



## Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

### Vermittlerische Betreuung Selbstständiger im Rechtskreis SGB II

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](http://www.bundesrechnungshof.de)).

Gz.: VI 3 - 0002085

23. Dezember 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

## **Inhaltsverzeichnis**

|     |                                                                                                 |    |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 0   | Zusammenfassung                                                                                 | 4  |
| 1   | Vorbemerkungen                                                                                  | 7  |
| 1.1 | Ausgangslage                                                                                    | 7  |
| 1.2 | Erkenntnisse aus der Prüfung im Jahr 2015; Bemerkung im Jahr 2017                               | 7  |
| 1.3 | Inhalt und Ablauf der Prüfung                                                                   | 8  |
| 2   | Beratung selbstständiger ELB                                                                    | 9  |
| 2.1 | Ausgangslage                                                                                    | 9  |
| 2.2 | Feststellungen                                                                                  | 11 |
| 2.3 | Würdigung                                                                                       | 12 |
| 2.4 | Stellungnahmen                                                                                  | 13 |
| 2.5 | Abschließende Würdigung                                                                         | 15 |
| 3   | Tragfähigkeit der selbstständigen Tätigkeit und Vermeidung von Dauerbezug von SGB II-Leistungen | 16 |
| 3.1 | Ausgangslage                                                                                    | 16 |
| 3.2 | Feststellungen                                                                                  | 17 |
| 3.3 | Würdigung                                                                                       | 19 |
| 3.4 | Stellungnahmen                                                                                  | 21 |
|     | Abschließende Würdigung                                                                         | 22 |
| 4   | Fazit                                                                                           | 23 |

## **Abkürzungsverzeichnis**

### **B**

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*  
Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

### **E**

ELB *erwerbsfähige Leistungsberechtigte Person bzw. Personen*

### **I**

IFK *Integrationsfachkräfte*

### **J**

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*  
Jobcenter zKT *Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft*

### **O**

opDs *operativer Datensatz*

### **S**

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*  
SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*  
SGB X *Zehntes Buch Sozialgesetzbuch*

# 0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die vermittelnde Betreuung Selbstständiger im Rechtskreis SGB II geprüft. Hierbei führte er Erhebungen bei fünf Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter gE) und bei drei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zkt) durch. Von drei zuständigen Landesministerien haben zwei Landesministerien (für die Jobcenter O und M) Stellung genommen. Nach Auswertung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der beiden Landesministerien stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Leistungsberechtigte Personen sind zu beraten (§ 14 Absatz 2 Satz 1 SGB II). Jedes Beratungsgespräch ist nachvollziehbar zu dokumentieren. 17 % der gespeicherten Beratungsvermerke enthielten keine dokumentierte qualifizierte Beratung. Bedenklich ist, dass die Jobcenter im Jahr 2023 ihre Beratungspflicht in 18 % der laufenden Fälle bis zum Erhebungszeitpunkt nicht wahrnahmen. Bei fehlender Beratung besteht die Gefahr, dass sich Integrationsprozess und Leistungsbezug verlängern. Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass die Bundesagentur die Vorgaben für die Beratung in einer Fachlichen Weisung verbindlich regeln soll. Die Bundesagentur hat die Einschätzung des Bundesrechnungshofes geteilt, dass die Jobcenter gE den Anforderungen an die Beratung Selbstständiger nicht ausreichend Rechnung getragen haben. An klaren Vorgaben mangle es jedoch nicht. Vielmehr sei auf korrekte Eingaben hinzuwirken. Für die Bedeutung der Kundenkontaktdichte bei Selbstständigen werde sie noch stärker sensibilisieren und dazu anhalten, die individuellen Beratungsaktivitäten quantitativ und qualitativ nachzuhalten. Der Bundesrechnungshof begrüßt die geplante Sensibilisierung der Jobcenter. Er bleibt jedoch bei seiner Forderung, die Fachlichen Weisungen zu ergänzen. Derzeit gibt es hierzu nur unverbindliche Hinweise. (Textziffer 2)
- 0.2 Die Jobcenter sind gehalten, auf Basis der Potenzialanalyse mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person (ELB) gemeinsam einen Kooperationsplan zu erstellen. In fast einem Drittel der laufenden Fälle lagen zum Erhebungszeitpunkt weder eine gültige Eingliederungsvereinbarung noch ein gültiger Kooperationsplan vor. Dies ist insbesondere bei der Personengruppe der leistungsberechtigten Selbstständigen nicht hinnehmbar. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Instrument Kooperationsplan bei der Vermittlungsarbeit zu nutzen. Ist nach Einschätzung der Integrationsfachkräfte (IFK) die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit nicht gegeben, sollten die Eigenbemühungen bezogen auf eine abhängige Beschäftigung im Kooperationsplan definiert werden. BMAS, Bundesagentur und die beiden Landesministerien haben dem zugestimmt. Sie haben zugesagt, die Beschäftigten für den Umgang mit Selbstständigen zu sensibilisieren und die Beratungsqualität zu erhöhen. Das Jobcenter O hat vor, dies durch organisatorische Maßnahmen zu unterstützen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, die Prüfungserkenntnisse mit allen Ländern zu erörtern und darauf hinzuwirken, dass die Länder alle Jobcenter zkt über die Erkenntnisse informieren. (Textziffer 2)

- 0.3 Selbstständigen ELB ist für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit grundsätzlich die Aufnahme einer unselbstständigen Arbeit zumutbar, auch wenn sie mit der Beendigung der bisherigen Erwerbstätigkeit verbunden ist. Unzumutbar ist die Beendigung nur im Fall begründeter Anhaltspunkte, dass durch die Fortführung künftig die Hilfebedürftigkeit beendet werden kann. Ausschlaggebend hierfür ist die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit. Die Bundesagentur gibt den Jobcentern gE in den Fachlichen Weisungen vor, diese zu prüfen. In 82 % der zu diesem Punkt geprüften Fälle nahmen die Jobcenter keine dokumentierte Prüfung der Tragfähigkeit vor. In den übrigen Fällen waren die Prüfungen u. a. älter als drei Jahre oder eine vorliegende negative Prognose blieb unberücksichtigt.

In mehr als jedem dritten Fall waren die ELB seit mindestens fünf Jahren selbstständig tätig und bezogen dabei seit mindestens fünf Jahren laufend Leistungen nach dem SGB II (Dauerbezug). In 81 % bezogen die Jobcenter die ELB nicht vollständig in den Vermittlungsprozess ein. In den Fällen des Dauerbezuges stellt sich die Frage, ob die bisher nicht bedarfsdeckend ausgeübte Selbstständigkeit überhaupt noch eine realistische Möglichkeit darstellt, den Leistungsbezug zu beenden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, dass sich die IFK mit allen Einzelheiten der Selbstständigkeit beschäftigen, eine Prognose zur Fortführungswürdigkeit abgeben und diese nachvollziehbar dokumentieren. Die Jobcenter gE müssen sich an die Fachlichen Weisungen halten und Jobcenter zkt sollten eigene Regelungen samt zeitlichen Orientierungswerten aufstellen.

Die Bundesagentur hat erklärt, sie plane, das 4-Phasen-Modell um eine Arbeitshilfe zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen zu ergänzen. Das BMAS hat ausgeführt, die gesetzlichen Regelungen und Fachlichen Weisungen seien ausreichend, um einen ordnungsgemäßen vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen sicherzustellen. Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die Bundesagentur eine zusätzliche Arbeitshilfe erstellen will. Er ist jedoch der Auffassung, dass dies nicht ausreicht. Das zeigen die gravierenden Feststellungen. Eine Prüfung der Tragfähigkeit im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung ist nicht gesetzlich, sondern nur in den Fachlichen Weisungen vorgesehen. Diese sind für die Jobcenter zkt nicht bindend. Letztlich muss sichergestellt sein, dass alle Jobcenter systematisch prüfen, ob die Selbstständigkeit den Bürgergeldbezug absehbar beenden kann und dass sie Vermittlungsbemühungen aufnehmen, wenn das nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nicht der Fall ist. Eine Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen würde dazu beitragen. (Textziffer 3)

- 0.4 Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes hat sich die vermittlerische Betreuung Selbstständiger im SGB II – trotz klarer, bereits im Jahr 2018 formulierter Erwartungen des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages – nicht merklich gebessert. Die Jobcenter nehmen nach wie vor in Kauf, dass sich vielfach die Hilfebedürftigkeit von Selbstständigen ohne Perspektive auf eine nachhaltige Verbesserung verfestigt. Gerade in Zeiten starken Personalmanagements darf eine nicht tragfähige selbstständige Tätigkeit nicht dazu dienen, eine mögliche existenzsichernde Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt auszuschließen. Wenn

umgekehrt Anhaltspunkte für eine tragfähige Perspektive vorliegen, sollten die Jobcenter auch hier die Entwicklung genau beobachten und ggf. auch Ansatzpunkte nutzen, um den Weg in eine dauerhaft tragfähige Selbstständigkeit zu erleichtern.

Trotz der erneuten Feststellungen sieht das BMAS kaum Handlungsbedarf. Es hat keine erfolgsversprechenden Maßnahmen, die die Mängel dauerhaft und in allen Jobcentern beheben könnten, in Aussicht gestellt. Die häufige Passivität der Jobcenter ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht länger akzeptabel. Es muss vermieden werden, dass Selbstständige entgegen Sinn und Zweck des SGB II dauerhaft von Vermittlungsbemühungen ausgenommen bleiben und Bürgergeld beziehen. Deshalb hält der Bundesrechnungshof es nunmehr für unerlässlich, dass sich das BMAS bemüht, über die bestehenden Weisungen der Bundesagentur hinaus konkrete Regelungen zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen im SGB II zu verankern. Diese Forderung hat der Bundesrechnungshof in einem Bemerkungsverfahren aufgegriffen und wird die Umsetzung dort weiterverfolgen. (Textziffer 4)

# 1 Vorbemerkungen

## 1.1 Ausgangslage

Die Jobcenter gE und zKT betreuten im Juli 2024 insgesamt mehr als 4 000 000 ELB. Von diesen 4 000 000 ELB waren über 825 000 ELB erwerbstätig.<sup>1</sup> Demgegenüber waren knapp 65 000 ELB (7,9 %) selbstständig tätig.<sup>2</sup> Die Dauer des Leistungsbezugs von Selbstständigen wird nach unserer Kenntnis statistisch nicht gesondert erfasst.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von ELB und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.<sup>3</sup>

ELB müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen (§ 2 Absatz 1 Satz 1 SGB II). Hiervon sind die selbstständig tätigen ELB nicht ausgenommen. Daher müssen die Jobcenter auch diese Personen unterstützen und zugleich ggf. Bemühungen zur Steigerung des Einkommens von ihnen verlangen.

Leistungsberechtigte erhalten Beratung. Die Art und der Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf.<sup>4</sup>

Die Bundesagentur hat für die Jobcenter gE Fachliche Weisungen zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen erlassen. Fachliche Weisungen der Jobcenter zKT sind uns nicht bekannt.

## 1.2 Erkenntnisse aus der Prüfung im Jahr 2015; Bemerkung im Jahr 2017

Zuletzt haben wir im Jahr 2015 die vermittlerische Betreuung Selbstständiger im Rechtskreis SGB II bei Jobcentern gE und zKT geprüft. In der Mehrzahl der geprüften Fälle war es den Jobcentern seiner Zeit nicht gelungen, selbstständige ELB sachgerecht zu betreuen. Insbesondere hatten sie in fast 40 % der Prüfungsfälle keine oder nur sehr wenige qualifizierte Beratungsgespräche mit den Leistungsberechtigten geführt. In 63 % der Fälle hatten die Jobcenter nicht geprüft, ob die Fortführung der Tätigkeit (noch) einen realistischen Weg

---

<sup>1</sup> Erwerbstätige ELB verfügen über ein Bruttoeinkommen aus abhängiger Erwerbstätigkeit und/oder über Betriebsgewinn aus selbstständiger Tätigkeit.

<sup>2</sup> Bundesagentur für Arbeit, Statistik Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsberechtigte (Monats- und Jahreszahlen), Berichtsmonat: Juli 2024 (Stand: November 2024).

<sup>3</sup> § 1 Absatz 2 Satz 1 SGB II.

<sup>4</sup> Siehe zum Ganzen § 14 Absatz 2 Satz 1 und 4 SGB II.

darstellte, um in absehbarer Zeit die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Die Leistungs- und Integrationsfachkräfte der Jobcenter hatten sich nur in wenigen Fällen gegenseitig über die für die Prüfung der Fortführungswürdigkeit der selbstständigen Tätigkeit wichtigen Gesichtspunkte informiert.

In den Bemerkungen 2017<sup>5</sup> haben wir darüber berichtet, dass Jobcenter selbstständig erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Beziehende oftmals über Jahre hinweg nicht in die Arbeitsvermittlung einbezogen hatten. Dies führte dazu, dass diese ihre Hilfebedürftigkeit nicht überwinden. Die Jobcenter nahmen es hin, wenn die selbstständigen Erwerbstätigkeiten nur geringe Einkommen erzielt und keine realistische berufliche Perspektive geboten hatten. So stagnierte das Einkommen selbstständig erwerbstätiger Arbeitslosengeld II-Beziehender in 80 % der geprüften Fälle dauerhaft auf niedrigem Niveau oder es sank sogar. Oft hatten die Selbstständigen ein monatliches Einkommen unter 450 Euro und seit mehr als vier Jahren durchgehend Leistungen nach dem SGB II bezogen.

Für eine Weiterbewilligung reichte es den Jobcentern in der Regel (teilweise über Jahre hinweg), dass die Selbstständigen die Erwartung erklärt hatten, ihre Einkünfte zukünftig steigern zu können.

Am 20. April 2018 forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, dass Jobcenter selbstständige Erwerbstätige, die bereits längere Zeit Leistungen nach dem SGB II erhalten hatten, verstärkt in die Vermittlungsbemühungen einzubeziehen und dies fachaufsichtlich zu begleiten haben. Zugleich forderte er das BMAS auf, den Bundesrechnungshof über eingeleitete Maßnahmen zu unterrichten.

Das BMAS berichtete über erste Schritte zur Verbesserung der Vermittlung Selbstständiger. U. a. verwies es auf die Ergebnisse im Bund-Länder-Ausschuss. Ferner berichtete es über die ergriffenen Maßnahmen der Bundesagentur, wie überarbeitete Fachliche Weisungen zu § 16c SGB II, vorgenommene technische Änderungen in der IT sowie ein verbessertes Schulungsangebot.

## 1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Ziel dieser Prüfung war es, festzustellen, wie die Jobcenter gE und die Jobcenter zKT Selbstständige im Rechtskreis SGB II vermittlerisch betreuen.

Zur Vorbereitung unserer Prüfung haben wir den opDs aus den Monaten September 2022 und September 2023 (für die Daten der Jobcenter gE) sowie den XSozial-BA-SGB II-Datensatz (für die Daten der Jobcenter zKT) aus Februar 2023 nach hauptberuflich selbstständig tätigen ELB ausgewertet. Die Prüfung der Fälle bezieht sich auf den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis

---

<sup>5</sup> Bemerkung „Lange Bezugsdauer von Arbeitslosengeld II – Jobcenter betreuen Selbstständige über Jahre unzureichend“ (Band I Herbstband, Nr. 63313).

Leistungsende bzw. bei laufenden Fällen bis zum Erhebungszeitpunkt.<sup>6</sup> Dabei haben wir die bis zum 31. Dezember 2022 geltenden Übergangsregelungen berücksichtigt, u. a. zur vermittlerischen Betreuung Selbstständiger.<sup>7</sup>

Wir haben vom 13. November 2023 bis zum 12. Januar 2024 bei insgesamt acht Jobcentern Erhebungen<sup>8</sup> durchgeführt, darunter bei fünf Jobcentern gE (A, E, K, I und L) und drei Jobcentern zkt (D, O und M).

Dazu haben wir die IT-Fachverfahren der Jobcenter genutzt und Einsicht in die E-Akten genommen. Darüber hinaus haben wir Gespräche mit den Fach- und Führungskräften und die durch die Jobcenter beantworteten Fragebögen ausgewertet.

Die Jobcenter erhielten Gelegenheit, sich zu den festgestellten Sachverhalten zu äußern. Die Rückmeldungen haben wir beim Abfassen der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die übermittelten Stellungnahmen des BMAS, der Bundesagentur sowie der für die Jobcenter O und M zuständigen Landesministerien.

## 2 Beratung selbstständiger ELB

### 2.1 Ausgangslage

Leistungsberechtigte Personen sind nach § 14 Absatz 2 Satz 1 SGB II zu beraten. Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person (§ 14 Absatz 2 Satz 4 SGB II). Nach dem arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept der Bundesagentur ist das Beratungsgespräch die „Grundlage für eine erfolgreiche Integrationsarbeit“.<sup>9</sup> Die IFK der Jobcenter gE sind verpflichtet, jedes Beratungsgespräch nachvollziehbar und unter Einhaltung des Datenschutzes in einem Beratungsvermerk zu dokumentieren.<sup>10</sup> Ein Beratungsvermerk ist zu erfassen, wenn zwischen IFK und ELB ein persönlicher (auch telefonischer bzw. Video-) Kontakt stattgefunden und es sich um einen „qualifizierten“ Beratungskontakt gehandelt hat. Qualifizierte Kontakte analysieren den Standort der ELB,

---

<sup>6</sup> Erhebungszeitraum: November 2023 bis Januar 2024.

<sup>7</sup> SGB II-Leistungen wurden für Bewilligungszeiträume, die in der Zeit vom 1. März 2020 bis 31. Dezember 2022 beginnen, entsprechend der Sonderregelungen aus § 67 Absatz 2 bis Absatz 4 SGB II i. V. m. der Verordnung zur Verlängerung des Zeitraums für das vereinfachte Verfahren für den Zugang zu den Grundversicherungssystemen und für den Mehrbedarf für die gemeinschaftliche Mittagsverpflegung für Menschen mit Behinderungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie gewährt.

<sup>8</sup> Wir führten bei vier Jobcentern (drei Jobcentern zkt und ein Jobcenter gE) örtliche Erhebungen durch.

<sup>9</sup> Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, AM33: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Stand: 14. Juni 2023, S. 3.

<sup>10</sup> Ebenda.

strukturieren den Integrationsprozess und geben wesentliche Impulse für den weiteren Verlauf dieses Prozesses. Diese Auffassung der Bundesagentur haben wir zugrunde gelegt.

Für die Jobcenter zkt ist nicht allgemein definiert, was eine qualifizierte Beratung ist. Obwohl es ihnen nicht vorgegeben ist, ob und wann sie eine Beratung als Beratungsvermerk dokumentieren müssen, sind sie an die gesetzliche Pflicht zur Aktenführung gebunden.<sup>11</sup> Sie entscheiden jedoch in eigener Zuständigkeit über das Vermittlungsverfahren. Gleiches gilt für die eingesetzte IT, die Aktenführung oder den Erlass interner Regelungen. Auch können sie vorgeben, Fachliche Weisungen der Bundesagentur verbindlich zu nutzen.

Bei den in die Prüfung miteinbezogenen Jobcentern gE und zkt<sup>12</sup> können die IFK in den IT-Fachanwendungen eine von mehreren Kontaktkategorien und -arten auswählen, um den Kontakt zu klassifizieren. Beispielsweise wird zwischen allgemeinem Vermerk und Beratungsvermerk sowie zwischen den Kontaktarten schriftlich, telefonisch und persönlich unterschieden. Die Funktion der Klassifizierung kann u. a. für einen besseren Überblick der Fallhistorie bzw. des Kontaktmanagements sorgen sowie im Controlling und der Fachaufsicht Aufschluss über die Häufigkeit der verschiedenen Kontakte geben. So können Jobcenter feststellen, ob die IFK z. B. die internen Regelungen zur Kontaktdichte einhalten. Dies setzt voraus, dass die IFK die richtigen Kontaktkategorien und -arten auswählen.

Die Jobcenter sollen unverzüglich auf Basis der Potenzialanalyse mit jeder ELB gemeinsam einen Kooperationsplan erstellen.<sup>13</sup> Dieser ist ein rechtlich unverbindlicher Plan und soll als roter Faden im Integrationsprozess dienen. Der Kooperationsplan beinhaltet das festgelegte Eingliederungsziel und die wesentlichen Schritte zur Eingliederung.<sup>14</sup>

Sofern die Einschätzung der IFK ergibt, dass von einer Tragfähigkeit der Selbstständigkeit nicht auszugehen ist, sind die Eigenbemühungen bezogen auf eine abhängige Beschäftigung im Kooperationsplan zu definieren. Darin haben die Jobcenter gE ggf. auch die Feststellung zu erläutern, dass die Aufnahme einer neuen Arbeit besser geeignet ist, die Hilfebedürftigkeit zu beenden.<sup>15</sup> Für Jobcenter zkt fehlen entsprechende Vorgaben.

---

<sup>11</sup> Diese ergibt sich aus § 25 Absatz 1 Satz 1 SGB X.

<sup>12</sup> Bei Jobcenter O ist uns nicht bekannt, ob es die Kategorie „Beratungsvermerk“ (verbindlich) nutzt.

<sup>13</sup> Vgl. § 15 Absatz 2 Satz 1 SGB II. Der Kooperationsplan hat die Eingliederungsvereinbarung zum 1. Juli 2023 (mit einer Übergangsfrist vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2023) abgelöst (vgl. § 65 Absatz 4 SGB II).

<sup>14</sup> Zum Ganzen vergleiche Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, AM33: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Stand: 14. Juni 2023, Seite 12.

<sup>15</sup> Zum Ganzen vergleiche Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 10 SGB II (Rn. 10.43), Stand: Juli 2023.

## 2.2 Feststellungen

### Beratungen und Beratungsvermerke

In 21 von 313 geprüften Fällen (7 %) speicherten die Jobcenter keine Beratungsvermerke. In den übrigen 292 der 313 geprüften Fälle gab es im Prüfungszeitraum<sup>16</sup> insgesamt 1 463 Kontakte zwischen den Jobcentern und den ELB, die die Jobcenter als Beratungsvermerke speicherten. Von den 1 463 gespeicherten Beratungsvermerken enthielten 249 Beratungsvermerke (17 %) keine dokumentierte qualifizierte Beratung. Diese Kontakte enthielten beispielsweise Schilderungen zu leistungsrechtlichen Fragen, Informationen über Terminabsagen oder Terminverschiebungen, Auskünfte über den Bearbeitungsstand von Anträgen oder Anfragen zu Ortsabwesenheiten.

In 48 von 269 laufenden Fällen<sup>17</sup> (18 %) war im Jahr 2023 keine qualifizierte Beratung dokumentiert.

#### Beispiel 1:

Die ELB war seit dem Jahr 2013 selbstständig tätig und bezog seit dem Jahr 2014 laufend Leistungen nach dem SGB II. Die IFK verzichtete auf einen Kooperationsplan mit der Begründung, dass die ELB integriert sei. Der Beratungsvermerk vom 24. Oktober 2022 enthielt eine Mitteilung zum Sachstand, aber keine qualifizierte Beratung. Der Beratungsvermerk vom 24. Mai 2023 enthielt zwar Ausführungen zu leistungsrechtlichen Fragen, aber keine qualifizierte Beratung.

Im Jahr 2023 erfolgte kein dokumentiertes qualifiziertes Beratungsgespräch.

### Eingliederungsvereinbarung und Kooperationsplan

In 87 von 269 laufenden Fällen<sup>18</sup> (32 %) lagen zum Erhebungszeitpunkt<sup>19</sup> weder eine gültige Eingliederungsvereinbarung noch ein gültiger Kooperationsplan vor. Auffällig war, dass etwa drei Viertel der Fälle<sup>20</sup> ohne gültige Eingliederungsvereinbarung bzw. Kooperationsplan auf die Jobcenter zkt entfielen.

---

<sup>16</sup> Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2022 bis zum Erhebungszeitpunkt bzw. bis zum Leistungsende, sofern die Fälle bereits eingestellt waren.

<sup>17</sup> In 269 von 313 geprüften Fällen bezogen die ELB laufend Leistungen nach dem SGB II.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Erhebungszeitraum: November 2023 bis Januar 2024.

<sup>20</sup> 65 von 87 Fälle (75 %) entfielen auf die Jobcenter zkt und 22 von 87 Fälle (25 %) entfielen auf die Jobcenter gE.

In 102 von diesen 269 laufenden Fällen (38 %) lag zum Erhebungszeitpunkt ein Kooperationsplan vor. Darin waren in 53 Fällen (52 %) keine Vereinbarungen zu konkreten Bemühungen der ELB in Hinblick auf deren Selbstständigkeit festgehalten. In mehr als drei Viertel der Fälle mit Kooperationsplan<sup>21</sup> fehlten darin Angaben, wie lange die ELB ihre Selbstständigkeit weiterhin verfolgen können.

#### Beispiel 2:

Die ELB war laut Lebenslauf seit dem 4. November 2013 als Dachdecker selbstständig tätig und bezog (bis auf einzelne Monate) seit dem Jahr 2014 laufend Leistungen nach dem SGB II. Der Beratungsvermerk vom 30. Januar 2023 enthielt eine Terminvereinbarung, aber keine dokumentierte qualifizierte Beratung. Der Inhalt des Kooperationsplanes vom 2. November 2023 bestand nur aus folgenden Wörtern: „Ausbau der Selbstständigkeit“.

## 2.3 Würdigung

Insgesamt 17 % aller als Beratungsvermerke gespeicherten Kontakte enthielten keine dokumentierte qualifizierte Beratung. Nur die Kontakte, die die Anforderungen an eine qualifizierte Beratung erfüllen, dürfen die IFK als Beratungsvermerk kategorisieren. Die fälschlicherweise als Beratungsvermerk gekennzeichneten Kontakte bewirken, dass die nicht Beratenen im IT-Fachverfahren als Beratene gelten und die Kontaktdichte höher dargestellt wird, als sie tatsächlich ist.

Es ist wichtig, dass die IFK bei der Einordnung der Art des Kontakts einen engen Maßstab anlegen und genau prüfen, welcher Kontakt die Anforderungen an eine qualifizierte Beratung erfüllt. Wir haben gefordert, dass die Bundesagentur dies für die Jobcenter gE in einer Fachlichen Weisung für den Rechtskreis SGB II verbindlich regeln. Jobcenter zKT, die eigene Maßstäbe und Kategorisierungen nutzen und nicht die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur anwenden, sollten für die IFK nachvollziehbar definieren, wann eine qualifizierte Beratung vorliegt. Die Umsetzung der Beratung und Dokumentation ist zu überwachen.

Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die Jobcenter in manchen Fällen qualifiziert beraten, dies jedoch nicht nachvollziehbar dokumentiert haben, ist zu bedenken, dass die Beratungsinhalte für den Integrationsprozess wesentlich sind und auch bei Personalwechsel verfügbar sein müssen. Deshalb ist es unabdingbar, dass die Jobcenter ihrer Pflicht zur nachvollziehbaren Dokumentation nachkommen und den vollständigen Inhalt des Kontaktes schriftlich festhalten.

Wir haben beanstandet, dass die Jobcenter in 18 % der laufenden Fälle im Jahr 2023 die ELB nicht mindestens einmal beraten und somit ihre gesetzliche Beratungspflicht nicht wahrgenommen haben. Denn Beratungsgespräche sind die Grundlage einer erfolgreichen

---

<sup>21</sup> 81 von 102 Fälle (79 %).

Integration. Den ELB blieb diese Beratung als unterstützende Hilfe verwehrt und sie waren in Hinblick auf die Integration und die damit einhergehende Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit auf sich alleine gestellt. Auch besteht die Gefahr, dass eine fehlende Beratung den Integrationsprozess und den Leistungsbezug verlängert. Wir haben zudem gefordert, dass die Jobcenter ihrer Beratungspflicht im gebotenen Umfang nachkommen. Insbesondere bei selbstständigen ELB nimmt die Beratung eine wesentliche Rolle ein. Mit dieser Personengruppe sollten die Jobcenter regelmäßig intensiv erörtern, ob der Verbleib in Selbstständigkeit (noch) geeignet ist, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Falls die IFK den Verbleib für geeignet hält, sollte sie mit der ELB besprechen, wie die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit ausgebaut werden kann. Hierzu könnten auch konkrete Beispiele oder bestehender Unterstützungsbedarf erörtert werden.

Im Hinblick auf das Ziel, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, ist nicht nachvollziehbar, dass die Jobcenter in fast einem Drittel der laufenden Fälle zum Erhebungszeitpunkt weder eine gültige Eingliederungsvereinbarung noch einen gültigen Kooperationsplan abgeschlossen hatten. Mit Ablauf des 31. Dezember 2023 sind die Eingliederungsvereinbarungen nicht mehr gültig. In den Fällen, in denen zum Erhebungszeitpunkt noch eine Eingliederungsvereinbarung vorlag, sollten die Jobcenter zeitnah einen Kooperationsplan mit den ELB abschließen. Das Instrument Kooperationsplan soll das Eingliederungsziel sowie die wesentlichen nächsten Schritte beinhalten und somit als roter Faden im Integrationsprozess fungieren. Die Jobcenter sollten deshalb intern klären, weshalb sie in so vielen Fällen das Instrument nicht bzw. nicht im vollen Umfang nutzten und teilweise inhaltsleere Formulierungen wählten. Der im Beispiel zwei dargestellte Inhalt des Kooperationsplans: „Ausbau der Selbstständigkeit“ stellte weder für das Jobcenter noch für die ELB einen Plan dar, der als roter Faden im Integrationsprozess dienen kann. Die IFK sind gefordert, die nächsten Integrationschritte konkret und individuell mit den ELB zu vereinbaren. Die Jobcenter sollten abgeschlossene Kooperationspläne umgehend überprüfen. Das neue Instrument kann seine intendierte Wirkung nur entfalten, wenn „inhaltsleere“ Formulierungen oder abstrakte Textbausteine vermieden werden.

Haben die IFK Zweifel, ob eine Selbstständigkeit sinnvoll fortgeführt werden kann, sollten sie im Kooperationsplan einen Zeitpunkt festhalten, ab welchem Zeitpunkt der Lebensunterhalt durch das Einkommen aus der Selbstständigkeit weitgehend sichergestellt sein sollte. Spätestens wenn dieser Zeitpunkt überschritten ist und die Hilfebedürftigkeit dennoch andauert, sollte die IFK eine Änderung der Eingliederungsstrategie in Erwägung ziehen. Das im Kooperationsplan festgehaltene Ziel „Selbstständigkeit“ sollte überdacht und Eigenbemühungen hinsichtlich der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung aufgenommen werden.

## 2.4 Stellungnahmen

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Stellungnahme der Bundesagentur mit ihm abgestimmt sei.

Die Bundesagentur hat unsere Einschätzung geteilt, dass die Jobcenter gE den Anforderungen an die Beratung Selbstständiger nicht ausreichend Rechnung getragen haben. Aus ihrer Sicht sei klar geregelt, wann Jobcenter gE einen Beratungsvermerk erstellen dürfen und wann nicht. Sie stimme uns zu, dass auf korrekte Eingaben hinzuwirken sei. Für die Bedeutung der Kundenkontaktdichte bei Selbstständigen werde sie noch stärker sensibilisieren und dazu anhalten, die individuellen Beratungsaktivitäten quantitativ und qualitativ nachzuhalten.

Zudem sollen Jobcenter gE zeitnah mit den ELB einen Kooperationsplan abschließen. Sofern sie hiervon absehen, haben sie es nachvollziehbar zu begründen. Die Bundesagentur hat uns zugestimmt, dass einzelne Schritte aus der Hilfebedürftigkeit heraus für beide Seiten nachvollziehbar und konkret in Beratungsvermerken und im Kooperationsplan zu verankern seien. Stelle die IFK fest, dass die selbstständige Tätigkeit nicht geeignet sei, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, so müsse die IFK gemeinsam mit der ELB über Alternativen beraten und ggf. einen Strategiewechsel vornehmen. Das BMAS hat in seiner Stellungnahme ergänzt, dass dann Eigenbemühungen bezogen auf eine abhängige Beschäftigung im Kooperationsplan zu definieren seien. Sei eine neue Arbeit wesentlich besser geeignet, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden, sei diese aufzunehmen.

Die Bundesagentur werde prüfen, ob es einer Bewusstseinschärfung bedarf. Es stünden bereits verschiedene Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch Führungskräfte zur Verfügung. Diese seien nach Einschätzung der Bundesagentur grundsätzlich geeignet, vorhandene Qualitätsmängel zu identifizieren und zu beseitigen. Dennoch werde sie weitere fachaufsichtliche Maßnahmen mit den zwischengeschalteten Regionaldirektionen erörtern. Darüber hinaus nehme sie die Prüfungserkenntnisse zum Anlass, auf die stringente Vermittlungs- und Integrationsarbeit mit Selbstständigen hinzuweisen.

Das für das Jobcenter O zuständige Landesministerium hat mitgeteilt, dass das Jobcenter O eine bereits geplante Umorganisation erneut angepasst und optimiert habe. Die Fallbestände verteile es nunmehr sozialräumlich nach Wohnorten, womit eine engere Zusammenarbeit der lokalen Akteure einhergehe. Dies ermögliche zudem eine passgenauere Unterstützung und Beratung, u. a. zu Alternativen zur Selbstständigkeit. Das Jobcenter habe eine offene Vollzeitstelle besetzt und sich vorgenommen, bis zum 1. Juni 2024 mit allen Selbstständigen mindestens ein Beratungsgespräch zu führen. Des Weiteren halte das Jobcenter nun die Dokumentation von Beratungen, individuellen Vereinbarungen und Meldeversäumnissen nach und prüfe deren Qualität. Es gebe nun mehrere Arten des Austausches, in denen es u. a. Handlungsoptionen bespreche. Das für das Jobcenter O zuständige Landesministerium hat ausgeführt, es halte die Maßnahmen des Jobcenters für zielführend. Nach den Angaben des Jobcenters seien bereits deutliche Verbesserungen erkennbar.

Das für das Jobcenter M zuständige Landesministerium äußerte, dass es die Betreuung Selbstständiger für eine der anspruchsvollsten Aufgaben im SGB II halte. Es teile unsere Einschätzung, dass weitere verbindlich formulierte Rahmenbedingungen helfen könnten, die vermittlerische Betreuung Selbstständiger besser zu bewältigen. Der jetzige Zustand sei für die Aufgabenerfüllung nicht hilfreich. Die von uns festgestellten Beanstandungen resultierten aus der Unsicherheit der Beschäftigten. Zudem werde es darauf hinweisen, dass eine

ordnungsgemäße Dokumentation notwendig sei. Das Jobcenter M plane weitere Schulungsangebote für die Beschäftigten. Es werde sich sowohl intern als auch mit anderen Jobcentern austauschen. Das Landesministerium habe vor, alle in seiner Zuständigkeit liegenden Jobcenter über die Prüfungsfeststellungen zu informieren.

## 2.5 Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur ist der Auffassung, dass klar geregelt sei, wann ein Beratungsvermerk erstellt werden dürfe. Aus unserer Sicht haben Inhalte einer Praxishilfe zur IT-Fachanwendung aus dem Intranet jedoch nicht dieselbe Verbindlichkeit und Reichweite wie veröffentlichte Fachliche Weisungen der Bundesagentur. Deshalb halten wir es weiterhin für erforderlich, dass die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen entsprechend ergänzt.

Wir stimmen der Bundesagentur zu, dass die Jobcenter gE den Anforderungen an die Beratung Selbstständiger nicht ausreichend Rechnung getragen haben. Wir begrüßen die von der Bundesagentur genannten Vorschläge zur Verbesserung der Beratungsqualität und -quantität. Wir halten es für zweckmäßig, die Beschäftigten zur Kontaktdichte zu sensibilisieren und die Fachaufsicht zu erweitern.

Die in Aussicht gestellten Maßnahmen des Jobcenter O zur Umorganisation, Stellenbesetzung und verstärkten Beratung und Dokumentation begrüßen wir. Sie erscheinen grundsätzlich geeignet, Verbesserungen bei der Betreuung Selbstständiger zu erreichen. Ob diese tatsächlich eintreten, bleibt abzuwarten.

Auch die vom Jobcenter M angekündigten Schulungen und ein regelmäßiger Austausch können dazu beitragen, die Bearbeitungsqualität zu steigern. Wir bewerten es positiv, dass das Landesministerium auf die Wichtigkeit einer ordnungsgemäßen Dokumentation hinweisen und die in seinem Zuständigkeitsbereich liegenden Jobcenter zkT über die Prüfungserkenntnisse informieren möchte.

Das BMAS sollte die Prüfungserkenntnisse mit den Ländern erörtern und darauf hinwirken, dass alle Länder die in ihrer Zuständigkeit liegenden Jobcenter zkT über die Prüfungserkenntnisse informieren. Dadurch kann sich die Bearbeitungsqualität aller Jobcenter verbessern.

Wir betonen nochmals, dass die Beratung die Grundlage einer erfolgreichen Integration darstellt. Es ist unabdingbar, dass Jobcenter die Inhalte und nächsten Schritte zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit in Vermerken und Kooperationsplänen dokumentieren und die Vereinbarungen nachhalten.

Mit den vorgenannten Hinweisen schließen wir den Punkt ab.

# 3 Tragfähigkeit der selbstständigen Tätigkeit und Vermeidung von Dauerbezug von SGB II-Leistungen

## 3.1 Ausgangslage

Selbstständigen ELB ist für die Überwindung der Hilfebedürftigkeit die Aufnahme einer un-selbstständigen Arbeit oder die Teilnahme an einer Eingliederungsmaßnahme nicht allein deshalb unzumutbar, weil sie mit der Beendigung der bisherigen Erwerbstätigkeit verbunden ist.<sup>22</sup> Dies gilt nicht, wenn begründete Anhaltspunkte vorliegen, dass durch die bisherige Tätigkeit künftig die Hilfebedürftigkeit beendet werden kann.<sup>23</sup>

Dies kann u. a. anhand der Tragfähigkeit der selbstständigen Tätigkeit belegt werden. Sofern das Jobcenter nicht über entsprechende Fachkenntnisse für eine Beurteilung der Tragfähigkeit verfügt, kann es hierfür auf externe Dritte zurückgreifen.<sup>24</sup> Die Tragfähigkeit definiert die Bundesagentur lediglich in den Fachlichen Weisungen zu § 16c SGB II. Demnach liegt die Tragfähigkeit vor, wenn das unternehmerische Handeln auf Gewinn ausgerichtet und prognostisch dazu geeignet ist, die Hilfebedürftigkeit des Selbstständigen innerhalb eines angemessenen Zeitraums<sup>25</sup> dauerhaft zu überwinden.<sup>26</sup>

Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur<sup>27</sup> empfehlen den Jobcentern gE folgende Zeithorizonte für die Prüfung der Tragfähigkeit und die Entwicklung einer ggf. weitergehenden Handlungsstrategie zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit:

- Erkennen der Problemlage (Gründe für die Hilfebedürftigkeit trotz Selbstständigkeit): ca. ein bis drei Monate; eventuell sogar erst nach dem ersten Bewilligungsabschnitt von sechs Monaten (Einzelfallentscheidung)
- Entwicklung von Lösungswegen/-perspektiven (zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit): ca. sechs bis zwölf Monate; eventuell sind danach weitere Nachsteuerungen erforderlich (Einzelfallentscheidung)
- Bei fehlender Tragfähigkeit des Unternehmens: Versuch des Wechsels der selbstständigen Tätigkeit oder ggf. Einmündung in den 1. Arbeitsmarkt durch lohnabhängige

---

<sup>22</sup> Vgl. § 10 Absatz 2 Nr. 5 SGB II.

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 10 SGB II (Rn. 10.42), Stand: Juli 2023.

<sup>25</sup> Unbestimmter Rechtsbegriff. Die Bundesagentur für Arbeit konkretisiert diesen Begriff unter Rn. 16c.22 der Fachlichen Weisungen zu § 16c SGB II für Jobcenter gE unter Bezugnahme auf die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II.

<sup>26</sup> Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 16c SGB II, Stand: Juli 2017.

<sup>27</sup> Vgl. Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit zu § 10 SGB II (Rn. 10.43), Stand: Juli 2023.

Beschäftigung (die neue Arbeit muss die Hilfebedürftigkeit voraussichtlich vermindern/beenden, Einzelfallentscheidung).

Bei bestehenden Selbstständigkeiten (sog. Bestandsselbstständige) sollte spätestens nach einem Jahr seit dem erstmaligen SGB II-Leistungsbezug geprüft werden, ob der Verweis auf eine andere selbstständige Tätigkeit oder ggf. auch ein Wechsel in lohnabhängige Beschäftigung geboten ist. Dabei ist es unerheblich, ob die ELB in diesem Zeitraum laufend Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten hat. Die Jahresfrist ist lediglich ein Anhaltspunkt. Die entsprechende Prüfung ist zu dokumentieren.

## 3.2 Feststellungen

### Tragfähigkeit der selbstständigen Tätigkeit

In 145 der 313 geprüften Fälle nahmen die ELB die Selbstständigkeit während des Leistungsbezuges auf (Neugründende). In 157 Fällen übten die ELB die Selbstständigkeit bereits vor Beginn des Leistungsbezuges (Bestandsselbstständige) aus. In den übrigen elf Fällen konnten wir nicht feststellen, wann die ELB die selbstständige Tätigkeit aufgenommen hatten.

Wir haben erhoben, ob die Jobcenter die Tragfähigkeit der Selbstständigkeiten geprüft hatten. Dabei haben wir jede nachvollziehbare dokumentierte Auseinandersetzung mit der Tragfähigkeit berücksichtigt. Die Fälle, die aufgrund der Covid-19-Pandemie Leistungen nach dem SGB II bezogen haben, haben wir hierbei außer Acht gelassen, weil seiner Zeit u. a. vereinfachte Zugangsvoraussetzungen für Selbstständige und geänderte Regelungen zur vermittelnden Betreuung galten. Zweck dieser zeitlich befristeten Regelungen war, die Selbstständigen schnell und möglichst unkompliziert bei der Sicherung ihrer Existenz zu unterstützen. Dass die Prüfung der dauerhaften Tragfähigkeit während dieser Ausnahmesituation bei der o. g. Personengruppe nicht im Vordergrund stehen konnte, ist nachvollziehbar.

In 268 von 313 geprüften Fällen war die Covid-19-Pandemie nicht der Auslöser des Leistungsbezuges. In 219 dieser 268 Fälle (82 %) nahmen die Jobcenter keine dokumentierte Prüfung der Tragfähigkeit vor.

#### Beispiel 3:

Die ELB war vielfältig qualifiziert, dennoch gelang es ihr nicht, mit der Selbstständigkeit den Leistungsbezug zu beenden. Sie gab am Anfang des Jahres 2023 an, sich bis Ende des Jahres 2023 selbst Zeit zu geben und danach das Gewerbe abzumelden. Weder gab es eine Prognose hinsichtlich der Tragfähigkeit noch eine Unterstützung bei der Entwicklung von alternativen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen. Obwohl selbst die ELB die Tragfähigkeit ihrer Selbstständigkeit kritisch gesehen hatte, lenkte die IFK auch ab Februar 2023 nicht den Fokus auf eine abhängige Beschäftigung.

#### Beispiel 4:

Die ELB war seit August 2017 selbstständig als Unternehmensberaterin für Finanzdienstleistungen tätig. Von April 2018 bis April 2020 hatte sie zusätzlich einen Minijob als Barkellnerin, den sie aufgrund der Covid-19-Pandemie verlor. Das monatliche Einkommen lag seit Mai 2022 bei 100 Euro. In ihren Rückmeldungen gab die ELB immer an, dass sie zuversichtlich sei und die Zahlen sich kontinuierlich verbessern würden. Die IFK hinterfragte nicht den offensichtlichen Widerspruch dieser Aussage zu den vorliegenden Angaben zum Einkommen in der E-Akte. Auch eine Prognose zur Tragfähigkeit ließ sie sich nicht vorlegen. Zudem vereinbarte die IFK mit der ELB nicht, welche Schritte die ELB bezüglich ihrer Selbstständigkeit unternehmen soll.

In den übrigen 49 Fällen (18 %) dokumentierten die Jobcenter die Prüfung der Tragfähigkeit; in neun Fällen waren diese Prüfungen älter als 3 Jahre.

Es gab Fälle, in denen eine Prüfung der Tragfähigkeit vorlag und aus der eine negative Prognose für die Fortführungswürdigkeit der selbstständigen Tätigkeit resultierte. Anschließend ließen die Jobcenter in manchen Fällen das Ergebnis der Prognose unberücksichtigt und unternahmen keine weiteren Schritte.

#### Beispiel 5:

Die ELB teilte am 19. August 2022 dem Jobcenter mit, dass sie ab dem 1. September 2022 einen Umzugsservice eröffnen werde. Das Jobcenter forderte keine weiteren Unterlagen ein. Auch prüfte es zunächst die Tragfähigkeit nicht. Am 16. Juni 2023 (Tag des letzten Beratungsgesprächs) beauftragte das Jobcenter einen Dritten mit dieser Prüfung. Dieser stellte am 18. August 2023 fest, dass das Gewerbe nicht tragfähig sei. Bis zum Erhebungstag unternahm die IFK nichts weiter.

#### Beispiel 6:

Die ELB ist 45 Jahre alt, seit dem Jahr 2004 selbstständig tätig und bezieht seit dem Jahr 2011 Leistungen nach dem SGB II. Nach Einschätzung eines ärztlichen Gutachtens sollte die ELB die Tätigkeit als Friseur nicht weiter ausüben. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lehnt sie vehement ab. Ihre Selbstständigkeit war bereits seit 2015 nicht tragfähig. Vermittlerische Aktivitäten oder Qualifizierungen für andere Beschäftigungen erfolgten nicht.

## Vermeidung von Dauerbezug von SGB II-Leistungen

In 116 von 313 geprüften Fällen (37 %), waren die ELB seit mindestens fünf Jahren selbstständig tätig und bezogen dabei seit mindestens fünf Jahren laufend Leistungen nach dem

SGB II.<sup>28</sup> In 34 von diesen 116 Fällen (29 %) war die berufliche Qualifikation nicht feststellbar oder passte nicht zur Selbstständigkeit. Zudem bezogen die IFK in 94 von diesen 116 Fällen (81 %) die ELB nicht vollständig in den Vermittlungsprozess ein. In den meisten dieser Fälle lag ein Stellengesuch vor. Wenn dieses jedoch nicht veröffentlicht war und keine Vermittlungsvorschläge erfolgten und/oder das Stellengesuch ausschließlich eine Selbstständigkeit umfasste, werteten wir die Fälle nicht als vollständig in den Vermittlungsprozess einbezogen.

#### Beispiel 7:

Seit dem 1. November 2014 bezog die ELB Leistungen nach dem SGB II und war als Straßenblumenverkäufer selbstständig tätig. Das monatliche Einkommen aus dem Gewerbe lag laut der aktuell genutzten IT-Fachanwendung (Umstellung IT-Fachanwendung im Jahr 2021) regelmäßig unterhalb von 300 Euro. Vermittlerische Aktivitäten des Jobcenters waren nicht dokumentiert.

#### Beispiel 8:

Die ELB war zum Erhebungszeitpunkt 52 Jahre alt, laut Lebenslauf seit dem 1. April 2012 selbstständig und seit Oktober 2014 (Umstellung IT-Fachanwendung) laufend im Leistungsbezug. Eine Tragfähigkeitsbescheinigung oder eine dokumentierte tiefergehende Prüfung der Tragfähigkeit ist den IT-Fachanwendungen nicht zu entnehmen. Laut Kontaktvermerk vom 23. August 2023 schrieb die IFK, dass die Tragfähigkeit sehr fraglich sei. Im Vermerk vom 16. Oktober 2023 kam die IFK zu dem Schluss, dass die Selbstständigkeit nicht mehr tragfähig sei. Am 28. November 2023 veröffentlichte die IFK ein Stellengesuch "Selbstständigkeit, Kiosk-/Imbissverkäuferin"<sup>29</sup>, für die es am Erhebungstag keine Stellenangebote gab. Es war nicht ersichtlich, warum die IFK die ELB nicht bezüglich einer abhängigen Beschäftigung als Alternative beraten hat oder zumindest ein Stellengesuch für eine abhängige Beschäftigung veröffentlichte.

Einige Jobcenter äußerten die Befürchtung, dass der regionale Wettbewerb durch langjährig subventionierte Selbstständigkeiten verzerrt werden könne.

### 3.3 Würdigung

Obwohl wir jede nachvollziehbar dokumentierte Auseinandersetzung mit der Tragfähigkeit als eine Prognose gewertet haben, lag diese nur in 18 % der o. g. Fälle vor.

---

<sup>28</sup> Hierbei bezogen wir alle laufenden Fälle ein, die bereits vor dem 1. Januar 2019 bis zum Erhebungszeitpunkt durchgehend Leistungen nach dem SGB II bezogen und vor dem 1. Januar 2019 bereits selbstständig tätig waren.

<sup>29</sup> Das Stellengesuch mit dem Zusatz „Selbstständigkeit“ zeigt keine Stellenangebote für eine abhängige Beschäftigung an. Ein Stellengesuch zu sozialversicherungspflichtigen Stellen gab es im vorliegenden Fall nicht.

Sogar in den Fällen, in denen Dritte oder das Jobcenter selbst Zweifel an der Tragfähigkeit hatten, war es offenbar nicht selbstverständlich, diese Zweifel in die weitere Arbeit oder Beratungsgespräche einzubeziehen und ggf. die Vermittlungsstrategie anzupassen. Das Beispiel 8 zeigt dies deutlich. Ein Stellengesuch zur Vermittlung in Selbstständigkeit anzulegen stellt aus unserer Sicht keine Einbindung in den Vermittlungsprozess dar. Ebenso wenig ist ein nicht veröffentlichtes Stellengesuch geeignet, den Vermittlungsprozess voranzutreiben.

Gerade bei den Fällen, in denen die ELB seit mindestens fünf Jahren ihre Selbstständigkeit ausübten und gleichzeitig Leistungen nach dem SGB II bezogen, also Dauerbeziehende waren, ist es besonders folgeschwer, dass sich die IFK weder mit der Fortführungswürdigkeit der Selbstständigkeit auseinandergesetzt noch die ELB in den Vermittlungsprozess einbezogen haben. Gravierend ist außerdem, dass sie die bisherige Dauer der erfolglosen Versuche zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit der ELB nicht in ihren dokumentierten Überlegungen zur Prognose berücksichtigten. In Fällen des Dauerbezuges ist es grundsätzlich fraglich, ob die bisher ausgeübte Selbstständigkeit überhaupt eine realistische Möglichkeit darstellt, den Leistungsbezug zu beenden. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die IFK in so vielen Fällen des Dauerbezuges weder Maßnahmen zur Verbesserung der Tragfähigkeit in Erwägung zogen noch ein Ende der hauptberuflichen Selbstständigkeit anstrebten und die Strategie wechselten.

Durch den bisherigen vermittlerischen Umgang mit den Selbstständigen begünstigten die Jobcenter in vielen Fällen den dauerhaften Leistungsbezug. Es ist nicht auszuschließen, dass der regionale Wettbewerb – wie von einigen Jobcentern befürchtet – durch die langjährig subventionierten Selbstständigkeiten verzerrt werden kann. Dadurch, dass der Lebensunterhalt der ELB unabhängig von der Höhe der Gewinne sichergestellt ist, ist es möglich, dass die ELB ihre Produkte und (Dienst-) Leistungen günstiger anbieten können als hilfeunabhängige Selbstständige der jeweiligen Branche.

Vielfach wissen die IFK nicht, wie viele Stunden die ELB in die Selbstständigkeit investieren, welchen Unterstützungsbedarf die ELB haben oder welche Stellschrauben die Gewinne möglicherweise erhöhen könnten. Auch bleibt häufig unklar, inwieweit die Selbstständigkeit überhaupt ernsthaft ausgeübt wird oder lediglich einen Vorwand darstellt, nicht in den Vermittlungsprozess eingebunden zu werden und einer abhängigen Beschäftigung nachgehen zu müssen.

Wir haben empfohlen, den Rat fachkundiger Stellen einzuholen, sollten die Jobcenter keine ausreichende Expertise in bestimmten Branchen oder Bereichen der Selbstständigkeit haben. Dies ist jedoch nur zielführend, wenn anschließend das Ergebnis der Prognose über die Fortführungswürdigkeit der Selbstständigkeit nicht außer Acht gelassen wird, wie Beispiel 5 verdeutlicht. Zudem haben wir es für erforderlich gehalten, dass die Jobcenter sich mit allen Aspekten der Selbstständigkeit intensiv auseinandersetzen. Beispielsweise sollten sie sich u. a. mit dem Businessplan, dem Marketing, den angebotenen Produkten bzw. (Dienst-) Leistungen, der Kundenakquise und mit der regionalen Wettbewerbssituation befassen. Nur so können die IFK eine stichhaltige Prognose zur Fortführungswürdigkeit abgeben.

Bei der Prüfung der Tragfähigkeit sollte die IFK auch immer den allgemeinen Arbeitsmarkt im Blick haben und die Höhe der durch die Selbstständigkeit erzielbaren Einkünfte mindestens mit der Vergütung nach Mindestlohn vergleichen.

Bei einer positiven Prognose ist es unerlässlich, dass die IFK spätestens im nachfolgenden Bewilligungsabschnitt wiederholt prüft, warum die Prognose bislang nicht eingetreten ist. Sie muss dann prüfen, ob Maßnahmen zur Verbesserung der Tragfähigkeit infrage kommen könnten. Zudem muss sie eine neue Prognose abgeben und auch diese nachvollziehbar dokumentieren.

Sollte eine Prognose negativ ausfallen, ist es geboten, die Selbstständigkeit nicht mehr als Haupteinwerbsmöglichkeit anzuerkennen, die ELB konsequent in die Vermittlung einzubeziehen, den Kooperationsplan zu aktualisieren und die Eigenbemühungen der ELB schriftlich zu vereinbaren.

Die Jobcenter gE sind an die fachlichen Weisungen der Bundesagentur gebunden. Die Jobcenter zKT sollten, sofern noch nicht geschehen, eigene Regelungen erstellen. Diese könnten beispielsweise zeitliche Orientierungswerte enthalten, ab welchem Zeitpunkt Bestands-selbstständige und Neugründende ihren Lebensunterhalt durch das Einkommen aus der Selbstständigkeit i. d. R. weitgehend sicherzustellen haben.

Wir haben der Fachaufsicht in den Jobcentern empfohlen, die vermittlerische Betreuung Selbstständiger verstärkt zu prüfen und dabei insbesondere auf die Prüfung der Fortführungswürdigkeit zu achten. Zudem sollte die Dauer des Leistungsbezuges Selbstständiger statistisch erfasst werden, um mögliche Fehlentwicklungen und Steuerungsbedarfe besser erkennen zu können.

### 3.4 Stellungnahmen

Die Bundesagentur hat unsere Auffassung geteilt, dass die Jobcenter verpflichtet seien, die Tragfähigkeit einer Selbstständigkeit zu überprüfen oder mangels Sachkunde von einer fachkundigen Stelle überprüfen zu lassen. Die IFK hätten ihre ELB entsprechend des Ergebnisses beraten und ggf. die Vermittlungsstrategie wechseln müssen. Das Vorgehen sei regelmäßig fachaufsichtlich zu prüfen. Aufgrund unserer Feststellungen plant die Bundesagentur, das 4-Phasen-Modell um eine Anlage bzw. Arbeitshilfe zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen zu ergänzen. Diese könne sie aus ihrer Sicht über einen Change-Prozess begleiten. Mittels Management-Dialogen möchte sie Aufmerksamkeit der Führung schaffen.

Laut der Bundesagentur sei es nicht primäres Ziel der amtlichen Statistik, Kennzahlen zur Steuerung oder Fachaufsicht bereitzustellen. Im konkreten Kontext seien die aktuellen statistischen Auswertungsmöglichkeiten nur bedingt dafür verwertbar. Mit der Dauer des Leistungsbezuges könnten die Jobcenter auch nicht bestimmen, wie lange die ELB bereits selbstständig seien. Zur Beratungsaktivität und zur Steuerung ständen den Jobcenter gE andere Instrumente, wie beispielsweise die IT-Fachanwendung Cockpit zur Verfügung.

Das BMAS hat ergänzend zur Stellungnahme der Bundesagentur darauf hingewiesen, dass die gesetzlichen Vorgaben in den §§ 10 Absatz 2 Nummer 5 und 16c Absatz 3 SGB II zusammen mit den aktuellen Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II klare Maßgaben zum vermittelnden Umgang mit Selbstständigen vorgäben. Danach könne auch eine Beendigung der Selbstständigkeit zumutbar sein. Das Gesetz sehe nicht explizit vor, hilfsbedürftige Selbstständige dauerhaft von den Vermittlungsbemühungen auszunehmen. Das BMAS hat ausgeführt, dass die Fachlichen Weisungen konkrete Zeitspannen zur Orientierung und Lösungsentwicklung nennen würden. Bislang übten die Jobcenter bei Einzel- und Härtefällen Ermessen aus. Dabei sei insbesondere der familiäre Kontext zu berücksichtigen. Einer Forderung, die Selbstständigkeit zeitlich zu begrenzen und die Unterstützung einzustellen, könnten dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, dem Schutz der Familie sowie der freien Berufswahl entgegenstehen. Eine gesetzliche Regelung, die Maximalzeiträume vorsehe, sehe das BMAS verfassungsrechtlich kritisch. Das BMAS werde die Erarbeitung der von der Bundesagentur zu ergänzenden Arbeitshilfe aufsichtlich begleiten.

Die für das Jobcenter O und M zuständigen Landesministerien haben keine Stellung zu unseren Erkenntnissen über die Prüfung der Tragfähigkeit oder zum Dauerbezug von SGB II-Leistungen bezogen.

## Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass die Bundesagentur ebenfalls Handlungsbedarf sieht und das 4-Phasen-Modell um eine Anlage bzw. Arbeitshilfe zum vermittelnden Umgang mit Selbstständigen ergänzen möchte. Die aufsichtliche Begleitung durch das BMAS bewerten wir positiv.

Auch wenn das primäre Ziel der amtlichen Statistik nicht die Steuerung ist, bleibt festzuhalten, dass den Jobcentern nicht bewusst ist, wie viele ELB selbstständig tätig sind und wie viele Jahre sie dabei Bürgergeld beziehen. Mit der IT-Fachanwendung Cockpit steht den Jobcentern zwar ein Instrument zur Beratungsaktivität und zur Steuerung zur Verfügung, aber auch hier ist nicht auswertbar, wie lange die ELB selbstständig sind und zugleich SGB II-Leistungen beziehen. Den Jobcentern gE und zKT fehlt hierzu ein Instrument. Könnten die Jobcenter gE und zKT digital auswerten, welche ELB bereits über welchen Zeitraum erfolglos selbstständig sind, so blieben diese nicht unentdeckt und jahrelang hilfsbedürftig. Die Bundesagentur sollte sich überlegen, wie sie diese Daten zukünftig erfassen und bereitstellen könnte. Bis es die Möglichkeit zur Auswertung solcher Daten gibt, sollten die Jobcenter sich eine interne Übersicht über alle selbstständigen ELB verschaffen, die bereits mehrere Jahre Leistungen nach dem SGB II beziehen. Dann könnten sie systematisch und von der Fachaufsicht begleitet die Fortführungswürdigkeit der einzelnen langjährigen Selbstständigkeiten prüfen.

Entgegen der Auffassung des BMAS geben die gesetzlichen Regelungen zusammen mit den Fachlichen Weisungen nicht ausreichend vor, wie mit Selbstständigen konkret umzugehen ist. Unsere Erkenntnisse belegen das eindringlich. Die Prüfung der Tragfähigkeit ist in § 10 SGB II nicht ausdrücklich vorgesehen. Erst bei der Entscheidung, ob die IFK den

selbstständigen ELB mit einer Eingliederungsleistung gemäß § 16c SGB II fördert, hat sie laut Gesetz die Tragfähigkeit zu prüfen. Die Bundesagentur hat die Notwendigkeit der Tragfähigkeitsprüfung im Rahmen des § 10 SGB II aber grundsätzlich erkannt. Daher verweisen die Fachlichen Weisungen hierzu teilweise auf die nach § 16c SGB II vorgesehene Tragfähigkeitsprüfung. Die Inhalte des § 10 SGB II und des § 16c SGB II werden damit vermischt. Dies erschwert das Verständnis der Weisung und den richtigen Umgang mit den Selbstständigen. Auch wird nicht vorgegeben, ab welchem Zeitpunkt bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit ein Wechsel der Integrationsstrategie vorzunehmen und Vermittlungsbemühungen aufzunehmen sind.

Hinzu kommt, dass die Fachlichen Weisungen nur für die Jobcenter gE verbindlich sind. Jobcenter zKT, die die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht verbindlich nutzen, sind daher im Regelfall nicht verpflichtet, die Selbstständigkeit auf ihre Tragfähigkeit hin zu beurteilen.

Auch die verfassungsrechtlichen Bedenken, wegen denen das BMAS es ablehnt, konkrete gesetzliche Regelungen zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen im SGB II zu verankern, überzeugen nicht. Wir fordern weder, die Unterstützungsleistung nach Ablauf eines Maximalzeitraums zu beenden, noch fordern wir, Ermessensentscheidungen in Einzel- und Härtefällen zu unterlassen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt es nicht die Grundrechte, wenn die Grundsicherung nur nachrangig gewährt wird. Daher kann verlangt werden, dass die ELB aktiv mitwirken, hilfeunabhängig zu werden. Eine Vermittlung in eine abhängige Beschäftigung ist somit zumutbar, auch wenn sie nicht dem Berufswunsch entspricht. Die Berufsfreiheit steht dem nicht entgegen, wenn durch diese Beschäftigung die Hilfebedürftigkeit überwunden werden kann.

Letztlich muss sichergestellt sein, dass die Jobcenter systematisch prüfen, ob die Selbstständigkeit den Bürgergeldbezug absehbar beenden kann und dass sie Vermittlungsbemühungen aufnehmen, wenn dies nach Ablauf eines angemessenen Zeitraums nicht der Fall ist. Eine Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen würde dazu beitragen.

Wir schließen den Punkt an dieser Stelle ab.

## 4 Fazit

Die aktuelle Prüfung hat ergeben, dass die Jobcenter gE und Jobcenter zKT Selbstständige weiterhin unzureichend vermittlerisch betreuen. Weder die Erkenntnisse der Prüfung aus dem Jahr 2015 noch die nach dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages eingeleiteten Maßnahmen haben zu merklichen Verbesserungen der vermittlerischen Betreuung Selbstständiger im SGB II geführt.

Der Anspruch von Selbstständigen auf Bürgergeld kann in Notlagen eine wichtige Funktion haben, wie es die Covid-19-Pandemie gezeigt hat. Dem liegt aber die Erwartung zugrunde, dass absehbar die Rückkehr zu einer stabilen Existenzgrundlage gelingt. Der aufstockende

Bezug von Leistungen nach dem SGB II ist nicht als längerfristiger Einkommenszuschuss gedacht. Die Bedeutung dürfte wegen der mit der Einführung des Bürgergelds erleichterten Bezugsbedingungen (Vermögens- und Einkommensanrechnung) zunehmen.

Fehlende Beratung und Befassung mit den Perspektiven der ELB hat im Fall Selbstständiger besonders schwerwiegende Konsequenzen. Bei fehlender oder falscher Einschätzung der Tragfähigkeit nehmen Jobcenter in Kauf, dass sich die Hilfebedürftigkeit ohne Perspektive auf eine nachhaltige Verbesserung verfestigt. Gerade in Zeiten starken Personalmangels darf eine nicht tragfähige selbstständige Tätigkeit nicht dazu dienen, eine mögliche existenzsichernde Erwerbstätigkeit auf dem Arbeitsmarkt auszuschließen. Wenn umgekehrt Anhaltspunkte für eine tragfähige Perspektive vorliegen, sollten die Jobcenter auch hier die Entwicklung genau beobachten und ggf. auch Ansatzpunkte nutzen, um den Weg in eine dauerhaft tragfähige Selbstständigkeit zu erleichtern. Die häufige Passivität der Jobcenter ist nicht länger akzeptabel.

Trotz unserer erneuten Feststellungen sieht das BMAS kaum Handlungsbedarf. Es hat keine erfolgsversprechenden Maßnahmen in Aussicht gestellt, die die Mängel dauerhaft und in allen Jobcentern beheben könnten,

Deshalb halten wir es nunmehr für unerlässlich, dass sich das BMAS bemüht, über die bestehenden Weisungen der Bundesagentur hinaus konkrete Regelungen zum vermittlerischen Umgang mit Selbstständigen im SGB II zu verankern.

Die Regelungen sollten insbesondere Folgendes vorsehen:

- verbindliche Prüfungen, ob die Selbstständigkeit tragfähig ist,
- Vorgaben zum Zeitpunkt der Prüfungen und ggf. ihrer Wiederholung sowie
- eine Begrenzung des Zeitraums, in dem Jobcenter bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit im Regelfall von Vermittlungsbemühungen absehen.

Diese Forderung haben wir in einem Bemerkungsverfahren aufgegriffen und werden die Umsetzung dort weiterverfolgen.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.