

Abschließende Mitteilung
an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung

Ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II



2. Juni 2026

Geschäftszeichen: VI 3 - 0003267

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkung.....	8
1.1	Ausgangslage	8
1.2	Rechtslage	8
1.3	Weisungslage der Bundesagentur für Arbeit	9
1.4	Weisungslage bei den Jobcentern zKT	10
1.5	Inhalt und Ablauf der Prüfung	10
2	Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.....	12
3	Defizite bei Förderentscheidung.....	15
4	Defizite bei Umsetzung.....	21
4.1	Selbstvornahme gE	21
4.2	Selbstvornahme zKT	25
5	Aktivitäten während und nach Förderung unzureichend	27
6	Unklare Wirksamkeit der Förderung.....	32
7	Fazit	34

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS *Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

E

ELB *erwerbsfähige Leistungsberechtigte*

F

FM *Fallmanagement; Fallmanager*

G

gE *gemeinsamer Einrichtung*

I

IFK *Integrationsfachkraft*

S

SGB II *Zweites Buch Sozialgesetzbuch*

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

Z

zkT *zugelassener kommunaler Trägerschaft*

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die „Ganzheitliche Betreuung nach § 16k Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)“ durch die Jobcenter geprüft. Der Bund führte dieses Förderinstrument zum 1. Juli 2023 neu ein.

Die ganzheitliche Betreuung soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) nicht nur in Arbeit vermitteln, sondern sie auch bei persönlichen, sozialen oder alltäglichen Problemen unterstützen, die einer Beschäftigung im Weg stehen. Ziel ist es, die Aufnahme und Stabilisierung von Arbeit zu erleichtern und Abbrüche zu vermeiden (Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit).

Der Bundesrechnungshof untersuchte 203 Förderfälle in drei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung (gE) und einem Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (zkT).

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und eines zuständigen Landesministeriums stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1

*Die Jobcenter boten die ganzheitliche Betreuung entweder mit eigenem Personal (Selbstvorname) oder über Träger an (Vergabemaßnahme oder Gutscheinausgabe). Vor der Entscheidung über die Durchführungsvariante führten sie keine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durch. Damit verstießen sie gegen § 7 Absatz 2 BHO.*

Die Bundesagentur hatte in ihrer Weisung für die Jobcenter gE festgelegt, dass Maßnahmen nach § 16k SGB II keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erfordern. Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, diese Weisung zu ändern.

BMAS und Bundesagentur haben zugestimmt, dass pauschale Wirtschaftlichkeitsannahmen nicht die Vorgaben der BHO erfüllen. Die Bundesagentur beabsichtigt, die Fachliche Weisung zu ändern. (Textziffer 2)

0.2

*Die Jobcenter gE begründeten in 37 % aller geprüften Fälle die **Förderentscheidungen** nicht oder nicht anhand des individuellen Bedarfs. In 28 % aller geprüften Fälle legten sie zudem die Förderinhalte und in 32 % die Förderumfänge nicht bedarfsorientiert fest. Hierdurch besteht das Risiko, dass die Förderung nicht oder nicht optimal wirkt.*

Das von den Jobcentern gE verwendete Prüfschema im IT-Fachverfahren COSACH begünstigte zudem fehlerhafte Förderentscheidungen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die Bundesagentur es überprüft und anpasst.

Die Bundesagentur teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass eine klare Zielsetzung sowie die Definition von Inhalten und Umfang der ganzheitlichen Betreuung grundlegende Voraussetzungen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz darstellen.

Die Bundesagentur beabsichtigt, das im IT-Verfahren COSACH hinterlegte Prüfschema zur Förderentscheidung anzupassen. Eine fachliche Begründung sowie die Darstellung des Betreuungsbedarfs müssten sich aus datenschutzrechtlichen Gründen jedoch auf übergeordnete Informationen beschränken. (Textziffer 3)

0.3

*Die Teilnahme an einer ganzheitlichen Betreuung ist freiwillig. Die Weisung der Bundesagentur trifft missverständliche Aussagen dazu, welche Mitarbeitenden für die ganzheitliche Betreuung zuständig sein sollen. Dies führte dazu, dass das **Jobcenter A**, welches § 16k SGB II in der Selbstvornahme umsetzte, die komplette Fallverantwortung in die Hand des für die ganzheitliche Betreuung zuständigen Personals (Coaches) legte. Die so betreuten ELB wussten mehrheitlich nicht, dass sie eine freiwillige Eingliederungsleistung in Anspruch nahmen und konnten diese nicht aktiv ablehnen.*

Der Bundesrechnungshof hat der Bundesagentur empfohlen, missverständliche Aussagen in ihrer Weisung aufzulösen und für Rollentransparenz in der Betreuung zu sorgen. Außerdem sollten die Jobcenter den ELB deutlich machen, dass ihre Teilnahme an der ganzheitlichen Betreuung freiwillig ist.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Fachliche Weisung zur Rollentransparenz und Fallverantwortung zu überarbeiten. (Textziffer 4.1)

0.4

*Das **Jobcenter B** (zkT) nutzte das Förderinstrument, um den Kontakt zu ELB wieder herzustellen, zu denen der Kontakt abgebrochen war. Dies ist nach § 16k SGB II nicht vorgesehen. Das Jobcenter B stellte Personen ohne Kontakt zum Jobcenter zudem besser als andere Jobcenter, da es Meldeversäumnisse durch die Zuordnung als freiwillig Teilnehmende nicht sanktionierte.*

Der Bundesrechnungshof hat dem BMAS und den Ländern empfohlen, auf eine einheitliche Rechtsanwendung der Jobcenter hinzuwirken. Das BMAS und das zuständige Landesministerium haben dieser Empfehlung zugestimmt. (Textziffer 4.2)

0.5

*Die **Aktivitäten der Jobcenter nach Förderende** waren häufig unzureichend. Auch während der Förderphase hielten sie oft keinen Kontakt zu den ELB. Schwierigkeiten im Verlauf des Coachings oder Anzeichen für einen drohenden Abbruch konnten sie so nicht erkennen.*

Teilweise fehlten teilnahmebezogene Berichte der Träger. In einem Drittel der Fälle werteten die Jobcenter das Coaching nicht gemeinsam mit den ELB aus.

Dies birgt das Risiko, dass anschließende Maßnahmen nicht dem tatsächlichen individuellen Bedarf entsprechen.

BMAS und Bundesagentur wollen prüfen, wie die Berichtspflichten bei Gutscheinmaßnahmen effizienter und klarer gestaltet werden können. Die zuständigen Regionaldirektionen beabsichtigten, die Erkenntnisse in ihre regionalen Gesprächsformate zu Qualitätsthemen einfließen zu lassen. (Textziffer 5)

0.6

*Das Ziel „**Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit**“ war weder im Gesetz noch in der Weisung der Bundesagentur hinreichend bestimmt. Es fehlten klare inhaltliche Maßstäbe und zeitliche Vorgaben. Die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter legten oft auch keine eigenen Ziele fest.*

Der Bundesrechnungshof hat die Erwartung an das BMAS und die Bundesagentur geäußert, Klarheit darüber zu schaffen, was unter „Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit“ zu verstehen ist. Nur so können die Jobcenter individuelle Ziele festlegen, an denen sie die Wirksamkeit der Förderung messen können.

Die Bundesagentur teilt diese Auffassung nicht und hält eine einheitliche Definition des Begriffs „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“ fachlich nicht für sinnvoll. (Textziffer 6)

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Mit dem Bürgergeld-Gesetz¹ führte der Bund zum 1. Juli 2023 die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II als neues Förderinstrument ein.

Die ganzheitliche Betreuung soll ELB unterstützen, ihre Beschäftigungsfähigkeit auf- und auszubauen. Eine Coachin oder ein Coach begleitet die Teilnehmenden individuell, fördert ihre Stärken, regt zur Selbstreflexion an und hilft, persönliche Hindernisse zu überwinden. Die Betreuung umfasst Beratung und praktische Unterstützung, die auch das private und soziale Umfeld einbeziehen kann.

Damit grenzt sich das Förderinstrument von Maßnahmen zur Aktivierung und Eingliederung nach § 16 Absatz 1 Satz 2 SGB II i. V. m. § 45 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) ab, die regelmäßig einen unmittelbaren Bezug zum Arbeitsmarkt haben, während die ganzheitliche Betreuung darüber hinausgehen kann.²

1.2 Rechtslage

Ziel der ganzheitlichen Betreuung ist der Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von ELB.³ Sie kann für junge Menschen⁴ auch zur Heranführung an eine Ausbildung oder zur Begleitung während einer Ausbildung erfolgen.⁵

Mit der Durchführung der ganzheitlichen Betreuung können die Jobcenter Dritte beauftragen (Vergabe) oder Rahmenverträge nutzen und einen Gutschein ausgeben.⁶ Außerdem können die Jobcenter die Leistung mit eigenem Personal selbst erbringen („Selbstvornahme“).

Die Teilnahme ist freiwillig.⁷ D. h., ein Nichtantritt oder Abbruch der ganzheitlichen Betreuung stellt keine Pflichtverletzung dar und führt nicht zur Leistungsminderung.

¹ Zwölftes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz) vom 16. Dezember 2022, BGBl. I, Seite 2328.

² Vgl. Thomas Voelzke in: Hauck/Noftz SGB II, 3. Ergänzungslieferung 2025, § 16k SGB 2.

³ § 16k Absatz 1 Satz 1 SGB II.

⁴ Zur Auslegung des Begriffs junger Menschen kann auf die Definition in § 7 Absatz 1 Nummer 4 SGB VIII zurückgegriffen werden; danach handelt es sich um Personen, die noch nicht 27 Jahre alt sind (Vgl. Luik/Harich/Stölting SGB II § 16k Randnummer 8 bis 13).

⁵ § 16k Absatz 2 Satz 1 SGB II.

⁶ § 16k Absatz 1 Satz 2 SGB II.

⁷ § 16k Absatz 4 SGB II.

Träger bedürfen einer Zulassung⁸, um im Vergabe- oder Gutscheilverfahren die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II vorzunehmen.

Die Förderinhalte sowie die Interventions- und Beratungsformen der ganzheitlichen Betreuung sind nicht gesetzlich geregelt. Sie sollen sich aus dem individuellen Bedarf der ELB ergeben.⁹

1.3 Weisungslage der Bundesagentur für Arbeit

Umsetzung der ganzheitlichen Betreuung

Die Bundesagentur hat eine Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“¹⁰ für die Jobcenter gE erlassen. Danach soll die ganzheitliche Betreuung an besonderen, individuellen Problemlagen arbeiten, die sich auf die Beschäftigungsfähigkeit auswirken. Dazu zählen Handlungsbedarfe¹¹ der ELB in allen Lebensbereichen, die eine Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit beeinträchtigen und eine Eingliederung in Arbeit oder Ausbildung verhindern. Eine weitergehende Zielgruppenbestimmung hat die Bundesagentur nicht vorgenommen.

Die ganzheitliche Betreuung übernimmt eine Coachin oder ein Coach.¹² Die Coaches haben die **Umsetzungsverantwortung** für ausgewählte Aktivitäten. Die **Fallverantwortung** verbleibt bei der Integrationsfachkraft (IFK) oder beim Fallmanagement (FM).

Die ganzheitliche Betreuung kann aufsuchend (z. B. im häuslichen oder sozialen Umfeld der ELB) stattfinden, soweit die ELB sich dazu freiwillig bereit erklären. Mit Einverständnis aller Beteiligten können die Coaches auch weitere Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft oder andere Bezugspersonen in den Beratungsprozess einbeziehen.

⁸ § 16k Absatz 5 SGB II.

⁹ Vgl. Igelmann: Zur ganzheitlichen Betreuung im Bürgergeld-Gesetz, Info also 2023, 102.

¹⁰ Stand: 26. Mai 2023. Dieser Weisung hat die Bundesagentur eine Fachliche Weisung „Ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II“ als Anlage beigefügt. Als weitere Anlagen hat die Bundesagentur eine Förderentscheidung zu § 16k SGB II, die auch im Fachverfahren COSACH hinterlegt ist, und Unterstützungsmöglichkeiten durch den Berufspsychologischen Service bereitgestellt. Zusätzlich stellt die Bundesagentur Schulungsunterlagen für die Erfassung der Teilnehmerunterlagen in COSACH im Verfahrenszweig AMP für Vergabemaßnahmen (GaBe 1), Selbstvornahme durch das Jobcenter (GaBe 2) und Gutscheine (GaBe 3) zur Verfügung.

¹¹ Bspw. psychosoziale Probleme; gesundheitliche und psychische Beeinträchtigungen; kommunikative Probleme im Umgang mit Behörden oder sonstige Problemlagen wie Sucht, Verschuldung, schwierige Wohnverhältnisse ...; Schwierigkeiten bei der Heranführung an eine oder während der Ausbildung bzw. bei der Aufnahme einer an die Ausbildung unmittelbar anschließenden Beschäftigung.

¹² Die Bezeichnung Coach ist in der fachlichen Weisung „Ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II“ nicht näher bestimmt, sie wird darin durchgehend für alle Durchführungsvarianten geführt.

Durchführungsvarianten

Die Entscheidung, ob ein Jobcenter gE die ganzheitliche Betreuung selbst umsetzt oder durch Dritte (Träger) umsetzen lässt, liegt nach der Weisung der Bundesagentur in seinem Ermessen. Es kann sich auch für mehrere Durchführungsvarianten entscheiden. Das Personal der Jobcenter gE und das Personal eines Trägers dürfen die ganzheitliche Betreuung für ein- und denselben ELB nicht gleichzeitig umsetzen.

1.4 Weisungslage bei den Jobcentern zkT

Wir haben ein Jobcenter zkT in unsere Prüfung einbezogen. Die Aufsicht über die zugelassenen kommunalen Träger übt die zuständige Landesbehörde auf Grundlage der jeweils landesrechtlichen Regeln aus. Das zuständige Landesministerium hat dem Jobcenter zkT keine Zielvorgaben gemacht oder eine Zielvereinbarung zum Förderinstrument unterzeichnet.

Die Weisung der Bundesagentur zu § 16k SGB II ist für Jobcenter zkT nicht verbindlich.¹³ Für die Planung und Umsetzung der ganzheitlichen Betreuung nutzte das Jobcenter zkT gleichwohl als Grundlage die Weisung der Bundesagentur. Es erließ darüber hinaus eine Dienstanweisung mit Konzept und Checkliste zur Umsetzung von § 16k SGB II.

Die Weisungslage für die übrigen Jobcenter zkT ist uns nicht bekannt.

1.5 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben die Planung, die ordnungsgemäße Durchführung und die Aktivitäten im Anschluss an eine ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II geprüft und sind Fragen der Wirtschaftlichkeit nachgegangen.

Unsere Erhebungen in vier Jobcentern (A bis D) führten wir in der Zeit vom 5. Mai bis zum 20. Juni 2025 durch.

Wir prüften insgesamt 203 zufällig ausgewählte Förderfälle, die eine Erstförderung nach § 16k SGB II erhielten, die bis einschließlich November 2024 beendet war. Im Fall eines Anschlusscoachings haben wir auch dieses in die Prüfung mit einbezogen. In 43 % der Fälle nahmen die ELB mehrfach an der ganzheitlichen Betreuung teil. Wie sich die geprüften Fälle auf die Jobcenter A bis D und die drei Durchführungsvarianten verteilen, zeigt Tabelle 1.

¹³ Vgl. § 6a SGB II und § 48 SGB II.

Tabelle 1

Geprüfte Fälle und Durchführungsvarianten

Jobcenter	geprüfte Fälle	Durchführungsvariante
A (gE)	26 22	Selbstvornahme Gutschein
B (zkT)	40	Selbstvornahme
C (gE)	57 2	Vergabe Gutschein
D (gE)	56	Gutschein

Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes.

Wir führten Gespräche mit den Fach- und Führungskräften der Jobcenter und nahmen Einsicht in Akten, Dateien und IT-Fachverfahren (VerBIS¹⁴, COSACH¹⁵, E-Akte, ALLEGRO¹⁶ und comp.ASS 21¹⁷). Ebenso bezogen wir Antworten der Jobcenter aus einem Fragebogen zum Förderinstrument in die Prüfung ein.

Schwerpunkte der Einzelfallprüfung stellten die Förderentscheidung, die Inhalte und der Umfang und die Betreuung durch das Jobcenter während und nach der ganzheitlichen Betreuung dar.

Die Jobcenter erhielten Gelegenheit, sich zu den Sachverhalten zu äußern. Die Rückmeldungen haben wir bei der Erstellung der Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

Wir gaben dem BMAS, der Bundesagentur und dem für das Jobcenter B zuständigen Landesministerium Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die vorliegende Abschließende Mitteilung über die Prüfung berücksichtigt deren Stellungnahmen.

Das BMAS hat sich der Stellungnahme der Bundesagentur angeschlossen. Wenn das BMAS sich gesondert geäußert hat, haben wir die Stellungnahme in der betreffenden Textziffer aufgenommen.

¹⁴ Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.

¹⁵ Computerunterstützte Sachbearbeitung.

¹⁶ ALG II Leistungsverfahren Grundsicherung Online.

¹⁷ IT-Fachprogramm des geprüften Jobcenters zkT.

2 Fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Ausgangslage

Gemäß § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Finanzwirksam ist eine Maßnahme, wenn sie die Einnahmen oder die Ausgaben des Bundeshaushaltes entweder einzeln oder kumulativ unmittelbar oder mittelbar beeinflusst.¹⁸

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Grundlage für die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ einer Maßnahme.¹⁹ Sie sind durchzuführen, bevor Entscheidungen getroffen werden, die finanzielle Auswirkungen haben, z. B. auch vor der Einleitung von Vergabeverfahren.²⁰

Die dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in der Planungsphase ist zudem grundlegende Voraussetzung für eine systematische Erfolgskontrolle. Die Jobcenter haben bei der Umsetzung des § 16k SGB II die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Varianten (Selbstvornahme, Vergabe, Gutschein). Sie müssen prüfen, ob sie ausreichend Förderbedarf nach § 16k SGB II haben und in welcher Durchführungsvariante welche Kosten entstehen.

Feststellungen

Nach der Weisung der Bundesagentur könne man bei der Zielgruppe des § 16k SGB II von einem wirtschaftlichen Mitteleinsatz ausgehen, da der Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit i. d. R. die Grundlage zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit legt. Es sei somit keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im Sinne des § 7 BHO erforderlich.²¹

Drei der vier von uns geprüften Jobcenter (Jobcenter A, C und D) erstellten eine jährliche Eintrittsplanung²² für die Förderung nach § 16k SGB II. Darin planten sie, wie viele ELB die ganzheitliche Betreuung voraussichtlich in Anspruch nehmen. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur ganzheitlichen Betreuung mit eigenem Personal (Selbstvornahme) oder durch einen Träger (Vergabemaßnahme oder Gutscheinausgabe) fehlte in allen vier geprüften Jobcentern.

¹⁸ Vgl. Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Anlage zum Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 12. Januar 2011, geändert durch Rundschreiben vom 7. Mai 2021, Abschnitt B I.

¹⁹ Ebenda.

²⁰ Ebenda, Abschnitt C I.

²¹ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 10.

²² Die Eintrittsplanung der Jobcenter bezieht sich auf die strategische Planung von Maßnahmen zur Eingliederung von Arbeitsuchenden in den Arbeitsmarkt. Sie umfasst die Identifizierung von Bedarfen, die Auswahl geeigneter Fördermaßnahmen und die Koordination mit anderen Akteuren wie der Agentur für Arbeit.

Die Jobcenter legten uns ihre Überlegungen zur Wahl ihrer jeweiligen Durchführungsvariante dar. Die Jobcenter A und B, die sich für eine Selbstvornahme entschieden, begründeten ihre Wahl damit, dass sie bereits das beschäftigungsbegleitende Coaching nach §§ 16e, i SGB II selbst vornahmen. Sie hätten damit gute Erfahrungen gesammelt und auf erfahrenes und geschultes jobcenterinternes Personal zurückgreifen können.

Die Jobcenter C und D schlossen aufgrund fehlenden Personals aus, die ganzheitliche Betreuung selbst vorzunehmen. Jobcenter C sei es wichtig gewesen, über eine individuelle Ausschreibung eine zum Förderinstrument passende Maßnahme einzukaufen, da es gerade bei den Berichts- und Mitteilungspflichten des Trägers eine wichtige Verbindlichkeit sehe.²³

Das Jobcenter D entschied sich für die Durchführung in der Gutscheinvariante. Es gab an, der Einkauf einer Maßnahme über das regionale Einkaufszentrum der Bundesagentur dauere deutlich länger als Gutscheine für ELB auszustellen. Es habe die ganzheitliche Betreuung zügig umsetzen wollen. In seinem Einzugsbereich bestehe ein breites Trägerangebot.

Würdigung

Das Verwaltungshandeln der Jobcenter war aufgrund der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung weder transparent noch ordnungsgemäß. Die Jobcenter hätten abwägen müssen, in welcher Durchführungsvariante sie die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II anbieten und welche Kosten welchem erwarteten Nutzen bei jeder Variante gegenüberstehen.

Die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II stellt eindeutig eine finanzwirksame Maßnahme dar. Sie wirkt sich auf die Ausgaben des Bundeshaushaltes²⁴ aus. Die Annahme der Bundesagentur, der Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit sei immer wirtschaftlich, ist nicht überzeugend. Denn es geht bei der Frage nach der wirtschaftlichen Durchführungsvariante nicht nur um das „Ob“, sondern vor allem um das „Wie“ der Umsetzung.

Mit der Festlegung, dass für Maßnahmen nach § 16k SGB II keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erforderlich ist, steht die Weisung der Bundesagentur im Widerspruch zu § 7 Absatz 2 BHO.

²³ In Einzelfällen förderte das Jobcenter C § 16k SGB II auch in der Gutscheinvariante. Es begründete dies damit, dass in der eingekauften Maßnahme Teilnahmeplätze gefehlt hätten und es für bestimmte ELB mit Migrationshintergrund keine Alternativangebote gegeben habe, um an der Beschäftigungsfähigkeit zu arbeiten.

²⁴ Die Verwaltungskosten für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (Selbstvornahme) sind im Bundeshaushalt, Einzelplan 11, Kapitel 1101, Titel 636 11 veranschlagt. Die Mittel für Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (Vergabe und Gutschein) sind im Bundeshaushalt, Einzelplan 11, Kapitel 1101, Titel 685 11 veranschlagt.

Empfehlungen

Wir haben darauf hingewiesen, dass die Jobcenter für ihre Entscheidung über die Durchführungsvariante der ganzheitlichen Betreuung eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornehmen müssen. Diese müssen sie dokumentieren.

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, ihre Weisung entsprechend zu ändern.

Stellungnahmen

Das **BMAS** hat mitgeteilt, dass eine pauschale Annahme der Wirtschaftlichkeit die Vorgaben der BHO nicht erfüllt. Es habe die Bundesagentur darauf hingewiesen, dass zumindest die Durchführungsvarianten strukturiert und nachvollziehbar abzuwägen und zu dokumentieren sind.

Die **Bundesagentur** hat erklärt, sie teile unsere Auffassung nicht, dass die Jobcenter gE keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgenommen hätten. Sie hat jedoch eingeräumt, dass sie nicht für jede einzelne Entscheidung über die Durchführungsart eine strukturierte und dokumentierte gesonderte Wirtschaftlichkeitsabwägung vornahmen.

BMAS und Bundesagentur haben anerkannt, dass pauschale Wirtschaftlichkeitsannahmen die Anforderungen des § 7 BHO nicht vollständig erfüllen. Die Bundesagentur hat angekündigt, die entsprechenden Ausführungen in der Fachlichen Weisung bei der nächsten Überarbeitung zu streichen.

Die Bundesagentur wolle prüfen, wie eine nachvollziehbare und dokumentierte Abwägung der wirtschaftlichen Durchführungsform unter Berücksichtigung des Ziels und der Zielgruppe des § 16k SGB II vorgenommen werden kann.

Das für das Jobcenter B zuständige **Landesministerium** hat geäußert, dass das Jobcenter zKT zwar eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vornahm, diese jedoch nicht dokumentierte. Es habe das Jobcenter zKT zu den Dokumentationspflichten sensibilisiert.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die übereinstimmende Erklärung von BMAS und Bundesagentur, dass pauschale Wirtschaftlichkeitsannahmen nicht die Anforderungen der BHO erfüllen.

Wir erkennen an, dass sowohl die Bundesagentur als auch das zuständige Landesministerium auf Verbesserungen hinwirken, indem z. B. die Bundesagentur ankündigte, ihre Fachliche Weisung überarbeiten zu wollen und das Jobcenter zKT zu Dokumentationspflichten sensibilisiert wurde.

3 Defizite bei Förderentscheidung

Ausgangslage

Der Gesetzestext nennt als Ziele der ganzheitlichen Betreuung

- den Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit von ELB oder
- die Heranführung junger Menschen an eine Ausbildung oder die Begleitung währenddessen.

Bei der Entscheidung über die Förderung (Ob und Wie) haben die Jobcenter Ermessen, das sich am individuellen Bedarf der ELB auszurichten hat.

Jobcenter gE

Die Jobcenter gE müssen **prüfen** und **begründen**, ob und weshalb die Förderung der ganzheitlichen Betreuung **erforderlich** und **geeignet** ist, um die Beschäftigungsfähigkeit der ELB aufzubauen oder um junge Menschen an eine Ausbildung heranzuführen und während einer Ausbildung zu begleiten.²⁵

Das Angebot und die Entscheidung für eine Förderung nach § 16k SGB II, die Rahmenbedingungen (u. a. freiwillige Teilnahme, gewählte Durchführungsvariante, zeitlicher Umfang) sowie das langfristige Ziel sind in einem Beratungsgespräch zu erläutern.²⁶ In jedem Einzelfall sind **Förderinhalt** und **-umfang** individuell festzulegen.

Die Bundesagentur hat für alle Jobcenter gE ein Prüfschema für die Förderentscheidungen im IT-Fachverfahren COSACH hinterlegt. Unter der Registerkarte „Förderung entscheiden“ müssen die Jobcenter gE ihre Zuständigkeit und das Vorliegen der Fördervoraussetzungen bei den ELB prüfen und eine Förderentscheidung treffen. Hierfür sind bestimmte Fragen je nach Wahl der Antwort (ja/nein/nicht relevant) in einem separaten Feld zu begründen.

In der **Durchführungsvariante Vergabe** sollen die Coaches im Erstgespräch in Zusammenarbeit mit den ELB eine individuelle Standortbestimmung entwickeln und einen Vorschlag für die Anzahl und Verteilung der Stunden innerhalb der Förderdauer machen. Den Vorschlag müssen die Coaches mit dem Jobcenter gE abstimmen.

Soweit für die ELB ein ganzheitlicher Ansatz zielführend und notwendig ist, können die Jobcenter gE **eine Kombination der ganzheitlichen Betreuung mit einer**

²⁵ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 9.

²⁶ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 22 bis 23.

Arbeitsgelegenheit nach § 16d SGB II vornehmen. Dies ist ebenfalls bei Bedarf für die **Förderung der beruflichen Weiterbildung** nach § 84 Absatz 1 Nummer 1 SGB III möglich.

Jobcenter zkT

Laut Konzept des Jobcenters zkT ermittelt die IFK Bedarf und Interesse für eine Förderung nach § 16k SGB II bei den ELB und nimmt eine Vormerkung zur Übergabe an das verantwortliche Team „Intensivbetreuung nach § 16k SGB II“ vor. Anhand einer Checkliste hat sie Aussagen zu treffen, ob der mittelfristige Aufbau bzw. die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit absehbar ist, eine Bereitschaft zur Zusammenarbeit vorliegt und welche Handlungsbedarfe (z. B. umfängliche/schwerwiegende familiäre Probleme, finanzielle Situation) vorliegen.

Feststellungen

Bei der Prüfung und Dokumentation der Förderentscheidungen durch die **Jobcenter gE** stellten wir fest:

- Die IFK/FM begründeten in 37 % aller geprüften Fälle nicht oder nicht individuell, weshalb eine Förderung nach § 16k SGB II notwendig war.
- In 28 % der Fälle legten die IFK/FM keine individuellen Förderinhalte fest. Es war nicht deutlich, welche konkreten Problemlagen zu bearbeiten sind und worum es im Coaching gehen soll.
- In 32 % der Fälle bestimmten die IFK/FM keinen individuellen Förderumfang. D. h., Aussagen zur Dauer, Intensität und zeitlichen Umsetzung des Coachings fehlten oder waren für alle ELB einheitlich festgelegt.

In einigen Fällen beantworteten die IFK/FM die Frage nach nicht hinreichender Entwicklung der Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit im Fachverfahren COSACH mit „nicht relevant“. Im Anschluss trafen Sie eine positive Förderentscheidung (Abbildung 1). Fragen, bei denen eine zusätzliche Dokumentation notwendig gewesen wäre, beantworteten die IFK/FM häufig inhaltslos oder mit einem Querverweis zu einer getroffenen Förderentscheidung in VerBIS, die sie dort in einigen Fällen ebenfalls unbestimmt begründeten.

Abbildung 1

Unzureichende Förderentscheidung

Das Jobcenter beantwortete alle Fragen zur Entwicklung und zum Aufbau der Beschäftigungs- und Ausbildungsfähigkeit mit „nicht relevant“. Trotzdem leitete es daraus eine positive Förderentscheidung für eine ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II ab.

Förderentscheidung

Fragebogen

GaBe3-Teilnehmende-Version 2

Antwortliste

1. Sind Leistungen anderer Träger (z.B. AA für ALG-Aufstocker) vorrangig?
2. Erbringt der Träger der beruflichen Rehabilitation gleichartige Leistungen?
3. Die zu fördernde Person ist eine/ein erwerbsfähige(r) Leistungsberechtigte(r) i. S.
§§ 7 Abs. 1, 8 SGB II (§ 16k S. 1 SGB II)?
4. Die Beschäftigungsfähigkeit der/des eLb ist für die Aufnahme einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nicht hinreichend entwickelt.
5. Es handelt sich um eine junge eLb/einen jungen eLb, die/der zur Entwicklung der Ausbildungsfähigkeit eine besondere Unterstützung zur Heranführung an eine Ausbildung und/oder während einer Ausbildung benötigt.
6. Ist die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II erforderlich und geeignet, um die Beschäftigungsfähigkeit der/des eLb aufzubauen?
7. Ist die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II erforderlich und geeignet, um die Ausbildungsfähigkeit der/des jungen eLb zu entwickeln und sie/ihn an eine Ausbildung heranzuführen bzw. während einer Ausbildung zu begleiten?
8. Feststellung: Im Ergebnis der Prüfung liegen die gesetzlichen Fördervoraussetzungen für die Förderung der ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II vor.

Grafik: Bildschirmkopie einer Förderentscheidung zu § 16k SGB II im IT-Fachverfahren COSACH der Bundesagentur. Farbmarmkierung Bundesrechnungshof.

In den geprüften Fällen des **Jobcenters C**, welches die Vergabevariante wählte, war der vorgesehene Abstimmungsprozess zwischen Coach des Trägers und Jobcenter mehrheitlich nicht erkennbar. In 78 % legten die IFK/FM den **Förderumfang** (Coachingstunden und -dauer) nicht individuell fest. I. d. R. wies das Jobcenter die ELB für die Dauer von maximal vier Monaten der eingekauften Maßnahme zu. Die Betreuungsstunden sollten sich laut den Zuweisungsschreiben am individuellen Bedarf ausrichten. Überwiegend legte das Jobcenter die Betreuungsstunden mit einem Umfang von zweimal wöchentlich mit jeweils eineinhalb Stunden pauschal fest.

Das **Jobcenter A** förderte gelegentlich § 16k SGB II in Kombination mit Maßnahmen nach § 16d SGB II oder mit Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. In diesen Fällen waren i. d. R. die gleichen Träger für die Durchführung beider Maßnahmen zuständig.

Die Notwendigkeit einer Förderkombination und einer ganzheitlichen Betreuung war häufig nicht eindeutig erkennbar (Beispiel 1).

Beispiel 1

Die ganzheitliche Betreuung kam auf Wunsch des ELB nach einem Gespräch zwischen ELB, Träger und IFK zustande. Der Träger war ebenfalls Träger der beruflichen Weiterbildung, an der der ELB zeitgleich teilnahm. Die Förderentscheidung begründete die IFK damit, dass ein Coaching erforderlich sei, um die parallel laufende Weiterbildung erfolgreich abzuschließen. Die Fragen zur Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit in COSACH kennzeichnete die IFK mit „nicht relevant“.

Das **Jobcenter zkt** begründete in 38 % aller geprüften Fälle nicht, weshalb eine Förderung nach § 16k SGB II notwendig war. Konkrete Vorgaben zu Inhalt und Umfang des Coachings erteilte es nicht. Infolge legten die IFK in kaum einem Fall die Förderinhalte und den -umfang bei der Förderentscheidung individuell fest.

Würdigung

Wenn Jobcenter den Bedarf für eine ganzheitliche Betreuung nicht klar definieren und Inhalt und Umfang nicht individuell festlegen, besteht die Gefahr, dass die Förderung am tatsächlichen Bedarf der Teilnehmenden vorbeigeht. Für die Coaches fehlt dadurch zunächst eine verbindliche Arbeitsgrundlage, was zu Unsicherheit in der Ausrichtung ihrer Arbeit führt. Das ist nicht nur unwirtschaftlich, weil Ressourcen ohne klare Zielrichtung eingesetzt werden. Es ist auch für die Betroffenen problematisch, da ihre individuellen Anliegen nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Das IT-Verfahren COSACH ermöglicht, eine positive Förderentscheidung zu treffen, obwohl relevante Fragen zu den gesetzlich verankerten Fördervoraussetzungen als „nicht zutreffend“ gekennzeichnet sind. Das Programm begünstigt damit fehlerhafte Förderentscheidungen. Es besteht die Gefahr, dass ELB eine ganzheitliche Betreuung erhalten, obwohl das Förderinstrument nicht oder nicht am besten geeignet ist, um ihre Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu beenden.

In der Durchführungsvariante Gutschein förderte ein Jobcenter die ganzheitliche Betreuung gelegentlich parallel zu Arbeitsgelegenheiten und beruflichen Weiterbildungen. Die Notwendigkeit der parallelen Förderung begründete es überwiegend nicht. Ob und weshalb die ganzheitliche Betreuung in diesen Fällen erforderlich und geeignet war, bleibt offen. Ist dies in der Dokumentation nicht eindeutig erkennbar, besteht der Verdacht von Mitnahmeeffekten durch die durchführenden Träger. Es besteht ebenso das Risiko, dass die Förderung nicht notwendig und damit nicht wirtschaftlich war.

Empfehlungen

Wir haben die Jobcenter aufgefordert, die wesentlichen Verfahrensschritte und Entscheidungen nachvollziehbar zu begründen. Aus der Dokumentation muss eine individuell getroffene Entscheidung zur Notwendigkeit und zu Inhalt und Umfang des Coachings hervorgehen.

Der Bundesagentur haben wir empfohlen, das Prüfschema zu § 16k SGB II im IT-Verfahren COSACH anzupassen. Das System darf widersprüchliche und fehlerhafte Eintragungen nicht weiter begünstigen. Bestimmte Antwortkonstellationen sollten eine positive Förderentscheidung systemseitig ausschließen. Dazu gehört eine als „nicht relevant“ gekennzeichnete Frage zur Entwicklung der Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit. Das Ausüben von Ermessen muss in den Antworten erkennbar und dokumentiert sein.

Stellungnahmen

Die **Bundesagentur** hat unsere Einschätzung geteilt, dass klare Ziele sowie festgelegte Inhalte und Umfänge der ganzheitlichen Betreuung grundlegende Voraussetzungen für einen wirksamen und wirtschaftlichen Ressourceneinsatz sind.

Sie hat zugleich mitgeteilt, dass sie die technische Abbildung der Inhalte und des Betreuungsumfangs im IT-Verfahren COSACH erst im März 2025 verbindlich umsetzen konnte und damit nach dem von uns geprüften Förderzeitraum. Seitdem sei die Dokumentation von Inhalten und Stundenumfängen im Teilnehmerdatensatz verpflichtend.

Die Bundesagentur hat erklärt, dass die IFK mögliche Förderinhalte nur insoweit dokumentieren können, wie diese zum Zeitpunkt der Förderentscheidung bekannt und ersichtlich sind. In diesem Stadium gehe es darum festzustellen, dass eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht gelingt und deshalb eine weitergehende Unterstützung durch eine ganzheitliche Betreuung notwendig ist.

Die Bundesagentur hat argumentiert, dass sich die IFK/FM bei der fachlichen Begründung für eine Förderung sowie der Darstellung des Betreuungsbedarfs aus datenschutzrechtlichen Gründen auf übergeordnete Informationen beschränken müssten. Eine detaillierte Dokumentation persönlicher Informationen auf der Registerkarte „Förderung entscheiden“ sei weder zulässig noch vorgesehen. Gleichzeitig erkenne sie an, dass eine rein pauschale oder formelhafte Begründung den Dokumentationserfordernissen nicht gerecht werde.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Ergebnisse der Prüfung zum Anlass zu nehmen, das im IT-Verfahren COSACH hinterlegte Prüfschema zur Förderentscheidung anzupassen.

Das **Landesministerium** hat unserer Feststellung zugestimmt, dass das Jobcenter zkt zu Beginn der Umsetzung Gründe für die Teilnahme nicht oder nicht ausreichend dokumentierte. Mittlerweile dokumentiere das Jobcenter die Gründe.

Abschließende Würdigung

Die Bundesagentur folgt unserer Empfehlung und beabsichtigt, das im IT-Verfahren COSACH hinterlegte Prüfschema zur Förderentscheidung anzupassen. Welche konkreten Änderungen sie plant, hat sie jedoch offen gelassen. Das BMAS sollte diesen Prozess begleiten, um sicherzustellen, dass die Erkenntnisse aus dieser Prüfung vollständig berücksichtigt werden.

Eine zentrale Aufgabe der IFK/FM ist es, einzuschätzen, ob bei den ELB Beschäftigungsfähigkeit vorliegt und welche individuelle Unterstützung erforderlich ist, um am Aufbau zu arbeiten. Auch wenn die IFK nur die ihnen bekannten Informationen zu den ELB berücksichtigen können, ist eine erste Festlegung der Förderinhalte notwendig. Sie ermöglicht eine gezielte Steuerung und Schwerpunktsetzung und trägt dazu bei, dass die Förderung möglichst wirksam ausgestaltet ist.

Die Förderung bestimmter Förderinhalte ist laut Weisung ausgeschlossen.²⁷ Auch deshalb ist eine frühzeitige Festlegung der Förderinhalte erforderlich, um Missverständnisse zwischen Jobcenter und durchführendem Träger zu vermeiden. Die Förderentscheidung soll außerdem erkennen lassen, dass die Problemlagen der ELB vielschichtig und verfestigt sind und sich zum Zeitpunkt der Entscheidung nicht durch andere Förderleistungen abbauen oder beheben lassen.

Die Bundesagentur weist in ihrer Stellungnahme auf die Wichtigkeit der Einhaltung des Datenschutzes bei der Förderentscheidung hin. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben haben wir bereits bei den Erhebungen berücksichtigt. Die Vorgaben zum Datenschutz entbinden die Jobcenter gE jedoch nicht davon, Förderentscheidungen transparent und nachvollziehbar darzustellen. Die Förderung ist eine Ermessensleistung und erfordert daher eine entsprechende Dokumentation. Die Bundesagentur muss ihre Datenschutzanforderungen mit den Dokumentationserfordernissen in Einklang bringen.

Wir begrüßen, dass das Jobcenter zkt sein Verfahren zur Förderentscheidung angepasst hat.

²⁷ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 17.

4 Defizite bei Umsetzung

4.1 Selbstvornahme gE

Ausgangslage

Die Jobcenter gE können die ganzheitliche Betreuung durch das Fallmanagement, aber auch durch den Bereich „Markt und Integration“ umsetzen. Die Bundesagentur empfiehlt in ihrer Weisung aufgrund der besonderen Bedarfslagen der ELB sowie der besonderen Anforderungen an die Kompetenzen und Aufgaben des einzusetzenden Personals eine Verortung im FM.²⁸

Um ausreichend Rollentransparenz zu gewährleisten, sollte laut Weisung die **allgemeine Fallverantwortung** (Regelbetreuung) und die **Verantwortung für die ganzheitliche Betreuung** bei **unterschiedlichen Mitarbeitenden** liegen.

Die Jobcenter gE sollen sicherstellen, dass die ganzheitliche Betreuung ein **zusätzliches Angebot** ist und die Aufgaben der Regelberatung und des FMs nicht ersetzt.²⁹

Mitarbeitende, die die **ganzheitliche Betreuung** durchführen (Coaches), ordnen sich als **Nebenbetreuende** zu. Die **Hauptbetreuung** verbleibt bei der **bisher betreuenden IFK/FM**. Die Beratungskontakte und der individuelle Förderverlauf des Coachings sind in VerBIS zu vermerken.³⁰

Feststellungen

Im **Jobcenter A**, welches u. a. die Durchführungsvariante Selbstvornahme wählte, waren in 84 % der geprüften Selbstvornahmefälle die IFK/FM gleichzeitig Coaches. In diesen Fällen informierte das Jobcenter die ELB nicht, dass sie eine Förderung nach § 16k SGB II erhielten, wie lange diese dauern sollte und was sie beinhaltete. Das Jobcenter informierte die ELB ebenfalls nicht über die Beendigung der Förderung und die Rückkehr in die reguläre Betreuung.

²⁸ Das FM ist ein spezielles Beratungs- und Unterstützungsangebot für ELB, die aufgrund multipler Problemlagen Schwierigkeiten haben, eine Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt aufzunehmen. Die Beratung und Betreuung ist im FM individueller und intensiver und geht über die reguläre Beratung in der Arbeitsvermittlung hinaus. Die Betreuung durch das FM ist für die ELB freiwillig, eine Bereitschaft zur Kooperation und Veränderung sollte bestehen.

²⁹ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 16.

³⁰ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 23.

Im ersten Jahr der Umsetzung trafen die IFK/FM die Förderentscheidung i. d. R. in den IT-Fachverfahren COSACH und VerBIS rückwirkend, in Einzelfällen im April und Mai 2024 für einen Förderbeginn ab 1. Januar 2024. (Beispiel 2)

Beispiel 2

Der ELB wurde im FM betreut. Eine Förderung nach § 16k SGB II buchte das Jobcenter rückwirkend im IT-Verfahren COSACH am 4. April 2024 für den Förderzeitraum 1. Januar bis 31. Dezember 2024. Der ELB bekam nicht mitgeteilt, dass er eine Förderung nach § 16k SGB II erhielt. Es war keine Veränderung zur vorherigen Betreuung und auch keine inhaltliche Abgrenzung zwischen der ganzheitlichen Betreuung und der regulären Betreuung im FM ersichtlich.

Das Jobcenter erbrachte die ganzheitliche Betreuung in den geprüften Fällen nicht als zusätzliches Angebot. Es war kein inhaltlicher Unterschied zu der vorherigen Beratungsleistung durch die IFK und durch die FM erkennbar. Die Dokumentation ließ nicht erkennen, wann die Mitarbeitenden des Jobcenters ein Coachinggespräch und wann ein reguläres Beratungsgespräch mit den ELB führten. Das Jobcenter gab an, es habe die Weisung so verstanden, dass es frei wählen könne, ob die Fallverantwortung bei den Coaches oder bei den IFK/FM liegen soll.

Die Weisung enthält folgende Hinweise zur Fallverantwortung für ELB in der ganzheitlichen Betreuung³¹:

„Die komplette Fallverantwortung sowie eine übergeordnete Koordinierungs- und Lotsenfunktion verbleibt auch bei der Entscheidung für eine ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II immer im beschäftigungsorientierten Fallmanagement oder bei der betreuenden Integrationsfachkraft“.

„Um ausreichende Rollentransparenz zu gewährleisten, sollte die allgemeine Fallverantwortung und die Durchführung der ganzheitlichen Betreuung unterschiedlichen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern übertragen werden.“

Das Jobcenter setzte die ganzheitliche Betreuung mit der Betreuung durch das FM gleich. Es begründete dies damit, dass das FM-Personal bereits im Sinne von § 16k SGB II vorgehe und ganzheitlich betreue. Eine Gemeinsamkeit zwischen regulärem FM und einer ganzheitlichen Betreuung stelle die freiwillige Teilnahme der ELB dar.

Das Jobcenter entschied sich bei der Einführung der ganzheitlichen Betreuung, alle ELB, die es bereits durch das FM betreute, bei Vorliegen der Voraussetzungen in eine ganzheitliche Betreuung (rückwirkend) zu übernehmen. Für das reguläre FM waren

³¹ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seiten 15 bis 16.

Beginn und Ende der Betreuung dokumentiert, für Förderungen der ganzheitlichen Betreuung jedoch überwiegend nicht. Im FM betreute ELB, die eine ganzheitliche Betreuung erhielten, bei denen sich jedoch weitere Bedarfe ergaben, erhielten einen Gutschein zur Inanspruchnahme eines Coachings nach § 16k SGB II bei einem Träger. Dies passierte, wenn das jobcentereigene Personal die ermittelten Bedarfe der ELB z. B. fachlich nicht bearbeiten konnte und die ELB spezialisierte Angebote der Träger nutzen sollten. In diesen Fällen beendete das FM seine eigene Förderung. Nach Beendigung des Coachings in der Gutscheinvvariante übernahm das FM die ELB wieder in die eigene ganzheitliche Betreuung.

Würdigung

Das Jobcenter A ging bei der Selbstvornahme nicht so vor, wie die Weisung es vorsieht. Denn die allgemeine Fallverantwortung (Regelbetreuung) und die ganzheitliche Betreuung lagen bei ein- und denselben Mitarbeitenden. Das Jobcenter ermöglichte somit keine Rollentransparenz.

Wir halten das Vorgehen des Jobcenters aus mehreren Gründen für problematisch:

- Die ELB konnten nicht unterscheiden, ob sie eine freiwillige Eingliederungsleistung in Anspruch nehmen oder nahmen oder zur Mitwirkung in der regulären Betreuung verpflichtet waren.
- Sie konnten die freiwillige Betreuung nach § 16k SGB II dadurch nicht aktiv ablehnen. Dies gilt insbesondere für die Fälle, für die eine rückwirkende Förderentscheidung getroffen und im IT-Verfahren gebucht wurde.
- Die fehlende Unterscheidung zwischen Betreuung im FM und ganzheitlicher Betreuung deutet auf ein falsches Verständnis des Förderinstruments im Jobcenter.
- Die Betreuung im FM als ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II zu buchen, verzerrt die Statistik der Bundesagentur und führt zu überzeichneten Zahlen zur Inanspruchnahme des Förderinstruments.

Die Weisung ist nicht eindeutig. Sie besagt einerseits, dass die komplette Fallverantwortung bei den IFK/FM **verbleibt** und somit nicht bei den Coaches liegen darf. Andererseits eröffnet sie die Möglichkeit, Fallverantwortung und ganzheitliche Betreuung den gleichen Mitarbeitenden zu übertragen („**sollte** bei unterschiedlichen Mitarbeitenden liegen“). Dies ist missverständlich und führte dazu, dass das Jobcenter wie oben dargestellt vorging.

Empfehlungen

Wir haben der Bundesagentur empfohlen, ihre Weisung zu überarbeiten. Die darin missverständlichen Aussagen zur Rollentransparenz und Fallverantwortung sollte sie

anpassen. Wir haben der Bundesagentur nahegelegt, klar und verbindlich festzulegen, welcher Bereich (FM, IFK, gesondertes Team) in der Selbstvornahme eine ganzheitliche Betreuung vornimmt und in welcher Rolle. Nur mit eindeutigen Vorgaben kann sie gewährleisten, dass es sich um eine zusätzliche Förderung der Jobcenter handelt und eine Abgrenzung zur regulären Vermittlungs- und Betreuungsarbeit erkennbar ist.

Wir haben die Bundesagentur gebeten, sich damit auseinanderzusetzen, dass ihr IT-Verfahren COSACH für mehrere Monate rückwirkend getroffene Förderentscheidungen zulässt. Wir haben angeregt zu prüfen, ob sie dies technisch verhindern oder zeitlich einschränken kann.

Stellungnahme

Die **Bundesagentur** hat unserer Einschätzung zugestimmt. Sie sieht ebenfalls die Notwendigkeit, die Rollen bei der Umsetzung durch eigenes Personal in den Jobcentern klarer zu trennen. Allgemeine Fallverantwortung und ganzheitliche Betreuung sollen unterschiedlichen Mitarbeitenden übertragen werden. Die Bundesagentur hat angekündigt, die Aussagen zu Rollentransparenz und Fallverantwortung in der Fachlichen Weisung bei der nächsten Anpassung klarer zu formulieren.

Das betroffene Jobcenter gE habe seine entsprechende Förderpraxis bereits angepasst.

Zudem habe die Bundesagentur eine Anforderung an das IT-Verfahren COSACH gestellt. Künftig sollen rückwirkende COSACH-Buchungen von mehr als einem Monat technisch ausgeschlossen werden. Ein Umsetzungszeitpunkt sei noch nicht bekannt.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die Ankündigung der Bundesagentur, die Fachliche Weisung zur Rollentransparenz und zur Fallverantwortung zu überarbeiten. Dies schafft Klarheit für Jobcenter, die die ganzheitliche Betreuung in Selbstvornahme durchführen.

Auch die geplante technische Begrenzung rückwirkender COSACH-Buchungen entspricht unseren Empfehlungen. Bis zur verbindlichen Umsetzung sollte die Bundesagentur organisatorisch sicherstellen, dass Jobcenter Förderentscheidungen nicht für mehrere Monate rückwirkend treffen.

Wir empfehlen der Bundesagentur, die Förderpraxis der betroffenen Jobcenter gE fachaufsichtlich nachzuhalten und bitten darum, uns über das Ergebnis zu informieren.

4.2 Selbstvornahme zkT

Ausgangslage

Das Jobcenter zkT (Jobcenter B) setzte § 16k SGB II in Selbstvornahme um. Es entwickelte ein eigenes Konzept zur ganzheitlichen Betreuung für seine Mitarbeitenden. Das Konzept sah vor, ELB ohne längeren Kontakt zur Arbeitsvermittlung („Kontaktabbrecher“) und ELB mit besonderem Unterstützungsbedarf anzusprechen und zu coachen.

Feststellungen

Beim begleitenden Coaching nach §§ 16i und e SGB II betreuten IFK und Coach die geförderten ELB gemeinsam. Die Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche war nach Aussage des Jobcenters gelegentlich schwierig. Um Vertrauens- und Betreuungsbrüche zu vermeiden, entschied das Jobcenter, bei einer Förderung nach § 16k SGB II den Coach als alleinigen Ansprechpartner mit Fallverantwortung einzusetzen. Das Jobcenter hielt ein gesondertes Team vor, das die ganzheitliche Betreuung vornahm.

Das Jobcenter B nutzte das Förderinstrument zudem, um den Kontakt wiederherzustellen zu ELB, zu denen zuvor kein Kontakt bestand. Es begründete dies damit, dass die aktuelle Gesetzeslage keine über Leistungsminderungen hinausgehenden Möglichkeiten biete. Nach eigener Aussage habe es bei dieser Zielgruppe alle anderen Möglichkeiten vor einer Entscheidung zur Förderung der ganzheitlichen Betreuung ausgeschöpft. Das Jobcenter sehe seinen gesetzlichen Auftrag auch darin, ELB ohne Kontakt wieder zu erreichen.

Als Erfolg zählte für das Jobcenter neben dem Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit auch eine einmalige erfolgreiche Kontaktaufnahme zu den Kontaktabbrechern. Laut Monitoringliste „Teilnehmerübersicht 16k“ betreute das Team „Intensivbetreuung nach § 16k“ zwischen Mai 2024 und Mai 2025 insgesamt 642 Teilnehmende. In 57 % dieser Fälle handelte es sich um ELB ohne Kontakt zum Jobcenter, in 43 % der Fälle um ELB mit besonderem Unterstützungsbedarf.

Da die Teilnahme an der ganzheitlichen Betreuung freiwillig ist, setzte das Jobcenter bei bestimmten Versäumnissen (z. B. Meldeversäumnissen) der im Team „Intensivbetreuung nach § 16k“ betreuten Personen keine Leistungsminderungen um.

Würdigung

Bei Personen ohne Kontakt zum Jobcenter ist eine Förderung mit der ganzheitlichen Betreuung nicht zielführend oder zumindest verfrüht. Denn nur im persönlichen Gespräch mit den ELB kann das Jobcenter herausfinden, ob und an welchen individuellen

Problemlagen das Coaching ansetzen könnte und ob die Beschäftigungsfähigkeit aufgebaut werden kann.

Ein vorgelagertes Beratungsgespräch ist zudem notwendig, um den Charakter der ganzheitlichen Betreuung deutlich zu machen und die Einwilligung an der Teilnahme einzuholen. Auch sollte das Jobcenter gegenüber den Teilnehmenden klarstellen, dass die Teilnahme nicht von allgemeinen Melde- und Mitwirkungspflichten entbindet.

Indem das Jobcenter ELB ohne Kontakt ausschließlich der ganzheitlichen Betreuung zuordnete, stellte es diese Personengruppe besser. Die Coaches sanktionierten Meldeversäumnisse dieser Personengruppe in der Regel nicht. Da auch die regulären Termine im Jobcenter über den Coach liefen und Meldeversäumnisse folgenlos blieben, umging das Jobcenter damit die Vorgaben zur Leistungsminderung nach § 32 SGB II.

Empfehlungen

Wir haben dem Jobcenter empfohlen, sein Konzept auf unzulässige Inhalte (z. B. Zielgruppe „Kontaktabbrecher“) zu prüfen und anzupassen. Das Jobcenter sollte diese Personen nicht sofort im jobcenterinternen IT-Verfahren als Teilnehmende einbuchen. In der Anbahnungsphase sollte das Jobcenter bis zur tatsächlichen Wiederherstellung des Kontakts und Einwilligung zur Teilnahme keine Fallverantwortung an die Coaches übertragen.

Wir haben an das Jobcenter appelliert, die Ziele der ganzheitlichen Betreuung im Blick zu behalten. Es ist nicht zweckmäßig, für ELB eine Förderung nach § 16k SGB II vorzusehen, bei denen es aufgrund fehlenden Kontakts überhaupt nicht sagen kann, ob an deren Beschäftigungs- oder Ausbildungsfähigkeit zu arbeiten ist.

Die Weisung der Bundesagentur weist darauf hin, dass § 16k SGB II nicht geeignet ist, nicht erreichbare Personen zu aktivieren. Auch wenn diese Weisung für das Jobcenter zkt nicht bindend ist, haben wir angeregt, den Hinweis zu berücksichtigen.

Das BMAS und die Länder haben wir gebeten, auf eine einheitliche Rechtsanwendung der Jobcenter gE und der Jobcenter zkt hinzuwirken.

Stellungnahme

Das **BMAS** hat mitgeteilt, dass es unser Anliegen einer einheitlichen Rechtsanwendung grundsätzlich nachvollziehe. Dies gelte insbesondere für Zielsetzung, Zielgruppe und Aufgabenverteilung zwischen Coaches und Integrationsfachkräften. Das BMAS strebe eine einheitliche Anwendung selbst an.

Zugleich hat das BMAS darauf hingewiesen, dass es wegen der geteilten Aufsichtsstruktur keine Aufsicht über die Praxis der zkT ausübe. Die Jobcenter zkT unterlägen nach § 48 Absatz 1 SGB II allein der Aufsicht der Länder.

Das BMAS und das zuständige **Landesministerium** haben mitgeteilt, dass Bund und Länder regelmäßig zusammenarbeiten. Sie nutzten dazu unter anderem die Arbeitsgruppen des Bund-Länder-Ausschusses SGB II sowie Weisungskonsultationsverfahren. Ziel sei es, eine einheitliche Rechtsanwendung zu fördern.

Weisungen der Bundesagentur seien für zugelassene Träger nicht bindend. Das Landesministerium hat jedoch mitgeteilt, dass das Jobcenter zkT diese Weisungen bei der Erstellung eigener Dienstanweisungen berücksichtige.

Das Landesministerium hat außerdem eingeräumt, dass das Jobcenter zkT ELB mit Kontaktabbruch teilweise zu früh der ganzheitlichen Betreuung zugeordnet habe. Das Jobcenter habe sein Verfahren umgestellt. Es ordne ELB nun erst nach deren Zustimmung der ganzheitlichen Betreuung zu.

Weiterhin habe das Jobcenter sein Vorgehen angepasst, mit dem es Teilnehmende besser stellte und dadurch Leistungsminderungen nach § 32 SGB II umging.

Abschließende Würdigung

Wir begrüßen die zustimmende Haltung des BMAS und des Landesministeriums, eine einheitliche Rechtsanwendung herbeizuführen. Eine kontinuierliche Abstimmung in den zuständigen Gremien ist dafür zentral. Sie hilft, Fehler bei der Umsetzung zu vermeiden und auftretende Schwierigkeiten frühzeitig zu klären.

Die vom Jobcenter zkT vorgenommenen Anpassungen erscheinen geeignet, die Förderung zielgerichteter und rechtssicherer umzusetzen.

5 Aktivitäten während und nach Förderung unzureichend

Ausgangslage

Die Weisung der Bundesagentur sieht für die **Jobcenter gE** folgende Punkte vor:

→ Die Jobcenter sollen während der Förderung regelmäßig Kontakt zu den ELB halten.

- Um die Inhalte und Ergebnisse der ganzheitlichen Betreuung für die weitere Integrationsarbeit zu nutzen, sollten Coach, ELB und Hauptbetreuung vor Ende der Maßnahme ein Übergabegespräch zur weiteren Zusammenarbeit führen.³²
- Setzt ein Träger die ganzheitliche Betreuung um, hat er nach § 61 Absatz 2 SGB II unverzüglich nach Teilnahmeende einen individuellen Bericht für jede teilnehmende Person zu erstellen und an das Jobcenter gE zu übermitteln.³³
- Für das Gutscheilverfahren stellte die Bundesagentur u. a. eine zentrale Vorlage für die Jobcenter gE bereit. Danach war der teilnahmebezogene Bericht unverzüglich nach Teilnahmeende auszufüllen und an das zuständige Jobcenter zu übersenden.³⁴
- Rechtzeitig vor Ende der Förderung sollten die Jobcenter gE Anschlussperspektiven unterstützen, beispielsweise den Übergang in eine weitere arbeitsmarktpolitische Maßnahme.³⁵ Was die Bundesagentur unter „rechtzeitig“ verstand, ging aus ihrer Weisung nicht hervor.

Das Konzept des **Jobcenters zKT** sah vor, dass die Coaches spätestens nach einem halben Jahr prüfen, ob die ELB weiterhin Coachingbedarf haben. Bei Abschluss der ganzheitlichen Betreuung mussten die Coaches einen Abschlussvermerk erstellen. Zudem war ein gemeinsames Auswertungsgespräch zwischen Coach, IFK und ELB vorgesehen.

Feststellungen

Aktivitäten während des Coachings

Die durchschnittliche Teilnahmedauer der ELB betrug 3,5 Monate.

- In 32 % der Fälle in den Varianten Vergabe und Gutscheine fanden während des Coachings keine Gespräche zwischen IFK/FM und ELB statt.
- Die IFK/FM führten in weiteren 19 % in den Varianten Vergabe und Gutscheine weder Gespräche mit den ELB noch mit dem Coach während des Coachings.

Teilnahmebezogene Berichte und Auswertungsgespräche

- Es dauerte durchschnittlich 25 Tage, bis ein teilnahmebezogener Bericht in den **Durchführungsvarianten Vergabe und Gutscheine** vorlag. In 12 % der Fälle fehlte ein teilnahmebezogener Bericht. Die Jobcenter forderten diesen nicht nach.
- Die IFK/FM führten ein Gespräch mit den ELB im Durchschnitt 38 Tage nach Beendigung des Coachings.

³² Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 24.

³³ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 25.

³⁴ Als Obergrenze für ein unverzügliches Handeln wird durch die Rechtsprechung i. d. R. ein Zeitraum von zwei Wochen angesehen.

³⁵ Weisung zur „Umsetzung der Ganzheitlichen Betreuung nach § 16k SGB II“ vom 26. Mai 2023, Seite 20.

- In 32 % der Fälle in den Varianten Vergabe und Gutschein werteten die IFK/FM das Coaching nicht mit den ELB aus.
- In der **Durchführungsvariante Selbstvornahme** führten die Coaches mehrheitlich kein gemeinsames Auswertungsgespräch mit den ELB und den (künftig) hauptbetreuenden IFK/FM zu Inhalt und Ergebnissen der ganzheitlichen Betreuung.

Anschlussaktivitäten

- In 32 % aller geprüften Fälle legten die IFK/FM keine Anschlussaktivitäten fest.
- In 43 % entschieden die IFK/FM, eine Anschlussförderung nach § 16k SGB II zu unterstützen.
- In 24 % dieser Fälle begründete die IFK/FM die Anschlussförderung nicht individuell. Es fehlten z. B. die teilnahmebezogenen Berichte; die Förderentscheidung entsprach wortgleich der ersten Förderentscheidung, ohne auf die Ergebnisse des ersten Coachings einzugehen.

Würdigung

Wenn die IFK/FM die ganzheitliche Betreuung nicht mit den ELB auswerten und teilnahmebezogene Berichte nicht nachfordern oder in den Fällen der Selbstvornahme keine gemeinsamen Auswertungsgespräche zwischen Coach, IFK/FM und ELB stattfinden, fehlen ihnen wesentliche Rückmeldungen über den Verlauf und die Ergebnisse der ganzheitlichen Betreuung.

Den Jobcentern gehen somit wichtige Informationen für eine gezielte Steuerung verloren. Schwierigkeiten im Verlauf des Coachings oder Anzeichen für einen drohenden Abbruch können sie nicht erkennen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Förderung ihre Wirkung verfehlt oder nicht mehr im vollen Umfang wirksam ist.

Zudem sehen wir das Risiko, dass die anschließenden Maßnahmen nicht dem tatsächlichen individuellen Bedarf entsprechen. Dies zeigt sich u. a. in den fehlenden oder nicht nachvollziehbaren Begründungen der Jobcenter bei einer Anschlussförderung.

Empfehlungen

Wir haben von den Jobcentern gefordert, auch während der Förderung Kontakt zu den ELB zu halten, um über den Coachingverlauf Kenntnisse zu gewinnen und bei Bedarf steuernd eingreifen zu können.

Der Bundesagentur haben wir empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Jobcenter den Eingang teilnahmebezogener Berichte nachhalten und fehlende Berichte zeitnah

nachfordern. Die Informationen daraus und das Feedback der Teilnehmenden sollten sie nutzen, um individuelle Anschlussaktivitäten mit den ELB zu vereinbaren.

Wir haben angeregt, dass die Bundesagentur erwägen sollte, ihr den Jobcentern gE zur Verfügung gestelltes Anschreiben an den Maßnahmeträger mit Hinweisen zu Berichtspflichten, Kurzfragebogen, teilnahmebezogenem Bericht und weiteren Informationen zu überarbeiten. Der Eingang teilnahmebezogener Berichte könnte darin als Erstattungsgrundlage für Maßnahmekosten aufgenommen werden. Die Bundesagentur könnte den Trägern die unverzügliche Einreichung der teilnahmebezogenen Berichte mit einer zeitlichen Frist auferlegen. Wir haben diesbezüglich auch auf unsere Empfehlungen aus der Prüfung „Auskunftspflichten von Trägern bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“³⁶ verwiesen.

Stellungnahmen

Die **Bundesagentur** hat unsere Einschätzung geteilt, dass die IKF/FM während der Teilnahme an einer ganzheitlichen Betreuung den Kontakt zu den Teilnehmenden grundsätzlich aufrechterhalten sollen.

Zugleich hat sie darauf hingewiesen, dass die ganzheitliche Betreuung häufig den sensiblen Bereich der privaten Lebensführung betrifft. Inhalte aus vertraulichen Gesprächen zwischen Teilnehmenden und Coaches dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung weitergegeben werden. Dies setzt entweder eine informierte Einwilligung oder ein gemeinsames Übergabegespräch voraus, in dem die teilnehmende Person selbst über die Weitergabe entscheidet.

Die Bundesagentur hat angekündigt, die Vorgaben zum Berichtswesen zu überprüfen. Dies betrifft auch standardisierte Vergabeunterlagen und Formulare. Sie will diese bei Bedarf anpassen.

Unseren Vorschlag, die Zahlung der Maßnahmekosten an den Eingang des teilnahmebezogenen Berichts zu binden, wolle die Bundesagentur bei Produktüberarbeitungen für die Vergabevariante prüfen. Für die Gutscheinvariante sehe sie dafür keine rechtliche Möglichkeit, da keine unmittelbare Rechtsbeziehung zwischen Jobcentern gE und Trägern bestehe.

Gleichwohl haben BMAS und Bundesagentur angekündigt zu prüfen, wie sie die Berichtspflichten bei Gutscheinmaßnahmen verbessern und gegebenenfalls klarstellen können.

³⁶ Abschließende Mitteilung an das BMAS „Auskunftspflichten von Trägern bei Leistungen zur Eingliederung in Arbeit“ vom 17. April 2026.

Die zuständigen Regionaldirektionen hätten die Prüfungsmitteilung bereits mit den betroffenen Jobcentern gE ausgewertet. Sie beabsichtigen, die Erkenntnisse in ihre regionalen Gesprächsformate zu Qualitätsthemen einfließen zu lassen.

Das zuständige **Landesministerium** hat mitgeteilt, dass das Jobcenter zkT den Verlauf der Betreuung im eigenen Fachprogramm dokumentiere. Daraus sei erkennbar, ob Zwischenziele erreicht wurden und ob die Maßnahmen sinnvoll wirkten.

Abschließende Würdigung

Wir haben bei unseren Erhebungen keine Hinweise darauf gefunden, dass ausgebliebene Auswertungen oder Aktivitäten auf fehlende oder zurückgenommene Einwilligungen der ELB zur Ergebnisübermittlung zurückgehen. Daher teilen wir die Einschätzung der Bundesagentur nicht.

Unabhängig von der Durchführungsvariante müssen die IFK/FM die Förderung zeitnah mit den ELB auswerten. Nur so lässt sich beurteilen, ob ein Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit gelungen ist oder ob weiterer Unterstützungsbedarf besteht. Hierzu ist es nicht erforderlich, besonders schützenswerte Informationen im Detail darzustellen.

Wir begrüßen, dass die Bundesagentur die Regelungen zum Berichtswesen sowie die standardisierten Vergabeunterlagen und Formulare überprüfen und ggf. anpassen will. Klarere Erwartungen und verbindlichere Vorgaben für die Träger erleichtern es, Ergebnisse früh in die Vermittlungsarbeit einfließen zu lassen. Sie können zudem die Qualität der Auswertungen verbessern und das Absolventenmanagement stärken.

Wir befürworten außerdem, dass die zuständigen Regionaldirektionen die Erkenntnisse aus der Prüfung in ihre regionalen Gesprächsformate einbringen wollen.

Das Jobcenter zkT sollte sein Konzept konsequent umsetzen. Dazu gehört, den Verlauf nicht nur zu dokumentieren, sondern auch die gemeinsamen Auswertungsgespräche zwischen Coach, IFK und ELB durchzuführen.

6 Unklare Wirksamkeit der Förderung

Ausgangslage

Voraussetzung für eine Förderung ist, dass die Problemlage durch ein Coaching überwunden werden kann.³⁷ In der Weisung findet sich keine nähere Erläuterung.

Die Gesetzesbegründung führt zum „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“ aus, dass das Coaching mit den betreffenden ELB an allen Problemlagen arbeitet, die diesem Ziel im Weg stehen.³⁸

Feststellungen

Zur Wirksamkeit der Förderungen gab das Jobcenter B an, dass es sich um ein relativ neues Förderinstrument handelt. Daher gestalte sich eine belastbare Wirksamkeitsprüfung nach zwölf Monaten Umsetzung schwierig.

Die Jobcenter A und C gingen von einer mittel- bis langfristigen Wirksamkeit aus.

Die Jobcenter A und B betonten, dass die Bewertung der Wirkung viel Zeit, Personal- und Fachkompetenz erfordert. Aufgrund vielfältiger Problemlagen zeigten sich Erfolge häufig erst verzögert.

Das Jobcenter D ging davon aus, dass die eingesetzten Hilfs- und Unterstützungsangebote die individuelle Situation der ELB verbessern und Handlungsbedarfe abbauen. Eine weiterführende Aussage zur Wirksamkeit traf es nicht.

Alle Jobcenter gaben an, dass die ELB durch die ganzheitliche Betreuung schrittweise kleine Ziele erreichen, etwa die Anbindung an eine fachärztliche Betreuung, eine regelmäßige Benutzung des öffentlichen Nahverkehrs oder die Inanspruchnahme kommunaler Eingliederungsleistungen.

Keines der Jobcenter hatte einheitliche Kriterien zur Wirkungsmessung festgelegt. Die IFK/FM dokumentierten Erfolge nicht oder nach eigenem Ermessen z. B. in VerBIS.

³⁷ Vgl. Thomas Voelzke in: Hauck/Noftz SGB II, 3. Ergänzungslieferung 2025, § 16k SGB II.

³⁸ Bundestagsdrucksache 20/3873, Seite 52.

Würdigung

Das Ziel „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“ ist im Gesetz und der Weisung nicht hinreichend bestimmt. Es fehlen sowohl messbare Indikatoren als auch klare zeitliche Vorgaben für die Zielerreichung. Die geprüften Jobcenter haben auch keine eigenen Zielgrößen für ihre Förderstrategie festgelegt. Sie gehen dennoch von einer mittel- bis langfristigen Zeit der Zielerreichung aus. Woran sie eine Zielerreichung festmachen, war indes nicht erkennbar.

Ohne Kriterien für die Zielerreichung ist weder eine einheitliche Bewertung der Förderwirksamkeit noch eine strategische Steuerung des Instruments möglich.

Empfehlungen

Dem BMAS haben wir empfohlen, klar zu definieren, was unter dem Aufbau von Beschäftigungsfähigkeit zu verstehen ist. Es sollte im Einvernehmen mit den Ländern und der Bundesagentur sicherstellen, dass die Jobcenter die Wirkung von Förderungen nach § 16k SGB II systematisch messen können.

Der Bundesagentur haben wir geraten, in ihrer Weisung präzise festzulegen, wie der Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit inhaltlich definiert ist und innerhalb welchen Zeitraums das Ziel erreicht sein soll.

Zudem haben wir angeregt, die Jobcenter zu verpflichten, eigene Zielgrößen festzulegen, anhand derer sie die Wirksamkeit der Förderung messen können.

Den Ländern haben wir empfohlen, die Jobcenter zkt fachlich und organisatorisch zu unterstützen, um eine einheitliche Umsetzung und Wirkungsmessung sicherzustellen.

Stellungnahmen

Die **Bundesagentur** hat unsere Empfehlungen nicht geteilt. Sie hat ausgeführt, dass sie – in Abstimmung mit dem BMAS – bewusst auf eine starre Definition des Begriffs „Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit“ verzichtet habe. Dies erhalte die notwendigen Handlungsspielräume für eine bedarfsgerechte individuelle Förderung. Der Begriff „Beschäftigungsfähigkeit“ sei als dynamisches Konstrukt zu verstehen. Eine einheitliche Definition halte sie fachlich nicht für sinnvoll, da sie die Flexibilität im Betreuungs-schehen einschränken würde.

Das zuständige **Landesministerium** hat unserer Feststellung zugestimmt. Der Gesetzgeber habe keine konkreten Zielindikatoren vorgegeben. Die Praxis zeige, dass

übergeordnete Ziele wie die Integration in den Arbeitsmarkt nur schrittweise erreicht werden können.

Abschließende Würdigung

Wir nehmen die Ausführungen der Bundesagentur zur Kenntnis und halten an unseren Empfehlungen fest.

Der Gesetzgeber hat den Begriff „Beschäftigungsfähigkeit“ nicht abschließend definiert und dem BMAS Gestaltungsspielraum eröffnet. Zugleich verpflichtet § 48a SGB II das BMAS, die Leistungsfähigkeit der Jobcenter anhand von Kennzahlen zu vergleichen. Nach unseren Erkenntnissen soll im neuen Ziel- und Kennzahlensystem erstmals ein Ziel zur „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und Förderung sozialer Teilhabe“ aufgenommen werden, jedoch ohne bundeseinheitliche Kennzahl. Dies zeigt, dass dem Ziel bislang keine klaren inhaltlichen Maßstäbe zugrunde liegen.

Mindestens erforderlich sind verbindliche Leitplanken dazu, was unter dem Aufbau der Beschäftigungsfähigkeit zu verstehen ist. Ohne solche Leitplanken droht eine sehr unterschiedliche Auslegung durch die Jobcenter. Dies führt zu fehlender Vergleichbarkeit und erschwert eine bundesweit einheitliche Steuerung und Bewertung der Förderung.

Sollte eine übergeordnete Festlegung weiterhin ausbleiben, sollten zumindest die Jobcenter eigene Zielgrößen definieren. Nur so lässt sich die Wirksamkeit der Förderung messen. Anderenfalls besteht das Risiko einer zu großzügigen Auslegung von Förderfähigkeit ohne ausreichende Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten.

7 Fazit

Die ganzheitliche Betreuung nach § 16k SGB II eröffnet den Jobcentern neue Möglichkeiten, Leistungsberechtigte gezielt beim Abbau arbeitsmarktrelevanter Hemmnisse zu unterstützen. Erste positive Ansätze sind erkennbar. Dazu zählen die Bereitschaft von BMAS und Bundesagentur, Weisungen zu überarbeiten, das Prüfschema im IT-Verfahren COSACH anzupassen sowie Defizite bei Wirtschaftlichkeitsprüfungen und der Rollenklarheit anzugehen. Auch einzelne Jobcenter haben ihre Förderpraxis bereits nachgesteuert.

Aus unserer Sicht kommt es bei einer Weiterentwicklung darauf an, das Förderinstrument klarer, einheitlicher und besser steuerbar auszugestalten. Zentrale

Voraussetzungen hierfür sind nachvollziehbare Förderentscheidungen, eine eindeutige Aufgabenverteilung bei der Umsetzung sowie eine aktive Begleitung und Auswertung der Förderung durch die Jobcenter.

Offen bleibt insbesondere, was unter dem gesetzlichen Ziel des „Aufbaus der Beschäftigungsfähigkeit“ konkret zu verstehen ist. Ohne verbindliche Leitplanken besteht das Risiko erheblich unterschiedlicher Auslegungen durch die Jobcenter. Dies erschwert eine bundesweit einheitliche Anwendung, verhindert Vergleichbarkeit und schränkt die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten deutlich ein. Wir halten es daher für erforderlich, zumindest grundlegende Maßstäbe vorzugeben, an denen sich die Jobcenter orientieren und die Wirksamkeit der Förderung messen können.

Die Prüfung ist abgeschlossen.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: Renate Engelmann, AI'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.