



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

zur Umsetzung des § 10 SGB II „Zumutbarkeit“ durch
Fachliche Weisungen der Bundesagentur für Arbeit

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

Gz.: VI 3 - 0000965

7. Februar 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Einleitung	6
2	Geänderte Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II	7
3	Erläuterungen des BMAS zu den Änderungen der Fachlichen Weisungen	10
4	Prüfungserkenntnisse und gerichtliche Entscheidungen	12
5	Würdigung	14
6	Stellungnahmen	18
7	Abschließende Bewertung	20

Abkürzungsverzeichnis

B

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

S

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

V

VerBIS *Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem*

0 Zusammenfassung

Das Zweite Buch Sozialgesetzbuch – Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) enthält den Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II). Danach sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit zu nutzen. Zur Beschaffung ihres Lebensunterhalts hat die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person ihre Arbeitskraft einzusetzen. Ergänzend dazu hat der Gesetzgeber in § 10 SGB II die „Zumutbarkeit“ geregelt. Danach ist einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person jede Arbeit zumutbar, sofern nicht besondere Gründe zu einer Unzumutbarkeit führen. Diese sind in § 10 Absatz 1 SGB II geregelt. Der Gesetzgeber hat daneben Gründe normiert, die allein nicht zu einer Unzumutbarkeit führen (§ 10 Absatz 2 SGB II). Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II erlassen. Diese sind für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung verbindlich, für zugelassene kommunale Träger hingegen nicht. Der Bundesrechnungshof hat die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II untersucht. Mit dem vorliegenden beratenden Bericht informiert er das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) über Defizite, aus denen er Hinweise und Empfehlungen ableitet. Die Stellungnahmen des BMAS sind in dieser abschließenden Berichtsfassung berücksichtigt.

- 0.1 In Abstimmung mit dem BMAS hatte die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen für die gemeinsamen Einrichtungen zu § 10 SGB II im Jahr 2021 geändert. Während vorher die Jobcenter prüfen mussten, ob den Leistungsberechtigten eine doppelte Haushaltsführung bzw. ein Umzug zuzumuten war, sieht die geänderte Fassung „Freiwilligkeit“ der Leistungsberechtigten für eine Arbeitsaufnahme mit notwendiger doppelter Haushaltsführung bzw. Umzug vor. (Textziffer 2)

Nach Auffassung des BMAS stehe trotz der Änderung der Fachlichen Weisungen eine Arbeitsaufnahme nicht im Belieben der Leistungsberechtigten. Konkrete Maßnahmen, die in das persönliche Leben der Betroffenen, z. B. durch einen Wechsel des Wohnorts, eingreifen, hält es aber nur nach Prüfung sämtlicher Umstände im Einzelfall für gerechtfertigt. (Textziffer 3)

- 0.2 Zahlreiche Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Jobcenter im elektronischen Stellengesuch die automatische Vorbelegung in Höhe von 50 km ohne nachvollziehbaren Grund reduzierten, z. B. bis auf 5 km. Dies hat der Bundesrechnungshof als nicht akzeptabel kritisiert. Soll die Entfernung verkürzt werden, bedarf die Ermessensentscheidung einer gesetzeskonformen Begründung und muss zweckmäßig dokumentiert sein. (Textziffer 4)

- 0.3 Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist weiterhin unklar geblieben, warum im versicherungsfinanzierten Rechtskreis SGB III ein Umzug zumutbar und gesetzlich geregelt ist, nicht aber im steuerfinanzierten Rechtskreis SGB II. Der Bundesrechnungshof empfiehlt nach wie vor, eindeutige Regelungen zu schaffen, die dem Grundsatz des Forderns angemessen Rechnung tragen und unmittelbar für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung und zugelassener kommunaler Trägerschaft gleichermaßen

verbindlich sind. Die Anforderungen und Erwartungen, die an Personen aus dem Rechtskreis SGB III gestellt werden, sollten dabei berücksichtigt werden. (Textziffer 5)

- 0.4 Das BMAS hat die Änderung der Fachlichen Weisungen als gerechtfertigt angesehen. Die Beratungsarbeit schließe auch überregionale Vermittlungen mit ein. Diese seien nicht von vornherein unzumutbar. Eine dem § 140 SGB III vergleichbare Regelung fehle im SGB II. Die Regelung des § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II sei keine dem § 140 SGB III vergleichbare Rechtsgrundlage, sondern lediglich eine Negativ-Abgrenzung in Fällen des Tages-Pendel-Bereichs. Aus Sicht des BMAS bestehe im Rechtskreis SGB II für eine dem § 140 SGB III vergleichbare Vorschrift kein Bedarf. (Textziffer 6)
- 0.5 Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der im SGB II verankerte Grundsatz des Forderns auch in der Praxis umgesetzt werden muss und nicht durch das Prinzip der Freiwilligkeit überlagert werden darf. Hierauf deutet aber die Änderung der Fachlichen Weisung hin. Auch nach den Stellungnahmen bleibt unklar, welchen konkreten Stellenwert das BMAS und die Bundesagentur diesen beiden Grundsätzen in der aktuellen Weisungslage zuweisen. Die Bundesregierung hat auch die Chance nicht genutzt, mit dem Bürgergeld klare Regelungen zu schaffen, welche eigenen Bemühungen von den leistungsberechtigten Personen gefordert werden können und inwieweit diese zumutbar sind. Der Bundesrechnungshof rät deshalb dringend dazu, die Formulierungen der Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II zu überarbeiten, um den weiterhin im SGB II gültigen Grundsatz des Forderns angemessen zu berücksichtigen. Weiterhin regt er an, die Vorbehalte gegenüber einer gesetzlichen Klarstellung von § 10 SGB II zu überdenken und die Vorschrift in Anlehnung an § 140 SGB III zu überarbeiten. (Textziffer 7)

1 Einleitung

Nach dem Grundsatz des Forderns sind die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit zu nutzen (§ 2 Absatz 1 SGB II). Der Gesetzgeber verlangt von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, sich zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit umzuorientieren und alle Möglichkeiten zu nutzen, den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Zur Beschaffung ihres Lebensunterhalts hat die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person ihre Arbeitskraft einzusetzen (§ 2 Absatz 2 SGB II).

Der Gesetzgeber hat in § 10 Absatz 1 SGB II die Zumutbarkeit geregelt. Er hat darin festgelegt, dass einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person jede Arbeit zumutbar ist, sofern nicht besondere Gründe zur Unzumutbarkeit führen¹. Auch muss sie grundsätzlich an jeder zumutbaren Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit² teilnehmen.

Das Bundesverfassungsgericht³ geht davon aus, dass „nach § 10 SGB II von einem Erwerbslosen grundsätzlich eine Arbeitssuche im gesamten Bundesgebiet verlangt wird“.

Familiengerichte entbindet dies jedoch nicht von der Pflicht zu prüfen⁴, ob einem unterhaltsverpflichteten Elternteil eine bundesweite Arbeitsaufnahme unter Berücksichtigung seiner persönlichen Bindungen, insbesondere seines Umgangsrechts mit seinen Kindern⁵, sowie der Kosten der Ausübung dieses Umgangsrechts und der Umzugskosten, zumutbar ist.⁶

Für den Rechtskreis SGB III konkretisiert § 140 SGB III, dass u. a. Umzüge zur Aufnahme einer Beschäftigung zumutbar sind. Wenn nicht zu erwarten ist, dass die arbeitslose Person innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit eine Beschäftigung innerhalb des zumutbaren Pendelbereichs aufnehmen wird, ist ihr ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs zumutbar⁷. Nach § 140 Absatz 4 Satz 5 SGB III sind ab dem vierten Monat der Arbeitslosigkeit Umzüge zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des zumutbaren Pendelbereichs in der Regel zumutbar.⁸ Demgegenüber enthält das SGB II keine gesonderten ausdrücklichen Regelungen zu Umzügen.

Der Gesetzgeber führt in § 10 Absatz 1 Nummern 1 bis 5 SGB II Unzumutbarkeitsgründe an, beispielsweise, dass jemand körperlich, geistig oder seelisch zu einer bestimmten Arbeit

¹ Unter Arbeit ist in diesem Zusammenhang jede im Rahmen des SGB II verlangte Aufwendung von Arbeitskraft zu verstehen.

² Vgl. § 10 Absatz 3 SGB II.

³ BVerfG, Beschluss vom 29. Dezember 2005, – 1 BvR 2076/03 –, Rn. 14.

⁴ Jedenfalls im Hauptsacheverfahren.

⁵ Im Beschlussverfahren lebten die zwei minderjährigen Kinder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bei der Kindesmutter und wurden von dieser betreut.

⁶ BVerfG, a. a. O.

⁷ Vgl. § 140 Absatz 4 Satz 5 SGB III.

⁸ Es sei denn, dem Umzug steht ein wichtiger Grund, z. B. aus familiären Bindungen, entgegen.

nicht in der Lage ist⁹. § 10 SGB II Absatz 2 enthält Gründe, die allein nicht zur Unzumutbarkeit führen. Eine Arbeit ist beispielsweise nicht allein deshalb unzumutbar, weil der Beschäftigungsort vom Wohnort der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort¹⁰.

Die Bundesagentur hat für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung Fachliche Weisungen zur Zumutbarkeit gemäß § 10 SGB II herausgegeben. Diese Fachlichen Weisungen sind ausschließlich für die gemeinsamen Einrichtungen verbindlich. Für die zugelassenen kommunalen Träger gelten sie nicht.¹¹

Fachliche Weisungen sind gegenüber dem Gesetz nachrangig. Die Fachlichen Weisungen zur Zumutbarkeit aus März 2017 hat die Bundesagentur mit Weisung vom 3. Juli 2021 geändert.¹² Der Bundesrechnungshof hat die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II daraufhin untersucht, wie sie zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Zumutbarkeit beitragen. Mit dem vorliegenden beratenden Bericht informiert er das BMAS und leitet Hinweise und Empfehlungen ab. Er regt dringend an, klare Regelungen zu schaffen, die für alle Jobcenter unabhängig von der Rechtsform gelten.

Den Entwurf des Berichtes hat das BMAS zur Stellungnahme erhalten. Dazu hat das BMAS zwei Stellungnahmen abgegeben (im Oktober 2022 und ergänzend im Januar 2023). Die Stellungnahmen und die nach der Einführung des Bürgergeldes eingetretenen Anpassungen der Rechtslage sind im Bericht berücksichtigt.

2 Geänderte Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II

Die Bundesagentur hatte in Abstimmung mit dem BMAS die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II „Zumutbarkeit“ mit Stand Juli 2021 überarbeitet.¹³ Sie hatte dazu erläutert, dass sie die Fachlichen Weisungen „aktualisiert und an die neue Rechtslage angepasst“ hat.

Diese geänderte Fassung der Fachlichen Weisungen sieht „Freiwilligkeit“ der leistungsberechtigten Personen für eine Arbeitsaufnahme mit doppelter Haushaltsführung bzw. Umzug vor.

⁹ § 10 Absatz 1 Nummer 1 SGB II.

¹⁰ § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II.

¹¹ Die gemeinsamen Einrichtungen bestehen aus der Bundesagentur und einem kommunalen Träger (zum Beispiel einer Stadt). Daneben haben die Jobcenter mit zugelassenen kommunalen Trägern die alleinige Verantwortung für die Grundsicherung von Arbeitsuchenden.

¹² Mit Stand 1/2023 hat die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II erneut überarbeitet. Die Änderungen der Fachlichen Weisungen zwischen den Fassungen von Juli 2021 und Januar 2023 sind nur redaktioneller Art.

¹³ Mit Stand 1/2023 hat die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II erneut überarbeitet. Die Änderungen der Fachlichen Weisungen zwischen den Fassungen von Juli 2021 und Januar 2023 sind nur redaktioneller Art.

Nach eigenen Angaben war aufgrund von Änderungen in der Rechtsprechung und Gesetzgebung die Anpassung im Rahmen der Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II notwendig.

Die Bundesagentur führt dazu in ihrer Weisung aus:

Um den gesetzlichen Anforderungen zu entsprechen, bundesweit gleichwertig hohe Qualität und Rechtmäßigkeit der Leistungserbringung der gemeinsamen Einrichtungen sicherzustellen, wird mit der Veröffentlichung der Fachlichen Weisungen die Verfahrensweise in Bezug auf die genannten Neuregelungen verbindlich geregelt.

Wesentliche Änderungen zu den Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II sind:

- (...)
- *Regelungen zur doppelten Haushaltsführung/Umzug neu gefasst.*
- (...).

In der Fassung vom 1. Juli 2021 wurde unter anderem die Textziffer „3.3 Entfernter Beschäftigungsort“ geändert; insbesondere die Vorgaben zur doppelten Haushaltsführung bzw. Umzügen wurden neu ausgerichtet: Während vorher die Jobcenter prüfen mussten, ob den Leistungsberechtigten eine doppelte Haushaltsführung/ein Umzug **zuzumuten** ist, soll nun „**Freiwilligkeit**“ der leistungsberechtigten Personen für eine doppelte Haushaltsführung/einen Umzug erforderlich sein. Es soll sich dabei um eine „freie Lebensentscheidung“ der Leistungsberechtigten handeln. In diesem Bereich haben sich die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II zwischen der überarbeiteten und der vorherigen Version an einigen Stellen inhaltlich wesentlich geändert.

Tabelle 1

Gegenüberstellung der neuen und der vorherigen Version der Fachlichen Weisungen

Neue Version (Stand: 7/2021)	Vorherige Version (Stand: 3/2017)
3.3 Entfernter Beschäftigungsort Entfernung Beschäftigungsort¹⁴ (1) Eine größere Entfernung zwischen neuem Beschäftigungsort und Wohnort als einem früheren Arbeits- oder Ausbildungsort macht eine Arbeitsaufnahme nicht allein deshalb unzumutbar (§ 10 Absatz 2 Nr. 3): Dies gilt z. B. bei: - einer Arbeitsaufnahme, die eine längere Pendelstrecke erfordert bzw. freiwillig vorübergehend eine doppelte Haushaltsführung bzw. einen Umzug erforderlich macht, - dem Vorliegen einer Änderungskündigung mit dem Ziel des Einsatzes an einem anderen Arbeitsort. 3.3 Entfernter Beschäftigungsort Doppelte Haushaltsführung, Umzug¹⁶ (2) (...) (3) (...) (4) Ist tägliches Pendeln aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, ist zu prüfen, ob für erwerbsfähige Leistungsberechtigte freiwillig eine doppelte Haushaltsführung/ein Umzug sinnvoll ist und eine dahingehende Beratung erfolgen kann. Das Gesetz sieht in § 10 Absatz. 2 Nr. 3 die Zumutbarkeit einer längeren Pendelstrecke zum Arbeitsort vor. Dabei wird gesetzlich eine früher kürzere Pendelstrecke zur Arbeit oder Ausbildung als Bezugspunkt genannt. Das Gesetz erlaubt kein allgemeines Umzugsverlangen durch das Jobcenter. Ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung an einem anderen Ort als dem Wohnort ist daher stets eine freie Lebensentscheidung der leistungsberechtigten Person. Dahingehend kann somit nicht verbunden mit Leistungsminderungen eine Verpflichtung durch das Jobcenter ausgesprochen werden. Gleichwohl sollte bei Vorliegen von Arbeitsangeboten, die einen Umzug erforderlich machen würden, Beratung zu den Vorteilen und Unterstützungsmöglichkeiten angeboten werden.	3.3 Entfernter Beschäftigungsort Entfernung Beschäftigungsort¹⁵ (1) Eine weitere Entfernung des neuen Beschäftigungsortes vom Wohnort als ein früherer Beschäftigungsort, macht eine Arbeitsaufnahme nicht unzumutbar (§ 10 Absatz 2 Nr. 3): Dies gilt z. B. bei: einer Arbeitsaufnahme, die eine doppelte Haushaltsführung bzw. einen Umzug erforderlich macht, dem Vorliegen einer Änderungskündigung mit dem Ziel des Einsatzes an einem anderen Arbeitsort. 3.3 Entfernter Beschäftigungsort Pendelzeiten/Wahl des Fortbewegungsmittels¹⁷ (2) (...) (3) (...) (4) Ist tägliches Pendeln aus wirtschaftlichen Gründen unzumutbar, ist zu prüfen, ob den Leistungsberechtigten eine doppelte Haushaltsführung/ein Umzug zuzumuten ist.

Quelle: Bundesagentur, Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II.

¹⁴ Vgl. Bundesagentur, Fachliche Weisungen § 10 SGB II, Stand: Juli 2021, Rn. 10.36.

¹⁵ Vgl. Bundesagentur, Fachliche Weisungen § 10 SGB II, Stand: März 2017, Rn. 10.33.

¹⁶ Vgl. Bundesagentur, Fachliche Weisungen § 10 SGB II, Stand: Juli 2021, Rn. 10.38.

¹⁷ Vgl. Bundesagentur, Fachliche Weisungen § 10 SGB II, Stand: März 2017, Rn. 10.34.

3 Erläuterungen des BMAS zu den Änderungen der Fachlichen Weisungen

3.1 Gründe für die Änderungen beim „entfernten Beschäftigungsort“

Das BMAS hat auf Nachfrage des Bundesrechnungshofes die Änderung der Fachlichen Weisungen (Textziffer „Entfernter Beschäftigungsort“) damit begründet, dass diese einvernehmlich von BMAS und Bundesagentur erarbeitet worden seien und klarstellenden Charakter hätten.

§ 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II regelt unmittelbar keinen Umzug. Die gesetzliche Grundlage stelle vielmehr klar, dass Beratung und Vermittlung auch außerhalb des bisherigen Pendelbereichs zulässig seien. Mit der Aktualisierung der Fachlichen Weisungen sei dieser Punkt klarer formuliert worden. Diese Klarstellung der Fachlichen Weisung sei im Konsultationsverfahren mit den 16 Bundesländern und den kommunalen Spitzenverbänden ohne jede Änderung zugestimmt worden.

Zu bedenken sei in jedem Fall: Eine Arbeitsaufnahme, die erst durch einen „erzwungenen“ Umzug ermöglicht und nicht eigenmotiviert erfolgt, würde wenig erfolgversprechend sein und nicht zu einer nachhaltigen Überwindung der Hilfebedürftigkeit führen. Es sei aber weiterhin unproblematisch möglich, in Fällen, in denen ein Umzug oder eine doppelte Haushaltsführung fachlich sinnvoll erscheine (z. B. alleinstehender, gut qualifizierter Uni-Absolvent ggf. ohne feste persönliche Ortsbindung oder auch bei einer grundsätzlich ortsflexiblen Familie), Leistungsberechtigte dahingehend zu beraten, die Chancen eines Umzuges sowie die dabei möglichen Unterstützungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

3.2 „Freiwilligkeit“ für eine Arbeitsaufnahme mit doppelter Haushaltsführung bzw. Umzug

Das BMAS hat ausgeführt, dass einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person grundsätzlich jede Arbeit zumutbar sei. § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II erwähne in diesem Zusammenhang aber weder einen Umzug noch eine doppelte Haushaltsführung. Hier gehe es nur um eine weitere Entfernung des Beschäftigungsortes vom Wohnort (somit: Pendelzeiten) unter zusätzlicher Hinzuziehung des Vergleichsmaßstabes früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsorte im gesetzlichen Tatbestand.

Die Arbeitsvermittlung der Jobcenter hat aus Sicht des BMAS neben dem lokalen selbstverständlich auch den überregionalen Arbeitsmarkt im jeweiligen Bundesland, den

Arbeitsmarkt bundesweit und im Rahmen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit in EU¹⁸ und EWR¹⁹ auch europaweit im Blick und ziele darauf ab, hier individuell beste und jeweils nachhaltige Lösungen zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit zu unterstützen. Eine Beratung solle dahingehend auch weiterhin erfolgen.

Jobcenter seien jedoch teilweise bzw. vollständig kommunal geführte Verwaltungen, die einen regionalen Blick auf ihre Bevölkerung haben (müssen). Der demografische Wandel solle bei allen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Einen Wegzug der eigenen Bevölkerung, ggf. insbesondere aus strukturschwachen Gebieten gesetzlich zu befördern, erscheine auch daher als wenig zweckmäßig und im Sinne der Nachhaltigkeit und der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet nicht sinnvoll. Wie alle Menschen seien auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte Bestandteil einer sozialen Infrastruktur. Sie seien regelmäßig wie andere Bürgerinnen und Bürger auch Mitglieder in Vereinen, Gemeindegruppen, Parteien, Gewerkschaften und gesellschaftlich ehrenamtlich engagiert und dementsprechend lokal in ihrer Heimat verwurzelt. Ein Umzug könne dazu führen, dass die Familie ihr soziales Umfeld verliere. Dies könne sich negativ, z. B. auch auf weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft wie etwa Kinder auswirken. Bedarfsgemeinschaften im SGB II seien zunächst einmal auch Familien und würden dementsprechend auch den Schutz aus Artikel 6 Grundgesetz genießen. Feste soziale Strukturen und Zusammenarbeit auf Augenhöhe seien insbesondere im SGB II Bereich für nachhaltige Integrationsstrategien und eine langfristige Beendigung der Hilfebedürftigkeit wichtig. Demnach müssten immer alle Umstände des Einzelfalls geprüft werden und ließen sich nicht pauschal mit einer Verpflichtung regeln. Insbesondere, wenn es sich um Eingriffe in das persönliche Leben wie einen erzwungenen Wechsel des Wohnortes handele. Diese Aspekte seien nicht zuletzt über die Unzumutbarkeitsgründe des § 10 Absatz 1 SGB II zu beachten.

Das BMAS vertritt des Weiteren die Auffassung, dass trotz der Änderung der Fachlichen Weisungen eine Arbeitsaufnahme nicht ins Belieben der Leistungsberechtigten gestellt werde. § 10 SGB II werde jedoch in Bezug auf etwaige Umzugsverlangen „in verhältnismäßigen, verfassungskonformen Rahmen umgesetzt“.

Zudem weist das BMAS darauf hin, dass die Änderung der Fachlichen Weisungen klarstellenden Charakter habe. Sie habe damit keine unmittelbare Auswirkung auf die Ausrichtung künftiger gesetzlicher Regelungen. Wie im Koalitionsvertrag festgehalten, werde auch in Zukunft von Mitwirkungspflichten auszugehen sein.

¹⁸ EU = Europäische Union.

¹⁹ EWR = Europäischer Wirtschaftsraum.

3.3 Zumutbarkeit für Umzüge im Rechtskreis SGB III grundsätzlich ab vierten Monat der Arbeitslosigkeit

Das BMAS hat mitgeteilt, im Unterschied zum SGB III sei im SGB II bzgl. einer Umzugsverpflichtung nicht nur die jeweilige arbeitslose Person betroffen, die eine neue Tätigkeit an einem anderen Ort aufnehme, sondern alle mit ihr in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Menschen. Darauf nehme insbesondere die einleitende Vorschrift des § 2 Absatz 2 SGB II Bezug („...und die mit in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen...“). Hierbei gehe es nicht um die Frage einer beruflichen oder örtlichen Umorientierung, sondern vielmehr um die Nutzung aller Möglichkeiten im gesetzlichen Rahmen, unter Berücksichtigung des Einzelfalls aller Interessen und Erforderlichkeiten der Bedarfsgemeinschaft. Da § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II – gerade anders als § 140 Absatz 4 SGB III – nicht die Frage eines Umzuges, sondern lediglich die Frage von Pendelzeiten regelt, könne nicht von einer planwidrigen Regelungslücke ausgegangen werden.

Weshalb das steuerfinanzierte SGB II das Thema „Umzug“ nicht behandelt, ließ das BMAS unbeantwortet. Auch hat es nicht näher dargelegt, weshalb im Bereich der Arbeitslosenversicherung (SGB III) eine Tätigkeit an einem anderen Ort bzw. ein Umzug nur die jeweilige arbeitslose Person und nicht auch deren Familie bzw. soziale Kontakte betreffen soll.

4 Prüfungserkenntnisse und gerichtliche Entscheidungen

4.1 Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Im elektronischen Stellengesuch der IT-Fachanwendung VerBIS wird als erster Ausübungsort der Stelle automatisch der Wohnort eingetragen. Die Umkreissuche ist automatisch mit einer Entfernung von 50 km um den Wohnort voreingestellt. Änderungen an der Voreinstellung der Umkreissuche setzen eine bewusste Entscheidung der Integrationsfachkraft unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls voraus. Diese Ermessensentscheidung müssen die Integrationsfachkräfte dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof hat in verschiedenen Prüfungen²⁰ festgestellt, dass in den gemeinsamen Einrichtungen die Umkreissuche für eine Stelle nur in Ausnahmefällen auf über 50 km bei den jeweiligen Leistungsberechtigten im IT-System eingestellt war. Häufig hat er vorgefunden, dass die Umkreissuche sogar auf unter 50 km begrenzt war.

²⁰ Z. B. VI 3 - 2019 - 0871 und VI 3 - 2020 - 0551.

Das Vorgehen der Integrationsfachkräfte, die Umkreissuche auf unter 50 km zu begrenzen, war weder nachvollziehbar noch begründet. Die geringste Entfernung, die der Bundesrechnungshof für eine Stellensuche festgestellt hat, lag bei 5 km.

Abbildung 1:

Beispiel eines Stellengesuchs mit „Ausübungsort“ Berlin und verringerter Umkreissuche

Ausübungsorte der Stelle (maximal 6)

Eine kilometergenaue Umkreissuche ist nur für angegebene Orte in Deutschland möglich. Anderenfalls erfolgt die Suche innerhalb angegebener Regionen oder Länder.

Ausübungsorte	Umkreis (maximal 200 km)	Aktionen
12043 Berlin	5	

Die erfassten Ausübungsorte und deren Umkreise werden **nicht** berücksichtigt, wenn Sie „landesweit“, „europaweit (EU)“ oder „weltweit“ nach Stellenangeboten suchen.

Nicht im Umkreis suchen sondern
Nach Umkreis

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Erhebungen

Der Bundesrechnungshof hat es als unverständlich und nicht akzeptabel angesehen, dass in einer Vielzahl der Fälle die Umkreissuche derart niedrig begrenzt war, ohne dass es dafür dokumentierte Begründungen gab. Er hat dies weder im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen des SGB II gesehen noch mit den konkreten Vorgaben des § 10 SGB II. Bei der Umkreissuche mit weniger als 50 km (z. B. 5 km) ist fraglich, ob diese Leistungsberechtigten überhaupt von Arbeitgebern nachgefragt werden könnten oder ob sie damit bereits immer aus dem „Matching“ herausfallen. Dazu kommt die Frage, inwieweit sich Arbeitgeber überhaupt für Leistungsberechtigte interessieren, die ausweislich der Erfassung im IT-System nicht „beweglich“ sind. Des Weiteren gilt es zu bedenken, dass sich der Arbeitgeber-Service des Jobcenters, der in der Regel die Leistungsberechtigten nicht persönlich kennt, auch nur an die Eintragungen in den IT-Systemen halten wird. In Ausnahmefällen ist eine eingegrenzte Umkreissuche denkbar. Diese Entscheidung müsste dann aber dokumentiert begründet sein und regelmäßig auf Aktualität von den Integrationsfachkräften geprüft werden. Hier hat der Bundesrechnungshof auf bestehenden Handlungsbedarf hingewiesen.

Das BMAS und die Bundesagentur haben den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zur Umkreissuche zugestimmt. Sie stimmen auch darin überein, dass eine andere Entfernung als die von der Bundesagentur vorgelegte 50 km-Suche bewusst eingetragen werden muss und somit eine Entscheidung der jeweiligen Integrationsfachkraft unter Berücksichtigung des Einzelfalls voraussetzt. Soll die Entfernung insbesondere verkürzt werden, bedarf die Ermessensentscheidung einer gesetzeskonformen Begründung und muss zweckmäßig dokumentiert sein.

4.2 Gerichtliche Entscheidungen

Die Themen „Fordern“ und „Zumutbarkeit“ sind immer wieder Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen. Gerichte mussten sich beispielsweise damit befassen, was und in welchem Umfang von Leistungsberechtigten gefordert werden kann und was ihnen zumutbar ist.

Das Bundesverfassungsgericht²¹ geht davon aus, dass *„nach § 10 SGB II von einem Erwerbslosen grundsätzlich eine Arbeitssuche im gesamten Bundesgebiet verlangt wird“*.

Familiengerichte entbindet dies jedoch nicht von der Pflicht zu prüfen²², ob einem unterhaltsverpflichteten Elternteil eine bundesweite Arbeitsaufnahme unter Berücksichtigung seiner persönlichen Bindungen, insbesondere seines Umgangsrechts mit seinen Kindern, sowie der Kosten der Ausübung dieses Umgangsrechts und der Umzugskosten, zumutbar ist.²³

Weitere Gerichte haben bezogen auf den jeweiligen Einzelfall eine größere räumliche Mobilität bzw. einen Wohnortwechsel als grundsätzlich zumutbar angesehen.²⁴

5 Würdigung

Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II und der Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II)

Nach aktueller Rechtslage gilt im Rechtskreis SGB II der Grundsatz des Forderns (§ 2 SGB II). Danach müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte **und** die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen **alle Möglichkeiten** zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Sie müssen alle Möglichkeiten nutzen, ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten. Die betonte „Freiwilligkeit“ in den geänderten Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II (Stand: Juli 2021, „Entfernter Beschäftigungsort“) hat der Bundesrechnungshof nicht im Einklang mit der aktuellen Rechtslage gesehen. Da Fachliche Weisungen nachrangig sind, müssen sie immer so gestaltet sein, dass sie geltendem Recht (Gesetzen usw.) nicht widersprechen.

An dieser Einschätzung vermögen die vom BMAS vorgetragenen Argumente nichts zu ändern, mit denen es die Bedeutung der Einbindung der Leistungsberechtigten und ihrer

²¹ BVerfG, a. a. O.

²² Jedenfalls im Hauptsacheverfahren.

²³ BVerfG, a. a. O.

²⁴ Vgl. BayLSG Beschluss vom 2. März 2009, – L 11 B 994/08 AS PKH –; LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 25. Februar 2016, – L 7 AS 1391/14 –; LSG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 25. Februar 2016, – L 7 AS 1391/14 –; BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2010, – 1 BvR 2556/09 –; SG Mainz, Urteil vom 11. April 2013, – S 10 AS 1221/11 –.

Familien in ihre soziale Infrastruktur in den Vordergrund stellt. Der hieraus abgeleitete Grundsatz der Freiwilligkeit in den Fachlichen Weisungen der Bundesagentur zu § 10 SGB II geht weit über die gesetzlich anerkannten Gründe der Unzumutbarkeit hinaus. Er lässt die Grundausrichtung des SGB II – eine vorübergehende Unterstützung zur Rückkehr in ein eigenverantwortliches Leben zu leisten – außer Betracht. Er relativiert zudem den Grundsatz des § 2 SGB II, nach dem Leistungsberechtigte alle Möglichkeiten nutzen müssen, um ihren Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln und Kräften zu bestreiten.

Der Bundesrechnungshof hat nicht erkennen können, dass die Änderung der Fachlichen Weisungen im Einklang mit der aktuellen Rechtsprechung steht. Im Gegenteil: Verschiedene gerichtliche Entscheidungen, die sich mit der Zumutbarkeit im SGB II befassen, kommen beispielsweise zu dem Ergebnis, dass es grundsätzlich keinen unerreichbaren Arbeitsplatz gibt und der Leistungsberechtigte einen Umzug zu erwägen hat, soweit dem keine wichtigen Gründe i. S. v. § 10 Absatz 1 Nummer 5 SGB II entgegenstehen.

Somit bleibt die konkrete rechtliche Grundlage für die Einschätzung des BMAS, ein Umzugsverlangen müsse in „verhältnismäßigen, verfassungskonformen Rahmen“ umgesetzt werden, weiterhin offen.

Wegzug und „heimatliche Verwurzelung“

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes haben die Ausführungen des BMAS zu einem Wegzug von Leistungsberechtigten und ihrer „heimatlichen Verwurzelung“ im Hinblick auf eine Abkehr von dem vorgenannten Grundsatz mehr Fragen aufgeworfen als sie beantworten. Die geänderten Fachlichen Weisungen beschränken sich auch nicht auf Leistungsberechtigte mit Familien. Abgesehen davon wird im Schrifttum zu Leistungsberechtigten mit Partnerinnen oder Partnern die Auffassung vertreten, dass der mit der Arbeitsaufnahme verbundene Umzug oder eine doppelte Haushaltsführung die eheliche oder eheähnliche Lebensgemeinschaft in der Regel dann nicht gefährdet, wenn beide erwerbsfähig und leistungsberechtigt sind und nicht arbeiten.²⁵

Als unklar hat der Bundesrechnungshof den Aspekt angesehen, warum im **versicherungsfinanzierten Rechtskreis SGB III** ein Umzug grundsätzlich zumutbar²⁶ (und sogar gesetzlich geregelt) ist, nicht aber im **steuerfinanzierten Rechtskreis SGB II**. Er hat die Auffassung vertreten, dass im Bereich der steuerfinanzierten Leistungen in der Tendenz strengere Maßstäbe als bei durch Beiträge erworbenen Ansprüchen gelten. Auch bei Kundinnen und Kunden im Rechtskreis des SGB III kann ein Umzug dazu führen, dass eine arbeitslose Person bzw. die Familie ihr soziales Umfeld verlieren. Gleichwohl ist es im Rechtskreis SGB III gesetzlich geregelt, dass einer arbeitslosen Person in der Regel ab dem vierten Monat der Arbeitslosigkeit ein Umzug zur Aufnahme einer Beschäftigung außerhalb des Pendelbereichs zumutbar ist.

²⁵ Vgl. Herbst in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 5. Aufl., § 10 (Stand: 22. März 2022), Rn. 50.

²⁶ In der Regel ab dem vierten Monat der Arbeitslosigkeit, vgl. § 140 Absatz 4 Satz 5 SGB III.

Suchradius

Die Auffassung des BMAS, dass die Integrationsfachkräfte der Jobcenter neben dem lokalen selbstverständlich auch den überregionalen Arbeitsmarkt im jeweiligen Bundesland, den Arbeitsmarkt bundesweit und im Rahmen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit auch europaweit im Blick haben, wird durch die Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes aus zahlreichen Prüfungen nicht bestätigt. Im Gegenteil: Integrationsfachkräfte reduzierten häufig den Suchradius der Umkreissuche bei Leistungsberechtigten ohne nachvollziehbare Gründe von der VerBIS-Vorbelegung in Höhe von 50 km weiter nach unten – bis teilweise auf 5 km. Der Bundesrechnungshof hat nicht verkannt, dass es im Einzelfall gerechtfertigt sein kann, Stellen nur in geringer Entfernung zu suchen. Diese Begrenzung sollte jedoch nur für Ausnahmefälle gelten, zeitlich befristet und dokumentiert sein.

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass bei einer Umkreiseinschränkung von zum Teil deutlich unter 50 km die Möglichkeit eines „Matchings“ in verschiedenen Regionen von vornherein stark beeinträchtigt wird. Die Integrationsfachkräfte nehmen damit in Kauf, mögliche Integrationschancen in der Region nicht zu nutzen. Mit Blick auf die Möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung kommt es inzwischen bei manchen Beschäftigungen nicht mehr auf einen speziellen Arbeitsort an. So gibt es Bereiche, in denen aufgrund des digitalen Fortschritts der Arbeits- und der Wohnort weit auseinanderliegen können, ohne dass für eine Erwerbsausübung Umzüge oder Wohnortwechsel nötig wären. Dies sollten die Integrationsfachkräfte bereits bei Anlage der Stellengesuche berücksichtigen. Wird für eine leistungsberechtigte Person eine Stelle gesucht, bei der es auf keinen Arbeitsort ankommt, muss der Suchradius entsprechend gewählt werden, damit es zu einem „Match“ kommen kann. Beachten dies die Integrationsfachkräfte nicht, können Integrationschancen unnötig verloren gehen.

Gerade bei Leistungsberechtigten, die bereits länger Leistungen beziehen, ist es wichtig, bisherige Einstellungen und Begrenzungen in den VerBIS-Profilen zu identifizieren und zu hinterfragen, um alle Integrationschancen bestmöglich auszuschöpfen. Ziel sollte es sein, Schritt für Schritt durch eigene Arbeit aus dem Leistungsbezug heraus zu wachsen. Aufgrund seiner Prüfungsfeststellungen hat der Bundesrechnungshof jedoch zunehmend den Eindruck gewonnen, dass „das Fordern“ bei den Integrationsfachkräften in den Hintergrund getreten ist.

Nachrangigkeit und Geltungsbereich von Fachlichen Weisungen

Der Bundesrechnungshof hat betont, dass die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur ausschließlich für die gemeinsamen Einrichtungen verbindlich sind. Für die zugelassenen kommunalen Träger gelten sie nicht. Je nach Wohnort der Leistungsberechtigten kann es dazu kommen, dass jemand im Zuständigkeitsbereich einer gemeinsamen Einrichtung wohnt und die Integrationsfachkräfte gebunden an die Fachlichen Weisungen der Zentrale der Bundesagentur arbeiten, während andere Leistungsberechtigte von einem zugelassenen kommunalen Träger betreut werden, für den die Fachlichen Weisungen der Bundesagentur nicht

verbindlich sind. Insoweit liegt es nahe, dass sich die Entscheidungspraxis der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung bezüglich Umzugsverlangen und Umkreissuche bundesweit von der bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft unterscheidet und dies zu Ungleichbehandlungen führt. Das Gesetz hingegen ist unmittelbar für alle und unabhängig von der Rechtsform der Jobcenter gültig.

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Auffassung vertreten, dass die Änderung der Weisungen zu § 10 SGB II nicht in Einklang mit Zielsetzung und konkreter Ausgestaltung des gesetzlichen Rahmens steht. Das versicherungsfinanzierte SGB III regelt gesetzlich Pendelzeiten und Umzüge. Darüber hinaus nennt das SGB III „wichtige Gründe“, die gegen einen Umzug sprechen können (vgl. § 140 Absatz 4 Sätze 6f. SGB III). Im steuerfinanzierten SGB II sind Pendelzeiten und Umzüge bisher nicht ausdrücklich geregelt. Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, dass Arbeitsaufnahmen an einem anderen Ort nicht gefordert werden können oder unzumutbar sind. Dem würde auch die Formulierung des § 2 SGB II bereits entgegenstehen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes hat die geänderte Weisungslage für die Integrationsfachkräfte mehr Unsicherheiten geschaffen, weil sie im Widerspruch zum aktuellen Wortlaut des § 2 SGB II steht. Er hat es für erforderlich gehalten, die von der Rechtslage abweichenden Vorschriften alsbald zu beseitigen oder klarstellend zu ändern.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, gleiche Bedingungen zu schaffen und eindeutig für alle Jobcenter gesetzlich zu regeln, was von Leistungsberechtigten gefordert wird und was als zumutbar gilt. Dazu gehört auch, ob und inwieweit Umzüge bzw. doppelte Haushaltsführungen im steuerfinanzierten Rechtskreis SGB II zumutbar sind. Zudem hat er es für überlegenswert gehalten, nicht nur im SGB III, sondern auch im SGB II Pendelzeiten gesetzlich zu regeln. Sofern eine gesetzliche Regelungslücke in § 10 SGB II besteht, wenn nur auf einen Vergleich zu einer „früheren“ Tätigkeit abgestellt wird, sollte diese geschlossen werden. Zudem unterfällt eine leistungsberechtigte Person keinem Vergleich, wenn sie noch keine „frühere“ Tätigkeit hatte (z. B. Fälle, in denen sich an den Schulabschluss ein Studium anschloss). Aber auch diesen Leistungsberechtigten darf es nicht unzumutbar sein, eine vom Wohnort entferntere Tätigkeit aufzunehmen. Das BMAS sollte insoweit diese Regelungslücke schließen bzw. eine gesetzliche Klarstellung aufnehmen.

Der Bundesrechnungshof hat zudem angeregt, das Gesetzgebungsverfahren zum Bürgergeld zu nutzen und klare Regelungen zu schaffen, die sowohl für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung als auch für zugelassene kommunale Träger gelten. Das Gesetzgebungsverfahren hat die Chance geboten, unmissverständlich beim Bürgergeld festzulegen, was der Gesetzgeber von Leistungsberechtigten (und ggf. ihren Familien) für die Beendigung oder Verringerung des Leistungsbezuges fordert und was er als zumutbar erachtet. Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS empfohlen, diese Chance zu nutzen und dabei zu berücksichtigen, welche Anforderungen und Erwartungen an Kundinnen und Kunden im Rechtskreis SGB III gestellt werden.

6 Stellungnahmen

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme seine Rechtsauffassung dargelegt, wonach überregionale Vermittlungen nicht von vornherein unzumutbar seien. Auch nach neuer Weisungslage könnten sich Vermittlungsvorschläge und Eingliederungsstrategien auf überregionale Stellenangebote beziehen. Zudem könnten ggf. auch Leistungsminderungen bei Ablehnung zumutbarer Stellenangebote bzw. Arbeitsaufnahmen eintreten, sofern die entsprechenden Voraussetzungen einer Pflichtverletzung ohne wichtigen Grund vorlägen. Die Jobcenter könnten einen Wohnorts-Wechsel und somit einen Umzug nicht isoliert per Bescheid verfügen. Hierauf beziehe sich die Randziffer 10.38 der Fachlichen Weisungen. Damit sei der eigentliche Umzug selbst faktisch freiwillig. Ob ein Stellenangebot bzw. eine Eingliederungsstrategie im Einzelfall tatsächlich auf überregionale Stellenangebote ausgerichtet werden sollte, bedürfe der Güterabwägung.

Dabei spiele es eine Rolle, in welcher Höhe die Hilfebedürftigkeit hierdurch überwunden oder reduziert werden könne, welche zusätzlichen Kosten dauerhaft aufgrund des Umzuges für die Bedarfsgemeinschaft entstünden (z. B. Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr) und wer die Umzugskosten trage. Ein weiterer, im Lichte des grundgesetzlichen Schutzes von Ehe und Familie (Artikel 6 Grundgesetz) wesentlicher Aspekt sei die Frage, ob der Umzug dem Partner / der Partnerin und den Kindern zumutbar sei. Hierzu bestehe auch eine rechtliche Vorgabe in § 3 Absatz 1 SGB II. Erst nach Bejahung dieser Güterabwägung könne es um tatsächliche Verpflichtungen im engeren Sinne gehen.

Das Bundesverfassungsgericht gehe in seinem Beschluss zwar davon aus, dass von einem Erwerbslosen grundsätzlich eine Arbeitsuche im gesamten Bundesgebiet verlangt werden könne. Es schränke diesen Grundsatz dort aber²⁷ mit der Aussage ein, dass dies die Familiengerichte nicht von der Pflicht entbinde, zu prüfen, ob eine bundesweite Arbeitsaufnahme dem Unterhaltsverpflichteten unter Berücksichtigung seiner persönlichen Bindungen²⁸ sowie der Kosten der Ausübung dieses Umgangsrechts und der Umzugskosten, zumutbar sei. Dies stelle aus Sicht des BMAS und der Bundesagentur klar, dass die Frage eines Umzugs zwecks Arbeitsaufnahme eine Einzelfallentscheidung bleibe.

Nach Auffassung des BMAS fallen erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit einer Umkreissuche von weniger als 50 km nicht aus dem Matching. Bei der Suche des Arbeitgebers bzw. des Arbeitgeber-Service werde der Ausübungsort des Bewerbers beim Matching berücksichtigt, nicht aber die im Bewerberprofil eingetragene Umkreiseinschränkung. Es würden auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte gefunden, die den Umkreis von weniger als 50 km eingeschränkt hätten.

Für den Arbeitgeber-Service stehe die Eignung des Bewerbers im Vordergrund. Passende Stellenangebote würden nach manueller Prüfung im jeweiligen Fallbezug auch dann

²⁷ Im Beispiel für den vorliegend verhandelten Fall.

²⁸ Insbesondere seines Umgangsrechts mit seinen Kindern.

übermittelt, wenn die Einschränkung des Umkreises im Bewerberprofil nicht eingehalten werden könne.

Aus Rückmeldungen von Arbeitgebern schließe die Bundesagentur in Übereinstimmung mit dem BMAS, dass in Zeiten des Arbeits- und Fachkräftemangels erwerbsfähige Leistungsberechtigte selbst bei eingeschränkter Bereitschaft zu räumlicher Mobilität bei der Besetzung offener Arbeitsstellen berücksichtigt werden. Fachliche Kompetenzen und Motivation würden für Arbeitgeber wesentliche Kriterien darstellen. Zudem wirke sich positiv aus, dass in einigen Branchen alternative Beschäftigungsformen (z. B. Homeoffice) standortunabhängige Stellenbesetzungen ermöglichen.

Hintergrund der Anpassung der Fachlichen Weisungen sei die Erkenntnis der Bundesagentur gewesen, dass die zuvor bestehende Weisungslage für die Anforderungen der Praxis an Handlungssicherheit nicht ausgereicht habe. Der Bundesagentur seien Fachanfragen vorgelegt worden, die eine komplexen Abwägung der (Grund-) Rechte der Leistungsberechtigten erfordert hätten. Es ginge in diesen Fällen laut Auswertung der Bundesagentur immer um die Einordnung der Betroffenheit von Partnern und Familie, der verhältnismäßig geringen Reduzierung der Hilfebedürftigkeit, des Scheiterns der Probezeit im Verhältnis zu den finanziellen und sozialen Auswirkungen einer sanktionsbewährten Aufforderung zum Umzug. Die Praxis habe Klärungsbedarf zur Unterstützung bei einer gerichtsfesten Abwägung der (Grund-) Rechte der Leistungsberechtigten gesehen.

Dabei sei weder dem BMAS noch der Bundesagentur bekannt geworden, dass die Beratung zu einer auch überregionalen Integrationsstrategie grundsätzlich in der Praxis zu Problemen geführt hätte. Unklar sei dabei die Frage, ob eine sanktionsbewährte Aufforderung als Möglichkeit und Beitrag zu einer tatsächlich erfolgreichen Integration in Frage komme. Unstreitig würden nach den Erfahrungen und Erkenntnissen der Bundesagentur diejenigen Bemühungen erfolgreich zur Integration beitragen, bei denen Leistungsberechtigte selbst von der Notwendigkeit einer überregionalen Strategie überzeugt haben werden können. Ein sich daraus in der Folge ergebender Umzug werde freiwillig unternommen. Vor diesem Hintergrund bestehe aus Sicht der Bundesagentur und des BMAS auch keine Aussicht, durch etwaige verbindliche Vorgaben in einer fachlichen Weisung, gerichtsfeste Aufforderungen zu überregionalen Integrationsbemühungen im SGB II zu erreichen. Davon unbenommen beziehe die Beratungsarbeit auch die überregionale Vermittlung mit ein.

Der vermeintliche Dissens zwischen dem vom Bundesrechnungshof geforderten Inhalt einer Weisung zu § 10 SGB II und der Auffassung des BMAS und der Bundesagentur liege mithin lediglich in denjenigen Sachverhalten, wo eine entsprechende Beratung scheitere und die Weigerung durch ein Fordern überwunden und zu einer tatsächlichen Integration führen solle. Hier erscheine eine ggf. dahingehende Erwartung, Leistungsberechtigte im existenzsichernden System des SGB II seien auf diesem Wege zu einer nachhaltigen Arbeitsaufnahme zu motivieren, die zudem mit einem Wohnortswechsel und Umzug verbunden sei, als rechtlich und praktisch problematisch.

Der Grundsatz des Forderns (vgl. § 2 SGB II) werde durch das Bürgergeld-Gesetz nicht geändert und bleibe neben dem Fördergedanken für den Rechtskreis des SGB II bestimmend.²⁹ Dennoch würden sich allein aus § 2 SGB II keine Rechtsfolgen ableiten lassen. Dort wo Rechtsfolgen eintreten sollen, weil die Leistungsberechtigten nicht ausreichend zur Reduzierung der Hilfebedürftigkeit beitragen würden³⁰, seien die Voraussetzung und der Umfang der Rechtsfolgen in weiteren Vorschriften ausdrücklich geregelt. Eine dem § 140 SGB III vergleichbare Regelung fehle im SGB II. Die Regelung des § 10 Absatz 2 Nummer 3 SGB II sei keine dem § 140 SGB III vergleichbare Rechtsgrundlage, sondern lediglich eine Negativ-Abgrenzung in Fällen des Tages-Pendel-Bereichs.

In den Rechtskreisen SGB II und SGB III gebe es Kundinnen und Kunden, die soziale Bindungen, z. B. Familie, haben. Während es im SGB III eine konkrete gesetzliche Regelung zur Zumutbarkeit von Umzügen/doppelten Haushaltsführungen gebe, sei eine solche im SGB II nicht vorhanden. Zudem sei das SGB II (anders als das SGB III) ein stark kommunal verankertes System der Existenzsicherung. Dabei seien auch entsprechende verfassungsrechtliche Fragen, etwa zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet, zu berücksichtigen.

Das BMAS hat im Ergebnis erhebliche Vorbehalte an eine an § 140 SGB III angelehnte Regelung im SGB II geäußert. Eine solche Verschärfung im SGB II sei weder im Koalitionsvertrag vorgesehen noch werde sie gestützt auf die Rückmeldungen der Praxis vom BMAS oder der Bundesagentur für erforderlich erachtet. Sie könne sich hingegen als kontraproduktiv erweisen. Wolle man sie dennoch umsetzen, wären (verfassungs-) rechtliche und politische Hürden und Risiken unverhältnismäßig hoch.

7 Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass der im SGB II vorgesehene Grundsatz des Forderns auch in der Praxis umgesetzt werden muss. Die gesetzgeberische Intention des Forderns darf weder durch das BMAS noch durch die Bundesagentur ausgehebelt werden. Da Fachliche Weisungen nachrangig sind, müssen sie immer so gestaltet sein, dass sie geltendes Recht (Gesetze usw.) einhalten.

Die Bundesagentur darf mit ihren Weisungen nicht den Eindruck erwecken, die Arbeitsaufnahme weiter entfernt liegender Arbeitsstellen sei ins Belieben der leistungsberechtigten Person gestellt. Auch nach den Stellungnahmen bleibt unklar, welchen konkreten Stellenwert das BMAS und die Bundesagentur diesen beiden Grundsätzen in der aktuellen Weisungslage zuweisen und wie dies in den Jobcentern rechtssicher umgesetzt werden soll.

²⁹ Zum 1. Juli 2023 sei mit dem Bürgergeld-Gesetz eine Aktualisierung des § 2 SGB II erfolgt. Dabei sei die Sonderstellung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II durch eine allgemeine Mitwirkungsregelung ersetzt und das Ablösen von Eingliederungsvereinbarungen durch den neuen Kooperationsplan berücksichtigt worden.

³⁰ Kostensenkung bei den Kosten der Unterkunft, Abbruch von Maßnahmen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes stellt klar, dass für die Entscheidung der Zumutbarkeit eine Einzelfallbetrachtung erforderlich ist. Diese oblag vor Änderung der Fachlichen Weisung auch den Jobcentern. Seit der Änderung sind die Jobcenter davon befreit. Sie müssen nunmehr lediglich prüfen, ob die leistungsberechtigte Person an einem Umzug interessiert ist. In diesem Fall müssen sie ihre Beratung anbieten³¹. Ob die leistungsberechtigte Person dieses Beratungsangebot annimmt, ist ihr freigestellt. Im Ergebnis gilt für alle Leistungsberechtigten gleichermaßen: Nicht die Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme ist letztendlich entscheidend, sondern die Freiwilligkeit.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass das BMAS im Grundsatz die Zumutbarkeit der Vermittlung Arbeitsuchender in vom Wohnort entfernten Beschäftigungen bestätigt, wenn hierbei die in § 3 Absatz 1 SGB II genannten Kriterien abgewogen und in der Vermittlungsstrategie berücksichtigt werden. Das BMAS geht davon aus, dass die Arbeitsvermittlung der Jobcenter neben dem lokalen auch den überregionalen Arbeitsmarkt im jeweiligen Bundesland, den Arbeitsmarkt bundesweit und im Rahmen der Arbeitnehmer-Freizügigkeit in EU und EWR auch europaweit im Blick hat. Diese Annahme deckt sich allerdings nicht mit den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes zur Praxis in den Jobcentern. Beratungen zu überregionaler Arbeitsuche oder Arbeitsaufnahme stellt er selten fest. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Statt einer bundesweiten oder überregionalen Arbeitsuche reduzieren die Jobcenter den Suchradius für die Stellensuche bei Leistungsberechtigten immer weiter nach unten, vielfach **ohne Begründung auf unter 50 km**. Der Bundesrechnungshof muss weiterhin davon ausgehen, dass damit konkret bestehende Beschäftigungspotenziale ungenutzt bleiben. Dies zeigen beispielsweise Prüfungsergebnisse zu Stellengesuchen bei flughafentypischen Berufen während der Personalengpässe an deutschen Flughäfen. In mehreren Fällen war die Umkreissuche so niedrig eingestellt, dass trotz Suche nach einem flughafentypischen Beruf der nächst gelegene Flughafen mit der erfassten Kilometerangabe nicht erreicht würde.³²

Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes werden Bewerber in der Bewerberbörse der Bundesagentur nicht angezeigt, wenn der Arbeitgeber eine Umkreissuche wählt, die nicht mit der Entfernung aus der Umkreissuche des Bewerbers übereinstimmt.³³ Lässt der Arbeitgeber hingegen das Feld „Ort, PLZ, Bundesland, Land“ frei, werden alle Bewerber angezeigt und bei jedem Bewerberprofil wird der vom Bewerber angegebene Umkreis für die Stellensuche dargestellt.³⁴ Daraus folgt, dass der Arbeitgeber zwar je nach Filterung bundesweit Profile von Arbeitsuchenden in der Bewerberbörse finden kann, anhand des

³¹ Bundesagentur, Fachliche Weisungen zu § 10 SGB II, 3.3 Entfernter Beschäftigungsort, Doppelte Haushaltsführung, Umzug, Absatz 4.

³² Vgl. Bemerkungen 2023, Bundestagsdrucksache 20/9700, Nummer 8.

³³ Beispiel: Der Leistungsberechtigte wohnt in Friedberg (Hessen) und sucht eine Stelle im Umkreis von 25 km. Der Arbeitgeber sucht einen Bewerber für eine Tätigkeit am Flughafen Frankfurt am Main mit Umkreissuche „25 km“. Die Luftentfernung zwischen dem Flughafen Frankfurt am Main und Friedberg (Hessen) beträgt 34 km. Mit diesen Suchparametern wird dem Arbeitgeber das Profil des Arbeitsuchenden in der Bewerberbörse nicht angezeigt.

³⁴ Beispiel: Der Arbeitgeber sucht einen Bewerber für eine Tätigkeit am Flughafen Frankfurt am Main. Ohne Angabe im Feld „Ort, PLZ, Bundesland, Land“ wird dem Arbeitgeber in der Bewerberbörse jetzt auch das Profil eines Leistungsberechtigten angezeigt, der eine Stelle im Umkreis von 25 km um Berlin sucht.

angegebenen Umkreises des einzelnen Bewerbers ist jedoch unmittelbar erkennbar, welche Bereitschaft der Bewerber für entferntere Beschäftigungsorte hat. Dass sich Arbeitgeber für Arbeitsuchende interessieren, die angegeben haben, nur in einem geringen Umkreis eine Stelle aufnehmen zu wollen, dürfte kaum der Lebenswirklichkeit entsprechen.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, dass es im Einzelfall gerechtfertigt sein kann, Stellen nur in geringer Entfernung zu suchen. Diese Einschränkung sollte jedoch nur für Ausnahmefälle gelten, zeitlich befristet und regelmäßig überprüft werden sowie zwingend dokumentiert sein. Aus der Dokumentation sollte hervorgehen, aus welchen Gründen die Reduzierung der Umkreissuche vorgenommen und wann zuletzt geprüft wurde, ob diese Gründe noch vorliegen.

Im Rechtskreis SGB II gilt auch nach Einführung des Bürgergeldes zum 1. Januar 2023 der Grundsatz des „Forderns“ (§ 2 SGB II). Die Bundesregierung hat ihre Chance nicht genutzt, mit Einführung des Bürgergeldes klare Regelungen zu schaffen, welche eigenen Bemühungen von den leistungsberechtigten Personen konkret gefordert werden können und inwieweit diese auch unter Berücksichtigung des Schutzauftrags aus Artikel 6 Grundgesetz zumutbar sind. Dabei sind gesetzliche Regelungen gegenüber Fachlichen Weisungen der Bundesagentur vorzuziehen, da das Gesetz sowohl für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen als auch in zugelassener kommunaler Trägerschaft unmittelbar gilt. Es schafft die Voraussetzungen für eine Gleichbehandlung der leistungsberechtigten Personen unabhängig vom Wohnort und der Trägerform des jeweils zuständigen Jobcenters.

Auch blieb bei Einführung des Bürgergeldes die Möglichkeit ungenutzt, sich an § 140 SGB III zu orientieren und zur Klarstellung davon Teile in die Vorschrift des § 10 SGB II zu übernehmen. Der versicherungsfinanzierte Rechtskreis SGB III regelt gesetzlich, was konkret erwartet wird und zumutbar ist, der steuerfinanzierte Rechtskreis SGB II bleibt dahinter zurück.

Der Bundesrechnungshof rät deshalb erneut dringend dazu, die Formulierungen der Fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II zu überarbeiten, um den weiterhin im SGB II gültigen Grundsatz des Forderns deutlicher hervorzuheben. Weiterhin regt er an, die Vorbehalte gegenüber einer Klarstellung von § 10 SGB II zu überdenken und die Vorschrift in Anlehnung an § 140 SGB III zu überarbeiten.

Der Bundesrechnungshof schließt den Vorgang mit diesen Hinweisen ab. Er behält sich vor, das Thema erneut aufzugreifen.

Romers

Rammoser

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.