit	57
10.1	Stellungnahmen	58
10.2	Abschließende Bewertung	59

Abkürzungsverzeichnis

A

a.F. *alte Fassung*

B

bFM *beschäftigungsorientiertes Fallmanagement*

F

FIS *Führungsinformationssystem*

I

IAB *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*

IFK *Integrationsfachkraft/Integrationsfachkräfte*

O

opDs *operativer Datensatz*

R

Rn. *Randnummer*

S

SGB II *Sozialgesetzbuch Zweites Buch*

SGB III *Sozialgesetzbuch Drittes Buch*

U

Ufa *Unterstützung der Fachaufsicht*

V

VDI *Virtuelle Desktop-Infrastruktur*

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug geprüft.¹ Hierfür hat er bei sieben Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) Erhebungen per VDI-Zugriff durchgeführt. Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Jobcenter berieten Leistungsberechtigte, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II bezogen, unzureichend. So kamen die Integrationsfachkräfte (IFK) ihrer Beratungspflicht nicht oder nur ungenügend nach. Das Bundesministerium sollte in Absprache mit der Bundesagentur Maßnahmen ergreifen, um die Beratung dieser Leistungsberechtigten in den Fokus der Jobcenter zu rücken und um sicherzustellen, dass die IFK die Leistungsberechtigten in regelmäßigen Abständen beraten. Die Bundesagentur will dafür ihre Kennzahlen weiterentwickeln (von „Kundenkontaktdichte“ zur „Beratungsaktivität“) und Musterabfragen zur letzten qualifizierten Beratung bereitstellen oder deren entsprechende Anpassung prüfen. Die Beratung durch die IFK ist eine Kernaufgabe der Jobcenter und Ausgangspunkt für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Beratungsqualität durch die angekündigten Maßnahmen verbessert. (Textziffer 2)
- 0.2 Die IFK erfassten in 13 % der geprüften Fälle keine Handlungsstrategien. Taten sie es doch, so leiteten sie in 24 % keine Abhilfemaßnahmen ein. Sie verfügten nicht über aktuelle Strategien, um den Vermittlungshemmnissen wirksam begegnen könnten. Dies betraf insbesondere gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte. Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass die IFK Vermittlungshemmnisse und Handlungsstrategien aktualisieren und diese fachaufsichtlich nachhalten. Bundesministerium und Bundesagentur haben dazu nach eigenen Angaben im Oktober 2021 eine Initiative zur Verbesserung der Qualität der Integrationsprozesse in den Jobcentern begonnen. Diese umfasse neue Austauschformate, eine risikoorientiertere Fachaufsicht und verschiedene Analysemöglichkeiten zur Personengruppe mit verfestigtem Leistungsbezug. Die Bundesagentur will die Jobcenter zudem beim operativen Risikomanagement unterstützen. Der Bundesrechnungshof hält diese Maßnahmen für geeignet, den bisherigen Defiziten entgegenzuwirken. (Textziffer 3)
- 0.3 Jobcenter förderten zu wenig: 32 % der in die Prüfung einbezogenen Leistungsberechtigten nahmen nicht an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit teil. In Beratungsgesprächen informierten IFK nur allgemein über die Möglichkeit geförderter Eingliederungsmaßnahmen. Eine konkrete Maßnahmeteilnahme war nur selten Gesprächsthema. Zum Abbau von Vermittlungshemmnissen und zur Heranführung an

¹ SGB II-Leistungsbezug seit mindestens vier Jahren. Weitere Erläuterungen zur Zielgruppe sind in Textziffer 1.4 dargestellt.

den Arbeitsmarkt müssen die IFK insbesondere Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug gezielter beraten und mehr fördern. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass es sich um Handlungsoptionen bemühe, die den Umgang mit den Leistungsberechtigten verbessern sollen (z. B. Bundesprogramm rehapro). Aktuell bestehe keine Möglichkeit, Leistungsberechtigte ohne bisherige Maßnahmeteilnahme zu identifizieren. Die Bundesagentur beabsichtige, bis Mitte des Jahres 2023, spätestens im 2. Halbjahr 2023 u. a. eine solche Musterabfrage bereitzustellen. Der Bundesrechnungshof sieht in den dargestellten Maßnahmen einen wichtigen Schritt, Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug gezielter fördern zu können. (Textziffer 4)

- 0.4 Defizite auch beim Fordern: In 35 % der geprüften Fälle fragten IFK nicht nach dem Erfolg der vereinbarten Eigenbemühungen. In 62 % der Fälle hielten sie die ausgegebenen Vermittlungsvorschläge nicht oder nicht vollständig nach. Vereinbarte Bewerbungsbemühungen sind strikter und ausgegebene Vermittlungsvorschläge zeitnah nachzuhalten. Die Bundesagentur will dies mit verschiedenen Maßnahmen gewährleisten. Sie habe dafür eine Checkliste für die Fachaufsicht und Auswertungsmöglichkeiten in einem Fachverfahren weiterentwickelt. Der Bundesrechnungshof sieht die eingeleiteten Maßnahmen als zielführend an, die Mängel zukünftig zu reduzieren. (Textziffer 5)

- 0.5 Unpassende Stellengesuche und eingeschränkte Umkreissuche:

In 15 % der geprüften Fälle passten die Stellengesuche nicht zu den vorliegenden beruflichen Qualifikationen oder zum Gesundheitszustand der Leistungsberechtigten. Die IFK akzeptierten überdies, dass die Leistungsberechtigten nur in unmittelbarem Umfeld zu ihrem Wohnort eine Arbeit suchten. Eine Stellensuche in einem reduzierten Umkreis ist eine Ausnahme und entsprechend zu begründen. Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie prüfe eine IT-Unterstützung, die bei einer Stellensuche in einem reduzierten Umkreis (kleiner 50 km) eine Begründung erforderlich macht. Zur Analyse von Stellengesuchen stünden den Jobcentern verschiedene Musterabfragen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof erkennt die ergriffenen Maßnahmen der Bundesagentur an. Er erwartet, dass die Jobcenter bei der zugesagten Verbesserung der Qualität der Integrationsprozesse auch die Passgenauigkeit von Stellengesuchen in den Blick nehmen. (Textziffer 6)

- 0.6 Wir stellten fest, dass es die IFK nach Vorliegen der ärztlichen Gutachten der Agenturen für Arbeit sehr häufig unterließen, den Integrationsprozess auf der Grundlage der dort getroffenen Feststellungen wieder aufzunehmen bzw. weiterzuführen. Der Bundesrechnungshof hat das Bundesministerium und die Bundesagentur aufgefordert, sicherzustellen, dass Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen – unabhängig von einem ärztlichen Gutachten – wesentlich stärker und individueller unterstützt werden. Ausweislich ihrer Stellungnahme will die Bundesagentur gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte künftig zielführender unterstützen. Neben verständlicheren Zielfragen bei der Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens biete der Ärztliche Dienst Schulungen und eine „sozialmedizinische Beratung“ an. Das

Bundesministerium werde diese Maßnahmen begleiten. Der Bundesrechnungshof regt an, verstärkt über die Beratungsangebote der Ärztlichen Dienste zu informieren. (Textziffer 7)

- 0.7 Zum Prüfungszeitpunkt erhielten ältere Leistungsberechtigte, die nach § 53a Absatz 2 SGB II a.F. nicht mehr als arbeitslos galten, keine regelmäßigen Beratungsgespräche. Zudem stellten wir eine unzureichende Unterstützung der IFK durch fehlende Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit fest. IFK müssen auch ältere Leistungsberechtigte unabhängig vom Status individuell und bedarfsorientiert betreuen. Der Bundesrechnungshof hatte sich wiederholt dafür ausgesprochen § 53a Absatz 2 SGB II a.F. zu ändern bzw. aufzuheben. Seit dem Inkrafttreten des Bürgergeld-Gesetzes am 1. Januar 2023 ist diese Vorschrift aufgehoben. Überdies sei das Bundesministerium dabei zu prüfen, wie die Betreuung und Förderung dieser Personengruppe intensiviert werden könne. Die Bundesagentur plane einen Hinweis in einem Fachverfahren, der die IFK sensibilisieren soll, ältere Leistungsberechtigten weiterhin in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich das Bundesministerium und die Bundesagentur dafür einsetzen, dass die Jobcenter künftig die Rechtsvorschriften ordnungsgemäß anwenden und alle Leistungsberechtigten unabhängig vom jeweiligen Alter bestmöglich betreuen. (Textziffer 8)
- 0.8 63 % der Leistungsberechtigten hatten einen Schul- bzw. 42 % einen Berufsabschluss. Die Hälfte der in die Prüfung einbezogenen Leistungsberechtigten ging in den letzten vier Jahren oder länger einer Beschäftigung nach. Die Jobcenter sollten Potenziale der Leistungsberechtigten deutlich mehr als bisher beachten und für die weitere Integrationsarbeit nutzen. Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen mit dem Bundesrechnungshof überein, dass Berufsabschluss und Berufserfahrung eine wichtige Basis für eine erfolgreiche Integrationsarbeit darstellen. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Jobcenter im Zuge einer verbesserten Qualität der Integrationsprozesse auch die beruflichen Potenziale deutlich mehr aufgreifen und für den Integrationsprozess nutzen. (Textziffer 9)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu stärken und dazu beizutragen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten (§ 1 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Für Personen, die seit mehreren Jahren ununterbrochen Leistungen nach dem SGB II erhalten, ist die Stärkung der Eigenverantwortung und die entsprechende Unterstützung durch die Jobcenter von besonders großer Bedeutung, um den Hilfebezug zu überwinden.

Langzeitleistungsbeziehende sind per gesetzlicher Definition erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren.²

Der Bund und die Länder haben bereits im Jahr 2012 den Handlungsschwerpunkt „Langzeitleistungsbezug“ identifiziert und Initiativen³ angestoßen, um Handlungsansätze zur Unterstützung und Förderung dieser Personen zu entwickeln.

Im Jahr 2020 war die Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug bundesweites Schwerpunktthema. Bund und Länder vereinbarten, dass die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen durch intensive Betreuung, individuelle Beratung und wirksame Förderung verbessert werden müsse. Zugleich müssen vermehrt konkrete Beschäftigungsoptionen angeboten werden.

1.2 Vermittlungshemmnisse und ihre Auswirkungen auf den Langzeitleistungsbezug

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende unterstützt Leistungsbeziehende in unterschiedlichen Lebenslagen. Dazu gehören zum Beispiel Alleinerziehende, kinderreiche Familien oder Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Entsprechend unterschiedlich ist die individuelle Dauer des SGB II-Leistungsbezuges.⁴ Die unterschiedlichsten Gründe – Vermittlungshemmnisse – führen zu einem unterschiedlich langen Verbleib im System der Grundsicherung und erschweren den Übergang in bedarfsdeckende Beschäftigungen.

² Vgl. § 6 Absatz 1 Satz 2 in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II; Abruf unter: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb2_48afkv/BJNR115200010.html.

³ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Langzeitleistungsbeziehende im SGB II. Handlungsansätze zur Unterstützung und Förderung. Ausgewählte Beispiele zur Verringerung von Langzeitleistungsbezug, Stand: Dezember 2013, Seite 2.

⁴ Vgl. Bruckmeier, Kerstin; Hohmeyer, Katrin; Lietzmann, Torsten (2019): Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen, In: IAB-Forum 23. April 2019, <https://www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeufe-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen/>, Abrufdatum: 21. Juni 2021.

Nach einer IAB-Analyse stellen fehlende Schul- und Berufsabschlüsse, Migrationserfahrungen und geringe Deutschkenntnisse, ein höheres Lebensalter (ab 50 Jahre), Krankheit, die Pflege von Angehörigen oder die Betreuung von Kindern Hemmnisse dar, die sich auf den Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II auswirken.⁵ Die Analyse zeigt auch auf, dass ein Großteil der SGB II-Leistungsempfänger multiple Hemmnisse aufweisen.

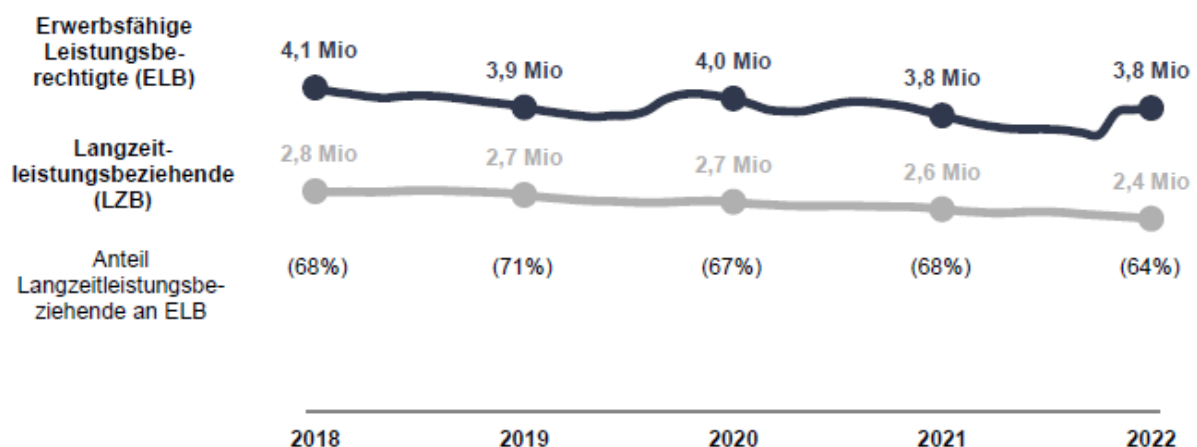
1.3 Statistische Daten

Im August 2022 bezogen bundesweit fast zwei Drittel (63,6 %) der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bereits 21 Monate und länger Leistungen nach dem SGB II.

Im Zeitverlauf entwickelte sich die Anzahl der Leistungsberechtigten, die seit mindestens 21 Monaten hilfsbedürftig waren, wie folgt:

Abbildung 1

Langzeitleistungsbeziehende (Zeitreihe August 2018 – August 2022)



Quelle und Grafik: Bundesagentur für Arbeit, Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Grundsicherung für Arbeitsuchende in Zahlen, Nürnberg, Dezember 2022.

Fast zwei Drittel der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sind Langzeitleistungsbeziehende. Über den gesamten Betrachtungszeitraum (August 2018 bis August 2022) ist die absolute Anzahl der Langzeitleistungsbeziehenden, die seit mindestens 21 Monaten hilfsbedürftig sind, leicht gesunken.

Dagegen steigt die Anzahl der Leistungsberechtigten, die seit vier Jahren und länger im Regelleistungsbezug stehen, seit dem Jahr 2020 kontinuierlich an:

⁵ Vgl. IAB-Kurzbericht; Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung. Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich; Nr. 21/2016; Seite 1.

Tabelle 1

Darstellung der prozentualen Veränderung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen

Monat	Bestand	Veränderung zum Vorjahresmonat in %
Juni 2021	1 728 764	+4,8
Dezember 2020	1 685 200	+4,9
Juni 2020	1 650 274	0,0
Dezember 2019	1 607 209	-3,1
Juni 2019	1 649 512	-3,0
Dezember 2018	1 658 908	-3,7
Juni 2018	1 700 007	-3,9

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen, Langzeitbezieher Zeitreihen, Nürnberg, Dezember 2022.

Die Bundesagentur stellt in Ihrer Veröffentlichung zur Verweildauer im SGB II auch den Bestand an Personen dar, die vier Jahre und länger im Regelleistungsbezug stehen. Demnach bezogen etwas weniger als die Hälfte der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (47,7 %) bereits vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II.⁶

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung. Wir betrachteten dabei die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die

- mindestens seit vier Jahren Leistungen nach dem SGB II bezogen und
- keiner oder nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgingen.⁷

Unser **Fokus** lag auf Personen, die grundsätzlich vermittelbar und ohne gesundheitliche Einschränkungen waren. So haben wir Personen, die der Arbeitsvermittlung wegen § 10 SGB II (z. B. wegen eines Schulbesuchs, Pflege eines Angehörigen usw.) nicht zur Verfügung standen, ausgeschlossen.

Ergänzend betrachteten wir Leistungsberechtigte, bei denen in VerBIS gesundheitliche Einschränkungen dokumentiert waren.

⁶ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Tabellen: Verweildauern im SGB II (Monatszahlen), Nürnberg, Berichtsmonat Juni 2022.

⁷ Für die Fallauswahl werteten wir den operativen Datensatz (opDs) mit Datenstand 29. Februar 2020 aus.

Folgende Konstellationen haben wir in unserer Prüfung als Fälle mit „gesundheitlichen Einschränkungen“ gewertet:

Entweder hatten IFK und leistungsberechtigte Person die gesundheitlichen Einschränkungen bejaht oder nur einer von beiden.⁸

In den Fällen mit „gesundheitlichen Einschränkungen“ war im VerBIS-Profil der Leistungsberechtigten

- im Profiling eine Handlungsstrategie der Nummern 30 bis 36 erfasst (z. B. Leistungsfähigkeit feststellen oder fördern oder gesundheitlich angemessene Beschäftigung realisieren) und/oder
- das Feld: „Es liegen nach Einschätzung des Kunden gesundheitliche Einschränkungen mit Auswirkung auf die Vermittlung vor“ aktiviert und/oder
- der Ärztliche Dienst der Agentur für Arbeit eingeschaltet.⁹

Ziel der Prüfung war es festzustellen, wie die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung die Personengruppe der Leistungsberechtigten mit mindestens vierjährigem Leistungsbezug betreuten und welche Strategien sie entwickelten, um sie aus der Hilfebedürftigkeit zu führen. Wir bezogen sieben Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter A bis G) in unsere Prüfung ein.

Die von uns betrachtete Personengruppe unterschied sich von den gesetzlich definierten Langzeitleistungsbeziehern¹⁰ dahingehend, dass der **SGB II-Leistungsbezug mindestens vier Jahre und länger** andauerte.¹¹

Die zu prüfenden Fälle ermittelten wir nach dem Zufallsprinzip. Wir untersuchten die Datensätze von 387 Leistungsberechtigten, die sich in folgende Kategorien einordnen ließen:

⁸ Wenn im Weiteren Darstellungen zu dieser Kundengruppe erfolgen, ist diese Beschreibung maßgeblich.

⁹ Die Erfassung der gesundheitlichen Einschränkungen in VerBIS haben wir weder in Frage gestellt noch überprüft. Das heißt, wir haben im Weiteren nicht untersucht, ob die Einschätzungen zutreffend waren, dass gesundheitliche Einschränkungen vorlagen. Auch haben wir nicht bewertet, ob und inwieweit diese tatsächlich vermittlungshemmend waren.

¹⁰ Vgl. § 6 Absatz 1 Satz 2 in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II.

¹¹ Im Weiteren nennen wir diese Personengruppe „Leistungsberechtigte“.

Tabelle 2

Übersicht geprüfter Fälle nach ausgewählten Kategorien

Altersgruppe	Gesamtanzahl je Altersgruppe	Gesamtanzahl mit gesundheitlichen Einschränkungen
22 Jahre bis einschließlich 39 Jahre	129	29
40 Jahre bis einschließlich 49 Jahre	102	31
50 Jahre bis einschließlich 59 Jahre	97	42
ab 60 Jahre	59	26

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Wir betrachteten grundsätzlich den Zeitraum Januar 2018 bis einschließlich Februar 2020.¹² Bei den ausgeübten Tätigkeiten der Leistungsberechtigten betrachteten wir jedoch mindestens die letzten vier Jahre und abhängig von der Tätigkeit auch länger (vgl. Textziffer 9).

Die Jobcenter hatten Gelegenheit, die erörterten Feststellungen auszuwerten und sich im Nachgang zu den Sachverhalten zu äußern. Rückmeldungen haben wir bei der Gesamtauswertung der Prüfung berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur. Wir gaben dem Bundesministerium und der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur zu unseren Prüfungsergebnissen.

2 Jobcenter missachteten Beratungspflichten

2.1 Ausgangslage

Gemäß § 1 Absatz 2 Satz 2 SGB II sollen Jobcenter Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen. „Zentrale Aufgabe der Jobcenter ist die Vermittlung von Leistungsberechtigten in Beschäftigung und die Verbesserung ihrer Erwerbschancen.“¹³ Dazu beraten die IFK die Leistungsberechtigten.¹⁴ Art und Umfang richten sich nach dem individuellem Beratungsbedarf (§ 14 Absatz 2 Satz 1 und 3 SGB II). Ob den

¹² Damit die Erhebung nicht durch die Covid-19-Pandemie beeinflusst war, endete der Betrachtungszeitraum grundsätzlich am 29. Februar 2020.

¹³ IAB-Kurzbericht Nr. 23, Seite 2, 19. November 2020.

¹⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit SGB II und SGB III; Seite 5; Stand: 20. März 2017.

Jobcentern die Aufgabe der Integration in eine (sozialversicherungspflichtige) Beschäftigung gelingt, lässt sich u. a. anhand der „Integrationsquote“ messen.¹⁵

Die IFK sind verpflichtet, jedes Beratungsgespräch nachvollziehbar und unter Einhaltung des Datenschutzes in einem Beratungsvermerk zu dokumentieren.

Für unsere Feststellungen sichteten wir im Fachverfahren VerBIS alle dokumentierten Beratungsvermerke der IFK sowie Vermerke aus dem beschäftigungsorientierten Fallmanagement im Betrachtungszeitraum.

2.2 Feststellungen

Von den in die Prüfung einbezogenen 387 Leistungsberechtigten, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II bezogen, hatten im Jahr 2018 58 (15 %) und im Jahr 2019 47 Personen (12 %) keine einzige Beratung erhalten. Nur ein Beratungsgespräch innerhalb von diesen zwei Jahren hatten 30 Leistungsberechtigte (8 %).

In 22 Fällen (6 % von 387) fand weder im Jahr 2018 noch im Jahr 2019 eine Beratung der Leistungsberechtigten statt. Die Integrationsprognosen dieser Leistungsberechtigten waren unterschiedlich und reichten von „marktnah“ bis „nicht festgelegt“.

Tabelle 3

Übersicht zu den erfassten Integrationsprognosen

Integrationsprognose	zum 1. Januar 2018	zum 29. Februar 2020
marktnah	2	2
Zuordnung nicht erforderlich	2	2
nicht marktnah	15	17
nicht festgelegt	3	1

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

In vielen Fällen waren Leistungsberechtigte schon seit langem nicht mehr von den IFK beraten worden. So hatten zum Prüfungszeitpunkt 18 der 387 Leistungsberechtigten (5 %) ihr letztes und vorletztes Beratungsgespräch vor dem Jahr 2018.¹⁶

¹⁵ Vgl. § 5 in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II.

¹⁶ Differenz zu den 22 Leistungsberechtigten: 4 der 22 Leistungsberechtigten hatten weder im Jahr 2018 noch im Jahr 2019 ein Beratungsgespräch, jedoch im Zeitraum 1. Januar bis 29. Februar 2020.

Die folgende Tabelle zeigt die jeweiligen Zeitpunkte der letzten und vorletzten Beratung:

Tabelle 4

Zeitpunkte der letzten und vorletzten Beratungen, wenn beide Gespräche vor dem 1. Januar 2018 lagen

Letzte Beratung vor dem 1. Januar 2018	Vorletzte Beratung vor dem 1. Januar 2018
06.02.2012	09.06.2009
08.02.2013	12.09.2011
22.01.2014	07.05.2013
21.05.2014	31.10.2013
11.08.2015	07.03.2012
22.01.2016	01.10.2015
02.02.2016	20.01.2015
07.04.2016	24.02.2015
12.07.2016	29.04.2016
22.11.2016	19.08.2013
23.11.2016	06.07.2015
13.12.2016	03.02.2014
21.02.2017	15.04.2016
03.05.2017	09.11.2015
09.05.2017	13.04.2016
18.09.2017	04.08.2017
27.09.2017	08.02.2017
22.12.2017	27.05.2016

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Bei diesen Leistungsberechtigten handelte es sich keinesfalls nur um lebensältere oder gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte. Dies zeigt die folgende Übersicht.

Tabelle 5

Übersicht zur Altersstruktur und gesundheitlichen Einschränkungen mit letzter Beratung vor dem Jahr 2018

	22 bis einschließlich 39 Jahre	40 bis einschließlich 49 Jahre	50 bis einschließlich 59 Jahre	Ab 60 Jahre	Gesamt
Anzahl der Leistungsbe- rechtigten ¹⁷	5 (1)	5 (2)	3 (0)	5 (3)	18 (6)

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Darüber hinaus gab es 18 weitere Fälle von den insgesamt 387 Fällen, in denen das letzte Beratungsgespräch zwar innerhalb des Betrachtungszeitraums stattgefunden hatte, das vorletzte jedoch vor dem 1. Januar 2018. Hier reichte die Spannweite bis in das Jahr 2015 zurück.

Nach Jahren differenziert lag das vorletzte Gespräch:

- in 13 der 18 Fällen im Jahr 2017,
- in 4 Fällen im Jahr 2016 und
- in 1 Fall im Jahr 2015.

Beispiel 1

Der Leistungsberechtigte (zum Zeitpunkt der Erhebung 38 Jahre alt) bezog laufend Leistungen nach dem SGB II. Das vorletzte Beratungsgespräch führte die IFK am 12. September 2011 und das letzte Beratungsgespräch am 8. Februar 2013. Das Jobcenter hatte den Leistungsberechtigten seitdem bis zu unseren Erhebungen im 4. Quartal 2020 und damit über sieben Jahre lang nicht beraten.

Beispiel 2

Die IFK führte mit der Leistungsberechtigten das vorletzte Beratungsgespräch am 20. Januar 2015 und das letzte Beratungsgespräch am 2. Februar 2016. Nach dem VerBIS-Lebenslauf war die Leistungsberechtigte seit 1. Juli 2013 sozialversicherungspflichtig in Teilzeit tätig („Berufspraxis“), nach der Einkommensbescheinigung des Arbeitgebers hingegen seit 1. November 2016 geringfügig beschäftigt. Das Jobcenter hatte die Leistungsberechtigte bis zu unseren Erhebungen über vier Jahre nicht beraten.

¹⁷ (Davon mit gesundheitlichen Einschränkungen).

Beispiel 3

Der Leistungsberechtigte (zum Zeitpunkt der Erhebung 42 Jahre alt) bezog laufend Leistungen nach dem SGB II. Das vorletzte Beratungsgespräch führte die IFK am 7. März 2012 und das letzte Beratungsgespräch am 11. August 2015. Das Jobcenter hatte den Leistungsberechtigten mindestens bis zu unseren Erhebungen im 4. Quartal 2020 und damit über fünf Jahre lang nicht beraten.

2.3 Würdigung

Die Bundesagentur beschreibt bereits in ihrem Integrationskonzept, dass das Beratungsgespräch Ausgangspunkt für eine erfolgreiche Integrationsarbeit ist. Gerade in den Fällen, in denen bei den Leistungsberechtigten multiple Vermittlungshemmnisse¹⁸ vorliegen, können sich diese verfestigen und so zu einer andauernden Arbeitslosigkeit und fortgesetztem Leistungsbezug führen. Der Verzicht auf Beratung ist weder durch die geltende Rechtslage gemäß § 14 Absatz 2 SGB II noch durch die eindeutige Weisungslage der Bundesagentur gedeckt. Vor diesem Hintergrund war es unerklärlich, dass in mehr als einem Viertel der geprüften Fälle die IFK ihrer Beratungspflicht nicht oder nur ungenügend nachkamen. Beraten die IFK die Leistungsberechtigten nur einmal jährlich, so ist bereits diese Feststellung besorgniserregend. Beraten sie jedoch kein einziges Mal im Jahr oder unterbleibt die Beratung sogar über mehrere Jahre hinweg, ist dies keinesfalls akzeptabel. In diesem Zusammenhang war nicht verständlich, dass sogar Leistungsberechtigte nicht beraten wurden, deren Integrationsprognose „marktnah“ war. Möglicherweise wurde in diesen Fällen die Chance vergeben, verfestigten Leistungsbezug zu vermeiden. Die Beispiele 1 bis 3 zeigen, dass ein SGB II-Leistungsbezug ohne vermittlerische Betreuung in den Jobcentern möglich ist. Beispiel 2 verdeutlicht vor allem, dass IFK wichtige Informationen zu bestehenden Arbeitsverhältnissen nicht verarbeiteten und Integrationsstrategien veraltet blieben. Die Erreichung der Ziele der Grundsicherung (§ 1 SGB II) scheint damit unmöglich.

Bei Erhebungen berichteten uns die Jobcenter immer wieder, wie wichtig eine vertrauensvolle Basis zwischen IFK und Leistungsberechtigten ist. Dabei blieb offen, wie diese aufgebaut werden soll, wenn Beratungsgespräche nur einmal jährlich oder über Jahre hinweg überhaupt nicht stattfinden. Vielmehr wäre zur Herstellung von Vertrauen und zur gemeinsamen Erarbeitung einer Integrationsstrategie eine regelmäßige Beratung mit in kurzen Abständen wiederkehrenden und aufeinander aufbauenden Beratungsgesprächen nötig gewesen. Betreuen und beraten IFK Leistungsberechtigte nicht engmaschig, nehmen sie einen Betreuungsbruch mit den daraus resultierenden Folgen in Kauf. Unverständlich war auch, warum die IFK auch gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte nicht regelmäßig berieten.

¹⁸ S. dazu Textziffer 1.2.

Uns hat sich die Frage aufgedrängt, ob die bisherigen Vorgaben zu den „Kennzahlen“¹⁹ dazu führen, dass Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug derart aus dem Blick der Jobcenter geraten. In diesem Zusammenhang haben wir geraten zu prüfen, ob der Anreiz für die IFK nicht erhöht werden müsste, Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren. Wir haben vom Bundesministerium und der Bundesagentur erwartet, dass sie sich mit entsprechenden Überlegungen auseinandersetzen und die praktische Umsetzbarkeit prüfen.

Um die Daten der Letztberatung (VerBIS) und die des Langzeitleistungsbezuges (ALLEGRO) zusammenfassend auszuwerten, sollte die Bundesagentur prüfen, ob sie diese Merkmale im operativen Datensatz gemeinsam darstellen kann. Dadurch würde sie eine Auswertungsmöglichkeit (z. B. durch eine opDs-Musterabfrage) für die Fachaufsicht schaffen. Diese kann helfen, Mängel in der Beratungshäufigkeit für diese Personengruppe aufzudecken. Hierbei sollte sie darauf achten, keine „unechten Beratungsvermerke“²⁰ einzubeziehen. Durch diese entsteht für die fachliche Steuerung das falsche Bild einer engmaschigeren Beratung.

Das Bundesministerium sollte in Absprache mit der Bundesagentur Maßnahmen ergreifen, um die Beratung der Leistungsberechtigten in den Fokus der Jobcenter zu rücken und sicherzustellen, dass die IFK die Leistungsberechtigten in regelmäßigen Abständen beraten, zumindest wie in den Kontaktdichtekonzepten vorgegeben. Denkbar wäre die Aufnahme der Thematik in das operative Risikomanagement der Bundesagentur. So könnte sie proaktiv wirkungsvolle Gegenmaßnahmen ergreifen.

Allein auf Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt (§ 16i SGB II) zu setzen, um Leistungsberechtigte, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, am Arbeitsleben teilhaben zu lassen, haben wir als nicht zielführend und mit hohen Kosten verbunden bewertet. Dem Langzeitleistungsbezug sollte vielmehr durch eine enge Betreuung, regelmäßige Gespräche und individuelle Hilfestellungen entgegengetreten werden.

2.4 Stellungnahmen

Das Bundesministerium hat unsere Einschätzung geteilt, dass Integrationsfortschritte mit guter Beratung und Betreuung sowie einem zielführenden und aufeinander aufbauenden Unterstützungsprozess zu erreichen sind. Dazu müssen die Prozesse gut dokumentiert sein. Die von der Bundesagentur dargestellte Weiterentwicklung der Kennzahlen stelle eine wichtige Maßnahme dar, um Mängel in der Beratung und Betreuung besser identifizieren und im Rahmen der Fachaufsicht reagieren zu können. Daneben bliebe die verlaufsbezogene Kundenbetrachtung ein zentrales Instrument, um auf die zielführende Betreuung von Leistungsberechtigten hinzuwirken.

¹⁹ Vgl. § 5 in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II.

²⁰ Die ausschließliche Erfassung von: Terminabsagen; versandte Dokumente; Nachrichten auf dem Anrufbeantworter; versuchte, aber vergebliche Kontaktaufnahmen oder entgegengenommene Unterlagen.

Beratung

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass kein Leistungsberechtigter, auch nicht mit verfestigtem Leistungsbezug, aus dem Blickfeld geraten soll. Die von uns festgestellten Beratungsintervalle entsprächen weder den gesetzlichen Vorgaben noch den Integrationskonzepten der Bundesagentur. Die Bundesagentur hat ebenfalls unsere Auffassung geteilt, dass für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit bei Personen mit verfestigtem Leistungsbezug u. a. der Aufbau eines „Arbeitsbündnisses“ zwischen Leistungsberechtigten und Jobcenter, regelmäßige Beratungsgespräche und bedarfsgerechte Unterstützungsleistungen förderlich sind.

IFK müssten die gesetzlichen Mindestanforderungen zum Zeitpunkt und den Inhalten der Beratungsgespräche berücksichtigen. Kontakt und -häufigkeit seien dabei von den individuellen Integrationsfortschritten und Handlungsbedarfen abhängig. IFK seien darüber hinaus aufgefordert, die Beratungskontakte in VerBIS nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Bundesagentur hat zudem verdeutlicht, sie werde auch weiterhin auf Vorgaben zu Kontaktabständen verzichten. Diese Entscheidung obliege den Jobcentern unter Zuhilfenahme des fachlichen Dialogs zwischen Fach- und Führungskräften vor Ort.

Kennzahlen

In ihrer Stellungnahme hat die Bundesagentur die Auffassung vertreten, dass das Kennzahlensystem im SGB II Personen mit verfestigtem Leistungsbezug hinreichend im Blick behalte. Dennoch müsse die Umsetzung des Zielsystems regelmäßig überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Die Bundesagentur prüfe unseren Vorschlag, den Anreiz für die IFK zu erhöhen, Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Sie werde dem Bundesministerium einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

Um Betreuungsbrüche zu erkennen und diese mit möglichen Ursachen in den Jobcentern vor Ort in Beziehung zu setzen, habe die Bundesagentur die bisherige Kennzahl „Kundenkontaktdichte“ zur Kennzahl „Beratungsaktivität“ weiterentwickelt. Sie erhoffe sich dadurch die Transparenz über die Häufigkeit qualifizierter Beratungskontakte zur gesamten zu betreuenden Personengruppe zu verbessern. Es solle eine kontinuierliche Beratung sichergestellt und Betreuungsabbrüche vermieden werden. Die neue Kennzahl umfasse alle Personen, unabhängig von ihrem Status (z. B. „arbeitslos“, „nicht gesetzt“) und bilde ausschließlich Beratungsvermerke der IFK oder des bFM in der Ausprägung persönlich, telefonisch und per Video ab. Dies solle gewährleisten, dass nur qualifizierte Beratungsgespräche erfasst werden.

opDs-Musterabfragen

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass die Jobcenter aufgrund diverser verpflichtender Musterabfragen (z. B. „3_101 Dauer des Leistungsbezuges“) den Kundenbestand bereits jetzt u. a. nach der Dauer des Leistungsbezuges auszuwerten haben. Die Bundesagentur

prüfe, ob bei der opDs-Musterabfrage "3_102 Analyse der Kunden nach Dauer des Leistungsbezugs" ein Merkmal zur letzten qualifizierten Beratung integriert werden könne. Ergänzend beabsichtige die Bundesagentur im II. Quartal 2022 eine neue Musterabfrage „Unterstützung der Betreuungsaktivität“ anzubieten. Diese Abfrage könne diejenigen Datensätze identifizieren, bei denen der letzte Beratungskontakt längere Zeit zurück liegt oder ein Betreuungsabbruch droht. Perspektivisch sollen zusätzliche Attribute im opDs dazu beitragen, Leistungsberechtigte zu identifizieren, bei denen eine Kontaktaufnahme angezeigt sei. Die Bundesagentur hat uns am 30. Januar 2023 ergänzend mitgeteilt, mit der angekündigten opDs-Musterabfrage „Unterstützung der Betreuungsaktivität“ sei im I. Quartal 2023 zu rechnen.

Beispielfälle

Die Bundesagentur hat angegeben, dass die Beispielfälle 2 und 3 zutreffen. Jobcenter und Regionaldirektion seien unseren Feststellungen fachaufsichtlich nachgegangen.

2.5 Abschließende Bewertung

Das Bundesministerium und die Bundesagentur teilen unsere Einschätzung, dass die Leistungsberechtigten in regelmäßigen Abständen beraten werden müssen. Allerdings haben die Jobcenter immer wieder Schwierigkeiten, Kontaktdichten einzuhalten. Zuletzt bemängelte dies die Interne Revision der Bundesagentur.²¹ Die Beanstandungen der Internen Revision bestätigen unsere Prüfungsfeststellungen

Zur Identifizierung von Betreuungsbrüchen und um diese mit den möglichen Ursachen in den Jobcentern vor Ort in Beziehung zu setzen, nutzt die Bundesagentur nunmehr die weiterentwickelte Kennzahl „Beratungsaktivität“. So können die Jobcenter mit dieser z. B. die Anzahl an Beratungen mit der Integrationsprognose in Beziehung setzen.²² Die Bundesagentur griff mit der Weiterentwicklung der Kennzahlen unsere Forderungen auf.

Erhalten die Jobcenter durch Kennzahlen Informationen über Beratungshäufigkeiten und über mögliche Betreuungsbrüche, kann dies zu einer verbesserten Beratungsaktivität für Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug führen. Wir erwarten, dass die Beratung als Kernaufgabe der Jobcenter durch die neue Kennzahl einen höheren Stellenwert erlangt. Darin sehen wir eine wesentliche Voraussetzung für eine bessere und damit erfolgreichere Integrationsarbeit durch die IFK.

Auch die verpflichtende Bereitstellung und Anpassung verschiedener opDs-Musterabfragen und die damit einhergehende Analyse des Kundenbestandes kann dazu beitragen, dass die

²¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Revisionsbericht: Vertikale Revision im 1. Halbjahr 2021, Juni 2022, Seite 8.

²² Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Neuigkeiten zum Thema „Chancengleichheit von Frauen und Männer am Arbeitsmarkt; August 2021, Seite 3.

Jobcenter ihre Betreuungsaktivitäten verstärken. Die Bundesagentur teilte uns mit, dass mit der angekündigten opDs-Musterabfrage im I. Quartal 2023 zu rechnen sei. Wir bitten sicherzustellen, dass der Zeithorizont zur Veröffentlichung eingehalten wird.

Wir begrüßen überdies, dass die Bundesagentur einen konkreten Vorschlag entwickeln will, wie im Rahmen des Kennzahlensystems der Anreiz für die IFK erhöht werden kann, Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug an den Arbeitsmarkt heranzuführen.

Wir bewerten die beschriebenen Maßnahmen als Schritte in die richtige Richtung. Ob und wie sie wirken und ob sie tatsächlich zu einer verbesserten Kontaktdichte bei Leistungsberechtigtem mit verfestigten Leistungsbezug führen, bleibt abzuwarten. Wir werden dieser Frage bei künftigen Prüfungen nachgehen.

Wir schließen die Textziffer ab.

3 Jobcenter berücksichtigten Integrationsziele, Handlungsstrategien und Vermittlungshemmnisse unzureichend

3.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur hat mit dem 4-Phasen-Modell²³ verbindliche Regelungen und Standards für die Vermittlungsarbeit zur Verfügung gestellt. Die IFK und die Leistungsberechtigten durchlaufen darin gemeinsam verschiedene Phasen. Im Profiling (erste Phase) erarbeiten sie die Stärken und Schwächen der Leistungsberechtigten. Diese stellen die Grundlage für den weiteren Vermittlungsprozess dar. Im Weiteren wird dieser Prozess an einem Integrationsziel ausgerichtet (zweite Phase) und mit möglichen Aktivitäten zur Förderung und einer zeitlichen Vorgabe als weitere Handlungsstrategie ergänzt (dritte Phase). Letztendlich sollen IFK und Leistungsberechtigte eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, in der die für eine Eingliederung erforderlichen Leistungen so konkret wie möglich vereinbart werden, wie konkrete Maßnahmen und Förderungen durch das Jobcenter sowie die von den Leistungsberechtigten erwarteten Aktivitäten (vierte Phase). Die Eingliederungsvereinbarung bildet die Grundlage zur Umsetzung und Nachhaltung der vereinbarten Vorgehensweise.

²³ Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III); Stand: 20. März 2017.

3.2 Feststellungen

Integrationsziele

In 56 % der geprüften Fälle (216 von 387) hatte die IFK in VerBIS als Integrationsziel für die Leistungsberechtigten „Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt lokal“ festgelegt. In 9 % der Fälle (35 von 387) war kein Integrationsziel bestimmt.

In weiteren Fällen gab es die folgenden Zielfestlegungen: „Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt überregional“, „Aufnahme Mini-Jobs, Midi-Jobs, kurzfristige Beschäftigung“, „Stabilisierung bestehender Beschäftigung/Selbstständigkeit“, „Aufnahme Tätigkeit jenseits 1. Arbeitsmarkt“ und „Aufnahme schulische Ausbildung / Studium“. Die folgende Übersicht stellt die Anzahl der Leistungsberechtigten und deren Integrationsziele dar:

Tabelle 6

Übersicht zu den festgelegten Integrationszielen der Leistungsberechtigten

	Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt lokal	Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt überregional	Aufnahme Mini-Jobs, Midi-Jobs, kurzfristige Beschäftigung	Stabilisierung bestehender Beschäftigung/Selbstständigkeit	Aufnahme Tätigkeit jenseits 1. Arbeitsmarkt	Aufnahme schulische Ausbildung / Studium	„Ziellos“/ ohne Ziel
Anzahl der Leistungsberechtigten ²⁴	214 (57)	2 (0)	45 (19)	25 (4)	65 (33)	1 (1)	35 (14)

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Handlungsstrategien

Aktuelle Handlungsstrategien fehlten in 50 der 387 Fälle (13 %). Entweder gab es keine Handlungsstrategien oder die von den IFK erfassten Strategien waren bereits abgelaufen und damit ungültig.

Beispiel 4

Die IFK erfasste im Profiling des Leistungsberechtigten weder Vermittlungshemmnisse noch Handlungsstrategien, obwohl mindestens seit Oktober 2017 gesundheitliche Einschränkungen vorlagen. Darüber hinaus unterließ die IFK die Dokumentation eines Integrationsziels.

²⁴ (davon mit gesundheitlichen Einschränkungen).

In einigen Fällen konnten wir nicht feststellen, ob im Betrachtungszeitraum gültige Handlungsstrategien vorgelegen hatten. In diesen Fällen lag der Beginn der Handlungsstrategien erst nach dem Betrachtungszeitraum.

Bei den Leistungsberechtigten mit gesundheitlichen Einschränkungen erfassten die IFK in knapp einem Fünftel der Fälle (19 %, 24 von 128 Fällen) entweder keine Handlungsstrategien oder diese waren bereits abgelaufen.

Vermittlungshemmnisse

Obwohl es sich bei dem in die Prüfung einbezogenen Personenkreis um Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug handelte, hatten die IFK in 62 der 387 Fälle (16 %) keine Vermittlungshemmnisse im Profiling erfasst.²⁵ Bei den Leistungsberechtigten mit gesundheitlichen Einschränkungen betraf dies 13 % der Fälle, in denen keine Vermittlungshemmnisse hinterlegt waren.

Beispiel 5

Im Profiling des Leistungsberechtigten dokumentierte die IFK als Handlungsstrategie „Vermittlung“ und als Handlungsbedarf (Vermittlungshemmnis) „keiner“. Als Beginn war der 1. Dezember 2018 erfasst, das Ende war offen.

Lagen sowohl Vermittlungshemmnisse als auch gültige Handlungsstrategien vor, so leiteten die IFK in knapp einem Viertel der Fälle (24 %, 70 von 289) keine Schritte ein, um die Vermittlungshemmnisse zu beseitigen.

Bei den gesundheitlich eingeschränkten Leistungsberechtigten betraf dies mehr als ein Drittel der Fälle (34 %, 32 von 95 Fällen).

3.3 Würdigung

In über 50 % der geprüften Fälle (216 von 387) verfolgte der Integrationsprozess die Aufnahme einer Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die IFK Vermittlungshemmnisse erkennen und mit gezielten Maßnahmen bestmöglich beseitigen. Im Beispiel 5 dokumentierte die IFK zwar im Dezember 2018 eine Handlungsstrategie, stellte dazu jedoch kein Vermittlungshemmnis fest. An dieser Stelle bleibt es unklar, welche Unterstützungsleistungen ergriffen werden sollten, um den Leistungsberechtigten zu integrieren. Zudem war fraglich, wie die Jobcenter den Integrationsprozess zielgerichtet steuern wollen, wenn sie in knapp einem Viertel der Fälle keine Schritte einleiteten, um z. T. multiple

²⁵ Z. B. Berufserfahrung; Arbeits- und Sozialverhalten; vermittlungsrelevante gesundheitliche Einschränkungen.

Vermittlungshemmnisse abzubauen. Die Integration in den 1. Arbeitsmarkt dürfte mit diesem Vorgehen in weite Ferne rücken. Bei den gesundheitlich eingeschränkten Leistungsberechtigten waren es sogar mehr als ein Drittel der geprüften Fälle, in denen die IFK keine Anstrengungen unternahmen, um Hemmnisse abzubauen. IFK und Leistungsberechtigte müssen in diesen Fällen daher vor allem prüfen, ob und wie sie den gesundheitlichen Handlungsbedarf überwinden, damit eine Eingliederung gelingt. Beispiel 4 zeigt deutlich auf, dass die IFK die vorliegenden gesundheitlichen Einschränkungen nicht als Vermittlungshemmnis erkannte und deshalb auch keine Maßnahmen zur Beseitigung einleitete. Die Integrationsstrategie der IFK war daher in Frage zu stellen, zumal der Integrationsprozess an keinem Ziel ausgerichtet war.

Wir haben es zudem als nicht akzeptabel angesehen, dass die Jobcenter für 35 Leistungsberechtigte (9 %) kein Integrationsziel festgelegt hatten. Dies widerspricht den Vorgaben der Bundesagentur in ihrem 4-Phasen-Modell. Eine ziellose Integrationsarbeit kann gerade Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug nicht effektiv und dauerhaft aus der Hilfebedürftigkeit führen. Im Gegenteil: „Planlose“ Maßnahmen können die Situation verschlechtern und den Leistungsbezug verstetigen.

Reden IFK und Leistungsberechtigte nicht miteinander, kann eine Stärken- und Schwächenanalyse nicht stattfinden. So können die IFK Vermittlungshemmnisse und Handlungsstrategien nicht erkennen bzw. nicht aktualisieren und auch keine Integrationsziele festlegen. Der individuelle Integrationsprozess kann an den Bedürfnissen des Leistungsberechtigten vorbei gehen und falsche Schwerpunkte setzen. Ohne Beratungskennntnisse fehlen den IFK wesentliche Informationen, um die Vermittlungshemmnisse systematisch abbauen zu können. Der gesamte Eingliederungsprozess wird dadurch behindert. Es besteht die große Gefahr, dass dadurch Leistungsberechtigte dauerhaft im Leistungsbezug verbleiben.

Wir haben daher gefordert sicherzustellen, dass sich der Integrationsprozess an einem realistischen Integrationsziel orientiert und die IFK Vermittlungshemmnisse sowie Handlungsstrategien der Leistungsberechtigten regelmäßig prüfen und aktualisieren. Hierzu sind regelmäßige Kontakte mit den Leistungsberechtigten erforderlich. Soweit möglich, sollten Vermittlungshemmnisse passgenau abgebaut und beseitigt werden. Dies sollte durch fachaufsichtliche Maßnahmen nachgehalten werden.

3.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass sich der Integrationsprozess an einem realistischen Ziel orientieren soll. Dazu müssten die IFK Vermittlungshemmnisse und Handlungsstrategien regelmäßig überprüfen und aktualisieren. Ferner seien regelmäßige Kontakte mit den Leistungsberechtigten erforderlich, damit Vermittlungshemmnisse passgenau abgebaut und beseitigt werden können. Dies sei durch fachaufsichtliche Maßnahmen nachzuhalten.

Die Bundesagentur hat ferner eingeräumt, dass unsere Feststellungen Mängel in der Umsetzung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit aufzeigten. Bundesministerium und Bundesagentur hätten daher im Oktober 2021 eine Initiative zur Verbesserung der Qualität der Integrationsprozesse in den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung begonnen. Die Umsetzung eines zielgerichteten Integrationsprozesses werde in den Austauschformaten zur Ebenen übergreifenden verlaufsbezogenen Betrachtung von Kundenprozessen aufgegriffen. Die Weisung „Verlaufsbezogene Betrachtungen als Methode der Qualitätssicherung“ habe die Bundesagentur am 19. November 2021 veröffentlicht. Die Jobcenter führten monatliche Fallbewertungen durch und gestalteten den Dialogprozess (z. B. Ursachenanalyse oder Nachhaltung) in ihren Dienststellen. Gegenstand der Fachaufsicht solle künftig sein, dass IFK Vermittlungshemmnisse und Handlungsstrategien regelmäßig oder anlassbezogen prüfen und ggf. aktualisieren.

Die Bundesagentur prüfe zudem, ob Auswertungsmöglichkeiten nach Handlungsstrategien in zentrale Controlling Berichtssysteme übernommen werden können.

Die Bundesagentur hat zudem angegeben, dass sie die Jobcenter beim operativen Risikomanagement unterstütze. Dafür habe sie mehrere datengestützte Erkenntnisquellen zum operativen Risikothema „Rechtssicherer und zielführender Integrationsprozess SGB II/SGB III“ in einer gemeinsamen Übersicht zusammengefasst. Eine Veröffentlichung sei erstmalig zum Dezember 2021 im FIS der Bundesagentur erfolgt. Die Auswertungen unterstütze die Dienststellen bei der Identifizierung von operativen Risiken und fördere die Transparenz und den Austausch ebenenübergreifend.

3.5 Abschließende Bewertung

Die Interne Revision der Bundesagentur überprüfte die bewerberorientierte Integrationsarbeit des Jahres 2021. Sie kam in ihren Revisionsberichten ebenfalls zu dem Schluss, dass die IFK festgestellte Handlungserfordernisse in 65 % der Fälle nicht aufgegriffen bzw. nicht bearbeitet hatten.²⁶ Dies bestätigt unsere Feststellungen und den dringenden Handlungsbedarf.

Die Bundesagentur hat die von uns festgestellten Mängel in der Umsetzung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit eingeräumt. Darüber hinaus teilt sie unsere Erwartungen an einen zielführenden Integrationsprozess.

Wir erkennen an, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur zwischenzeitlich eine Initiative zur Verbesserung der Qualität der Integrationsprozesse in den Jobcentern gestartet haben. Die Austauschformate zur Ebenen übergreifenden verlaufsbezogenen Betrachtung von Kundenprozessen halten wir für zielführend.

²⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Revisionsbericht: Vertikale Revision im 1. Halbjahr 2021, Juni 2022, Seite 8.

Die fachaufsichtliche Begleitung sehen wir ebenfalls als ein zentrales Element, um die festgestellten Mängel abzustellen. Die Fachaufsicht dient der Identifizierung und Vermeidung von Fehlern. Zielsetzung sollte die Sicherstellung einer rechtmäßigen und wirksamen Leistungserbringung, die Behebung von Fehlerschwerpunkten sowie die Ableitung von qualitätssteigernden Maßnahmen aus den gewonnenen Erkenntnissen sein.

Nach unserer Einschätzung könnte eine Ergänzung der zentralen Controlling Berichtssysteme um Auswertungsmöglichkeiten nach Handlungsstrategien zu einer deutlichen Verbesserung des Vermittlungshandelns führen. Führungskräfte könnten zudem Unzulänglichkeiten leichter erkennen.

Neben Erkenntnisquellen, wie z. B. Erkenntnisse aus der Fachaufsicht und aus der verlaufsbezogenen Betrachtung von Kundenprozessen, liefern auch Kennzahlen und Datenanalysen Hinweise für Potenziale zur Qualitätsverbesserung. Dazu gehören auch Erkenntnisquellen wie unsere Prüfungsmitteilungen. Wir begrüßen, dass die Bundesagentur diese Datenquellen nutzt und sie in einer Übersicht zusammenführt. Diese soll den Prozess des operativen Risikomanagements unterstützen.²⁷

Fehlende Integrationsziele, fortbestehende Vermittlungshemmnisse oder fehlende bzw. ungültige Handlungsstrategien wirken sich negativ auf den Vermittlungsprozess aus. Diese Defizite müssen unbedingt ausgeräumt werden. Austauschformate, eine risikoorientiertere Fachaufsicht und Datenübersichten im operativen Risikomanagement können hierbei hilfreich sein.

Wir erwarten, dass die Bundesagentur die Umsetzung der Maßnahmen in den Jobcentern im Blick behält und ggf. richtungsweisend bzw. steuernd eingreift. Dies werden wir beobachten.

Wir schließen die Textziffer der Prüfungsmitteilung damit ab.

4 Jobcenter förderten zu wenig

4.1 Ausgangslage

Die Jobcenter sollen Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit unterstützen. Hierfür haben sie unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen zu erbringen (§ 14 Absatz 1 und 4 SGB II). Vorrangig sollen die Jobcenter die Maßnahmen einsetzen, die unmittelbar die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen (§ 3 Absatz 1 Satz 3 SGB II). Nach § 16 SGB II können die Jobcenter Leistungsberechtigte durch

²⁷ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Information 202112002 vom 14. Dezember 2021 – Bereitstellung Datenübersicht zu operativen Risikothemen.

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik fördern, sofern dies für den Integrationsprozess notwendig ist. Hierzu zählen z. B. Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, die Förderung von Arbeitsverhältnissen nach § 16e SGB II und § 16i SGB II, Maßnahmen beim Arbeitgeber und beim Träger nach § 45 SGB III sowie die Förderung beruflicher Weiterbildungen nach § 81 SGB III.

Wir prüften, ob die IFK in Beratungsgesprächen Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit thematisierten oder die Leistungsberechtigten im Betrachtungszeitraum mit Förderinstrumenten unterstützten bzw. den Maßnahmen zuwiesen. Im Weiteren untersuchten wir, ob die Leistungsberechtigten im Betrachtungszeitraum eine Fördermaßnahme bzw. ein Förderinstrument nach den Eintragungen im VerBIS-Lebenslauf begonnen hatten.

Schließlich prüften wir auch, ob in (qualifizierten) Beratungsgesprächen Förderinstrumente innerhalb des Betrachtungszeitraums von den IFK angeboten worden waren.

4.2 Feststellungen

In 52 % der Fälle (201 von 387) hatten die IFK in VerBIS unter „Maßnahmen/Leistungen“ bei den Leistungsberechtigten im Betrachtungszeitraum nichts eingetragen.

Bei 55 % der Leistungsberechtigten war im VerBIS-Lebenslauf nicht vermerkt, ob sie Fördermaßnahmen begonnen oder absolviert hatten.

In 45 % der Fälle (175 von 387) hatten die IFK den Leistungsberechtigten in Beratungsgesprächen keine Angebote unterbreitet. In weiteren 15 % (57 von 387 Fällen) beschränkten sich die IFK darauf, Leistungsberechtigte allgemein darüber zu informieren, dass sie ggf. auch mit Eingliederungsmaßnahmen gefördert werden könnten. Konkrete Maßnahmeteilnahmen besprachen sie in diesen Fällen nicht.

Werden die drei vorgenannten Feststellungen zusammen betrachtet, so gab es in knapp einem Drittel der geprüften Fälle (32 %, 124 von 387) weder Eintragungen im Reiter „Maßnahmen/Leistungen“, noch im VerBIS-Lebenslauf, noch wurden den Leistungsberechtigten Förderinstrumente in Beratungsgesprächen angeboten. In 64 % dieser Fälle (79 von 124) war als Integrationsziel die „Aufnahme einer Beschäftigung“ eingetragen. In knapp drei Viertel der Fälle (73 %, 90 von 124) war mindestens ein Vermittlungshemmnis dokumentiert, welches durch eine Maßnahme bestmöglich beseitigt werden sollte.

Beispiel 6

Die IFK erfasste als Integrationsziel die „Beschäftigungsaufnahme am 1. Arbeitsmarkt lokal“. Des Weiteren erfasste sie Vermittlungshemmnisse, die einer zügigen Integration entgegenstanden. Trotz dieser Hemmnisse besprach die IFK mit dem Leistungsberechtigten weder Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit, noch wies sie ihn Maßnahmen zu.

4.3 Würdigung

Die IFK sind verpflichtet, Leistungsberechtigte umfassend zu unterstützen, damit die Eingliederung in Arbeit gelingen kann. Tun sie dies nicht, missachten sie den Grundsatz des Förderns. Es war nicht nachvollziehbar, dass in knapp einem Drittel der Fälle den Leistungsberechtigten weder Angebote unterbreitet noch diese mit Maßnahmen unterstützt wurden. Die IFK unterließen für diese Personengruppe, die bereits seit vier Jahren und länger Leistungen nach dem SGB II bezieht, unterstützende Integrationsarbeit. Unter diesen Voraussetzungen mindern sich die Integrationschancen der Leistungsberechtigten erheblich. Es droht ein weiter andauernder Leistungsbezug und Verbleib in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Mehr als zwei Drittel der Leistungsberechtigten hatten als Integrationsziel eine Beschäftigungsaufnahme. Wir haben es für inakzeptabel gehalten, wenn IFK Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ungenutzt ließen und damit die Eingliederung in Arbeit massiv behinderten. Zudem haben wir beanstandet, dass die Integrationsstrategien nicht plausibel waren und dies eine Integration in den 1. Arbeitsmarkt behindert.

Beeinträchtigen oder verhindern Vermittlungshemmnisse die Integration, muss versucht werden, diese abzubauen. Eine Alltagsstruktur oder eine externe Hilfestellung hätten dazu beitragen können, multiple Hemmnisse kontinuierlich abzubauen – jedoch alles in Abhängigkeit vom jeweiligen Vermittlungshemmnis. Denn Leistungsberechtigte sollten nur mit passgenauen Maßnahmen gefördert werden.

Ohne die Aktivierung der Leistungsberechtigten mit einhergehendem Abbau von Vermittlungshemmnissen können die IFK die Leistungsberechtigten weder an den Arbeitsmarkt heranzuführen noch integrieren und damit auch das vereinbarte Integrationsziel nicht erreichen.

Beraten die IFK die Leistungsberechtigten ausschließlich allgemein zu Eingliederungsmaßnahmen und setzen diese anschließend nicht konkret um, müssen sie die Gründe hierfür dokumentieren. Eine bloße Erwähnung, dass es Eingliederungsmaßnahmen gibt, war weder zielgerichtet noch effizient. Vielmehr wäre für den Einzelfall zu klären gewesen, ob eine Maßnahme bereits in Betracht kommt und wenn ja, welche.

Wir haben die Erwartung geäußert, dass die Jobcenter den Grundsatz des Förderns wieder stärker beachten und vor allem bei dieser Personengruppe passgenau und bedarfsorientiert anwenden.

4.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur und das Bundesministerium wollen dem Eindruck entgegenreten, die IFK würden Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ungenutzt lassen und damit die Eingliederung in Arbeit „massiv behindern“. Diese Formulierung würde ein zielgerichtetes Handeln der IFK zur Vermeidung von Maßnahmeeintritten oder Arbeitsaufnahmen unterstellen. Dafür gebe es keine Hinweise. Die Bundesagentur hat bestätigt, dass die Jobcenter den

Grundsatz des Förderns beachten und passgenau anwenden müssen. Ebenfalls hat sie unsere Auffassung geteilt, dass eine unverzügliche Aktivierung unter Nutzung der erforderlichen Unterstützungsmöglichkeiten erfolgen soll. Dies wirke dem verfestigten Leistungsbezug entgegen. Beim Einsatz von Maßnahmen zur aktiven Arbeitsförderung sei zu prüfen, ob diese erforderlich und zweckmäßig sind und die Leistungsberechtigten die individuellen Fördervoraussetzungen erfüllen.

Die Bundesagentur habe den IFK mit dem Produkteinsatzkatalog bereits Hilfestellungen gegeben. Dies versetze sie in die Lage, passende Maßnahmen zu den entsprechenden Handlungsstrategien auszuwählen. Diese Informationen erhielten IFK kontextbezogen im IT-Fachverfahren.

Die Bundesagentur hat darauf hingewiesen, dass physische und psychische Beeinträchtigungen, Orientierungsphasen oder Phasen der persönlichen Stabilisierung dazu führen können, dass IFK nicht allen Leistungsberechtigten sofort eine Eingliederungsmaßnahme anbieten können. Auch könnten allein mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik komplexe Vermittlungshemmnisse nicht immer direkt abgebaut werden. Insofern seien, nach Rückmeldung der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter, flankierende Länderprogramme oder kommunale Leistungen (§ 16a SGB II) notwendig. Passende Maßnahmen richteten sich zuletzt auch nach den regionalen Angeboten.

Die Bundesagentur hat vorgetragen, sie habe verschiedene Initiativen eingeleitet, um die trägerübergreifende Kooperation in den Sozialräumen zu vertiefen bzw. zu professionalisieren. Dazu zählten die Bildung von Schwerpunktregionen für Langzeitarbeitslose, Jugendberufsagenturen und Modellansätze zur Verzahnung von Arbeits- und Gesundheitsförderung. Die Verzahnung der Träger ermögliche bedarfsgerechte und auskömmliche Unterstützungsangebote. Dadurch könne die Integrationsarbeit mit den Leistungsberechtigten besser unterstützt werden.

Aktuell bestehe im opDs keine Möglichkeit, Leistungsberechtigte ohne bisherige Maßnahmenteilnahme zu identifizieren. Um die Jobcenter zu unterstützen, werde die Bundesagentur eine Musterabfrage bis Ende des Jahres 2022 zur Verfügung stellen. Ziel sei die Identifikation von Leistungsberechtigten, die seit längerer Zeit keine Maßnahmen durchlaufen haben. Die Bundesagentur verlängere zudem eine Weisung, mit der die Jobcenter verbindliche Musterabfragen zur Analyse von Handlungsstrategien zu nutzen haben. Zwischenzeitlich habe die Bundesagentur auch die Checkliste in der Ufa-Kleinlösung zur Eingliederungsvereinbarung überarbeitet. Sie greife u. a. Fragen zum Fördern auf und erfülle deshalb Teile dessen, was die örtliche Fachaufsicht im Hinblick auf die Angebote von Eingliederungsleistungen zu prüfen habe. Die Checkliste soll noch im 1. Halbjahr 2022 die bisherige ersetzen. Die Bundesagentur hat uns ergänzend mitgeteilt, dass sie die Musterabfrage „Identifikation von Kundinnen und Kunden, die seit langer Zeit keine Maßnahme durchlaufen haben“ bis Mitte des Jahres 2023, spätestens im 2. Halbjahr 2023 den Jobcentern zur Verfügung stellen wird. Die Checkliste zur Eingliederungsvereinbarung sei bereits überarbeitet. Auf Grund der geänderten Gesetzeslage im SGB II (Bürgergeld ab dem 1. Januar 2023) und den damit einhergehenden Änderungen ab dem 1. Juli 2023 (Kooperationsplan statt Eingliederungsvereinbarung) werde

sie diese Checkliste nicht mehr bereitstellen. Die Bundesagentur prüfe, ob der Kooperationsplan in die geplante Checkliste zum Integrationsprozess im SGB II einbezogen werden könne.

Das Bundesministerium bemühe sich um Handlungsoptionen der Jobcenter, die den Umgang mit den Leistungsberechtigten verbessern sollen. Dazu gehöre z. B. das Teilhabechancengesetz. Dadurch sei eine bedeutende Lücke in der Förderung von Personen im verfestigten Leistungsbezug geschlossen worden. Andere Initiativen stellen die Beratung und die rechtskreisübergreifende Betreuung in den Vordergrund (z. B. Netzwerke ABC oder das Bundesprogramm rehapro).

4.5 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur bestätigt unsere Auffassung, dass die Jobcenter gehalten sind, den Grundsatz des Förderns beachten und passgenau anzuwenden. Dabei haben sie die individuellen Lebensumstände der jeweiligen Leistungsberechtigten zu beachten. Die Bundesagentur führt an, dass eben diese Umstände dazu führen können, dass nicht allen Leistungsberechtigten sofort eine Eingliederungsmaßnahme angeboten werden könne. Wir verschließen uns nicht vor dieser Tatsache und erkennen an, dass die Förderung der Leistungsberechtigten, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, herausfordernd sein kann. Unterschiedliche Vermittlungshemmnisse können einen unterschiedlichen Einsatz von Förderinstrumenten nach sich ziehen. Daher ist der Hinweis nachvollziehbar, dass Länderprogramme oder kommunale Leistungen die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik flankieren sollten, wo immer es passgenau ist. Dies ist Aufgabe der IFK.

Die sowohl vom Bundesministerium als auch von der Bundesagentur dargestellten Initiativen können dazu führen, dass Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug bedarfsgerechtere Unterstützungsmöglichkeiten erhalten. Diese Initiativen müssen die Jobcenter jedoch leben und praktisch umsetzen. Der gesetzlich normierte Grundsatz des Förderns muss insoweit stärkere Beachtung finden. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Koalitionsvertrag und das zum 1. Januar 2023 in Kraft getretene Bürgergeld-Gesetz die stärkere Förderung der Weiterbildung und Qualifizierung in den Vordergrund stellen.²⁸ Unsere Prüfung hat ergeben, dass in knapp einem Drittel der Fälle den Leistungsberechtigten weder Angebote unterbreitet noch diese mit Maßnahmen unterstützt wurden. Dies sollte durch passgenauere und bedarfsorientiertere Förderungen künftig vermieden werden.

Wir begrüßen die Ankündigung, den Jobcentern bis Mitte des Jahres 2023, spätestens im 2. Halbjahr 2023, eine opDs-Musterabfrage zur Verfügung zu stellen, durch die Leistungsberechtigte identifiziert werden, die bisher keine Maßnahme durchliefen. Wir bitten sicherzustellen, dass der neue Zeithorizont zur Veröffentlichung eingehalten wird.

²⁸ Vgl. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP, Seite 76.

Den Ansatz, die Fachaufsicht mit gezielten Fragen zur Förderung zu unterstützen und die Planung einer Checkliste zum Integrationsprozess im SGB II, halten wir für zielführend. Die Erwägungen der Bundesagentur, auf Grund der geänderten Gesetzeslage im SGB II (Bürgergeld ab dem 1. Januar 2023) und den damit einhergehenden Änderungen ab dem 1. Juli 2023 (Kooperationsplan statt Eingliederungsvereinbarung), die Checkliste zur Eingliederungsvereinbarung nicht mehr bereitzustellen sind nachvollziehbar. Wir begrüßen die Ankündigung der Bundesagentur, zu prüfen, ob der Kooperationsplan in die geplante Checkliste zum Integrationsprozess im SGB II überführt werden kann.

Insgesamt halten wir die Maßnahmen für geeignet, den Grundsatz des Förderns und insbesondere die Stärkung von Weiterbildung und Qualifizierung im jeweiligen Einzelfall adäquat umzusetzen.

Mit diesem Hinweis schließen wir die Textziffer ab.

5 Unzureichende Nachhaltung der Bewerbungsbemühungen

5.1 Ausgangslage

Die Leistungsberechtigten müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Sie müssen aktiv an allen Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken (§ 2 Absatz 1 SGB II). Die Eigenverantwortung und das Eigeninteresse der Leistungsberechtigten werden dadurch besonders hervorgehoben. Dabei geht es auch um die Eigenbemühungen zur Arbeitsplatzsuche und um die Bereitschaft, sich auf Eingliederungsbemühungen einzulassen.²⁹

Die Bundesagentur beschreibt in ihrem 4-Phasen-Modell, dass die IFK in Folgegesprächen insbesondere die Bewerbungsaktivitäten der Leistungsberechtigten zum Gegenstand des Gesprächs machen sollen. Neben der Sichtung von Bewerbungsunterlagen sind Vermittlungsvorschläge, ggfs. durchgeführte Bewerbungsgespräche oder Rückmeldungen von Arbeitgebern auf Bewerbungen auszuwerten.³⁰

Die Interne Revision der Bundesagentur überprüfte wiederholt, wie die IFK ausgegebene Vermittlungsvorschläge und geforderte Eigenbemühungen nachhielten. Sie kam in ihren

²⁹ Vgl. Gagel/S. Knickrehm SGB II § 2 Rn. 9, 10; September 2020.

³⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III), Pkt. 3.4.2, Seite 7 und 8, 20. März 2017.

Revisionsberichten zu dem Schluss, dass die IFK regelmäßig geforderte Eigenbemühungen und ausgegebene Vermittlungsvorschläge nicht ausreichend nachhielten.³¹

5.2 Feststellungen

Im gesamten Jahr 2018 erhielten 79 % der Leistungsberechtigten (307 von 387) keinen Vermittlungsvorschlag³². Im Jahr 2019 blieben 55 % (213 von 387) der Leistungsberechtigten ohne Vermittlungsvorschlag.

Betrachten wir die Jahre 2018 und 2019 zusammen, erhielten 49 % der Leistungsberechtigten (191 von 387) innerhalb von zwei Jahren keinen einzigen Vermittlungsvorschlag – unabhängig von der Altersstruktur.

Tabelle 7

Übersicht zur Altersstruktur der Leistungsberechtigten ohne Vermittlungsvorschläge in den Jahren 2018 und 2019

Alter der Leistungsberechtigten (am Erhebungstag im 4. Quartal 2020)	Anzahl der Leistungsberechtigten
25 Jahre bis einschließlich 39 Jahre	56
40 Jahre bis einschließlich 49 Jahre	44
50 Jahre bis einschließlich 59 Jahre	54
ab 60 Jahre	37

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Von den 191 Leistungsberechtigten ohne Vermittlungsvorschlag hatten 110 das Integrationsziel „Aufnahme einer Beschäftigung“³³.

Sofern IFK Vermittlungsvorschläge ausgegeben hatten, hielten sie diese in 62 % der Fälle nicht oder bei mehreren ausgegebenen nicht alle nach³⁴. 76 % der Leistungsberechtigten ohne Nachhaltung der Vermittlungsvorschläge³⁵ hatten das Integrationsziel „Aufnahme einer Beschäftigung“.

³¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Revisionsberichte: Integrationsarbeit der gE im Rahmen der Handlungsstrategie Vermittlung; Seite 6; Juli 2020, Vertikale Revision im 2. Halbjahr 2018, Oktober 2019, Seite 7 und Vertikale Revision im 2. Halbjahr 2019, November 2020, Seite 10.

³² Unberücksichtigt blieben Stelleninformationen und Aufforderungen zu Bewerbungen von Arbeitgebern.

³³ „Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt lokal“ und „Aufnahme Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt überregional“ = 91 Fälle sowie „Aufnahme Mini-Jobs, Midi-Jobs, kurzfristige Beschäftigung“ = 19 Fälle.

³⁴ Im Zeitraum 1. Januar 2018 bis 29. Februar 2020 erhielten 209 Leistungsberechtigte wenigstens einen Vermittlungsvorschlag. 130 wurden nicht nachgehalten.

³⁵ 99 von 130 Leistungsberechtigten.

Beispiel 7

Die Leistungsberechtigte war als marktnah eingestuft. Als Integrationsziel erfasste die IFK: „Aufnahme einer Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt lokal“. Im Betrachtungszeitraum erhielt die Leistungsberechtigte sieben Vermittlungsvorschläge. Davon war kein Vermittlungsvorschlag in VerBIS konsolidiert.

Beispiel 8

Das Integrationsziel des Leistungsberechtigten war die „Aufnahme einer Beschäftigung 1. Arbeitsmarkt lokal“. Die IFK gab dafür im Betrachtungszeitraum insgesamt 15 Vermittlungsvorschläge aus. Eine Konsolidierung dieser Vermittlungsvorschläge stellten wir in nur einem Fall fest.

In 52 % der Fälle forderten die IFK keine eigenständigen Bewerbungsbemühungen (Eigenbemühungen) von den Leistungsberechtigten.

In 187 von 387 (48 %) hatten die Jobcenter von den Leistungsberechtigten Eigenbemühungen gefordert. In 35 % dieser Fälle (65 von 187) hielten die IFK die Umsetzung und den Erfolg der Eigenbemühungen nicht nach. In 145 dieser 187 Fälle (78 %) war als Integrationsziel eine Beschäftigungsaufnahme dokumentiert.

5.3 Würdigung

Die Tatsache, dass in fast der Hälfte der geprüften Fälle Leistungsberechtigte über Jahre hinweg keine Vermittlungsvorschläge erhielten, haben wir für nicht akzeptabel erachtet und hat unverzügliches Handeln für erforderlich gehalten. Führt eine IFK „Stellensuchläufe“ durch und findet sie keine passenden Angebote („Treffer“), müsste sie die entsprechenden Eintragungen im Profiling umgehend prüfen und ggfs. aktualisieren. Die Eintragungen in den IT-Systemen könnten ansonsten dazu führen, dass es zu keinem „Match“ zwischen Leistungsberechtigten und zu besetzender Stelle kommt.

Geben die IFK Vermittlungsvorschläge aus, müssen sie diese auch nachhalten. Zielführend erscheint dafür grundsätzlich eine zeitnahe Auswertung, damit nicht viele Monate oder sogar Jahre seit der Ausgabe der Vermittlungsvorschläge vergehen. Es war weder nachvollziehbar noch hinnehmbar, dass in 62 % der Fälle keine Klärung bzw. Konsolidierung ausgegebener Vermittlungsvorschläge erfolgte. Wenn IFK für Leistungsberechtigte mit verfestigten Leistungsbezug einen passenden Vermittlungsvorschlag finden, müssen sie zeitnah nachhalten, ob eine Bewerbung auf den Vermittlungsvorschlag erfolgte und ob ein Vorstellungsgespräch stattfand. Dies ist in den Beispielfällen 7 und 8 nicht erfolgt. Die IFK konnte weder feststellen, ob sich der Leistungsberechtigte beworben hatte, noch ob ein Vorstellungsgespräch stattfand. Dadurch gingen bedeutsame Informationen für den Integrationsprozess der Leistungsberechtigten, die bereits vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II bezogen, verloren. Kommt keine Einstellung zustande, müssen die IFK hinterfragen, woran dies

lag. Möglicherweise wäre die Integrationsstrategie anzupassen gewesen. Durch die aufmerksame Begleitung der Leistungsberechtigten hätten die IFK ggfs. bisher unbekannte Vermittlungshemmnisse identifizieren, aber auch rechtzeitig darauf einwirken können, dass die Leistungsberechtigten eigenverantwortlich ihren Bewerbungsbemühungen nachkommen. Die Nachlässigkeiten der IFK an dieser Stelle des Vermittlungsprozesses konnten die Integrationschancen der Leistungsberechtigten erheblich beeinträchtigen.

Hier wären deutlich größere Anstrengungen als bisher erforderlich gewesen, damit die Eingliederungschancen der Leistungsberechtigten mit verfestigtem Leistungsbezug erhöht werden. Wir haben die Erwartung geäußert, dass die IFK ausgegebene Vermittlungsvorschläge vollständig und zeitnah nachhalten.

Die IFK hielten in 35 % der Fälle die vereinbarten Eigenbemühungen und deren mögliche Erfolge nicht nach, obwohl IFK bei über drei Viertel der Leistungsberechtigten die Beschäftigungsaufnahme als Integrationsziel festhielten. Sofern die IFK die Bewerbungsbemühungen nicht thematisieren, missachten sie den Grundsatz des Forderns als wesentlichen Bestandteil des SGB II. Die Leistungsberechtigten sollen vor allem eigenverantwortlich und eigeninitiativ an der Verringerung oder Beendigung ihrer Hilfebedürftigkeit mitwirken. Halten die IFK die vereinbarten Eigenbemühungen und den aktuellen Bewerbungsstand der ausgegebenen Vermittlungsvorschläge nicht nach, wird die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten weder gestärkt noch gefestigt. Werden Ergebnisse zu den geforderten Bewerbungsbemühungen nicht hinterfragt, könnte der Eindruck beim Leistungsberechtigten entstehen, dass den IFK die Vereinbarungen als nicht wichtig erscheinen. Eigenbemühungen werden i. d. R. mittels Eingliederungsvereinbarung vereinbart. Halten die IFK Eigenbemühungen nicht nach, müssen die Leistungsberechtigten auch nicht mit leistungsrechtlichen Konsequenzen rechnen. Die mit der Rechtsfolgenbelehrung verbundene Intention, einer eigenverantwortlichen und eigeninitiativen Stellensuche, kann damit an Wirkung verlieren.

Nicht zuletzt forderte die Interne Revision Ende des Jahres 2020 erneut, dass IFK erforderliche Eigenbemühungen nachhalten sollen.³⁶

Um die Nachhaltung der Eigenbemühungen grundsätzlich stärker in den Fokus der IFK zu rücken, haben wir empfohlen, ein gesondertes Erfassungsfeld in VerBIS zu implementieren. Die individuelle Abbildung der vereinbarten Anzahl an Bewerbungen würde einen besseren Überblick ermöglichen und dadurch die IFK bei der Nachhaltung unterstützen. Des Weiteren hat sich aus unserer Sicht die Möglichkeit einer fachaufsichtlichen Auswertung angeboten.

5.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat unsere Erwartungen geteilt, dass die Leistungsberechtigten mit verfestigtem Leistungsbezug passgenaue Vermittlungsvorschläge erhalten und das

³⁶ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Revisionsbericht: Vertikale Revision im 2. Halbjahr 2019, Seite 11, November 2020.

Eigenbemühungen verlangt werden sollten. Beides sei durch die IFK nachzuhalten. Die Bundesagentur habe dafür die Checkliste zur Eingliederungsvereinbarung für die fachaufsichtliche Unterstützung (Ufa-Kleinlösung) weiterentwickelt. Dabei habe sie besondere Aufmerksamkeit auf die Eigenbemühungen gelegt. Eine eigene Checkliste zur Nachhaltung der Vermittlungsvorschläge habe die Bundesagentur bereits im Zusammenhang mit unserer Prüfung „Auswertung von Vermittlungsvorschlägen und deren leistungsrechtliche Konsequenzen“ (VI 3 - 2017 - 0999) geprüft und abschließend verneint.

Zur Unterstützung der Nachhaltung ausgegebener Vermittlungsvorschläge habe die Bundesagentur im Fachverfahren VerBIS auch die Seite „meine Bewerber“ überarbeitet. IFK erkennen nunmehr bereits auf der Überblickseite, wann der letzte Vermittlungsvorschlag versandt wurde (inklusive Konsolidierungsstand). Die Bundesagentur habe überdies unseren Vorschlag für ein gesondertes Erfassungsfeld in VerBIS geprüft. Sie halte die bestehenden Dokumentationsmöglichkeiten jedoch für ausreichend.

5.5 Abschließende Bewertung

Die eingeleiteten Maßnahmen erscheinen geeignet, die festgestellten Mängel im Bereich der Nachhaltung der Bewerbungsbemühungen zu verringern. In einer Kontrollprüfung werden wir untersuchen, wie wirksam diese Maßnahmen sind.

Wir schließen diese Textziffer der Prüfungsmitteilung damit ab.

6 Eingeschränkte Umkreissuche und unpassende Stellengesuche

6.1 Ausgangslage

Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil der neue Beschäftigungsort weiter vom Wohnort der Leistungsberechtigten entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort (§ 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II). Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II³⁷ führen aus, 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. Als Vergleichswerte sind anzusetzen:

³⁷ Zum Zeitpunkt der Erhebungen galten die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II mit Stand vom 31. März 2017. Diese sind unser Prüfungsmaßstab. Am 3. Juli 2021 hat die Bundesagentur die geänderten Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II veröffentlicht. Diese sind Gegenstand eines gesonderten Prüfungsverfahrens (VI 3 - 000965)

- 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 beispielsweise in ländlichen oder strukturschwachen Gebieten oder in Ballungsgebieten längere Pendelzeiten üblich³⁸ sind, sollen IFK diese zugrunde legen.³⁹

Im elektronischen Stellengesuch der IT-Anwendung VerBIS ist die Umkreissuche automatisch mit einer Entfernung von 50 km vom Wohnort voreingestellt. Änderungen setzen eine bewusste Entscheidung der IFK unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls voraus. Diese Ermessensentscheidung müssen die IFK dokumentieren.⁴⁰

Für einen zielgerichteten Integrationsprozess bedarf es auch eines passenden Stellengesuchs inklusive Zielberuf. „Der Zielberuf ist die Tätigkeit mit der individuell höchsten nachhaltigen Integrationswahrscheinlichkeit nach Einschätzung der IFK“.⁴¹ Daran richten die IFK das Profiling der Leistungsberechtigten aus. Dabei haben sie den in Betracht kommenden regionalen und überregionalen Arbeitsmarkt zu berücksichtigen.⁴² Auch müssen die IFK die beruflichen Qualifikationen und den Gesundheitszustand der Leistungsberechtigten beachten.

6.2 Feststellungen

Für 15 Leistungsberechtigte gab es kein Stellengesuch. Bei den übrigen 372 Leistungsberechtigten waren Stellengesuche für einen oder mehrere Zielberufe erfasst.

Ist ein Stellengesuch angelegt, gibt es verschiedene Möglichkeiten, ob und wie Stellengesuche veröffentlicht werden können. In mehr als einem Drittel der Fälle (34 %, 127 von 372) war das angelegte Stellengesuch nicht veröffentlicht. Dazu kamen weitere 9 %, in denen das Stellengesuch intern veröffentlicht war.

Zum Teil hatten Leistungsberechtigte zwar Stellengesuche, jedoch keines, das einer aktuell ausgeübten (mehrjährigen) Beschäftigung entsprach.

³⁸ Üblich sind Pendelzeiten, wenn sie nicht nur vereinzelt, sondern in größerem Umfang anfallen.

³⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisung § 10 SGB II, Ziffer 3.3, 31. März 2017.

⁴⁰ Vgl. Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zur Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter (VI 3 - 2019 - 0871), Seite 3, 9. November 2020.

⁴¹ Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III), Seite 6, 20. März 2017.

⁴² Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III), Seite 6, 20. März 2017.

Beispiel 9

Der Leistungsberechtigte arbeitete lt. VerBIS-Lebenslauf seit 2016 fast durchgängig als Bürokaufmann. Diesen Zielberuf berücksichtigte die IFK im Stellengesuch nicht.

In 15 % der Fälle (55 der 372 Fälle) passten die Stellengesuche nicht zu den beruflichen Qualifikationen oder zu den Gesundheitszuständen der Leistungsberechtigten. So waren Stellengesuche nicht mehr aktuell, da eine Tätigkeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausgeübt werden konnte. Auch fanden wir Fälle, in denen Leistungsberechtigten die erforderlichen Qualifikationen fehlten.

Beispiel 10

Als Zielberuf erfasste die IFK im Stellengesuch „Helfer/in – Lagerwirtschaft, Transport“. Laut ärztlichem Gutachten vom 2. April 2018 sind „[...] Arbeiten mit häufigem Bücken, [...], mit häufigem Heben und Tragen von Lasten ohne mechanische Hilfsmittel [...] zu vermeiden. Die genannten Tätigkeiten als Helfer/in Küche, im Gartenbau und im Lager können mit dem genannten Leistungsvermögen auf Dauer nicht wettbewerbsfähig verrichtet werden.“

Trotz dieser Einschätzung des Ärztlichen Dienstes der Bundesagentur erarbeiteten IFK und Leistungsberechtigter keinen neuen Zielberuf.

Wir stellten fest, dass die Stellensuche nur bei neun Leistungsberechtigten⁴³ auf über 50 km im IT-System VerBIS eingestellt war. In 40 % (150 von 372) der Fälle war die Umkreissuche sogar auf unter 50 km begrenzt. Darüber hinaus stellten wir in einigen Fällen eine Stellensuche nur in einem Ort ohne Umkreis fest.

⁴³ In fünf Fällen im Umkreis von 60 km, in zwei Fällen im Umkreis von 70 km und in zwei Fällen bis 100 km.

In den Fällen mit Umkreissuche lag die geringste Entfernung bei 5 km. Einen Überblick zu den Details der Entfernungen bei der Stellensuche zeigt die nachstehende Tabelle:

Tabelle 8

Umkreissuche für eine neue Beschäftigung

Umkreissuche in der eine Stelle gesucht wird	Genaue Entfernungsangabe (km)	Personen (Anzahl)	Personen Gesamt (Anzahl)
Suche nur in einem Ort ohne Kilometer-Angabe für eine Umkreissuche			5
Unter 50 km			150
	5	5	
	10	21	
	15	13	
	20	33	
	25	28	
	30	44	
	35	5	
	40	1	
50 km			184
Über 50 km			9
Fehler im Stellengesuch/ nicht feststellbar			25

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

Dieses Vorgehen der IFK, die Suche nur auf einen Ort ohne Umkreis zu begrenzen oder den Umkreis auf unter 50 km festzulegen, war in sehr vielen Fällen gar nicht begründet, oder die Begründung der IFK war nicht nachvollziehbar.

Beispiel 11

Im Stellengesuch der Leistungsberechtigten erfasste die IFK einen Suchradius von 10 km. Ihre Ermessensentscheidung zur Eingrenzung des Suchradius dokumentierte die IFK nicht.

6.3 Würdigung

Wählen IFK Zielberufe, die weder zu den beruflichen Qualifikationen noch zum Gesundheitszustand passen, kann keine zielgerichtete Integration stattfinden. Wenn die Leistungsberechtigten aufgrund unpassender Stellengesuche die Erwartungen und Voraussetzungen an eine Tätigkeit von vornherein nicht erfüllen können, kann dies zur Demotivation führen und

gleichzeitig Irritationen auf der Arbeitgeberseite zur Folge haben. Grundsätzlich müssen die IFK persönliche Veränderungen der Leistungsberechtigten (z. B. Erwerb einer neuen Qualifikation, Änderung des Gesundheitszustandes o. Ä.) berücksichtigen und die Stellengesuche anpassen. Das Beispiel 10 verdeutlicht, dass Leistungsberechtigte, deren Stellengesuche nicht angepasst werden, in der Folge nicht wettbewerbsfähig sein können. Hier wäre es dringend notwendig gewesen, den Zielberuf des Leistungsberechtigten unter Berücksichtigung seines Gesundheitszustandes neu zu erarbeiten. Anhand aktueller und passgenauer Stellengesuche erhöhen sich die Integrationswahrscheinlichkeiten der Leistungsberechtigten. Wir haben von den Jobcentern erwartet, dass sie Stellengesuche sorgfältiger bearbeiten und vor allem die beruflichen Qualifikationen und die Gesundheitszustände der Leistungsberechtigten regelmäßig aktualisieren. Werden weitere Fähigkeiten durch aktuelle Berufserfahrungen oder absolvierte Maßnahmen bekannt, sollten diese ebenfalls berücksichtigt werden.

Verändern die IFK die automatisch voreingestellte Umkreissuche von 50 km, so haben sie diese Ermessensentscheidung zu begründen. Eine unbegründete Veränderung der Umkreissuche – vor allem die Herabsetzung der Kilometerangaben – kann den Vermittlungsprozess blockieren. Entsprechende Erkenntnisse haben wir bereits in einem weiteren Prüfungsverfahren gewonnen.⁴⁴ Verhindern offensichtliche Einschränkungen der Leistungsberechtigten (z. B. aus gesundheitlichen Gründen) eine erweiterte Umkreissuche, müssen die IFK auch diese Gründe bewerten und dokumentieren. Allein das Vorhandensein eines Kindes in der Bedarfsgemeinschaft reicht nicht als Grund aus. So gibt es in vielen Bedarfsgemeinschaften auch Partner, die ebenfalls ohne Tätigkeit im Leistungsbezug sind und die Kinderbetreuung übernehmen könnten. Diese Frage ist im Einzelfall zu klären.

Davon abgesehen müssen Begründungen auch schnell auffindbar sein. Bei der Vielzahl an Einträgen in den Kundenhistorien der Leistungsberechtigten ist der Aufwand, solche dokumentierten Entscheidungen zu finden, häufig sehr hoch. Die Bundesagentur hat zu einem anderen Prüfungsverfahren mitgeteilt, dass sie die IFK mit einem technischen Hilfsmittel bei der Anlage der Stellengesuche unterstützen wolle. Mit einer Programmänderung sei jedoch nicht vor November/Dezember 2021 zu rechnen.⁴⁵ Darauf aufbauend haben wir angeregt, z. B. im Stellengesuch ein „Begründungsfeld“ zur Umkreissuche zu implementieren. Dadurch würden die IFK rechtzeitig auf eine Begründungspflicht hingewiesen. Zum anderen könnten (Team-)Leitungen fachaufsichtliche Auswertungen vornehmen und bei Auffälligkeiten frühzeitig Lösungsansätze aufzeigen.

Durch eine Umkreiseinschränkung auf zum Teil deutlich unter 50 km haben wir die Möglichkeit eines „Matchings“ in verschiedenen Regionen als von vorherein stark beeinträchtigt angesehen. Die IFK nehmen damit in Kauf, mögliche Integrationschancen in der Region nicht zu nutzen. Möglicherweise unterliegen die IFK auch einem Missverständnis: Die Suche nach einer Arbeitsstelle ist nicht dasselbe wie die Zusage zu einer Arbeitsstelle. Wenn im Ergebnis

⁴⁴ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 13. September 2021.

⁴⁵ Vgl. Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit zur Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter (VI 3 - 2019 - 0871), Seite 3, 9. November 2020.

ein Arbeitgeber eine leistungsberechtigte Person einstellen will, können genau wie bei Nicht-Leistungsempfängern die Möglichkeiten geprüft werden, ÖPNV, PKW, Fahrgemeinschaften, Pendeln oder Umzug sowie ggf. eine doppelte Haushaltsführung zu nutzen.

Wir haben erwartet, dass die IFK bei der Stellensuche mehr als bisher die gesetzlichen Vorgaben (insbesondere § 2 und § 10 SGB II) beachten. Keinesfalls sollten durch einen unge-rechtfertigten kleinen Suchradius von vornherein mögliche Integrationschancen vertan werden. Gerade bei Leistungsberechtigten, die bereits vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, ist es wichtig, bisherige Einstellungen und Begrenzungen in den VerBIS-Profilen zu identifizieren und zu hinterfragen. Nur in berechtigten Ausnahmefällen sollten geringere Anforderungen zugelassen werden.

Wir haben die Bundesagentur aufgefordert, Abhilfe zu schaffen.

6.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat sowohl unsere Auffassung geteilt, dass die Stellengesuche der Leistungsberechtigten sorgfältig gepflegt und den beruflichen Qualifikationen und der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit entsprechen sollen, als auch unsere Erwartung, dass Ermessensentscheidungen bei der Abweichung der voreingestellten Umkreissuche zu dokumentieren sind. Beide Komponenten seien durch die Fachaufsicht zu überprüfen.

Ferner hat die Bundesagentur unsere Einschätzung bestätigt, dass sich die Zumutbarkeit der Umkreissuche an den §§ 2 und 10 SGB II zu orientieren hat. Dies entspreche auch der aktuellen Weisungslage. Allerdings sei die Bundesagentur zu der Auffassung gelangt, dass ein zusätzlicher Regelungsbedarf bei der Anlage eines Stellengesuchs (inklusive Umkreissuche) nicht bestehe. In den Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II gebe es Ausführungen zur Zumutbarkeit von Pendelzeiten. Die VerBIS-Arbeitshilfen und spezifischen Arbeitsmittel enthielten zum Thema „Matching“ zahlreiche Beispiele, Fallkonstellationen und Erläuterungen im Umgang mit dem Feld „Umkreis“.

Die Bundesagentur habe überprüft, ob eine technische Unterstützung, so wie von uns angeregt, die Mängel bei der Dokumentation der Ermessensentscheidungen beseitigen würde. Eine Implementation eines Hinweisesfeldes in VerBIS habe sich jedoch als nicht zweckmäßig erwiesen. Diese führe, aufgrund der bereits existierenden Hinweise, nicht zu der erwartenden Lenkungswirkung bei den IFK. Die Bundesagentur prüfe aber, ob bei einer Änderung der Voreinstellung von 50 km im Stellengesuch eine – verpflichtend zu bearbeitende – Aufgabe für die IFK erstellt werden könne. Die IFK würde dabei aufgefordert, den Suchradius (kleiner 50 km) zu begründen.

Hinsichtlich der Nachhaltung und Veröffentlichung von Stellengesuchen sei die Bundesagentur bereits im Juli 2021 tätig geworden: IFK erhielten Unterstützung, den Veröffentlichungsstatus des Stellengesuchs anzupassen, wenn bei aktivierter Handlungsstrategie

„Vermittlung“ kein oder ein intern veröffentlichtes Stellengesuch vorliege. Erste Auswertungen der Bundesagentur zeigten Verbesserungen.

Die Bundesagentur habe die Jobcenter überdies informiert, dass opDs-Musterabfragen zur Verfügung stünden, die Informationen zur Qualität der Stellengesuche liefern können.

Zu den festgestellten Mängeln in den Beispielen 9 und 10 hätten sich die betroffenen Jobcenter differenziert geäußert. Beide Fälle seien dennoch fachaufsichtlich aufgegriffen worden.

6.5 Abschließende Bewertung

Umkreissuche

Die Bundesagentur hat unseren Feststellungen zur Umkreissuche zugestimmt. Sie stimmt darin überein, dass eine andere Entfernung als die vorgelegte 50 km-Suche bewusst eingetragen werden muss, was eine Entscheidung der jeweiligen IFK 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 einer Stellungnahme zu einer anderen Prüfung jedoch ausgeführt⁴⁶, in Bezug auf die Umkreissuche gebe es keinen Regelungsbedarf. Bereits im Juli 2021 hat sie die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II geändert. Wir äußerten uns bereits in diesem anderen Prüfungsvorhaben kritisch zu den Änderungen der Fachlichen Weisungen.⁴⁷ Wir sahen es insbesondere als kritisch an, wenn die Bundesagentur z. B. bei den Ausführungen zum „entfernten Beschäftigungsort“ auf Freiwilligkeit der Leistungsberechtigten (Umzüge/doppelte Haushaltsführung) abstellt. Da Fachliche Weisungen nachrangig sind, müssen sie immer so gestaltet sein, dass sie geltendem Recht (Gesetzen usw.) nicht widersprechen. Es stellt sich die Frage, ob dies bei der Fachlichen Weisung der Fall ist. Unsere Beanstandungen zur § 10 SGB II-Weisung sind insgesamt noch nicht ausgeräumt. Wir verfolgen diese Thematik und unsere Forderung, das Bundesministerium sollte berücksichtigen, welche Anforderungen und Erwartungen an Kundinnen und Kunden im Rechtskreis SGB III gestellt werden, gesondert⁴⁸ weiter.

⁴⁶ Vgl. Stellungnahme der Bundesagentur für Arbeit vom 9. November 2020 (CF 21 - 3541 (2463)) zur Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871).

⁴⁷ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 13. September 2021.

⁴⁸ Vgl. Bericht (Entwurf) nach § 88 Absatz 2 BHO zur Umsetzung des § 10 SGB II „Zumutbarkeit“ durch Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (VI 3 - 0000965).

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 IFK diese Entscheidung regelmäßig überprüft.

Wir begrüßen die von der Bundesagentur angekündigte Prüfung einer technischen Hilfestellung für die IFK. Eine verpflichtend zu bearbeitende Aufgabe, welche bei der Änderung der Voreinstellung von 50 km (kleiner als 50 km) im Stellengesuch generiert wird, bringt die IFK zumindest dazu, die getätigten Eingaben im VerBIS erneut zu durchdenken und zu dokumentieren.

Stellengesuche

Die Bundesagentur hat unseren Feststellungen zu den Stellengesuchen und unsere Einschätzung, dass diese passend und fehlerfrei sein müssen, bestätigt. Mit der Umsetzung einer IT-Unterstützung zur Nachhaltung und Veröffentlichung von Stellengesuchen sowie der Bereitstellung von zwei opDs-Musterabfragen zur Qualität der Stellengesuche, hat die Bundesagentur bereits zielführende Maßnahmen ergriffen.

Wir erwarten, dass die Jobcenter mithilfe der zugesagten Unterstützungsmaßnahmen und der ebenfalls zugesagten Verbesserung der Qualität der Integrationsprozesse auch die Passgenauigkeit von Stellengesuchen in den Blick nehmen, diese sorgfältiger bearbeiten und vor allem die beruflichen Qualifikationen und die Gesundheitszustände der Leistungsberechtigten regelmäßig aktualisieren.

Wir schließen damit hier diese Textziffer, verfolgen die Thematik – wie bereits ausgeführt – im gesonderten Berichtsverfahren weiter.⁴⁹

⁴⁹ Vgl. Bericht (Entwurf) nach § 88 Absatz 2 BHO zur Umsetzung des § 10 SGB II „Zumutbarkeit“ durch Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit (VI 3 - 0000965).

7 Jobcenter unterstützten gesundheitlich eingeschränkte Langzeitbeziehende ungenügend

7.1 Ausgangslage

Die Unterstützungsleistungen der Jobcenter sollen alle Leistungsberechtigten, unabhängig vom Gesundheitszustand, erreichen. Die Erwerbsfähigkeit ist in § 8 Absatz 1 SGB II definiert. Sie ist zu verneinen, wenn die oder der Hilfebedürftige wegen Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, in absehbarer Zeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt mindestens drei Stunden pro Tag erwerbstätig zu sein.⁵⁰ Im SGB II kommt es für die Erwerbsfähigkeit somit grundsätzlich auf das tägliche zeitliche Leistungsvermögen an.⁵¹ Können Leistungsberechtigte mindestens drei Stunden täglich arbeiten, müssen die Jobcenter diese ebenso wie andere erwerbsfähige Leistungsberechtigte betreuen.

7.2 Feststellungen

Von den geprüften 387 Leistungsberechtigten war bei 128 in VerBIS eine gesundheitliche Einschränkung erfasst (vgl. dazu Textziffer 1.4). Bei den übrigen 259 in die Erhebungen einbezogenen Fällen waren keine gesundheitlichen Einschränkungen nach Einschätzung der Leistungsberechtigten bzw. der IFK dokumentiert.

Von den 128 Fällen stimmten in 83 Fällen IFK und Leistungsberechtigte überein, dass gesundheitliche Einschränkungen vorlagen. In 22 Fällen lag nur nach Einschätzung der IFK eine gesundheitliche Einschränkung vor, in 20 Fällen nur nach Auffassung der leistungsberechtigten Personen. Dazu kamen drei weitere Fälle, in denen die IFK den Ärztlichen Dienst im Betrachtungszeitraum eingeschaltet hatten, ohne dass gesundheitliche Einschränkungen in VerBIS dokumentiert waren.

Diese Erfassung der gesundheitlichen Einschränkungen in VerBIS haben wir weder in Frage gestellt noch überprüft. Wir haben nicht geprüft, ob die Einschätzungen zutreffend sind. Auch haben wir nicht bewertet, ob und inwieweit diese vermittlungshemmend sind. Wir prüften vielmehr, was in diesen Fällen aufgrund der Einschätzung „gesundheitliche Einschränkung“ im Weiteren besprochen, geplant, veranlasst, eingeleitet bzw. durchgeführt wurde.

⁵⁰ Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Fachliche Weisung § 8 SGB II, Ziffer 1.1, 3. Dezember 2019.

⁵¹ Vgl. BeckOK SozR/J. Neumann SGB II § 8 Rn. 22.

Wir haben zunächst bei den 128 Leistungsberechtigten das festgelegte Integrationsziel untersucht. In 59 % dieser Fälle (76 von 128) war bei den Leistungsberechtigten das Integrationsziel „Aufnahme einer Beschäftigung“ festgelegt. Die weiteren Ziele lauteten: Aufnahme Tätigkeit jenseits 1. Arbeitsmarkt (33 Fälle), Stabilisierung bestehender Beschäftigung/ Selbstständigkeit (4 Fälle) und Aufnahme schulische Ausbildung / Studium (1 Fall). Dazu kamen 14 Fälle, bei denen das Feld Ziel leer war, die also „ziellos“ waren.

In 64 % der Fälle (82 von 128) schaltete die IFK keinen Ärztlichen Dienst ein. In 49 dieser 82 Fälle (60 %) absolvierten die Leistungsberechtigten im Betrachtungszeitraum auch keine Maßnahme oder wurden mit einem Förderinstrument unterstützt, obwohl bei vielen dieser Leistungsberechtigten weitere Vermittlungshemmnisse neben den „gesundheitlichen Einschränkungen“ dokumentiert waren.

Um mit einem ärztlichen Gutachten die Leistungsfähigkeit zu klären, schaltete die IFK in 46 der 128 Fälle (36 %) den Ärztlichen Dienst der Agenturen für Arbeit innerhalb unseres Betrachtungszeitraumes ein. Die Integrationsziele in diesen 46 Fällen waren unterschiedlich und betrafen alle oben dargestellten Varianten. In drei der 46 Fälle hatte die IFK im Profiling trotz Einschaltung des Ärztlichen Dienstes keine gesundheitlichen Einschränkungen erfasst.

Nicht immer gab es ein Gutachten, wenn die IFK den Ärztlichen Dienst eingeschaltet hatte. So nahmen beispielsweise Leistungsberechtigte den vorgesehenen Termin nicht wahr. Wurde ein Gutachten erstellt, so werteten die IFK diese (bis auf wenige Ausnahmen) auch aus.

In 58 % der Fälle (25 von 43) war das Ergebnis des ärztlichen Gutachtens zum Leistungsbild „vollschichtig“. Das bedeutet, dass die Leistungsberechtigten aus ärztlicher Sicht sechs Stunden und mehr täglich arbeiten könnten. Die anderen Leistungsbilder lagen zwischen drei und sechs Stunden oder unter drei Stunden.

Sehr häufig unterließen es die IFK, den Integrationsprozess anhand der festgestellten Leistungsbilder durch den Ärztlichen Dienst wieder aufzunehmen bzw. weiterzuführen. Auf Nachfrage zu den Ursachen für die fehlende Unterstützung der gesundheitlich eingeschränkten Leistungsberechtigten durch die IFK teilten uns Fach- und Führungskräfte in den Erhebungsstellen u. a. mit, dass die IFK die ärztlichen Gutachten mühsam interpretieren müssten, um sie für die weiteren Eingliederungsstrategien zu nutzen. Aus den Gutachten ginge z. B. nicht konkret genug hervor, welchen Beruf die Leistungsberechtigten noch ausüben könnten. Aufgrund dessen falle es den IFK mitunter schwer, erforderliche Eingliederungsleistungen anzubieten.

7.3 Würdigung

Bei Leistungsberechtigten, die nach dem VerBIS-Profil gesundheitliche Einschränkungen hatten, stellten wir eine deutlich eingeschränkte Unterstützung durch die IFK fest. Dabei ergaben viele Gutachten unserer erhobenen Fälle ein vollschichtiges Leistungsbild.

Nicht hinnehmbar war es, wenn Leistungsberechtigte ausweislich der ärztlichen Gutachten z. B. vollschichtig arbeiten konnten, es jedoch keine entsprechenden Aktivitäten zur Eingliederung gab. Die Jobcenter sind verpflichtet, Leistungsberechtigte mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen (§ 14 Absatz 1 SGB II).

Haben Leistungsberechtigte tatsächlich ein Leistungsbild von weniger als drei Stunden täglich, ist der Grundsatz des Förderns für die Dauer der Einschränkung nicht anzuwenden.⁵² In diesen Fällen ist ggf. zu überprüfen, ob die Zuständigkeit weiterhin im SGB II oder beim örtlichen SGB XII-Träger liegt. Bleibt die Zuständigkeit des Jobcenters und endet der nach dem Gutachten festgestellte Zeitraum der Einschränkung, müssen die IFK je nach individueller Fallgestaltung unverzüglich damit beginnen, die Leistungsberechtigten zu aktivieren. Andernfalls müssen sie den Stand der Erwerbsfähigkeit erneut abklären lassen.

Werden durch ein Gutachten oder im Verlauf des Leistungsbezuges keine gesundheitlichen Einschränkungen mehr festgestellt, müssen die IFK die VerBIS-Profile aktualisieren und entsprechend bereinigen. Ansonsten ergibt sich ein falsches Bild zur Situation der Leistungsberechtigten, was die Vermittlungsarbeit (erheblich) beeinträchtigen kann.

Es war unverständlich, warum gerade die Personengruppe mit gesundheitlichen Einschränkungen so wenig von den IFK unterstützt wurde. Dazu kam, dass multiple Problemlagen, die mit gesundheitlichen Einschränkungen einhergehen, den Integrationsprozess massiv behindern können. Nach unseren Feststellungen schloss sich nach der Auswertung der ärztlichen Gutachten vielfach keine Aktivierungsarbeit an. Die IFK hätten auch dieser Personengruppe passgenaue und bedarfsorientierte Unterstützung anbieten und diese umsetzen müssen. Nach Aussagen der befragten Jobcenter konnten die ärztlichen Gutachten zu einer mühsamen Interpretationsarbeit für die IFK führen. Wenn dies von den Jobcentern bereits als Problem erkannt wurde, wäre es dringend nötig gewesen, praxistaugliche Lösungen für die IFK zu entwickeln, um die Ergebnisse der Gutachten interpretieren zu können. Wurden Einschränkungen festgestellt und können die IFK nicht selbst erkennen, welche Zielberufe damit ausgeübt werden können, hätten sie entsprechende Hilfestellung benötigt. Hier haben wir das Bundesministerium und die Bundesagentur aufgefordert, Maßnahmen zu ergreifen, damit die IFK ärztliche Gutachten verstehen, umfassend auswerten und in der Folge die Leistungsberechtigten zielgerichteter unterstützen können.

Haben die IFK im VerBIS-Profil gesundheitliche Einschränkungen erfasst, halten aber eine ärztliche Begutachtung nicht für erforderlich, hätten sie weiterhin ihrem Betreuungs- und Vermittlungsauftrag nachkommen müssen. Unsere Feststellungen haben eine deutliche Vernachlässigung dieser Personengruppe gezeigt.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur hätten deshalb sicherstellen müssen, dass die IFK Leistungsberechtigte – unabhängig davon, ob ein ärztliches Gutachten vorliegt – wesentlich stärker und individueller als bisher betreuen.

⁵² § 14 Absatz 1 SGB II stellt auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab.

7.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat bestätigt, dass auch gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte fallangemessen zu unterstützen seien. Die IFK müssten Einschränkungen in der Leistungsfähigkeit ggfs. über ein ärztliches Gutachten feststellen, verstehen und umfassend auswerten, um die jeweiligen Leistungsberechtigten zielgerichtet unterstützen zu können. Dazu habe die Bundesagentur verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Verständlichkeit und Operationalisierbarkeit von ärztlichen Gutachten zu verbessern. So sollen verständlichere und zielgerichtete Zielfragen bei der Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens zur Ableitung konkreter Schlussfolgerungen und Maßnahmen für die Integrationsarbeit führen (Umsetzung mit VerBIS-Version P 13 am 15. November 2021).

Des Weiteren habe die Bundesagentur im November 2021 eine Anforderung im Fachverfahren VerBIS umgesetzt, die bei der frühzeitigen Identifizierung von vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfen im Integrationsprozess unterstützen sollen. Geben Leistungsberechtigte Hinweise zu ihrer gesundheitlichen Situation, können Mitarbeitende im Kundenportal mittels eines sog. Mitteilungsbereichs die jeweilige IFK darüber informieren. So solle frühzeitig auf gesundheitliche Einschränkungen im Integrationsprozess eingewirkt werden. (z. B. ärztliche Begutachtung).

Darüber hinaus biete der Ärztliche Dienst eine „sozialmedizinische Beratung“ an, wodurch IFK offen gebliebene Fragen klären können. Die Bundesagentur werde erneut über das Beratungsangebot informieren und prüfen, inwieweit eine entsprechende Information bei der Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens in VerBIS eingefügt werden könne. Zudem biete der Ärztliche Dienst Schulungsangebote zur Einschaltung und Auswertung von Gutachten an. Die Bundesagentur behalte sich vor, die Umsetzung und den Erfolg dieser Maßnahmen im Jahr 2022 zu prüfen.

Überarbeitete und neu herausgegebene Arbeitshilfen zur „Bedarfserkennung und Zugang zu Rehabilitation und Teilhabe“ (Weisung 202111002 vom 12. November 2021) stünden für die IFK zur Verfügung, wenn bei den Leistungsberechtigten ein Rehabilitationsbedarf festgestellt werde. Die Einleitung präventiver bzw. unterstützender Maßnahmen für den Erhalt oder die Verbesserung der individuellen gesundheitlichen Situation solle zur Steigerung der Integrationschancen der Leistungsberechtigten beitragen, auch um einen verfestigten Leistungsbezug entgegenzutreten.

Zur Identifizierung geeigneter Fälle für die örtliche Fachaufsicht, prüfe die Bundesagentur die Bereitstellung eines Tools.

Die Bundesagentur hat ergänzend mitgeteilt, dass insbesondere die Regionalverbundleitungen sowie die Agenturverbundleitungen gebeten hätten, die Mitarbeitenden der Jobcenter in dezentraler Verantwortung zu schulen sowie die Dienstleistung „Sozialmedizinische Beratung“ zu bewerben. Nach Einschätzung der Bundesagentur hätten die überwiegend dezentralen Maßnahmen den Einsatz jedoch kaum steigern können. Die Bundesagentur halte daher eine fortlaufende Sensibilisierung zum Thema für notwendig. Überdies hat die Bundes-

agentur mitgeteilt, dass sie das Tool zur Identifizierung geeigneter Fälle für die örtliche Fachaufsicht im 2. Halbjahr des Jahres 2023 bereitstellen wolle.

Das Bundesministerium hat herausgestellt, dass der Erhalt und die Förderung der Gesundheit wesentliche Faktoren für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration in Arbeit seien. Es begleite die von der Bundesagentur genannten Maßnahmen, auch vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Teilhabestärkungsgesetzes zum 1. Januar 2022, eng. Das Bundesministerium flankiere die Bemühungen der Bundesagentur mit dem Bundesprogramm „Innovative Wege zur Teilhabe am Arbeitsleben – rehapro“.

7.5 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur hat bereits Maßnahmen ergriffen, wodurch IFK bei der Beauftragung als auch bei der Auswertung der ärztlichen Gutachten Unterstützung erhalten. Nicht zuletzt durch „sozialmedizinische Beratungen“ und Schulungen haben IFK die Möglichkeit, offen gebliebene Fragen zu klären. Auch können sie anhand von Arbeitshilfen Rehabilitationsbedarfe erkennen.

Die Bundesagentur teilte mit, dass insbesondere die Regionalverbundleitungen sowie die Agenturverbundleitungen baten, in dezentraler Verantwortung die Mitarbeitenden der Jobcenter zu schulen sowie die Dienstleistung „Sozialmedizinische Beratung“ zu bewerben. Die überwiegend dezentralen Maßnahmen konnten den Einsatz jedoch kaum steigern. Die Bundesagentur hält eine fortlaufende Sensibilisierung zum Thema für notwendig.

Die Bundesagentur muss weiterhin dafür Sorge tragen, dass die Beratungsangebote der Ärztlichen Dienste in der Fläche bekannter werden. Dabei kann auch eine frühzeitige Information der IFK bereits bei der Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens zielführend sein. Unsere Feststellungen haben gezeigt, dass dazu ein Handlungsbedarf bei den Jobcentern besteht. Wir halten es daher für richtig und wichtig, dass die Bundesagentur die Jobcenter diesbezüglich fortlaufend sensibilisieren will.

Die Bundesagentur will das Tool zur Identifizierung geeigneter Fallkonstellationen⁵³ für die örtliche Fachaufsicht im 2. Halbjahr des Jahres 2023 bereitstellen. Die Musterabfrage kann dazu beitragen, die örtliche Fachaufsicht in Bezug auf die genannte Fallkonstellation zu unterstützen, wenn die Jobcenter diese auch verpflichtend anwenden müssen.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben u. a. dargestellt, wie sie die IFK zum Themenkomplex ärztliche Gutachten, Rehabilitationsbedarf und Teilhabe am Arbeitsleben unterstützen. Darüber hinaus muss die Bundesagentur auch sicherstellen, dass IFK Leistungsberechtigte nach zeitnaher Auswertung des ärztlichen Gutachtens passgenau und

⁵³ Leistungsberechtigte, die seit mindestens fünf Jahren im Leistungsbezug stehen und deren letztes Beratungsgespräch oder letzte Maßnahmeteilnahme mehr als ein Jahr zurück liegt.

bedarfsorientiert unterstützen. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen Leistungsberechtigte ausweislich der ärztlichen Gutachten vollschichtig arbeiten können.

Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

8 Jobcenter betreuen Ältere mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F.-Kennzeichnung unzureichend

8.1 Ausgangslage

Das Gesetz sieht für ältere Leistungsberechtigte kein Wahlrecht vor, sich aus der Arbeitsvermittlung befreien zu lassen. Die IFK haben ältere Leistungsberechtigte ebenso vermittlerisch zu betreuen wie andere Leistungsberechtigte auch.

Im Bereich der Statistik gab es zu älteren Leistungsberechtigten eine besondere Regelung: Gemäß § 53a Absatz 2 SGB II a.F. galten erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres für mindestens zwölf Monate 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.

Eine Befreiung von der Vermittlung oder Beratung ermöglichte § 53a Absatz 2 SGB II a.F. jedoch nicht. Aus einer weiteren Prüfung ist uns bekannt, dass die Jobcenter § 53a Absatz 2 SGB II a.F. häufig fehlinterpretierten und ältere Leistungsberechtigte nicht mehr vermittlerisch betreuten.⁵⁴

8.2 Feststellungen

Die IFK hatten 36 der in die Prüfung einbezogenen 387 Leistungsberechtigten mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F. gekennzeichnet.

81 % dieser Leistungsberechtigten (29 von 36) erhielten im Betrachtungszeitraum weder eine unterstützende Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit noch nutzten die IFK Förderinstrumente. Bei mehr als der Hälfte dieser Leistungsberechtigten war die „Aufnahme einer

⁵⁴ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 13. September 2021 und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die „Betreuung von älteren Leistungsberechtigten mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F.-Kennzeichnung vom 18. Januar 2023.

Beschäftigung“ als Integrationsziel festgelegt. In mehr als einem Drittel der Fälle (10 von 29) hatten die IFK bei den Leistungsberechtigten kein Vermittlungshemmnis erfasst.

In 56 % der Fälle mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F.-Kennzeichnung (20 von 36) gab es zudem kein Stellengesuch oder dieses war nicht veröffentlicht.

Auch führten die IFK bei diesem Personenkreis nicht in allen Fällen regelmäßige Beratungen durch.

Wie bereits bei einer weiteren Schwerpunktprüfung⁵⁵ stellten wir auch in der vorliegenden Prüfung fest, dass die IFK § 53a Absatz 2 SGB II a.F. falsch anwendeten und dies durch Einträge in der VerBIS-Kundenhistorie dokumentierten.

Beispiel 12

Die IFK dokumentierte im Betrachtungszeitraum in zwei Beratungsvermerken: „Auf den Abschluss einer EV konnte aufgrund der Kennzeichnung mit § 53a verzichtet werden.“

Beispiel 13

Die leistungsberechtigte Person ist Jahrgang 1960. Die IFK kennzeichnete den Fall mit § 53a Absatz 2 SGB II. In ihrem Vermerk vom 4. April 2019 dokumentierte sie: "Nichtaktivierung gem. § 53a SGB II besprochen, Kd. möchte dieses in Anspruch nehmen (Voraussetzungen sind ab 02/2020 erfüllt)".

8.3 Würdigung

Wie wir bereits in unserer Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“⁵⁶ feststellten, wurde § 53a Absatz 2 SGB II a.F. genutzt, um Leistungsberechtigte nicht weiter durch die Arbeitsvermittlung zu betreuen. Dies war unzulässig.

Auch die Leistungsberechtigten, die die IFK mit § 53a Absatz 2 SGB II a.F. kennzeichneten, wären umfassend zu unterstützen gewesen. Die Kennzeichnung allein hätte nicht dazu führen dürfen, dass die IFK die vermittlerische Betreuung einstellten. Denn § 53a Absatz 2 SGB II a.F. regelte ausschließlich den arbeitsmarktrechtlichen Status und entfaltete seine Wirkung somit nur innerhalb der Arbeitsmarktstatistik. Diese Gruppe aus der Arbeitsvermittlung zu befreien, entsprach nicht dem Sinn und Zweck der Regelung und ist inakzeptabel. Wir haben angeregt, die Vorschrift abzuschaffen, da sie in der Praxis zu erheblichen Fehlanwendungen

⁵⁵ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 13. September 2021.

⁵⁶ Vgl. Abschließende Prüfungsmitteilung über die Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 13. September 2021.

führte. Zum Prüfungszeitpunkt enthielt das SGB II jedoch weiterhin diese Regelung. Immer noch wurde § 53a Absatz 2 SGB II a.F. so verstanden, dass die Vorschrift die Befreiung Älterer ermöglichte.

Wir haben erwartet, dass die IFK auch alle älteren Leistungsberechtigten und zwar unabhängig vom Status individuell und bedarfsorientiert unterstützen.

In seiner Stellungnahme vom 18. März 2021 hatte das Bundesministerium 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 jedoch vor zahlreichen vorrangigen Herausforderungen und Maßnahmen, die infolge der andauernden Pandemiesituation zu bewältigen seien. Vor diesem Hintergrund werde eine gesetzliche Umsetzung in der 19. Legislatur als nicht mehr erreichbar erachtet.⁵⁷

Damit die Intensität der Betreuung und Förderung der älteren Leistungsberechtigten durch die Zuordnung zu § 53a Absatz 2 SGB II a.F. nicht länger beeinträchtigt wird, haben wir das Bundesministerium aufgefordert, seinen angekündigten Prüfungsprozess zu einer Gesetzesänderung unverzüglich voranbringt. Für den Fall, dass die Vorschrift nicht abgeschafft werden sollte, haben wir angeregt, kurzfristig eine Klarstellung ins Gesetz aufzunehmen. Das Gesetz galt grundsätzlich für alle Leistungsberechtigten, unabhängig davon, ob sie in einem Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung oder in zugelassener kommunaler Trägerschaft betreut wurden. Deshalb konnte nur eine gesetzliche Änderung die gleiche Behandlung aller Leistungsberechtigten gewährleisten.

Darüber hinaus haben wir weitere Aktivitäten erwartet, um die fehlerhafte Rechtsanwendung des § 53a Absatz 2 SGB II a.F. in der Praxis flächendeckend und dauerhaft auszuräumen. Wir haben gefordert, die bisherige Arbeitsweise der IFK aktiv zu verändern. Die Beschäftigten sollten erfahren, dass sie das Recht fehlerhaft anwendeten und dies unverzüglich abstellen. Im Übrigen haben wir auf unsere weiteren Ausführungen in der o. g. Prüfung verwiesen.

8.4 Stellungnahmen

Das Bundesministerium hat zugestimmt, dass ältere Leistungsberechtigte unabhängig von der Zuordnung zum Status nach § 53a Absatz 2 SGB II a.F. angemessen in Beratung, Förderung und Vermittlung der Jobcenter einbezogen werden müssen. Der Prüfprozess, wie die Betreuung und Förderung dieser Personengruppe befördert werden könne, werde fortgesetzt. Dies schließe die Überprüfung der gesetzlichen Regelung des § 53a Absatz 2 SGB II a.F. sowie untergesetzliche Aktivitäten zur Unterstützung der korrekten Anwendung der aktuellen Vorschrift durch die IFK ein.

⁵⁷ Vgl. Stellungnahme des Bundesministeriums zur Prüfung „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die Jobcenter“ (VI 3 - 2019 - 0871) vom 18. März 2021.

Ergänzend hat das Bundesministerium auf die Klarstellung in den Fachlichen Weisungen zu § 16 SGB II verwiesen. Dort werde nun deutlich, dass es sich bei § 53a Absatz 2 SGB II a.F. um einen Arbeitsvermittlungsstatus handelt und dieser keine Auswirkungen auf die Erbringung von Eingliederungsleistungen habe. Darüber hinaus stehe das Bundesministerium im Hinblick auf die Thematik im ständigen Austausch mit der Bundesagentur.

Die Bundesagentur hat auf die Stellungnahme zur Prüfung der „Betreuung von Leistungsberechtigten nach Vollendung des 55. Lebensjahres durch die gemeinsamen Einrichtungen“ vom 9. Dezember 2020 Bezug genommen. Die dort avisierte Weiterentwicklung der Kennzahl „Mindest-Kundenkontaktdichte“ sei mit der Kennzahl „Beratungsaktivität“ umgesetzt.

Seit März 2021 stünden halbautomatische Funktionen in VerBIS zur Verfügung, die die IFK bei der zutreffenden statistischen Abbildung der Leistungsberechtigten unterstützen sollen. Zusätzlich erzeuge die Funktion eine Aufgabe zur Prüfung der korrekten Kennzeichnung von Fällen nach § 53a Absatz 2 SGB II a.F. Die Bundesagentur plane überdies die Aufnahme eines Hinweises (z. B. auf der Seite der Kundendaten). Dieser solle die IFK sensibilisieren, Leistungsberechtigte weiterhin in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen – unabhängig von der statistischen Kennzeichnung.

Des Weiteren prüfe die Bundesagentur – bis Ende Juni 2022 – ob und wie dies in den Fragenkatalogen der IT-Kleinlösungen „Ufa“ einfließen könne, um die Fachaufsicht zu unterstützen. Denkbar sei eine Checkliste zur Betreuung Älterer erwerbsfähiger Leistungsberechtigter. Die Bundesagentur hat ergänzend mitgeteilt, dass sie aufgrund der gesetzlichen Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz die im Entwurf vorliegende Checkliste zum Integrationsprozess im SGB II weiter prüfe und entwickle. Von einer gesonderten Entwicklung einer Checkliste zu Älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sehe sie jedoch ab.

Aufgrund der erneuten Feststellungen zu dieser Thematik, wolle die Bundesagentur erneut mit den Regionaldirektionen ins Gespräch gehen. Unsere Feststellungen in den Beispielfällen 12 und 13 hätten die Jobcenter C und B bestätigt sowie fachaufsichtlich aufgegriffen.

8.5 Abschließende Bewertung

Mit Einführung des Bürgergeld-Gesetzes zum 1. Januar 2023 wurde § 53a Absatz 2 SGB II a.F. gestrichen. Die Ausführungen zu diesem Thema – soweit sie dieses Prüfungsverfahren betreffen – haben sich damit erledigt. Wir stimmen mit dem Bundesministerium und der Bundesagentur darin überein, dass ältere Leistungsberechtigte unabhängig von der Zuordnung zum Status angemessen in Beratung, Förderung und Vermittlung der Jobcenter einbezogen werden müssen. Die Bundesagentur sollten nunmehr darauf achten, dass die IFK ältere Leistungsberechtigte vermehrt in den Vermittlungsprozess einbeziehen.

Wir erkennen grundsätzlich die geschilderten weiteren Aktivitäten des Bundesministeriums und der Bundesagentur an (z. B. Weiterentwicklung der Kennzahlen, unterstützende Funktionsweisen und Hinweise in VerBIS). Die Bundesagentur teilte mit, dass sie von einer

gesonderten Entwicklung einer Checkliste zu älteren erwerbsfähigen Leistungsberechtigten absehe. Die im Entwurf vorliegende Checkliste für den Integrationsprozess im SGB II werde mit Blick auf die gesetzlichen Änderungen (Bürgergeld-Gesetz) geprüft und ggf. weiterentwickelt. Bei der Weiterentwicklung der genannten Checkliste bitten wir Fragestellungen zur Beratung, Förderung und Vermittlung von älteren Leistungsberechtigten zu integrieren, damit der Integrationsprozess dieser Personengruppe strukturierter durch die Fachaufsicht begleitet werden kann. Zusätzliche Checklisten können nur dann nutzen, wenn auch diese Fallkonstellationen in die Fachaufsicht gelangen. Ansonsten wird die Fachaufsicht (weiterhin) keine Fehler feststellen.

Die IT-Unterstützungen in VerBIS können nur insofern hilfreich sein, wenn die Beschäftigten der Jobcenter umfassend zu den gesetzlichen Neuerungen informiert werden, insbesondere zur Betreuungsnotwendigkeit älterer Leistungsberechtigter. Nach den bisherigen Prüfungserfahrungen muss ansonsten bezweifelt werden, dass es gelingt, die verfestigte fehlerhafte Praxis in den Jobcentern zu überwinden und eine gesetzeskonforme vermittlerische Betreuung sicherzustellen.

Wir erwarten, dass sich das Bundesministerium und die Bundesagentur dafür einsetzen, dass die Jobcenter künftig die Rechtsvorschriften ordnungsgemäß anwenden. Mit diesen Hinweisen schließen wir die Textziffer ab.

9 Jobcenter nutzten Fähigkeiten und Berufserfahrungen der Leistungsberechtigten zu wenig

9.1 Ausgangslage und Feststellungen

Für die Integrationschancen sind Schulabschlüsse, Berufsausbildungen sowie Berufserfahrungen wichtig. Wir prüften deshalb, ob die Leistungsberechtigten einen Schulabschluss und eine abgeschlossene Berufsausbildung erlangt hatten.

Wir stellten fest, dass 243 der 387 Leistungsberechtigten (63 %) über einen Schulabschluss verfügten. In 94 Fällen hatten die Leistungsberechtigten keinen Schulabschluss erreicht und in 50 Fällen war ein Schulabschluss nicht feststellbar. Dies lag entweder daran, dass Einträge im Lebenslauf zur Schulausbildung fehlten oder diese unklar formuliert waren und deshalb nicht erkennbar war, ob ein Schulabschluss vorlag.

Tabelle 9

Übersicht zu den festgestellten Schulabschlüssen

	Allgemeine Hochschulreife	Fachgebundene Hochschulreife	Realschulabschluss	Hauptschulabschluss	Förderschulabschluss	Ohne Abschluss	Nicht feststellbar (fehlende oder unklare Einträge)
Anzahl	17	8	97	108	13	94	50

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

42 % der Leistungsberechtigten (161 von 387) hatten einen dokumentierten Berufsabschluss⁵⁸. Die anderen Leistungsberechtigten verfügten entweder über keinen Abschluss, es fehlte eine entsprechende Dokumentation im VerBIS-Lebenslauf, oder die Anerkennung des Abschlusses in Deutschland lag nicht vor. 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.

Je nach Lebensalter der Leistungsberechtigten lagen die Berufsabschlüsse bereits länger zurück. Deshalb untersuchten wir auch, ob eine Berufserfahrung in der jüngeren Vergangenheit vorlag. Dazu prüften wir, ob die Leistungsberechtigten in den letzten vier Jahren (ab dem Jahr 2016) sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt waren.⁵⁹ Sofern der Beginn einer Tätigkeit bereits davor lag, untersuchten wir auch, seit wann diese Tätigkeit bestand.

195 der 387 Leistungsberechtigten (50 %) gingen in den letzten vier Jahren einer Tätigkeit nach. Betrachten wir von diesen 195 Leistungsberechtigten die 161 Leistungsberechtigten mit einem Berufsabschluss, ist festzustellen, dass 90 Leistungsberechtigte mit Berufsabschluss in den letzten vier Jahren einer Tätigkeit (46 %) nachgingen.

Die 195 Leistungsberechtigten übten in den letzten vier Jahren insgesamt 395 Tätigkeiten aus. Die Spannweite lag zwischen einer und acht Tätigkeiten. In etwas weniger als drei Viertel der 395 Tätigkeiten handelte es sich um geringfügige Beschäftigungen (284 von 395 Fällen, 72 %). Die Jobcenter unternahmen kaum dokumentierte Aktivitäten, um diese Beschäftigungen auszubauen.

In zwei Fällen gab es Leistungsberechtigte, die gleichzeitig zwei Tätigkeiten ausübten. Andere Leistungsberechtigte hatten zwischendurch (nahtlos, überlappend oder mit Unterbrechungen) Jobwechsel.

⁵⁸ Erfolgreicher Abschluss einer Berufsausbildung oder eines Studiums.

⁵⁹ Ehrenamtliche Tätigkeiten, Arbeitsgelegenheiten, Maßnahmeteilnahmen usw. bezogen wir hierbei nicht ein.

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren 288 Tätigkeiten bereits beendet, 107 Tätigkeiten wurden noch ausgeübt.

Es fiel auf, dass Leistungsberechtigte in den letzten Jahren vor den Erhebungen häufig eine (Neben-)Tätigkeit ausübten, die zum Teil schon seit vielen Jahren bestand.

Tabelle 10

Ausgewählte Beispiele für langjährig ausgeübte (Neben-)Tätigkeiten

Beginn der Tätigkeit	Tätigkeitsbezeichnung
Seit 11/2006	Zeitungszusteller
Seit 7/2007	Verkäuferin
Seit 10/2008	Helfer-Reinigung
Seit 03/2009	Helfer-Reinigung
Seit 6/2009	Zeitungverteiler
Seit 1/2010	Helfer-Gartenbau
Seit 2/2010	Hauswirtschaftsgehilfin
Seit 2/2011	Bootsbauer
Seit 4/2013	Helfer-Reinigung
Seit 7/2013	Helfer-Reinigung

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Darstellung

In fast einem Viertel der Fälle (87 von 387) waren die Lebensläufe in VerBIS unvollständig.

9.2 Würdigung

63 % der in die Prüfung einbezogenen Leistungsberechtigten hatten einen Schulabschluss und 42 % einen dokumentierten Berufsabschluss. Dies ist grundsätzlich eine positive Grundlage und kann die Integrationschancen deutlich erhöhen.

Unklare oder unvollständige Eintragungen in VerBIS

Unrichtige oder unvollständige Lebensläufe in VerBIS können eine zielgerichtete Integration erschweren oder ganz verhindern. Gerade bei Leistungsberechtigten, die vier Jahre und länger im SGB II Leistungsbezug stehen, könnte es für die Vermittlungsarbeit wichtige Informationen, z. B. zur Berufspraxis, geben. Hier hätten die IFK sorgfältiger auf vollständige Lebensläufe achten und diese auch aktuell halten müssen. Dazu hätte auch gehört, fehlende oder unklare Eintragungen bei Bestandskunden zu klären und die Informationen in den IT-

Systemen zu dokumentieren. Anschließend hätten die IFK prüfen müssen, inwieweit die neu gewonnenen Informationen Änderungen der Integrationsstrategie erfordern.

Berufserfahrungen gar nicht oder nur vereinzelt genutzt

Darüber hinaus haben unsere Feststellungen gezeigt, dass viele Leistungsberechtigte in den letzten Jahren vor unseren Erhebungen Tätigkeiten ausübten. Diese Beschäftigungen bestanden zum Teil seit langem, waren häufig nur geringfügig und nicht bedarfsdeckend. Nach unseren Feststellungen nutzten Jobcenter diese Berufserfahrungen gar nicht oder nur vereinzelt. Für uns war unverständlich, weshalb die Jobcenter diese Potenziale nicht aufgegriffen und weiterentwickelt hatten. So gab es kaum dokumentierte Aktivitäten der Jobcenter, um einen weiteren Ausbau, Stundenaufstockungen, Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige bzw. bedarfsdeckende Beschäftigung oder weitere Beschäftigungsaufnahmen usw. zu erreichen. Dies haben wir für einen notwendigen Bestandteil einer erfolgreichen Integrationsarbeit gehalten. Die Leistungsberechtigten haben durch ihre Beschäftigungen gezeigt, dass sie eine Tätigkeit ausüben können. Die IFK hätten sich nicht mit einer geringfügigen Beschäftigung – womöglich mit einem „anrechnungsfreien“⁶⁰ 100 Euro-Einkommen – zufriedengeben dürfen. Es wären vielmehr kontinuierliche Bemühungen nötig gewesen, 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 hätten jedoch auch im Blick sein und angeboten werden müssen.

Beachtenswert war, dass Leistungsberechtigte teilweise mehrere (geringfügige) Beschäftigungen gleichzeitig ausübten oder zwischendurch den Arbeitgeber wechselten und entweder lückenlos, überlappend oder nach (kurzer) Unterbrechung eine andere Tätigkeit aufnahmen. Hier entstand der Eindruck, dass dies überwiegend am eigenen Engagement der Leistungsberechtigten lag.

Wird eine Tätigkeit beendet, müssen die Gründe dafür geklärt werden. Hieraus können sich wichtige Informationen für die weitere Integrationsstrategie ergeben. Je nach Beendigungsgrund hätten ggf. mithilfe von Unterstützungsleistungen auch festgestellte Defizite beseitigt werden können. Melden sich Leistungsberechtigte nicht eigenständig bei den IFK, sondern werden Kündigungen auf anderem Wege bekannt, hätten die IFK die Leistungsberechtigten kontaktieren bzw. zu einem Beratungstermin einladen sollen.

Wir haben erwartet, dass die Jobcenter die Potenziale der Leistungsberechtigten deutlich mehr als bisher beachten und diese für die weitere Integrationsarbeit nutzen. In solchen Fällen wären beispielsweise auch die bisherigen Stellengesuche auf den Prüfstand zu stellen und diese ggf. aufgrund von Erfahrungen aus ausgeübten Tätigkeiten zu aktualisieren gewesen. Auch die Lebensläufe der Leistungsberechtigten hätten besser gepflegt und Lücken geschlossen werden müssen.

⁶⁰ Vgl. § 11b Absatz 2 Satz 1 SGB II.

9.3 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat eingeräumt, dass die Berufserfahrungen der Leistungsberechtigten im Integrationsprozess zu berücksichtigen sind. Dies sei bereits ein Element der Stärkenanalyse im Profiling nach dem 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit. Die Bundesagentur sehe daher keinen zusätzlichen Regelungsbedarf.

Mit der VerBIS-Programmversion 21.02 (Stand 2. Juli 2021) bestünde die Möglichkeit, unter Zuhilfenahme des sogenannten „Lücken-Finders“, lückenhafte Lebensläufe zu bearbeiten.⁶¹ Die Bundesagentur hat jedoch darauf hingewiesen, dass es trotz der technischen Anpassungen weiterhin zu lückenhaften Lebensläufen kommen könne, wenn z. B. Unterlagen fehlten oder die Leistungsberechtigten Beschäftigungen im Herkunftsland ausübten.

Die Bundesagentur hat zudem unsere Auffassung geteilt, dass vorhandene Berufsausbildungen oder Nebentätigkeiten die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt positiv beeinflussen. Jedoch gebe sie zu bedenken, dass die Integrationschancen auch von weiteren Faktoren (z. B. Gesundheitszustand, Sprachkenntnisse oder Erreichbarkeit von Arbeitsstellen) abhingen. Dennoch seien die beruflichen Stärken im Integrationsprozess zu berücksichtigen.

Nach Einschätzung der Bundesagentur werden sich die bereits beschriebenen neuen Kennzahlen und die weiteren Möglichkeiten zur Ausübung der Fachaufsicht auf die Qualität der Beratungen auswirken.

9.4 Abschließende Bewertung

Unklare oder unvollständige Eintragungen in VerBIS

Die technische Unterstützung der IFK mittels Implementierung eines „Lückenfinders“ in VerBIS sehen wir positiv. Damit werden IFK in die Lage versetzt, Versäumnisse bei der Datenerfassung der Leistungsberechtigten zu beheben. Dennoch muss es fachlicher Anspruch der IFK und der Bundesagentur bleiben, Lebensläufe beim Erstkontakt vollständig und Änderungen im Lebenslauf zeitnah zu erfassen. Wir erwarten, dass Lebensläufe der Leistungsberechtigten künftig besser gepflegt und Lücken mittels „Lücken-Finder“ identifiziert und geschlossen werden.

⁶¹ Auszug aus der Programmversion 21.02: Je nach Auswahl können die Lücken im Lebenslauf des Bewerbers wahlweise in den vergangenen 3 Jahren, 7 Jahren oder ohne zeitliche Einschränkung angezeigt werden.

Berufserfahrungen gar nicht oder nur vereinzelt genutzt

IFK müssen alle verwertbaren beruflichen Kompetenzen der Leistungsberechtigten bereits in der Potenzialanalyse (Stärken- und Schwächenanalyse) erfassen. Neben der Erfassung der Berufserfahrung müssen IFK auch die Potenziale der Leistungsberechtigten mit verfestigtem Leistungsbezug deutlich mehr als bisher nutzen. Eine reine Erfassung in den IT-Systemen ist ein Anfang, sie reicht aber noch nicht aus, um diese Personengruppe nachhaltig zu integrieren und ggfs. die Hilfebedürftigkeit zu beenden. Wir erkennen an, dass die Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug auch von weiteren Faktoren abhängen kann. Dennoch müssen IFK die Stärken dieser Leistungsberechtigten für die Integrationsarbeit nutzen. Wir erwarten, dass die Jobcenter die beruflichen Potenziale künftig deutlich stärker für den Integrationsprozess nutzen.

Damit schließen wir den Punkt ab.

10 Fazit

Bei Leistungsberechtigten, die bereits vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, handelt es sich um eine besondere Personengruppe, die einer verstärkten Betreuungs- und Vermittlungsarbeit durch die Jobcenter bedarf.⁶²

In unserer Prüfung stellten wir diverse Unzulänglichkeiten bei der Integration dieser Personengruppe fest. IFK kamen ihrer Beratungspflicht gegenüber Leistungsberechtigten nicht oder nur ungenügend nach. Stellten sie Vermittlungshemmnisse fest, so leiteten sie in 24 % der Fälle keine geeigneten Abhilfemaßnahmen ein. Indem IFK in knapp einem Drittel der Fälle bei Leistungsberechtigten Förderinstrumente weder einsetzten noch ihnen anboten, verstießen sie gegen den Grundsatz des Förderns.

Für einen Vermittlungsvorschlag bedarf es eines aktuellen Stellengesuchs. Die durch uns überprüften Stellengesuche passten in Teilen nicht zum Gesundheitszustand oder zur Qualifikation der Leistungsberechtigten, obwohl 50 % der Leistungsberechtigten in den letzten vier Jahren einer Tätigkeit nachgingen. Die Jobcenter griffen diese Potenziale insgesamt zu wenig auf und aktualisierten Stellengesuche oft nicht. Gaben IFK Vermittlungsvorschläge aus, so hielten sie in 62 % den Erfolg nicht nach.

All unsere Feststellungen betrafen auch ältere und gesundheitlich eingeschränkte Leistungsberechtigte mit verfestigtem Leistungsbezug.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur müssen dafür Sorge tragen, dass IFK Leistungsberechtigte, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, stärker in

⁶² Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III), Pkt. 3.1.2, Seite 3, 20. März 2017.

den Blick nehmen. Dazu gehören regelmäßige Beratungsgespräche, Unterstützungsleistungen mit Fördermaßnahmen – auch um Vermittlungshemmnisse bestmöglich abzubauen. Hinzu kommt die kontinuierliche Nachhaltung von Vermittlungsvorschlägen und Eigenbemühungen sowie die stetige Aktualisierung der VerBIS-Profile inklusive Stellengesuche der Leistungsberechtigten.

IFK müssen zudem gesundheitlich eingeschränkte und ältere Leistungsberechtigte individueller und bedarfsorientierter unterstützen.

10.1 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat anerkannt, dass diese Prüfungsmitteilung wesentliche Erkenntnisse darüber liefert, an welchen Punkten im Integrationsprozess weiterhin fachlicher Handlungsbedarf besteht bzw. worauf Fachaufsicht ihre Aufmerksamkeit lenken muss. Die Bundesagentur hat auch bestätigt, dass unsere Feststellungen fachliche Mängel in der Umsetzung des 4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit aufzeigen.

Die Bundesagentur hat zusammenfassend dargestellt, wie sie die Mängel bei der Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug beseitigen will. Sie hat die bereits ergriffenen Maßnahmen, wie z. B. (Wieder-)Einführung der Ebenen übergreifenden verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung, und die zu entwickelnden Maßnahmen, wie z. B. Weiterentwicklung von Prozesskennzahlen, beschrieben. Die nicht ausreichende Qualität in der Integrationsarbeit arbeite die Bundesagentur zusammen mit dem Bundesministerium anhand einer strukturierten Ursachenanalyse auf.

Die Bundesagentur hat ebenfalls beschrieben, wie umfangreich die Einarbeitung neuer Mitarbeitenden in den Jobcentern sei. Neben Grund- und Aufbauprogrammen zu unterschiedlichen Themenkomplexen im SGB II können Zertifikatsprogramme an der Hochschule der Bundesagentur absolviert werden. Auch die SGB II Kompetenzzentren böten zusätzliche Qualifizierungsmaßnahmen zum SGB II. Anders als im Rechtskreis SGB III, seien diese Qualifizierungen im Rechtskreis SGB II jedoch ein optionales Angebot. Die gemeinsamen Einrichtungen entschieden dezentral über die Inanspruchnahme und nutzten Qualifizierungsmöglichkeiten in unterschiedlicher Intensität. Die Qualifizierungsplanung obliege hier der Trägerversammlung.

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Prüfungsmitteilung erneut Qualitätsmängel bei den Integrationsprozessen der Jobcenter aufzeige. Aufgrund ähnlich gelagerter Feststellungen vergangener Prüfungen des Bundesrechnungshofes habe das Bundesministerium die Qualität der Beratung und Betreuung in den gemeinsamen Einrichtungen ins Zentrum eines vertieften Austausches mit der Bundesagentur gesetzt. Ziel sei die strukturelle Verankerung und Auswertung des Themas „Qualität des Integrationsprozesses“ in der fachaufsichtlichen Zusammenarbeit zwischen Bundesagentur und -ministerium. Dazu solle ein regelmäßiges Austauschformat etabliert werden.

10.2 Abschließende Bewertung

Sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur haben eingeräumt, dass erhebliche Qualitätsmängel bei der Integrationsarbeit mit Leistungsberechtigten, die vier Jahre und länger Leistungen nach dem SGB II beziehen, bestehen. Mit Austauschformaten, Ursachenanalysen, Weiterentwicklungen von Kennzahlen, diversen IT-Unterstützungen, dem operativen Risikomanagement und der Einführung/Überarbeitung von Checklisten für die örtliche Fachaufsicht haben sie Maßnahmen angestoßen bzw. bereits umgesetzt, die dazu beitragen können, die Qualitätsmängel zu reduzieren.

Das Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zu stärken und dazu beizutragen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten (§ 1 Absatz 2 Satz 1 SGB II), bedeutet eine große Kraftanstrengung von allen Akteuren. IFK und Leistungsberechtigte müssen in regelmäßigen und nicht zu weiten Abständen Kontakt halten, Möglichkeiten finden Vermittlungshemmnisse abzubauen und Leistungsberechtigte bestenfalls nachhaltig und bedarfsdeckend in den Arbeitsmarkt integrieren. Die Vermeidung und Verringerung von Langzeitleistungsbezug ist seit Jahren bundesweites Schwerpunktthema. Bundesministerium und Bundesagentur wissen also um die Bedeutung und die Herausforderungen, die die Integrationsarbeit mit diesem Personenkreis mit sich bringt. Die demografische Entwicklung und der sich verstärkende Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel gebieten es, alle verfügbaren Potenziale zu nutzen.

Wir behalten uns vor, die Integration von Personen mit verfestigtem Leistungsbezug erneut aufzugreifen.

Romers

Rammoser