



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

der Vermittlungsarbeit unter den Bedingungen der
Covid-19-Pandemie bei zugelassenen kommunalen
Trägern

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 - 2021 - 0341

24. April 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Rechts- und Weisungslage	9
1.3	Bisherige Prüfungserkenntnisse	10
1.4	Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Organisatorische und lokale Anpassungen	11
3	Betreuung von Neu- und Bestandskunden	13
3.1	Beratungsarbeit der Jobcenter zkt	13
3.1.1	Ausgangslage	13
3.1.2	Feststellungen zur Beratung von Neu- und Bestandskunden	14
3.2	Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter zkt	18
3.2.1	Ausgangslage	18
3.2.2	Feststellungen zur Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit	19
4	Zukünftige Ausrichtung	24
5	Bewertung	25
5.1	Würdigung	25
5.2	Zusammenfassende Empfehlungen an das Bundesministerium	28
6	Stellungnahmen	29
7	Abschließende Bewertung	33

Abkürzungsverzeichnis

A

AGH *Arbeitsgelegenheit*

AÖR *Anstalt des öffentlichen Rechts*

B

BG *Bedarfsgemeinschaft*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

Bundesministerium *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

E

eAkte *elektronische Akte*

ELB *erwerbsfähige/r Leistungsberechtigte/r*

ELB U25 *erwerbsfähige Leistungsberechtigte unter 25 Jahren*

ESG *Einstiegsgeld*

F

FbW *Förderung beruflicher Weiterbildung*

I

IFK *Integrationsfachkräfte*

J

Jobcenter gE *Jobcenter gemeinsame Einrichtungen*

M

MAG *Maßnahmen bei Arbeitgebern*

O

OZG *Onlinezugangsgesetz*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

Z

zkT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Vermittlungsarbeit der Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT) unter den Bedingungen der Covid-19-Pandemie vom Beginn der Pandemie im März 2020 bis Ende Dezember 2020 untersucht. Hierfür übersandte er allen 104 Jobcentern zkT einen Fragebogen zur Beantwortung.

Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der zuständigen Landesministerien stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Die Jobcenter zkT stellten zu Beginn der Covid-19-Pandemie die persönliche Beratung der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) vor Ort ein. Sie berieten ELB stattdessen in alternativer Form (hauptsächlich telefonisch). Als es die Infektionslage zuließ, luden Integrationsfachkräfte (IFK) wieder zu persönlichen Terminen ein. Mit der sich verschlechternden pandemischen Lage ab Herbst 2020 reduzierten die Jobcenter zkT die Anzahl persönlicher Vorsprachen erneut. Gleichzeitig nahmen IFK oftmals auch andere (nicht vermittlerische Aufgaben) wahr. Der Bundesrechnungshof begrüßt die Ankündigung der Jobcenter, die persönliche Beratung der ELB wieder zu intensivieren. (Tzn. 2, 5, 6 und 7)
- 0.2 Alternative Beratungsformen sind nicht für alle ELB geeignet. Den Jobcentern zkT fiel es oftmals schwer, die noch unbekannten Neukunden in alternativer Form zu betreuen. Bei der Betreuung von Bestandskunden profitierten die IFK von früheren persönlichen Gesprächen. 78 Jobcenter zkT (75 %) meldeten, dass sich der Kontakt zu ELB ohne oder mit geringen Deutschkenntnissen verschlechtert habe. Moderne Kommunikationsmedien (z. B. Videokommunikation) könnten die persönliche Beratungs- und Vermittlungsarbeit der IFK für gewisse ELB (z. B. Alleinerziehende, ELB mit weitem Anfahrtsweg) sinnvoll ergänzen. Nur ein Landesministerium hat sich zu hybriden Beratungsformen geäußert und diese für eine sinnvolle Ergänzung des Beratungsportfolios gehalten. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die während der pandemiebedingten Einschränkungen implementierten und bewährten alternativen Beratungsformen weiterhin neben den klassischen Beratungsformen einzusetzen. Die jeweilige Beratungsform ist individuell und zielgruppenspezifisch zu wählen. (Tzn. 3.1, 5, 6 und 7)
- 0.3 Die Erreichbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft von ELB, die bereits vor der Covid-19-Pandemie schwer zu motivieren waren, nahm vielfach weiter ab oder riss ganz ab. Dies betraf insbesondere ELB unter 25 Jahren. Einige ELB waren nur postalisch erreichbar und hatten den Jobcentern zkT keine weitere Kommunikationsmöglichkeit mitgeteilt. Manche Jobcenter zkT stellten die Betreuung schwer zu motivierender ELB zurück. Sie sahen auch bei Meldeversäumnissen von Sanktionen ab. Der Bundesrechnungshof hat den Jobcentern zkT empfohlen, geeignete Konzepte zu entwickeln, die die Erreichbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft aller ELB steigern. Sie müssen dabei alle ELB – deren Eignung vorausgesetzt – in den Vermittlungspro-

zess einbeziehen. Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft sind die im Gesetz vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten auszuschöpfen. Einem Langzeitbezug ist vorzubeugen. Das Bundesministerium hat auf die Zuständigkeit der Jobcenter zKT für die Implementierung von zeitgemäßen Kommunikationskanälen und die Einhaltung datenschutzrechtlicher Bestimmungen hingewiesen. Es prüfe regelmäßig die Erforderlichkeit einer Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Das „Bürgergeld-Gesetz“ fasst die Regelungen zur Erreichbarkeit Leistungsberechtigter neu. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das Bundesministerium in der noch zu erlassenden Verordnung Regelungen zur Nutzung moderner Kommunikationsmittel mitberücksichtigt. (Tzn. 3.1, 5, 6 und 7)

- 0.4 Die Jobcenter zKT bezogen (Solo-)Selbstständige, die aufgrund der Covid-19-Pandemie Arbeitslosengeld II beantragten, oftmals nur auf Wunsch in den Vermittlungsprozess ein. Nur wenige Jobcenter zKT begrenzten dieses Vorgehen auf einen festgelegten Zeitraum (Karenzzeitraum). Eine auf die Situation der (Solo-)Selbstständigen zugeschnittene Vorgehensweise war aufgrund der besonderen Situation der Covid-19-Pandemie nachvollziehbar, entsprach aber nicht der Systematik des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und den Grundsätzen des „Forderns und Förderns“. Zudem führte die Ende des Jahres 2022 ausgelaufene (Ausnahme-)Regelung zu einer Ungleichbehandlung der Leistungsberechtigten. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Jobcenter (Solo-)Selbstständige daher nun wieder regulär betreuen. (Tzn. 3.1, 5, 6 und 7)
- 0.5 Jobcenter zKT und externe Maßnahmeträger stellten Maßnahmeangebote kurzfristig auf alternative Durchführungsformen um. Fehlende IT-Ausstattung, schlechte Internetverfügbarkeit und mangelnde digitale Kompetenzen der ELB erschwerten die Umsetzung. Der Bundesrechnungshof hat es als sinnvoll und sachgerecht angesehen, alternative Durchführungsformen (z. B. die Kombination aus Präsenz- und Distanzunterricht) unabhängig von pandemiebedingten Einschränkungen für ELB in besonderen Situationen (z. B. Alleinerziehende, ELB mit gesundheitlichen Einschränkungen) einzusetzen. Auch kann die Förderung von Datenvolumen für mobiles Internet für eine Teilnahme an einer Maßnahme sinnvoll sein. Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass benötigte Hardware (z. B. PC, Laptop) für die Dauer der Teilnahme an Maßnahmen leihweise zur Verfügung gestellt werden sollte. Auch können die Kosten für Datenvolumen grundsätzlich in die Maßnahmekosten aufgenommen werden. Einige Jobcenter zKT seien bereits dazu übergegangen, alternative Maßnahmeerbringung vertraglich mit zu vereinbaren. Der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, dass einige Jobcenter zKT bereits alternative Maßnahmeformen verbindlich vereinbart haben. Das Bundesministerium sollte dies aktiv unterstützen. Er gibt im Übrigen zu bedenken, dass eine Zurverfügungstellung von IT-Hardware dabei nicht zwingend zu Mehrkosten führen muss. Durch eine vertragliche Implementierung alternativer oder hybrider Maßnahmen können sich Synergiepotenziale z. B. durch eingesparte Fahrkosten ergeben. (Tzn. 3.2, 5, 6 und 7)

- 0.6 IFK konnten Eingliederungsleistungen während der Covid-19-Pandemie nicht im gewohnten Maße einsetzen. Außerdem nahmen ELB oftmals nur auf freiwilliger Basis an Maßnahmen teil. Zudem verzichteten die Jobcenter zkt oft darauf, Leistungsminderungen zu verhängen, wenn ELB Maßnahmen ohne Grund nicht antraten oder abbrachen. Die erforderliche Verbindlichkeit konnte dadurch nicht erreicht werden. Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass das „Bürgergeld-Gesetz“ an Mitwirkungspflichten festhalte. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Jobcenter – jetzt nach Beendigung der Covid-19-Pandemie – die im „Bürgergeld-Gesetz“ normierten Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen und Meldever-säumnissen sowie den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ konsequent beachten. (Tzn. 3.2, 5, 6 und 7)
- 0.7 Die Covid-19-Pandemie hat in den Jobcentern zkt Digitalisierungsprozesse beschleunigt. Nicht alle Jobcenter zkt verfügten über eine elektronische Aktenführung oder Fernzugriffe auf IT-Fachanwendungen. Auch digitale Kommunikationskanäle und Online-Angebote (z. B. Antragstellung online) standen den ELB nicht flächendeckend zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hat es als erforderlich angesehen, dass allen ELB bundesweit vergleichbare und möglichst einheitliche digitale Kommunikationskanäle und Online-Angebote zur Verfügung stehen. Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Strukturen des SGB II derart ausgestaltet seien, dass einheitliche digitale Angebote bei allen Jobcentern nicht sichergestellt werden können. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichte aber alle Jobcenter zum Ausbau des Online-Angebotes und digitaler Kommunikationskanäle. Die Landesministerien haben dies bestätigt. Sie erwarteten vom Bund die Bereitschaft, für zusätzliche Kosten aufzukommen. Der Bundesrechnungshof kann nachvollziehen, dass einheitliche digitale Angebote strukturell bedingt nur bedingt umgesetzt werden können. Er erwartet jedoch, dass sich das Bundesministerium mit den Ländern zu bundesweit vergleichbaren Basisfunktionen ins Benehmen setzt. (Tzn. 4, 5, 6 und 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist es, die Eigenverantwortung der ELB zu stärken und dazu beizutragen, dass sie ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.¹ Die Jobcenter² haben die Aufgabe, ELB bei dem Ziel der Eingliederung in Arbeit zu unterstützen.³ Zentrale Bedeutung hat daher die Betreuung der ELB durch die Jobcenter. Das Grundprinzip bei dem Bemühen um die Eingliederung ist das „Fördern⁴ und Fordern⁵“. Beim Fördern unterstützen die Jobcenter die ELB durch verschiedene Instrumente zur Eingliederung in Arbeit und Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Im Gegenzug fordert das SGB II von den ELB, dass sie aktiv alle Möglichkeiten nutzen, ihre Hilfebedürftigkeit zu beenden oder zu verringern und dabei auch an Maßnahmen zu ihrer Eingliederung in Arbeit mitwirken. Das Grundprinzip des Fördern und Fordern gilt auch im Bürgergeld-Gesetz fort.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie hat sich die Anzahl der ELB und der Bedarfsgemeinschaft (BG) bundesweit erhöht. Diese Entwicklung zeigte sich auch bei den Jobcentern zkt⁶. Nach deren Angaben erhöhte sich die Anzahl der ELB und BG ab März 2020 deutlich und erreichte den Höchststand im Juni 2020. Im Dezember 2020 sank die Anzahl beider Werte sogar leicht unter den Stand von März 2020.

Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl der ELB und BG bei Jobcentern zkt im Zeitraum März bis Dezember 2020.

¹ Vgl. § 1 Absatz 2 Satz 1 Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II).

² Nach § 6d SGB II führen gemeinsame Einrichtungen (gE) nach § 44b und die zkt nach § 6a die Bezeichnung Jobcenter.

³ Vgl. § 14 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

⁴ Vgl. § 14 SGB II.

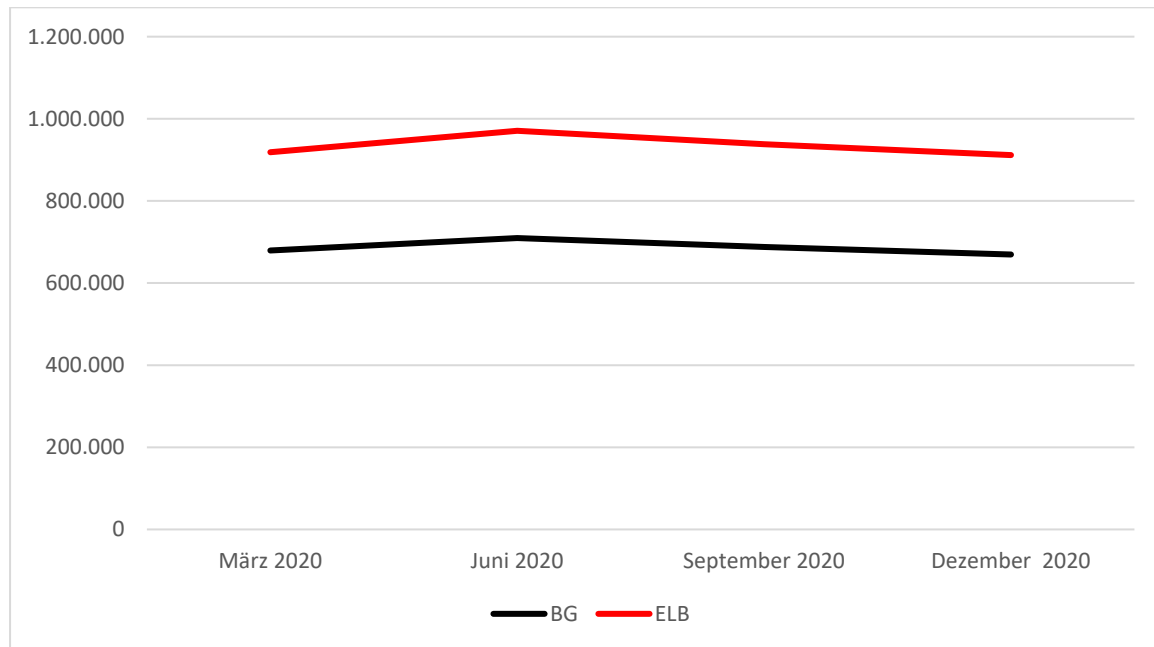
⁵ Vgl. § 2 SGB II.

⁶ Vgl. § 6a SGB II.

Abbildung 1

Höchststand im Juni 2020

Die Anzahl der ELB und BG stieg bis zum Juni 2020 an und erreichte im Dezember 2020 wieder das Niveau von März 2020.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Auswertung der Angaben aller 104 Jobcenter zKT.

Gerade zum Beginn der Covid-19-Pandemie im ersten Halbjahr 2020 verzeichnete die Wirtschaft einen erheblichen Einbruch. Das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte in der Folge stark. Im Sommer 2020 erholte sich die Wirtschaft, allerdings ließ die Wirtschaftsentwicklung zum vierten Quartal 2020 angesichts einer weiteren Infektionswelle erneut nach.⁷ Preis- und kalenderbereinigt schrumpfte das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2020 um 5,3 %. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und die pandemischen Einschränkungen hatten deutliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Zahl der Arbeitslosen und Personen in Kurzarbeit stiegen im Vergleich zum Vorjahr massiv an. Zugleich sank die Zahl der Beschäftigten.⁸ Besonders stark betroffen von dem pandemiebedingten Arbeitskräfteabbau waren die Gastronomie, die Hotellerie, der Einzelhandel und der Dienstleistungssektor. Allgemein sank insbesondere die Nachfrage im Helferbereich, während gut ausgebildete Arbeitskräfte seltener betroffen waren.⁹ Lediglich Branchen, die zur kritischen Infrastruktur zählen (z. B. Gesundheitswesen, Landwirtschaft, Transportwesen, Einzelhandel für Produkte des

⁷ Bauer, Anja; Weber, Enzo (2021): Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Dezember 2020, In: IAB-Forum vom 5. Januar 2021, <https://www.iab-forum.de/einschaetzung-des-iab-zur-wirtschaftlichen-lage-dezember-2020/>, Abrufdatum: 29. Juni 2021.

⁸ Bauer, Anja; Weber, Enzo (2021): Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Januar 2021, In: IAB-Forum vom 29. Januar 2021, <https://www.iab-forum.de/einschaetzung-des-iab-zur-wirtschaftlichen-lage-januar-2021/>, Abrufdatum: 29. Juni 2021.

⁹ Kubis, Alexander; Popp, Martin (2021): Einbruch am Arbeitsmarkt ging zulasten von Helfertätigkeiten, In: IAB-Forum vom 10. Juni 2021, <https://www.iab-forum.de/einbruch-am-arbeitsmarkt-ging-zulasten-von-helfertaetigkeiten/>, Abrufdatum: 5. Juli 2021.

täglichen Bedarfs), meldeten insbesondere zum Beginn der Covid-19-Pandemie einen erhöhten Bedarf an Arbeitskräften.¹⁰ Im Verlauf des Jahres 2021 entspannte sich die epidemische Lage. Zudem gelang es, weite Teile der Bevölkerung gegen das Coronavirus zu impfen. Gleichzeitig fielen wirtschaftliche Beschränkungen weg. Dies wirkte sich positiv auf die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt aus. Das Bruttoinlandsprodukt zog im zweiten Quartal 2021 stark an und die Nachfrage nach Arbeitskräften stieg deutlich.¹¹ Der erneute Anstieg der Infektionsdynamik ab November 2021 lag außerhalb des Erhebungszeitraums und schlägt sich daher nicht in der Prüfung nieder.

Aufgrund der Covid-19-Pandemie galten auch bei der Arbeit der Jobcenter die allgemeingültigen Verhaltensregeln und -empfehlungen im Miteinander zum Schutz vor dem Coronavirus. Dies führte zu veränderten Abläufen in den Jobcentern und wirkte sich auch auf die Vermittlungsarbeit aus.

1.2 Rechts- und Weisungslage

Der Gesetzgeber erließ aufgrund der Covid-19-Pandemie verschiedene gesetzliche Neuregelungen. Diese Neuregelungen im SGB II betrafen ausschließlich die Leistungsgewährung. Der seinerzeit neu gefasste § 67 SGB II erleichterte beispielsweise befristet den Zugang zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (u. a. Wegfall der Vermögensprüfung, sofern Vermögen nicht erheblich war, und eine vereinfachte Beantragung von Leistungen).¹² Der Gesetzgeber verlängerte diese Sonderregelungen zweimal bis zum 31. Dezember 2022.¹³

Die Regelungen zur Vermittlungsarbeit der Jobcenter und zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit galten bis 31. Dezember 2022 hingegen grundsätzlich unverändert weiter. Es blieb bei dem Grundprinzip des „Förderns und Forderns“. Hierzu zählten z. B. der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen (§ 15 SGB II) und die Gewährung von Leistungen zur Eingliederung (§ 16 SGB II).

Angesichts der sich verschärfenden epidemischen Lage in Deutschland erließen die Länder ab Mitte März 2020 weitreichende Kontaktbeschränkungen zum Schutz vor dem Coronavirus. Im späteren Verlauf des Jahres 2020 lockerten die Länder die Regelungen wieder. Aufgrund einer sich verschlechternden epidemischen Lage (zweite und dritte Welle) traten ab

¹⁰ Promberger, Markus (2020): Kritische Infrastruktur in der Corona-Krise: Entwarnung nein, Entspannung ja, In: IAB-Forum vom 14. Juli 2020, <https://www.iab-forum.de/kritische-infrastruktur-in-der-corona-krise-entwarnung-nein-entspannung-ja/>, Abrufdatum: 29. Juni 2021.

¹¹ Bauer, Anja; Weber, Enzo (2021): Einschätzung des IAB zur wirtschaftlichen Lage – Juni 2021, In: IAB-Forum vom 30. Juni 2021, <https://www.iab-forum.de/einschaetzung-des-iab-zur-wirtschaftlichen-lage-juni-2021/>, Abrufdatum: 6. Juli 2021.

¹² Eingeführt mit dem Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket)-Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nummer 14 vom 27. März 2020.

¹³ Verordnung zur Verlängerung von Regelungen im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch, im Bundesausbildungsförderungsgesetz und anderen Gesetzen aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 10. März 2022.

November 2020 erneut strengere Einschränkungen zum Schutz gegen das Coronavirus in Kraft. Viele dieser Einschränkungen fielen mit der Entspannung der epidemischen Lage ab dem zweiten Quartal 2021 weg.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erließ verschiedene Weisungen zur Vermittlungsarbeit und zur Umsetzung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit für die in ihrer Zuständigkeit liegenden Jobcenter gE¹⁴. Diese Weisungen sahen wesentliche Erleichterungen für die ELB vor (z. B. Aussetzung von Sanktionen, Verzicht auf Eingliederungsvereinbarungen, Möglichkeit, von einer vermittlerischen Betreuung von (Solo-)Selbstständigen abzusehen). Die Weisungen der Bundesagentur galten nicht für die Jobcenter zKT. Die meisten Jobcenter zKT erließen keine (formellen) neuen Weisungen aufgrund der Covid-19-Pandemie. Oftmals adaptierten Jobcenter zKT jedoch Weisungen der Bundesagentur und übertrugen deren Inhalte ganz oder teilweise auf das eigene Jobcenter zKT. Manche Jobcenter zKT berichteten, dass das zuständige Ministerium des jeweiligen Landes die Vorgabe gemacht habe, die Weisungen der Bundesagentur zu den Sozialschutzpakten auf die eigene Arbeit zu übertragen.

1.3 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Bei einer Prüfung der Jobcenter gE erhielten wir bereits Prüfungserkenntnisse zu deren Arbeit unter den erschwerten Bedingungen der Covid-19-Pandemie (Prüfung Jobcenter gE).¹⁵ Wir stellten fest, dass es den Jobcentern gE oftmals nicht gelang, die noch unbekannten Neukunden durch Vermittlungsangebote und passgenaue Eingliederungsmaßnahmen effektiv zu betreuen. Die Betreuung der Bestandskunden gelang besser. Mit andauernder Covid-19-Pandemie nahm die Mitwirkungsbereitschaft und Erreichbarkeit aller ELB ab, insbesondere bei ELB unter 25 Jahren. Außerdem setzten sie Eingliederungsleistungen (u. a. Maßnahmen und Vermittlungsangebote) nicht oder nur in geringem Maße ein. Die Jobcenter gE verzichteten zeitweise darauf, Sanktionen zu verhängen und Eingliederungsvereinbarungen mit den ELB abzuschließen. Zudem bezogen die Jobcenter gE (Solo-)Selbstständige, die aufgrund der Covid-19-Pandemie Arbeitslosengeld II bezogen, nur auf eigenen Wunsch in den Vermittlungsprozess ein.

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Vermittlungsarbeit der Jobcenter zKT unter den erschwerten Bedingungen der Covid-19-Pandemie vom Beginn der Pandemie im März 2020 bis Ende Dezember 2020. Ziel der Prüfung war es festzustellen, wie die Jobcenter zKT die Organisation und die Vermittlungsarbeit an die durch die Covid-19-Pandemie geänderten Bedingungen anpassten.

¹⁴ Vgl. § 44b SGB II.

¹⁵ Abschließende Prüfungsmitteilung vom 18. November 2021 – Vermittlungsarbeit der Jobcenter unter den erschwerten Bedingungen der Covid-19-Pandemie, Gz.: VI 3 - 2020 - 0912.

Wir wollten dazu übergreifende und bundesweite Erkenntnisse gewinnen. Außerdem wollten wir Schwachstellen im Vermittlungsprozess aufzeigen, sodass das Bundesministerium, die zuständigen Ministerien in den Ländern und die Jobcenter zKT die Ergebnisse der Prüfung bei möglichen weiteren virusbedingten Einschränkungen nutzen können.

Wir bezogen alle 104 Jobcenter zKT in die Erhebungen ein. Aufgrund der pandemiebedingten Einschränkungen erhoben wir nicht vor Ort bei den Jobcentern zKT, sondern übersandten den Jobcentern zKT einen Fragebogen zur Beantwortung. Alle 104 Jobcenter zKT beantworteten diesen. Die Erkenntnisse dieser abschließenden Prüfungsmitteilung beruhen auf den beantworteten Fragebögen. Im Fragebogen erkundigten wir uns zu den organisatorischen Anpassungen und zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Vermittlungsarbeit. Wir führten die Erhebungen im ersten Quartal 2021 durch.

Wir übersandten die Prüfungsmitteilung dem Bundesministerium und 13 Landesministerien mit Fachaufsicht für Jobcenter zKT. Das Bundesministerium und sieben Landesministerien haben Stellung genommen. Sechs Landesministerien haben sich nicht geäußert. Wir schließen das Prüfungsverfahren mit dieser abschließende Prüfungsmitteilung ab. Die Stellungnahmen sind darin berücksichtigt.

2 Organisatorische und lokale Anpassungen

Gewohnte Abläufe änderten sich

Bis zum Beginn der Covid-19-Pandemie beantragten die ELB die Leistungen nach SGB II vorwiegend persönlich in den Jobcentern zKT. Die IFK führten zumeist persönliche Beratungsgespräche mit den ELB. Seit Beginn der Covid-19-Pandemie im März 2020 stellten die Jobcenter zKT ihr Dienstleistungsangebot¹⁶ auf alternative Kommunikationsformen¹⁷ um. In Ausnahmefällen ermöglichten sie auch eine persönliche Vorsprache. Vermittlungsrelevante Angaben (u. a. berufliche Qualifizierung, beruflicher Werdegang) fragten die Jobcenter zKT oftmals schriftlich bei den ELB ab. Zum Sommer 2020 weiteten die Jobcenter zKT die Möglichkeiten zu terminierten persönlichen Vorsprachen in den Liegenschaften aus. Dazu richteten sie „Covid-19-Beratungsbüros“¹⁸ ein und erstellten Hygienekonzepte. Aufgrund der sich verschlechternden epidemischen Lage (zweite und dritte Welle) ab November 2020 reduzierten viele Jobcenter zKT den persönlichen Kontakt zu den ELB erneut. Die organisatorischen Anpassungen zum Beginn der Covid-19-Pandemie entsprachen denen der Jobcenter gE, die wir in der Prüfung Jobcenter gE festgestellt hatten. Die meisten Jobcenter zKT sind organisatorisch in einer Kommunalverwaltung eingebunden. Die getroffenen Maßnahmen der jeweiligen Kommunalverwaltung galten dann zugleich auch für das Jobcenter

¹⁶ U. a. Antragstellung, Beantwortung von Anfragen und Betreuung der ELB.

¹⁷ Alternative Kommunikationsformen: schriftlich, telefonisch, per E-Mail und online.

¹⁸ Büros mit Schutzeinrichtungen (z. B. Plexiglaswänden).

zkT. Organisatorisch eigenständige Jobcenter zkT (beispielsweise in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)) stellten Regelungen selbst auf.

Mehraufwand für Jobcenter zkT

Der administrative Aufwand für die Jobcenter zkT erhöhte sich durch die Covid-19-Pandemie erheblich. Einzelne Jobcenter zkT berichteten, dass die Anzahl der Anträge um bis zu 70 % angestiegen sei. Zudem stellten Jobcenter zkT vermehrt fest, dass Antragstellende SGB II-Leistungen präventiv beantragten, ohne im Anschluss alle entscheidungsrelevanten Unterlagen vorzulegen. Dies führte wiederum zu einem Anstieg von Ablehnungsentscheidungen. So lehnte ein Jobcenter zkT von März bis November 2020 rund 45 % aller Anträge ab oder die Antragstellenden nahmen die Anträge zurück.

IFK nahmen andere Aufgaben wahr

Drei Viertel der Jobcenter zkT setzten IFK in anderen (nicht vermittlerischen) Bereichen ein. Zu den Einsatzbereichen zählten die Leistungssachbearbeitung, die Hotline des Jobcenters zkT oder die Unterstützung des Gesundheitsamtes¹⁹. Die meisten Jobcenter zkT fuhren den fachfremden Einsatz der IFK ab Mitte 2020 wieder deutlich zurück. Nur die Verwendung in den Gesundheitsämtern zur pandemiebedingten Kontaktnachverfolgung begann oftmals erst im Herbst 2020. Ein Viertel der Jobcenter zkT setzten IFK nicht in anderen Bereichen ein. Auch bei der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir festgestellt, dass IFK zeitweise andere (nicht vermittlerische) Aufgaben wahrnahmen. Sie erledigten andere interne Aufgaben des Jobcenters gE (kein Einsatz im Gesundheitsamt oder anderer externer Organisationseinheiten).

Alternative Arbeitsformen sind gefragt

Jobcenter zkT reduzierten Präsenztermine auf ein Minimum, führten verschiedene organisatorische Maßnahmen ein (z. B. Auflösung von Doppelbüros, Reduzierung der Mitarbeitenden vor Ort) und nutzten digitale Kommunikationskanäle (z. B. Nutzung von Online-Meetings wie Skype). Sie passten die Regelungen regelmäßig an das Pandemiegeschehen vor Ort an. Die meisten Jobcenter zkT ermöglichten den Mitarbeitenden im Homeoffice (bzw. mobil) zu arbeiten und schafften hierfür auch zusätzliche IT-Ausstattung an oder richteten Zugänge auf privaten Endgeräten ein. Dadurch konnten sie die Anzahl der Personen in den Dienstgebäuden reduzieren und gleichzeitig den Dienstbetrieb aufrechterhalten. Viele Jobcenter zkT planen die Arbeit im Homeoffice auch in Zukunft weiter auszubauen. In manchen Jobcentern zkT können bereits bis zu 98 % der Mitarbeitenden im Homeoffice arbeiten. Auch in der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir festgestellt, dass viele Mitarbeiten-

¹⁹ Gesundheitsämter sind oftmals Teil derselben Kommunalverwaltung wie Jobcenter zkT.

den im Homeoffice arbeiteten und die Jobcenter gE diverse organisatorische Maßnahmen ergriffen hatten, um den Gesundheitsschutz für Mitarbeitenden und ELB zu gewährleisten.

3 Betreuung von Neu- und Bestandskunden

3.1 Beratungsarbeit der Jobcenter zkt

3.1.1 Ausgangslage

Jobcenter haben den gesetzlichen Auftrag, ELB zu beraten.²⁰ Art und Umfang der Beratung sollen sich nach dem persönlichen Bedarf der ELB richten.²¹ Das Beratungsgespräch bildet die Grundlage der Integrationsarbeit zwischen IFK und ELB. Die inhaltliche Ausgestaltung der Beratungsarbeit obliegt den einzelnen Jobcentern zkt.

Bei der Beratung der ELB beziehen die Jobcenter neben der Einzelperson auch die BG als Ganzes mit ein.²² Gerade in Zeiten der Covid-19-Pandemie hat sich die Situation der BG durch weitere Faktoren (z. B. Homeschooling, Kinderbetreuung) stark verändert. Zudem stellen die heterogenen Beratungsbedarfe der ELB ohnehin eine besondere Herausforderung für die IFK dar. Die Beratungsleistung der Jobcenter hat für die ELB einen hohen Stellenwert und beeinflusst auch das Verhältnis zum Jobcenter.²³

Die Anzahl der ELB stieg ab März 2020 stark an (siehe Textziffer 1.1). Dies führte auch zu einer deutlichen Mehrbelastung der IFK. Gleichzeitig übernahmen IFK vielerorts andere nicht vermittlerische Aufgaben (siehe Textziffer 2).

Unter den Neuantragstellern war zudem eine große Anzahl an (Solo-)Selbstständigen. Deren Anzahl stieg bundesweit von 70 750 im März 2020 auf rund 78 169 im Dezember 2020²⁴ an (Steigerung um 7 419 (Solo-)Selbstständige). Die Bundesagentur erließ für Jobcenter gE die Weisung, dass eine vermittlerische Betreuung von (Solo-)Selbstständigen, die ihre selbstständige Tätigkeit bedingt durch die Covid-19-Pandemie reduzieren oder einstellen mussten, jedoch nach Wegfall der pandemiebedingten Beschränkungen voraus-

²⁰ Vgl. § 1 Absatz 3 Nummer 1 und § 14 Absatz 2 SGB II.

²¹ Vgl. § 14 Absatz 2 Satz 3 SGB II.

²² IAB-Kurzbericht Nummer 14 vom 8. August 2019. BG im SGB II: Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick.

²³ Vgl. IAB-Kurzbericht Nummer 23 vom 19. November 2020: Bei individueller Beratung und Vermittlung behalten Jobcenter auch den Haushalt im Blick.

²⁴ Statistik der Bundesagentur „Tabellen, Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen) Nürnberg, Mai 2021“.

sichtlich fortführen können, regelmäßig nicht erforderlich ist.²⁵ Für die Jobcenter zKT galt diese Weisung nicht. Sie konnten hiervon unabhängig agieren.

Während der allgemeinen Kontaktbeschränkungen aufgrund der Covid-19-Pandemie führten die IFK bei den Jobcentern zKT oftmals keine oder deutlich seltener persönliche Beratungsgespräche. Oftmals mussten IFK die Beratungsleistungen kurzfristig auf alternative Formen umstellen. Bestimmte Personengruppen (z. B. ELB mit Fluchterfahrung) waren nach Informationen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur besonders von den pandemiebedingten Einschränkungen des persönlichen Beratungs- und Vermittlungsangebots betroffen.²⁶

3.1.2 Feststellungen zur Beratung von Neu- und Bestandskunden

Ausrichtung der Vermittlungsarbeit und Kontaktdichte blieben meist unverändert

Die Mehrheit der Jobcenter zKT (87 Jobcenter zKT, 83,7 %) richteten die Vermittlungsarbeit während der Covid-19-Pandemie nicht neu aus. Lediglich die Kommunikationsformen veränderten sich. Nur 17 Jobcenter zKT (16,3 %) nahmen Änderungen an der konzeptionellen Ausrichtung der Vermittlungsarbeit vor und setzten den Fokus auf bestimmte Kundengruppen (z. B. Neukunden, marktnahe ELB) oder bauten das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen in Branchen mit krisenbedingt hoher Nachfrage an Arbeitskräften aus. Ein Jobcenter zKT richtete eigens eine Task Force ein, um marktnahe ELB, die pandemiebedingt SGB II-Leistungen beantragten, besonders zu unterstützen. Manche Jobcenter zKT stellten aufgrund einer geänderten konzeptionellen Ausrichtung auch die vermittlerische Betreuung von ELB ohne ausreichende Mitwirkungsbereitschaft zurück. Sie setzten zudem Sanktionen bei Meldeversäumnissen nicht um.

Auch das Kontaktdichtekonzept²⁷ blieb in 70 Jobcentern zKT (67,3 %) unverändert. Einige wenige Jobcenter zKT reduzierten die Kontaktdichte oder setzten das Kontaktdichtekonzept zeitweise ganz aus. Ein Teil der Jobcenter zKT gab an, die Kontaktdichte sogar erhöht zu haben, da es möglich sei, telefonisch mehr Gespräche zu führen als persönlich. In 13 Jobcentern zKT (12,5 %) lag kein festgeschriebenes Kontaktdichtekonzept vor.

²⁵ Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Pakete) sowie ergänzende Regelungen (Loseblattsammlung), vom 6. Mai bis 30. Juni 2020 in Weisung 200506 geregelt.

²⁶ IAB-Forum vom 11. November 2020: Beschäftigte mit Fluchthistorie kommen in der Covid-19-Krise unterschiedlich gut zurecht.

²⁷ Im Kontaktdichtekonzept definieren Jobcenter zKT einzuhaltende Mindeststandards zur Kommunikationsdichte für einzelne Kundengruppen.

Jobcenter zkT bauen alternative Kommunikationsformen aus

Jobcenter zkT stellten die Beratungsleistungen hauptsächlich auf Telefonie um. Hierzu richteten Jobcenter zkT vielerorts Hotlines ein oder bauten die telefonische Erreichbarkeit aus. Teilweise richteten Jobcenter zkT für spezielle Gruppen eigene Hotlines ein (z. B. Selbstständige). Viele Jobcenter zkT schilderten, dass die Erfahrungen mit alternativen Kommunikationsformen zur Beratung der ELB positiv gewesen seien. Einige Jobcenter zkT planten daher, alternative Kommunikationsformen auch nach der Covid-19-Pandemie weiter einzusetzen. Insbesondere ELB mit weiterem Anfahrtsweg, gesundheitlich beeinträchtigte ELB, Alleinerziehende oder ELB mit psychischen Erkrankungen seien oftmals gut zu einem Gespräch in alternativer Form zu motivieren. Lediglich ein Jobcenter zkT berichtete, dass es den Versuch, Videoberatung einzuführen, aufgrund von Beschwerden der ELB abgebrochen habe. Manche Jobcenter zkT setzten auch kreative Lösungen ein, um ELB zu beraten. So nutzten IFK z. B. Termine im Freien, um persönliche Gespräche zu führen. Themen seien u. a. die Erläuterung komplizierterer Sachverhalte oder die Übergabe und Erklärung von Unterlagen (z. B. Bildungsgutschein, Sprachkursverpflichtung) sowie die Vereinbarung von Absprachen gewesen. Einige Jobcenter zkT führten zudem aus, dass jüngere ELB im Regelfall gut per E-Mail erreichbar seien. Einige Jobcenter zkT stellten bei jüngeren ELB eine höhere Antwortquote fest, wenn die Kommunikation digital stattfand, als bei postalisch übermittelten Schreiben. Allerdings sei die Kommunikation per E-Mail aus Gründen des Datenschutzes nur eingeschränkt nutzbar. Die Jobcenter gaben zudem an, dass manche ELB für die IFK nur postalisch erreichbar seien und den Jobcentern zkT keine weitere Kommunikationsmöglichkeit mitteilten.

Tabelle 1

Häufig verwendete alternative Kommunikationsformen:

Alternative ELB Beratung	Anzahl Jobcenter zkT	in %
Telefonberatung	104	100
Videoberatung in der Nutzung	13	12,5
Videoberatung in Erprobung/Einführung	9	8,7
Online-Meeting Plattformen (z. B. Skype, Zoom)	22	21,2
Im Freien, Spaziergänge („Walk-and-Talk“)	8	7,7

Quelle: Antworten der Jobcenter zkT.

ELB verlieren teilweise den Bezug zu Jobcentern zkT

Viele Jobcenter zkT berichteten, dass ELB, die bereits vor der Covid-19-Pandemie motiviert gewesen seien, dies auch während der Covid-19-Pandemie waren. Hingegen sei die Kommunikations- und Mitwirkungsbereitschaft von ELB, die bereits vor der Covid-19-Pandemie nur schwer zu motivieren gewesen seien („Verweigerer“) noch schlechter geworden oder sei gar ganz abgerissen. Einige Jobcenter zkT äußerten die Vermutung, dass ELB die Covid-19-Pandemie punktuell als Gelegenheit nutzten, den Kontakt zum Jobcenter zkT zu verrin-

gern oder nicht an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Oftmals seien diese ELB nicht mehr erreichbar und „tauchten“ ab. Telefonische Kontaktaufnahmeversuche seien bei diesen ELB meist erfolglos (z. B. ELB nahmen einen Anruf nicht an oder die Telefonnummer war nicht aktuell). Die Jobcenter zKT berichteten, dass ein geringer Anteil der ELB grundsätzlich nicht bereit sei, eine Telefonnummer oder E-Mail-Adresse mitzuteilen. Viele Jobcenter zKT luden ELB daher schriftlich zu telefonischen Terminen ein. Einige Jobcenter zKT schilderten, dass es das beschriebene Verhalten fördere, wenn Jobcenter auf Leistungsminderungen (Sanktionen) verzichteten. Auffällig waren die Angaben zu den Neukunden unter 25 Jahren. Insgesamt 28 Jobcenter zKT (26,9 %) schilderten, dass bei Neukunden unter 25 Jahren die Bereitschaft mitzuwirken, gesunken sei. Bei den Bestandskunden unter 25 Jahren berichteten dies sogar 33 Jobcenter zKT (31,7 %). Zudem habe sich die Situation mit länger anhaltender Covid-19-Pandemie weiter verschlechtert. Gleichzeitig meldeten die Jobcenter zKT, dass diese Kundengruppe per E-Mail gut erreichbar war. Als es die Infektionslage wieder zuließ, luden IFK diese ELB verstärkt zu persönlichen Beratungsgesprächen ein oder setzten vereinzelt aufsuchende Arbeit ein. Auch bei der Prüfung der Jobcenter gE haben wir Schwierigkeiten in der Erreichbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft einzelner ELB festgestellt. Insbesondere ELB U25) verloren im besonderen Maße den Bezug zu den Jobcentern gE und nahmen Präsenztermine nur noch selten wahr.

Beratungsqualität sinkt bei fehlendem Kontakt mit den ELB

Jobcenter zKT berichteten, dass der Aufbau einer persönlichen Bindung zwischen IFK und ELB ein wesentliches Qualitätsmerkmal in der Beratung sei. Bei Neukunden konnte die Erstberatung oftmals nur telefonisch stattfinden. Dadurch habe der persönliche Bezug zwischen IFK und ELB gefehlt, was sich negativ auf die Beratung auswirkte. Mit Bestandskunden gelang es den IFK besser, eine alternative Beratung umzusetzen. Die Jobcenter zKT führten dies darauf zurück, dass bei den Bestandskunden bereits eine persönliche Basis vorhanden sei, da man sich aus früheren Begegnungen kannte. Nach Einschätzung der Jobcenter zKT können mit mitwirkungsbereiten ELB telefonische Beratungsgespräche inhaltlich effektiv geführt werden. Diese Feststellungen stimmten mit denen in der Prüfung der Jobcenter gE überein.

Kontakt zu ELB mit geringen Deutschkenntnissen besonders beeinträchtigt

Insgesamt 78 Jobcenter zKT (75 %) gaben die Rückmeldung, dass sich der Kontakt zu ELB ohne oder mit geringen Deutschkenntnissen verschlechtert habe. Hiervon seien insbesondere ELB mit Fluchterfahrung betroffen. Eine telefonische Beratung sei ohne Sprachmittler häufig nicht möglich. Meist organisierten die ELB selbst Sprachmittler. Jedoch könnten IFK oftmals nicht einschätzen, ob ELB die Inhalte des telefonischen Beratungsgesprächs nachvollziehen konnten. In persönlichen Gesprächen sei es hingegen möglich, durch Mimik und Gestik Sprachdefizite bis zu einem gewissen Grad zu überwinden. Auch das Aussetzen von Sprachkursen durch die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen für Präsenzmaßnahmen habe die ELB oft erheblich in der Integration zurückgeworfen. Vielfach sei bereits Gelerntes wieder in Vergessenheit geraten. Manche Jobcenter zKT luden ELB mit geringen

Deutschkenntnissen bevorzugt zu persönlichen Beratungsterminen ein, als es die Infektionslage wieder zuließ. Auch in der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir Probleme in der Kommunikation mit ELB mit schlechten oder fehlenden Kenntnissen der deutschen Sprache festgestellt. So führten IFK Beratungsgespräche nicht unmittelbar mit dem ELB selbst, sondern mit anderen, vom ELB autorisierten Personen (z. B. älteren Kindern des Haushalts).

Hindernisse für eine sachgerechte Betreuung von (Solo-)Selbstständigen

Viele Jobcenter zKT berichteten, dass die Anzahl der Neuantragstellungen von (Solo-)Selbstständigen während der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 massiv angestiegen sei.

Beispiel 1

Ein Jobcenter zKT verzeichnete im Jahr 2020 insgesamt 780 Neuanträge von (Solo-)Selbstständigen. Im Jahr 2019 hatten lediglich 97 (Solo-)Selbstständige einen SGB II-Leistungsantrag gestellt. Dies entspricht einer Steigerung von rund 700 % zum Vorjahreszeitraum.

Rund ein Viertel der Jobcenter zKT bezogen (Solo-)Selbstständige ab Beginn des Leistungsanspruchs in die vermittelnde Betreuung mit ein. Drei Viertel der Jobcenter zKT verzichteten nach eigenen Angaben auf eine vermittelnde Betreuung von (Solo-)Selbstständigen, die aufgrund der Covid-19-Pandemie Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende beantragten. Teilweise führten die Jobcenter zKT jedoch mit diesen ELB Erstgespräche oder informierten sie über Förderleistungen des Jobcenters zKT. Ein Jobcenter zKT legte eigens eine Maßnahme für (Solo-)Selbstständige auf, die von der Covid-19-Pandemie betroffen waren. Elf Jobcenter zKT bezogen (Solo-)Selbstständige erst nach Ablauf einer Karenzzeit in den Vermittlungsprozess ein. Die Karenzzeit betrug je nach Jobcenter zKT zwischen drei und zwölf Monate oder endete mit dem Einreichen eines Weiterbewilligungsantrags.

Einzelne Jobcenter zKT differenzierten nicht, aus welchem Grund (Solo-)Selbstständige SGB II-Leistungen beantragten. Sie bezogen diese ELB ab Neuantragstellung März 2020 generell nicht in die Vermittlung mit ein, unabhängig davon, ob die Covid-19-Pandemie ursächlich für die wirtschaftliche Situation war. Viele Jobcenter zKT berichteten, dass IFK bei der Kontaktaufnahme zu (Solo-)Selbstständigen, die aufgrund der Covid-19-Pandemie Leistungen nach dem SGB II beantragten, auf Widerstand gestoßen seien. Vielfach seien diese ELB der Ansicht gewesen, dass Grundsicherungsleistungen lediglich eine wirtschaftliche Unterstützung darstellten. Teilweise habe daher das Verständnis für angeforderte Informationen (z. B. Lebensläufe) gefehlt. Viele dieser ELB seien jedoch im Sommer 2020 wieder aus dem Leistungsbezug ausgeschieden und hätten keine Weiterbewilligungsanträge gestellt.

Wir hatten in der Prüfung der Jobcenter gE ebenfalls festgestellt, dass (Solo-)Selbstständige nur bedingt zur Mitwirkung bereit waren. Allerdings hatten die Jobcenter gE teilweise die

Befürchtung, (Solo-)Selbstständige könnten die „Vorzüge“²⁸ des Systems zu schätzen lernen und längerfristig im Leistungsbezug verbleiben. Zudem hatten wir festgestellt, dass die Ankündigung von Vermittlungsbemühungen nach Ende einer Karenzzeit zur Verkürzung des Leistungsbezugs beitragen kann.

3.2 Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter zkt

3.2.1 Ausgangslage

Jobcenter erbringen Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach den §§ 14 bis 18e SGB II. Die in diesen Regelungen genannten Eingliederungsinstrumente zur Beratung und Vermittlung gelten gleichermaßen für Neu- und Bestandskunden. Bei Neukunden sollen Jobcenter diese Leistungen bereits bei der Beantragung von Arbeitslosengeld II unverzüglich erbringen.²⁹ Zweck dieser Eingliederungsinstrumente ist es, die Hilfebedürftigkeit der ELB zu beenden.³⁰ Besondere Bedeutung bei der Betreuung von ELB haben u. a. § 14 SGB II (Grundsatz des Förderns), § 15 SGB II (Eingliederungsvereinbarung³¹) und § 16 SGB II (Leistungen zur Eingliederung). § 16 Absatz 1 SGB II verweist zudem auf die Maßnahmen zur Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Die Jobcenter haben den gesetzlichen Auftrag, unverzüglich die für die Eingliederung erforderlichen persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und die Eignung festzustellen (Potenzialanalyse)³². Die Potenzialanalyse bildet die Grundlage für passgenaue Vermittlungsangebote und notwendige Eingliederungsleistungen.³³ Vorrangig sollen solche Eingliederungsleistungen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen.³⁴ Einem ELB ist hierbei grundsätzlich jede Arbeit zumutbar.³⁵ Zudem müssen ELB alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit ausschöpfen (Grundsatz des Förderns).³⁶ IFK und ELB vereinbaren die Leistungen zur Integration in Arbeit oder Ausbildung und die Verpflichtungen des ELB grundsätzlich in einer Eingliederungsvereinbarung. Die Eingliederungsvereinbarung soll spätestens nach sechs Monaten überprüft und fortgeschrieben werden.³⁷

Die Jobcenter konnten Leistungsminderungen verhängen, wenn ELB den Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung nicht nachkamen (Pflichtverletzung). Voraussetzung

²⁸ Ein Vorzug ist z. B. die Versicherungspflicht in der Gesetzlichen Krankenversicherung nach § 5 Absatz 1 Nummer 2a Fünftes Buch Sozialgesetzbuch.

²⁹ Vgl. § 3 Absatz 2 SGB II.

³⁰ Vgl. § 3 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

³¹ Die Eingliederungsvereinbarung wird zum 1. Juli 2023 durch einen Kooperationsplan ersetzt.

³² Vgl. § 15 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

³³ Vgl. § 16 SGB II.

³⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Satz 3 SGB II.

³⁵ Vgl. § 10 Absatz 1 Satz 1 SGB II.

³⁶ Vgl. Textziffer 1.1.

³⁷ Vgl. § 15 Absatz 3 Satz 1 SGB II.

hierfür war, dass das Jobcenter den ELB zuvor über mögliche Rechtsfolgen im Fall einer Pflichtverletzung belehrt hatte. Für Jobcenter gE galt die Weisung der Bundesagentur, zeitweise auf den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen und das Verfügen von Leistungsminderungen zu verzichten.³⁸ Diese Weisung galt nicht für die Jobcenter zKT.

3.2.2 Feststellungen zur Aktivierungs- und Vermittlungsarbeit

Alternative Maßnahmedurchführung oftmals nur mit Hindernissen

Alle Jobcenter zKT gaben an, dass es ihnen und externen Maßnahmeträgern gelungen sei, viele Maßnahmeangebote kurzfristig auf alternative Durchführungsformen umzustellen (z. B. online, hybrid³⁹, Lernbriefe, USB-Sticks mit Lerninhalten). Dies betraf hauptsächlich Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III. Rund zwei Drittel der Jobcenter zKT bewerteten die Reaktion der ELB hierauf als positiv.⁴⁰ Viele ELB seien sogar über Kontakte im Lockdown froh gewesen. Insbesondere jüngere ELB seien gut zurechtgekommen. In Phasen mit geringerem Infektionsrisiko fanden auch Präsenzveranstaltungen mit geringerer Anzahl an Teilnehmenden statt. Einige Jobcenter zKT beabsichtigten Maßnahmen in hybrider Form auch weiterhin einzusetzen. Die Mischung aus Präsenz- und Onlineunterricht sei je nach Zielgruppe gewinnbringend einsetzbar.

Mehr als die Hälfte der Jobcenter zKT stellten den ELB, meist über die Maßnahmeträger, IT-Ausstattung (leihweise) zur Verfügung. Über ein Drittel der Jobcenter zKT berichteten, dass sie den ELB keine oder nur in sehr begrenztem Umfang IT-Ausstattung zur Verfügung gestellt hätten.⁴¹ Oftmals nutzten ELB daher eigene technische Geräte und weitere IT-Ausstattung.

Eine nicht ausreichende IT-Ausstattung der ELB führte vielfach zu Schwierigkeiten in der Umsetzung von Maßnahmen.⁴² Auch ein fehlender oder nicht ausreichend leistungsfähiger Zugang zu Internetverbindungen verursachte Probleme. Vielfach sei die erforderliche Breitbandversorgung nicht vorhanden oder Datenvolumen für mobiles Internet habe gefehlt.⁴³

³⁸ Weisung 202004003 vom 1. April 2020 – Weisungen zum Sozialschutz-Paket der Bundesregierung und Weisung 200506 vom 6. Mai 2020 – COVID19 AM33 Weisung Vermittlerische Aktivitäten und Umgang mit Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II im Kontext der Corona-Pandemie PAL76 20.

³⁹ Kombination aus einer Durchführung vor Ort und mobil von zu Hause.

⁴⁰ 68 Jobcenter zKT (65,4 %) bewerteten die Reaktion der ELB auf alternative Durchführungsformen positiv, 25 Jobcenter zKT (24 %) beurteilten die Reaktion heterogen oder neutral, ein Jobcenter zKT beschrieb die Reaktion der ELB negativ, weiteren Jobcentern zKT lagen keine Informationen zur Reaktion der ELB vor.

⁴¹ In 60 Jobcentern zKT (57,7 %) erhielten ELB erforderliche IT-Ausstattung während einer Maßnahmeteilnahme, in 39 Jobcentern zKT (37,5 %) erhielten ELB keine oder nur in sehr begrenztem Umfang IT-Ausstattung, andere Jobcenter zKT machten keine Angaben.

⁴² Fehlende IT-Ausstattung gaben 33 Jobcenter zKT (31,7 %) als Hindernis an.

⁴³ ELB mit fehlendem oder erschwertem Zugang zum Internet gaben 22 Jobcenter zKT (22,2 %) als Hindernis an.

Mehr als ein Drittel der Jobcenter zKT wollten die IT-Ausstattung und die Internetversorgung der ELB bei der Teilnahme an Maßnahmen verbessern.⁴⁴ Maßnahmeträger sollten verstärkt IT-Ausstattung leihweise zur Verfügung stellen. Manche Jobcenter zKT wünschten sich mehr Flexibilität bei der Förderung von IT-Ausstattung und mobilem Internet (z. B. Datenvolumen für mobiles Internet statt Fahrtkosten, pauschale Förderungen aus dem Vermittlungsbudget, gesetzliche Verankerung zur Förderung von IT-Ausstattung).

Mehr als ein Drittel der Jobcenter zKT berichteten zudem, dass fehlende digitale Kompetenzen der ELB die Umsetzung von alternativen Maßnahmeangeboten erschwert habe. Viele Jobcenter zKT gaben an, deshalb die digitale Kompetenz der ELB vor Beginn einer Maßnahme stärken zu wollen.⁴⁵ Die Jobcenter zKT erhofften sich hiervon auch einen positiven Effekt für eine zukünftige Integration der ELB, da digitale Kompetenzen in immer mehr Berufsfeldern erforderlich seien. Ein Jobcenter zKT startete bereits ein Pilotprojekt zur Entwicklung digitaler Kompetenzen von ELB, um zum Beispiel den Umgang mit Internet und digitalen Endgeräten zu schulen. Auch ELB ohne ausreichende Deutschkenntnisse sei die Teilnahme an einer Maßnahme in alternativer Form nur mit großen Hindernissen möglich.⁴⁶ Schwierig bis unmöglich sei die Umsetzung alternativer Maßnahmedurchführungen dann gewesen, wenn fehlende technische Ausstattung, fehlendes technisches Verständnis und massive Verständigungsproblem zusammentrafen. Anderen ELB sei es generell schwergefallen, im heimischen Umfeld an einer Maßnahme teilzunehmen. Die Gründe hierfür seien sehr vielfältig gewesen (z. B. Wohnsituation, fehlende Selbstmotivation, fehlende Gruppendynamische Prozesse). Zudem sei für gewisse ELB (z. B. Suchtkranke, von Sucht bedrohte ELB) der persönliche Kontakt sehr wichtig. Oftmals boten Jobcenter zKT diesen ELB niedrigschwellige Maßnahmen, wie aufsuchende Betreuung, auch weiterhin an.

Die Jobcenter zKT teilten außerdem mit, dass es zeitweise nicht möglich gewesen sei, alle Maßnahmen alternativ durchzuführen. Dies betraf insbesondere Maßnahmen mit hohem Praxisanteil (z. B. Arbeitsgelegenheit (AGH), Maßnahmen bei Arbeitgebern (MAG). Betroffen waren auch gewisse Weiterbildungen (z. B. Erwerb eines Busführerscheins). Zudem sei eine Durchführung von Maßnahmen, in denen es in erster Linie um die Wiederherstellung von Tagesstruktur und sozialem Miteinander gehe, nicht alternativ möglich.

Weniger Eingliederungsleistungen

Jobcenter zKT setzten nach eigenen Angaben auch während der Covid-19-Pandemie grundsätzlich weiterhin alle Eingliederungsleistungen ein. Es sei jedoch oft schwierig gewesen, Akzeptanz für eine Maßnahmeteilnahme herzustellen. Aufgrund der Kontaktbeschränkungen sei es für IFK schwierig gewesen, vorbereitende Beratungsgespräche zu führen oder eine verbindliche Gesprächsatmosphäre zu schaffen. Einige Jobcenter zKT berichteten, dass

⁴⁴ 38 Jobcenter zKT (36,5 %) gaben an, die IT-Ausstattung und den Zugang zum Internet verbessern zu wollen.

⁴⁵ Fehlende digitale Kompetenzen der ELB gaben 38 Jobcenter zKT (36,5 %) als Hindernis an. 31 Jobcenter zKT (29,8 %) halten eine Steigerung digitaler Kompetenzen der ELB für erforderlich.

⁴⁶ 18 Jobcenter zKT (17,3 %) gaben fehlende Deutschkenntnisse der ELB als Hemmnis an.

ELB forderten, von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen befreit zu werden, auch wenn keine besonderen medizinischen Indikationen (Risikopatient ö. Ä.) vorlagen. Oftmals nahmen ELB nur auf freiwilliger Basis an Maßnahmen teil. Während der pandemiebedingten Einschränkungen seien insbesondere (Einzel-)Coachingmaßnahmen gut einsetzbar. Jedoch blieben Eintritte und Integrationen meist deutlich hinter den gesetzten Zielwerten zurück.⁴⁷ Nur drei Jobcentern zKT gelang es, die Integrationsquote zu steigern oder zumindest konstant zu halten. Diese Jobcenter hatten im Vorfeld keine Integrationsziele definiert. In der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir ebenfalls festgestellt, dass geförderte Eingliederungsleistungen rückläufig waren.

62 Jobcenter zKT (59,62 %) gaben an, dass sich der Einsatz von Anreizen und Förderungen zur Integration von ELB verringert habe. Hauptgrund hierfür sei insbesondere die gesunkene Nachfrage von Arbeitskräften. Zudem gaben Jobcenter zKT an, dass ELB einem höheren Wettbewerb ausgesetzt seien. Vielfach entschieden sich Unternehmen eher für Arbeitskräfte, die aufgrund einer pandemiebedingten Arbeitslosigkeit eine neue Arbeitsstelle suchten, statt auf ELB des Jobcenters zKT zurückzugreifen. Zudem erfüllten ELB oftmals nicht das gesuchte Leistungsbild. Für ELB, die bereits vor der Pandemie als arbeitsmarktfrem eingestuft waren, habe sich diese Situation nicht nur verstetigt, sondern noch verschärft. Jobcenter zKT berichteten, dass dies bei einigen ELB zu einer zunehmenden Frustration geführt habe. 19 Jobcenter zKT (18,27 %) stellten keine Veränderungen bei der Anzahl eingesetzter Eingliederungsleistungen fest oder schilderten, dass die Entwicklung je nach Eingliederungsleistung sehr unterschiedlich gewesen sei. Hierbei zeigte sich kein einheitliches Bild. Während einige Jobcenter zKT sogar eine Steigerung der Nachfrage nach einem Einstiegsgeld (ESG)⁴⁸ oder der Förderung und beruflichen Weiterbildung (FbW) verzeichneten, meldeten andere Jobcenter zKT bei diesen Eingliederungsleistungen einen deutlichen Rückgang der Nachfrage.

Die Förderinstrumente nach §§ 16e und 16i SGB II zeigten sich nach Angaben der Jobcenter zKT auch während der Covid-19-Pandemie sehr beständig.⁴⁹ Bestehende Beschäftigungsverhältnisse seien meist erhalten geblieben. Pandemiebedingte Abbrüche habe es nur in Einzelfällen gegeben. Zum Teil haben Unternehmen ELB, die sich bereits im abgesenkten Fördersegment nach § 16i SGB II befanden (z. B. 80 %-Förderung) im Jahr 2021 nicht weiter beschäftigt. Die meisten Jobcenter zKT konnten auch im Jahr 2020 Neuabschlüsse verzeichnen.⁵⁰ Allerdings berichteten die Jobcenter zKT auch, dass es erheblich schwieriger gewesen sei, Unternehmen von den Förderinstrumenten zu überzeugen. Einzelnen Jobcentern zKT gelang es, die Anzahl dieser Förderungen deutlich zu erhöhen.

⁴⁷ Eintritte und Integrationen sanken nach Aussage einzelner Jobcenter zKT bis zu 40 %.

⁴⁸ Vgl. § 16 b SGB II.

⁴⁹ 93 Jobcenter zKT (89,4 %) gaben an, dass die Covid-19-Pandemie keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Förderinstrumente nach §§ 16e und 16i SGB II gehabt habe.

⁵⁰ 96 Jobcenter zKT (92,31 %) konnten auch im Jahr 2020 Neuabschlüsse verzeichnen.

Vermittlungsanstrengungen der Jobcenter bei Arbeitgebern nicht immer gefragt

Die Rückmeldungen zeigten, dass viele Jobcenter zkt besondere Anstrengungen unternahmen, um in Branchen mit krisen- oder saisonbedingt höherem Arbeitskräftebedarf zu vermitteln. Im besonderen Fokus standen die Branchen Landwirtschaft, Gesundheit und Pflege.⁵¹ Jobcenter zkt boten in manchen Berufsfeldern verstärkt Qualifikationen an (z. B. im Pflegebereich). Unternehmen aus den Branchen Lager/Logistik, Gesundheit und Pflege zeigten übergreifend großes Interesse an den Vermittlungsbemühungen der IFK. Jobcenter zkt berichteten, dass ELB jedoch häufig nicht die gesuchten Anforderungen erfüllten. Allerdings öffneten sich Unternehmen mit hohem Arbeitskräftebedarf für Vorschläge von beruflich nicht qualifizierten ELB insbesondere im Helferbereich der Pflege. Hingegen seien landwirtschaftliche Unternehmen meist nicht an Vermittlungsbemühungen der IFK interessiert gewesen oder reagierten gar ablehnend. Anfängliche Nachfragen im Frühjahr 2020 seien spätestens mit Öffnung der Grenzen für ausländische Erntehelfer komplett weggebrochen. Landwirtschaftliche Unternehmen seien oftmals frustriert über mangelnde Motivation von ELB. Besonders Langzeitarbeitslose erfüllten sehr oft nicht die Ansprüche der landwirtschaftlichen Unternehmen hinsichtlich Praxiserfahrungen, Einsatzbereitschaft, Pünktlichkeit, Mobilität und Belastbarkeit. Manche Unternehmen zeigten generell kein Interesse an einer Zusammenarbeit mit den Jobcentern zkt oder an lokalen Arbeitskräften. In diesen Unternehmen seien meist ausschließlich Beschäftigte aus dem Ausland tätig, die eigens anreisen, um vor Ort zu arbeiten. Wir hatten in der Prüfung der Jobcenter gE ebenfalls festgestellt, dass landwirtschaftliche Unternehmen nicht an Vermittlungsbemühungen der Jobcenter gE interessiert waren.

Beispiel 1

Ein Jobcenter zkt machte 105 Vermittlungsvorschläge auf eine Stellenanzeige eines landwirtschaftlichen Unternehmens. Es kam jedoch zu keiner Integration, da der Arbeitgeber kein Interesse an SGB II-Kunden hatte.

Einige Jobcenter zkt entwickelten aufgrund der Covid-19-Pandemie neue vermittlerische Strategien für besondere Personengruppen.⁵² Viele von ihnen förderten insbesondere junge ELB bei der Suche nach einer Ausbildungsstelle (Übergang Schule – Beruf). Außerdem unterstützten sie ELB in Ausbildung oder Ausbildungsbetriebe mit Vermittlungsangeboten, wenn die Berufsausbildung pandemiebedingt nicht fortgesetzt werden konnte.

⁵¹ 28 Jobcenter zkt (26,9 %) verstärkten die Bemühungen im Gesundheits- und Pflegebereich. 19 Jobcenter zkt (18,3 %) intensivierten die Vermittlungsbemühungen in der Landwirtschaft.

⁵² Zu den Personengruppen zählten insbesondere junge ELB, ELB mit Fluchterfahrung, (Solo-)Selbstständige, Alleinerziehende und Frauen.

Anzahl abgeschlossener Eingliederungsvereinbarungen rückläufig

Die Rückmeldungen zeigten, dass nahezu alle Jobcenter zKT auch während der Covid-19-Pandemie Eingliederungsvereinbarungen mit ELB abschlossen. Ein Drittel der Jobcenter zKT setzte den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen zeitweise aus. Sie übernahmen die Vorgaben der Weisung der Bundesagentur für die Jobcenter gE, nach der Jobcenter gE zeitweise vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung absehen konnten. Zwei Drittel der Jobcenter zKT führten keinen zeitweisen Verzicht zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen ein. Fast die Hälfte der Jobcenter zKT gaben an, Eingliederungsvereinbarungen oft telefonisch besprochen und anschließend dem ELB zur Unterschrift zugeschickt zu haben. Allerdings sendeten ELB die Eingliederungsvereinbarungen teilweise nicht an das Jobcenter zKT zurück. Nach eigenen Angaben sank zudem die Anzahl der abgeschlossenen Eingliederungsvereinbarungen. Vielfach vereinbarten IFK nur dann Eingliederungsvereinbarungen, wenn sie konkrete Eingliederungsinstrumente vorsahen. Weitere Jobcenter sendeten den ELB Zusammenfassungen von telefonisch vereinbarten Absprachen zu, ohne diese Termine in einer formalen Eingliederungsvereinbarung aufzunehmen.

Rechtsfolgenbelehrungen und Leistungsminderungen unterschiedlich eingesetzt

Die Auswertung der Fragebögen ergab, dass rund zwei Drittel der Jobcenter zKT (66 Jobcenter zKT, 63,5 %) bei Einladungen zu Beratungsgesprächen, Vermittlungsvorschlägen oder Maßnahmezusweisungen Rechtsfolgenbelehrungen grundsätzlich weiter ausgaben. In Einzelfällen (z. B. bei motivieren ELB, Risikogruppen) oder bei telefonischen Terminen machten sie Ausnahmen. 29 Jobcenter zKT (27,9 %) setzten Rechtsfolgenbelehrungen zeitweise aus. Sieben Jobcenter verzichteten generell auf Rechtsfolgenbelehrungen. Einige Jobcenter zKT berichteten, dass Eingliederungsvereinbarungen mit Rechtsfolgenbelehrung eine höhere Verbindlichkeit erzeugten und ELB an Maßnahmen, in der die Zuweisung keine Rechtsfolgenbelehrungen enthielt, nicht teilnahmen.

Beispiel 3

Ein Jobcenter zKT schilderte, dass ELB ausgegebene Aktivierungsgutscheine nicht einlösten. Das Jobcenter führte dies auf die fehlende Rechtsfolgenbelehrung zurück. Dies habe dazu geführt, dass die Unterstützungsmaßnahme wegen zu geringer Teilnehmerzahl nicht stattfand. Auch mitwirkungsbereite ELB seien dadurch von den Auswirkungen betroffen gewesen.

In der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir festgestellt, dass die Jobcenter gE in den meisten Fällen darauf verzichteten, Mitwirkungspflichten mit Rechtsfolgenbelehrungen zu versehen.

Die Rückmeldungen der Jobcenter zKT zeigten, dass die Jobcenter Leistungsminderungen (Sanktionen) sehr unterschiedlich umsetzten und nicht immer verfolgten. 49 Jobcenter zKT (47,1 %) verzichteten zeitweise darauf, Leistungsminderungen umzusetzen. Sie übernah-

men die Weisung der Bundesagentur für die Jobcenter gE für die eigene Arbeit. 48 Jobcenter zKT (46,2 %) verfügten auch weiterhin Leistungsminderungen. Allerdings reduzierte sich die Anzahl der Leistungsminderungen deutlich, da die IFK pandemiebedingte Umstände bei der Bewertung von Verstößen gegen Mitwirkungspflichten berücksichtigten (z. B. Zugehörigkeit zu einer Risikogruppe). Sieben Jobcenter zKT (6,7 %) setzten Leistungsminderungen seit Beginn der Covid-19-Pandemie generell nicht um. Diesen Schritt begründeten die Jobcenter zKT insbesondere damit, dass die Pandemie zu einer großen Verunsicherung der ELB geführt habe und man daher grundsätzlich von Leistungsminderungen absehe. Auch wenn ELB Mitwirkungspflichten nicht erfüllten und Eingliederungsleistungen ablehnten, blieb dies häufig ohne Konsequenz.

4 Zukünftige Ausrichtung

Drei Viertel der Jobcenter zKT gaben an, konkrete Planungen zu haben, sollten die virusbedingten Einschränkungen länger andauern. Die Covid-19-Pandemie beschleunigte zudem oftmals Digitalisierungsprozesse. Einige Jobcenter zKT beabsichtigten, digitale Kommunikationskanäle und Online-Angebote für ELB auszubauen (z. B. Online-Antrag, Online-Terminierung, Smartphone App).⁵³ Weitere Jobcenter zKT planten, digitale Beratungsformate auszubauen (z. B. Beratung durch Online-Meetings, Videotelefonie, Chat).⁵⁴

Insgesamt gaben 96 der 104 Jobcenter zKT (92,3 %) an, einen Fernzugriff für die eigenen Beschäftigten auf die IT-Fachanwendung (Arbeitsvermittlung) einrichten zu können. Einige Jobcenter zKT wollten zudem neue IT-Fachanwendungen einkaufen. Eine elektronische Akte (eAkte) führten bisher 53 der 104 der Jobcenter zKT (51 %) ein. Sieben weitere Jobcenter zKT planten, die eAkte mittelfristig einzuführen. In Jobcentern zKT, in denen es möglich war, Fernzugriffe auf die IT-Fachanwendungen und eAkten einzurichten, profitierten die Jobcenter zKT davon, dass die Mitarbeitenden weitreichend ortsunabhängig arbeiten konnten (vgl. Textziffer 2).

Auch in der Prüfung der Jobcenter gE hatten wir festgestellt, dass viele Mitarbeitende im Homeoffice arbeiteten. Die Jobcenter gE profitierten diesbezüglich von einer flächendeckenden elektronischen Aktenführung und der Möglichkeit, Fernzugriffe auf sämtliche IT-Fachanwendungen der Bundesagentur einrichten zu können. Für ELB standen digitale Kommunikationskanäle und Online-Angebote zur Verfügung.

⁵³ 27 Jobcenter zKT (25,96 %) planen, digitale Kommunikationskanäle und Online-Angebote auszubauen.

⁵⁴ 39 Jobcenter zKT (37,5 %) planen, digitale Beratungsformate auszubauen oder einzuführen.

5 Bewertung

5.1 Würdigung

Wir haben anerkannt, dass die Jobcenter zKT während der Covid-19-Pandemie teilweise unter hohem Zeitdruck Lösungen finden mussten, um den Gesundheitsschutz der Mitarbeitenden und der ELB zu sichern. Gleichwohl haben sich die pandemiebedingten Änderungen bei der vermittlerischen Betreuung der ELB oftmals negativ auf den Vermittlungsprozess ausgewirkt.

ELB verlieren den Bezug zu den Jobcentern zKT

Aus den Antworten der Jobcenter zKT auf unseren Fragebogen ging hervor, dass viele ELB durch die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen Einschränkungen den Bezug zu den Jobcentern zKT verloren. Der Kontakt zu ELB, die bereits vor der Covid-19-Pandemie schwer zu erreichen waren, verschlechterte sich weiter oder riss ganz ab. Insbesondere bei jüngeren ELB wirkte sich die Covid-19-Pandemie oftmals negativ auf die Erreichbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft aus, obwohl sie nach Angaben der Jobcenter zKT grundsätzlich IT-affiner waren. Einige Jobcenter zKT stellten zudem die Betreuung von ELB ohne ausreichende Mitwirkungsbereitschaft zurück. Wir haben die Jobcenter zKT aufgefordert, geeignete Konzepte zu entwickeln, die die Erreichbarkeit und Mitwirkungsbereitschaft aller ELB steigern. Dies gilt im besonderen Maße für ELB unter 25 Jahren. Diese Personengruppe hat ein Erwerbsleben von mehr als 40 Jahren vor sich. Unabhängig davon müssen Jobcenter zKT grundsätzlich alle ELB – deren Eignung vorausgesetzt – in den Vermittlungsprozess einbeziehen. Die Prüfungserkenntnisse zeigen, dass sich der persönliche Kontakt zwischen ELB und IFK signifikant auf die Beratungsqualität der Jobcenter zKT auswirkt. Wir haben daher angeregt, den persönlichen Kontakt zu ELB wieder zu intensivieren und Einladungen zu Beratungsgesprächen möglichst mit einer Rechtsfolgenbelehrung zu versehen, um eine höhere Verbindlichkeit zu erreichen. Sofern es im Einzelfall erforderlich sein sollte, haben wir erwartet, dass die Jobcenter die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen bei Meldever säumnissen umsetzen.

Alternative Beratungsformen sind nicht für alle ELB geeignet

IFK konnten Beratungs- und Vermittlungsleistungen in Folge der Schließung der Jobcenter zKT oft nur in alternativer Form (hauptsächlich telefonisch) anbieten. Die Feststellungen zeigen, dass alternative Beratungsformen nicht für alle ELB geeignet sind. Den IFK fiel es schwerer, Neukunden ohne persönlichen Kontakt vermittlerisch zu betreuen. Bestandskunden konnten sie aufgrund früherer persönlicher Gespräche gut alternativ beraten. Auch ELB in besonderen Situationen (z. B. Alleinerziehende, ELB mit weitem Anfahrtsweg) zeigten sich motiviert. Bei ELB ohne oder mit geringen Deutschkenntnissen erschwerten

Sprachbarrieren die Beratungsleistung in alternativer Form erheblich. Wir haben den Jobcentern zkt empfohlen, insbesondere auch für den Fall einer andauernden Pandemie, wieder verstärkt persönliche (Erst-)Beratungen anzubieten. Die „Covid-19-Beratungsbüros“ waren aus unserer Sicht geeignet, um unter Wahrung des Gesundheitsschutzes Beratungsgespräche zu führen. Mit Bestandskunden kann auch ein alternativ durchgeführtes Beratungsgespräch (z. B. Videokommunikation) gewinnbringend sein. Es bedarf jedoch einer individuellen Abwägung, ob diese Art der Kommunikation für die leistungsberechtigte Person geeignet ist.

(Solo-)Selbstständige nicht aus dem Blick verlieren

Die Covid-19-Pandemie stellte für viele (Solo-)Selbstständige eine existenzbedrohende Entwicklung dar, die durch den Bezug von SGB II-Leistungen aufgefangen werden sollte. Vor diesem Hintergrund haben wir es als sachgerecht bewertet, dass eine große Anzahl der Jobcenter zkt diese ELB nur auf Wunsch in den Vermittlungsprozess einbezogen. Die Tatsache, dass viele (Solo-)Selbstständige im Sommer 2020 wieder aus dem Leistungsbezug ausgeschieden sind, bestätigt den vielfach temporären Charakter der Unterstützung. Allerdings müssen die Jobcenter zkt die (Solo-)Selbstständigen im Blick behalten, bei denen sich ihr ursprüngliches Geschäftsmodell als nicht oder nicht mehr tragfähig erweist. Wir haben daher den Ansatz derjenigen Jobcenter zkt für folgerichtig gehalten, diese ELB nach dem Ablauf eines festgelegten Zeitraums (Karenzzeitraum) in den Vermittlungsprozess einzubeziehen. Ein dauerhafter Verzicht auf die Vermittlungstätigkeit würde das Grundprinzip des SGB II (Fordern und Fördern) aushebeln und zu einer Ungleichbehandlung selbstständiger und nichtselbstständiger ELB führen. Wir haben es deswegen für problematisch gehalten, dass der Vermittlungsauftrag für (Solo-)Selbstständige bundesweit sehr unterschiedlich gehandhabt wurde. Dem Bundesministerium haben wir empfohlen, sich mit den Ländern ins Benehmen zu setzen und auf ein abgestimmtes Vorgehen im Umgang mit (Solo-)Selbstständigen hinzuwirken. Die Erfahrungen mit der Festlegung von Karenzzeiten sollten dabei einbezogen werden. Außerdem haben wir es für geboten gehalten, dass Jobcenter zkt prüfen, ob die Covid-19-Pandemie ursächlich für die wirtschaftliche Situation des ELB und den Leistungsbezug war. Nur wenn dies der Fall ist, kann von Vorneherein von einem zeitlich begrenzten Unterstützungsbedarf ausgegangen werden, der den Verzicht auf eine vermittlerische Betreuung rechtfertigt.

Alternative Durchführung von Maßnahmen

Wir haben es begrüßt, dass die Jobcenter zkt und externe Maßnahmeträger Maßnahmeangebote kurzfristig auf alternative Durchführungsformen umstellten, sofern dies möglich war. Die Rückmeldungen zeigen, dass alternative Durchführungsformen für gewisse ELB je nach Art der Maßnahme gut einsetzbar sind. Wir haben zudem das Potenzial gesehen, alternative Durchführungsformen (z. B. hybrid) auch ohne pandemiebedingte Einschränkungen weiter einzusetzen. So könnten auch ELB in besonderen Situationen (z. B. Alleinerziehende, ELB mit Vorerkrankungen) motiviert werden, an einer Maßnahme teilzunehmen.

Zukünftige Ausschreibungen von Maßnahmen sollten daher bereits alternative Durchführungsformen berücksichtigen. Jobcenter zkt sollten zudem dafür Sorge tragen, dass die notwendige IT-Ausstattung zur Verfügung steht. Wir haben es daher für zweckmäßig gehalten, wenn sich die ELB, sofern erforderlich, beim Maßnahmeträger IT-Ausstattung ausleihen können. Außerdem sollten Jobcenter und Maßnahmeträger ELB zur Teilnahme an einer solchen Maßnahme durch entsprechende Vorbereitung und durch Stärkung der digitalen Kompetenz befähigen. In jedem Fall ist eine Benachteiligung bestimmter ELB (z. B. Ältere) zu vermeiden. Wir konnten es nachvollziehen, dass sich manche Jobcenter zkt mehr Flexibilität beim Einsatz von Förderinstrumenten wünschen (z. B. Förderung von Datenvolumen statt Fahrtkosten). Wir haben es als logischen Schritt erachtet, dass bei alternativer Durchführung einer Maßnahme die Jobcenter oder Maßnahmeträger den ELB, sofern erforderlich, für diesen Zeitraum einen ausreichend leistungsfähigen Internetzugang zur Verfügung stellen. Das Bundesministerium sollte prüfen, wie Jobcenter eine solche Förderung rechtssicher umsetzen können. Hingegen haben wir pauschale Förderungen aus dem Vermittlungsbudget für IT-Ausstattungen zur Teilnahme an Maßnahmen, wie sie einige Jobcenter für wünschenswert hielten, kritisch gesehen. Nach unserer Auffassung wird eine solche Förderung nicht von § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 44 SGB III umfasst. Zudem ist bei der Entscheidung das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Der private Nutzen für die ELB darf bei einer Förderung nicht überwiegen.

Potenziale von ELB nutzen und diese fördern und fordern

Es ist verständlich, dass IFK insbesondere zum Beginn der Covid-19-Pandemie Eingliederungsleistungen nicht im gewohnten Maße einsetzen konnten. Wir haben daher die Vermittlungsbemühungen vieler Jobcenter zkt anerkannt, in Branchen mit krisenbedingt gestiegener Nachfrage an Arbeitskräften zu vermitteln oder ELB zu qualifizieren. Allerdings führten die Vermittlungsbemühungen nicht in allen Branchen zum gewünschten Erfolg. Insbesondere landwirtschaftliche Unternehmen waren trotz offenkundigem Arbeitskräftebedarf nicht an ELB interessiert. Sie zogen es vor, ihren Bedarf mit Saisonarbeitskräften zu decken. Wir haben das Bundesministerium gebeten, den Gründen für diesen Befund und möglichen Konsequenzen daraus nachzugehen.

Wir haben zudem empfohlen, dass die Jobcenter mit dem schrittweisen Wegfall von Einschränkungen das Grundprinzip des „Förderns und Forderns“ wieder konsequent umsetzen und die Potenziale der ELB nutzen. Qualifikationen können das Leistungsbild der ELB verbessern und zu einer langfristigen Integration beitragen. Zur Förderung der ELB sollten Jobcenter zkt auch wieder verstärkt Aktivierungsmaßnahmen einsetzen und diese verbindlich mit Rechtsfolgebelehrungen festschreiben. Die Rückmeldungen der Jobcenter zeigen, dass Rechtsfolgebelehrungen notwendig sind, um eine Maßnahmeteilnahme und letztlich auch eine Auslastung von Maßnahmen (vgl. Beispiel 3) zu erreichen. Ohne diese ist bei vielen ELB eine Verstetigung des Leistungsbezugs zu befürchten. Wir haben es daher positiv bewertet, dass die meisten Jobcenter zkt auch während der pandemiebedingten Einschränkungen Verpflichtungen der ELB mit Rechtsfolgebelehrungen versahen. Sofern ELB Mitwirkungspflichten ohne wichtige Gründe nicht nachkommen, sind die Jobcenter zkt

gefordert, diesen Pflichtverletzungen mit einer Leistungsminderung zu begegnen. Insofern hatten wir kein Verständnis für Jobcenter zKT, die ohne Betrachtung des Einzelfalls pauschal von Leistungsminderungen absahen.

Chancen der digitalen Entwicklung teilweise unzureichend genutzt

Die Covid-19-Pandemie hat auch in den Jobcentern zKT Digitalisierungsprozesse beschleunigt. Jobcenter zKT, die bereits zum Beginn der Covid-19-Pandemie über eine eAkte verfügten und Fernzugriffe auf die IT-Anwendungen einrichten konnten, profitierten davon während der Kontaktbeschränkungen. Insofern hatten wir kein Verständnis für Jobcenter zKT, die nicht zumindest mit Planungen zur Einführung entsprechender IT-Anwendungen (IT-Fernzugriff und eAkte) begonnen haben. Nicht alle Jobcenter zKT verfügten bereits über digitale Kommunikationskanäle oder Online-Angebote für ELB (z. B. Online-Anträge, Online-Terminierung). Konkrete Planungen hierzu lagen auch nicht in allen Jobcentern zKT vor. Gerade in der Kommunikation mit jüngeren ELB sind die IFK gefragt, flexibel auf ein sich verändertes Kommunikationsverhalten zu reagieren. Die Rückmeldungen der Jobcenter zKT zeigen, dass jüngere ELB bei elektronischer Kommunikation gut erreichbar waren, obwohl die sonstige Mitwirkungsbereitschaft während der Covid-19-Pandemie sank. Kritisch haben wir die Angaben der Jobcenter zKT gesehen, dass manche ELB für die IFK nur postalisch erreichbar waren und den Jobcentern zKT keine weitere Kommunikationsmöglichkeit mitteilten. Nach unserer Auffassung entspricht es nicht mehr dem Stand der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung, wenn ELB ausschließlich per Briefpost erreicht werden können. Wir haben dem Bundesministerium empfohlen, diese Veränderung bei der SGB II-Reform des „Bürgergeld-Gesetzes“ aufzugreifen und darauf zu achten, dass ELB von Jobcentern auch auf alternative Weise wirksam und rechtssicher erreicht werden können. Die Bundesagentur plant als Beitrag zur Erfüllung des OZG, das digitale Angebot für die ELB noch weiter auszubauen.⁵⁵ Die sich hieraus ergebenden Ansatzpunkte für die Verbesserung der Kommunikation mit den ELB sollten die Jobcenter zKT umfassend nutzen.

5.2 Zusammenfassende Empfehlungen an das Bundesministerium

Die dargestellten Sachverhalte betreffen teilweise grundsätzliche Fragen der Aufgabenerbringung der Jobcenter unter den erschwerten Bedingungen der Pandemie, aber auch darüber hinaus. Ungeachtet der eigenständigen Umsetzungsverantwortung der Jobcenter zKT haben wir es für unverzichtbar gehalten, dass das Bundesministerium die nötigen Orientierungen und Rahmenbedingungen schafft, um vor diesem Hintergrund einen wirksamen und zielgerechten Einsatz der für den Rechtskreis des SGB II bereitgestellten Bundesmittel zu ermöglichen. Wir haben folgende vorrangige Ansatzpunkte gesehen:

⁵⁵ Die Bundesagentur führt in den Projekten Jobcenter digital I und Jobcenter digital II Online-Angebote ein.

- Das Bundesministerium sollte prüfen, wie Jobcenter bei alternativer Durchführung von Maßnahmen notwendige Internetzugänge fördern können.
- Das Bundesministerium ist gefordert zu prüfen, wie Jobcenter ELB wirksam und rechtssicher auch mittels elektronischer Kommunikation erreichen können. Ziel sollte es sein, zeitgemäße Kommunikationskanäle zu implementieren, die dem technischen und gesellschaftlichen Stand entsprechen. Sofern erforderlich, sollte es bei der SGB II-Reform des „Bürgergeld-Gesetzes“ entsprechende Vorschläge einbringen.
- Die Erfahrungen der Jobcenter zKT zeigen, dass die Mitwirkungsbereitschaft der ELB bei fehlender Verbindlichkeit sinkt. Dies kann die Eingliederungsbemühungen der Jobcenter gefährden. Das Bundesministerium sollte dies bei der SGB II-Reform des „Bürgergeld-Gesetzes“ berücksichtigen.
- Das Bundesministerium sollte sich mit den Ländern ins Benehmen setzen und auf ein abgestimmtes Vorgehen im Umgang mit (Solo-)Selbstständigen, die pandemiebedingt SGB II-Leistungen beziehen, hinwirken. Die Erfahrungen der Jobcenter mit der Festlegung von Karenzzeiten bis zur Aufnahme der vermittlerischen Betreuung sollte es dabei einbeziehen.
- Das Bundesministerium sollte in Abstimmung mit den Ländern auf einen Ausbau des digitalen Angebotes der Jobcenter zKT für die ELB hinwirken. Ziel sollte es sein, dass allen ELB bundesweit vergleichbare und möglichst einheitliche Online-Angebote zur Verfügung stehen.

6 Stellungnahmen

Sieben Landesministerien haben Stellung genommen. Die Landesministerien B und G berichteten beispielweise, dass die Prüfungserkenntnisse die Praxis der Jobcenter zKT im Land widerspiegeln. Grundsätzlich hatten die Covid-19-Pandemie und die damit verbundenen organisatorischen Anpassungen auch positive Effekte auf die zukünftige Arbeit der Jobcenter zKT. Das Landesministerium C hat darauf hingewiesen, dass die Beratungsarbeit der Jobcenter zKT an Flexibilität gewonnen habe und die Jobcenter zKT davon auch in Zukunft profitieren werden. Zudem haben die Landesministerien hervorgehoben, dass sich Digitalisierungsprozesse deutlich beschleunigt haben. Eine Erkenntnis sei, dass hybride Beratungsformen für verschiedene ELB-Gruppen ein sinnvolles und flexibles Angebot darstellen. Die Landesministerien haben zudem berichtet, dass sich auch die weiteren angepassten Maßnahmen bewährt haben. Zu unseren Empfehlungen äußern sich das Bundesministerium und die Stellung nehmenden Landesministerien wie folgt:

Förderung von Internetzugängen bei alternativer Maßnahmedurchführung

Das Bundesministerium hat in seiner Stellungnahme erklärt, dass die Anschaffung von digitalen Endgeräten über die Regelbedarfsleistung gedeckt sei. Dies gelte auch für den bei alternativer Durchführung von Maßnahmen zu Hause notwendigen Internetzugang.

Außerdem hat das Bundesministerium ausgeführt, dass das Vorhalten einer maßnahme-adäquaten technischen und organisatorischen Infrastruktur und die Zurverfügungstellung notwendiger Lernmittel durch die Träger die Voraussetzung für die Zulassung einer Weiterbildungsmaßnahme sei. Bei Gutscheinmaßnahmen sei es möglich, notwendige Aufwendungen in die Lehrgangskosten einzukalkulieren. Diese Kosten können nach Prüfung und Zulassung des Bildungsangebots durch eine fachkundige Stelle von den Jobcentern erstattet werden. Bei Vergabemaßnahmen sei es möglich, entsprechende Kosten im Vergabeverfahren zu berücksichtigen. Das Bundesministerium ist der Auffassung, dass die Übernahme angemessener Kosten für die Teilnahme an einer Maßnahme zur Eingliederung möglich sei, dies gelte auch für die Lernmittelkosten. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit komme jedoch nur eine leihweise Zurverfügungstellung der benötigten Hardware (PC, Laptop) für die Dauer des Lehrgangs in Frage. Gleiches gelte für Internetzugänge. Das Bundesministerium hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass eine überwiegende privatnützige Verwendung des Datenvolumens auszuschließen sei. Das ermöglichte Datenvolumen müsse zudem mit dem Datenverbrauch während der Maßnahme korrespondieren. Eine exakte Datenabgrenzung, die ggf. zu Mehrkosten führe, sei nicht erforderlich. Zudem hat das Bundesministerium ausgeführt, dass für Schülerinnen und Schüler bei der Teilnahme am pandemiebedingt notwendigen Distanzunterricht in bestimmten Fällen ein Mehrbedarf nach § 21 Absatz 6 SGB II gewährt werden könne. Das Landesministerium B hat in der Stellungnahme mitgeteilt, dass einige Jobcenter zkt bereits dazu übergegangen seien, alternative Maßnahmeerbringung vertraglich mit zu vereinbaren. Das Landesministerium F hat mitgeteilt, dass es die Förderung von Internetzugängen bzw. Datenvolumen bei alternativer Durchführung von Maßnahmen und ggf. alternativen Beratungsformen unterstütze. Die Landesministerien B und D haben darauf hingewiesen, dass das zur Verfügung stellen von IT-Hardware durch Maßnahmeträger Mehrkosten verursache. Das Landesministerium D hat zudem gefordert, dass damit verbundene Mehrkosten durch eine Aufstockung des Eingliederungstitels abgedeckt werden müssen.

Zeitgemäße Kommunikationskanäle

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass viele Jobcenter bereits Kommunikationskanäle nutzen, die dem technischen, gesellschaftlichen und rechtlichen Stand entsprächen. Das Einrichten solcher Kommunikationskanäle sowie die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen liege in der Zuständigkeit der Jobcenter. Die Bundesregierung prüfe regelmäßig die Erforderlichkeit einer Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Sozialgesetzbuch. Einige Landesministerien haben ausgeführt, dass viele Jobcenter zkt die notwendige technische Ausstattung zur alternativen Kommunikation (z. B. Videokommunikation) zu Beginn der Covid-19-Pandemie erst anschaffen mussten. Das Landesministerium E hat mitgeteilt, dass die angebotenen Kommunikationskanäle sehr unterschiedlich seien und bei einer Kommunikation per E-Mail ein Hinweis zum ungesicherten Datenschutz erfolge. Nach Einschätzung des Landesministeriums C sei die Kommunikation per Telefon oder E-Mail aufgrund der Freiwilligkeit nur bedingt erfolgreich gewesen. Auch hätten die Kontaktdaten der ELB nur teilweise in den Jobcentern zkt vorgelegen. Es erwarte zudem digitale Kommunikationskanäle und Online Angebote im Zuge der Umsetzung des OZG.

Eine Anpassung der Rechtslage könne hier ggf. zu weiteren Verbesserungen führen. Das Landesministerium A ist der Auffassung, dass hybride Beratungsformen dazu beitragen, die Digitalisierungsabsichten des Gesetzgebers zu erfüllen. Dieser Schritt müsse sowohl politisch als auch rechtlich seitens des Bundes im SGB II unterstützt werden. Zudem müsse damit auch eine zusätzliche Finanzausstattung vom Bund verbunden sein, um die erforderlichen technischen und personellen Ressourcen schaffen zu können. Das Landesministerium F hat mitgeteilt, es unterstütze die Forderung des Bundesrechnungshofes, eine rechts-sichere elektronische Kommunikation zu etablieren.

Mitwirkungsbereitschaft der ELB sinkt bei fehlender Verbindlichkeit

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass im Bürgergeld-Gesetz an Mitwirkungspflichten festgehalten werde. Das Landesministerium F hat ausgeführt, dass es die Forderung des Bundesrechnungshofes kritisch sehe, von den Jobcentern zKT die Wiedenumsetzung des Prinzips „Fördern und Fordern“ zu verlangen. Diese Forderung sei im Zuge der aktuellen bundespolitischen Entwicklung aufgrund des Sanktionsmoratoriums und der geplanten gesetzlichen Änderungen beim Bürgergeld widersprüchlich. Das Landesministerium stimme dem Bundesrechnungshof jedoch darin zu, dass die Mitwirkungsbereitschaft der ELB bei fehlender Verbindlichkeit sinke und dies die Eingliederungsleistungen konterkariere. Es sei zudem deutlich schwieriger, ELB mit Unterstützungsangeboten zu erreichen. Das Landesministerium C hat betont, dass eine motivierende Beratung neben den Sanktionsinstrumenten die Grundlage zur Herstellung von Verbindlichkeit zwischen ELB und Jobcentern zKT bilde. Zudem befürchte es negative Konsequenzen durch das Sanktionsmoratorium. Die Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit mit den ELB zu erhöhen, habe eine hohe Priorität. Viele Landesministerien stimmen in ihrer Stellungnahme dem Bundesrechnungshof darin zu, dass die Jobcenter zKT den persönlichen Kontakt zu den ELB wieder intensivieren sollten. Das Landesministerium A hat dazu ausgeführt, dass die Jobcenter zKT bei weiteren Lockerungen der pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen die persönliche Beratung wieder uneingeschränkt umsetzen werden. Insbesondere stehen die Zielgruppe der ELB unter 25 Jahren, Personengruppen, mit denen kein regelmäßiger Kontakt möglich war und Neukunden im Fokus. Das Landesministerium B hat bestätigt, dass die Beratungsqualität mit abnehmender Kontaktdichte schwinde. Als Reaktion hierauf haben die Jobcenter zKT begonnen, entsprechend gegenzusteuern. Dieser Prozess sei noch nicht abgeschlossen. Auch das Landesministerium D hat die erhebliche Bedeutung der persönlichen Beratung, insbesondere für Neukunden hervorgehoben.

(Solo-)Selbstständige

Das Bundesministerium hat darauf verwiesen, dass die pandemiebedingten Sonderregelungen für (Solo-)Selbstständige nur griffen, sofern es im konkreten Einzelfall eine pandemiebedingte Betroffenheit gebe. Ansonsten seien die allgemeinen Vorgaben von den Jobcentern anzuwenden. Zudem sei die regional und branchenspezifisch differenzierte Betroffen-

heit zu berücksichtigen. Das Bundesministerium hat außerdem dargelegt, dass es davon ausgehe, dass es ab spätestens Sommer 2022 keine relevanten Einschränkungen und damit auch keine Anwendungsfälle für die Sonderregelung mehr geben werde. Starre Fristen zur Betreuung von (Solo-)Selbstständigen lehne es daher ab. Im Übrigen hat das Bundesministerium auf die Weisung der Bundesagentur zur Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme nach § 10 SGB II verwiesen. Die Weisungslage gelte zwar grundsätzlich nur für die Jobcenter gE und nicht für die Jobcenter zKT. Die Länder seien jedoch im Konsultationsverfahren an der Weisungsentwicklung beteiligt und es werde angestrebt, mit ihnen dabei einen Konsens herzustellen. Die Länder seien aber frei, zu einer anderen Rechtsauslegung als das Bundesministerium zu kommen. Die Anzahl (Solo-)Selbstständiger sei während der Covid-19-Pandemie angestiegen. Seit dem Jahr 2021 sinke die Anzahl jedoch. Das Landesministerium B hat vorgetragen, dass es bei den (Solo-)Selbstständigen den Wunsch unterstelle, die Selbstständigkeit nach dem Wegfall der pandemiebedingten Einschränkungen fortzusetzen. Solange der Wunsch nach Beratung durch die betroffenen ELB nicht geäußert werde, würde das Jobcenter daher auch nicht aktiv werden. Gleichzeitig hat es bestätigt, dass Jobcenter zKT vereinzelt von Schwierigkeiten bei der Zusammenarbeit mit (Solo-)Selbstständigen berichteten. In Zukunft müsse der Gesetzgeber derartige Regelungen besser erläutern und moderieren. Das Landesministerium C hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass das Aussetzen der vermittlerischen Betreuung nur vorübergehender Natur sein sollte. Mit zunehmender Dauer des Leistungsbezugs sei nicht mehr davon auszugehen, dass eine Integration ohne Unterstützung des Jobcenters zu erreichen sei. Das Landesministerium E hat dargelegt, dass die Jobcenter zKT die Einbeziehung von (Solo-)Selbstständigen in den Vermittlungsprozess bzw. das Absehen davon im Einzelfall entschieden haben. Bei einem Kausalzusammenhang zwischen Covid-19-Pandemie und Leistungsbezug haben die Jobcenter zKT die (Solo-)Selbstständigen nur auf Wunsch in den Vermittlungsprozess einbezogen. Teilweise haben die Jobcenter zKT dieses Vorgehen auf einen festgelegten Zeitraum (Karenzzeitraum) beschränkt. Das Landesministerium E hat dieses Vorgehen als zielführend bewertet. Das Landesministerium F hat berichtet, dass die Weisung zur vermittlerischen Betreuung von (Solo-)Selbstständigen inzwischen aufgehoben sei. Die Änderung der Weisung sei den Jobcentern zKT mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung übermittelt worden.

Digitale Angebote für ELB

Das Bundesministerium hat mitgeteilt, dass die Strukturen des SGB II derart ausgestaltet seien, dass einheitliche digitale Angebote von Jobcentern gE und Jobcentern zKT nicht sichergestellt werden können. Die Aufsichtszuständigkeit über die Jobcenter zKT liege bei den Ländern. Das Bundesministerium könne daher nicht unmittelbar Einfluss nehmen. Allerdings verpflichte das OZG Jobcenter gE und Jobcenter zKT in gleichem Maße, Verwaltungsleistungen auch digital anzubieten. Das Landesministerium C hat angegeben, dass im Zuge der Umsetzung des OZG neben Online-Angeboten auch der Ausbau digitaler Kommunikationskanäle erwartet werde. Wichtig sei jedoch, regionale Spielräume zu ermöglichen, damit Besonderheiten vor Ort berücksichtigt werden können. Das Landesministerium E hat ausgeführt, dass alle Jobcenter zKT (bis auf eine Ausnahme) bereits digitale Angebote

anbieten oder diese zumindest in Planung seien. Das Landesministerium A hat gefordert, dass der Bund die Bereitschaft haben müsse, zusätzliche Kosten für unvorhergesehene Ereignisse, wie es beispielsweise die Covid-19-Pandemie gewesen sei, aufzukommen und die Jobcenter zkt grundsätzlich für den dringend erforderlichen Digitalisierungsprozess finanziell auszustatten. Das Landesministerium B hat darauf hingewiesen, dass es ein Schwerpunkt der Jobcenter zkt sei, die Digitalisierung und deren Fortentwicklung voranzutreiben. Das Land B unterstütze diese Maßnahmen auch finanziell.

7 Abschließende Bewertung

Alternative Maßnahmedurchführung

Das Bundesministerium hat uns zugestimmt, dass aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit benötigte Hardware (z. B. PC, Laptop) für die Dauer der Teilnahme an Maßnahmen nur leihweise zur Verfügung gestellt werden kann. Die vom Bundesministerium beschriebenen Optionen zur Förderung von Datenvolumen während der Teilnahme an einer Maßnahme lassen eine wirksamere alternative Maßnahmedurchführung erwarten. Außerdem besteht Konsens, dass eine überwiegende private Nutzung des zur Verfügung gestellten Datenvolumens während der Maßnahmedauer möglichst ausgeschlossen werden sollte. Wir halten es zudem für sachgerecht, dass einige Jobcenter bereits dazu übergegangen sind, eine alternative Maßnahmeerbringung vertraglich zu vereinbaren. Wir teilen hingegen nicht die Befürchtung der Landesministerien B und D, dass eine Zurverfügungstellung von IT-Hardware zwingend zu Mehrkosten führt. Wir erwarten von einer alternativen Maßnahmedurchführung stattdessen ein Synergiepotenzial, dass z. B. bei den Kosten für den Raumbedarf, für Lernmittel oder Fahrtkosten zu Einsparungen führen könnte. Bei einer vertraglichen Implementierung alternativer oder hybrider Maßnahmen sollten die Jobcenter dieses prüfen.

Zeitgemäße Kommunikation mit ELB

Das Bundesministerium hat dargelegt, dass Jobcenter bereits unterschiedliche Kommunikationswege nutzen. Darüber hinaus hat es auf die Zuständigkeit der Jobcenter zur Einrichtung von alternativen Kommunikationswegen und deren Verantwortung zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen verwiesen. Die Stellungnahmen einiger Landesministerien zeigen, dass diese sich von einer Anpassung der Rechtslage eine bessere Umsetzung alternativer Kommunikation vor Ort erwarten. Die Jobcenter sollten Möglichkeiten schaffen, mit ELB rechtssicher auf elektronischem Wege zu kommunizieren. Eine rechtssichere Kommunikation ausschließlich per Briefpost halten wir für nicht mehr zeitgemäß. Die individuelle Umsetzung einer rechtssicheren elektronischen Kommunikation vor Ort liegt zwar in der Verantwortung der Jobcenter zkt. Der bloße Hinweis auf die Zuständigkeit der Jobcenter zkt greift jedoch zu kurz. Das Bürgergeld-Gesetz fasst nun die Regelungen zur

Erreichbarkeit Leistungsberechtigter neu. Wir gehen davon aus, dass das Bundesministerium in der noch zu erlassenden Verordnung Regelungen zur Nutzung moderner Kommunikationsmittel mitberücksichtigt und rechtssicher implementiert. Außerdem gehen wir davon aus, dass die Jobcenter den Verpflichtungen aus dem OZG nachkommen.

Mitwirkungsbereitschaft der ELB

Wir bewerten die Rückmeldung der Landesministerien positiv, dass die Jobcenter zkt mit dem Wegfall pandemiebedingter Kontakteinschränkungen wieder verstärkt persönliche Termine mit den ELB wahrnehmen und die Häuser öffneten. Einige Landesministerien haben zutreffend die Bedeutung von Verbindlichkeit und deren Zusammenhang mit der Mitwirkungsbereitschaft der ELB beschrieben. Wir unterstützen daher die vom Landesministerium C geschilderte Einschätzung, dass die Verbindlichkeit zwischen Jobcenter zkt und ELB eine hohe Priorität haben sollte. Im Bürgergeld-Gesetz sind Mitwirkungspflichten und ihrer Durchsetzung (Sanktionen) ebenso wie das Prinzip des „Förderns und Forderns“ weiter vorgesehen. Der vom Landesministerium F befürchtete Widerspruch unserer Forderung, das Prinzip des „Förderns und Forderns“ umzusetzen, zur Ausgestaltung des Sanktionenrechts im Bürgergeld-Gesetz, besteht damit nicht. Wir erwarten daher, dass die Jobcenter die im „Bürgergeld-Gesetz“ normierten Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen sowie den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ konsequent beachten.

(Solo-)Selbstständige

Die Sonderregelung für (Solo-)Selbstständige sind Ende des Jahres 2022 ausgelaufen. Die Jobcenter sollten (Solo-)Selbstständige daher nun wieder regulär betreuen. Sie sollte auch solche (Solo-)Selbstständige, die bislang pandemiebedingt nicht im Vermittlungsprozess eingemündet sind, konsequent aktivieren. Das Bundesministerium sollte aufgrund der ungleichen Weisungslage in den Jobcentern gE und zkt auf ein abgestimmtes Vorgehen hinwirken.

Digitale Angebote der Jobcenter zkt

Wir können es nachvollziehen, dass aufgrund der Strukturen im SGB II einheitliche digitale Angebote von Jobcentern gE und zkt nur bedingt umgesetzt werden können. Wir erwarten, dass sich das Bundesministerium mit den Ländern ins Benehmen setzt, damit zumindest vergleichbare Basisfunktionen digitaler Angebote für ELB bundesweit in den Jobcentern vorhanden sind. Wir begrüßen darüber hinaus die Stellungnahme von Landesministerium B, dass es ein Schwerpunkt der Jobcenter zkt sei, Digitalisierungsprozesse voranzutreiben. In dem Zusammenhang erwarten wir, dass alle Jobcenter zkt den Verpflichtungen aus dem OZG nachkommen.

Lessons Learned

Wir bewerten es positiv, dass die Jobcenter zkt die vielfältigen Herausforderungen der Covid-19-Pandemie zum Anlass genommen haben, Geschäftsprozesse kritisch zu hinterfragen und sich neu auszurichten. Wir sind davon überzeugt, dass einige pandemiebedingte Anpassungen auch zukünftig sinnvoll eingesetzt werden können. Wir stimmen daher mit dem Landesministerium A überein, dass hybride Beratungsformen für verschiedene ELB-Gruppen sinnvoll genutzt werden können. Auch eine alternative Maßnahmeteilnahme kann für gewisse ELB-Gruppen eine sinnvolle Alternative sein (z. B. Alleinerziehende, ELB mit weitem Anfahrtsweg). Außerdem begrüßen wir, dass die Jobcenter zkt Digitalisierungsprozesse sowohl in der internen Arbeit (z. B. Einführung der E-Akte, Homeoffice Regelungen) aber auch bei den Dienstleistungen für die ELB (z. B. digitale Antragsstellung) beschleunigt haben. Wir gehen davon aus, dass alle Jobcenter zkt diesen Weg konsequent weiterverfolgen.

Wir behalten uns vor, diese Thematik bei künftigen Prüfungen erneut aufzugreifen und schließen das Prüfungsverfahren mit den vorgenannten Hinweisen ab.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: F. Kumlu, TB'e

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.