

7 Bürgergeld-Dauerbezug durch Selbstständige vermeiden: BMAS muss rechtliche Grundlagen konkretisieren

Zusammenfassung

Fast 65 000 Selbstständige beziehen Bürgergeld, in einem Drittel der geprüften Fälle dauerhaft. Die Jobcenter setzen dabei die Grundsätze des Forderns und Förderns unzureichend um. Eine Ergänzung der gesetzlichen Vorgaben könnte Abhilfe schaffen.

Bürgergeld erhalten Selbstständige, wenn sie ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können. Die betreuenden Jobcenter müssen einerseits die Selbstständigen unterstützen und beraten (Grundsatz des Förderns). Andererseits haben sie zu prüfen, ob die Selbstständigkeit eine realistische Perspektive bietet, den Bürgergeldbezug zu beenden. Wenn nicht, ist es ihnen zuzumuten, eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen (Grundsatz des Forderns). Ziel ist es, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden.

In einer Prüfung bei acht Jobcentern stellte der Bundesrechnungshof fest, dass die Jobcenter nur in jedem fünften Fall die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit prüften. Auch die Beratung war in einigen Jobcentern unzureichend. Im Ergebnis erhielten Selbstständige in mehr als einem Drittel der geprüften Fälle seit mehr als fünf Jahren Bürgergeld. Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 2017 bereits über ähnliche Feststellungen berichtet.

Das BMAS muss endlich sicherstellen, dass die Jobcenter die notwendigen Prüfungen und Beratungen systematisch durchführen. Die bestehenden internen Weisungen reichen hierfür offensichtlich nicht aus. Sie sind auch nur für einen Teil der Jobcenter verbindlich. Deswegen empfiehlt der Bundesrechnungshof, die gesetzliche Regelung im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) zu konkretisieren.

7.1 Prüfungsfeststellungen

Grundsätze des Forderns und Förderns gelten auch für Selbstständige

Erwerbsfähige Menschen, die ihren Lebensunterhalt nicht selbst decken können, können Bürgergeld erhalten. Dieses soll ein menschenwürdiges Leben ermöglichen, wenn die eigenen Mittel hierzu nicht ausreichen. Das gilt auch für Selbstständige.

Im Juli 2024 erhielten insgesamt 5,5 Millionen Menschen Bürgergeld. Ihre Zahlungsansprüche betrugen 3,9 Mrd. Euro. Hierunter waren fast 65 000 Selbstständige. Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) weist die Ausgaben für Selbstständige nicht gesondert aus.

Das Bürgergeld ist im SGB II geregelt. Dabei sind die Grundsätze des Forderns und Förderns zentrale Elemente:

- Nach dem Grundsatz des Forderns müssen die Selbstständigen alles ihnen Mögliche tun, um den Bürgergeldbezug zu beenden. Ihnen kann dafür zugemutet werden, ihre selbstständige Tätigkeit zugunsten einer abhängigen Beschäftigung aufzugeben (Zu-mutbarkeit). Dies gilt nicht, wenn die selbstständige Tätigkeit eine realistische Perspek-tive bietet, den Bürgergeldbezug künftig zu beenden (§ 10 Absatz 2 Nummer 5 SGB II). Wie und zu welchen Zeitpunkten dies zu prüfen ist, regelt das SGB II nicht.
- Nach dem Grundsatz des Förderns unterstützen die für das Bürgergeld zuständigen Jobcenter die Selbstständigen dabei, die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Neben der finanziellen Unterstützung müssen sie die Menschen beraten. Zusätzlich können Selbstständige Darlehen und Zuschüsse für berufliche Ausstattung oder die Vermittlung spezieller Kenntnisse beantragen (Eingliederungsleistungen nach § 16c SGB II). Eingliederungsleistungen setzen voraus, dass die selbstständige Tätigkeit tragfähig ist und in angemessener Zeit den Bürgergeldbezug dauerhaft beenden oder verringern kann.

Jobcenter regeln die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben unterschiedlich

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen der Bundesagentur und der Kommunen (Jobcenter gE) oder als zugelassene kommunale Träger (Jobcenter zKT) organisiert. Die Bundesagentur betreibt gemeinsam mit Kommunen 300 Jobcenter gE, Kommunen be-treiben eigenständig 104 Jobcenter zKT. Das BMAS führt die Aufsicht über die Bundes-agentur. Die Aufsicht über die Jobcenter zKT obliegt den Landesbehörden.

Für die Jobcenter gE kann die Bundesagentur verbindliche Fachliche Weisungen erlassen. Nach diesen sollten die Jobcenter gE beispielsweise spätestens nach einem Jahr prüfen, ob z. B. ein Wechsel von der selbstständigen Tätigkeit zu einer abhängigen Beschäftigung geboten ist. Hierfür können Selbstständige u. a. eine Prognose zur Tragfähigkeit oder andere Unterlagen vorlegen. Bei Neugründungen gehen die Jobcenter davon aus, dass eine Tragfähigkeit in der Regel innerhalb von 24 Monaten erreicht wird. Wenn von einer Tragfähigkeit nicht auszugehen ist, müssen Eigenbemühungen vereinbart werden, um eine abhängige Beschäftigung aufzunehmen.

Für die Jobcenter zKT gelten die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht. Einige der vom Bundesrechnungshof untersuchten Jobcenter zKT nutzten die Fachlichen Weisungen freiwillig. Andere entwickelten eigene Regelungen. Von den Landesbehörden, die die Aufsicht führen, gab es keine Vorgaben zum Umgang mit Selbstständigen.

Der Bundesrechnungshof berichtete bereits im Jahr 2017 über Mängel bei der Betreuung Selbstständiger

Der Bundesrechnungshof hatte in den Bemerkungen 2017 berichtet, wie die Jobcenter Selbstständige betreuten und in Beschäftigung vermittelten. Sie hatten nach den damaligen Erkenntnissen in fast zwei Drittel der Fälle nicht geprüft, ob die selbstständige Tätigkeit eine realistische Perspektive bot, die Hilfebedürftigkeit absehbar zu überwinden. Sie nahmen es hin, wenn Selbstständige mehr als vier Jahre durchgehend Leistungen bezogen.

Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, das SGB II so zu konkretisieren, dass ein unangemessen langer Leistungsbezug vermieden wird. In der Folge forderte der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) stärkere Vermittlungsbemühungen der Jobcenter. Das BMAS und die zuständigen Landesbehörden sollten hierfür ihre Aufsicht über die Bundesagentur bzw. die zugelassenen kommunalen Träger nutzen. Das BMAS berichtete daraufhin, es habe die Betreuung Selbstständiger in der zuständigen Bund-Länder-Arbeitsgruppe thematisiert. Die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur seien überarbeitet worden und es gebe ein verbessertes Schulungsangebot.

Jobcentern gelingt es weiterhin nicht, Selbstständige angemessen zu betreuen und den Bürgergeld-Dauerbezug Selbstständiger zu beenden

Der Bundesrechnungshof prüfte zwischen November 2023 und Januar 2024 erneut, wie die Jobcenter Selbstständige betreuen. Er untersuchte dafür bei acht Jobcentern Fälle von Selbstständigen im Bürgergeldbezug. Dabei stellte er fest:

→ **Prüfung der Jobcenter, ob Selbstständigkeit die Hilfebedürftigkeit überwinden kann:**

Ob die Selbstständigen den Bürgergeldbezug mit den Einnahmen aus der selbstständigen Tätigkeit künftig überwinden können, hatten die Jobcenter in 82 % der untersuchten Fälle nicht geprüft (Jobcenter gE 77 %, Jobcenter zkT 90 %). Hatten Prüfungen stattgefunden, so lagen sie zum Teil mehr als drei Jahre zurück. Grundlage waren 268 Fälle, in denen der Bürgergeldbezug nicht auf die vorübergehende Wirkung der Covid-19-Pandemie zurückzuführen war.

→ **Beratung der Jobcenter:**

In 269 zum Untersuchungszeitpunkt laufenden Fällen hätten die Jobcenter die Selbstständigen beraten müssen. In 18 % der Fälle kamen sie dieser Pflicht nicht nach (Jobcenter gE 4 %, Jobcenter zkT 41 %). So konnten sie auch nicht erkennen, ob für eine erfolgreiche Selbstständigkeit eine Unterstützung notwendig gewesen wäre.

→ **Bürgergeld-Dauerbezug:**

In mehr als einem Drittel der Fälle (37 %) bezogen die Selbstständigen dauerhaft Bürgergeld. Das heißt, sie waren seit mindestens fünf Jahren selbstständig tätig und erhielten dabei laufend Leistungen nach dem SGB II. Grundlage hierfür war die Auswertung aller in die Prüfung einbezogenen 313 Fälle.

7.2 Würdigung

Der Leistungsanspruch von Selbstständigen, die vorübergehend hilfebedürftig sind, entspricht den Grundsätzen des SGB II. Ihm liegt aber die Erwartung zugrunde, dass ihnen absehbar die Rückkehr zu einer existenzsichernden Grundlage gelingt. Das Bürgergeld ist nicht als langfristiger Einkommenszuschuss gedacht. Jobcenter müssen daher Selbstständige entweder gezielt fördern oder sie verstärkt in eine abhängige Beschäftigung vermitteln.

Auch nachdem der Bundesrechnungshof im Jahr 2017 über Mängel bei der Betreuung Selbstständiger berichtete, betreuen die Jobcenter sie weiterhin unzureichend. Die vom BMAS seit der Bemerkung des Bundesrechnungshofes eingeleiteten Maßnahmen hatten nicht den gewünschten Erfolg. Die vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte Einflussnahme der Landesbehörden auf die Jobcenter zkT ist unterblieben. Die Jobcenter haben nicht – wie gefordert – Selbstständige mit längerem Leistungsbezug verstärkt in die Vermittlungsbemühungen einbezogen.

Die Jobcenter müssen künftig konsequenter prüfen, ob die Selbstständigkeit den Bürgergeldbezug absehbar beenden kann. Dies ist erforderlich für die Entscheidung, entweder die Selbstständigkeit zu fördern oder die Personen in eine abhängige Beschäftigung zu vermitteln. Die Jobcenter müssen die Selbstständigen außerdem aktiv

betreuen und regelmäßig zur Perspektive der Selbstständigkeit beraten. Denn fehlende Beratung birgt das Risiko, dass der Bürgergeldbezug andauert.

Eine gesetzliche Verpflichtung, die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit zu prüfen, ist bislang nur als Voraussetzung für Eingliederungsleistungen vorgesehen. Für die Entscheidung, ob in eine abhängige Beschäftigung vermittelt werden soll, ist die Tragfähigkeit bisher nicht gesetzlich verbindlich zu prüfen. Hinweise hierzu enthalten zwar die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur. Für die 104 Jobcenter zKT, also für jedes vierte Jobcenter, gelten sie allerdings nicht. Dort bestehen teilweise keine Regelungen zum Umgang mit Selbstständigen.

Um durchgreifende Verbesserungen zu erreichen, hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, das SGB II zu konkretisieren. Es muss sichergestellt sein, dass alle Jobcenter die notwendigen Prüfungen systematisch durchführen. Die gesetzliche Regelung wäre auch für Jobcenter zKT verpflichtend. Die Konkretisierung sollte verbindliche Prüfungen vorsehen, ob die Selbstständigkeit tragfähig ist. Sie sollte auch klarstellen, wann die Prüfungen durchzuführen und in welchen Abständen gegebenenfalls zu wiederholen sind. Zudem sollte sie den Zeitraum begrenzen, in dem Jobcenter bei einer nicht existenzsichernden Selbstständigkeit von Vermittlungsbemühungen absehen.

7.3 Stellungnahme

Das BMAS hat zunächst auf die für alle Jobcenter geltende gesetzliche Regelung hingewiesen, wonach eine Beendigung der Selbstständigkeit zumutbar sein könne. Selbstständige würden in die Vermittlungsarbeit einbezogen.

Darüber hinaus stelle die Bundesagentur den Jobcentern gE umfassende Regelungen zur Beratung und Betreuung Selbstständiger bereit. Sie prüfe derzeit einen Ergänzungsbedarf. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Beratung Selbstständiger durch die Jobcenter gE (fehlende Beratung in 4 % der Fälle) zeigten dem BMAS, dass es dort eine hohe Beratungsaktivität gebe.

Einer Forderung, die Selbstständigkeit zeitlich zu begrenzen und die Unterstützung einzustellen, könnten das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum sowie das Grundrecht der freien Berufswahl entgegenstehen. Bislang übten die Jobcenter bei Einzel- und Härtefällen Ermessen aus. Dabei sei insbesondere der familiäre Kontext zu berücksichtigen. Eine gesetzliche Regelung, die dies ignoriere, bedürfe daher einer verfassungsrechtlichen Prüfung im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz und den Schutz der Familie.

Das BMAS hat schließlich ausgeführt, die Aufsicht und Weisungskompetenz über die Jobcenter zKT obliege den Ländern. Nur diese könnten die Jobcenter zKT über die

Fachlichen Weisungen der Bundesagentur informieren und deren Umsetzung empfehlen. Ein Eingriff in die Aufsichtshoheit der Länder sei verfassungsrechtlich nicht möglich.

7.4 Abschließende Würdigung

Trotz der erneuten Feststellungen des Bundesrechnungshofes sieht das BMAS kaum Handlungsbedarf. Es verengt seinen Blick darauf, dass die Jobcenter gE eine hohe Beratungsaktivität mit Selbstständigen aufweisen. Dabei blendet es allerdings aus,

- dass auch die Jobcenter gE die Tragfähigkeit der Selbstständigkeit mehrheitlich nicht prüften;
- dass die Jobcenter zKT sowohl bei der Prüfung der Tragfähigkeit als auch bei der Beratung Selbstständiger deutlich weniger aktiv waren;
- dass im Ergebnis viele Selbstständige dauerhaft Bürgergeld beziehen.

Erfolgversprechende Maßnahmen, die die Mängel dauerhaft und in allen Jobcentern beheben, stellt das BMAS nicht in Aussicht. Es weist die Verantwortung, die festgestellten Mängel abzustellen, der Bundesagentur und den Ländern zu. Zwar erwähnt es mögliche Ergänzungen der Fachlichen Weisungen. Deren Inhalte und Zielrichtungen nennt es allerdings nicht. Die Überarbeitung der Fachlichen Weisungen nach der letzten Bemerkung des Bundesrechnungshofes hatte im Übrigen nicht zu einer besseren Betreuung von Selbstständigen geführt. Zudem ändern weitere Ergänzungen der Fachlichen Weisungen nichts daran, dass die Arbeit der Jobcenter zKT hiervon unabhängig ist. Gerade dort sind die Fehlerquoten hoch.

Die Gründe, aus denen das BMAS konkretisierte gesetzliche Regelungen im SGB II ablehnt, überzeugen nicht. Dies gilt auch für den Hinweis auf mögliche verfassungsrechtliche Einwände gegen die vorgeschlagenen Änderungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verletzt es nämlich nicht die Grundrechte, wenn die Grundversicherung nur nachrangig gewährt wird. Daher kann verlangt werden, dass die Menschen an der Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit aktiv mitwirken. 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.

Weder fordert der Bundesrechnungshof, die Unterstützungsleistung nach Ablauf eines festgelegten Zeitraums zu beenden, noch fordert er, Ermessensentscheidungen in Einzel- und Härtefällen zu unterlassen. Sein Ziel ist vielmehr, dass 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.

Fast 65 000 Selbstständige im Bürgergeldbezug sind eine erhebliche Zahl. Die Jobcenter müssen aktiver werden, um den dauerhaften Bezug von Bürgergeld zu vermeiden. Dafür müssen sie die Grundsätze des Forderns und Förderns gleichermaßen beachten und der tatsächlichen Situation der Selbstständigen angemessene Aufmerksamkeit widmen. Sie müssen sowohl ihre Förderentscheidungen als auch ihre Entscheidungen für einen ggf. erforderlichen Wechsel in eine abhängige Beschäftigung systematisch und zeitnah treffen. Wirksam hierzu beitragen kann eine Konkretisierung der Regelungen im SGB II, die insbesondere Folgendes vorsehen sollte:

- 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.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem BMAS, die Konkretisierung der gesetzlichen Regelungen bei der nächsten Gesetzesinitiative zur Änderung des SGB II zu berücksichtigen.