



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung bei Personen mit flughafentypischen Berufen

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

Gz.: VI 3 - 0001430

23. Juni 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Inhalt und Ablauf	9
2	Erkenntnisse aus den Erhebungen	11
2.1	Beratungsgespräche	11
2.1.1	Ausgangslage	11
2.1.2	Feststellungen	11
2.1.3	Würdigung	12
2.1.4	Stellungnahme	13
2.1.5	Abschließende Würdigung	13
2.2	Vermittlungsprozess	14
2.2.1	Veröffentlichung von Stellengesuchen	14
2.2.2	Vermittlungsvorschläge und Arbeitsaufnahmen im flughafentypischen Bereich	16
2.2.3	Kontakt zu Arbeitgebern an Flughäfen	17
2.2.4	Attraktivität von Arbeitgebern an Flughäfen	17
2.2.5	Würdigung	18
2.2.6	Stellungnahme	21
2.2.7	Abschließende Würdigung	22
2.3	Sonstige Feststellungen	24
2.3.1	Stellengesuch passt nicht zur Berufserfahrung oder zum Leistungsvermögen	24
2.3.2	Ungenutzte Qualifizierungen in Flughafenberufen	25
2.3.3	Würdigung	26
2.3.4	Stellungnahme	27
2.3.5	Abschließende Würdigung	29
3	Jobcenter an zahlreichen besonderen Informationsaktionen beteiligt, aber Wirksamkeit nicht nachgehalten	30
3.1	Ausgangslage	30
3.2	Feststellungen	30

3.3	Würdigung	30
3.4	Stellungnahme	31
3.5	Abschließende Würdigung	31
4	Fazit	32
4.1	Stellungnahme	32
4.2	Abschließende Würdigung	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bundesministerium *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

I

IFK *Integrationsfachkraft*

J

Jobcenter *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

L

LuftSiG *Luftsicherheitsgesetz*

O

opDs *operativer Datensatz der Bundesagentur für Arbeit*

R

RD *Regionaldirektionen*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

V

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

Z

z. B. *zum Beispiel*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat vor dem Hintergrund der im Jahr 2022 aufgetretenen Personalengpässe an deutschen Flughäfen die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) bei Personen mit flughafentypischen Berufen geprüft. Hierfür hat er bei 25 Jobcentern Erhebungen über die virtuelle Desktop-Infrastruktur der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) durchgeführt. Ergänzend hat er die Jobcenter mit einem Fragebogen zu ihren Erkenntnissen und Aktionen befragt. Für die Prüfung hat er 126 Fälle ausgewählt, in denen die Jobcenter für ihre leistungsberechtigte Personen ein Stellengesuch in einem flughafentypischen Berufsfeld führten. Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 In 28 von 126 Fällen (22 %) führten die Integrationsfachkräfte (IFK) im Erhebungszeitraum kein Beratungsgespräch mit den Leistungsberechtigten. In der Hälfte dieser Fälle hatten die IFK das letzte Beratungsgespräch vor mehr als 180 Kalendertagen geführt. In den Fällen, in denen die IFK ein Gespräch führten, sprachen sie die Leistungsberechtigten mit einem flughafentypischen Stellengesuch nur in etwas mehr als jedem zweiten Gespräch (54 %) auf eine Arbeitsaufnahme am Flughafen an.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, Leistungsberechtigte mit am Arbeitsmarkt stark nachgefragten Berufen oder Qualifikationen in kürzeren Abständen einzuladen.

Die Bundesagentur hat den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zugestimmt. Sie habe Ende 2021 eine neue Kennzahl zur Darstellung der Beratungsaktivität und im März 2023 eine neue Musterabfrage zur Ermittlung lange zurückliegender Kundenkontakte zur Verfügung gestellt. Außerdem würden monatlich mindestens zehn Kundendatensätze pro Team nach der Methode der verlaufsbezogenen Betrachtung fachaufsichtlich bewertet.

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Schritte zur Unterstützung der Fachaufsicht für sinnvoll. Er empfiehlt jedoch, deutlich mehr Kundendatensätze in die Fachaufsicht einzubeziehen. (Textziffer 2.1)

- 0.2 Die Jobcenter unterbreiteten in 55 von 126 Fällen (44 %) keinen Vermittlungsvorschlag. Von den insgesamt 309 ausgegebenen Vermittlungsvorschlägen der Jobcenter waren lediglich 3 erfolgreich. Jobcenter unterließen trotz einer erheblichen Arbeitskräftenachfrage an Flughäfen Vermittlungsbemühungen selbst bei denjenigen Leistungsberechtigten, die früher am Flughafen gearbeitet hatten. 10 von 25 Jobcenter waren der Auffassung, dass eine Arbeit am Flughafen für Leistungsberechtigte unattraktiv sei. Gründe seien z. B. die oftmals lange Pendelzeit, die (geringen) Stundenlöhne oder die Schichtdienste.

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, sie habe ein Lagebild zur Situation an den deutschen Flughäfen erstellt. Bereits im Juni 2022 seien Initiativen zur Gewinnung von

Personal zum Einsatz an Flughäfen gestartet worden. Eine kurzfristige Besetzung der Stellen sei wegen der Dauer der Bewerberqualifizierung und der Zuverlässigkeitsprüfung allerdings unmöglich gewesen. Auch seien die Flughäfen aufgrund der Schichtdienste schwer mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen. Sie hat eingeräumt, dass die getroffenen Feststellungen darauf hindeuteten, dass die bestehenden Konzepte zur Integrationsarbeit in Teilen weiterhin unzureichend umgesetzt werden. Eine Notwendigkeit, bestehende Konzepte und Weisungen zu ändern, sieht sie jedoch nicht.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur unter Einbeziehung der Regionaldirektionen die Situation an den Flughäfen analysiert und ein Lagebild erstellt hat. Für ihn ist es jedoch unverständlich, dass daraus keine wirksamen Impulse an die Jobcenter folgten. Er ist zudem der Ansicht, dass Stellen am Flughafen auch zeitnah hätten besetzt werden können, z. B. mit früher dort tätigen Beschäftigten oder in Tätigkeiten, die keine besondere Ausbildung oder Einarbeitung erfordern. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesagentur zügig analysiert, aus welchen Gründen die bereits existierenden Konzepte zur Integrationsarbeit in der Umsetzung nach wie vor scheitern. Weiter sollte sie klären, aus welchen Gründen die im Juni gestarteten Initiativen zur Gewinnung von Personal zum Einsatz an Flughäfen keine feststellbaren Wirkungen entfalteten. Auf Basis dieser Erkenntnisse sollte sie strukturelle Maßnahmen einleiten. (Textziffer 2.2)

- 0.3 In 13 Fällen führten die Jobcenter Stellengesuche in Berufen, für die entweder keine Qualifikation mehr vorlag, eine Qualifikation erst noch erworben werden musste oder das Leistungsvermögen der Leistungsberechtigten für das Stellengesuch unklar war.

Die Bundesagentur hat zugesagt, die Qualität der Integrationsarbeit mit neuen oder aktualisierten Instrumenten zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die Bundesagentur eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität vorhält, eingeleitet oder geplant hat. Der Bundesrechnungshof bezweifelt aber, dass weitere punktuelle Maßnahmen die bekannten Probleme lösen können. Vielmehr sollte die Bundesagentur in einem ersten Schritt klären, aus welchen Gründen die bestehenden Hilfs- und Arbeitsmittel nicht die gewünschte Wirkung entfalteten. In einem zweiten Schritt könnte sie die bestehenden Hilfs- und Arbeitsmittel anpassen und dann in einem weiteren Schritt neue Hilfs- und Arbeitsmittel entwickeln. (Textziffer 2.3)

- 0.4 21 der in die Erhebungen einbezogenen 25 Jobcenter gaben an, besondere Aktionen zur Aktivierung von Personen in flughafentypischen Berufen durchgeführt oder sich daran beteiligt zu haben. Sieben Jobcenter konnten keine Angaben zum Erfolg der Aktionen machen; zum Teil hatten sie keine Auswertung vorgesehen. Vier Jobcenter werteten die Aktionen im Erhebungszeitpunkt noch aus. Der Bundesrechnungshof hat kritisiert, aufgrund fehlender Erfolgsbeobachtungen hätten die Jobcenter nicht beurteilen können, ob die Maßnahmen sachgerecht und wirtschaftlich waren.

Die Bundesagentur hat hingegen die Auffassung vertreten, dass nicht alle Aktionen einer Erfolgskontrolle bedürften, insbesondere wenn sie übliche Tätigkeiten der Bundesagentur darstellten. Derzeit stimme sie jedoch mit dem Bundesministerium ein gemeinsames Dokument zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für IT-Projekte ab. Dieser „Leitfaden“ werde beachtenswerte Hinweise geben und sämtliche Aspekte einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung beleuchten.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass der geplante Leitfaden praxisnahe Hinweise für die Jobcenter enthält, die es ihnen erleichtern abzuschätzen, in welchen Fällen eine Erfolgskontrolle notwendig ist. (Textziffer 3)

- 0.5 Fast alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter hatten Kontakte zu Arbeitgebern an den Flughäfen und 13 von 25 in die Prüfung einbezogene Jobcenter intensivierten ihre Kontakte seit 1. April 2022. Ebenso hatten fast alle Jobcenter besondere Aktionen zur Gewinnung von Arbeitskräften an Flughäfen seit April 2022 durchgeführt oder sich daran beteiligt. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes ließen zu den Beratungsaktivitäten und den unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen jedoch nicht erkennen, dass die Intensivierung der Kontakte auch zu einer Intensivierung der Vermittlungsarbeit mit den Leistungsberechtigten führte.

Nach Ansicht der Bundesagentur sind die festgestellten Mängel nicht auf einzelne Ursachen zurückzuführen bzw. durch einen einzelnen Ansatz zu beheben. Sie werde eine Verbesserung der Dokumentationsarbeit anstreben und die Qualität mit der verlaufsbezogenen Betrachtung im Arbeitgeber-Service nachhalten.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass Jobcenter ihre Kontakte zu Arbeitgebern an Flughäfen intensivierten. Dies war jedoch nicht ausreichend. Die Bundesagentur muss mit den Jobcentern ein Konzept entwickeln, dass bei Personalengpässen in einzelnen Branchen kurzfristig aktivierbare Maßnahmen aufzeigt. Das Bundesministerium muss diesen Prozess eng begleiten. (Textziffer 4)

- 0.6 Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen aus dieser Prüfung sind struktureller Art. Sie zeigen auf, dass es auch in einer akuten Personalmangellage nur in begrenztem Umfang gelingt, selbst für Arbeitsuchende mit einschlägigen Berufserfahrungen eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen. Eine Ursache sieht der Bundesrechnungshof in der auch in einer solchen Situation niedrigen Intensität der beschäftigungsbezogenen Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten sowie in Regelungen und Verfahrensweisen, die den Kreis der infrage kommenden Arbeitsuchenden unnötig stark einengen. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Feststellungen behält sich der Bundesrechnungshof vor, diese in seiner Berichterstattung gegenüber dem Parlament weiterzuverfolgen. Im Übrigen schließt er das Prüfungsverfahren ab.

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

In der Hauptreisezeit des Jahres 2022 fehlten an den deutschen Flughäfen bis zu 7 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, insbesondere Servicefachkräfte im Flugverkehr.¹ Wegen des Mangels an Arbeitskräften kam es an deutschen Flughäfen zu erheblichen Störungen im Betriebsablauf. Die Folgen davon waren lange Wartezeiten, Verspätungen, Gepäckverluste sowie Flugstreichungen.

Nach der Statistik der Bundesagentur für Juli 2022 stieg die Arbeitslosigkeit auf bundesweit etwa 2,47 Millionen Personen². Sie standen damit der Arbeitsvermittlung unter Berücksichtigung ihrer Neigung, Eignung und Befähigung sowie den Anforderungen der angebotenen Stellen grundsätzlich zur Verfügung. Weil es nicht gelang, die zahlreichen offenen Stellen an den Flughäfen zu besetzen, eröffnete die Bundesregierung auf Bitten der Luftverkehrswirtschaft im Juli 2022 die rechtliche Möglichkeit zur Rekrutierung von Arbeitskräften aus Drittstaaten, um die geordnete Abwicklung des Sommerreiseverkehrs zu unterstützen. Der Bundesregierung war zuvor von der Luftverkehrswirtschaft ein vierstelliger Bedarf an Hilfskräften für die Bodenabfertigungsdienste übermittelt worden.

Ausweislich einer Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage unterstützt die Bundesagentur entsprechend ihrem arbeitsmarktpolitischen Auftrag den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.³ Die Agenturen für Arbeit (Agenturen) unternahmen vielfältige Aktivitäten zur Gewinnung von Personal für den Einsatz an Flughäfen; z. B. durch eigene Airport-Agenturen. In allen zehn Regionaldirektionen (RD) bestehe darüber hinaus ein regelmäßiger Kontakt mit den Flughäfen sowie den dort ansässigen Arbeitgebern durch den Arbeitgeber-Service der Agenturen. Hierbei seien auch die Jobcenter einbezogen.⁴

¹ Vgl. Burstedde, Alexander/Koneberg, Filiz, 2022, Fachkräftemangel im Flugverkehr, IW-Kurzbericht, Nummer 52, Köln, Stand: 22. Juni 2022.

² Bundesagentur für Arbeit, Presse Info Nummer 35 vom 29. Juli 2022.

³ Antwort der Bundesregierung vom 23. August 2022 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten René Springer, Norbert Kleinwächter, Jürgen Pohl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD – Drucksache 20/2917 – Arbeitskräftemangel an deutschen Flughäfen und neue Gastarbeiterregelung, Bundestagsdrucksache 20/3179.

⁴ Ebenda, Seite 1 und Seite 4.

1.2 Inhalt und Ablauf

Wir haben die Vermittlungsaktivitäten von Jobcentern bei Personen mit flughafentypischen Berufen geprüft.⁵

In die Prüfung haben wir 25 Jobcenter einbezogen, die sich in einer Entfernung bis zu 50 Kilometern zu den Flughäfen Berlin, Frankfurt am Main oder Köln/Bonn befinden.⁶

Um die zu prüfenden Fälle auszuwählen, haben wir den operativen Datensatz der Bundesagentur (opDs) für den Monat Juli 2022 ausgewertet. Wir haben uns dabei auf erwerbsfähige Personen beschränkt, bei denen kein Nichtaktivierungsgrund gemäß § 10 Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – SGB II – (z. B. Erziehung eines Kindes) vorlag und die vermittelt wurden von einem der in die Erhebungen einbezogenen 25 Jobcenter betreut wurden. Diese Auswertung ergab 2 025 Fälle. Daraus haben wir eine Zufallsstichprobe mittels der Analysesoftware IDEA⁷ gezogen.

Bei der Prüfung haben wir uns auf die Betrachtung des Zeitraums vom 1. April 2022⁸ (Wegfall der meisten Beschränkungen in Folge der Covid-19-Pandemie und dem Beginn der ersten Reisewelle) bis zum Zeitpunkt unserer Erhebung im Herbst 2022 beschränkt.

Wir haben in der Zeit vom 5. September bis zum 7. Oktober 2022 mit einem von der Bundesagentur eingeräumten virtuellen Desktop-Infrastruktur-Zugriff von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes aus erhoben.

Personen, die aus einer vorangegangenen versicherungspflichtigen Tätigkeit Arbeitslosengeld bezogen und von den Agenturen vermittelt betreut wurden, haben wir nicht betrachtet. Von der Prüfung ausgenommen blieben Personen, die mit einer beruflichen Tätigkeit ihr mögliches Leistungsvermögen nach Vermerken der IFK bereits ausgeschöpft hatten oder bei denen eine ärztliche Untersuchung zur Klärung der Leistungsfähigkeit konkret feststand. Personen, die eine Tätigkeit im Objekt-, Werte- und Personenschutz anstrebten, bezogen wir nur dann in die Prüfung ein, wenn sie in den letzten drei Jahren an einem Flughafen

⁵ Bundesagentur für Arbeit, Klassifikation der Berufe 2010 - überarbeitete Fassung 2020; Band 2: Definitorischer und beschreibender Teil, Stand November 2021: Berufe in der Luft- und Raumfahrttechnik (B 25232), Berufe im technischen Luftverkehrsbetrieb (B 5112), Servicekräfte im Personenverkehr (B 51401), Servicefachkräfte im Luftverkehr (B 51422), Berufe in Überwachung und Steuerung des Luftverkehrs (B 51532), Luftverkehrskaufleute (B 51642), Bediener von Kränen, Aufzügen und verwandte Hebeeinrichtungen (B 52531), Berufe im Objekt-, Werte- und Personenschutz (B 53112) und Tätigkeiten im Bereich der Fahrzeugreinigung (B 54152).

⁶ Die Jobcenter im Einzugsbereich dieser drei Flughäfen betreuten nach Auswertung des operativen Datensatzes für den Monat Juli 2022 im Vergleich zu Jobcentern im Einzugsbereich anderer Flughäfen die meisten Personen mit einem flughafentypischen Beruf.

⁷ Interactive Data Extraction and Analysis.

⁸ Die meisten Corona-Schutzmaßnahmen, die ihre Rechtsgrundlage im Infektionsschutzgesetz (IfSG) hatten, waren bis zum 19. Februar 2022 befristet. Das „Gesetz zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und anderer Vorschriften“ vom 18. März 2022 sieht nur noch einen Basis-Schutz für besonders vulnerable Gruppen vor und enthält Öffnungstatbestände für Hot-Spots, ansonsten wurden die Eingriffe auf ein Minimum zurückgefahren.

beschäftigt waren oder bei einem Beratungsgespräch gegenüber der IFK angegeben hatten, eine Tätigkeit an einem Flughafen aufnehmen zu wollen.

In die Prüfung haben wir 126 Fälle leistungsberechtigter Menschen einbezogen, für die die Jobcenter ein Stellengesuch für einen flughafentypischen Beruf führten. Wir haben durch Einsichtnahme in das Fachverfahren VerBIS⁹ geprüft.

Die betroffenen Jobcenter haben Gelegenheit erhalten, sich zu ausgewählten Sachverhalten zu äußern. Die Rückmeldungen der Jobcenter haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Ergänzend haben wir zehn Jobcenter gebeten, uns ihre Kontaktdichtekonzepte vorzulegen.¹⁰

Weiter haben wir die in die Erhebungen einbezogenen 25 Jobcenter anhand eines Fragebogens über deren Erkenntnisse und Aktivitäten zum Arbeitskräfteengpass an den Flughäfen befragt und haben die Zentrale der Bundesagentur um Auskunft gebeten, ob sie konzeptionelle Festlegungen und zentrale Vorgaben an die Jobcenter zum Umgang mit dem dringlichen Arbeitskräftebedarf an den Flughäfen erlassen hatte.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung haben wir dem Bundesministerium mitgeteilt. Außerdem haben wir den Vorstand der Bundesagentur unterrichtet. Wir haben dem Bundesministerium und der Bundesagentur Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur zu unseren Prüfungsergebnissen. Das von uns ergänzend angeforderte Lagebild¹¹ haben wir ebenfalls berücksichtigt.

⁹ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.

¹⁰ Da die wesentlichen Inhalte in den Kontaktdichtekonzepten übereinstimmten, verzichteten wir auf die Anforderung bei den restlichen Jobcentern.

¹¹ Lagebild an Flughäfen, Bundesagentur für Arbeit, QUB 1, Stand: 28. Juni 2022, 22. Juli 2022 und 17. August 2022.

2 Erkenntnisse aus den Erhebungen

2.1 Beratungsgespräche

2.1.1 Ausgangslage

Gemäß § 1 Absatz 2 Satz 2 SGB II sollen Jobcenter Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen. Dazu beraten die IFK die Leistungsberechtigten.¹²

Wesentlich für eine erfolgreiche Vermittlungsarbeit und die Integration in den Arbeitsmarkt ist die regelmäßige Überprüfung des im Erstgespräch durchgeführten potenzialorientierten Profilings und eine Kontrolle, ob die dabei festgestellten Handlungsbedarfe mit den ausgewählten Handlungsstrategien erfolgreich bearbeitet wurden oder ggf. eine Anpassung der Integrationsstrategie erforderlich ist.¹³ Die IFK sind verpflichtet, jedes Beratungsgespräch nachvollziehbar und unter Einhaltung des Datenschutzes in einem Beratungsvermerk zu dokumentieren. Das Beratungsgespräch bildet die Grundlage für eine erfolgreiche Integrationsarbeit.¹⁴

2.1.2 Feststellungen

Vom 1. April 2022 bis zum Tag unserer Erhebung im September und Oktober 2022 führten die IFK in 28 von 126 Fällen (22 %) mit den Leistungsberechtigten kein Beratungsgespräch. Für diesen Zeitraum war in 23 dieser Fälle (18 %) auch keine Einladung zu einem Beratungsgespräch vorgesehen.

In 14 der 23 Fälle waren die Leistungsberechtigten durchgehend arbeitslos. Die Auswertung der uns übersandten Kontaktdichtekonzepte ergab, dass die Jobcenter maximal 180 Kalendertage zwischen den Beratungsgesprächen vorsahen. In allen 14 Fällen mit durchgehendem Status „arbeitslos“ lagen zwischen dem letzten Beratungsgespräch und dem Tag der Erhebung mehr als 180 Tage. Die Jobcenter hatten in diesen Fällen zwischen 1 054 und 216 Tage keinen Kontakt zu den Leistungsberechtigten. In 9 der 14 Fälle waren die Jobcenter über 300 Tage ohne Kontakt (Übersicht siehe Anhang 1).

In 98 von 126 Fällen (78 %) führten die IFK mindestens ein Beratungsgespräch mit den Leistungsberechtigten im Erhebungszeitraum. In 45 Fällen (46 %) thematisierten die IFK die

¹² Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Seite 2, 3.1 Erste Phase: Profiling durchführen, Stand: 20. März 2017.

¹³ Bundesagentur für Arbeit, a.a.O. Seiten 7 und 8, 3.4 Vierte Phase: Umsetzen und Nachhalten.

¹⁴ Bundesagentur für Arbeit, a. a. O., Seite 2, 3.1 Erste Phase: Profiling durchführen.

Arbeitsaufnahme in einem flughafentypischen Beruf bei diesen Gesprächen nicht, obwohl das Stellengesuch auf einen entsprechenden Beruf lautete.

2.1.3 Würdigung

Beratungs- und Vermittlungsgespräche sind ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Integrationsprozesses. Sie bilden die Grundlage für eine erfolgreiche Integrationsarbeit. Vermittlungsarbeit ist umso erfolgreicher, je näher die IFK mit den Stärken, Problemen, Wünschen und Erwartungen der Leistungsberechtigten vertraut sind sowie vereinbarte Maßnahmen und Aktivitäten, aber auch Versäumnisse regelmäßig und nachhaltig bearbeiten. Das regelmäßige Gespräch ermöglicht allen Beteiligten, zeitnah auf die jeweils aktuelle Situation einzugehen, um Potenziale und Chancen rechtzeitig zu erkennen und zu nutzen. Deshalb ist es unverständlich, dass die IFK es in mehr als einem Fünftel der geprüften Fälle versäumten, sich durch Gespräche auf den aktuellen Sachstand der Integrationsbemühungen der Leistungsberechtigten zu bringen und sie hierbei durch ein Gespräch zu unterstützen. Zudem führten die IFK auch bei ununterbrochener Arbeitslosigkeit in nahezu jedem zweiten Fall kein Gespräch. Dadurch blieben ihnen aktuelle Änderungen in den Verhältnissen der Leistungsberechtigten unbekannt und konnten für den Integrationsprozess nicht berücksichtigt werden. Sie verstießen damit auch gegen den Grundsatz des Förderns und ihrer Verpflichtung zur Beratung (§ 1 Absatz 2 i. V. m. § 14 Absatz 2 SGB II).

Angesichts der durch Medienberichte präsenten Problemlage an den Flughäfen und der sich dadurch bietenden Chance, auch „schwierige“ Fälle vermitteln zu können, haben wir es als unverständlich angesehen, dass die IFK die Leistungsberechtigten nicht häufiger zu Gesprächen einluden. Auch die Tatsache, dass bei jedem zweiten Fall ohne Gespräch zwischen den Beratungsgesprächen mehr als 180 Tage und zum Teil sogar fast drei Jahre lagen, ist vor dem Hintergrund der Arbeitskräftenachfrage nicht erklärbar.

Auch den Abstand von 180 Tagen zwischen Beratungsgesprächen haben wir nur bei einigen Fallkonstellationen als angemessen bewertet, wie beispielsweise bei integrierten, aber hilfebedürftigen Leistungsberechtigten, die ihr Beschäftigungspotenzial ausgeschöpft haben. Leistungsberechtigte mit am Arbeitsmarkt nachgefragten Berufen oder Qualifikationen sollten in kürzeren Abständen eingeladen werden.

Wir haben die IFK in Zeiten des Arbeitskräftemangels verstärkt gefordert gesehen, Personen, die für freie Stellen grundsätzlich in Betracht kommen, z. B. Leistungsberechtigte mit flughafentypischen Profilen, auf die Engpasssituation hinzuweisen, sie in den Beratungsgesprächen positiv zu motivieren und zu Bewerbungen oder anderen integrationsfördernden Aktivitäten (beispielsweise Sprachkursbesuch) aufzufordern. Die IFK können ihrem gesetzlichen Auftrag des Förderns und Forderns nur dann wirksam nachkommen, wenn sie die Leistungsberechtigten engmaschig betreuen, die Integrationsschritte dokumentieren und diese in zeitlich überschaubaren Abständen nachhalten.

Wir haben empfohlen, dass die Jobcenter verbindliche Wiedervorlagen für zeitnahe Folgeberatungen setzen und bei diesen Gesprächen immer wieder den dringenden Bedarf und die günstigen Chancen auf dem Arbeitsmarkt thematisieren. Bei diesen Terminen sollten auch die getroffenen Vereinbarungen nachgehalten werden. Die Abarbeitung der Termine und Aufgaben sollten die Jobcenter auch stärker in ihre Fachaufsicht einbeziehen.

2.1.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat unseren Feststellungen zur unzureichenden Betreuungskontinuität zugestimmt und eingeräumt, dass Kundinnen und Kunden bedarfsorientiert und kontinuierlich zu beraten sind. Dezentrale Kundenkontaktdichtekonzepte gäben den IFK hinsichtlich der Kontakthäufigkeit im Einzelfall Orientierung. Die Einhaltung von Terminen zu Folgeberatungen würde fachaufsichtlich nachgehalten. Die Bundesagentur habe Ende des Jahres 2021 rechtskreisübergreifend die neue Kennzahl „Beratungsaktivität“ zur Verfügung gestellt. Mit ihr lasse sich transparent die Häufigkeit qualifizierter Beratungskontakte innerhalb eines bestimmten Zeitraums verfolgen. Seit 10. März 2023 enthalte der opDs eine neue Abfragemöglichkeit. Mit dieser könnten Kundinnen und Kunden identifiziert werden, deren letzter Beratungskontakt unangemessen lange zurückliege und die deshalb zu einem Beratungsgespräch eingeladen werden sollten. Das Risiko von Betreuungslücken oder -abbrüchen werde dadurch minimiert und es werde sichergestellt, dass die Kundinnen und Kunden im Integrationsprozess kontinuierlich unterstützt werden. Schematische Wiedervorlagen würden den individuellen Beratungs- und Kommunikationssituationen und den unterschiedlichen Kommunikationsanlässen nicht gerecht. In Bezug auf die Fachaufsicht seien die Teamleitungen bereits jetzt angewiesen, monatlich mindestens zehn Kundendatensätze nach der Methode der verlaufsbezogenen Betrachtung in Kundenprozessen zu bewerten. Um ein eigenes Bild über die Servicequalität zu erhalten, würden die RD und die Zentrale der Bundesagentur risikoorientiert eigene Fallbewertungen für einen Zeitraum von drei Monaten durchführen. Für den Rechtskreis SGB II sei die Bewertung in der Zeit von Juni bis August 2022 erfolgt. Die Zentrale habe in Rückkoppelungsgesprächen mit den RD insbesondere auf erforderliche Individualität des Beratungs- und Vermittlungsprozesses hingewiesen und werde die Entwicklung der Beratungsaktivität auch künftig regelmäßig in den Managementdialogen thematisieren.

2.1.5 Abschließende Würdigung

Es ist unstrittig, dass Beratungs- und Vermittlungsgespräche ein wichtiges Instrument zur Unterstützung des Integrationsprozesses darstellen und die Kundinnen und Kunden kontinuierlich und bedarfsorientiert beraten werden sollen. Wir sehen es daher grundsätzlich positiv, dass mit der Schaffung einer neuen Kennzahl und einer Musterabfrage über den opDs die Transparenz über die Beratungsaktivitäten verbessert werden soll. Allerdings stellt dies wiederum nur eine isolierte Maßnahme dar. Zudem bleibt abzuwarten, inwieweit die neue Kennzahl und die Abfragemöglichkeit im opDs in der Praxis der Jobcenter überhaupt zu einer Verbesserung der Kundenkontakte beitragen. Hierzu merken wir an, dass bereits seit Jahren

das Datenfeld „0738_letzter BV“ (letzter Beratungsvermerk) über den opDs ausgewertet werden kann und so den Jobcentern zur Ausübung der Fachaufsicht zur Verfügung steht. Dies hat offensichtlich nicht zu einer Verbesserung des Vermittlungsgeschehens geführt.

Die Kennzahl und die Musterabfrage können jedoch nur dann Wirkung entfalten, wenn die Fachaufsichtführenden und die IFK gemeinsam erkennen, dass qualifizierte Beratungsgespräche, konsequent nachgehaltene Aktivitäten sowie eine angemessene Dokumentation, die Grundlagen für eine erfolgreiche Integrationsarbeit darstellen.

Dass die Teamleitungen, die RD und die Zentrale der Bundesagentur Kundendatensätze zum Zwecke der Fachaufsicht auswerten, sehen wir grundsätzlich als zielführend an. Wir bezweifeln jedoch, dass die Teamleitungen das Handeln ihrer IFK angemessen einschätzen können, wenn diese monatlich im Minimum nur zehn Kundendatensätze pro Team auswerten. Diese Anzahl erscheint angesichts unserer wiederkehrenden Feststellungen zur Wirksamkeit der Fachaufsicht bei den Jobcentern aus verschiedenen Prüfungsverfahren¹⁵ als zu gering. Um hier eine Verbesserung der Qualität zu erreichen, halten wir eine Erhöhung der Mindestanzahl für angezeigt.

2.2 Vermittlungsprozess

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung erwerbsfähiger Leistungsberechtigter stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können (§ 1 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Von den Leistungsberechtigten wird erwartet, dass sie dafür alle Möglichkeiten nutzen. Insbesondere müssen sie ihre Arbeitskraft zur Sicherung ihres Lebensunterhalts einsetzen (Grundsatz des Forderns, § 2 SGB II). Die Träger der Leistungen nach dem SGB II unterstützen erwerbsfähige Leistungsberechtigte umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit (Grundsatz des Förderns, § 14 SGB II).

2.2.1 Veröffentlichung von Stellengesuchen

Ausgangslage

Auf der Grundlage des Erstgesprächs und des Profilings sollen die Jobcenter mit den Leistungsberechtigten einen oder mehrere Zielberufe erarbeiten.¹⁶ Diese sind im zur Vermittlungsarbeit genutzten IT-Verfahren VerBIS als Stellengesuch zu erfassen. Dies ist die Voraussetzung für einen elektronischen Abgleich (Matching) mit den ebenfalls in VerBIS hinterlegten Stellenangeboten.

¹⁵ VI 3 - 0000973, VI 3 - 2020 - 0551, VI 3 - 2020 - 0550, VI 3 - 2019 - 0785, VI 3 - 2018 - 0864.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III); Seite 3, Stand: 20. März 2017.

Nach § 35 Absatz 3 SGB III müssen die Agenturen die Vermittlung auch über die Selbstinformationseinrichtungen nach § 40 Absatz 2 SGB III im Internet durchführen. Soweit es für diesen Zweck erforderlich ist, dürfen sie die Daten aus den Selbstinformationseinrichtungen nutzen und übermitteln. Dies gilt nach § 16 Absatz 1 Satz 1 SGB II auch für die Jobcenter.

Das von den Jobcentern genutzte Fachverfahren VerBIS bietet die Möglichkeit, allen Jobcentern (in gemeinsamer Einrichtung) und allen Agenturen bundesweit Zugriff auf Stellengesuche und auf die vermittlungsrelevanten Daten aus den Bewerberprofilen zu gewähren.¹⁷ Die Jobcenter und die Agenturen können dann die vermittlungsrelevanten Daten aus den Bewerberprofilen der Leistungsberechtigten mit den Stellenprofilen der Stellenangebote abgleichen. Bei einem erfolgreichen Abgleich soll die IFK dem Leistungsberechtigten einen Vermittlungsvorschlag unterbreiten.

Das Fachverfahren VerBIS ermöglicht es den Jobcentern darüber hinaus, die Stellengesuche zusätzlich über das Online-Portal der Bundesagentur in der Bewerberbörse zu veröffentlichen. Über die Bewerberbörse können Arbeitgeber von extern auf die Stellengesuche zugreifen. Zur Veröffentlichung des Stellengesuchs in der Bewerberbörse ist in VerBIS dafür die Statusart „veröffentlicht“ oder „anonym veröffentlicht“ auszuwählen. Im Unterschied zum Status „veröffentlicht“ werden beim Status „anonym veröffentlicht“ nicht die persönlichen Bewerberdaten (Name und Adresse) angezeigt, sondern die Kontaktdaten der IFK der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person.

Feststellungen

34 von 126 geprüften Fällen mit flughafentypischen Berufen (27 %) waren mit dem Veröffentlichungsstatus „nicht veröffentlicht“ gekennzeichnet. In 12 dieser 34 Fälle hatten die Jobcenter dies nicht begründet.

Beispiel 1

Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte war vom 17. Oktober 2016 bis 30. Juni 2021 als Flugzeugabfertiger tätig. Seit 1. Juli 2021 war er mit 80 Stunden pro Monat als Sicherheitsmitarbeiter beschäftigt. In den Beratungsgesprächen gab er an, dass er den Stundenumfang erhöhen möchte. Sein Stellengesuch war nicht veröffentlicht. Bei der Sachverhaltsklärung gab das Jobcenter an, dass das Stellengesuch nicht veröffentlicht sei, weil der Leistungsberechtigte zwar ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhalte, aber in einer Beschäftigung sei. Vermittlungsaktivitäten hielt das Jobcenter in diesem Fall nicht für erforderlich.

¹⁷ Die bei der Statusart zusätzlich mit dem Zusatz „intern“ gekennzeichneten Stellengesuche, werden nur den Integrationsfachkräften der Jobcenter angezeigt.

2.2.2 Vermittlungsvorschläge und Arbeitsaufnahmen im flughafentypischen Bereich

Ausgangslage

Die Bundesagentur hat verbindliche Regelungen und Standards für die Vermittlungsarbeit zur Verfügung gestellt (sog. 4-Phasen-Modell). Dazu gehört, dass die Jobcenter entsprechend dem Profiling und der darauf gründenden Handlungsstrategie für ein bestimmtes Integrationsziel auch Vermittlungsvorschläge unterbreiten.¹⁸

Die IFK sollen für Kundinnen und Kunden mit der Handlungsstrategie „Berufserfahrung ermöglichen“ oder „Vermittlung“ insbesondere Vermittlungsaktivitäten ergreifen, indem sie Stellensuchläufe durchführen und passende Vermittlungsvorschläge unterbreiten.¹⁹

Feststellungen

Für die in die Prüfung einbezogenen 126 Leistungsberechtigten unterbreiteten die IFK in der Zeit vom 1. April 2022 bis zum Erhebungszeitpunkt im September/Oktober 2022 in 55²⁰ Fällen (44 %) keinen Vermittlungsvorschlag. Bei diesen Fällen untersuchten wir weiter, ob am Tag der Erhebung ein Stellenangebot im flughafentypischen Beruf des Stellengesuchs mit mindestens hoher Übereinstimmung vorhanden war. In 36 dieser 55 Fälle (66 %) ergab unsere Suche mindestens einen Treffer.

In 69 von 126 Fällen war zum Zeitpunkt der Erhebungen als gültige Handlungsstrategie „Vermittlung“ in VerBIS erfasst. In weiteren 13 Fällen war als aktuelle Handlungsstrategie „Berufserfahrung ermöglichen“ erfasst. Von diesen insgesamt 82 Fällen erhielten 31 Personen²¹ (38 %) in der Zeit vom 1. April 2022 bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen keinen Vermittlungsvorschlag, obwohl die Handlungsstrategie dies ausdrücklich vorsah.

In 71 von 126 Fällen (56 %) unterbreiteten die IFK im Zeitraum vom 1. April bis zum Erhebungstag 309 Vermittlungsvorschläge. Davon erhielten 51 Personen 128 Vermittlungsvorschläge für einen flughafentypischen Beruf. In den anderen Fällen²² handelte es sich um Vermittlungsvorschläge für andere Berufe.

¹⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept (SGB II und SGB III); Seiten 1 bis 9, Stand: 20. März 2017.

¹⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe Handlungsstrategie Vermittlung; Seiten 15 und 44, Stand: 21. März 2017.

²⁰ In 22 von 55 Fällen war die letzte im Lebenslauf eingetragene berufliche Tätigkeit eine Beschäftigung in einem flughafentypischen Beruf.

²¹ Bei den 31 Personen besteht Personenidentität mit den obengenannten 55 Personen.

²² In zehn Fällen war die letzte im Lebenslauf eingetragene berufliche Tätigkeit eine Beschäftigung in einem flughafentypischen Beruf.

Von allen 309 unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen waren drei Vorschläge erfolgreich. Alle drei Leistungsberechtigte nahmen eine Tätigkeit in einem flughafentypischen Beruf auf.

Weiter fiel uns bei den Erhebungen auf, dass sehr viele Vermittlungsvorschläge nach deren Unterbreitung nicht mit den Leistungsberechtigten besprochen oder auf eine andere Art und Weise (beispielsweise durch Rückfrage beim Arbeitgeber) ausgewertet waren.

In 31 von 126 Fällen nahmen Leistungsberechtigte in der Zeit vom 1. April 2022 bis zum Erhebungstag eine Beschäftigung auf.²³ In 19 dieser 31 Fälle handelte es sich um eine Beschäftigung in einem flughafentypischen Beruf. In 12 Fällen nahmen Leistungsberechtigte eine Beschäftigung außerhalb des Flughafens auf. Diese Arbeitsaufnahmen fanden hauptsächlich in den Bereichen Einzelhandel, Sicherheit oder Verkehr statt.

2.2.3 Kontakt zu Arbeitgebern an Flughäfen

Die Bundesagentur teilte uns am 7. Oktober 2022 auf Nachfrage mit, sie habe von spezifischen konzeptionellen Festlegungen und zentralen Vorgaben an die Jobcenter zum Umgang mit dem dringlichen Arbeitskräftebedarf an den Flughäfen abgesehen. Vermittlungsaktivitäten würden sich in den Jobcentern am Leitkonzept zum 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit ausrichten und sich am Unterstützungsbedarf der Arbeitnehmerkundinnen und -kunden orientieren. Es habe seitens der Zentrale auch keine Impulse an die RD gegeben.²⁴ 12 der 25 von uns befragten Jobcenter gaben an, direkten Kontakt zu Arbeitgebern an Flughäfen zu unterhalten. Weitere zwölf Jobcenter antworteten, über den gemeinsamen Arbeitsgeber-Service bestehe ein „indirekter“ Kontakt²⁵ zu Arbeitgebern an Flughäfen. Ein Jobcenter unterhielt weder direkten noch indirekten Kontakt zu Arbeitgebern am Flughafen.

Auf unsere Frage, ob die Jobcenter nach Wegfall der meisten Beschränkungen in Folge der Covid-19-Pandemie und mit dem Beginn der ersten Reisewelle ihre Kontakte zu Arbeitgebern an den Flughäfen ab April 2022 intensiviert hätten, gaben 13 der 25 Jobcenter an, dass sie ihre Kontakte intensiviert hätten.

2.2.4 Attraktivität von Arbeitgebern an Flughäfen

Eine Arbeit ist gemäß § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II nicht allein deshalb unzumutbar, weil der Beschäftigungsort vom Wohnort weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort. Die Bundesagentur erläutert dazu in den Fachlichen Weisungen, dass bei der Beurteilung der zumutbaren Pendelzeiten in der Regel die Entfernung zumutbar ist, die in

²³ Davon hatten sich 26 Leistungsberechtigte die neue Arbeitsstelle selbst gesucht. In einem anderen Fall war ein vor dem Erhebungszeitraum unterbreiteter Vermittlungsvorschlag erfolgreich. In einem weiteren Fall war eine Arbeitgeberempfehlung einer IFK für eine Initiativbewerbung erfolgreich.

²⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, E-Mail vom 7. Oktober 2022, CF 21.

²⁵ Z. B. über den gemeinsamen AGS.

der Region bei vergleichbaren Arbeitnehmern üblicherweise zwischen Wohnort und Arbeitsstelle anfallen. Üblich sind Pendelzeiten, wenn sie nicht nur vereinzelt, sondern in größerem Umfang anfallen. Als Vergleichswerte anzusetzen sind:

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

Soweit z. B. in ländlichen oder strukturschwachen Gebieten oder in Ballungsgebieten längere Pendelzeiten üblich sind, sollen diese zugrunde gelegt werden. Zum Erreichen des Arbeitsplatzes sind grundsätzlich alle Verkehrsmittel zumutbar, die den Leistungsberechtigten zur Verfügung stehen. Ist tägliches Pendeln aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, ist zu prüfen, ob für den Leistungsberechtigten freiwillig eine doppelte Haushaltsführung/ein Umzug sinnvoll ist.²⁶

10 von 25 Jobcentern gaben bei unserer Befragung an, dass eine Arbeit am Flughafen für die meisten Leistungsberechtigten unattraktiv sei. Sie seien deshalb nicht motiviert, eine Beschäftigung am Flughafen aufzunehmen. Als Gründe nannten sie unter anderem lange Pendelzeiten, fehlende oder mangelnde Anbindungen an den öffentlichen Personennahverkehr, körperliche Belastungen durch Schichtarbeit oder fehlende Motivation für eine Beschäftigungsaufnahme am Flughafen. Oftmals würden Probleme bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung bestehen sowie bei fachlichen bzw. sprachlichen Kenntnissen. Die Leistungsberechtigten würden wohnortnahe Beschäftigungsalternativen bevorzugen.

In einigen unserer geprüften Fälle war in der Kundenhistorie vermerkt, dass eine Beschäftigungsaufnahme am Flughafen an der langen Pendelzeit zum Flughafen scheiterte.

2.2.5 Würdigung

Die Leistungsberechtigten, deren Stellengesuch die Jobcenter nicht oder nur intern veröffentlichen, werden in der externen Bewerberbörse der Bundesagentur nicht berücksichtigt. Interessierte Arbeitgeber können damit nicht auf diese Leistungsberechtigten aufmerksam werden. Stellengesuche, die „nicht veröffentlicht“ sind, werden auch bei automatisierten Suchläufen (Matchingprozess) der Beschäftigten der Jobcenter und Agenturen nicht berücksichtigt. Wir haben darauf hingewiesen, dass die Jobcenter, deshalb konsequent darauf achten müssen, dass die Stellengesuche aller integrationsnahen Kunden zumindest anonym veröffentlicht werden, um die gesamte Bandbreite der technisch-vermittlerischen Möglichkeiten nutzen zu können. Sollten Umstände vorliegen, die einer Veröffentlichung entgegenstehen (beispielsweise der konkret anstehende Abschluss eines neuen Arbeitsvertrages), sollten die IFK diese Gründe dokumentieren. Bei Einstellungszusagen sollten die Jobcenter zeitnah eine Wiedervorlage zur Überwachung der Einstellung der Leistungsberechtigten setzen. Sollte die Einstellung nicht zustande gekommen sein, müssen die Jobcenter umgehend ihre Vermittlungsaktivitäten wieder aufnehmen. Auch bei Personen, die bereits in den

²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisung § 10 SGB II, Ziffer 3.3., Stand: 1. Januar 2023.

Arbeitsmarkt integriert sind, müssen die Jobcenter immer wieder hinterfragen, ob eine Erhöhung der Arbeitszeit möglich wäre oder andere geeignete Maßnahmen zu einer Minderung oder zum Wegfall der Hilfebedürftigkeit führen könnten. So haben wir es im Beispielfall 1 als unverständlich angesehen, weshalb das Jobcenter Vermittlungsbemühungen für nicht erforderlich hielt. Hier war der Leistungsberechtigte selbst an einer Erhöhung seiner Arbeitszeit interessiert. Er hätte aufgrund seiner Berufserfahrung und Motivation möglicherweise aus dem Leistungsbezug ausscheiden können.

Bei zwei Drittel der Leistungsberechtigten ohne einen Vermittlungsvorschlag ergaben die von uns vorgenommenen Suchläufe mindestens einen Treffer mit hoher Übereinstimmung. In diesen Fällen haben die IFK bestehende Vermittlungschancen nicht genutzt. Ob Treffer angezeigt werden oder nicht, hängt auch davon ab, ob aktuelle Stellenangebote im IT-Verfahren VerBIS eingestellt sind. Wir haben gefordert, dass die IFK nicht nur vor anstehenden Beratungsgesprächen Suchläufe starten, sondern auch zu anderen Zeitpunkten zusätzliche Suchläufe durchführen, um einen bestehenden Personalengpass in bestimmten Branchen schnell zu beenden und neu in VerBIS veröffentlichte Stellengesuche zügig in die Suchläufe einzubeziehen. Außerdem könnte jedes Jobcenter im Einzugsbereich eines Flughafens beispielsweise einen Pool mit für Flughafentätigkeiten geeigneten oder daran interessierten Leistungsberechtigten bilden.

Bei Stellengesuchen mit den Handlungsstrategien „Vermittlung“ und „Berufserfahrung ermöglichen“ sollte eine Arbeitsaufnahme im Mittelpunkt der Integrationsbemühungen stehen. Aus unserer Sicht setzt dies die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen voraus. Dass von den in Frage kommenden Leistungsberechtigten nur knapp zwei Drittel (62 %) einen Vermittlungsvorschlag erhielten, lässt vermuten, dass entweder die Handlungsstrategien nicht mehr aktuell waren, zu wenig Suchläufe durchgeführt wurden oder aber die in den Stellenangeboten geforderten Qualifikationen mit denen in den Stellengesuchen nicht übereinstimmten. Eine Möglichkeit der Abhilfe haben wir darin gesehen, in diesen Fällen Vermittlungsvorschläge unverzüglich auszuwerten. Denn bei jedem Vermittlungsvorschlag, der nicht zu dem erwünschten Ergebnis einer Einstellung führt, ist durch die Jobcenter zeitnah nach den Gründen zu fragen. Nur dann können die Jobcenter Erkenntnisse über die Qualität ihrer Vermittlungsarbeit gewinnen und diese gegebenenfalls anpassen und verbessern. Dazu müssen sie sowohl die Erwartungen der Arbeitgeber klären als auch die Leistungsberechtigten befragen und gegebenenfalls das Stellengesuch anpassen. Dies geschieht jedoch noch zu selten. Die Jobcenter nutzen damit einen wichtigen Steuerungsmechanismus nicht.

Ein knappes Viertel aller in die Prüfung einbezogenen leistungsberechtigten Personen nahm innerhalb unseres Prüfungszeitraumes eine Beschäftigung auf, knapp zwei Drittel sogar in einem flughafentypischen Beruf. Der Beitrag der Jobcenter zu diesem Erfolg war aber äußerst gering. So hatten sich 26 von 31 Leistungsberechtigten die im Prüfungszeitraum angestretene Arbeitsstelle selbst gesucht. Von den insgesamt 309 unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen der Jobcenter waren lediglich 3 erfolgreich. Zu denken geben sollte den Jobcentern auch, dass knapp 30 % der Leistungsberechtigten mit einem flughafentypischen Stellengesuch ausschließlich Vermittlungsvorschläge für Tätigkeiten außerhalb des Flughafenbereichs erhielten. Die Jobcenter haben damit Personen mit Erfahrungen oder Kenntnissen im

Umfeld des Flughafens in knapp einem Drittel der geprüften Fälle unbeachtet gelassen. Sie haben damit nicht nur die Chancen der Leistungsberechtigten eine Beschäftigung am Flughafen aufzunehmen gemindert, sondern reagierten auf einen branchenspezifischen Bedarf nicht angemessen. Sie haben damit Potenzial ungenutzt gelassen. Wir haben angeregt, dass die Jobcenter bei einer solchen Konstellation künftig alle Personen mit branchenspezifischen Stellengesuchen aktiv ansprechen oder prüfen sollten, ob die Zuordnung des Stellengesuchs in einen flughafentypischen Beruf weiter zutreffend ist. Zudem haben wir angeregt, dass die Jobcenter ergänzend die Bildung eines Pools in Erwägung ziehen sollten.

Durch das Handeln der IFK blieben Chancen auf eine Integration in den Arbeitsmarkt ungenutzt und wertvolle Zeit im Integrationsprozess ging verloren. Dies war für uns unverständlich. Seinerzeit berichteten die Medien regelmäßig über den Personalengpass an den Flughäfen und die Bundesregierung ermöglichte Arbeitskräften aus Drittstaaten zur Bewältigung der Krise an den Flughäfen eine (befristete) Beschäftigung aufzunehmen.

Wir haben die Jobcenter aufgefordert, künftig das ihnen bei der jeweiligen Handlungsstrategie empfohlene Portfolio an integrationsfördernden Aktivitäten konsequent und zielgerichtet einzusetzen. In erster Linie sind dazu allen in Frage kommenden integrationsnahen Leistungsberechtigten passende Vermittlungsvorschläge zu unterbreiten und diese nachzuhalten. Die Umsetzung sollte mit der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung fachaufsichtlich nachgehalten werden.

Bis auf eine Ausnahme unterhielten alle Jobcenter in den Flughafenregionen direkte oder indirekte Kontakte zu Arbeitgebern an den Flughäfen. Dies haben wir positiv bewertet, jedoch die Frage gestellt, inwieweit dies zu konkreten Vermittlungen geführt hat. Die von uns festgestellte Vermittlungsquote begründet jedenfalls Zweifel daran, dass die Kontakte unmittelbar für substantielle Vermittlungsbeiträge genutzt werden konnten. Mit dem Wegfall der Einschränkungen in Folge der Covid-19-Pandemie haben die Flug- und Fluggastzahlen auf den Flughäfen wieder zugenommen²⁷. Daher haben wir allen flughafennahen Jobcentern ohne Kontakt zu Arbeitgebern empfohlen zu überlegen, ob sie nicht zumindest einen indirekten Kontakt über den Arbeitgeber-Service für die in der Nähe des Flughafens wohnenden leistungsberechtigten Personen bereitstellen wollen und damit eine weitere Option für eine Beschäftigungsaufnahme für diesen Personenkreis eröffnen. Sie könnten damit von der wieder deutlich erkennbaren Dynamik des „Jobmotors“ Flughafen profitieren.

13 von 25 befragte Jobcenter gaben an, dass sie ihre Kontakte zu Arbeitgebern an den Flughäfen seit April 2022 intensiviert hätten. Unsere Feststellungen zu den unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen und den Beratungsaktivitäten lassen jedoch nicht erkennen, dass die Intensivierung der Kontakte auch zu einer Intensivierung der Vermittlungsarbeit führte. Knapp über 40 % der geprüften Leistungsberechtigten erhielten von den Jobcentern im Erhebungszeitraum keinen Vermittlungsvorschlag.

²⁷ Münchner Merkur vom 10. Januar 2023, <https://www.merkur.de/lokales/erding/flughafen-muenchen-ort60188/muenchner-flughafen-passagierzahl-steigt-um-das-zweieinhalbfache-fmg-lebt-bilanz-fuer-2022-vor-92019441.html>, abgerufen am 12. Januar 2023.

Wir haben es als notwendig angesehen, dass die Jobcenter die Ursachen und Gründe dafür ermitteln. Ihre Erkenntnisse sollten sie bei ihren Gesprächen mit den Arbeitgebern und den Leistungsberechtigten einfließen lassen.

Flughäfen befinden sich zum Teil am Stadtrand oder außerhalb erschlossener Stadtgebiete. Sie sind zwar an das öffentliche Nahverkehrsnetz angeschlossen, gleichwohl aber teilweise nur mit hohem zeitlichem Aufwand erreichbar. Den Jobcentern sind diese Umstände bekannt. Wir haben ihnen empfohlen, mit den leistungsberechtigten Personen mit flughafentypischen Berufen zu klären, ob sie innerhalb der zumutbaren Pendelzeiten den Flughafen erreichen können und das Ergebnis zu dokumentieren. Sollte eine leistungsberechtigte Person den Flughafen innerhalb der zumutbaren Zeiten nicht erreichen können, muss die IFK klären und dokumentieren, ob sie dennoch eine Beschäftigung am Flughafen aufnehmen will. Lehnt sie ab, so muss die IFK prüfen, ob das Stellengesuch in einem flughafentypischen Beruf weiterhin sinnvoll ist. Bei Personen, die schon einmal am Flughafen beschäftigt waren und deshalb in einem flughafentypischen Stellengesuch geführt werden, sollte die IFK bei Ablehnung einer am Flughafen vorgeschlagenen Stelle klären, welche nachvollziehbaren Gründe gegen die vorgeschlagene Stelle sprechen. Zudem haben wir die Auffassung vertreten, dass der im SGB II verankerte Grundsatz des Forderns ausschließt, ein Einfaches „Nicht-Wollen“ ohne Weiteres hinzunehmen.

2.2.6 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat unseren Befunden im Wesentlichen zugestimmt und eingeräumt, dass unsere Feststellungen (Stellengesuche unzureichend erarbeitet, keine bzw. nur wenige Angebote von Vermittlungsvorschlägen, kaum Nachhaltung von Vermittlungsvorschlägen) darauf hindeuteten, dass die bestehenden Konzepte zur Integrationsarbeit in Teilen weiterhin unzureichend umgesetzt werden. Vermittlungsaktivitäten seien am Leitkonzept zum 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit auszurichten und orientierten sich am Unterstützungsbedarf der Kundinnen und Kunden. Sollten diese uneingeschränkt vermittelbar sein, sollte das Stellengesuch (anonym) veröffentlicht werden, um die Integrationschancen zu erhöhen. Ferner seien die IFK angehalten, in jedem Beratungsgespräch die Aktualität des Bewerberprofils (inklusive des Stellengesuchs) zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Geeignete Vermittlungsvorschläge seien zu unterbreiten. Darüber hinaus hat die Bundesagentur mitgeteilt, die Feststellungen des Bundesrechnungshofes deckten sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen aus den Bewertungen im Rahmen der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung der an dieser Prüfung beteiligten RD. Die RD hielten die identifizierten Themen mit unterschiedlichen Formaten gegenüber den Jobcentern nach. Auch prüften die Jobcenter nach den Vorgaben ihres internen Kontrollsystems und der einschlägigen Weisungen. Die Analyse der nicht veröffentlichten Stellengesuche eines Jobcenters habe ergeben, dass die Nichtveröffentlichung in etwa einem Drittel der Fälle aus verschiedenen Gründen plausibel gewesen sei. Dies zeige, dass nicht jedes „nicht veröffentlichte“ Stellengesuch als fachlicher Fehler zu bewerten sei.

Die Bundesagentur habe frühzeitig die Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte in der Reisebranche mit Hilfe eines Lagebildes begleitet. Dieses Lagebild sei den RD nach Abstimmung als Fragebogen übersandt worden, um ergänzend zur Bundessicht regionalisierte Sichten zu erhalten. Die RD hätten angegeben, dass in allen RD-Bezirken regelmäßiger Kontakt mit den Flughäfen, den dortigen Arbeitgebern und Personaldienstleistern bestehe. Bereits im Juni hätten sieben von zehn Regionen Initiativen zur Gewinnung von Personal zum Einsatz an Flughäfen (u. a. im Sicherheits- und/oder Abfertigungsbereich) gestartet. Die besonders betroffenen RD hätten auch über bestehende Hürden bei der Besetzung der offenen Stellen berichtet. So werde in vielen Bereichen an Flughäfen eine Qualifizierung zum Luftsicherheitsassistenten nach § 5 Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) vorausgesetzt. Diese Weiterbildung dauere zwischen einem und drei Monaten. Die Zugangsvoraussetzungen seien hoch und weitere Anforderungen bei einer Zuverlässigkeitsprüfung zu erfüllen. Diese dauere vier bis sechs Wochen, könne aber auch mehrere Monate benötigen und mache daher eine kurzfristige Rekrutierung fast unmöglich. Darüber hinaus seien die Stellen mit Pendelwegen verbunden und oftmals aufgrund der Schichtdienste nur schwer mit dem öffentlichen Personennahverkehr zu erreichen. Das Lagebild enthält zudem Hinweise auf weitere Gründe, die eine Tätigkeit am Flughafen unattraktiv erscheinen lassen (z. B. geringe Stundenlöhne, schwere körperliche Arbeit bei der Gepäckabfertigung, Schichtarbeit).

2.2.7 Abschließende Würdigung

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben eingeräumt, dass sich unsere Feststellungen zum Vermittlungsprozess mit den ihnen bekannten Erkenntnissen decken. Wir erkennen an, dass die Bundesagentur fortbestehende Hindernisse im Integrationsprozess konsequent abbauen und Defizite in verschiedenen (Gesprächs-) Formaten mit den Jobcentern nachhalten will. Unsere aktuellen und die Prüfungsfeststellungen der letzten Jahre zeigen jedoch, dass weder das interne Kontrollsystem noch die zahlreichen Gesprächsformate oder die von den RD und den Jobcentern ergriffenen Maßnahmen bislang zu einer nennenswerten Reduzierung der im Bereich der Arbeitsvermittlung bereits bekannten Defizite geführt haben.

Aufgrund von Erkenntnissen aus einem anderen Prüfungsverfahren und der Stellungnahme der Bundesagentur haben wir unsere bisherigen Feststellungen auch aus dem Blickwinkel von Regularien und Verfahrensweisen der Jobcenter betrachtet. Hierbei fiel auf, dass in mehreren Fällen die Umkreissuche in den Stellengesuchen so niedrig eingestellt war, dass trotz Suche nach einem flughafentypischen Beruf der nächst gelegene Flughafen mit der erfassten Kilometerangabe nicht erreicht wird. Dies verhindert Integrationschancen und stellt Integrationsstrategien in Frage. Deshalb müssen die IFK prüfen, ob ein vom Leistungsberechtigten gewünschter geringer Radius, der die zumutbare Pendelzeit zwischen Wohnort und Arbeitsstelle unterschreitet, gerechtfertigt ist. Gibt es akzeptable Gründe, warum der leistungsberechtigten Person eine Arbeitsaufnahme nur in einem kleinen Radius zumutbar ist und wird damit der nächste Flughafen nicht erreicht, muss eine andere Integrationsstrategie verfolgt werden.

Die Bundesagentur sollte deshalb analysieren, aus welchen Gründen die bereits existierenden Konzepte zur Integrationsarbeit in der Umsetzung nach wie vor scheitern. Sie sollte grundsätzliche Überlegungen anstellen und grundlegende strukturelle Maßnahmen einleiten.

Die Erarbeitung eines Lagebildes unter Einbeziehung der Erkenntnisse der RD ist positiv zu bewerten. Unverständlich ist jedoch, weshalb darauf keine konzeptionellen Festlegungen und keine zentralen Vorgaben an die Jobcenter zum Umgang mit dem dringlichen Arbeitskräftebedarf an den Flughäfen folgten. Hier hätte die Bundesagentur Impulse an die RD und Jobcenter geben müssen.

Trotz der im Juni 2022 begonnenen Aktionen zur Gewinnung von Personal für Flughäfen, konnten wir in unserer Prüfung kaum feststellen, dass die IFK auf dieser Grundlage aktiv geworden wären. Selbst wenn nur die Arbeitgeber-Services im Bereich der Flughäfen aktiv geworden wären, wäre eine deutlich höhere Anzahl von Vermittlungsvorschlägen oder erfolgreichen Arbeitsaufnahmen zu erwarten gewesen. Die Bundesagentur sollte daher klären, aus welchen Gründen die im Juni gestarteten Initiativen zur Gewinnung von Personal zum Einsatz an Flughäfen (u. a. im Abfertigungsbereich) keine feststellbare Wirkung entfalteten. Hierbei sollte sie auch klären, ob und mit welchem Ergebnis Gespräche mit Arbeitgebern geführt wurden, um die im Lagebild geschilderten auf Arbeitgeberseite bestehenden Hemmnisse für eine Arbeitsaufnahme am Flughafen zu überwinden.

Die Bundesagentur berichtet in ihrer Stellungnahme über bestehende Hürden bei der Besetzung von offenen Stellen und führt dazu exemplarisch die Tätigkeit und die Anforderungen des Luftsicherheitsassistenten nach § 5 LuftSiG an. In über der Hälfte der von uns geprüften Fälle lautete das Stellengesuch auf Flugzeugabfertiger/-in, Bodensteward/-ess, Ramp-Agent/-in oder Flugzeugreiniger/-in. Diese Tätigkeiten benötigen keine besondere Ausbildung oder längere Qualifizierung. Aber auch bei diesen Stellengesuchen stellten wir kaum Aktivitäten der Jobcenter fest. Die Bundesagentur geht in ihrer Stellungnahme nicht darauf ein, aus welchen Gründen erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in der Vergangenheit an Flughäfen beschäftigt waren, nicht zeitnah und gezielt zur Klärung einer Beschäftigungsaufnahme von den Jobcentern eingeladen wurden. Zur Vorbereitung einer solchen Vermittlungsinitiative hätten die Jobcenter einen Pool mit allen für diese Tätigkeiten in Betracht kommenden Leistungsberechtigten bilden können. Aus diesem Pool heraus hätte die Bundesagentur kurzfristig nach Erstellen des ersten Lagebildes im Juni 2022 Leistungsberechtigte auf gemeldete Stellen vorschlagen können. Bei positiven Rückmeldungen wäre zu prüfen gewesen, inwieweit bei diesem Personenkreis die Zuverlässigkeitsprüfung – welche die Bundesagentur als weitere Hürde in ihrer Stellungnahme aufführte – überhaupt erforderlich war. Soweit für die vormalige Tätigkeit am Flughafen bereits eine Zuverlässigkeitsüberprüfung durchgeführt worden war, hätte dies eine weitere Prüfung überflüssig gemacht oder zumindest beschleunigt.²⁸ Aber auch aus dem Kreis der noch nicht am Flughafen beschäftigten Leistungsberechtigten hätten unseres Erachtens bei einer sofortigen Aktion Ende

²⁸ Die Gültigkeit der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach § 7 LuftSiG beträgt bundesweit fünf Jahre. Es sei denn, die Zuverlässigkeitsüberprüfung wird vor Ablauf der fünf Jahre durch die entsprechende Behörde entzogen.

Juni 2022 etliche Personen die Sicherheitsüberprüfung Ende August 2022 durchlaufen haben können. In jedem Fall ging durch das Untätigbleiben wertvolle Zeit verloren.

Wir sehen unsere Überlegungen zur Bedeutung einer zeitnahen Vermittlungsinitiative in einer derartigen Mangelsituation dadurch bestärkt, dass fünf von zehn RD im ersten Lagebild ein Kundenpotenzial für eine Beschäftigung an Flughäfen sahen. Die Bundesagentur versäumte es, dieses Potenzial in einer kurzfristigen koordinierten Aktion zu heben.

Ebenso wie die Bundesagentur sehen wir, dass Stellen an Flughäfen mit Schichtarbeit und teilweise eingeschränkter Erreichbarkeit verbunden sein können. In Großstädten gibt es im Regelfall auch während der Nachtstunden regelmäßige Verbindungen zum jeweiligen Flughafen. Schließlich müssen auch Reisende den Flughafen erreichen können. Bei schwerer Erreichbarkeit des Flughafens hätte seitens der Bundesagentur und der Jobcenter angesichts der seinerzeit gegebenen extrem hohen Arbeitskräftenachfrage auch ein Shuttle-Service durch die am Flughafen tätigen Arbeitgeber angeregt werden können. In ländlichen Regionen ist dieses Angebot nicht neu. Unbeantwortet bleibt schließlich die Frage, weshalb diese Erschwernisse bei Leistungsberechtigten, die vor der Covid 19-Pandemie am Flughafen beschäftigt waren, damals kein Grund waren, jetzt aber gegen eine Arbeitsaufnahme sprechen.

Ergänzend weisen wir hier nochmals darauf hin, dass die Stellengesuche angepasst bzw. alternative Stellengesuche erstellt werden müssen, wenn Leistungsberechtigte Arbeitsplätze am Flughafen (z. B. wegen Schichtarbeit) nur schwer oder gar nicht erreichen können. Zudem sollten Stellengesuche aller integrationsnahen leistungsberechtigten Personen zumindest anonym veröffentlicht werden. Sofern Umstände vorliegen, die einer Veröffentlichung entgegenstehen, müssen die IFK diese Gründe dokumentieren.

Der Bundesagentur ist darin zuzustimmen, dass Besonderheiten der Arbeitsbedingungen an den Flughäfen ebenso wie die erschwerte Erreichbarkeit die Besetzung von offenen Stellen erschweren können. Wir sehen die Bundesagentur gefordert, die fortwährenden Probleme bei der Vermittlungsarbeit – nicht nur in Bezug auf Stellen an Flughäfen – zügig zu analysieren und zu klären, aus welchen Gründen die bereits existierenden Konzepte zur Integrationsarbeit in der Umsetzung nach wie vor scheitern. Auf Basis dieser Erkenntnisse sind im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium Lösungsansätze zu erarbeiten.

2.3 Sonstige Feststellungen

2.3.1 Stellengesuch passt nicht zur Berufserfahrung oder zum Leistungsvermögen

In 14 der 126 Fälle (11 %) war aufgrund der im Lebenslauf oder in der Kundenhistorie hinterlegten Daten der Beruf des Stellengesuchs für uns nicht nachvollziehbar.

Beispiel 2

Das Stellengesuch der Kundin wird als Luftverkehrskauffrau geführt. Laut Beratungsvermerk vom 19. Juli 2022 trat die Kundin eine Umschulung zur Servicekauffrau im Luftverkehr nicht an. Nach den Einträgen im Lebenslauf verfügt sie zudem weder über einen Schul- noch über einen Berufsabschluss als Voraussetzung für eine Umschulung.

Beispiel 3

Das Stellengesuch der Kundin wird als Bodenstewardess geführt. Die Kundin war seit dem Jahr 2014 ausschließlich in der Altenpflege tätig. Eine Tätigkeit in der Altenpflege wollte sie aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr ausüben. Um das Leistungsvermögen der Kundin abzuklären, veranlasste das Jobcenter eine Untersuchung durch den Ärztlichen Dienst. Dieser Auftrag wurde durch den Ärztlichen Dienst am 3. Februar 2022 mit dem Hinweis abgeschlossen, dass die Kundin erforderliche Erklärungen nicht oder unvollständig ausgefüllt habe. Zu den Beratungsterminen am 28. April 2022, 28. Juni 2022²⁷ und 14. Juli 2022 erschien die Kundin nicht. Die nächste Einladung war für den 2. November 2022 vorgesehen.

2.3.2 Ungenutzte Qualifizierungen in Flughafenberufen

In 9 der 126 Fälle hatten die Jobcenter Qualifizierungsmaßnahmen für Leistungsberechtigte in eine flughafentypische Tätigkeit finanziert. Die Qualifizierungsmaßnahmen waren in diesen Fällen abgeschlossen. Die IFK thematisierten in den Beratungsgesprächen im Erhebungszeitraum eine mögliche Beschäftigungsaufnahme am Flughafen nicht oder ihre Integrationsbemühungen ließen die absolvierten Qualifikationsmaßnahmen in flughafentypischen Berufen unberücksichtigt.

Beispiel 4

Der Kunde absolvierte vom 22. Oktober 2012 bis 1. Dezember 2015 eine vom Jobcenter geförderte Umschulung zum Fluggerätmechaniker. Diese schloss er erfolgreich ab. Seitdem war er beruflich nicht tätig. Sein Stellengesuch war anonym als Fluggerätmechaniker veröffentlicht. Das letzte Beratungsgespräch führte die IFK mit dem Kunden am 8. Mai 2020. Darin gab er an, dass er sich um seine Eltern kümmern müsse, er aber dennoch eine Arbeit aufnehmen wolle. Insgesamt wurden ihm seit dem Jahr 2011 fünf Vermittlungsvorschläge unterbreitet. Zwei davon als Fluggerätmechaniker. Diese erhielt er am 21. und am 22. Dezember 2021 durch den Arbeitgeber-Service. Nach Auskunft des Jobcenters sei der Kunde nicht bereit, unterhalb des Status eines Piloten (er war Pilot im Heimatland) zu arbeiten. Eine Anerkennung der Pilotentätigkeit sei wegen fehlender Ausbildung und gesundheitlicher Einschränkungen nicht möglich. Weiter sei der Leistungsberechtigte für die IFK schwer zu erreichen und fehlende Motivation/Kooperation würde die Integration verhindern. Das Jobcenter klärte bislang die gesundheitlichen Einschränkungen nicht ab.

Beispiel 5

Die Kundin absolvierte vom 12. Juni 2017 bis 19. September 2017 eine Weiterbildung zur Luftsicherheitsbeauftragten durch das Jobcenter. Sie war danach nicht mehr als Luftsicherheitsbeauftragte tätig. Für diese Tätigkeit wird ein Stellengesuch der Kundin geführt. Das Stellengesuch wird mit dem Veröffentlichungsstatus "anonym veröffentlicht" mit der Handlungsstrategie "Vermittlung" geführt. Für den Erhebungszeitraum waren keine Integrationsbemühungen des Jobcenters dokumentiert. Seit dem Ende der Umschulung erhielt die Leistungsberechtigte im Juni 2021 einen Vermittlungsvorschlag für eine Tätigkeit bei einem Dienstleister für Banken und Versicherungen. Nach den letzten Beratungsvermerken strebt die Kundin eine Umschulung in eine Bürotätigkeit an.

2.3.3 Würdigung

In mehr als 10 % der in die Prüfung einbezogenen Fälle, haben wir aus dem Lebenslauf und/oder den Beratungsvermerken keinen eindeutigen Zusammenhang zum Zielberuf des Stellengesuchs herstellen können. Es wurden Stellengesuche in Berufen geführt, für die entweder keine Qualifikation mehr vorlag²⁹, eine Qualifikation erst noch erworben werden musste oder das Leistungsvermögen der Leistungsberechtigten für das Stellengesuch unklar war.

Beispiel 4 beinhaltet gleich mehrere der oben genannten Punkte. Der Leistungsberechtigte hat neben seinen ungeklärten gesundheitlichen Einschränkungen auch noch nie in dem Beruf des Stellengesuches gearbeitet und hat den offensichtlich wenig realistischen Wunsch, ausschließlich als Pilot tätig zu werden. Nimmt ein solches Stellengesuch aufgrund seiner Veröffentlichungsart an Suchläufen der IFK, des Arbeitgeber-Services oder der Arbeitgeber teil, werden zwangsläufig unpassende Bewerberinnen und Bewerber angezeigt. Dies erkennen die Abfragenden aber erst bei der Sichtung der Lebensläufe oder nach einer Rückmeldung der Leistungsberechtigten. Sollten die Ergebnisse nicht stimmen, besteht die Gefahr, dass Arbeitgeber das Online-Portal der Bundesagentur nicht nutzen und sich anderen Suchmaschinen für die Bewerberauswahl zuwenden. Außerdem erhalten die Leistungsberechtigten nicht die Vermittlungsvorschläge, die für sie passend wären. Die Integration leistungsberechtigter Personen würde dadurch beeinträchtigt oder verzögert.

Wir haben auch Fälle festgestellt, bei denen die Leistungsberechtigten auf Kosten der Jobcenter Bildungsmaßnahmen besucht hatten, aber nie in diesem Beruf tätig wurden. Wie Beispiel 5 zeigt, nutzten weder die Leistungsberechtigten noch das Jobcenter die neu erworbene berufliche Qualifikation für eine Integration am Arbeitsmarkt. Für uns war es nicht nachvollziehbar, weshalb die IFK seit dem Ende der Qualifizierung nur einen Vermittlungsvorschlag, der keinerlei Bezug zur erworbenen Qualifikation oder zum Stellengesuch hatte, unterbreitete. Die Gründe, die zu einer positiven Entscheidung für eine Qualifizierung führten, müssen

²⁹ Über vier Jahre nicht mehr im erlernten Beruf tätig gewesen – vgl. § 81 Absatz 2 SGB III.

die IFK nach dem Ende der Maßnahmen wieder aufgreifen und in den Integrationsprozess einfließen lassen.

Auch für statistische Auswertungen werden die Daten der Stellengesuche herangezogen. Unrichtige berufliche Zuordnungen bei den Stellengesuchen verfälschen die Aussagekraft von Statistiken, weil die Zahl der Personen mit bestimmten Berufen nicht stimmt. Dies könnte beispielsweise dazu führen, dass Jobcenter unzutreffende Entscheidungen bei der Planung von Qualifizierungsmaßnahmen treffen.

Wir haben deshalb gefordert, dass die IFK die Inhalte der Stellengesuche bei Bekanntwerden von Änderungen unverzüglich aktualisieren und bei Bedarf weitere Stellenangebote auch in anderen Berufen einbeziehen. Um die Datenqualität und die Ergebnisse des Matchingprozesses zu verbessern, sollten die Jobcenter Suchläufe und Sichtungen der Stellengesuche vornehmen, Stellengesuche gegebenenfalls anpassen und die IFK zu diesem Thema sensibilisieren. Sollten die Leistungsberechtigten wie im Beispielfall 4 am Integrationsprozess nicht mitwirken, so müssen die IFK alle rechtlichen Möglichkeiten prüfen.

2.3.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat mitgeteilt, das 4-Phasen-Modell bilde die konzeptionelle Voraussetzung für eine zielgerichtete und bedarfsorientierte Integrationsarbeit. Den IFK stünden verschiedenste Arbeits- und Hilfsmittel zur Verfügung, die sie dabei unterstützten, welche Informationen im Beratungsgespräch zu prüfen und zu aktualisieren seien. Hierzu gehörte beispielsweise die Auswertung von Vermittlungsvorschlägen gemeinsam mit der Kundin oder dem Kunden, die Besprechung von Bewerbungsaktivitäten, die Durchführung von Stellensuchläufen oder die Vereinbarung von Terminen. Die Arbeitshilfe zum Einsatz der Handlungsstrategien konkretisiere für jede Handlungsstrategie eine zeitliche Abfolge der zwischen Kundinnen und Kunden bzw. IFK umzusetzenden Schritte.

Die Feststellung des Bundesrechnungshofes und die Rückmeldungen der Jobcenter ließen keine Handlungserfordernisse für eine konzeptionelle bzw. technische Weiterentwicklung der IT-Verfahren der Bundesagentur erkennen. Die Befunde deckten sich im Wesentlichen mit den Erkenntnissen der beteiligten RD. Als Ursachen benannte Themen seien bereits mehrfach im Rahmen der Qualitätsarbeit gegenüber den Jobcentern adressiert worden:

- Nachhaltung und Dokumentation der Integrationsarbeit

Die Bundesagentur beabsichtige gleichwohl, über die verbindliche Einführung der verlaufsbezogenen Betrachtung des „zielführenden arbeitgeberorientierten Dienstleistungsprozesses“ die Qualität der Integrationsarbeit auch über die Perspektive Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber nachzuhalten und weiter zu verbessern. Die Weisung „Zukunftsorientierte Ausrichtung der Arbeitgeber-Arbeit – Rahmen für die Arbeit des Arbeitgeber-Service“ sei bereits Ende März 2022 veröffentlicht worden. Es sei darüber hinaus vorgesehen, die

Dokumentationsstandards (u. a. unter Berücksichtigung der gesetzlichen Änderungen aufgrund des Bürgergeldgesetzes) zu aktualisieren und spätestens Anfang 2024 zu veröffentlichen.

- Bildungsangebote der Bundesagentur

Qualifizierungsbedarfe der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum 4-Phasen-Modell würden durch das bestehende Qualifizierungsangebot gedeckt. Die Führungskräfte seien angehalten, über eine systematische Erhebung und Deckung von Qualifizierungsbedarfen, eine qualitativ hochwertige Aufgabenerledigung der Beschäftigten sicherzustellen. Die Bundesagentur werde mit den RD erörtern, ob es weitere Unterstützungsbedarfe für die bedarfsorientierte Qualifizierungsplanung/-umsetzung gibt.

- Rollenverständnis der IFK im Umgang mit dem gemeinsamen Arbeitgeber-Service bzw. den Netzwerkpartnerinnen und -partnern

Damit die Beschäftigten an den Prozessschnittstellen zu internen und externen Netzwerkpartnern Handlungssicherheit erlangten, seien die Führungskräfte gefordert, verlässliche Handlungsgrundlagen zu schaffen. Die Bundesagentur habe im Service-Kompass des Arbeitgeber-Service Hinweise zur Einbindung von internen und externen Netzwerkpartnern beschrieben. Diese Hinweise gelte es regional vor Ort konsequent umzusetzen.

- Unsicherheit im Umgang mit den IT-Fachverfahren

Die Bundesagentur greife konkrete Hinweise der RD und der Jobcenter zu Komplexitätsreduzierung auf und beziehe diese in die Weiterentwicklung von IT-Fachverfahren wie VerBIS mit ein. Die Bundesagentur stelle darüber hinaus umfangreiche Arbeits- und Praxishilfen als Nachschlagewerke zur Verfügung. Darin würden u. a. Seiten und Funktionen des IT-Verfahrens VerBIS umfassend beschrieben. Die Bundesagentur informiere regelmäßig über Anpassungen in den IT-Verfahren und erläutere dazu die Hintergründe. Die Führungskräfte der Jobcenter seien angehalten, über die lokale IT-Fachbetreuung eine zielgerichtete und bedarfsorientierte Anwenderunterstützung sicherzustellen. Darüber hinaus entwickle die Bundesagentur die IT-Fachbetreuung derzeit anwenderorientiert weiter, um die Unterstützungswirkung zu erhöhen.

- Unsicherheit in Bezug auf das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit und auf die Handlungsstrategien

Die Bundesagentur prüfe, ob sie die Dokumentation der Handlungsstrategien über zentral definierte Einsatzlogik vereinheitlichen könne. Dies solle voraussichtlich Ende 2023 in ausgewählten Jobcentern entwickelt und im Nachgang erprobt werden. Darüber hinaus seien die Führungskräfte der Jobcenter dafür verantwortlich, gezielt – unter Einsatz bestehender Arbeits- und Hilfsmittel – die Beschäftigten fachlich zu unterstützen.

2.3.5 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur eine Vielzahl von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität vorhält, eingeleitet oder geplant hat. Auch begrüßen wir es, dass sie im Rahmen der Qualitätsarbeit viele von uns festgestellte Themen gegenüber den Jobcentern bereits adressiert hat. Gleichwohl bestehen viele Probleme fort. Sie vermindern die Wirksamkeit der Vermittlungstätigkeit. Besonders deutlich wird dies in der vorliegenden Mangelsituation an Flughäfen. Der dringliche Bedarf der Arbeitgeber konnte seitens der Jobcenter nicht befriedigt werden, Beschäftigungschancen für die Leistungsberechtigten blieben ungenutzt.

Wir bezweifeln deshalb, dass die bestehenden Probleme bei der Integrationsarbeit der Jobcenter durch punktuelle Einzelmaßnahmen gelöst werden können. Sicherlich können zielgerichtete und bedarfsorientierte Qualifizierungsmaßnahmen fachliche und auch technische Unsicherheiten der IFK verringern oder gar beseitigen. Ohne eine Klärung, aus welchen Gründen die bereits seit Jahren den IFK zur Verfügung stehenden Hilfs- und Arbeitsmittel zur zielgerichteten und bedarfsorientierten Integrationsarbeit nicht die gewünschte Wirkung erzielen, kann den aufgezeigten Defiziten nicht wirksam abgeholfen werden.

Die Bundesagentur ist hier gefordert, systematisch und zügig zu handeln, um den sich bereits heute am Arbeitsmarkt abzeichnenden Herausforderungen der Zukunft mit gut qualifiziertem Personal und optimal angepassten Arbeits- und Hilfsmitteln begegnen zu können. Nach unserer Auffassung muss die Bundesagentur hierzu

- ihre Anstrengungen verstärken, um die Bearbeitungsqualität und die Vermittlungserfolge in den Jobcentern generell zu verbessern,
- den Ursachen für Schwächen in der Vermittlungsarbeit systematisch nachgehen und die zielgruppengerechte Intensität von Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten erhöhen,
- die Einhaltung von Vorgaben sicherstellen,
- kunden- und personalbezogene sowie verfahrensmäßige Hemmnisse identifizieren und ausräumen,
- ihre Fachaufsicht intensivieren,
- übergreifende Auswertungen und Vergleiche von Kontaktintensität, Häufigkeit von Vermittlungsangeboten, Nachhaltung von Bewerbungen etc. stärker als bisher nutzen und auch
- die kurzfristige Reaktionsfähigkeit stärken, z. B. durch zentrale Impulse für Vermittlungsinitiativen.

3 Jobcenter an zahlreichen besonderen Informationsaktionen beteiligt, aber Wirksamkeit nicht nachgehalten

3.1 Ausgangslage

Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Bundeshaushaltsordnung - BHO) ist eines der zentralen Prinzipien für staatliches Handeln. Das Wirtschaftlichkeitsgebot ist bei allen finanzwirksamen Maßnahmen zu beachten. Hierzu gehört auch die (abschließende) Erfolgskontrolle.³⁰ Diese besteht aus den Teilen Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle.³¹

3.2 Feststellungen

Wir befragten die 25 Jobcenter, ob sie seit 1. April 2022 besondere Aktionen gegen den Personalengpass an Flughäfen gestartet hätten und welche Ergebnisse sie erzielt hätten. 21 der 25 Jobcenter gaben an, sie hätten besondere Aktionen durchgeführt oder sich daran beteiligt. Z. B. hatten sie Bewerbungstage, Jobmessen oder Informationsveranstaltungen für interessierte Leistungsberechtigte und Arbeitgeber veranstaltet.

3.3 Würdigung

Zum Zeitpunkt unserer Befragung war die Sommer-Hauptreisezeit in Deutschland vorüber. Trotzdem kannten elf Jobcenter den Erfolg ihrer Aktionen nicht. Entweder werteten sie die Ergebnisse noch aus oder sie hatten keine Auswertung vorgesehen. Wir haben die besonderen Aktionen der Jobcenter als finanzwirksame Maßnahmen der Verwaltung angesehen. Sie waren für die Jobcenter mit Aufwand verbunden. Vor diesem Hintergrund haben wir es für unverständlich gehalten, weshalb sie sich bei der Planung keine konkreten Ziele gesetzt und keine abschließende Erfolgskontrolle durchgeführt haben. Ohne diese fehlte den Jobcentern damit ein wichtiges Instrument, um den Erfolg ihrer Maßnahmen beurteilen und folglich ihren finanziellen Einsatz begründen zu können.

³⁰ Vgl. dazu: Demir in Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, § 7 BHO, Rn. 8 ff., 45 ff.

³¹ Nummer 2.2 Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO.

3.4 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass es Aktionen der Jobcenter geben könne, bei denen Zielfestlegungen und Erfolgskontrollen in Teilen nicht aussagekräftig seien, weil eine Grenze zum Regelgeschäft der Vermittlung unter Umständen nicht gezogen werden könne. Manche Sonderaktionen der Jobcenter bestünden laut den Antworten der Jobcenter auf Fragen des Bundesrechnungshofes aus Stellensuchläufen, Qualifizierungen, (Einzel-) Beratungen sowie (Gruppen-) Informationsveranstaltungen, Bewerberbörsen und Speeddatings. Dies seien übliche Tätigkeiten der Arbeitsvermittlung. Diese Aktionen seien als Regelgeschäft anzusehen, für die eine gesonderte und formale Erfolgskontrolle nicht erforderlich sei. Auch im Falle von Aktionen, die Teil einer größeren Maßnahme seien und mehrere Jobcenter unter Leitung der Agentur für Arbeit einschlossen, könne die Erfolgskontrolle von der Agentur für Arbeit durchgeführt werden und die Jobcenter mitumfassen. Dies gelte insbesondere, wenn die Aktion nur Teil einer größeren Maßnahme gewesen sei. Vor diesem Hintergrund schließe sich die Bundesagentur der Auffassung, dass jedes einzelne Jobcenter für jede Sonderaktion unter allen Umständen zeitnah eine standardisierte Erfolgskontrolle durchzuführen habe, nicht uneingeschränkt an. Derzeit werde zwischen Bundesministerium und Bundesagentur ein gemeinsames Dokument zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für IT-Projekte erstellt und abgestimmt, welches voraussichtlich im 3. Quartal 2023 als Hilfestellung für alle Bedarfsträgerinnen und Bedarfsträger veröffentlicht werde. Dieser „Leitfaden“ beleuchte sämtliche Aspekte einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und gebe beachtenswerte Hinweise.

3.5 Abschließende Würdigung

Wir bekräftigen unsere Auffassung, dass am Ende von finanzwirksamen Maßnahmen auch eine abschließende Erfolgskontrolle erfolgen muss.

Wir begrüßen es daher, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur gegenwärtig ein Dokument zur Erstellung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen für IT-Projekte abstimmen, das Hilfestellung für alle Bedarfsträgerinnen und Bedarfsträger geben soll.

Wir erwarten, dass die Jobcenter aus diesem Leitfaden für künftige finanzwirksame Maßnahmen praxisnahe Hinweise entnehmen können, die es ihnen erleichtern abzuschätzen, in welchen Fällen eine Erfolgskontrolle notwendig ist. Unabhängig von der Frage, ob eine Erfolgskontrolle in den genannten Fällen rechtlich geboten war, sollten die Jobcenter bereits aufgrund eigener Interessenslage daran interessiert sein zu erfahren, ob ihre Bemühungen, freie Arbeitsplätze an Flughäfen besetzen zu können, erfolgreich waren.

4 Fazit

Unsere Erkenntnisse haben gezeigt, dass fast alle in die Prüfung einbezogenen Jobcenter in regelmäßigem Kontakt zu Arbeitgebern an den Flughäfen standen. 13 von 25 Jobcenter haben diese Kontakte seit 1. April 2022 noch intensiviert. Ebenso haben fast alle Jobcenter besondere Aktionen zur Gewinnung von Arbeitskräften an Flughäfen seit April 2022 durchgeführt oder sich daran beteiligt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Jedoch bleibt in vielen Fällen offen, wie erfolgreich diese Maßnahmen waren. Auch ist zu fragen, weshalb nicht mehr Jobcenter ihre Kontakte intensivierten.

Weniger erfolgreich war in jedem Fall das Vermittlungshandeln der Jobcenter. Angesichts der großen personellen Engpässe an den Flughäfen und einer Vielzahl daraus resultierender Probleme ist es unverständlich, dass die Jobcenter ihre Dateien nicht unverzüglich auf für Flughafentätigkeiten geeignete Leistungsberechtigte überprüften. Stattdessen erhielten über ein Fünftel der Leistungsberechtigten mit einem flughafentypischen Beruf kein Beratungsgespräch. Das heißt, diese Personen wurden nicht auf eine Vermittlung in eine Tätigkeit am Flughafen angesprochen. Selbst wenn eine Ansprache erfolgte, war lediglich in jedem zweiten Gespräch eine Arbeitsaufnahme am Flughafen ein Thema, obwohl die Jobcenter diese Personen in einem flughafentypischen Stellengesuch führten. Auch die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen an sofort³² vermittelbare Personen offenbart Schwächen. Die Jobcenter nutzten das vorhandene Potenzial nicht: Zahlreichen geeigneten Leistungsberechtigten unterbreiteten sie keinen Vermittlungsvorschlag. Es stellt sich daher die Frage, weshalb die Jobcenter nicht zeitnah mit allen Personen mit einem flughafentypischen Stellengesuch ein Gespräch führten, um die Arbeitskräftenachfrage zu befriedigen und zugleich den Leistungsbezug ihrer Kundinnen und Kunden mit einschlägigen Berufserfahrungen zu beenden oder zumindest zu vermindern. Diese Ausnahmesituation hätte möglicherweise sogar Leistungsberechtigten mit Vermittlungsdefiziten die Chance eröffnet, einen Arbeitsvertrag zu erhalten. Die Jobcenter selbst hätten sich als aktive Manager in einer Krise positiv darstellen können. Diese Chancen ließen die Jobcenter und die Bundesagentur ungenutzt. Stattdessen war die Politik auf Betreiben der Arbeitgeber gezwungen, Arbeitskräften aus Drittstaaten zur Bewältigung der Krise an den Flughäfen eine (befristete) Beschäftigung zu ermöglichen.

Wir haben der Bundesagentur und den Jobcentern empfohlen, die festgestellten Versäumnisse zu analysieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen, um künftig bei einer ähnlichen Situation schneller und effektiver handeln zu können.

4.1 Stellungnahme

Das Bundesministerium und die Bundesagentur haben darauf hingewiesen, dass Vermittlungserfolge in Handlungsfeldern wie dem vorliegenden Prüfungsgegenstand ein

³² Stellengesuche mit den Handlungsstrategien „Vermittlung“ oder „Berufserfahrung ermöglichen“.

systematisches Ineinandergreifen komplexer Einflussgrößen/Faktoren voraussetzen. Diese beträfen unter anderem die zur Verfügung gestellte IT, die Qualifizierung der Beschäftigten, die Arbeitsbelastung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende, die Führung, die Qualitätssicherung sowie die Steuerung/Nachhaltung. Die festgestellten Mängel ließen sich nicht auf einzelne Ursachen zurückführen bzw. durch einen einzelnen Ansatz beheben. Stattdessen müssten gezielte Maßnahmen in Teilbereichen unternommen werden, die sich ihrerseits nur mittelbar oder auch mittelfristig in konkreten Ergebnisverbesserungen niederschlagen könnten. Im vorliegenden Fall sehe die Bundesagentur wesentliche Aufgaben in der angestrebten Verbesserung der Dokumentationsanforderungen in VerBIS und die verbindliche Nachhaltung der Qualität der Vermittlungsarbeit über die verlaufsbezogene Betrachtung im Arbeitgeber-Service.

Entgegen der Annahme des Bundesrechnungshofes habe die Bundesagentur frühzeitig Führungsaufmerksamkeit auf die Situation an den deutschen Flughäfen gelenkt, mit dem Ziel, einen aktiven Beitrag zur Gewinnung von Personal zu leisten. So sei die Entwicklung der regionalen Arbeitsmärkte in der Reisebranche mit Hilfe eines Lagebildes begleitet worden. Dieses habe man Anfang Juni 2022 als Fragebogen übersandt und im gemeinsamen Austausch, sowie über den Dialog der Geschäftsführenden der RD begleitet. Ziel sei es gewesen, ein spezifisches Lagebild zur Situation in den Regionen zu erhalten. Nach Angaben aller RD bestehe in den RD-Bezirken regelmäßiger Kontakt mit den Flughäfen und den dort ansässigen Arbeitgebern und Personaldienstleistern durch den Arbeitgeber-Service. Bereits im Juni 2022 seien in sieben von zehn Regionen Initiativen zur Gewinnung von Personal zum Einsatz an Flughäfen (u. a. im Sicherheits- und/oder Abfertigungsbereich) gestartet worden.

4.2 Abschließende Würdigung

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur und die RD nach eigenen Angaben seit Juni 2022 in dieser Thematik aktiv waren. Das Lagebild der Bundesagentur stellt die damalige Situation an Flughäfen und die Zusammenarbeit in den Regionen ausführlich dar. Allerdings können wir nicht erkennen, dass die Zentrale der Bundesagentur oder die RD diesen Bericht zum Anlass nahmen, den Jobcentern wesentliche Impulse für ihre bewerberorientierte Integrationsarbeit zu geben. Dies ist für uns unverständlich, zumal der Personalengpass an den Flughäfen wochenlang in den Medien präsent war. Auch aus den Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur können wir keine Gründe erkennen, warum die Jobcenter beispielsweise nicht in einer einmaligen bundesweiten Aktion alle ihre Kundinnen und Kunden mit einschlägigen flughafentypischen Stellengesuchen einluden und eine Beschäftigungsaufnahme an den Flughäfen klärten. Es blieb bei wenigen Aktionen zur Gewinnung von Personal zum Einsatz an Flughäfen. Indem die Jobcenter es unterließen, geeignete Leistungsberechtigte zu aktivieren und Vermittlungsvorschläge für freie Stellen am Flughafen zu unterbreiten, ließen sie eine große Chance für Integrationen ungenutzt. Die Tatsache, dass von 309 unterbreiteten Vermittlungsvorschlägen nur drei Vorschläge der Jobcenter erfolgreich waren, verdeutlicht die nach unserer Auffassung starke Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Jobcenter und dem beobachtbaren Ergebnis.

Die Bundesagentur hat in den letzten Jahren wiederholt im kontradiktorischen Verfahren weitere Arbeits- oder Hilfsmittel oder Schulungsangebote für die IFK angekündigt. Wie aber unsere Feststellungen immer wieder belegen, verbesserte sich die Bearbeitungsqualität kaum. Die angekündigten Verbesserungen der Bundesagentur kommen bei den Jobcentern und insbesondere bei den IFK nicht an oder werden nicht wie beabsichtigt umgesetzt. Dies wirkt sich auf das Vermittlungshandeln insgesamt und nicht nur bei den Tätigkeiten am Flughafen aus.

Wesentliche Feststellungen und Empfehlungen aus dieser Prüfung sind struktureller Art. Sie zeigen auf, dass es auch in einer akuten Personalmangellage nur in begrenztem Umfang gelingt, für Arbeitsuchende eine Beschäftigungsperspektive zu eröffnen, selbst wenn sie über passende fachliche Voraussetzungen verfügen. Die Ursachen hierfür sind zweifellos vielfältig. Die Prüfungserkenntnisse zeigen aber, dass eine nicht hinreichende Intensität der kundenbezogenen Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten – die wir ebenso wie die Bundesagentur selbst auch in anderem Zusammenhang festgestellt hatten – den möglichen Beitrag der Jobcenter stark begrenzt. Es muss davon ausgegangen werden, dass diese Schwächen so verfestigt sind, dass sie sich selbst unter besonders dringlichen Krisenanforderungen nur schwer überwinden lassen. Besonders bedenklich ist, dass die Bundesagentur die Ursachen für die Versäumnisse nicht klar benennen kann. Es wird daher nicht ausreichen, mit einigen weiteren punktuellen Anpassungen in den Verfahren eine grundlegende Verbesserung anzustreben. Diese ist aber notwendig, damit die Jobcenter in Krisensituation und bei der Transformation des Arbeitsmarktes erfolgreich und gestaltend agieren können.

Wir halten es daher für notwendig, dass die Bundesagentur alle Möglichkeiten nutzt, aus den Erfahrungen mit den Personalengpässen an den Flughäfen im letzten Jahr zu lernen, die durchaus exemplarisch für künftige dringliche Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt sein könnten. Dazu halten wir Folgendes für notwendig:

- Die Bundesagentur sollte einer angemessenen, zielgruppengerechten Intensität von Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten durchgängig eine höhere Bedeutung beimessen. Ansatzpunkte für Verbesserungen auf breiter Grundlage sollte sie aus einer systematischen Analyse der Ursachen für Versäumnisse in diesem Bereich ableiten. Diese Erkenntnisse sollten in konkrete Vorgaben an die IFK münden.
- Sie sollte das Kontroll- und Steuerungsinstrumentarium für die Intensität und die Qualität von Vermittlungsbemühungen zügig weiterentwickeln; dazu müssen Indikatoren, z. B. für Kontaktdichte und Vermittlungsaktivitäten, nicht nur erfasst, sondern auch fortlaufend ausgewertet und als Ansatzpunkt für eine verstärkte Fachaufsicht genutzt werden. Die Festlegung einer Zahl von zehn Datensätzen, die pro Monat und Team in die Fachaufsicht einbezogen werden sollen, erscheint nicht ausreichend.
- Reaktionsmuster für Situationen entwickeln, in denen ein besonders dringlicher Bedarf an Vermittlungen, aber auch besonders günstige Perspektiven hierfür erkennbar sind. So könnten die Zentrale oder die Regionaldirektionen räumliche oder sektorale Schwerpunkte definieren, in denen vorübergehend höhere Anforderungen an die Bemühungen der IFK zu stellen sind.

- Die Bundesagentur sollte weiterhin einer zeitnahen und internen Information über die aktuelle Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt eine hohe Bedeutung beimessen. Sie sollte zugleich stärker darauf achten, dass diese Information mit konkreten Empfehlungen für die Vermittlungsarbeit verbunden wird. Sie sollte zudem dafür sorgen, dass die Wirksamkeit von Informationsaktionen nachgehalten wird, um auch hiermit zu einer möglichst großen Vermittlungswirkung beitragen zu können.
- Ferner sollte sich die Bundesagentur einen Überblick darüber verschaffen, ob die IFK vor Ort grundsätzliche Vorgaben umsetzen. Dabei sollte sie nachhalten inwieweit die IFK bewerberbezogene Erschwernisse oder Vorbehalte, z. B. im Hinblick auf die Erreichbarkeit einer Arbeitsstelle oder in Bezug auf die Entlohnung, berücksichtigen und wie sich diese auf den Vermittlungsprozess auswirken.

Das Bundesministerium sollte die Maßnahmen der Bundesagentur eng begleiten.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Feststellungen behalten wir uns vor, diese in unserer Berichterstattung gegenüber dem Parlament weiterzuverfolgen. Im Übrigen schließen wir das Prüfungsverfahren ab.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: Pomian, Regierungsobersekretärin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Tage zwischen letztem Beratungsgespräch und Tag der Erhebung

Datum des letzten Beratungsgesprächs	Tage zwischen letztem Beratungsgespräch und Tag der Erhebung
15.11.2019	1054
08.05.2020	879
14.10.2020	701
21.01.2021	621
11.03.2021	553
18.03.2021	551
05.05.2021	498
12.11.2021	307
25.11.2021	314
04.01.2022	254
31.01.2022	227
31.01.2022	233
14.02.2022	224
03.03.2022	216

Quelle: Bundesrechnungshof.