



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

Förderung von Umschulungen bei Trägern durch Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung

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

Gz.: VI 3 - 0000976

21. Februar 2025

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen	7
1.1	Ausgangslage	7
1.2	Sach-, Rechts- und Weisungslage	9
1.2.1	Sach- und Rechtslage	9
1.2.2	Weisungslage	11
1.3	Erkenntnisse aus früheren Prüfungen	12
1.4	Inhalt und Ablauf der Prüfung	12
2	Jobcenter förderten auch nicht geeignete Leistungsberechtigte	13
3	Jobcenter förderten Umschulungen in Berufen mit geringen Beschäftigungschancen	20
4	Betreuung der Teilnehmenden durch die Jobcenter während der Umschulungen	25
5	Berichtswesen	27
6	Anwesenheiten und Fehlzeiten während der Umschulungen	31
7	Hohe Abbruchquoten bei Umschulungen	33

Abkürzungsverzeichnis

A

Agenturen *Agenturen für Arbeit*

B

BBiG *Berufsbildungsgesetz*

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

BPS *Berufspsychologischer Service*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

BZP *Bildungszielplanung*

C

CoSach *Computerunterstützte Sachbearbeitung*

E

eAkte *elektronische Akte*

F

FbW *Förderung der beruflichen Weiterbildung*

G

gE *gemeinsame Einrichtungen*

I

IFK *Integrationsfachkraft*

O

OPDS *Operativer Datensatz*

Q

QCG *Qualifizierungschancengesetz*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

U

Ufa *Unterstützung Fachaufsicht*

V

VDI *Virtuelle Desktop-Infrastruktur*

VerBIS *Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem*

VKB *Verlaufsbezogene Betrachtung von Kundenprozessen*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Förderung von Umschulungen bei Trägern durch Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung geprüft. Hierbei führte er Erhebungen bei fünf Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung durch. Für die Prüfung wählte er 200 Fälle aus, in denen die Jobcenter in der Zeit vom 29. Mai 2020 bis zum 31. Dezember 2020 Umschulungen bei Trägern bewilligt hatten.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) stellt er das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

- 0.1 Die Jobcenter prüften in 30 % der Fälle die Eignung nicht hinreichend oder überließen die Eignungsfeststellung Bildungsträgern, die diese Maßnahmen in der Folge durchführten, und hinterfragten deren Entscheidungen nicht. Sie schalteten den Berufspsychologischen Service (BPS) entgegen den Empfehlungen der Bundesagentur in 59 % der Fälle nicht ein. In den anderen Fällen setzten sie sich zum Teil über Gutachten hinweg, in denen der BPS von einer Teilnahme abgeraten hatte. Dadurch förderten sie auch nicht geeignete Leistungsberechtigte. Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, die Entscheidung über die Eignung für Umschulungen nicht auf Bildungsträger zu übertragen. Auf die Einschaltung des BPS sollte nur in Ausnahmefällen verzichtet werden.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt. Seit 1. Januar 2025 sind für die Prüfung der Fördervoraussetzungen für die berufliche Weiterbildung (FbW) die Agenturen für Arbeit zuständig. Dies umfasst auch die Einschaltung des BPS zur Eignungsfeststellung. Im neuen Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ist geregelt, dass bei abschlussbezogenen Weiterbildungen die Einschaltung des BPS den Regelfall darstellen soll. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Regelung, denn so kann die Qualität der Auswahlentscheidung – auch im Sinne der Leistungsberechtigten – abgesichert werden. Dies trägt dazu bei, dass möglichst nur geeignete Leistungsberechtigte gefördert werden. (Tz. 2)

- 0.2 In 19 % der Fälle förderten die Jobcenter Umschulungen in Berufen mit niedriger Eingliederungswahrscheinlichkeit. In 35 % der Fälle dokumentierten sie nicht, wie sie die Eingliederungswahrscheinlichkeit in den Zielberufen bewertet hatten. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Gefahr besteht, dass die Leistungsberechtigten auch nach Abschluss der Umschulungen arbeitslos bleiben und ihren Leistungsbezug nicht beenden können. Er hat gefordert, die Förderentscheidungen zu begründen und zu dokumentieren. Zudem sollten die Jobcenter die sachgerechte Prognose der Beschäftigungschancen stärker in den Fokus der Fachaufsicht stellen.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass bei Förderentscheidungen die zu erwartende Verbesserung der Beschäftigungschancen in den Zielberufen nachvollziehbar dokumentiert und begründet werden muss. Sie hat konkrete

Punkte benannt, die dabei zu berücksichtigen sind. Sie hat ausgeführt, die fachaufsichtlichen Pflichten für Führungskräfte vor Ort habe sie weiter ergänzt.

Die von der Bundesagentur angeführten konkreten Schritte, die vom Begründungs- und Dokumentationserfordernis umfasst sein sollen, sind in den Fachlichen Weisungen nicht beschrieben. Angesichts der in der Prüfung festgestellten mangelhaften Dokumentation der Förderentscheidungen sollte die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen entsprechend ergänzen. Bezüglich der Fachaufsicht wäre es aus Sicht des Bundesrechnungshofes sinnvoll, im Hinblick auf das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt konkrete Zielfragen zu den Beschäftigungschancen in den Zielberufen in die Fachlichen Weisungen aufzunehmen. Die ab dem 1. Januar 2025 geltenden Weisungen enthalten solche nicht. (Tz. 3)

- 0.3 Die Jobcenter berieten mehr als ein Zehntel der Teilnehmenden während der Maßnahmen nicht. Während der Covid-19-Pandemie erfolgten die Beratungen in diesen Fällen auch nicht telefonisch. Damit stieg das Risiko, dass bestehende Probleme, Über- oder Unterforderungen sowie Frustrationen nicht rechtzeitig erkannt werden. Maßnahmeabbrüche können die Folge sein. Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, eine regelmäßige Beratung aller Teilnehmenden während der Maßnahmen sicherzustellen.

Die Bundesagentur hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Jobcenter während der Maßnahme zu den Teilnehmenden regelmäßig Kontakt halten müssen. Auch nach dem Übergang der Zuständigkeiten für FbW im Januar 2025 sind die Jobcenter für das Teilnehmendenmanagement während der Maßnahmeteilnahme zuständig. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die unzureichende Betreuung während der Umschulungen vorwiegend auf die erschwerten Bedingungen während der Covid-19-Pandemie zurückzuführen war. Er erwartet von den Jobcentern, die regelmäßige Betreuung der Teilnehmenden während der Umschulungen künftig wieder sicherzustellen. (Tz. 4)

- 0.4 Den Jobcentern war nicht bekannt, ob und welche Berichtspflichten Maßnahmeträger hatten. Die Maßnahmebeschreibungen enthielten nur in einem der geprüften Fälle die Vorgabe, Zwischen- und Abschlussberichte zu erstellen. Überwiegend lagen den Jobcentern keine Berichte zu den Fortschritten der Teilnehmenden vor. In zwei Drittel der geprüften Fälle war zudem nicht dokumentiert, ob und wann die Teilnehmenden während der Maßnahmen an- oder abwesend waren. Den Jobcentern fehlten damit Informationen zu erworbenen Fertigkeiten und Kenntnissen sowie zu drohenden Maßnahmeabbrüchen. Der Bundesrechnungshof hat ein schriftliches Berichtswesen gerade bei diesen kostenintensiven Maßnahmen für zielführend gehalten. Fehlen schriftliche Teilnehmendenberichte, sollten zumindest die durch die Bildungsträger übermittelten Beurteilungen der Teilnehmenden nachvollziehbar dokumentiert werden. Die seit dem 1. Januar 2023 geltende verpflichtende kalendermonatliche Meldung der Fehlzeiten durch die Bildungsträger sollten die Jobcenter nutzen, um bei auffälligen Abwesenheiten künftig rechtzeitig reagieren zu können.

Die Bundesagentur hat erklärt, dass die Jobcenter die Maßnahmeunterlagen für Umschulungen nicht einsehen können. Sie beabsichtige, den fehlenden Zugriff auf die Trägerunterlagen in den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess ab 1. Januar 2025 zu berücksichtigen. Die neue gesetzliche Verpflichtung zur Meldung von Fehlzeiten und die bestehende Weisungslage reichten aus, um Fehlentwicklungen in der Maßnahme rechtzeitig erkennen und gegensteuern zu können.

Ein Zugriff der Jobcenter auf die Trägerunterlagen ist auch im neuen Referenzprozess ab 1. Januar 2025 nicht vorgesehen. Dort wird jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Agentur für Arbeit im Rahmen der Maßnahmebetreuung sicherstellen muss, dass Maßnahmeträger sich an ihre gesetzlichen Berichtspflichten halten. Die Agenturen für Arbeit sollen den Jobcentern Informationen des Trägers über die Teilnehmenden weitergeben. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Regelung. Auch die neuen Regelungen zum Berichtswesen (§ 61 Absatz 2 SGB II) bewertet er positiv und erwartet von den Jobcentern, dass sie die Erkenntnisse aus den Teilnehmendenberichten und die übermittelten Abwesenheiten der an den Maßnahmen Teilnehmenden künftig nachvollziehbar dokumentieren. (Tz. 5 und 6)

- 0.5 Über ein Drittel der Teilnehmenden brach die abschlussorientierten Weiterbildungen vorzeitig ab. Hauptgründe waren Fehlzeiten und Überforderung, aber auch die Zuweisung ungeeigneter Teilnehmender (vgl. Tz. 2). Der Bundesrechnungshof hat die Jobcenter aufgefordert, die Teilnehmenden an diesen Maßnahmen enger zu begleiten, Anwesenheiten und Fehlzeiten der Teilnehmenden besser nachzuhalten und auftretende Schwierigkeiten rechtzeitig mit den Leistungsberechtigten zu erörtern.

Die Bundesagentur hat dem zugestimmt. Sie hat darauf hingewiesen, dass die Mitwirkung der Teilnehmenden seit 1. Januar 2023 mit Rechtsfolgebelehrung für die noch laufende Maßnahme eingefordert werden kann. In den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025 werde sie auf die Notwendigkeit einer engeren Begleitung der Teilnehmenden sowie die Nachhaltung von Anwesenheiten und Fehlzeiten zur Vermeidung von Abbrüchen hinweisen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass seit Einführung des Bürgergeld-Gesetzes die Mitwirkung der Teilnehmenden mit Rechtsfolgebelehrung für noch laufende Maßnahmen eingefordert werden kann. Das seit 1. Januar 2025 geltende Verfahren, bei drohenden Maßnahmeabbrüchen gemeinsame Fallbesprechungen durchzuführen und bei anhaltendem Fehlverhalten der Teilnehmenden Leistungsminderungen zu prüfen, hält der Bundesrechnungshof für zielführend. Im Übrigen hält der Bundesrechnungshof an seiner Auffassung fest, dass eine Zuweisung geeigneter Teilnehmender, eine fundierte Einschätzung des Arbeitsmarktes in den Zielberufen, ein zuverlässiges Berichtswesen sowie eine bessere und engere Begleitung am besten geeignet sind, um Maßnahmeabbrüche künftig vermeiden zu können. (Tz. 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Leistungen der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m.

§§ 81 ff. SGB III sollen die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern und unmittelbar für den ersten Arbeitsmarkt qualifizieren. Sie sind eines der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zum Abbau von Vermittlungshemmnissen und damit zur dauerhaften beruflichen Integration und Überwindung der Hilfebedürftigkeit von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Berufliche Umschulungen (Umschulungen) sollen zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigen¹ und werden ebenfalls gefördert. Wegen der strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes (demografischer Wandel, Fachkräftemangel, Automatisierung und Digitalisierung, Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf bestimmte Berufsfelder und Branchen), kommt der Förderung der beruflichen Weiterbildung eine besondere arbeitsmarktpolitische Bedeutung zu. Mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung² (sog. Arbeit-von-morgen-Gesetz) hat der Gesetzgeber zum 29. Mai 2020 in § 81 Absatz 2 SGB III einen Rechtsanspruch auf Förderung einer beruflichen Qualifizierung zum Nachholen eines Berufsabschlusses geschaffen. Ursprünglich handelte es sich bei Umschulungen um eine reine Ermessensleistung.

Umschulungen als besonders weitreichende Form beruflicher Weiterbildung sind u. a. notwendig, wenn bei Arbeitnehmern ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre beruflich tätig gewesen sind, eine Berufsausbildung oder eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird.³ Ziel einer Umschulung ist der Erwerb eines Berufsabschlusses in einem anerkannten Ausbildungsberuf. Aufgrund einer im Regelfall längeren Förderdauer sind von Bildungsträgern durchgeführte Umschulungsmaßnahmen besonders kostenintensiv.

Das BMAS hat mit dem Zwölften Gesetz zur Änderung des SGB II und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) zum 1. Januar 2023 umfassende und grundlegende Änderungen sowie Neuerungen, insbesondere in den Rechtskreisen SGB II und SGB III, vorgenommen. Diese betreffen auch die Leistungen der beruflichen Weiterbildung. So sieht das Bürgergeld-Gesetz vom uneingeschränkten Vermittlungsvorrang im Rechtskreis des SGB II ab, wenn eine andere Leistung – wie z. B. eine Umschulung – für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich ist.⁴ Bei abschlussorientierten Weiterbildungen kann nunmehr

¹ Vgl. § 1 Absatz 5 Berufsbildungsgesetz (BBiG).

² Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nummer 24.

³ Vgl. § 81 Absatz 2 SGB III.

⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Satz 3 SGB II.

von dem Verkürzungsgebot auf in der Regel zwei Jahre (§ 180 Absatz 4 SGB III)⁵ abgesehen werden, wenn z. B. bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufgrund ihrer Eignung oder ihrer persönlichen Verhältnisse eine erfolgreiche Teilnahme nur bei einer nicht verkürzten Dauer (in der Regel drei Jahre) erwartet werden kann.⁶ Der Verzicht auf das Verkürzungsgebot soll den Fachkräftebedarfen und guten Beschäftigungschancen bei dieser Art Weiterbildung Rechnung tragen. Für Teilnehmende berufsabschlussbezogener Weiterbildungen wurde nach § 87a Absatz 2 SGB III zudem ein monatliches Weiterbildungsgeld von 150 Euro eingeführt. Die Regelung trat zum 1. Juli 2023 in Kraft. Neben diesen monatlichen Zahlungen wurde mit der Neuregelung des § 87a SGB III die bereits bestehende Weiterbildungsprämie entfristet (diese umfasst Prämien für bestandene Prüfungen bei abschlussorientierter Weiterbildung).

Im Bereich der Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen begannen 86 637 Personen im Jahr 2022 eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme.⁷ Abschlussorientierte Weiterbildungen wie Umschulungen weist die Bundesagentur in ihrer Statistik nicht gesondert aus. Die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rechtskreis des SGB II beliefen sich im Jahr 2022 auf insgesamt 535 Mio. Euro. Davon entfielen auf die Förderung von Weiterbildungskosten für Nichtbeschäftigte, d. h. zuvor arbeitslose Personen, 515 Mio. Euro.⁸

Wenn Jobcenter und Agenturen für Arbeit (Agenturen) nunmehr auch unverkürzte dreijährige Weiterbildungen fördern, können die Bedeutung der Weiterbildungsmaßnahmen und damit auch die Ausgaben steigen.

Zum 1. Januar 2025 wurde die Zuständigkeit für die Beratung, Bewilligung und Finanzierung der Förderung beruflicher Weiterbildung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von den Jobcentern auf die Agenturen für Arbeit übertragen. Die Jobcenter sollen die Betroffenen an die Agenturen verweisen, wenn sie bei ihnen einen Bedarf an Weiterbildung erkennen. Die Agenturen sollen die Weiterbildungsberatung durchführen, die Zugangsvoraussetzungen prüfen und die Förderung beruflicher Weiterbildung bewilligen und finanzieren. Die Hauptverantwortung für die Eingliederung der Leistungsberechtigten verbleibt während einer Weiterbildungsmaßnahme bei den Jobcentern.

⁵ Die Dauer einer Vollzeitmaßnahme, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führt, war bisher angemessen, wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt ist.

⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Ziffer 2.3.2, S. 10 und 11, Abschlussorientierte Weiterbildung; Verkürzungsgebot (§ 180 Absatz 4 SGB III); Stand: 27. Juli 2023.

⁷ Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Eintritte von Teilnehmenden in Förderung beruflicher Weiterbildung Datenstand: Mai 2023.

⁸ Bundesagentur für Arbeit, Statistik, Ausgaben für die Förderung der Weiterbildung im SGB II (nur gE), Datenstand: 20. Juni 2023.

1.2 Sach-, Rechts- und Weisungslage

1.2.1 Sach- und Rechtslage

Umschulungen als Bestandteil der beruflichen Weiterbildung

Die Jobcenter fördern berufliche Weiterbildungen nach Maßgabe des § 16 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III. Hierzu gehören unter anderem Umschulungsmaßnahmen bei Trägern. Umschulungsmaßnahmen im Rahmen von § 81 Absatz 2 SGB III enden mit einem formellen beruflichen Abschluss.

Gruppenmaßnahmen werden von Bildungsträgern oder Berufsfachschulen durchgeführt. Bestandteil der Maßnahmen sind Praktika bei Unternehmen.

Förderdauer von Umschulungsmaßnahmen

Die Förderdauer von Umschulungsmaßnahmen wurde durch § 180 Absatz 4 SGB III eingeschränkt. Eine Vollzeitmaßnahme war bis zum 30. Juni 2023 grundsätzlich nur förderbar, wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt war. Eine Ausnahme bildeten Umschulungen, die nach dem Pflegeberufegesetz oder dem Altenpflegegesetz (vgl. § 131 b SGB III) nicht um mindestens ein Drittel verkürzt werden konnten. Übrige nicht verkürzbare Ausbildungen waren für zwei Drittel der Ausbildungsdauer förderungsfähig, wenn bereits zu Beginn der Maßnahme die Finanzierung für die gesamte Dauer der Maßnahme auf Grund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen gesichert war.

Nach den Änderungen durch das Bürgergeld-Gesetz sieht § 180 Absatz 4 SGB III ab dem 1. Juli 2023 vor, dass unverkürzte Maßnahmen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, bei denen nach Eignung oder persönlichen Verhältnissen eine erfolgreiche Teilnahme nur bei einer nicht verkürzten Dauer erwartet werden kann, ebenfalls angemessen sind. Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung sind nunmehr auch dann angemessen, wenn sie auf Grund bundes- oder landesrechtlicher Regelungen nicht um mindestens ein Drittel verkürzt werden können.

Wesentliche Änderungen aufgrund neuer Rechtslage

Mit dem Qualifizierungschancengesetz (QCG)⁹ hat der Gesetzgeber im Jahr 2019 insbesondere die Förderung der Weiterbildung Beschäftigter unabhängig von Qualifikation,

⁹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2018 Teil 1 Nummer 48.

Lebensalter und Betriebsgröße erweitert. Mit dem Arbeit-von-morgen-Gesetz¹⁰ erweiterte der Gesetzgeber im Jahr 2020 den Förderrahmen für besonders vom Strukturwandel betroffene Personen und stärkte Weiterbildung und Qualifizierung. Dies betrifft auch die Förderung von Umschulungen.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer können bei beruflicher Weiterbildung durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert werden, wenn die Weiterbildung notwendig ist, um sie bei Arbeitslosigkeit beruflich einzugliedern oder eine ihnen drohende Arbeitslosigkeit abzuwenden.¹¹ In den Rechtskreisen SGB II und SGB III wurde ab dem 29. Mai 2020 ein Rechtsanspruch auf die Förderung des Nachholens eines Berufsabschlusses eingeführt, wenn die Fördervoraussetzungen dafür vorliegen.

Der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wird durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer:

1. nicht über einen Berufsabschluss verfügen, für den nach bundes- und landesrechtlichen Vorschriften eine Ausbildungsdauer von mindestens zwei Jahren festgelegt ist, oder aufgrund einer mehr als vier Jahre ausgeübten Beschäftigung in an- oder ungelernter Tätigkeit eine ihrem Berufsabschluss entsprechende Beschäftigung voraussichtlich nicht mehr ausüben können,
2. für den angestrebten Beruf geeignet sind,
3. voraussichtlich erfolgreich an der Maßnahme teilnehmen werden und
4. mit dem angestrebten Beruf ihre Beschäftigungschancen verbessern.¹²

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss, die noch nicht drei Jahre berufstätig gewesen sind, werden jedoch nur gefördert, wenn eine Berufsausbildung aus in ihrer Person liegenden Gründen nicht möglich oder nicht zumutbar ist oder die Weiterbildung in einem Engpassberuf angestrebt wird. Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Kindererziehung und der Pflege von Personen mit mindestens Pflegegrad 2 stehen Zeiten der Beschäftigung gleich.

Dokumentation

Geförderte Maßnahmen und Teilnehmende weist die Bundesagentur mittels der IT-Anwendung CoSach¹³ nach. Den Beratungs- und Förderprozess dokumentiert sie teilnahmebezogen mittels der IT-Anwendung VerBIS¹⁴. Träger-, Maßnahme- und teilnahmebezogene Akten

¹⁰ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil 1 Nummer 24.

¹¹ Vgl. § 81 Absatz 1 Ziffer 1 SGB III.

¹² Vgl. § 81 Absatz 2 SGB III.

¹³ Computerunterstützte Sachbearbeitung.

¹⁴ Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem.

führen die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ausschließlich elektronisch mittels der IT-Anwendung eAkte¹⁵.

1.2.2 Weisungslage

Die Bundesagentur hat verschiedene Fachliche Weisungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung¹⁶ erlassen. Maßgeblich für unsere Prüfung waren die bis zum August 2022 gültigen Weisungen zu § 16 SGB II (Leistungen zur Eingliederung)¹⁷ und zu §§ 81 ff. SGB III (Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte)¹⁸. Mit diesen Fachlichen Weisungen regelt sie u. a. die Förderungen und die Anspruchsvoraussetzungen von Umschulungen bei Bildungsträgern. Die Dokumentationspflichten zu den Förderentscheidungen regelt die Bundesagentur darüber hinaus zum Beispiel in ihrem arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept¹⁹.

Mit dem Zuständigkeitswechsel für die Beratung, Bewilligung und Finanzierung der Förderung beruflicher Weiterbildung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten von den Jobcentern auf die Agenturen für Arbeit ab 1. Januar 2025 hat die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen in den Rechtskreisen SGB II²⁰ und SGB III²¹ angepasst. Zusätzlich hat sie mit einer „Weisung zur Umsetzung des Haushaltsfinanzierungsgesetzes: Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ab 1. Januar 2025“²² und den „Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025“²³ das Verfahren zur Förderung der beruflichen Weiterbildung neu geregelt.

¹⁵ Elektronische Akte.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen zu § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81ff. SGB III, Fassung vom 1. Juli 2023; Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Förderung der beruflichen Weiterbildung, Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81 bis 87a, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen, §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, gültig ab 18. August 2023.

¹⁷ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen zu § 16 SGB II i. V. m. §§ 81ff. SGB III, in der Fassung vom 1. August 2022.

¹⁸ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81 bis 87, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen, §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, in der Fassung vom 18. Februar 2021, geändert am 1. Juli 2023.

¹⁹ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201703010, „Weiterentwicklung des Integrationskonzeptes der Bundesagentur (4-Phasen-Modell)“. Die Weisung enthält als Anlage das „Arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur (SGB II und SGB III)“ vom 20. März 2017, zuletzt angepasst durch Weisung 202306005 vom 14. Juni 2023 – Anpassung des Integrationskonzeptes der BA (4-Phasen-Modell), unter anderem aufgrund der Einführung des Bürgergeldes im SGB II.

²⁰ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Stand: 1. November 2024.

²¹ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81, 82, 83 bis 87a, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, S. 15, Stand: 1. Januar 2025.

²² Bundesagentur für Arbeit, Weisung 202406007, „Umsetzung des Haushaltsfinanzierungsgesetzes: Rechtskreisübergreifender Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung ab 1. Januar 2025, in der Fassung vom 20. Juni 2024.

²³ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Stand: 20. Juni 2024.

1.3 Erkenntnisse aus früheren Prüfungen

Wir haben die Förderung der beruflichen Weiterbildung bereits in den Jahren 2007, 2012 und 2020 geprüft.

Wir stellten erhebliche Mängel auch bei den Umschulungen fest. Unter anderem entsprachen viele der geprüften Förderungen nicht den rechtlichen Voraussetzungen. Oft hatten die Jobcenter die Eignung für den geplanten Zielberuf nicht oder nur unzureichend geklärt oder dokumentiert. Die Bundesagentur sagte den Entwurf einer Arbeitshilfe speziell für die Förderung der beruflichen Weiterbildung, ein Nachhalten der rechtmäßigen Anwendung und eine Weiterentwicklung der Qualifizierungsmodule und Schulungen für die Mitarbeitenden zu. Darüber hinaus stellte sie die Einführung eines einheitlichen Berichtsformats zu Maßnahmeerfolgen und die Auswertung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen in Aussicht.

Die Zusagen zur Fortbildung der Mitarbeitenden hat die Bundesagentur zwischenzeitlich umgesetzt. Ein einheitliches Berichtsformat zu Maßnahmeerfolgen und die Auswertung von Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen ebenfalls. Die Fachlichen Weisungen wurden während dieses Prüfungsverfahrens aktualisiert.

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben Förderungen von Umschulungen (nachträglicher Erwerb eines Berufsabschlusses) bei Bildungsträgern durch Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung geprüft. In die Prüfung haben wir nur Förderentscheidungen nach der Rechtslage ab dem 29. Mai 2020 einbezogen. Betriebliche Einzelumschulungen haben wir nicht geprüft. Die Prüfungserkenntnisse und Empfehlungen umfassen die ordnungsmäßige Gewährung der Förderung von Umschulungen sowie Fragen der Betreuung der geförderten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die Voraussetzungen der Förderung von Umschulungen und die Grundsätze für die Betreuung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten sollen sich auch mit der zum 1. Januar 2025 umgesetzten Zuständigkeitsverlagerung von den Jobcentern auf die Agenturen nicht ändern. Die Empfehlungen behalten daher ihre Relevanz für die Jobcenter auch für die Zeit danach.

Zur Vorbereitung unserer Erhebungen haben wir die Gesamtheit der in der Zeit vom 29. Mai 2020 bis zum 31. Dezember 2020 bewilligten Fälle über den uns von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Operativen Datensatz (OPDS) ermittelt. Die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung förderten 5 480 überbetriebliche Umschulungen in diesem Zeitraum. Mit Hilfe dieses Datensatzes haben wir die fünf Jobcenter (A bis E) mit den meisten Förderfällen identifiziert. Aus dieser Grundgesamtheit haben wir 200 Fälle nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Für die Prüfung haben wir einen von der Bundesagentur eingeräumten externen (von Arbeitsplätzen des Bundesrechnungshofes aus nutzbaren) VDI²⁴-Zugriff genutzt. Weitere Erkenntnisse haben wir in Telefonaten mit Fach- und Führungskräften der Jobcenter gewonnen.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem BMAS und der Bundesagentur mit. Die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung berücksichtigt die Stellungnahme der Bundesagentur zu unseren Prüfungsergebnissen. Das BMAS hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Es verweist in seiner Stellungnahme auf die Übertragung der Zuständigkeit für die Beratung, Bewilligung und Finanzierung von Förderungen der beruflichen Weiterbildung aus dem SGB II in das SGB III ab dem 1. Januar 2025 und den von der Bundesagentur entwickelten rechtskreisübergreifenden Referenzprozess.

2 Jobcenter förderten auch nicht geeignete Leistungsberechtigte

Ausgangslage

Das Jobcenter hat zu prüfen, ob die berufliche Weiterbildung im konkreten Einzelfall geeignet und notwendig ist, eine dauerhafte Eingliederung auf dem Arbeitsmarkt zu ermöglichen und die Hilfebedürftigkeit zu überwinden. Dabei sind die Lebensumstände der Leistungsberechtigten und ihre gesundheitliche, kognitive und fachliche Eignung für das Bildungsziel zu beachten. Die Jobcenter beurteilen insbesondere, ob die Leistungsberechtigten für den angestrebten Beruf geeignet sind und ob sie voraussichtlich erfolgreich an der Maßnahme teilnehmen werden.²⁵ Vielfach bestimmen auch die Erwartungen der Arbeitgeber die individuellen Anforderungen. Die Eignung der zu fördernden Person ist gemäß § 81 Absatz 2 SGB III eine Fördervoraussetzung, die zwingend zu erfüllen ist. Die Integrationsfachkraft (IFK) begründet und dokumentiert das Ergebnis der Eignungsfeststellung und dabei insbesondere die Einschätzung zu den Erfolgsaussichten der Maßnahme.

Für Fragen der Eignung (intellektuelles Leistungsvermögen, schulische Kenntnisse, berufliche Interessen, Motivation u. Ä.) können Dienstleistungen des BPS (vor allem die psychologische Begutachtung) genutzt werden. Die Entscheidung zur Einschaltung des BPS trifft die IFK.

Die Einschaltung des BPS sollte nach Auffassung der Bundesagentur bei abschlussbezogenen Weiterbildungen den Regelfall darstellen, um die Qualität der Auswahlentscheidung – auch

²⁴ Virtuelle Desktop-Infrastruktur.

²⁵ Vgl. 81 Absatz 2 Ziffer 2 und 3 SGB III.

im Sinne der Leistungsberechtigten – abzusichern. Erfolgt keine Einschaltung des BPS, ist das Vorliegen der (persönlichen) Voraussetzungen in anderer geeigneter Weise zu prüfen.²⁶

Feststellungen

Die Basis für die Eignungsfeststellung durch die Jobcenter ist die Entscheidung, ob die Leistungsberechtigten für den angestrebten Beruf geeignet sind und ob diese voraussichtlich erfolgreich an der Maßnahme teilnehmen werden. Wir haben den geprüften Dokumentationen entnommen, dass sich 22 von 200 Teilnehmenden (11 %) an den Umschulungen nicht für die angestrebten Berufe eigneten. Teilweise beruhte die Einschätzung zur Eignung für den angestrebten Beruf z. B. ausschließlich auf der Eigeneinschätzung der Leistungsberechtigten. In einem Fall waren für die Teilnahme erforderliche Zeugnisse des Leistungsberechtigten noch nicht anerkannt. In 11 von 200 Fällen (6 %) war bereits bei Bewilligung der Umschulung absehbar, dass die Leistungsberechtigten voraussichtlich nicht erfolgreich an den Maßnahmen teilnehmen werden.

Beispiel 1

Jobcenter C

Die Leistungsberechtigte begann am 14. Dezember 2020 eine Umschulung zur Rechtsanwaltsfachangestellten. Laut Falldokumentation hatte sie seit Jahren gesundheitliche Einschränkungen. Diese führten regelmäßig zu Brüchen in der Erwerbsbiografie. Das psychologische Gutachten empfiehlt aufgrund der gesundheitlichen Einschränkungen, Hilfen zur Teilhabe am Arbeitsleben infolge einer amtsärztlichen Begutachtung zu prüfen. Das Jobcenter bewilligte die Maßnahmeteilnahme ohne eine amtsärztliche Begutachtung. Die Leistungsberechtigte brach die Weiterbildung zum 3. Dezember 2021 aus gesundheitlichen Gründen ab. Die amtsärztliche Begutachtung holte das Jobcenter erst nach dem Abbruch der Maßnahme nach.

Während der Covid-19-Pandemie war es den in die Erhebungen einbezogenen Jobcentern nicht uneingeschränkt möglich, die vorgesehene psychologische Untersuchung durchzuführen.

Im Jobcenter A waren Gutachten auch während der „Hochphase“ der Pandemie (2020/2021) grundsätzlich möglich. Seine Fachdienste begutachteten die Leistungsberechtigten dann jedoch nicht persönlich, sondern nach Aktenlage. Dabei orientierten sie sich an Diagnosen und

²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Ziffer 2.2.1, S. 4, Stand: 27. Juli 2023; Arbeitslose und Beschäftigte §§ 81 bis 87, 111a, 131a SGB III Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, Seite 10, Ziffer 4, Absatz 2, abschlussbezogene Weiterbildungen, gültig ab 18. Februar 2021, Gültigkeit bis 31. Dezember 2023.

Befunden der behandelnden Haus- und Fachärzte. Zusätzlich berieten die Fachdienste potenziell Teilnehmende telefonisch.

Beim Jobcenter B war eine Begutachtung durch den BPS während der Covid-19-Pandemie zwar grundsätzlich durchgehend möglich, aufgrund der Kontaktbeschränkungen aber erschwert. Das Jobcenter B stellte die Eignung vor allem mit Vorbereitungsmaßnahmen fest, die es für verschiedene Berufszweige eingekauft hatte. Besuchten die Teilnehmenden diese Maßnahmen, waren die Fachdienste nur noch im Zweifelsfall einzuschalten. Nicht selten führten die Träger, die die Eignung in diesen Maßnahmen festgestellt hatten, auch die Umschulungen im Anschluss durch. Dies betraf im Jobcenter B 16 von 38 Fällen (42 %). In keinem der Fälle beauftragte das Jobcenter zusätzlich ein psychologisches Gutachten, zum Beispiel um die Entscheidung des Bildungsträgers zu überprüfen bzw. die getroffenen Eignungsfeststellungen abzusichern.

Beispiel 2

Jobcenter B

Der Leistungsberechtigte begann am 3. August 2020 eine Umschulung als Gebäudereiniger. Eine berufspsychologische Untersuchung veranlasste das Jobcenter nicht. Die Eignungsfeststellung erfolgte im Rahmen einer Trainingsmaßnahme ausschließlich durch den Bildungsträger, der danach auch die Umschulung durchführte.

Der Leistungsberechtigte brach die Maßnahme am 14. Juni 2021 wegen mangelnder Leistung²⁷ ab. Vorher war der Leistungsberechtigte bereits wegen erheblicher Fehlzeiten (30 Tage) durch den Bildungsträger abgemahnt worden.

Darüber hinaus erklärten die Vertreter des Jobcenters B, nicht über ein ausreichendes Kontingent psychologischer Gutachten zu verfügen. Nicht selten könnten die Leistungsberechtigten durch die Wartezeiten beim BPS (Wartezeiten von drei bis fünf Monaten) nicht rechtzeitig in die Umschulungsmaßnahmen einmünden.

Für das Jobcenter C erstellte der BPS auch während der Covid-19-Pandemie vorwiegend telefonische Gutachten und Gutachten nach Aktenlage. Beauftragte Gutachten, die das Jobcenter mit dem Vermerk „Eilt“ versah, erstellte der BPS innerhalb von zwei bis drei Wochen. Für die Eignungsabklärung verließen sich die IFK in der Mehrzahl der geprüften Fälle auf ihre eigene und die Einschätzung von Bildungsträgern.

Die Vertreter des Jobcenters D erklärten, dass Gutachten durch den BPS grundsätzlich auch während der Covid-19-Pandemie möglich gewesen seien. Man vertrete aber die Auffassung, dass eine kollegiale Beratung ggf. unter Hinzuziehung einer Einschätzung von Bildungsträgern zur Eignungsfeststellung effizienter sei. Die Gutachten des BPS würden das Verfahren unnötig in die Länge ziehen.

²⁷ Abbruchgrund dem IT-Fachverfahren CoSach entnommen.

Das Jobcenter E hatte in dem vorab übersandten Fragebogen erklärt, dass bei jeder abschlussorientierten FbW im Vorfeld eine psychologische Begutachtung durch den BPS einzuholen ist. Je nach angestrebtem Berufsziel sei auch die Einschaltung des ärztlichen Dienstes angezeigt. Gutachten durch den BPS waren grundsätzlich auch während der Corona-Pandemie mit Einschränkungen möglich. In den geprüften Fällen hatten die Beratungsfachkräfte neben einer Einschaltung des BPS auch auf die eigene Einschätzung oder die Einschätzung der Bildungsträger gesetzt.

Der Grad der Einschaltung des BPS unterschied sich in den Jobcentern:

Tabelle 1

Einschaltung des BPS

Jobcenter	Anzahl geprüfter Fälle	Anzahl vorliegender psychologischer Gutachten
A	37	4
B	38	14
C	42	26
D	45	13
E	38	26
Summe	200	83

Quelle: Bundesrechnungshof.

In 83 von 200 Fällen (42 %) lag ein psychologisches Gutachten zur Eignungsfeststellung vor. In der überwiegenden Zahl der geprüften Fälle fehlte ein solches Gutachten (117 von 200 Fällen; 59 %). In 30 von 117 Fällen (26 %), in denen kein Gutachten vorlag, überließen die Jobcenter den Bildungsträgern die Eignungsfeststellung. In 14 von 117 Fällen (12 %) trafen sie überhaupt keine Aussagen über deren Eignung. In 15 der 83 Fälle (18 %), in denen ein psychologisches Gutachten vorlag, kam der BPS zu dem Ergebnis, dass die begutachteten Personen nicht oder nur eingeschränkt für die Maßnahme bzw. den Zielberuf geeignet waren. Die Jobcenter setzten sich in allen 15 Fällen über diese Gutachten hinweg und förderten die Leistungsberechtigten trotzdem.

Beispiel 3

Jobcenter E

Der BPS begutachtete die Leistungsberechtigte im Auftrag des Jobcenters am 2. September 2020. Für die geplante Umschulung zur staatlich anerkannten Erzieherin wurde ihr laut Gutachten jegliche Eignung abgesprochen. Mit einem Sprachniveau von unter A2 (Anfängerniveau) könne das Bildungsziel nicht erreicht werden. Auch die Testergebnisse im logischen Denken sprachen gegen die Umschulung. Das Jobcenter E förderte die Umschulung entgegen der Auffassung des BPS. Die Leistungsberechtigte brach die Umschulung bereits nach zweieinhalb Monaten wieder ab.

Wir hatten die Eignung der Leistungsberechtigten für die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung bereits in den Jahren 2007, 2012 bei den Jobcentern geprüft und im Jahr 2020 bei den Agenturen für Arbeit. Im Jahr 2007 prüften die Jobcenter die Eignung der Teilnehmenden vor Beginn der Maßnahmen in 42 % der Fälle nicht oder nicht ausreichend. Im Jahr 2012 waren es 25 % und im Jahr 2020 21 % der Förderfälle bei den Agenturen.

Würdigung

Die Jobcenter haben die Eignung der Teilnehmenden in 59 Fällen (30 %) nicht hinreichend geprüft bzw. überließen den Bildungsträgern die Eignungsfeststellung, ohne diese zu hinterfragen. Die Fehlerquote hatte sich damit im Vergleich zu den vorangegangenen Prüfungen deutlich verschlechtert. Mit dieser Förderpraxis verkannten die Jobcenter die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung als eines der wichtigsten und finanziell bedeutsamsten Instrumente zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Indem sich die Jobcenter über die Empfehlung der Bundesagentur, den BPS im Regelfall einzuschalten, in 59 % der geprüften Fälle hinwegsetzten, riskierten sie nicht nur vorzeitige Maßnahmeabbrüche, sondern nahmen auch eine mögliche Überforderung ihrer Leistungsberechtigten in Kauf. Wir haben darauf hingewiesen, dass dies nicht nur den Erfolg bei der aktuellen Maßnahme, sondern auch die künftige Fortbildungsbereitschaft der Leistungsberechtigten gefährden kann.

Problematisch war überdies, dass die IFK die Eignungsfeststellung häufig Bildungsträgern übertrugen und damit eine wesentliche Grundlage für die Förderentscheidung aus der Hand gaben. Führen diese Bildungsträger in der Folge dann noch die Umschulungen selbst durch, ist nicht auszuschließen, dass ein Eigeninteresse der Bildungsträger eine objektive Förderentscheidung beeinflusst.

Zwar war die Einschaltung des BPS während der Covid-19-Pandemie für die Jobcenter erschwert. Da aber alle Jobcenter unserer Erhebungen erklärt hatten, die Begutachtung sei auch in diesem Zeitraum möglich gewesen, haben sich für uns nicht die unterschiedlichen Einschaltungsgrade erschlossen. Unsere Feststellungen deuteten darauf hin, dass die Eignungsfeststellungen durch den BPS neben der eigenen Einschätzung der IFK wichtig sind, um sachgerecht zu beurteilen, ob Teilnehmende erfolgreich an Umschulungen teilnehmen werden oder nicht. Wenn die IFK sich dagegen eher an der Einschätzung der Bildungsträger orientieren, kann dies auf eine mangelnde Akzeptanz der Jobcenter gegenüber den Gutachten des BPS hindeuten. Wir haben der Bundesagentur empfohlen, dies zu prüfen und ggf. Wege zu finden, die Akzeptanz hinsichtlich der durch den BPS durchgeführten Gutachten zu steigern. Die Jobcenter sollten zudem ihre Untersuchungskontingente so organisieren, dass zumindest für die zeit- und kostenintensiven Weiterbildungen zeitnahe Untersuchungstermine vorgehalten und Wartezeiten auf Gutachten reduziert werden.

Wir haben die Jobcenter aufgefordert, die Eignung der Leistungsberechtigten grundsätzlich selbst zu bewerten. Sie sollten nur in Ausnahmefällen auf ein berufspsychologisches

Gutachten verzichten. Wenn sich der BPS gegen eine Förderung der Umschulung ausspricht und sich die IFK über diese Entscheidung hinwegsetzen möchten, sollte zudem eine Rücksprache erfolgen, deren Ergebnis zu dokumentieren ist.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass die IFK Umschulungen nur dann fördern sollten, wenn bei Leistungsberechtigten eine Eignung vorliegt. Sie hat sich unserer Auffassung angeschlossen, dass die Jobcenter die Eignung der Leistungsberechtigten für Umschulungen in jedem Fall selbst bewerten sollten. Es sei nicht sachgerecht, die Entscheidung über die Eignung für Umschulungen auf Bildungsträger zu übertragen, bei denen die Leistungsberechtigten danach in Maßnahmen einmünden. Auch bei Umschulungen sollte die Einschaltung des BPS den Regelfall darstellen.

Eine systematische mangelnde Akzeptanz auf Seiten der Jobcenter gegenüber den Gutachten des BPS im Kontext von Umschulungen bei Trägern sei der Bundesagentur nicht bekannt. Die Inanspruchnahme der Dienstleistungen des BPS durch die Jobcenter sei unverändert hoch. Eine Optimierung der Organisation von Untersuchungskontingenten für zeit- und kostenintensive Weiterbildungen durch die Jobcenter erscheine nicht erforderlich. Vom BPS würden Möglichkeiten angeboten, dringende Fälle zu kennzeichnen und priorisiert zu bearbeiten.

Entsprechend dem am 29. Dezember 2023 veröffentlichten Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024 erfolge ab 1. Januar 2025 die Beratung, Bewilligung und Finanzierung von Förderungen der beruflichen Weiterbildung für Leistungsberechtigte nach dem SGB II in der Zuständigkeit der Agenturen für Arbeit. Die Identifizierung des Weiterbildungsbedarfes, die Integrationsverantwortung sowie das Absolventenmanagement verblieben bei den Jobcentern. Hierzu werde derzeit ein Referenzprozess entwickelt, an dem sich Agenturen für Arbeit und Jobcenter in der lokalen Ausgestaltung orientieren sollen, um klare Zuständigkeiten im Prozess für Jobcenter und Agenturen für Arbeit festzulegen und Doppelstrukturen sowie Friktionen an den Übergabepunkten zwischen den Rechtskreisen zu vermeiden. Die Bundesagentur hat angekündigt, sie werde unsere Feststellungen in den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025 aufgreifen, sowie die Befähigungs- und Qualifizierungsprodukte für Neu- und Bestandsmitarbeitende überprüfen und – sofern erforderlich – anpassen.

Im Ergebnis seien ab 1. Januar 2025 für die Prüfung der Fördervoraussetzungen gemäß § 81 SGB III die Agenturen für Arbeit zuständig. Dies umfasse auch die Einschaltung des BPS zur Eignungsfeststellung, sofern kein aktuelles und aussagekräftiges Gutachten des Jobcenters vorliege.

Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur hat die in Aussicht gestellten Fachlichen Weisungen inzwischen erlassen. Danach soll bei abschlussbezogenen Weiterbildungen die Einschaltung des BPS den Regelfall darstellen, um die Qualität der Auswahlentscheidung – auch im Sinne der Leistungsberechtigten – abzusichern. Wird der BPS nicht beteiligt, ist das Vorliegen der Voraussetzungen, wie z. B. ausreichende intellektuelle Leistungsfähigkeit für die angestrebte Weiterbildung, Motivation sowie Aktualität der notwendigen schulischen Kenntnisse, in VerBIS zu dokumentieren.²⁸ Bei Bedarf schaltet die zuständige Agentur für Arbeit den BPS ein, insbesondere bei abschlussorientierten Weiterbildungsmaßnahmen, sofern kein aktuelles, aussagekräftiges psychologisches Gutachten des Jobcenters vorliegt.²⁹

Wir begrüßen, dass die Einschaltung des BPS bei abschlussorientierten Maßnahmen künftig den Regelfall darstellt, insbesondere sofern noch kein aktuelles aussagekräftiges psychologisches Gutachten des Jobcenters vorliegt. Dies entspricht unserer Forderung, bei Förderentscheidungen zu Umschulungen nur in Ausnahmefällen auf ein berufspsychologisches Gutachten zu verzichten. Wir halten es auch weiterhin für erforderlich, das Vorliegen der Voraussetzungen für die angestrebte Weiterbildung in VerBIS zu dokumentieren, wenn der BPS nicht beteiligt wird. Dies entspricht bereits den vorangegangenen Weisungslagen. Die Bundesagentur muss sicherstellen, dass die Dokumentationspflichten eingehalten werden. Die Jobcenter sollten auch die Gründe für den Verzicht auf die Einschaltung des BPS sowie für eine von den Empfehlungen des BPS abweichende Entscheidung dokumentieren.

Die von der Bundesagentur in Aussicht gestellte Überprüfung der Befähigungs- und Qualifizierungsprodukte für Neu- und Bestandsmitarbeitende bewerten wir angesichts unserer Prüfungsergebnisse positiv. Ob sich die hohe Fehlerquote hinsichtlich der Feststellung der Eignung der Leistungsberechtigten für abschlussorientierte Weiterbildungen mit den neuen Zuständigkeitsregelungen künftig reduzieren wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar.

Unsere Empfehlung, die Organisation von Untersuchungskontingenten für abschlussorientierte Weiterbildungen durch die Jobcenter zu optimieren, halten wir aufgrund der neuen Zuständigkeitsregelungen für die Bewilligung dieser Weiterbildungen nicht mehr aufrecht. Künftig entscheiden die Agenturen für Arbeit über die Erforderlichkeit der Gutachten.

Derzeit ist noch nicht erkennbar, ob sich mit den neu geregelten Zuständigkeiten Doppelstrukturen sowie Friktionen an den Übergabepunkten zwischen den beiden Rechtskreisen vermeiden lassen. Die Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess lassen zumindest doppelte Beratung in beiden Rechtskreisen zu. Dies betrifft mit der neuen

²⁸ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81, 82, 83 bis 87a, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, S. 15, Stand: 1. Januar 2025.

²⁹ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, S. 23, Stand: 20. Juni 2024.

Schnittstelle als sogenanntem „Schieberegler“ die Bereiche Prüfung der Eignung, Neigung und Leistungsfähigkeit sowie die Identifikation eines möglichen Bildungsziels und die Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt. Während die Jobcenter die Eignung, Neigung und Leistungsfähigkeit prüfen können, können zu diesen Themen auch die Agenturen für Arbeit beraten. Dies gilt auch für die Identifikation des Bildungsziels und die Beratung zu den Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt. Hierzu beraten die Agenturen für Arbeit, eine Beratung zu diesen Themen kann aber bereits in den Jobcentern erfolgen.³⁰

Da künftig die Agenturen für Arbeit die abschließende Entscheidung über die Eignung der Leistungsberechtigten treffen, schließen wir diesen Punkt hiermit ab.

3 Jobcenter förderten Umschulungen in Berufen mit geringen Beschäftigungschancen

Ausgangslage

Gemäß § 81 Absatz 2 SGB III wird der nachträgliche Erwerb eines Berufsabschlusses durch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Übernahme der Weiterbildungskosten gefördert, wenn die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit dem angestrebten Beruf ihre Beschäftigungschancen verbessern und die weiteren Tatbestandsmerkmale vorliegen.³¹

Die IFK trifft hierzu eine Prognoseentscheidung, die zu begründen und zu dokumentieren ist.³² Um diese Prognoseentscheidung zu erleichtern, stellt die Bundesagentur ihren IFK verschiedene Prüfhilfen zur Verfügung. Mit der Anwendung „Berufe auf einen Blick“ können die IFK u. a. den Fachkräftebedarf, die Chancen am Arbeitsmarkt und das Verhältnis zwischen Arbeitslosen und verfügbaren Arbeitsstellen in den unterschiedlichen Zielberufen ermitteln. Neben bundesweiten Abfragen lässt die Anwendung auch regionale Abfragen zu, gegliedert nach den Agenturbezirken.

Mit der „Engpassanalyse“ bewertet die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zudem einmal jährlich die Fachkräftesituation am Arbeitsmarkt und ermittelt so Engpassberufe. Die Anwendung ermöglicht ebenfalls regionale Vergleiche und lässt eine gezielte Suche nach bestimmten Zielberufen zu.

³⁰ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, S. 4, Stand: 20. Juni 2024.

³¹ § 81 Absatz 2 SGB III.

³² Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Ziffer 2.2.1, S. 4, Stand: 27. Juli 2023.

Darüber hinaus stehen den IFK neben weiteren Fachanwendungen noch spezifische Suchläufe in dem IT-Fachverfahren VerBIS zur Verfügung. Mit diesen Suchläufen können die IFK aus den Datensätzen der Leistungsberechtigten heraus die Anzahl offener Stellen in den gewünschten Zielberufen ermitteln und damit die Aussichten einer Integration auf dem Arbeitsmarkt bewerten.

Die Jobcenter selbst erstellen einmal jährlich eine sogenannte Bildungszielplanung (BZP). Um den Bedarf an beruflicher Weiterbildung zu ermitteln, wird das Kundenpotenzial analysiert und dahingehend untersucht, welche Kunden bzw. Kundengruppen für eine Qualifizierung in Betracht kommen. Ergänzt werden soll diese Analyse durch Untersuchungen zum aktuellen und prognostizierten Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften. Die BZP ist durch die Jobcenter zu veröffentlichen.³³

Feststellungen

Wir haben geprüft, ob und wie die Jobcenter die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden in den angestrebten Zielberufen überprüften und dokumentierten.

In 70 von 200 Fällen (35 %) ließ sich nicht erkennen, ob die Jobcenter die Nachfrage im Zielberuf unter Berücksichtigung der Entwicklung des Arbeitsmarktes geprüft hatten. Bei den 130 Fällen, in denen die Jobcenter die Nachfrage in den Zielberufen prüften, dokumentierten sie in 23 Fällen (18 %) nicht, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln (z. B. mit der Engpassanalyse oder mit Stellensuchläufen) sie dies taten.

Wir prüften ferner die Eingliederungswahrscheinlichkeit in den Zielberufen, für die die Jobcenter Umschulungen förderten. Hierfür verwendeten wir die von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Anwendungen „Berufe auf einen Blick“ und „Engpassanalyse“. Die Suche schränkten wir, soweit Daten in den Anwendungen vorhanden waren, regional auf den jeweiligen Agenturbezirk der Erhebungsstelle ein.

Mit Hilfe der genannten Anwendungen stellten wir fest, dass die Eingliederungswahrscheinlichkeit der Teilnehmenden in 37 von 200 Fällen (19 %) auch nach Abschluss einer Umschulung im Zielberuf eher als niedrig zu beurteilen gewesen war. Weder waren die Eingliederungsaussichten in den gewählten Zielberufen günstig noch handelte es sich um Förderungen für sogenannte Engpassberufe. Die Jobcenter hatten diese geförderten Zielberufe auch nicht in ihrer BZP als für eine Förderung relevante Berufe ausgewiesen.

³³ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Ziffer 3.2, Planung und Umsetzung in der gemeinsamen Einrichtung, S. 23, Stand: 27. Juli 2023.

Beispiel 4

Jobcenter A

Das Jobcenter A förderte die Leistungsberechtigte mit einer Umschulung zur Kauffrau für Büromanagement in der Zeit vom 31. August 2020 bis zum 15. September 2021. Es schätzte den Beruf der Kauffrau für Büromanagement in seinen Bildungszielplanungen der Jahre 2020 und 2021 nicht als berufsfachlichen Schwerpunkt ein. Es handelte sich auch um keinen Engpassberuf. Die IT-Fachanwendung „Berufe auf einen Blick“ weist stattdessen seit Jahren einen erheblichen Fachkräfteüberschuss in diesem Zielberuf aus. Für das Jahr 2020 wies die Fachanwendung acht Arbeitslose pro gemeldete Stelle in dem Agenturbezirk des Jobcenters aus. Das Jobcenter förderte die Umschulung in dem Zielberuf ohne ersichtliche besondere Begründung trotzdem.

Würdigung

In über einem Drittel der geprüften Fälle war nicht erkennbar, dass die Jobcenter bei ihrer Förderentscheidung die Lage und die Entwicklung des Arbeitsmarktes ausreichend berücksichtigt hatten. Wir haben daher Entscheidungen der IFK, die nicht auf einer nachvollziehbaren Bewertung der Arbeitsmarktperspektiven beruhen, für nicht sachgerecht gehalten. Sie können zur Folge haben, dass Leistungsberechtigte in Zielberufen gefördert werden, in denen es keine Nachfrage an Arbeitskräften gibt. Wenn Leistungsberechtigte aufgrund geringer Arbeitskräftenachfrage nach Abschluss der Umschulung mit hoher Wahrscheinlichkeit arbeitslos bleiben, verfehlen die Umschulungen das Ziel einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Bundesagentur stellt den Jobcentern und Agenturen zahlreiche Anwendungen zur Überprüfung der Nachfrage in dem Zielberuf zur Verfügung. Die Anwendungen lassen zwar keine Prognose für die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in den Folgejahren zu. Sie können aber als Anhaltspunkt dienen und bilden die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt und die Entwicklung der letzten Jahre ab. Wir haben deshalb nicht nachvollziehen können, warum die IFK diese bei ihren Förderentscheidungen nicht berücksichtigten.

Wenn die IFK ihre Förderentscheidungen nicht begründen und dokumentieren, verstoßen sie gegen die Weisungen der Bundesagentur. Wir haben empfohlen, dass die IFK neben der dokumentierten Begründung ihrer Förderentscheidung auch einen Abdruck der Übersichtstabelle zum Zielberuf aus der Anwendung „Berufe auf einen Blick“ zur eAkte nehmen sollten. Zudem sollten die Jobcenter die sachgerechte Prognose der Beschäftigungschancen unter Berücksichtigung der Entwicklung des Arbeitsmarktes stärker in den Fokus der Fachaufsicht stellen.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass bei Förderentscheidungen die zu erwartende Verbesserung der Beschäftigungschancen nachvollziehbar dokumentiert und begründet werden müsse. Die Regelungen zur Dokumentation der Entscheidung seien ausführlich in den Fachlichen Weisungen FbW SGB II im Kapitel 2.2.1 „Allgemein“ beschrieben. Die IFK müsse das Ergebnis der Eignungsfeststellung, die Einschätzung zu den Erfolgsaussichten der Maßnahme sowie die gestellte Prognose im Hinblick auf verbesserte Aussichten auf Integration in den Arbeitsmarkt bzw. auf Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit begründen und dokumentieren.

Das Begründungs- und Dokumentationserfordernis umfasse auch eine faktenbasierte Einschätzung zu den Beschäftigungschancen am Arbeitsmarkt. Um zu einer abgesicherten Beurteilung der Verbesserung der Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt zu kommen, seien je nach Fallkonstellationen neben quantitativen Erkenntnissen (z. B. Abdruck eines Stellensuchlaufes in VerBIS mit potenziellen Vermittlungsvorschlägen in die eAkte), auch qualitative Erkenntnisse bei beispielsweise hochqualifizierten „Sparten“-Berufen (z. B. eine begründete Einschätzung der IFK) heranzuziehen. Qualitative Erkenntnisse seien im Beratungsvermerk zu dokumentieren. Daher sei unsere Forderung, den Abdruck der Übersichtstabelle zum Zielberuf aus der Anwendung „Berufe auf einen Blick“ in jedem Fall zur eAkte zu nehmen, nachvollziehbar, jedoch fachlich nicht immer bedarfsgerecht. Die Fachlichen Weisung FbW SGB II bedürfen daher keiner Anpassung.

Die Überprüfung der Umsetzung der Fachlichen Weisungen sei grundsätzlich Teil der Fachaufsicht der Führungskräfte in den gemeinsamen Einrichtungen. In der neuen Fassung vom 27. Juli 2023 der Fachlichen Weisungen FbW SGB II seien die fachaufsichtlichen Pflichten für Führungskräfte vor Ort weiter ergänzt worden. Demnach stünden für die Qualitätssicherung verschiedene Maßnahmen zur Verfügung. Hier werde beispielsweise geprüft, ob alle Förder Voraussetzungen nachvollziehbar überprüft und dokumentiert wurden. Aus Sicht der Bundesagentur stellen diese Maßnahmen sicher, dass Führungskräften vor Ort systematische Instrumente zur Verbesserung der Qualität zur Verfügung stünden. Die Bundesagentur werde jedoch in den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025 auf die Notwendigkeit einer Begründung und Dokumentation einer zu erwartenden Beschäftigungschance durch eine FbW sowie einer diesbezüglichen fachaufsichtlichen Prüfung hinweisen.

Abschließende Würdigung

Die Regelungen zur Dokumentation der Förderentscheidung sind sowohl in den von der Bundesagentur genannten Fachlichen Weisungen FbW SGB II vom 27. Juli 2023³⁴ als auch in den

³⁴ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, S. 4, Gültig ab 1. Juli 2024.

aktualisierten Fachlichen Weisungen FbW SGB II vom 1. November 2024³⁵ beschrieben. Demnach muss die IFK die gestellte Prognose im Hinblick auf verbesserte Aussichten auf Integration in den Arbeitsmarkt bzw. auf Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit begründen und dokumentieren. Die von der Bundesagentur angeführten konkreten Schritte, die vom Begründungs- und Dokumentationserfordernis umfasst sein sollen, sind in diesen Fachlichen Weisungen aber nicht beschrieben. Dies betrifft sowohl die Dokumentation qualitativer Erkenntnisse im Beratungsvermerk in VerBIS, als auch den Abdruck eines Stellensuchlaufs aus VerBIS, mit potenziellen Vermittlungsvorschlägen in der eAkte. Hierzu enthalten auch die neuen, ab 1. Januar 2025 gültigen Fachlichen Weisungen SGB III keine konkreten Hinweise. Angesichts der in der Prüfung festgestellten mangelhaften Dokumentation der Förderentscheidungen sollte die Bundesagentur die Fachlichen Weisungen entsprechend ergänzen.

Da die Erfolgsaussichten am Arbeitsmarkt künftig zwar sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch im Rechtskreis des SGB III bewertet werden können³⁶, die abschließende Entscheidung aber im Rechtskreis des SGB III erfolgen wird, erübrigt sich unsere Empfehlung, den Abdruck der Übersichtstabelle zum Zielberuf aus der Anwendung „Berufe auf einen Blick“ zur eAkte SGB II zu nehmen, um die Erfolgsaussichten im Zielberuf zu dokumentieren.

Die Fachlichen Weisungen FbW SGB II in der aktuellen Fassung sind nur für laufende FbW-Maßnahmen, die bis Ende 2024 begonnen haben, anzuwenden.³⁷ Die Hinweise zur Fachaufsicht unterscheiden sich im Vergleich der Fachlichen Weisungen FbW SGB II vom 8. Februar 2021³⁸ bis zur aktuellen Version, Stand: 1. November 2024, lediglich in der Erfassung der Förderungen im Fachverfahren CoSach. Die verschiedenen Instrumente für die Qualitätssicherung, beispielsweise ob alle Fördervoraussetzungen nachvollziehbar überprüft und dokumentiert wurden, standen den Jobcentern folglich schon zum Zeitpunkt unserer Erhebungen zur Verfügung. Im Hinblick auf das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt wäre es jedoch sinnvoll, konkrete Zielfragen zu den Beschäftigungschancen in den Zielberufen in die Fachlichen Weisungen aufzunehmen. Auch die ab dem 1. Januar 2025 geltenden Weisungen enthalten solche nicht.

Wir schließen den Punkt hiermit ab.

³⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, S. 9, Stand: 1. November 2024.

³⁶ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.1, S. 14, Stand: 20. Juni 2024.

³⁷ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, S. 5, Stand: 1. November 2024.

³⁸ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, S. 6 und 7, Stand: 8. Februar 2021.

4 Betreuung der Teilnehmenden durch die Jobcenter während der Umschulungen

Ausgangslage

Zu einer umfassenden Unterstützung der Leistungsberechtigten mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit (§ 14 Absatz 1 und 2 SGB II) gehört es, dass die Jobcenter mit ihnen regelmäßig Beratungsgespräche führen. Teilnehmende an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung sind daher während als auch nach dem Ende der Maßnahme zu beraten.³⁹

Feststellungen

Im Erhebungszeitraum befanden sich von 200 Teilnehmenden noch 142 in laufenden Maßnahmen. Wir haben die Beratung der Teilnehmenden daher während der Maßnahmeteilnahme geprüft.

Wir stellten fest, dass die Jobcenter 25 von 200 Teilnehmenden (13 %) seit Beginn der Maßnahmen nicht beraten hatten. In 169 von 200 Fällen (85 %) war eine Beratung der Teilnehmenden erkennbar, in sechs von 200 Fällen (3 %) war es wegen kurzer Verweildauern nachvollziehbar, dass die Jobcenter Teilnehmende an den Maßnahmen nicht beraten hatten.

Beispiel 5

Jobcenter C

Das Jobcenter C förderte den Leistungsberechtigten in der Zeit vom 2. September 2020 bis zum 22. Oktober 2021 mit einer Umschulung zum Fachinformatiker Systemintegration. Im gesamten Zeitraum der Maßnahmeteilnahme beriet das Jobcenter den Leistungsberechtigten kein einziges Mal. Der Leistungsberechtigte brach die Umschulung aus gesundheitlichen Gründen ab.

In den Fällen, in denen die Jobcenter die Teilnehmenden berieten, erfolgten durchschnittlich drei Beratungsgespräche seit Maßnahmebeginn. Die Jobcenter berieten 38 Teilnehmende während der Maßnahmeteilnahme nur ein Mal.

³⁹ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, Ziffer 2.5, Teilnehmer- und Absolventenmanagement, S. 20, Stand: 27. Juli 2023.

Die Beratungsgespräche erfolgten in 22 von 169 Fällen persönlich, in 143 Fällen telefonisch und in vier Fällen schriftlich. Der niedrige Anteil an persönlichen Beratungen war auch auf die Kontaktbeschränkungen während der Covid-19-Pandemie zurückzuführen.

Würdigung

Wenn die Jobcenter Leistungsberechtigte während der Weiterbildungsmaßnahmen nicht beraten, steigt das Risiko, bestehende Probleme, Über- oder Unterforderungen sowie Frustrationen nicht rechtzeitig zu erkennen. Es kann zu einem Maßnahmeabbruch kommen oder die Maßnahme bleibt wirkungslos.

Die persönliche Kontaktaufnahme zu den Leistungsberechtigten war im Jahr 2020 aufgrund der Covid-19-Pandemie erschwert. Warum die Jobcenter die Teilnehmenden teilweise aber überhaupt nicht berieten – auch nicht telefonisch –, haben wir nicht nachvollziehen können.

Bei abschlussorientierten Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung kommt der Beratung im Laufe der Maßnahme aufgrund der höheren Wahrscheinlichkeit eines späteren Integrationserfolges und der Überwindung des Hilfebedarfes eine besonders große Bedeutung zu. Wir haben daher die Jobcenter aufgefordert, eine engere Begleitung der Teilnehmenden während der Maßnahmen sicherzustellen. Dies ist wichtig, um Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und drohende Maßnahmeabbrüche zu verhindern. Hierbei ist nicht nur die vorab festgelegte Eingliederungsstrategie nachzuhalten. Die IFK sollten auch Integrationsfortschritte der Teilnehmenden dokumentieren und die individuelle Integrationsstrategie anpassen und fortschreiben.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass die IFK im Rahmen der individuellen Integrationsstrategie während der Maßnahme zu den Teilnehmenden regelmäßig Kontakt halten müssen, um möglichen Maßnahmeabbrüchen präventiv vorbeugen zu können. Die Betreuung während einer Fördermaßnahme sowie die Durchführung des Teilnehmenden- und Absolventenmanagements sei im Arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept der Bundesagentur sowie im Kapitel 2.5 in den Fachlichen Weisungen FbW SGB II geregelt. Aus Sicht der Bundesagentur sei die Weisungslage damit grundsätzlich ausreichend und zielführend. In den qualitätssichernden Maßnahmen der Verlaufsbezogenen Betrachtung von Kundenprozessen (VKB) und den Ufa-Checklisten sei dies ebenfalls aufgenommen, sodass vor Ort grundsätzlich fachaufsichtlich agiert werden könne.

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass es – auch während der Covid-19-Pandemie – nicht zielführend war, keinen Kontakt zu den Teilnehmenden zu halten. Die Bundesagentur werde deshalb in den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025 auf die Notwendigkeit einer durchgehenden Teilnehmendenbetreuung sowie einer diesbezüglichen fachaufsichtlichen Überprüfung hinweisen.

Abschließende Würdigung

Wir stimmen der Bundesagentur zu, dass die Regelungen zum Teilnehmendenmanagement im Arbeitnehmerorientierten Integrationskonzept der Bundesagentur und die Ausführungen in den Fachlichen Weisungen FbW SGB II ausreichend sind, um eine regelmäßige persönliche Betreuung der Teilnehmenden während der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zu gewährleisten. Den von der Bundesagentur angekündigten Hinweis auf die fachaufsichtliche Überprüfung der Teilnehmendenbetreuung vermissen wir in den neuen Regelungen zum Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025. Insbesondere das Kapitel 2.5 der Fachlichen Weisungen FbW SGB II (Teilnehmer- und Absolventenmanagement) ist unverändert.⁴⁰

Die Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung enthalten den Hinweis, dass die Jobcenter auch künftig das Teilnehmendenmanagement während der Maßnahmeteilnahme übernehmen und damit der vorrangige Ansprechpartner für Fragen im Zusammenhang mit der Maßnahmeteilnahme bleiben⁴¹. Die Jobcenter sind hierbei aber künftig auch auf Rückmeldungen der Agenturen für Arbeit bei evtl. Fehlentwicklungen bzw. drohenden Maßnahmeabbrüchen angewiesen.

Wir gehen davon aus, dass die unzureichende Betreuung während der Umschulungen vorwiegend auf die erschwerten Bedingungen während der Covid-19-Pandemie zurückzuführen war. Wir erwarten von den Jobcentern, die regelmäßige Betreuung der Teilnehmenden während der Umschulungen künftig in allen Fällen sicher zu stellen.

Wir schließen den Punkt hiermit ab.

5 Berichtswesen

Ausgangslage

Die Jobcenter erhöhen die Chancen eines erfolgreichen Maßnahmeabschlusses, wenn sie anhand von teilnahmebezogenen Zwischen- und Abschlussberichten Handlungsbedarfe frühzeitig erkennen und Fehlentwicklungen gegensteuern können. Der Bildungsträger ist nach § 61 Absatz 2 Satz 2 SGB II verpflichtet, dem Jobcenter unverzüglich eine Beurteilung des Teilnehmenden zu übermitteln. Ein Schriftformerfordernis sieht das Gesetz nicht vor. Die Träger haben die vom Jobcenter vorgegebenen Formate und Verfahren zu beachten.

⁴⁰ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81 ff. SGB III, S. 24, Stand: 1. November 2024.

⁴¹ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.7, S. 26, Stand: 20. Juni 2024.

Diese Beurteilungen können zum Beispiel folgende Informationen umfassen:

- Fehlzeiten und Unterbrechungen,
- Gefährdung des erfolgreichen Abschlusses der Maßnahme,
- Ausübung/Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Höhe etwaiger Einkünfte sowie
- die Umstände der Beendigung der Maßnahme (beispielsweise Abbruch der Maßnahme).

Die Informationen sind Basis für die weitere Integrationsstrategie.

Feststellungen

Die Vertreter der Jobcenter erklärten mehrheitlich, dass ihnen die Zertifizierungsunterlagen für die Maßnahmen nicht zugänglich seien. Diese lägen beim Operativen Service der Agentur für Arbeit. In der Folge sei ihnen nicht bekannt, welche Berichtspflichten die Bildungsträger hätten. Auch sei ihnen nicht bekannt, ob und wann die Bildungsträger Berichte zu übermitteln hätten.

Mit dem vorab übersandten Fragebogen hatten wir die in unsere Erhebungen einbezogenen Jobcenter befragt, ob ihnen Zwischenberichte für die an den Maßnahmen teilnehmenden Leistungsberechtigten vorlägen.

Das Jobcenter A erklärte, in keinem festen Turnus Teilnehmendenberichte von den Bildungsträgern zu erhalten. Anlassbezogen würden Teilnehmendenberichte aber erstellt und dann zur eAkte genommen.

Das Jobcenter B erklärte zu den Teilnehmendenberichten ebenfalls, dass es keinen festen Turnus zur Übermittlung durch die Bildungsträger kenne. Bei unentschuldigten Fehlzeiten oder Gefährdung des Maßnahmeziels erfolge eine umgehende Risikomeldung durch die Bildungsträger. Die eingegangenen Trägerberichte und Fehlzeiten-/Risikomeldungen würden in der eAkte und/oder im IT-Fachverfahren VerBIS hinterlegt.

Das Jobcenter C erklärte, dass durch die Bildungsträger während und nach der Teilnahme an einer Umschulung keine Teilnehmendenberichte erstellt werden. Es sehe auch keine Verpflichtung der Maßnahmeträger, Teilnehmendenberichte zu erstellen. Darüber hinaus seien Teilnehmende auch nicht verpflichtet, Teilnehmendenberichte beim Jobcenter während oder nach Ende der Maßnahme vorzulegen.

Das Jobcenter D erklärte, dass Teilnehmendenberichte durch die Träger entsprechend der Vereinbarung übermittelt und nach Prüfung in der eAkte gespeichert werden. Ein Zugriff auf diese Vereinbarung (z. B. Einsicht in den Kurzfragebogen) sei dem Jobcenter aber nicht möglich, da diese Akten beim Operativen Service der Agentur für Arbeit lägen.

Das Jobcenter E erklärte, dass seine Mitarbeitenden grundsätzlich und entsprechend den Vereinbarungen im halbjährlichen Turnus Teilnehmendenberichte erhielten. Dabei seien

aufgrund jeweils unterschiedlicher Vereinbarungen mit den Bildungsträgern Abweichungen möglich. Die Berichte würden in der eAkte abgelegt.

Da die Maßnahmen in der überwiegenden Anzahl noch nicht beendet waren, prüften wir, ob in der eAkte oder in der Dokumentenverwaltung des IT-Fachverfahrens VerBIS Zwischenberichte für die Teilnehmenden vorlagen. Wir stellten fest, dass diese in 192 von 200 Fällen (96 %) nicht vorhanden waren.

Wir prüften auch, ob die Bildungsträger im Falle von Maßnahmeabbrüchen Abschlussberichte für die Teilnehmenden erstellt hatten. In 58 von 200 Fällen (29 %) hatten die Teilnehmenden die Maßnahmen vorzeitig abgebrochen. In sieben dieser 58 Fälle (12 %) lagen Abschlussberichte vor. Darin informierten die Bildungsträger die Jobcenter über die Gründe der Abbrüche (soweit bekannt) und die bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Maßnahmeziele. In den übrigen 51 Fällen (88 %) lagen keine Abschlussberichte vor.

Wir prüften darüber hinaus die Inhalte der in dem IT-Fachverfahren CoSach hinterlegten Beschreibungen der jeweiligen Maßnahmen. Nur in einem von 200 geprüften Fällen enthielten diese eine Regelung, dass die Bildungsträger Teilnehmendenberichte zu erstellen und an die Jobcenter zu übermitteln hatten.

Würdigung

Unsere Erhebungen haben gezeigt, dass nicht allen Jobcentern bekannt war, ob für Umschulungen bei Bildungsträgern regelmäßige Teilnehmendenberichte zu erstellen und an die Jobcenter zu übermitteln sind. Vier von fünf Jobcentern gingen davon aus, diese Berichte zumindest anlassbezogen zu erhalten. Tatsächlich lagen jedoch fast in keinem Fall Zwischen- oder Abschlussberichte vor. Wir haben ein schriftliches Berichtswesen gerade bei diesen kostenintensiven Maßnahmen für zielführend gehalten.

Ohne die Beurteilung der Teilnehmenden durch die Bildungsträger fehlen den Jobcentern Kenntnisse zum Umschulungsverlauf und den Fortschritten oder Problemen während der Maßnahmeteilnahme. Sie können damit weder beurteilen, ob ein erfolgreicher Abschluss durch die Teilnehmenden zu erwarten ist, noch rechtzeitig auf bestehende Probleme reagieren.

Wenn die Jobcenter auch weiterhin auf die Vorlage schriftlicher Teilnehmendenberichte verzichten möchten, wäre es zumindest sachgerecht, die durch die Bildungsträger übermittelten Beurteilungen der Teilnehmenden nachvollziehbar zu dokumentieren.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Maßnahmeträger durch gesetzliche und interne Regelungen verpflichtet seien, den Berichtspflichten

nachzukommen. Die Zuständigkeit für die Anlage der Maßnahme im IT-System und die Vergabe der Maßnahmennummer liege in den Operativen Services der Agenturen für Arbeit. Demzufolge würden die entsprechenden Unterlagen dort eingereicht und in der eAkte im „FbW“ Ordner des Bildungsträgers dokumentiert werden. In den geprüften Fällen hätten die maßnahmebezogenen Unterlagen den Jobcentern nicht zur Verfügung gestanden, weil die Jobcenter diese Unterlagen nicht bei den zuständigen Agenturen angefordert hätten. Sie haben daher ihrer Pflicht der angewiesenen „Maßnahmebetreuung“ nicht adäquat nachgehen können. Im Kapitel 3.4.2 „Maßnahmebetreuung“ der Fachlichen Weisungen FbW SGB II sei aktuell lediglich beschrieben, was in Fällen von Feststellungen von Mängeln in der Maßnahmedurchführung im SGB II zu tun sei.

Für den Übergangszeitraum bis zum neuen FbW-Prozess ab 1. Januar 2025 werde nun geprüft, inwiefern eine Aktualisierung des fachaufsichtlichen Instruments Ufa-Checkliste möglich und zielführend ist, um diese Qualitätsmängel vor Ort in den gE mittels Fachaufsicht zu flankieren und zu verbessern.

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass sofern von Bildungsträgern Beurteilungen übermittelt werden, diese in der Kundenhistorie zu dokumentieren seien. Es sei beabsichtigt, dass dieser und der oben aufgeführte Aspekt des fehlenden Zugriffs auf die Trägerunterlagen in den Fachlichen Weisungen zum neuen FbW-Referenzprozess ab 1. Januar 2025 berücksichtigt werden.

Abschließende Würdigung

Den Aspekt des fehlenden Zugriffs auf die Trägerunterlagen durch die Jobcenter hat die Bundesagentur nicht wie beabsichtigt in den Fachlichen Weisungen zum neuen FbW Referenzprozess ab 1. Januar 2025 berücksichtigt. Das von der Bundesagentur zitierte Kapitel 3.4.2 „Maßnahmebetreuung“ ist nach der aktuellen Fassung der Fachlichen Weisungen FbW SGB II, Stand: 1. November 2024, unverändert gegenüber der Vorgängerversion.

Seit der Änderung des § 61 SGB II ab 1. Januar 2023 sind die Maßnahmeträger von Rechts wegen verpflichtet, ihre Beurteilung der Teilnehmenden unverzüglich zu übermitteln. Hierfür sind die Formate der Bundesagentur zu nutzen (§ 61 Absatz 2 Satz 2 SGB II). Bei den FbW-Maßnahmen handelt es sich hierbei um den Vordruck „Teilnehmerbezogener Bericht.“ Dieser ist dem Jobcenter nach Ende der Maßnahme in geeigneter Weise zur Verfügung zu stellen.⁴² Im neuen Referenzprozess ab 1. Januar 2025 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Agentur für Arbeit im Rahmen der Maßnahmebetreuung sicherstellen muss,

⁴² Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.8, S. 29, Stand: 20. Juni 2024.

dass Maßnahmeträger sich an ihre gesetzlichen Berichtspflichten halten.⁴³ Sie soll den Jobcentern Informationen des Trägers über die Teilnehmenden weitergeben. Dies erachten wir als positiv.

Wir schließen den Punkt hiermit ab.

6 Anwesenheiten und Fehlzeiten während der Umschulungen

Ausgangslage

Mit einer regelmäßigen Teilnahme an Umschulungen bei Bildungsträgern erhöhen sich die Erfolgsaussichten, einen Berufsabschluss zu erzielen und den Hilfebezug durch Integration zu überwinden. Die Kenntnis über Fehlzeiten erlaubt den Jobcentern hingegen Rückschlüsse auf die Leistungsfähigkeit und die Motivation der Teilnehmenden und versetzt sie in die Lage, Fehlentwicklungen entgegenzusteuern.

Informationen zu den An- und Abwesenheiten der Teilnehmenden sowie die Gründe für die Fehltage haben die Bildungsträger, die die Umschulungen durchführen, seit dem 1. Januar 2023 kalendermonatlich an die Jobcenter zu übermitteln. Dabei haben sie jeweils die von der Agentur vorgegebenen Verfahren und Formate zu nutzen.⁴⁴

Feststellungen

Wir stellten fest, dass in den geprüften Fällen und zum Teil auch in ein und demselben Jobcenter für An- und Abwesenheiten unterschiedliche Nachweise vorlagen:

- Bildungsträger übersandten Anwesenheitslisten,
- Bildungsträger übersandten nur Meldungen über Abwesenheiten,
- Teilnehmende übersandten Krankschreibungen, die die IFK in den Lebensläufen der Teilnehmenden in VerBIS vermerkten.
- Die Jobcenter C und E teilten mit, die Anwesenheits- bzw. Fehlzeitenlisten in der eAkte zu hinterlegen. Die Jobcenter A und D gaben an, die Anwesenheitslisten zu vernichten, nachdem sie Fehlzeiten im IT-Fachverfahren VerBIS erfasst hatten. Das Jobcenter B erklärte,

⁴³ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.7, S. 26, Stand: 20. Juni 2024.

⁴⁴ Vgl. § 61 Absatz 2 Satz 2 Ziffer 2 und Satz 3 SGB II.

dass es die Anwesenheitslisten vernichte, nachdem es sowohl die An- als auch die Abwesenheiten in VerBIS erfasst habe.

- In 125 von 200 Fällen (63 %) waren die An- bzw. Abwesenheiten nicht vollständig dokumentiert. Den Dokumentationen ließ sich entnehmen, dass 118 Teilnehmende den Maßnahmen durchschnittlich 25,5 Tage entschuldigt fernblieben. 31 Teilnehmende fehlten an durchschnittlich 12,6 Tagen im Maßnahmeverlauf unentschuldigt.
- Die Vertreter der Jobcenter erklärten mehrheitlich, dass ihnen nicht bekannt sei, welche Pflichten die Bildungsträger zur Übermittlung der An- und Abwesenheiten hätten. Da in Einzelfällen gar keine An-/Abwesenheiten bei den Teilnehmenden dokumentiert waren, blieb offen, ob die Bildungsträger An- und Abwesenheiten überhaupt gemeldet hatten.

Würdigung

Die Dokumentation von An- und Abwesenheiten Teilnehmender an abschlussorientierten Umschulungen haben wir als verbesserungswürdig bewertet. Obwohl alle Jobcenter angaben, zumindest die Abwesenheiten der Teilnehmenden in den IT-Fachverfahren zu erfassen, traf dies in zwei Drittel der Fälle tatsächlich nicht zu. Ein regelmäßiger Überblick über die Abwesenheiten ist insbesondere wegen der festgestellten hohen durchschnittlichen entschuldigten und unentschuldigten Fehlzeiten erforderlich.

Die seit dem 1. Januar 2023 geltende verpflichtende kalendermonatliche Meldung der Fehlzeiten durch die Bildungsträger sollten die Jobcenter nutzen, um bei auffälligen Abwesenheiten künftig rechtzeitig reagieren zu können.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass sich Maßnahmeträger an die gesetzlichen Regelungen vom 1. Januar 2023 zur monatlichen Berichtspflicht halten und die Zeiten von Abwesenheiten in jedem Falle im Rahmen ihrer Berichtspflicht fristgerecht melden müssen. Die neue Rechtslage biete die Chance, einen Prozess zu gestalten, der die Informationsweitergabe bzw. -austausche bedarfsgerecht gewährleiste und die Jobcenter so zu einem adäquaten Umgang mit Fehlzeiten von Teilnehmenden befähige.

Zudem habe die Bundesagentur für den Rechtskreis SGB III die Agenturen für Arbeit bereits angewiesen, Meldungen der Träger adäquat weiterzuverarbeiten. In den aktuellen Fachlichen Weisungen FbW SGB III sei im Kapitel 7 „Nichtantritt, Unentschuldigtes Fernbleiben/Änderungsmitteilung“ festgehalten, dass der Träger verpflichtet ist, eine gesonderte Meldung für Teilnehmende, die der Maßnahme fernbleiben, zu erstellen.⁴⁵ Aus Sicht der

⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, Fachliche Weisungen, Förderung der beruflichen Weiterbildung Arbeitslose und Beschäftigte, §§ 81, 82, 83 bis 87a, 111a, 131a SGB III, Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Absatz 5, 180, 183 SGB III, S. 34, Stand: 1. Januar 2025.

Bundesagentur reiche die gesetzliche Verpflichtung und die bestehende Weisungslage aus, um ab 1. Januar 2025 grundsätzlich Fehlentwicklungen in der Maßnahme rechtzeitig erkennen und gegensteuern zu können.

Abschließende Würdigung

Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren die Berichtspflichten der Maßnahmeträger zu den An- und Abwesenheiten der Teilnehmenden bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung noch nicht geregelt. Die Anwesenheiten der Teilnehmenden übermittelten die Maßnahmeträger den Jobcentern nach individuell vereinbarten Regelungen in den Vertragswerken und Maßnahmeunterlagen die den Jobcentern zum Zeitpunkt unserer Erhebungen nicht vorlagen, da diese in den Operativen Services aufbewahrt werden.

Seit 1. Januar 2023 ist das Berichtswesen hinsichtlich der Meldungen der Abwesenheiten Teilnehmender durch die Maßnahmeträger geregelt. Das Berichtswesen ist auch vereinheitlicht, indem standardisierte Vorlagen der Bundesagentur für die Meldung der Abwesenheit durch die Maßnahmeträger zu verwenden sind. Mit dem neuen Referenzprozess ab 1. Januar 2025 stellt die Bundesagentur im Rahmen der Maßnahmebetreuung sicher, dass Maßnahmeträger sich an ihre gesetzlichen Berichtspflichten halten.⁴⁶ Dies umfasst auch die monatliche Meldung von in den Maßnahmen abwesenden Teilnehmenden. Die Agentur für Arbeit hat in diesem Zusammenhang sicherzustellen, dass Informationen des Trägers zu (unentschuldigten) Fehlzeiten der Leistungsberechtigten an die Jobcenter weitergegeben werden.⁴⁷ Von den Jobcentern erwarten wir, dass sie diese Abwesenheitsnachweise künftig nachvollziehbar in den IT-Fachverfahren dokumentieren.

Wir schließen den Punkt hiermit ab.

7 Hohe Abbruchquoten bei Umschulungen

Ausgangslage

Die Umschulungen bei Bildungsträgern setzen aufgrund ihrer mehrjährigen Dauer ein gutes Durchhaltevermögen der Leistungsberechtigten voraus. Die Jobcenter können Maßnahmeabbrüche vermeiden, wenn sie die Eignung der Leistungsberechtigten vor Beginn der

⁴⁶ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.7, S. 26, Stand: 20. Juni 2024.

⁴⁷ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.7, S. 27, Stand: 20. Juni 2024.

Maßnahme prüfen, die Beschäftigungschancen der Zielberufe realistisch bewerten und die an den Maßnahmen Teilnehmenden mit einem aussagefähigen Berichtswesen eng begleiten.

Fehlen Teilnehmende unentschuldigt oder brechen die Maßnahme ohne wichtigen Grund ab, haben die Jobcenter Sanktionen in Form von Leistungsminderungen zu prüfen und ggf. umzusetzen.

Die geprüften Förderungen von Umschulungen hatten alle im zweiten Halbjahr 2020 begonnen. In ihrer Weisung aus Anlass der Corona-Pandemie setzte die Bundesagentur die Anordnung von Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen und Meldeversäumnissen nach §§ 31 ff. SGB II für Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung ab April 2020 vollständig aus.⁴⁸ Mit der schrittweisen Öffnung der Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung waren Sanktionen unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Juli 2020 grundsätzlich wieder möglich.⁴⁹

Feststellungen

In 58 von 200 Fällen (29 %) brachen die Teilnehmenden die Maßnahmen vorzeitig ab. Häufigste Gründe waren gesundheitliche Einschränkungen mit 15 von 58 Teilnehmenden (26 %), Fehlzeiten mit 14 von 58 Teilnehmenden (24 %) und Überforderung mit 13 von 58 Teilnehmenden (22 %).

In 22 von 58 Fällen (38 %) prüften die Jobcenter die Einleitung von Sanktionen wegen der Maßnahmeabbrüche nicht, obwohl dies grundsätzlich bereits wieder möglich gewesen wäre. Gründe hierfür ließen sich den Falldokumentationen nicht entnehmen.

Wir prüften mit Hilfe des IT-Fachverfahrens CoSach auch, wie viele Teilnehmende bei den in die Erhebungen einbezogenen fünf Jobcentern insgesamt Maßnahmen im Betrachtungszeitraum abgebrochen hatten. Hierfür verglichen wir die Anzahl aller Maßnahmeeintritte mit den vorzeitigen Abbrüchen zum Zeitpunkt unserer Erhebungen am 8. Juli 2022 und zu einem weiteren Stichtag am 5. Dezember 2022:

⁴⁸ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 202004003 vom 1. April 2020 – Weisungen zum Sozialschutz-Paket der Bundesregierung.

⁴⁹ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 202007004 vom 1. Juli 2020 – Aktualisierung der Weisungen zu den Sozialschutz-Paketen der Bundesregierung.

Tabelle 2

Abbrüche von Umschulungen bei Trägern in den Erhebungsstellen Juli 2022

Jobcenter	Bewilligte Maßnahmen	Vorzeitige Abbrüche	Quote
Jobcenter A	241	68	30,3 %
Jobcenter B	191	49	31,4 %
Jobcenter C	64	16	26,6 %
Jobcenter D	90	25	27,8 %
Jobcenter E	63	18	30,2 %
Summe	649	176	

Quelle: Auswertung Fachverfahren CoSach am 8. Juli 2022.

Tabelle 3

Abbrüche von Umschulungen bei Trägern in den Erhebungsstellen Dezember 2022

Jobcenter	Bewilligte Maßnahmen	Vorzeitige Abbrüche	Quote
Jobcenter A	241	73	34,0 %
Jobcenter B	191	52	34,0 %
Jobcenter C	64	18	29,7 %
Jobcenter D	90	27	35,6 %
Jobcenter E	63	18	30,2 %
Summe	649	188	

Quelle: Auswertung Fachverfahren CoSach am 5. Dezember 2022.

Von den 649 in der Zeit vom 29. Mai 2020 bis zum 31. Dezember 2020 in den Erhebungsstellen begonnenen Umschulungen liefen am 5. Dezember 2022 noch 93 Umschulungen.⁵⁰ Bis Juli 2022 hatten 176 Teilnehmende (27 %) und bis Dezember 2022 hatten 188 Teilnehmende die Umschulung vorzeitig abgebrochen (29 %). Als mit Abstand häufigste Ursache für Maßnahmeabbrüche wählten die Jobcenter den Grund „längere Fehlzeiten“ aus.⁵¹

⁵⁰ Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes aus dem IT-Fachverfahren CoSach der Bundesagentur.

⁵¹ Jobcenter A in 21 von 73 Fällen (29 %), Jobcenter B in sechs von 18 Fällen (33 %), Jobcenter C in 19 von 52 Fällen (37 %), Jobcenter D in neun von 27 Fällen (33 %) und Jobcenter E in fünf von 18 Fällen (28 %).

Würdigung

Die Abbruchquoten bei den abschlussorientierten Maßnahmen waren sowohl bei den geprüften Einzelfällen als auch bei der Grundgesamtheit aller Teilnehmenden an Umschulungen im Betrachtungszeitraum mit 29 % vergleichsweise hoch. Allerdings mussten die Maßnahmen wegen der Covid-19-Pandemie teilweise in alternativer Form durchgeführt werden. Die hohen Abbruchquoten könnten in Teilen daher auch den ungewohnten Bedingungen geschuldet gewesen sein. Die fehlende Verbindlichkeit bei der Vereinbarung über die Maßnahmeteilnahme und das (teilweise) Aussetzen der Sanktionsregelungen während der Corona-Pandemie könnten die hohen Abbruchquoten aber ebenfalls befördert haben.

Darüber hinaus haben unsere Prüfungsergebnisse darauf hingedeutet, dass auch die Zuweisung ungeeigneter Teilnehmender (vgl. oben Tz. 2) und eine fehlerhafte Einschätzung des Arbeitsmarktes (vgl. oben Tz. 3) zu einer erhöhten Zahl von Maßnahmeabbrüchen geführt haben können. Eine hohe Zahl von Maßnahmeabbrüchen führt auf der einen Seite dazu, dass die Jobcenter ihre Bildungszielplanungen nicht einhalten können. Auf der anderen Seite kann sich zusätzlich Frustration bei den Teilnehmenden einstellen. Dies kann eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt und die Bereitschaft zur Teilnahme an weiteren Maßnahmen beeinträchtigen. Auch wenn Jobcenter Teilnehmende an den Umschulungsmaßnahmen nur sporadisch oder gar nicht im Verlauf der Maßnahmen beraten, kann sich dies negativ auswirken. Im Ergebnis und mit Blick auf einen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel für Umschulungen sollten die Jobcenter daher eine engere und bessere Begleitung und Betreuung der Teilnehmenden sicherstellen. Hierzu gehört auch, dass sie die Berichts- und Nachweispflichten für Teilnehmendenberichte und Abwesenheitsnachweise kennen (vgl. oben Tz. 5 und 6) und bei unentschuldigtem Fehlzeiten Leistungsminderungen prüfen und ggf. umsetzen.

Stellungnahme des BMAS und der Bundesagentur

Die Bundesagentur hat zugestimmt, dass die IFK die Teilnehmenden eng begleiten, über deren Anwesenheiten und Fehlzeiten auf dem Laufenden sein und auftretende Schwierigkeiten erörtern müssen. Die Betreuung während einer Fördermaßnahme sowie die Durchführung des Teilnehmenden- und Absolventenmanagements sei im 4-Phasen-Modell umfassend und zunächst aus Sicht der Bundesagentur ausreichend geregelt (siehe hierzu auch Stellungnahme Tz. 4). Auch in der Ufa-Checkliste „FbW“ sei dieser Aspekt enthalten und damit regelmäßiger Bestandteil der fachaufsichtlichen Prüfung vor Ort. Die Bundesagentur hat auch zugestimmt, dass eine verbindliche Vereinbarung der Maßnahmeteilnahme zur Vermeidung von Abbrüchen beitrage. Seit der Einführung des Bürgergeld-Gesetzes könne entsprechend der Fachlichen Weisungen zu § 15 SGB II Potenzialanalyse und Kooperationsplan vom 1. Juli 2023 eine Aufforderung zur Mitwirkung mit Rechtsfolgebelehrung nach § 15 Absatz 5 SGB II für die noch laufende Maßnahme erfolgen und so die erforderliche Verbindlichkeit eingefordert werden, sofern Absprachen zur Maßnahmeteilnahme nicht eingehalten werden.

Die Bundesagentur hat zugesagt, in den Fachlichen Weisungen zum neuen Referenzprozess FbW ab 1. Januar 2025 auf die Notwendigkeit einer engeren Begleitung der Teilnehmenden sowie einer Nachhaltung von Anwesenheiten und Fehlzeiten zur Vermeidung von Abbrüchen hinzuweisen.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen, dass seit Einführung des Bürgergeld-Gesetzes die Aufforderung zur Mitwirkung mit Rechtsfolgebelehrung über die Kooperationspläne für noch laufende Maßnahmen erfolgen kann. Somit kann die erforderliche Verbindlichkeit zur Maßnahmeteilnahme eingefordert und eine aktive Maßnahmeteilnahme durchgesetzt und gefördert werden. Zum Zeitpunkt der Erhebungen war dies noch nicht möglich. Die hohe Abbruchquote bei den Umschulungen hatten wir auch auf die fehlende Verbindlichkeit bei den Vereinbarungen über die Maßnahmeteilnahme zurückgeführt.

In den neuen Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess ist bei Maßnahmeteilnahmen mit dem Risiko eines Abbruchs bzw. Gefährdung des Maßnahmeziels vorgesehen, gemeinsame Fallbesprechungen zu initiieren und bei anhaltendem Fehlverhalten der Teilnehmenden Leistungsminderungen zu prüfen.⁵² Dies halten wir für zielführend. Ob sich dieser Prozess künftig auch hinsichtlich vorhandener Personalressourcen praktisch umsetzen lässt und sich das Verfahren auch ohne eine technische Schnittstelle zu den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft umsetzen lässt, wird sich zukünftig zeigen.

⁵² Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Nummer 4.7, S. 27, Stand: 20. Juni 2024.

Wir begrüßen auch, dass die Bundesagentur mit Verweis auf unsere vorläufigen Prüfungsergebnisse erkannt hat, dass Agenturen für Arbeit und Jobcenter frühzeitig über An- und Abwesenheiten der Teilnehmenden informiert werden müssen, um Maßnahmeabbrüchen präventiv entgegenwirken und notwendige Interventionen ergreifen zu können.⁵³ Im Übrigen halten wir aber an unserer Auffassung fest, dass eine Zuweisung geeigneter Teilnehmender, eine fundierte Einschätzung des Arbeitsmarktes in den Zielberufen, ein zuverlässiges Berichtswesen sowie eine bessere und engere Begleitung der Teilnehmenden am besten geeignet sind, um Maßnahmeabbrüche künftig zu vermeiden.

Wir schließen den Punkt hiermit ab.

Romers

Bertram

Beglaubigt: Hupertz, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

⁵³ Bundesagentur für Arbeit, Leitlinien zum rechtskreisübergreifenden Referenzprozess zur Förderung der beruflichen Weiterbildung für erwerbsfähige Leistungsberechtigte ab 1. Januar 2025, Fn. Nummer 5, S. 26, Stand: 20. Juni 2024.