



Bundesrechnungshof

Bundesrechnungshof • Postfach 12 06 03 • 53048 Bonn

An den
Vorsitzenden des
Rechnungsprüfungsausschusses des
Haushaltsausschusses des
Deutschen Bundestages
Herrn Abgeordneten Bernhard Brinkmann
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Rechnungsprüfungsausschuss
des Haushaltsausschusses
Ausschussdrucksache

266

16. Wahlperiode

Postadresse

Postfach 12 06 03

53048 Bonn

Hausadresse

Adenauerallee 81

53113 Bonn

Telefon 0228 99 721-0

Telefax 0228 99 721-29 90

Internet

www.bundesrechnungshof.de

E-Mail

poststelle@brh.bund.de

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen, unsere Nachricht vom
VI 6/VI 2/VI 3 – 20 80 04

Durchwahl
1666

Bonn, den
29.04.2008

Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

- Vermittlungstätigkeit (einschließlich Fallmanagement)
- Anwendung zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente

hier: Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

Sie erhalten Abdruck des Berichts des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages.

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes haben die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch im Jahre 2007 durch Prüfungen begleitet. Dabei haben sie insbesondere untersucht, welchen Erfolg die bisherigen Schritte zur Verbesserung der Leistungserbringung in den Grundsicherungsstellen haben. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen zusammen und gibt Empfehlungen, die vor allem darauf abzielen, die Aufgabenerledigung vor Ort weiter zu verbessern. Die Feststellungen sind weitgehend unabhängig davon, in welcher Organisationsform die Leistungen erbracht werden. Insofern richten sich die Empfehlungen gleichermaßen an die Bundesagentur für Arbeit und die zugelassenen kommunalen Träger als zuständige Leistungsträger sowie an

das Bundesministerium für Arbeit und Soziales als Fachaufsicht übende Stelle gegenüber der Bundesagentur.

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Stellungnahme wurde berücksichtigt.

Abdrucke unserer Berichte haben wir auch dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministerium der Finanzen übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

— Kretschmer

Kretschmer

Ehmann

Ehmann

Herritsch

Herritsch

Dr. Mähring

Dr. Mähring



Bericht

an den Haushaltsausschuss
und an den Ausschuss
für Arbeit und Soziales
des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über die Durchführung
der Grundsicherung für Arbeitsuchende
nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch

- Vermittlungstätigkeit (einschließlich Fallmanagement)
- Anwendung zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Inhaltsverzeichnis**Seite**

0	Zusammenfassung	3
1	Gegenstand, Anlass und Zielsetzung des Berichts	8
2	Vermittlungstätigkeit und Fallmanagement	10
3	Arbeitsgelegenheiten	17
4	Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II	20
5	Zusammenfassung und abschließende Würdigung	23

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof untersuchte im Jahr 2007 in mehreren Schwerpunktprüfungen mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover, Köln, München und Stuttgart die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialbuch (SGB II) durch gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Maßnahmen. Er prüfte dabei insbesondere, ob die Maßnahmen die Integrationsfähigkeit und den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch die örtlichen Grundsicherungsstellen wesentlich verbessert haben.

In dem vorliegenden Bericht fasst er die wichtigsten Prüfungsergebnisse zusammen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Bundesministerium – hatte Gelegenheit Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme wurde berücksichtigt.

- 0.1 Die Qualität der Vermittlungstätigkeit und des Fallmanagements der Grundsicherungsstellen überzeugte auch im dritten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II nicht. Dies gilt unabhängig davon, in welcher Organisationsform (Arbeitsgemeinschaften, zugelassene kommunale Träger oder Agenturen für Arbeit und Kommunen in getrennter Trägerschaft) die Leistungen vor Ort erbracht wurden.

So warteten die geprüften erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in den geprüften Fällen im Durchschnitt neun Wochen vom Leistungsbeginn an auf ein qualifiziertes Erstgespräch bei einer Vermittlungsfachkraft. Bis zur Entwicklung einer verbindlichen Integrationsstrategie in einer schriftlichen Eingliederungsvereinbarung vergingen durchschnittlich 16 Wochen. Der Inhalt der Eingliederungsvereinbarung war meistens zu wenig auf den Einzelfall zugeschnitten und gab dem Hilfebedürftigen nur unzureichende Unterstützung. Die Vermittlungsfachkräfte hatten mit Hilfebedürftigen, die seit einem Jahr oder länger Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende bezogen, im Durchschnitt nur 3,2 Gespräche geführt. Diese Kontaktdichte ließ es nicht zu, den Eingliederungsprozess ausreichend zu steuern.

Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die zuvor Arbeitslosengeld nach dem SGB III bezogen hatten, kam eine unzureichende Betreuung durch Agenturen für Arbeit wäh-

rend der Übertrittsphase hinzu. In einem Drittel der geprüften Fälle hatten die Agenturen für Arbeit in den letzten drei Monaten des Arbeitslosengeldbezugs keine Beratungsgespräche mehr geführt. Der zeitliche Abstand zwischen dem letzten Beratungsgespräch bei der Agentur für Arbeit und dem qualifizierten Erstgespräch bei der Grundsicherungsstelle betrug in den geprüften Fällen durchschnittlich 139 Tage (Ziff. 2).

- 0.2 Die Begründung zum SGB II sieht mit dem so genannten Fallmanagement die Einrichtung einer speziellen Intensivbetreuung für arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebedürftige vor. Einzelne Grundsicherungsstellen boten aus Kostengründen auch Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen kein Fallmanagement an. Sie hielten es für wirtschaftlicher, sich um integrationsnahe Kunden zu kümmern. Bei Grundsicherungsstellen, die ein Fallmanagement eingerichtet hatten, fehlte häufig eine sachgerechte, die Verhältnisse des Einzelfalls berücksichtigende Steuerung des Zugangs. Teilweise wurde das Fallmanagement nach Ablauf bestimmter Zeiträume ungeachtet eines messbaren Integrationsfortschritts abgebrochen. Dies verstieß nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gegen die Pflicht der Grundsicherungsstellen, erwerbsfähige Hilfebedürftigen umfassend zu betreuen (Ziff. 2).
- 0.3 Grundsicherungsstellen sollen für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten schaffen. Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (auch so genannte Ein-Euro-Jobs) können eingerichtet werden, wenn die zu verrichtenden Tätigkeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse stehen. Allein die Arbeitsgemeinschaften und die Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen setzten dafür im Jahre 2007 eine Milliarde Euro ihrer Eingliederungsmittel ein.

Bei zwei Drittel der geprüften Arbeitsgelegenheiten war mindestens eine Fördervoraussetzung nicht erfüllt. Meist handelte es sich bei den geförderten Tätigkeiten um reguläre Aufgaben eines öffentlichen Trägers. Es sollten Arbeitskräfte eingespart oder ein haushaltsbedingter Personalmangel ausglich werden. In sechs von zehn Fällen zahlten die Grundsicherungsstellen neben der Mehraufwandsentschädigung eine monatliche Maßnahmepauschale von mindestens 200 Euro je Teilnehmer auch dann, wenn nur einfachste Tätigkeiten zu erledigen waren. Es handelte sich dabei

überwiegend um eine Mitnahme von Fördermitteln, weil keine Aufwendungen des Trägers in dieser Höhe erkennbar waren. Die Arbeitsgelegenheiten blieben außerdem für drei von vier geförderten Hilfebedürftigen weitgehend wirkungslos, da keine messbaren Integrationsfortschritte vorlagen. Unzureichend war auch die Betreuung der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten durch die Grundsicherungsstellen (Ziff. 3).

- 0.4 Die Grundsicherungsstellen können zur beruflichen Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weitgehend dieselben arbeitsmarktpolitischen Instrumente nutzen wie die Agenturen für Arbeit bei Beziehern von Arbeitslosengeld. Um neue, auf die konkrete Arbeitsmarktlage und die spezifischen Bedürfnisse der Hilfeempfänger zugeschnittene Förderansätze zu schaffen, können sie darüber hinaus „weitere Leistungen“ (so genannte freie Eingliederungsleistungen) gewähren. Das Instrument gewinnt zunehmend an Bedeutung. Allein die Arbeitsgemeinschaften und die Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen setzten im Jahre 2007 dafür 600 Mio. Euro ein.

Die Mehrzahl der Grundsicherungsstellen gewährte freie Eingliederungsleistungen nicht für innovative Förderansätze. Sie umgingen vielmehr bei der Ausgestaltung der Förderung die zwingenden Fördervoraussetzungen der arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumente oder erweiterten deren Förderumfang unzulässig. So verzichteten Grundsicherungsstellen bei Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber – entgegen der Vorschriften im SGB III – darauf, diese für die Zeit nach Ablauf der Förderung zur Weiterbeschäftigung zu verpflichten. Vor außerbetrieblichen Ausbildungsmaßnahmen unterließen sie es, die Ausbildungseignung der Jugendlichen in berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen zu überprüfen (Ziff. 4).

- 0.5 Die bei der Vermittlungstätigkeit, dem Fallmanagement und der Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen festgestellten gravierenden Mängel sind vor allem die Folge einer häufig noch nicht ganzheitlich angelegten und fachlich nicht überzeugenden Integrationsarbeit.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur ihre Aufsichts- und Trägerverantwortung dazu nutzen, die Dienstleistungsqualität grundlegend zu verbessern. Dazu müssen sie die Inhalte und Phasen

der Eingliederungstätigkeit, die Kriterien für die Aufnahme und Beendigung des Fallmanagements sowie die zentralen Fördervoraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten und weiteren Leistungen präzise beschreiben. Die Grundsicherungsstellen müssen an diese Vorgaben fachlich gebunden werden. Es genügt nicht länger, den Grundsicherungsstellen bloße Unterstützungsangebote in Form unverbindlicher Arbeitshilfen zu unterbreiten und deren Beachtung in das dezentrale Ermessen der Grundsicherungsstellen zu legen. Neben einer grundlegenden Optimierung der Vermittlungstätigkeit im Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II hält es der Bundesrechnungshof außerdem für erforderlich, die systembedingten Nachteile des Trägerwechsels beim Übertritt aus dem Rechtskreis der Arbeitsförderung nach dem SGB III zu entschärfen. Dazu sind die Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit in der späten Phase des Bezugs von Arbeitslosengeld zu verstärken und die Zusammenarbeit zwischen Grundsicherungsstellen und Agenturen für Arbeit zu verbessern.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt im Übrigen, die Qualitätssicherung durch institutionalisierte standardisierte Überprüfungen der Aufgabenerledigung anhand von Stichproben im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht voranzutreiben. Um die Basis für entsprechende Kontrollen zu schaffen, sollten in den Handlungsfeldern „Vermittlungstätigkeit“, „Fallmanagement“ und „Einsatz zentraler arbeitsmarktpolitischer Instrumente“ praxistaugliche Qualitätsstandards geschaffen und mit messbaren Kennziffern hinterlegt werden (Ziff. 2 und 5).

- 0.6 Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Durchführung weiterer Leistungen machen deutlich, dass das Bundesministerium nur bei Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen bundeseinheitliche Regelungen für den Verwaltungsvollzug und die Kontrolle wirksam durchsetzen kann. Die auch notwendige Einflussnahme auf zugelassene kommunale Träger scheidet in weiten Teilen systembedingt aus. Die überwiegende Zahl der zugelassenen kommunalen Träger führt die Grundsicherung für Arbeitsuchende als kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch. Damit übt die Mehrzahl der Länder lediglich Rechtsaufsicht und kann allein die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns, nicht aber seine Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen.

Grundlegende Besserungen der Aufgabenerledigung setzen nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes voraus, dass Aufgaben und Kompetenzen eines Leistungsträgers oder mehrerer Leistungsträger und der Aufsicht führenden Stelle(n) möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft werden. Die jetzigen Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern im Verwaltungsvollzug und bei der Aufsicht erfordern komplizierte fehleranfällige Abstimmungsprozesse und schaffen Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidriges und bundesweit uneinheitliches Verwaltungshandeln (Ziff. 5 und 1).

1 Gegenstand, Anlass und Zielsetzung des Berichts

- 1.1 Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 2005 und 2006 mit Unterstützung der Prüfungsämter des Bundes Berlin, Hannover, Köln, München und Stuttgart eine Vielzahl von Schwerpunktprüfungen im Bereich der zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch – SGB II – durchgeführt.¹ Dabei hatte er erhebliche Mängel bei der Organisation, Aufsicht und Finanzierung sowie bei den Aktivitäten der Grundsicherungsstellen zur Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger und beim Einsatz aktivierender arbeitsmarktpolitischer Instrumente festgestellt. Er hatte dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages am 19. Mai 2006 nach § 88 Abs. 2 BHO und in seinen Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung für das Jahr 2006 berichtet und eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen gemacht.

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 20. Juli 2006, BGBl I, S. 1706, das SGB II in zahlreichen Punkten weiterentwickelt. Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Ausschuss) hat die Bundesregierung zudem am 2. Februar 2007 gebeten, sicherzustellen, dass die Grundsicherungsstellen die Initiativen zur Eingliederung in Arbeit verbessern. Sie sollen spätestens innerhalb von acht Wochen nach der Beantragung von Leistungen ein erstes Gespräch mit den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Zusammenhang mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II führen. Arbeitsgelegenheiten dürfen nur gefördert werden, wenn sie zusätzlich sind, keine reguläre Beschäftigung verdrängen und den Wettbewerb nicht verzerren. Der Ausschuss hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) außerdem gebeten, die ihm übertragene Rechts- und Fachaufsicht zur Sicherung der rechtmäßigen, bundeseinheitlichen und wirt-

¹ Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Agenturen für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kommunen. Die Stellen, die die Leistungen vor Ort erbringen (Grundsicherungsstellen), sind unterschiedlich organisiert. Im Regelfall haben die beiden Leistungsträger zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben so genannte Arbeitsgemeinschaften (§ 44b SGB II) errichtet. In rund 20 Landkreisen, in denen eine Arbeitsgemeinschaft nicht zustande kam oder zwischenzeitlich wieder gekündigt wurde, nehmen Agenturen für Arbeit und Kommunen die Aufgaben getrennt wahr. Hierneben hat der Gesetzgeber 69 kommunalen Trägern über eine Experimentierklausel (§ 6a SGB II) gestattet, die Aufgaben der Grundsicherung ganzheitlich zu erledigen (so genannte zugelassene kommunale Träger).

schaftlichen Aufgabenerledigung umfassend auszuüben. Auf die Bundesländer solle hingewirkt werden, eine einheitliche gesetzmäßige Rechtsanwendung sicherzustellen.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) haben außerdem zahlreiche konkrete Maßnahmen zur Optimierung des Verwaltungsvollzugs und zur Stabilisierung der Personalstrukturen in den Grundsicherungsstellen ergriffen. Um den hohen, einen ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug erschwerenden Anteil an Kräften mit befristetem Arbeitsvertrag in den Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennter Trägerschaft, der zur Jahresmitte 2006 bei knapp 40 % lag, zu verringern, wurde der Stellenansatz im Stellenplan der Bundesagentur im Bereich des SGB II im Jahr 2007 von rund 25 600 um insgesamt 4 000 Stellen erhöht. Die Bundesregierung hat im Haushaltsjahr 2008 weitere 3 000 Stellen ausgebracht, mit denen befristete Arbeitsverhältnisse in Dauerarbeitsverhältnisse umgewandelt werden können. Hiermit verbunden ist die Verpflichtung der Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennter Trägerschaft, ihren Personalbedarf anhand von Organisations- und Stellenplänen und der konkreten Betreuungssituation nachzuweisen.

- 1.2 Der Bundesrechnungshof hat die Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auch im Jahr 2007 durch Prüfungen begleitet. Dabei hat er insbesondere untersucht, welchen Erfolg die bisherigen Schritte zur Verbesserung der Leistungserbringung in den Grundsicherungsstellen haben. Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichen Erkenntnisse aus diesen Prüfungen zusammen und gibt Empfehlungen, die vor allem darauf abzielen, die Aufgabenerledigung vor Ort weiter zu verbessern (Ziff. 2 bis 5 des Berichts).

Sämtliche Hinweise bewegen sich innerhalb der bestehenden rechtlichen Strukturen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Grundlegende Besserungen der Aufgabenerledigung setzen nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes indes voraus, dass Aufgaben und Kompetenzen eines Leistungsträgers oder mehrerer Leistungsträger und der Aufsicht führenden Stelle(n) möglichst eng mit der Finanzierungszuständigkeit verknüpft werden. Die jetzigen Schnittstellen zwischen verschiedenen Trägern im Verwaltungsvollzug und bei der Aufsicht erfordern komplizierte fehleranfällige Abstimmungsprozesse und schaffen Einfallstore für unwirtschaftliches, rechtswidri-

ges und bundesweit uneinheitliches Verwaltungshandeln.² Das Bundesministerium hat sich dieser Einschätzung angeschlossen.³

Die in dem vorliegenden Bericht dargestellten Prüfungserkenntnisse gelten unabhängig davon, in welcher Organisationsform die Leistungen erbracht werden. Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes richten sich daher gleichermaßen an die Bundesagentur und die zugelassenen kommunalen Träger als Leistungsträger sowie an das Bundesministerium und die Länder als Aufsicht übende Stellen.

Das Bundesministerium hatte Gelegenheit, zu dem Bericht Stellung zu nehmen. Die Stellungnahme wurde berücksichtigt.

2 Vermittlungstätigkeit und Fallmanagement

- 2.1** Um ihrem arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Auftrag zu genügen, müssen Grundsicherungsstellen, zügig nachdem ein erwerbsfähiger Hilfebedürftiger Leistungen beantragt hat, Schritte zu seiner (Wieder-) Eingliederung in Arbeit einleiten. Dazu sollen persönliche Ansprechpartner in enger Abstimmung mit den Kunden individuelle, auf seine Stärken und Schwächen zugeschnittene Integrationspläne entwickeln und umsetzen. Notwendige Pflichten der Grundsicherungsstelle (z.B. bestimmte Integrationshilfen bereitzustellen oder zu finanzieren) und der Hilfebedürftigen (z.B. Bewerbungen in bestimmten Umfang nachzuweisen oder Teilnahme an bestimmten, eine Eingliederung vorbereitenden sozial-integrativen Maßnahmen) sollen schriftlich in einer für sechs Monate geschlossenen Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden.

Fachliche Mindeststandards, die zwischen Bundesministerium, Bundesagentur und kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt wurden, geben den Arbeitsgemeinschaf-

² Der Bundesrechnungshof nimmt insoweit Bezug auf das Gutachten des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragtem für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung über die Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen von Bund und Ländern, Oktober 2007, S. 90.

³ Das Bundesministerium führt in seiner Stellungnahme vom 7. April 2008 (Az.: Zb1-04530/229) zum Entwurf dieses Berichts aus, dass die Experimentierklausel einen „strukturellen Mangel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verursacht“. Abhilfe könne nur geschaffen werden, „wenn die Aufsichtsrechte mit der Finanzierungsträgerverantwortung in Übereinstimmung gebracht und so die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, Mängeln der Aufgabenwahrnehmung effektiv zu begegnen“.

ten und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen auf, innerhalb von drei Wochen nach Antragstellung (bei Personen unter 25 Jahren innerhalb einer Woche) eine Erstberatung mit Profiling durchzuführen und innerhalb von acht Wochen (bei Personen unter 25 Jahren innerhalb von drei Wochen) eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen.

Die Begründung zum SGB II sieht neben der klassischen Vermittlungstätigkeit ein so genanntes Fallmanagement vor.⁴ Dahinter verbirgt sich eine Intensivbetreuung für arbeitsmarktferne erwerbsfähige Hilfebedürftige. Diese Personen kommen für eine unmittelbare Integration in Arbeit noch nicht in Betracht, da zunächst schwerwiegende Vermittlungshemmnisse – vor allem durch sozial-integrative Leistungen, wie Drogen- oder Schuldnerberatung – abgebaut werden müssen. Der Gesetzgeber hat offen gelassen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang ein Fallmanagement anzuwenden ist.

2.2 Nach den aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich die Qualität der Vermittlungstätigkeit und des Fallmanagements gegenüber früheren Prüfungen nicht grundlegend verbessert. Sie überzeugt auch im dritten Jahr nach Inkrafttreten des SGB II nicht.

- Die Grundsicherungsstellen ließen in den geprüften Fällen seit Leistungsbeginn durchschnittlich mehr als neun Wochen verstreichen, bis sie mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein qualifiziertes Erstgespräch führten. In fast jedem siebten geprüften Fall hatte noch keine Erstberatung stattgefunden, obwohl die betroffenen Hilfebedürftigen im Durchschnitt seit rund neun Monaten Leistungen der Grundsicherung erhielten.
- Arbeitsgemeinschaften hatten in jedem dritten, zugelassene kommunale Träger sogar in jedem zweiten geprüften Fall bei der Ermittlung von Stärken und Schwächen wesentliche Merkmale der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen außer Acht gelassen. Sie konnten deshalb notwendige Integrationshilfen nicht zuverlässig auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Kunden ausrichten. Für zugelassene kommunale Träger wirkte sich nachteilig aus, dass ihnen bei Hilfebedürftigen, die im Vorfeld Arbeitslosengeld bezogen hatten, wesentliche vermittlungsrelevante Informationen der Agenturen für Arbeit, vor allem deren letzte Bera-

⁴ Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 44.

tungsvermerke sowie zurückliegende Stärken- und Schwächenanalysen und Eingliederungsvereinbarungen, fehlten.

- Die geprüften Grundsicherungsstellen hatten in mehr als jedem dritten Fall versäumt, mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Eingliederungsvereinbarungen zu schließen. Damit fehlten verbindliche Absprachen über eine Integrationsstrategie. Lagen Eingliederungsvereinbarungen vor, hatten die Grundsicherungsstellen durchschnittlich 16 Wochen bis zu deren Abschluss benötigt. Bei einem Drittel dieser Eingliederungsvereinbarungen fehlten ein ausreichendes Profiling und eine auf den Einzelfall zugeschnittene Eingliederungsstrategie.
- Die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hatten in drei von zehn geprüften Fällen bei Arbeitsgemeinschaften und in mehr als der Hälfte der geprüften Fälle bei zugelassenen kommunalen Trägern weder einen Vorschlag für eine Arbeitsstelle noch für eine Arbeitsgelegenheit erhalten. Sie bezogen seit durchschnittlich 8,3 Monaten Leistungen der Grundsicherung.
- Die in den geprüften Fällen festgestellte Kontaktdichte ließ es nicht zu, den Integrationsprozess ausreichend zu steuern. So hatten die geprüften Grundsicherungsstellen mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die seit sechs bis neun Monaten bzw. mehr als 12 Monaten Leistungen der Grundsicherung bezogen, durchschnittlich nur 2,5 bzw. 3,2 Beratungsgespräche geführt.
- Einzelne Grundsicherungsstellen hatten aus Kostengründen auf die Einrichtung eines Fallmanagements verzichtet. Sie hielten es für wirtschaftlicher, sich um integrationsnahe Kunden zu kümmern. Grundsicherungsstellen, die ein Fallmanagement vorhielten, definierten hierfür unterschiedliche Zugangsvoraussetzungen. Nur einzelne Stellen hatten präzise personenbezogene Merkmale (z.B. familiäre Probleme, Schulden mit existenzieller Bedeutung oder Suchtprobleme) bestimmt. Viele Stellen stellten das Fallmanagement ungeachtet eines messbaren Integrationsfortschritts nach Ablauf bestimmter im Vorfeld festgelegter Zeiträume ein, ohne hierfür Gründe zu dokumentieren.

2.3 Bei vielen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die im Vorfeld Arbeitslosengeld nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) bezogen hatten, kam eine unzureichende Betreuung durch Agenturen für Arbeit während der Übertrittsphase hinzu:

- So hatten die Agenturen für Arbeit in einem Drittel der geprüften Fälle mit den Betroffenen in den letzten drei Monaten des Arbeitslosengeldbezugs keine Beratungsgespräche mehr geführt. Der zeitliche Abstand zwischen dem letzten Beratungsgespräch bei der Agentur für Arbeit und dem qualifizierten Erstgespräch bei der Grundsicherungsstelle betrug in den geprüften Fällen durchschnittlich 139 Tage.
- Rund zwei Drittel der in die Prüfung einbezogenen Arbeitslosen erhielten in den letzten drei Monaten des Arbeitslosengeldbezugs von der Agentur für Arbeit keine Vermittlungsvorschläge mehr. Häufig kam es zu nicht nachvollziehbaren „Brüchen“ in der Integrationsstrategie von Agentur für Arbeit und Grundsicherungsstelle.
- Nur vereinzelt hatten die Agenturen für Arbeit in den geprüften Fällen rechtzeitig vor Auslaufen des Arbeitslosengeldbezugs über die gegenüber dem Arbeitsförderungsrecht verschärfte Leistungsphilosophie des SGB II informiert.

2.4 Nach Überzeugung des Bundesrechnungshofes lassen sich die vielfältigen gravierenden Mängel der Vermittlungstätigkeit und des Fallmanagements - anders als in den Jahren 2005 und 2006 - nicht mehr vorrangig mit einer ungenügenden Personalausstattung der Grundsicherungsstellen begründen. Die unzureichenden Betreuungsleistungen der Grundsicherungsstellen sind vor allem die Folge einer häufig noch nicht ganzheitlich angelegten und fachlich nicht überzeugenden Integrationsarbeit. Der Bundesrechnungshof hält es daher für unverzichtbar, die zwingenden Inhalte und Phasen der Eingliederungstätigkeit sowie die Voraussetzungen für die Aufnahme und die Beendigung des Fallmanagements präzise und verbindlich zu beschreiben. Durch eine wirksame Fachaufsicht vor Ort muss zudem sichergestellt werden, dass diese Vorgaben konsequent umgesetzt werden. Dazu eignen sich standardisierte Überprüfungen einzelner, anhand von Stichproben ermittelter Bewerberangebote und der darin dokumentierten Vermittlungsaktivitäten durch Fachvorgesetzte. Die Ergebnisse sind mit den betroffenen Mitarbeitern umfassend auszuwerten.

Um die systembedingten Nachteile des Trägerwechsels beim Übertritt vom SGB III- in den SGB II-Rechtskreis zu entschärfen, müssen auch die Agenturen für Arbeit ihre Vermittlungsbemühungen in der späten Phase des Arbeitslosengeldbezugs deutlich verstärken. Außerdem sollten die Grundsicherungsstellen mit den Agenturen für Arbeit zusammenarbeiten und Informationen austauschen, damit sie an eine gegebenenfalls zielführende Vermittlungsstrategie im SGB III-Rechtskreis anknüpfen bzw. fehlerhafte Integrationsansätze künftig vermeiden können. Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesagentur, zugelassenen kommunalen Trägern die zurückliegenden Beratungsgespräche, Standortbestimmungen und Eingliederungsvereinbarungen zugänglich zu machen.

Solange der Status der Erwerbsfähigkeit als leistungsbegründendes Merkmal für das Arbeitslosengeld II bejaht wird, verstößt ein fehlendes Fallmanagement oder ein vorzeitiger Abbruch des Fallmanagements nach Auffassung des Bundesrechnungshofes gegen wesentliche Ziele der Grundsicherung. Das Bundesministerium sollte deshalb in Abstimmung mit der Bundesagentur und den kommunalen Spitzenverbänden einvernehmlich und für alle Grundsicherungsstellen verbindlich definieren, unter welchen Voraussetzungen Leistungen des Fallmanagements Hilfebedürftigen anzubieten und gegebenenfalls wieder einzustellen sind.

- 2.5 Das Bundesministerium räumt in seiner Stellungnahme ein, dass die Vermittlungstätigkeit im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende und an der Schnittstelle zum SGB III kontinuierlich und nachhaltig verbessert werden muss. Dazu sollen die fachlichen Mindeststandards weiterentwickelt werden. Die Bundesagentur werde zudem im Laufe des Jahres 2008 so genannte Integrationsstrategien in ausgewählten Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen pilotieren. Sie sollen für alle Handlungsfelder (z.B. Verbesserung der Mobilität, Unterstützung der beruflichen Weiterbildung oder soziale Integration) die jeweils zweckmäßigen Beratungs- und Förderleistungen, die Eigenaktivitäten der Kunden sowie die erforderliche Kontaktdichte beschreiben. Die Auswahl und die Entscheidung über die jeweilige Leistung würden technisch unterstützt. Über eine bundesweite Einführung der Handlungsstrategien werde nach Abschluss der Pilotphase entschieden. Das Bundesministerium lehnt zentrale Bestimmungen für den Zugang zum Fallmanagement und für seine Beendigung ab. Sie würden die Gestaltungsfreiheit der örtlichen Stellen unzulässig beschneiden. Eine Beendigung des

Fallmanagements sei in gewissen Fällen, etwa bei endgültiger Verweigerung des Hilfebedürftigen, nicht vermeidbar. Die Vermittlungstätigkeit käme auch dann nicht zum „Erliegen“, da die „normale“ Vermittlung fortgesetzt werde.

Zur Stärkung der Fachaufsicht habe die Bundesagentur den Arbeitsgemeinschaften im Jahr 2007 ein so genanntes internes Kontrollsystem als Arbeitshilfe zur Verfügung gestellt. Darin werde aufgezeigt, wie die Geschäftsprozesse durch automatisierte, in die Arbeitsabläufe integrierte, begleitende sowie nachträgliche Kontrollen überwacht werden könnten. Im Rahmen von Fachdialogen mit den Regionaldirektionen würden die Anwendung und Umsetzung des internen Kontrollsystems nachgehalten.

Das Bundesministerium stimmt der Bundesrechnungshof auch darin zu, dass die Vermittlungsbemühungen der Agenturen für Arbeit in Fällen, in denen ein Übertritt in den Rechtskreis der Grundsicherung für Arbeitsuchende abzusehen ist, verstärkt werden müssen. Die Bundesagentur habe dazu ihre Vorgaben zur Kontaktdichte während des Arbeitslosengeldbezugs verschärft. Eine neuartige Zielsteuerung für die Arbeitsförderung solle verstärkt Anreize setzen, um einen Übertritt doch noch abzuwenden. Ein neues, derzeit noch in der Entwicklung befindliches Verfahren solle zudem einen möglichst nahtlosen und planvollen Übergang in die Betreuung durch die Grundsicherungsstellen ermöglichen.

2.6 Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes lassen sich die gravierenden Mängel bei der Vermittlungstätigkeit und beim Fallmanagement nicht durch bloße „Angebote“ an die Grundsicherungsstellen und unverbindliche Arbeitshilfen beseitigen. Der Bundesrechnungshof weiß aus Prüfungen, dass derartige Hinweise vielerorts nicht oder nur in Teilen beachtet werden. Die bisherigen gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Nachbesserungen machen vielmehr deutlich, dass es unverzichtbar ist,

- den Grundsicherungsstellen bindende Weisungen zu erteilen und
- deren Einhaltung im Rahmen der Fachaufsicht systematisch zu überprüfen.

Das Bundesministerium sollte daher für Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen anordnen, dass die Mindeststandards und Integrationsstrategien obligatorisch von den Vermittlungsfachkräften anzuwenden sind und dies mittels eines institutionalisierten Prüfungssystems konsequent zu überwachen ist. Die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵ stärkt das Bundesministerium und die Bundesagentur in ihrer Anordnungsbefugnis gegenüber Arbeitsgemeinschaften. Die Agenturen für Arbeit besitzen – ebenso wie kommunale Träger – in ihrem Zuständigkeitsbereich die Eigenschaft eines Auftraggebers in einem gesetzlichen Auftragsverhältnis. Der Auftraggeber darf den Beauftragten an seine Auffassung binden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet im Übrigen die Ankündigung der Bundesagentur, die Vermittlungsaktivitäten der Agenturen für Arbeit in der Übertrittsphase zu verbessern. Es bleibt indes abzuwarten, mit welchem Verfahren die Bundesagentur einen nahtlosen Übergang vom SGB III in das SGB II sicherstellen und wie ein neues Zielsystem für das Arbeitsförderungsrecht zu besseren Vermittlungsbemühungen beitragen kann. Das Bundesministerium sollte seine Vorstellungen alsbald konkretisieren.

Mit Blick auf die weitreichenden Konsequenzen, die sich aus der Teilnahme am Fallmanagement oder seiner Beendigung ergeben, kann nicht davon abgesehen werden, die dafür notwendigen Voraussetzungen verbindlich und bundeseinheitlich festzulegen. Das Fallmanagement entscheidet bei dem in Rede stehenden Kundenkreis über die Chance zur Teilhabe am Erwerbsleben. Den Hinweis des Bundesministeriums, dass die klassischen Vermittlungsbemühungen nach vergeblichem Fallmanagement „wiederaufleben“ würden, hält der Bundesrechnungshof nicht für zielführend. Wenn bei einem arbeitsmarktfernen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bereits das Fallmanagement erfolglos bleibt, wird auch „normale“ Vermittlungstätigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern.

Die an das Bundesministerium und die Bundesagentur gerichteten Empfehlungen, die fachlichen Mindeststandards weiterzuentwickeln und die Integrationsstrategien

⁵ Bundesverfassungsgericht, 2 BvR 2433/04 vom 20. Dezember 2007, Absatz-Nr. 190.

sowie das interne Kontrollsystem nach fachlicher Ausreifung für bindend zu erklären, bleiben bei zugelassenen kommunalen Trägern systembedingt ohne Wirkung. Das Bundesministerium hat keine Möglichkeit, ihnen fachliche Weisungen zu erteilen.

3 Arbeitsgelegenheiten

- 3.1 Grundsicherungsstellen sollen für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, Arbeitsgelegenheiten schaffen (§ 16 Abs. 3 SGB II). Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (so genannte Mehraufwandsentschädigungsvariante, häufig auch als Ein-Euro- oder Zusatzjob bezeichnet) sind das am stärksten genutzte Eingliederungsinstrument. Allein Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen setzten hierfür **im Jahr 2007 mehr als eine Milliarde Euro** ihrer Eingliederungsmittel ein. In welcher Höhe zugelassene kommunale Träger Mittel bereitstellten, konnte das Bundesministerium nicht verlässlich beziffern.

Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung können geschaffen werden, wenn die zu verrichtenden Tätigkeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse stehen. Dies ist der Fall, wenn das Ergebnis der Arbeit – wenigstens überwiegend – **der Allgemeinheit dient** und wenn die Arbeit ohne die Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden wäre. Zudem dürfen sich die geförderten Tätigkeiten am Markt **nicht wettbewerbsverzerrend** auswirken.

- 3.2 **Nach den aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat sich auch der rechtskonforme, zielgerichtete und wirtschaftliche Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente nicht grundlegend verbessert.** Die weit überwiegende Zahl der geprüften Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung war zu beanstanden.

- **Bei zwei Drittel der geprüften Maßnahmen war mindestens eine Fördervoraussetzung nicht erfüllt.** So waren die Tätigkeiten in acht von zehn beanstandeten Maßnahmen nicht zusätzlich. Meist betrafen sie **reguläre Aufgaben eines öffentlichen Trägers** (z.B. Reinigungsarbeiten in öffentlichen Verkehrsmitteln und Gebäuden oder leichte Bürotätigkeiten in Verwaltungen) und sollte normale Arbeitskräfte einsparen oder einen haushaltsbedingten Personalmangel aus-

gleichen. Die Hälfte der geprüften Tätigkeiten stand nicht im öffentlichen Interesse, weil ihr Nutzen nur einem stark eingeschränkten Personenkreis zugänglich war (z.B. den Mitgliedern eines Segelvereins, bei dem eine Arbeitsgelegenheit zur Instandhaltung von Bootsmaterial und zur Vorbereitung von Regatten gefördert wurde).

- Die Grundsicherungsstellen gewährten weit überwiegend neben der Mehraufwandsentschädigung für die Hilfebedürftigen so genannte Maßnahmekostenpauschalen für Maßnahmeträger. In sechs von zehn Fällen zahlten sie als monatliche Pauschale mindestens 200 Euro je Teilnehmer, obwohl oftmals keine nennenswerten Aufwendungen des Trägers erkennbar waren. So leistete eine Grundsicherungsstelle der städtischen Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft eine monatliche Trägerpauschale von 360 Euro je Teilnehmer für die „notwendige“ Anleitung bei der Reinigung von öffentlichen Gehwegen und Parkflächen. Sehr häufig lag der Maßnahmekostenpauschale eine lückenhafte Kostenkalkulation des Trägers zugrunde, in der nur einzelne Kostenpositionen beziffert waren.
- Die Arbeitsgelegenheiten blieben aus Sicht des Bundesrechnungshofes für drei von vier Hilfebedürftigen weitgehend wirkungslos, da keine messbaren Integrationsfortschritte erkennbar waren. Oft nahmen die Hilfebedürftigen nach Beendigung der Arbeitsgelegenheit an weiteren gleichartigen Maßnahmen – häufig beim selben Träger – teil. Eine grundlegende Verbesserung der Integrationsaussichten konnte daraus nicht abgeleitet werden.
- Zu kritisieren war auch die Betreuung der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten durch die Grundsicherungsstellen. In sechs von zehn geprüften Fällen fanden während der Dauer der Arbeitsgelegenheit keine Beratungsgespräche mit dem Hilfebedürftigen statt. Den Grundsicherungsstellen war häufig – insbesondere bei teilnehmerstarken Maßnahmen – nicht bekannt, welche konkreten Tätigkeiten ein Hilfebedürftiger ausübte.

3.3 Die Grundsicherungsstellen haben die Fördervoraussetzungen zu prüfen. Um eine förderfähige Maßnahme von regulären Aufgaben des Maßnahmeträgers abgrenzen und bei einer Überschneidung versagen zu können, müssen präzise Tätigkeitsbeschreibungen beigebracht und überprüft werden. Die Grundsicherungsstellen können

sich hierbei nicht allein auf die im Antrag befindliche Erklärung des Maßnahmeträgers verlassen, dass die Arbeiten zusätzlich seien und im öffentlichen Interesse stünden. Maßnahmekostenpauschalen können einem Träger nur unter Berücksichtigung des konkret zu erwartenden Aufwands und nach Vorlage aussagekräftiger Kostenkalkulationen gewährt werden. Mögliche Einsparungen und voraussichtliche Einnahmen des Trägers (z.B. aus Eintrittsgeldern und Drittmitteln) sind anzurechnen.

Mit Blick auf die finanzielle Bedeutung der Arbeitsgelegenheiten und die erheblichen Risiken, die sich aus unzulässigen Eingriffen in reguläre Beschäftigung für den Arbeitsmarkt ergeben, sind auch hier regelmäßige Kontrollen der Aufgabenerledigung der Grundsicherungsstellen erforderlich. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes eignen sich institutionalisierte Untersuchungs-Routinen dazu, typische wiederkehrende Fehler in der Antragsbearbeitung – vor allem bei Prüfung der Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“, „öffentliches Interesse“ und „keine wettbewerbsverzerrende Wirkung“ – zu identifizieren. Die Erkenntnisse der Überprüfungen sollten mit den Mitarbeitern systematisch ausgewertet werden.

Um tatsächliche Vermittlungsfortschritte eines erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu erzielen, müssen die Grundsicherungsstellen Arbeitsgelegenheiten künftig zielgerichtet einsetzen und Tätigkeitsinhalte auf die konkreten Hemmnisse eines Hilfebedürftigen abstimmen. Dies setzt zwingend voraus, dass Maßnahmeinhalte hinreichend bekannt und präzise beschrieben sind. Zum Vermittlungsauftrag der Grundsicherungsstelle gehört zudem, während der Maßnahme Beratungsgespräche mit dem Hilfebedürftigen zu führen und den Maßnahmeverlauf sowie die Zielerreichung zu überwachen. Dies gilt bei Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten, die als arbeitsmarktfrem einzustufen sind, in besonderer Weise. Der Bundesrechnungshof hält es außerdem für erforderlich, die Teilnehmersauswahl und die Betreuung während der Maßnahme in die oben beschriebenen standardisierten Überprüfungen der Vermittlungsaktivitäten einzubeziehen (Ziff. 2.5).

- 3.4 Das Bundesministerium stimmt unseren Empfehlungen im Wesentlichen zu. Eine bedeutsame Ursache für die Mängel sieht es in einem Konflikt der Entscheider auf örtlicher Ebene zwischen der Wahl einer passgenauen Förderleistung und den Interessen der anbietenden kommunalen und freien Träger an der Durchführung bestimmter Maßnahmen. Die Zentrale der Bundesagentur habe zwischenzeitlich die

Arbeitshilfen in enger Abstimmung mit dem Bundesministerium überarbeitet. Zugleich habe das Bundesministerium verbindliche fachliche Weisungen zur Rechtsauslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe erteilt, die während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes noch keine Wirkung zeigen hätten zeigen können.

3.5 Der Bundesrechnungshof hält die überarbeitete Arbeitshilfen und die fachlichen Weisungen nur für einen ersten Schritt, um bei Durchführung von Arbeitsgelegenheiten ein ordnungsgemäßes, wirksames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln sicherzustellen. Mit Blick auf die

- vom Bundesministerium dargelegten Interessenkonflikte bei der Bescheidung von Maßnahmeanträgen,
- hohe Komplexität der zugrundeliegenden Vorschriften und
- weitreichenden „Verdrängungs“-Risiken der Arbeitsgelegenheiten

erachtet der Bundesrechnungshof zwingend vorgeschriebene Prüfungsroutinen zu den zentralen Fördervoraussetzungen und zur Qualität der Vermittlungsaktivitäten bezogen auf die Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten für unumgänglich. Das Bundesministerium sollte insoweit für Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen verbindliche Festlegungen treffen.

4 Weitere Leistungen nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II

4.1 Grundsicherungsstellen können zur beruflichen Eingliederung von Hilfebedürftigen kraft der Verweisungsvorschrift in das Arbeitsförderungsrecht des Dritten Buches Sozialgesetzbuch weitgehend dieselben arbeitsmarktpolitischen Instrumente nutzen wie Agenturen für Arbeit bei Beziehen von Arbeitslosengeld (§ 16 Abs. 1 SGB II). Darüber hinaus können sie „weitere Leistungen“ (so genannte freie Eingliederungsleistungen) zur Integration in das Erwerbsleben gewähren (§ 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II). Der Gesetzgeber wollte dadurch die Möglichkeit für neuartige Förderansätze schaffen, die inhaltlich über die gesetzlichen Regelinstrumente hinausgehen.⁶

Weitere Leistungen gewinnen in der Praxis zunehmend an Bedeutung. Allein Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen wand-

⁶ Bundestags-Drucksache 15/1516, S. 54.

ten im Jahre 2007 rund 600 Mio. Euro dafür auf (in 2006 noch 450 Mio. Euro). In welcher Höhe zugelassene kommunale Träger im Jahr 2007 Mittel für weitere Leistungen einsetzten, vermochte das Bundesministerium nicht verlässlich einzuschätzen.

4.2 Die Mehrzahl der geprüften Grundsicherungsstellen gewährte auch weitere Leistungen, die keine innovativen Förderansätze enthielten, sondern lediglich die Voraussetzungen oder den Förderumfang arbeitsmarktpolitischer Regelinstrumente des Arbeitsförderungsrechts in unzulässiger Weise abwandelten. Sie handelten nicht nur rechtswidrig, sondern schufen dadurch zugleich Einfallstore für unwirtschaftliches Verhalten:

- Verschiedene Grundsicherungsstellen gewährten Arbeitgebern, die einen Hilfebedürftigen einstellten, befristete Lohnkostenzuschüsse, ohne eine Nachbeschäftigungszeit festzulegen. Damit umgingen sie zwingende Bestimmungen des SGB III. So konnten die Zuschüsse bei unberechtigten Entlassungen in dieser Zeit nicht zurückgefordert werden. Dies ermöglichte Mitnahmen und Drehtüreffekte.
- Grundsicherungsstellen förderten über freie Eingliederungsleistungen die Berufsausbildung Jugendlicher in außerbetrieblichen Einrichtungen. Während die Agenturen für Arbeit im Rechtskreis des SGB III im Vorfeld mindestens sechsmonatige berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen vorschalten müssen, hatten die Grundsicherungsstellen die Jugendlichen häufig ohne Vorbereitung oder nach – kürzeren – Trainingsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten einer außerbetrieblichen Ausbildung zugewiesen. Dadurch stellten sie weder sicher, dass nur Jugendliche teilnahmen, die für eine Ausbildung tatsächlich geeignet waren, noch dass die kostenintensiven Maßnahmen auf benachteiligte Jugendliche beschränkt blieben.⁷ In beiden Fällen setzten die Grundsicherungsstellen Mittel nicht zielgerichtet ein.

Nach Ablauf des ersten Ausbildungsjahres hatten die Stellen nur selten versucht, die außerbetriebliche Ausbildung in eine betriebliche zu überführen und dadurch Ausgaben einzusparen.

- Statt Hilfebedürftigen mit Qualifizierungslücken – wie im Arbeitsförderungsrecht gesetzlich vorgeschrieben – für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen

7

Vgl. Regierungsentwurf des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes, S. 195 f.

fachlich eingegrenzte Bildungsgutscheine auszustellen und ihnen eine selbstständige und freie Auswahl der Maßnahme zu überlassen, wiesen Grundsicherungsstellen häufig Teilnehmer bestimmten Maßnahmen verbindlich zu. Dadurch versäumten sie, die Eigenverantwortung der Hilfebedürftigen zu stärken, obwohl dies ein zentrales Ziel der Grundsicherung ist.

4.3 Freie Eingliederungsleistungen sollen ein flexibles Experimentierfeld für innovative Hilfeleistungen bieten, etwa für neue, von den Grundsicherungsstellen eigenverantwortlich entwickelte und auf die konkrete Arbeitsmarktlage und die spezifischen Bedürfnisse der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zugeschnittene Instrumente der aktiven Integrationsförderung. Mit dem Verweis des SGB II in das SGB III ist es nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht vereinbar, wenn durch weitere Leistungen lediglich die Voraussetzungen oder der Umfang der gesetzlichen Regulierungsinstrumente modifiziert werden. Die Grundsicherungsstellen werden die Fördervoraussetzungen im Interesse einer rechtmäßigen, wirksamen und wirtschaftlichen Leistungserbringung künftig zu beachten haben. Bezogen auf die angeführten Beispiele werden sie sicherstellen müssen, dass

- bei Lohnkostenzuschüssen an Arbeitgeber Nachbeschäftigungspflichten für die Zeit nach der Förderung gesetzt und überwacht werden,
- zur Auswahl geeigneter benachteiligter Teilnehmer an außerbetrieblichen Berufsausbildungen im Vorfeld mindestens sechsmonatige berufsvorbereitende Maßnahmen vorgeschaltet werden,
- nach Ablauf eines Jahres geprüft wird, ob eine geförderte außerbetriebliche in eine nicht geförderte betriebliche Ausbildung zu überführen ist und
- die Eigenverantwortung der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen gestärkt wird.

4.4 Während das Bundesministerium und die Bundesagentur unsere Rechtsauffassung uneingeschränkt teilen und die Arbeitsgemeinschaften entsprechend angewiesen haben, sehen die Bundesländer darin eine Beschränkung der freien Eingliederungsleistungen.⁸ Sie begründen dies damit, dass zugelassene kommunale Träger grundsätzlich nach freiem Ermessen über erforderliche Maßnahmen entscheiden und da-

⁸ Positionspapier der Bundesländer zur Anwendung des § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II vom 22. November 2007, erarbeitet und verabschiedet auf der Grundlage eines Beschlusses der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales der Länder anlässlich der 84. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 15. und 16. November 2007.

bei gesetzliche Regelinstrumente abwandeln dürften.

Das Bundesministerium hat die Rechtslage allen Trägern der Grundsicherung wiederholt schriftlich dargelegt.⁹ Mit Bericht vom 21. Januar 2008 hat es den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages informiert.¹⁰ Das Bundesministerium hat zudem den zugelassenen kommunalen Trägern im Februar 2008 angekündigt, vorgeleistete Bundesmittel für rechtswidrig erbrachte freie Eingliederungsleistungen konsequent von zugelassenen kommunalen Trägern zurückzufordern und dies gegebenenfalls gerichtlich durchzusetzen.

- 4.5** Die Argumente der Länder überzeugen nicht. Schon um den Trägerwettbewerb während der Experimentierphase nicht zu beeinträchtigen, unterliegen zugelassene kommunale Träger bei der Auswahl ihrer Eingliederungsleistungen den gleichen rechtlichen Rahmenbedingungen wie Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, dass das Bundesministerium bei Rechtsverstoßen der zugelassenen kommunalen Träger so verfährt, wie es angekündigt hat.

5 Zusammenfassung und abschließende Würdigung

Die bei der Vermittlungstätigkeit, dem Fallmanagement und bei Durchführung von Eingliederungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II festgestellten – in vielen Bereichen gravierenden – Mängel zeigen eine häufig noch nicht ganzheitlich angelegte und fachlich nicht überzeugende Integrationsarbeit auf. Dies gilt für zugelassene kommunale Träger, Arbeitsgemeinschaften und getrennte Trägermodelle in gleicher Weise.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass das Bundesministerium und die Bundesagentur ihre Aufsichts- und Trägerverantwortung dazu nutzen, die

⁹ Das Land Niedersachsen hat die rechtliche Klarstellung in einem Schreiben an das Bundesministerium als „unzulässige Einmischung in die Kompetenzen“ entschieden zurückgewiesen und darum gebeten, von derartigen Schritten künftig Abstand zu nehmen (Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit vom 12. März 2008, Az.: 101 – 200094/5.00).

¹⁰ Ausschuss für Arbeit und Soziales - Ausschussdrucksache 16 (1), S. 894.

Dienstleistungsqualität mittels eines Qualitätsmanagements grundlegend zu verbessern. Dazu müssen sie die Inhalte und Phasen der Eingliederungstätigkeit, die Kriterien für die Aufnahme und Beendigung des Fallmanagements sowie die zentralen Fördervoraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten und weiteren Leistungen präzise beschreiben. Grundsicherungsstellen müssen an diese Vorgaben fachlich gebunden werden. Es genügt nicht länger, bloße Unterstützungsangebote in Form unverbindlicher Arbeitshilfen zu unterbreiten und deren Beachtung in das dezentrale Ermessen der Grundsicherungsstellen zu legen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt zudem, die Qualitätssicherung durch institutionalisierte, standardisierte Überprüfungen der Aufgabenerledigung anhand von Stichproben im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht weiter voranzutreiben. Um die Basis für entsprechende Kontrollen zu schaffen, sollten in den Handlungsfeldern Vermittlungstätigkeit, Fallmanagement und zentrale arbeitsmarktpolitische Instrumente praxistaugliche Qualitätsstandards geschaffen und mit messbaren Kennziffern hinterlegt werden.

Die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Durchführung weiterer Leistungen machen deutlich, dass das Bundesministerium nur bei Arbeitsgemeinschaften und Agenturen für Arbeit in getrennten Trägermodellen bundeseinheitliche Regelungen für den rechtmäßigen, wirtschaftlichen und bundesweit einheitlichen Verwaltungsvollzug und seine Kontrolle wirksam durchsetzen kann. Die auch notwendige Einflussnahme auf zugelassene kommunale Träger scheidet in weiten Teilen systembedingt aus. Die überwiegende Zahl der zugelassenen kommunalen Träger führt die Grundsicherung für Arbeitsuchende als kommunale Aufgabe im eigenen Wirkungskreis durch. Damit übt die Mehrzahl der Länder lediglich Rechtsaufsicht und kann allein die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns, nicht aber seine Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit überprüfen. Zum anderen führen unterschiedliche Auffassungen zwischen Bund und Ländern – wie etwa zu den Voraussetzungen und Förderhöchstgrenzen bei weiteren Leistungen – dazu, dass die (Rechts-) Aufsicht uneinheitlich wahrgenommen wird.