



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

zur Ordnungsmäßigkeit des Fallabschlusses nach Ende des Leistungsbezuges

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

Gz.: VI 3 (VI 6) - 2016 - 0525

Bonn, den 25. Juli 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Ziel der Prüfung	10
1.3	Rechts- und Weisungslage	10
1.4	Inhalt und Ablauf der Prüfung	11
1.5	Vorbemerkungen zur Rechts- und Fachaufsicht	12
1.5.1	Stellungnahme des Bundesministeriums zu seiner Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen	12
1.5.2	Abschließende Bewertung	13
2	Jobcenter verfolgten Überzahlungen häufig nicht und ließen Rückforderungen verfristen	14
2.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	14
2.2	Vorläufige Würdigung	18
2.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	18
2.4	Abschließende Bewertung	19
3	Jobcenter bearbeiteten offene Vorgänge häufig nicht oder unvollständig in ALLEGRO und ERP	20
3.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	20
3.2	Vorläufige Würdigung	22
3.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	22
3.4	Abschließende Bewertung	23
4	Jobcenter bewahren ausgelaufene Fälle unterschiedlich auf (Organisation der Archivierung)	24
4.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	24
4.2	Vorläufige Würdigung	27
4.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	28

4.4	Abschließende Bewertung	28
5	Jobcenter entwickelten eigene Datenbanken	29
5.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	29
5.2	Vorläufige Würdigung	31
5.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	31
5.4	Abschließende Bewertung	32
6	Abschlussverfügungen	32
6.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	32
6.2	Vorläufige Würdigung	35
6.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	37
6.4	Abschließende Bewertung	38
7	Ungenügender Informationsaustausch zwischen Leistungs- und Vermittlungsbereich	38
7.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	38
7.2	Vorläufige Würdigung	39
7.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	39
7.4	Abschließende Bewertung	39
8	Fachaufsicht prüft überwiegend nicht	40
8.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	40
8.2	Vorläufige Würdigung	41
8.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	41
8.4	Abschließende Bewertung	42
9	Fehlende oder unvollständige VerBIS-Profile	42
9.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	42
9.2	Vorläufige Würdigung	43
9.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	44
9.4	Abschließende Bewertung	44

10	Eingang neuer Vorgänge nach Archivierung	45
10.1	Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt	45
10.2	Vorläufige Würdigung	45
10.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	46
10.4	Abschließende Bewertung	46
11	Elektronische Akte (eAkte)	46
11.1	Ausgangslage	46
11.2	Vorläufige Würdigung	47
11.3	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur	47
11.4	Abschließende Bewertung	48

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat bei drei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung die Ordnungsmäßigkeit des Fallabschlusses nach Beendigung des Leistungsbezuges geprüft.

Unter Berücksichtigung der eingegangenen Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministeriums) sowie der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) schließt er das Prüfungsverfahren mit folgenden wesentlichen Ergebnissen ab:

- 0.1 In mehr als einem Drittel der untersuchten 112 Bedarfsgemeinschaften waren die Vorgänge aus leistungsrechtlicher Sicht noch nicht abschließend bearbeitet; in einem Fünftel waren Vermögensschäden eingetreten. Das Bundesministerium teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass die unterbliebene Bearbeitung offener Rückforderungsansprüche nicht hinnehmbar sei. Die Bundesagentur will ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für einen ordnungsgemäßen Fallabschluss sensibilisieren. Die IT-Fachanwendung ALLEGRO, soll so weiterentwickelt werden, dass sie Jobcenter künftig zu einem ordnungsgemäßen Fallabschluss anhält. Der Bundesrechnungshof hält die eingeleiteten Maßnahmen für erforderlich und angemessen. (Nummer 2)
- 0.2 Die Bundesagentur teilt die Feststellung des Bundesrechnungshofes, dass durch fehlende Bearbeitung von Überzahlungen und Rückforderungen nach beendeten Fällen Vermögensschäden in beträchtlichem Umfang entstanden sind. Nach ihrer Einschätzung sei jedoch zu berücksichtigen, dass aufgrund fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten die Forderungen erfahrungsgemäß nur teilweise eingetrieben werden könnten. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das Bundesministerium Rückforderungen, auch bei Fällen mit beendetem Leistungsbezug, künftig konsequenter und effizienter geltend macht. (Nummer 2)
- 0.3 Die IT-Fachanwendung ALLEGRO wies in einem Fünftel der Fälle offene und unbearbeitete Überzahlungen aus. Häufig fehlte eine Annahmeanordnung in der Fachanwendung ERP. Die Bundesagentur sieht Optimierungsbedarf im technischen Verfahren von Rückforderungen und An-

nahmeanordnungen in ihren IT-Fachanwendungen. In einer neuen Programmversion ab Juli 2018 sollen Teilautomatisierungen den Prozess vereinfachen. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes sollten die Beschäftigten in den Jobcentern zudem dauerhaft und kontinuierlich zu diesem Thema geschult werden. (Nummer 3)

- 0.4 Die Jobcenter bewahrten die Akten nach Ende des Leistungsbezuges nicht immer sachgerecht auf. Die Bundesagentur versichert, dass die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen mit Einführung der eAkte Leistungsakten künftig gerichtsverwertbar und revisionssicher aufbewahren würden. Der Bundesrechnungshof sieht es als sachgerecht an, dass die Bundesagentur bis dahin Empfehlungen für die Aufbewahrung entstandener Papierakten in der Übergangszeit erarbeiten und veröffentlichen möchte. (Nummer 4)
- 0.5 Zur Unterstützung der Aufbewahrung haben die Jobcenter eigene Datenbanken entwickelt oder eingekauft. Der Bundesrechnungshof empfahl der Bundesagentur, ihre Fachanwendung ALLEGRO um eine geeignete Funktion zur Aktenhaltung zu erweitern. Nach Auskunft des Bundesministeriums erübrigt sich die Entwicklung eigener Datenbanken zur Archivierung von Leistungsakten mit der Einführung der eAkte. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes werden die Jobcenter ihre Datenbanken noch bis zur vollständigen Aussonderung der Papierakten betreiben. (Nummer 5)
- 0.6 In 62 % der geprüften Fälle fehlte eine Abschlussverfügung in den Leistungsakten. Die Bundesagentur hat den Jobcentern nach der Prüfung eine neue und überarbeitete Abschlussverfügung zur Verfügung gestellt und die Verwendung empfohlen. Für den Fallabschluss mit der Abschlussverfügung ist das Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass ein ordnungsgemäßer Fallabschluss von den Jobcentern verbindlich zu regeln ist. (Nummer 6)
- 0.7 In 24 % der Fälle war ein Informationsaustausch über das Ende des Leistungsbezuges zwischen dem Leistungsbereich und der Vermittlung nicht dokumentiert. Die Bundesagentur hat den gegenseitigen Infor-

mationsaustausch in die neue Abschlussverfügung aufgenommen. Zudem würden die Fachkräfte mittlerweile durch die Fachanwendung ALLEGRO aufgefordert, beteiligte Stellen über den Fallabschluss zu informieren. (Nummer 7)

- 0.8 Kein Jobcenter hat die bereits „archivierten“ Akten in ein Kontrollsystem integriert und im Rahmen der Fachaufsicht geprüft. Die Bundesagentur hält die Fachaufsicht über archivierte Fälle für unzureichend. Der Bundesrechnungshof sieht es als zielführend an, dass die Bundesagentur prüfen will, inwieweit zentral bereitgestellte Unterstützungen zur Fachaufsicht ergänzt oder ausgebaut werden müssen. (Nummer 8)
- 0.9 Kundendatensätze waren in der IT-Fachanwendung VerBIS nicht in allen Fällen enthalten. In weiteren Fällen enthielten Kundendatensätze nur rudimentäre Inhalte. Die Bundesagentur führe dies noch auf die in der Vergangenheit zu kurzen Archivierungsfristen der Datensätze zurück. Bereits im Dezember 2015 sei die Archivierungsfrist von Kundendaten mit beendetem Leistungsbezug von 13 auf 25 Monate verlängert worden. Er hält die zudem angekündigte Einbeziehung der VerBIS-Profile in die „verlaufsbezogene Kundenbetrachtung“ für sachgerecht. (Nummer 9)
- 0.10 Auch nach abschließender Bearbeitung können zu einem Fall neue Vorgänge eingehen, wie Überschneidungsmitteilungen des Datenabgleichs. Auch diese Vorgänge müssen aufgegriffen und bearbeitet werden. Das Bundesministerium und die Bundesagentur halten es für selbstverständlich, dass neue Vorgänge nach Fallabschluss zu bearbeiten sind. Der Bundesrechnungshof hält Regelungen der Jobcenter zur Bearbeitung neuer Vorgänge nach Fallabschluss für erforderlich. (Nummer 10)
- 0.11 Bei der sukzessiven Umstellung auf die eAkte müssen die Jobcenter sicherstellen, dass ausgelaufene Fälle auffallen und abschließend bearbeitet werden. Die Bundesagentur geht davon aus, dass die eAkte im Rechtskreis SGB II zu deutlichen Verbesserungen und Vereinfachungen führen wird. Der Bundesrechnungshof wird sowohl die Unterstützung

von Fallabschlüssen durch das Fachverfahren ALLEGRO als auch die Aufbewahrung und Bearbeitung beendeter Fälle in der eAkte bei künftigen Prüfungen weiterverfolgen. (Nummer 11)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Rund 4,236 Millionen Abgänge von Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB II wurden nach der Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit im Jahr 2015 registriert. In allen Fällen, in denen die Hilfebedürftigkeit beendet wird und keine SGB II-Leistungen mehr gezahlt werden, müssen die Jobcenter die Fälle abschließend bearbeiten. Dies gehört zu einem ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln.

Den Leistungsakten kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Das Grundgesetz bindet die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht. Um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nachvollziehen zu können, muss ein Verwaltungsvorgang jederzeit aus elektronischen oder in Papierform geführten Akten nachvollziehbar sein. Die Leistungsakten in den Jobcentern dienen sowohl als Grundlage der Fallbearbeitung und Entscheidung der Sachbearbeitung, als auch der internen wie externen Überprüfung getroffener Entscheidungen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass Akten die Verantwortlichkeiten für das Verwaltungshandeln dokumentieren (z. B. für die Prüfung eines Haftungsschadens).

Aus der Leistungsakte soll sich der vollständige Sachverhalt, der dem Leistungsfall und der getroffenen Entscheidung zu Grunde liegt, ergeben. Die Akte ist nicht nur eine Sammlung der für die Leistungsgewährung erforderlichen Daten und Fakten, sondern eine umfassende und lückenlose, den Zeitraum der Leistungsgewährung im logischen (historischen) Ablauf begleitende Dokumentation. Der Grundsatz ordnungsgemäßer Aktenführung beruht auf dem Rechtsstaatsprinzip nach Artikel 20 Absatz 3 GG. Nur eine geordnete Aktenführung ermöglicht einen rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzug sowie eine Rechtskontrolle durch Gerichte und Aufsichtsbehörden.

Eine ordnungsgemäße Aktenführung umfasst die Pflicht der Behörde zur objektiven Dokumentation des wesentlichen sachbezogenen Geschehensablaufs. Die öffentliche Verwaltung ist verpflichtet,

- Akten zu führen (Gebot der Aktenmäßigkeit),
- alle wesentlichen Verfahrenshandlungen vollständig und nachvollziehbar abzubilden (Gebot der Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit) und

- diese wahrheitsgemäß aktenkundig zu machen (Gebot der wahrheitsgemäßen Aktenführung).¹

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 1 Absatz 1 i. V. m. Artikel 2 Absatz 1 GG) muss beachtet werden.²

Die systematische Aktenbildung und die vollständige Zuordnung aller Dokumente zu den Akten sollen eine wirtschaftliche und sachgerechte Erfüllung von Fachaufgaben sowie eine ordnungsgemäße Langzeitarchivierung ermöglichen. Nach Abschluss der Bearbeitung und bis zum Ablauf der Aufbewahrungsfrist werden die Akten durch die Jobcenter verantwortlich aufbewahrt.

Bei unseren örtlichen Erhebungen haben wir die Aufbewahrung papierbasierter Daten in den Jobcentern untersucht. Eine ggf. anschließende Aufbewahrung des Schriftguts (Langzeitarchivierung) durch die Archive außerhalb der Jobcenter war nicht Prüfungsgegenstand.

1.2 Ziel der Prüfung

Mit der Prüfung wollten wir feststellen, ob den Jobcentern beendete Fälle auffallen und ob und wie sie die Fälle nach Ende des Leistungsbezuges bearbeiten.

Hierbei wollten wir auch untersuchen, ob Akten bereits „archiviert“ wurden, obwohl z. B. noch offene Forderungen unbearbeitet waren und daraus ggf. Vermögensschäden resultieren. Des Weiteren wollten wir klären, ob die Jobcenter einen Überblick haben, wo sich ihre nicht laufenden Fälle befinden, wie sie diese aufbewahren und ob sie einen jederzeitigen Zugang gewährleisten.

1.3 Rechts- und Weisungslage

Die Bundesagentur hat „Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte und verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II“ erstellt.³ Während unserer Prüfung überarbeitete sie diese Unterlagen. Die

¹ Vgl. Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2015: Positionspapier zum Thema Aktenführung; Internetseiten der Rechnungshöfe, zum Beispiel www.rechnungshof.saarland.de, Rubrik „Publikationen.“

² Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Arbeitshilfe SGB II Leistung, Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte, Stand: 5. September 2016, Seite 5.

³ Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte & verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II, Stand: März 2013, abgelaufen am 19. September 2016.

verbindlichen Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II veröffentlichte die Bundesagentur am 20. September 2016 als Weisung⁴.

Die Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte veröffentlichte sie separat in Form einer Arbeitshilfe.

1.4 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Ordnungsmäßigkeit des Fallabschlusses nach Ende des Leistungsbezuges.

Örtliche Erhebungen führten wir im 3. Quartal 2016 bei drei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung durch. Wir wählten aus jedem Jobcenter Leistungsfälle aus folgenden Zeiträumen:

Leistungsbezug letztmalig im

Juni 2015

November 2015

März 2016.⁵

Wir untersuchten 210 Einzelfälle. Bei den örtlichen Erhebungen stellten wir fest, dass unsere (aufgrund der Auswertung der Bundesagentur getroffene) Auswahl auch Fälle enthielt, bei denen die Jobcenter nie Leistungen gezahlt hatten. Diese Fälle berücksichtigen wir bei unseren folgenden Feststellungen nicht, sondern konzentrieren uns auf die 194 Fälle⁶, in denen die Jobcenter tatsächlich Leistungen ausgezahlt hatten. Alle Jobcenter erhielten vorab eine Liste mit unserer Fallauswahl, um die Leistungsakten zu Beginn der örtlichen Erhebungen vorzulegen. Kein Jobcenter war in der Lage, alle geforderten Akten beizubringen. Einige Akten wurden nachgeliefert, andere fehlten bis zum Ende der örtlichen Erhebungen.

⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201609005 vom 20. September 2016, Verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II.

⁵ Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit erstellte uns eine Auswertung.

⁶ 112 Bedarfsgemeinschaften (112 x erwerbsfähige Hilfebedürftige, 20 x Partner, 9 x Jugendliche unter 25 Jahren, 53 x minderjährige, unverheiratete Kinder = 194 Fälle).

In dieser Prüfung nutzten wir folgende IT-Fachanwendungen:

ALLEGRO⁷, A2LL⁸, BALimente⁹ (Unterhalt), DALG II¹⁰ (Datenabgleich), ERP¹¹, Falke¹² und VerBIS¹³.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium am 12. September 2017 mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur.

Das Bundesministerium hat die Bundesagentur aufgefordert, unsere Feststellungen den gemeinsamen Einrichtungen zunächst in einer sogenannten Sofortinformation bekannt zu geben. Die Bundesagentur hat diese Anregung unverzüglich aufgegriffen und mit der Information 201711018 vom 21. November 2017 veröffentlicht.

Mit der Sofortinformation informierte die Bundesagentur die gemeinsamen Einrichtungen, dass nach Auffassung des Bundesrechnungshofes durch mangelhafte Bearbeitung gravierende Vermögensschäden entstehen. Deshalb stellte die Bundesagentur den gemeinsamen Einrichtungen ein neues Muster für die Abschlussverfügung zur Unterstützung des Fallabschlusses zur Verfügung.

Wir schließen das Prüfungsverfahren aufgrund der Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, ab.

1.5 Vorbemerkungen zur Rechts- und Fachaufsicht

1.5.1 Stellungnahme des Bundesministeriums zu seiner Rechts- und Fachaufsicht gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen

Der Bundesrechnungshof beanstandete gegenüber dem Bundesministerium und der Bundesagentur die Ordnungsmäßigkeit des Fallabschlusses nach Ende des Leistungsbezuges bei gemeinsamen Einrichtungen. Das Bundesministerium führt in seiner Stellungnahme zu verschiedenen Beanstandungspunkten aus, dass Verwaltungsabläufe und Organisation der gemeinsamen Einrichtun-

⁷ ALLEGRO = ALgII LEistungsverfahren GRundsicherung Online.

⁸ A2LL = Arbeitslosengeld II – Leistungen zum Lebensunterhalt.

⁹ BALimente = Datenbank der Bundesagentur für Arbeit zur Erfassung von Unterhaltsfällen (BA für Bundesagentur für Arbeit und Alimente wegen Unterhalt).

¹⁰ DALG II = Datenabgleich nach § 52 SGB II.

¹¹ ERP = Einheitliches Ressourcen Planungssystem.

¹² Falke = Fachverfahren für Rechtsbehelfe, Ordnungswidrigkeiten und Strafverfahren.

¹³ VerBIS = Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem.

gen betroffen wären. Damit sei der Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung gegeben. Das Bundesministerium habe in diesen Fällen nur eine Rechtsaufsicht im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde. Die Zuständigkeit für die Organisation der Aufgabenwahrnehmung läge bei den jeweiligen Trägerversammlungen vor Ort.

1.5.2 Abschließende Bewertung

Die Entscheidungen der Trägerversammlung über den Verwaltungsablauf und die Organisation der gemeinsamen Einrichtung können sich erheblich auf die Weisungsbereiche der Träger auswirken. Umgekehrt beeinflussen die Träger mit fachlichen Hinweisen die Anforderungen an den Verwaltungsablauf und die Organisation der gemeinsamen Einrichtung. Als Grundregel für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen gilt, dass die Träger alle fachlichen Entscheidungen steuern können, die das Ergebnis der von ihnen verantworteten Leistungen betreffen. Indem sie der gemeinsamen Einrichtung die Entscheidungsinhalte vorgeben, beeinflussen sie damit zwar auch das „Ob“ organisatorischer Maßnahmen. Die Ausgestaltung der Prozesse, also die Entscheidung, auf welchem Weg die fachlichen Vorgaben erreicht werden, obliegt aber ausschließlich der Trägerversammlung und dem Geschäftsführer.¹⁴

Die Art und Weise, wie Akten archiviert werden (Nummer 4), die technische Unterstützung der Aktenhaltung (Nummer 5), die Aktenführung zu der die verpflichtende Einführung von Abschlussverfügungen zählt (teilweise Nummer 6) und die Organisation des Informationsaustausches (Nummer 7) fallen unter die Rubrik der Verwaltungsabläufe und inneren Organisation der gemeinsamen Einrichtung. Die mangelnde Prüfung durch die Fachaufsicht (Nummer 8) lässt sich unter die Ausgestaltung interner Kontrollsysteme fassen. In den o.g. Fällen handelt es sich damit um den Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung nach § 44 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 SGB II.

Das Bundesministerium hat folglich nur die Rechtsaufsicht inne. Die Bundesagentur kann keine Weisungen erteilen, jedoch fachliche Vorgaben machen, um das „Ob“ einer organisatorischen Maßnahme zu beeinflussen.

Der Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung ist nach unserer Ansicht allerdings zumindest bei den nachfolgend genannten Fällen eingeschränkt, in

¹⁴ Vgl. Knapp in: Schlegel/Voelzke, jurisPK-SGB II, 4. Aufl. 2015, § 44b, Rn. 45.

denen die Bearbeitungsqualität und nicht der Verwaltungsablauf oder die Organisation berührt ist:

- Die Beschäftigten erkannten das Ende des Leistungsbezugs nicht oder bearbeiteten den Fall nicht abschließend (Nummer 2).
- Die Jobcenter bearbeiteten eine große Zahl offener Vorgänge nicht, bevor diese archiviert wurden (teilweise Nummer 4).
- Abschlussverfügungen wurden erstellt, obwohl die Vorgänge noch offen waren (teilweise Nummer 6).
- Abschlussverfügungen enthielten Fehler, weil zum Beispiel Angaben zu Forderungen falsch erfasst waren (teilweise Nummer 6).
- Jobcenter verwendeten zur Verfügung gestellte Abschlussverfügungen nicht (teilweise Nummer 6).
- Die Jobcenter bearbeiteten neue Vorgänge, zum Beispiel Überschneidungsmitteilungen infolge Datenabgleichs, nach Fallabschluss bzw. Archivierung, teilweise nicht (Nummer 10).

Wir sehen in diesen Fällen die Verantwortung der Träger für die recht- und zweckmäßige Leistungserbringung nach § 44b Absatz 3 Satz 1 SGB II gegeben, so dass die Bundesagentur ein Weisungsrecht gegenüber der gemeinsamen Einrichtung und das Bundesministerium die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesagentur innehaben.

2 Jobcenter verfolgten Überzahlungen häufig nicht und ließen Rückforderungen verfristen

2.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Die Geldleistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende werden aus Steuermitteln finanziert.¹⁵ Der Bund trägt nach § 46 Absatz 1 Satz 1 SGB II die Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.¹⁶ Bei der Bewirtschaftung von Bundesmitteln sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 BHO). Haben Leistungsberechtigte zu Unrecht SGB II Leistungen erhalten bzw. wurde ein Verwaltungsakt aufgehoben, zu-

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Merkblatt Arbeitslosengeld II / Sozialgeld; Grundsicherung für Arbeitsuchende, Stand: Januar 2017, Seite 11.

¹⁶ Der Vollständigkeit halber: Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

rückgenommen oder widerrufen, müssen die Jobcenter die Rückzahlung zu viel geleisteter Beträge prüfen.¹⁷ Hierbei ist auch über die Rückforderung von Beiträgen zur Sozialversicherung zu entscheiden. Sofern die Voraussetzungen für eine Rückforderung bestehen, müssen die Jobcenter zu viel gewährte Leistungen von den Leistungsberechtigten zurückfordern. Dabei müssen sie Fristen beachten und vor Erlass eines Aufhebungs- und Erstattungsbescheides die Leistungsberechtigten anhören.¹⁸

Ein ordnungsgemäßer Fallabschluss nach Ende des Leistungsbezuges setzt folglich voraus, dass das Jobcenter den Fall auch hinsichtlich eingetretener Überzahlungen überprüft und Rückforderungen bearbeitet hat.

In den Jobcentern erkannten die Beschäftigten in der Leistungsgewährung überwiegend, aber nicht immer das Ende eines Leistungsbezuges (124 von 194 Fällen).

In 45 von 124 Fällen (36 %), in denen sie das Ende des Leistungsbezuges erkannten, bearbeiteten die Beschäftigten eingetretene Überzahlungen (z. B. der Regelleistung) oder offene Forderungen (z. B. aus einer Darlehensgewährung) nicht.

Beispiel:

1. Jobcenter A:

Die Bedarfsgemeinschaft bezog in der Zeit vom 1. Dezember 2014 bis zum 30. November 2015 Arbeitslosengeld II vom Jobcenter A. Das Jobcenter erkannte das Ende des Leistungsbezuges nicht. Zum 1. Juni 2015 war die Bedarfsgemeinschaft in den Zuständigkeitsbereich eines zugelassenen kommunalen Trägers verzogen. Trotz Ablehnungsbescheid der Leistungen ab dem 1. Juni 2015 erhielt die Bedarfsgemeinschaft vom 01. Juni bis 30. November 2015 weiterhin Leistungen vom Jobcenter A, obwohl sie schon verzogen war. Sowohl von der Leistungsberechtigten selbst als auch vom zugelassenen kommunalen Träger erhielt das Jobcenter A Mitteilungen zur ungerechtfertigten Leistungsüberweisung ab Juni 2015. Im Januar 2016 meldete sich die Leistungsberechtigte zuletzt im Jobcenter A, da der frühere Vermieter die Mietkaution zurückgeben wollte. Auch hierauf erfolgte keine Reaktion.

Die Leistungsakte war bereits mit "Ruhe" gekennzeichnet und damit schon in der im Jobcenter A sogenannten „ruhenden Aktenhaltung“.

Ab Juni 2015 gewährte das Jobcenter A der Bedarfsgemeinschaft die gesamte Leistung zu Unrecht. Die Überzahlung ist aus ALLEGRO nicht ersichtlich. Auch in ERP wurde die Forderung (von über 5.000 Euro für die gesamte Bedarfsgemeinschaft) nicht ins Soll gestellt.

In anderen Fällen begannen die Jobcenter mit der Bearbeitung der Rückforderungen erst nach über einem Jahr, nachdem sie Kenntnis von Tatsachen er-

¹⁷ Vgl. hierzu §§ 44ff. SGB X.

¹⁸ Vgl. § 24 SGB X.

langt hatten, die eine Rücknahme der Bescheide rechtfertigten. Die Forderungen waren in diesen Fällen bereits verfristet.¹⁹

Beispiele:

2. Jobcenter Z:

Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte bezog in der Zeit vom 1. Mai bis zum 30. Juni 2015 Arbeitslosengeld II. Er teilte am 2. Juni 2015 die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung mit. Dem Jobcenter wurde am 14. Juli 2015 die Gehaltsabrechnung für Mai 2015 eingereicht. Nach über einem Jahr stellte das Jobcenter die Überzahlung fest und nahm mit Schreiben vom 29. Juli 2016 die Anhörung hinsichtlich der beabsichtigten Rückforderung vor. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (August 2016) lagen noch keine aktuellen Erkenntnisse vor.

3. Jobcenter Q:

Der erwerbsfähige Leistungsberechtigte bezog in der Zeit vom 1. Oktober 2013 bis zum 30. November 2015 Arbeitslosengeld II. Im Juni 2015 nahm er eine Erwerbstätigkeit auf. Da die Partnerin auch erwerbstätig war, hatte die Bedarfsgemeinschaft nur noch einen geringen Restanspruch. Die Lohnabrechnungen für Juli 2015 wurden dem Jobcenter am 3. September 2015 eingereicht. Danach war das Einkommen des Leistungsberechtigten ca. 330 Euro höher als das in ALLEGRO angerechnete Einkommen. Über ein Jahr später forderte das Jobcenter mit Schreiben vom 20. September 2016 weitere Lohnabrechnungen von dem Leistungsberechtigten (und anderen Familienmitgliedern) an. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatte das Jobcenter noch keine überzahlten Leistungen zurückgefordert. Das Jobcenter zahlte Leistungen bis zum Ende des Bewilligungszeitraums (30. November 2015).

Wir stellten in mehr als einem Drittel²⁰ der untersuchten 112 Bedarfsgemeinschaften (denen 194 Personen angehörten) fest, dass die Vorgänge aus leistungsrechtlicher Sicht noch nicht abschließend bearbeitet waren; in einem Fünftel²¹ waren Vermögensschäden eingetreten, da die Jahresfrist ebenfalls bereits verstrichen war.

Bei den örtlichen Erhebungen konnten wir nicht für alle Vorgänge eine Spitzabrechnung der festgestellten Überzahlungen vornehmen, weil beispielsweise Einkommensnachweise in den Akten fehlten. Jedoch konnten wir für 15 Bedarfsgemeinschaften die ungefähre²² Höhe der Überzahlung berechnen. Für diese Fälle ergibt die überschlägige Rechnung einen Vermögensschaden/offene Forderungen von mehr als 20 000 Euro; dies entspricht im Durchschnitt einer Schadenssumme von 1 333 Euro je Bedarfsgemeinschaft.

¹⁹ Vgl. § 45 Absatz 4 Satz 2 SGB X.

²⁰ 37 %

²¹ 21,4 %

²² Eine Berechnung der Rückforderungen aus der Überzahlung von KV- und PV-Beiträgen war uns nicht möglich.

Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über unsere Feststellungen bei den in die Prüfung einbezogenen Jobcentern.

	Anzahl Bedarfsge- mein- schaften	Davon offene Vorgänge		Akten mit Vermögensscha- den	
		Anzahl	%	Anzahl	%
Jobcenter Z	40	18	45 %	9	22,5 %
Jobcenter Q	30	11	36 %	7	23,3 %
Jobcenter A	42	13	31 %	8	19,0 %
Summen / Ø	112	42	37 %	24	21,4 %

Quelle: Eigene Berechnung Bundesrechnungshof

Würde man die in den drei Jobcentern festgestellte Fehlerquote von rund einem Fünftel bundesweit hochrechnen, wäre der Vermögensschaden erheblich.

Hochrechnung

Anzahl der Bedarfsgemeinschaften, die zwischen dem 1. Januar 2005 bis zum 31. Dezember 2014 den Leistungsbezug beendet haben		2 784 539
Geringste festgestellte Fehlerquote (Jobcenter A)	X	19 %
Anzahl der vermuteten Vermögensschäden	=	529 062
Durchschnittliche Schadenssumme	X	1 333 Euro
Ergebnis	=	705 239 646 Euro

Quelle: Eigene Berechnung Bundesrechnungshof

Im Januar 2005 bezogen 6 118 899 Personen Leistungen nach dem SGB II. Dies entspricht 3 328 688 Bedarfsgemeinschaften (Anfangsbestand). Im Dezember 2014 bezogen 6 041 123 Personen Leistungen nach dem SGB II. Dies entspricht 3 280 549 Bedarfsgemeinschaften (Endbestand).²³ Von dem Anfangsbestand waren 5 118 899 Personen oder rund 2 784 539 Bedarfsgemeinschaften²⁴ am 31. Dezember 2014 aus dem Leistungsbezug ausgeschieden (Abgänge oder Unterbrechungen des Leistungsbezuges).²⁵ Die Anzahl der bis zum 31. Dezember 2014 beendeten Leistungsfälle multiplizierten wir mit der geringsten Fehlerquote des Jobcenters A von 19 %. Die Anzahl der vermuteten Vermögensschäden multiplizierten wir mit der in unserer Prüfung ermittel-

²³ Vgl. Grundsicherung in Zahlen; Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende; aktuelle Eckwerte der Grundsicherung für Arbeitsuchende; Kreise und kreisfreie Städte – Zeitreihe; März 2016.

²⁴ Berechnung nach dem Verhältnis von Personen im Leistungsbezug zu Bedarfsgemeinschaften im Monat Dezember 2014.

²⁵ Vgl. Arbeitsmarkt kompakt Analysen, Daten, Fakten; 2017 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Seite 63.

ten durchschnittlichen Schadenssumme. Das errechnete Ergebnis von 705 Mio. Euro wäre der mögliche Vermögensschaden bis zum 31. Dezember 2014.

2.2 Vorläufige Würdigung

Es ist nicht hinnehmbar, dass bei den in die Prüfung einbezogenen Jobcentern in rund jeder fünften Bedarfsgemeinschaft, die sich nicht mehr in der laufenden Bearbeitung befand, noch offene Rückforderungsansprüche bestanden, die bis zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht geltend gemacht wurden bzw. vielfach sogar bereits verfristet waren. Angesichts drohender hoher Vermögensschäden besteht dringender Handlungsbedarf. Wir sahen das Bundesministerium gefordert, unverzüglich tätig zu werden.

Auch im Hinblick auf die Umstellung auf die elektronische Akte hielten wir es für erforderlich, dass das Bundesministerium ein Verfahren findet, welches sicherstellt, dass Fälle nach dem Ende des Leistungsbezuges abschließend bearbeitet werden.

Wir regten mit Nachdruck an, sowohl die Fachkräfte Leistungsgewährung für den ordnungsgemäßen Fallabschluss zu sensibilisieren als auch die Fachaufsicht zu intensivieren. Zudem hielten wir es für erforderlich, die Einleitung von Haftungsverfahren zu prüfen.

2.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium teilt unsere Auffassung, dass die unterbliebene Bearbeitung offener Rückforderungsansprüche nicht hinnehmbar ist. Die Bundesagentur bestätigt, dass die fehlende Bearbeitung von Überzahlungen und Rückforderungen nach Fallabschluss zu Vermögensschäden in beträchtlichem Umfang führte. Es sei jedoch nicht davon auszugehen, dass bei Vermeidung der Vermögensschäden dem Bundeshaushalt die gesamte in der Prüfungsmitteilung genannte Summe zugeflossen wäre. Aufgrund fehlender finanzieller Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten könnten die Forderungen erfahrungsgemäß nur teilweise eingetrieben werden.

Die drei in die Erhebungen einbezogenen gemeinsamen Einrichtungen hätten in vier von fünf genannten Beispielfällen der Textziffern 2 und 3 Verfahren bei festgestellten Vermögensschäden eingeleitet. In einem der fünf Fälle sei die

Leistung nur vorläufig bewilligt worden und deshalb kein Vermögensschaden eingetreten.

Darüber hinaus teilte die Bundesagentur mit, dass sie den gemeinsamen Einrichtungen umfangreiche Weisungen und Arbeitshilfen zur Verfügung stelle, um den Prozess der Aufhebung und Erstattung sowie der Rückforderung von Überzahlungen rechtssicher und zuverlässig zu gestalten. Ein Bedarf für Ergänzungen bestehe aus Sicht der Bundesagentur zwar nicht. Laut der Stellungnahme des Bundesministeriums arbeite die Bundesagentur aber im Rahmen der Auswertung unserer Prüfungserkenntnisse an einer Weiterentwicklung der IT-Fachanwendung ALLEGRO. Diese halte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem ordnungsgemäßen Fallabschluss an und versetze die Führungskräfte in die Lage, die Bearbeitung strukturiert nachzuhalten. Die Umsetzung sei in der zweiten Jahreshälfte 2018 geplant. Das Bundesministerium befürworte eine zeitnahe Umsetzung der beabsichtigten Verfahrensänderungen in ALLEGRO ausdrücklich.

2.4 Abschließende Bewertung

Wir halten die Sofortinformation der Bundesagentur vom 21. November 2017²⁶, mit der sie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der gemeinsamen Einrichtungen für einen ordnungsgemäßen Fallabschluss sensibilisieren möchten, für einen richtigen Schritt. Selbst wenn aufgrund der finanziellen Leistungsfähigkeit der Leistungsberechtigten offene Forderungen nur teilweise eingetrieben werden können, rechtfertigt dies aus unserer Sicht nicht, dass die Jobcenter Überzahlungen nicht konsequent verfolgen. Den Beispielfall, bei dem noch kein Vermögensschaden eingetreten sein soll, können wir nachträglich nicht mehr bewerten, da die Bundesagentur den Fall nicht benannt hat. Im Übrigen ist zu bedenken, dass dieser Fall ohne unsere örtlichen Erhebungen vermutlich nie aufgefallen wäre, erst recht nicht, wenn das Jobcenter die Akte bereits archiviert hatte.

Die geplante Weiterentwicklung der IT-Fachanwendung ALLEGRO, mit der die Jobcenter künftig bereits durch die IT-Fachanwendung zu einem ordnungsge-

²⁶ Bundesagentur für Arbeit, Fallabschluss nach Ende des Leistungsbezuges: vorläufige BRH-Prüfungsmitteilung und Abschlussverfügung für eine Leistungsakte; Information 01711018 vom 21. November 2017; Geschäftszeichen: FU1 - II - 8702/1075, GR1 - II 3501.2.

mäßen Fallabschluss angehalten werden sollen, halten wir auch angesichts der Höhe der möglichen Vermögensschäden für erforderlich und angemessen.

Damit erklären wir die Textziffer für erledigt.

Wir werden in einer Kontrollprüfung nachhalten, ob die Weiterentwicklung der IT-Fachanwendung ALLEGRO ab der zweiten Jahreshälfte 2018 die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu einem ordnungsgemäßen Fallabschluss anhält und Rückforderungen und Überzahlungen damit effizienter verfolgt werden.

3 Jobcenter bearbeiteten offene Vorgänge häufig nicht oder unvollständig in ALLEGRO und ERP

3.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Überzahlungen entstehen mitunter dann, wenn sich der Leistungsanspruch der Leistungsberechtigten nachträglich mindert. Gründe dafür können zum Beispiel Einkommen aus Erwerbstätigkeit oder der Auszug eines Familienmitgliedes sein. Die Fachkräfte Leistungsgewährung müssen die Änderungen des Leistungsanspruchs in der IT-Fachanwendung ALLEGRO entsprechend erfassen. Daraus resultierende Überzahlungen errechnet ALLEGRO automatisch. Zudem bietet ALLEGRO ein Auskunftssystem, das Überzahlungen in chronologischer Reihenfolge darstellt. Das Auskunftssystem gliedert die Überzahlungen in den Bereich „Leistungen und Zuschüsse zur SV“²⁷ und „Gesetzliche Sozialversicherung“. Im Bereich „Leistungen und Zuschüsse zur SV“ bildet ALLEGRO überzahlte „Regelleistungen“ und „Kosten der Unterkunft“ ab, im Bereich „Gesetzliche Sozialversicherung“ die Überzahlungen zur „Kranken- und Pflegeversicherung“.

Für die Rückforderung der Überzahlung müssen die Jobcenter eine Annahmeanordnung in der Fachanwendung ERP anlegen und damit die Forderung ins Soll stellen. Über die Vorlagenauswahl in ALLEGRO müssen die Beschäftigten eine Anhörung durchführen sowie den Aufhebungs- und Erstattungsbescheid erstellen. Unbearbeitete Überzahlungen kennzeichnet die Fachanwendung ALLEGRO mit dem Status „offen“ und der rechtlichen Entscheidung „unbearbeitet“. Sobald die Jobcenter die Leistungsberechtigten zu einer beabsichtigten Rückforderung anhören, wechselt der Status automatisch von „offen“/„unbearbeitet“ auf „in Anhörung“. Sofern die Überzahlung bearbeitet ist, müssen die

²⁷ SV = Sozialversicherung.

Jobcenter über ein Auswahlfeld den Status „erledigt“ auswählen. Den Geldeingang der überzahlten Leistungen muss der Forderungseinzug der Bundesagentur nachhalten.

Wir prüften, ob die Jobcenter in Fällen mit beendetem Leistungsbezug Überzahlungen in der Fachanwendung ALLEGRO abschließend bearbeiteten und ob sie für die daraus folgenden Rückforderungen Annahmeanordnungen in der Fachanwendung ERP anlegten.

In einem Fünftel²⁸ der Fälle wies das Auskunftssystem offene und unbearbeitete Überzahlungen aus.

Beispiel:

4. Jobcenter A:

Die Leistungsberechtigten erhielten nach einem Wohnungsumzug im Monat Juli 2015 von zwei Jobcentern gleichzeitig Leistungen. Nach dem VerBIS-Vermerk vom 16. Juli 2015 teilte der Leistungsberechtigte mit, dass er trotz des Aufhebungsbescheides Leistungen für Juli 2015 vom Jobcenter A erhalten hatte und belegte dies mit Kontoauszug. Der Sachverhalt sei am 16. Juli 2015 mit dem Jobcenter A geklärt worden. Den doppelten Leistungsbezug erkannte zwar das Jobcenter A und stellte die Höhe der Überzahlung fest. Die überzahlten Regelleistungen und Beiträge zur Sozialversicherung in ALLEGRO bearbeitete es aber nicht. Auch eine Rückforderung der Leistungen erfolgte nicht. Die Akte ist mit „Ruhe“ gekennzeichnet. Die Forderung ist bereits verfristet.

Nicht in allen Fällen, in denen die Jobcenter eine Überzahlung feststellten, legten die Fachkräfte in der Leistungsgewährung eine Annahmeanordnung in der Fachanwendung ERP an. Ein Forderungseinzug durch den Bereich Inkasso der Bundesagentur unterblieb in diesen Fällen.

In anderen Fällen legten die Beschäftigten zwar Annahmeanordnungen an und forderten die Leistungen auch zurück, veränderten den Bearbeitungsstatus aber nicht auf „erledigt“.

Beispiel:

5. Jobcenter Q:

Der Leistungsberechtigte hatte wegen einer Schenkung in den Monaten Mai und Juni 2015 keinen Leistungsanspruch. Da die Leistungen mit Bekanntwerden der Schenkung bereits ausgezahlt waren, wies ALLEGRO Überzahlungen für die beiden Monate aus. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen standen diese noch auf „offen“ und „unbearbeitet“. Nach der Fachanwendung ERP war die Annahmeanordnung bereits abgeschlossen und die Forderung durch den Leistungsberechtigten schon beglichen.

²⁸ In 38 von 194 Fällen.

3.2 Vorläufige Würdigung

Wenn die Jobcenter überzahlte SGB II-Leistungen in ALLEGRO nicht bearbeiten und auch keine Annahmeanordnung in ERP anlegen, droht die Verfristung der Forderungen und es entstehen Vermögensschäden.

Die richtigen Eingaben in ERP sind Voraussetzung dafür, dass der Forderungseinzug (Bereich Inkasso) der Bundesagentur tätig wird. Unterlassen die Jobcenter die notwendigen Arbeitsschritte, kann die Forderung vom Forderungseinzug nicht begetrieben werden.

Ändern die Beschäftigten den Status der Überzahlungen im ALLEGRO-Auskunftssystem von „offen/unbearbeitet“ oder „in Anhörung“ nicht auf „erledigt“, obwohl die Forderung bereits beglichen ist, geht der Überblick zu tatsächlich noch ausstehenden Rückforderungsverfahren verloren. Beantragen die Leistungsberechtigten beispielsweise später erneut Leistungen, müssen die Jobcenter aufwendig prüfen, ob sie die Überzahlungen in ALLEGRO bereits abschließend bearbeitet haben. Außerdem müssen sie den Status der Überzahlung rekonstruieren und aktualisieren, bevor sie die Zahlungen wieder aufnehmen.

Die hohe Fehlerquote beim Bearbeiten von Überzahlungen in der Fachanwendung ALLEGRO und die fehlenden Annahmeanordnungen in der Fachanwendung ERP lassen auf fachliche Defizite der Fachkräfte Leistungsgewährung schließen.

Wir legten dem Bundesministerium nahe, dafür Sorge zu tragen, dass diese Mängel beseitigt werden. Dies hielten wir nicht nur wegen eines Überblicks über den aktuellen Stand in den Fachanwendungen für erforderlich, sondern insbesondere auch, um Vermögensschäden zu vermeiden. Zudem haben wir Schulungen der Beschäftigten zu den Fachanwendungen ALLEGRO und ERP empfohlen, um die Bearbeitungsqualität zu verbessern.

Des Weiteren haben wir angeregt, die Fachaufsicht für diesen Bereich zu sensibilisieren.

3.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium und die Bundesagentur folgen unserer Auffassung, dass die technischen Möglichkeiten in ALLEGRO nach Überzahlungen so zu nutzen sind, dass die Jobcenter Vermögensschäden vermeiden. Die Bundes-

agentur führt die identifizierten Bearbeitungsmängel auf die Fluktuation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, personale Engpässe und Belastungssituationen zurück. Für den Fall, dass Bearbeitungsmängel auf fachliche Defizite von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zurückzuführen seien, verweisen Bundesministerium und Bundesagentur auf umfangreiche Angebote zur Qualifizierung, auch im Bereich der IT-Fachverfahren. Beispielsweise könnten die Beschäftigten der Jobcenter über das Internetportal www.bildungsmarkt-sgb2.de auf ein umfangreiches Bildungsangebot von unterschiedlichen Anbietern deutschlandweit zugreifen. Zudem stelle die Bundesagentur den gemeinsamen Einrichtungen ausreichende Arbeitshilfen zur Verfügung. Das Bundesministerium weist zusätzlich auf hauptamtliche SGB II-Trainerinnen und -Trainer in den Regionaldirektionen hin, die die Steigerung der Qualität der Qualifizierung im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolgten. Für die Qualifizierung neu angesetzter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stünden strukturierte Grundqualifikationen der Bundesagentur zur Verfügung.

Eines der in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter habe als Reaktion auf das Prüfergebnis das Thema „Vermeidung von Überzahlungen“ vor allem in den Einarbeitungsplänen für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hoch priorisiert.

Im technischen Verfahren von Rückforderungen und Annahmeanordnungen in den IT-Fachverfahren sehe die Bundesagentur Optimierungsbedarf. So sollen mit einer neuen Programmversion für die IT-Fachanwendung ALLEGRO ab Juli 2018 Teilautomatisierungen den Prozess vereinfachen. Außerdem seien Aufhebungs- und Erstattungsbescheide sowie die zugehörige Anhörung aus BK-Text in die IT-Fachanwendung ALLEGRO zu überführen.

Zusätzlich sei der ordnungsgemäße Fallabschluss künftig IT-seitig zu unterstützen. Die Bundesagentur werde die IT zügig mit der Umsetzung beauftragen.

3.4 Abschließende Bewertung

Das Bundesministerium und die Bundesagentur führen die identifizierten Bearbeitungsmängel bei Rückforderungen und Annahmeanordnungen in erster Linie auf Verbesserungspotential bei den IT-Fachanwendungen zurück. Den Qualifizierungsbedarf der Beschäftigten hinsichtlich der Bearbeitung von Über-

zahlungen sieht die Bundesagentur zwar auch. Sie erklärt aber ausreichende Qualifizierungsangebote bereits zur Verfügung zu stellen. Die Qualifizierungsangebote, die Arbeitshilfen und die hauptamtlichen SGB II-Trainerinnen und -Trainer konnten die aufgezeigten Mängel hinsichtlich offener und unbearbeiteter Vorgänge in den Fachverfahren ERP und ALLEGRO nicht verhindern. Aus unserer Sicht reicht es daher nicht aus, wenn nur ein Jobcenter unserer Erhebungen als Reaktion auf das Prüfergebnis dem Thema „Vermeidung von Überzahlungen“ in den Einarbeitungsplänen neuer Beschäftigter eine große Bedeutung zumisst. Vielmehr sollten die Beschäftigten dauerhaft und kontinuierlich zu diesem komplexen Thema geschult werden. Wenn die Jobcenter unterschiedliche Prioritäten bei der Qualifizierung von Beschäftigten wählen, besteht die Gefahr, dass dies zu einer abweichenden rechtlichen Behandlung vergleichbarer Sachverhalte führt.

Wir erkennen aber an, dass die Bundesagentur technische Neuerungen aufgrund unserer Prüfungsergebnisse einführt. Ob die verschiedenen Aktivitäten zu einer Verbesserung beitragen, werden wir in einer Kontrollprüfung nachhalten. Wir schließen diesen Punkt ab.

4 Jobcenter bewahren ausgelaufene Fälle unterschiedlich auf (Organisation der Archivierung)

4.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Für die gemeinsamen Einrichtungen gibt es keine Regelungen, wie abgeschlossene Vorgänge aufzubewahren sind. Deshalb liegt es in der Verantwortung jedes einzelnen Jobcenters, entsprechende Festlegungen zur Lagerung der Akten zu treffen.

Die gewählten Verfahren der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter zur Organisation ihrer Akten-Lagerung unterschieden sich erheblich. Die Unterschiede begannen bei der Definition des Begriffs „Archiv“ und setzten sich bei der Form der Lagerung der Akten bis hin zum Einsatz von Beschäftigten und IT-Unterstützung fort.

Das Jobcenter A unterscheidet zwischen Vorgängen, die zur Aussonderung (bzw. Vernichtung) und Vorgängen, die für eine „ruhende Aktenhaltung“ vorgesehen sind. Die Akten zur Aussonderung sind abschließend bearbeitet und darin befindliche Widerspruchs- und Einziehungsverfahren sind abgeschlossen.

Diese Akten prüft das Jobcenter in einem geregelten Verfahren nach einer Checkliste im Vier-Augen-Prinzip und lagert diese, nach den Aussonderungsterminen sortiert, in einem gesonderten Raum im Keller, zu dem die Aktenhalter und Teamleiter Zutritt haben.

Dem steht im Jobcenter A die „ruhende Aktenhaltung“ gegenüber. Hier werden alle Vorgänge verwahrt, in denen (bis auf noch laufende Einziehungsverfahren) keine weiteren Arbeitsschritte zu erledigen sind. Für die Akten in der „ruhenden Aktenhaltung“ verwendet das Jobcenter keine Verfügung bzw. Schlussverfügung und erfasst die dort lagernden Vorgänge nicht in einer Datenbank. Die Vorgänge können im Zwei-Augen-Prinzip der „ruhenden Aktenhaltung“ übergeben werden. Die Akten werden jeweils nach der Bedarfsgemeinschafts-Nummer sortiert abgelegt. Den Akten sind keine Vernichtungsdaten oder Daten zu offenen Forderungen zu entnehmen. In nur wenigen Fällen kennzeichnete das Jobcenter auf den Aktendeckeln die dafür vorgesehenen Felder mit den letzten Zahlungsdaten.

Während der örtlichen Erhebungen haben wir sowohl das „Archiv“, als auch die „ruhende Aktenhaltung“ besichtigt. Während das „Archiv“ mit den ausgesonderten Vorgängen sehr geordnet wirkte, zeigte sich in der „ruhenden Aktenhaltung“, die 224 Meter Aktenregale umfasste, ein anderes Bild: Die Aktenregale waren überfüllt. Teilweise lagerten die Akten in Stapeln vor den für sie vorgesehenen Aktenregalen auf dem Fußboden. Das Wiederauffinden dieser Akten ist erschwert, da die Beschäftigten zuerst die Aktenregale und dann die Aktenstapel nach aufzufindenden Akten durchsuchen müssen.

Im Jobcenter Z sind mit Ende des Leistungsbezuges Abschlussarbeiten in den Leistungsakten vorzunehmen (Rückforderungen, Benachrichtigungen Dritter, Sollstellungen in ERP etc.). Die Akten dürfen die Beschäftigten erst nach Abschluss dieser Arbeiten an das Archiv abgegeben. Offene Forderungen markiert das Jobcenter mit Aufklebern auf den Aktendeckeln. Das Jobcenter Z „archiviert“ die Leistungsakten in seinen Kellerräumen. Die Akten werden jeweils nach der Bedarfsgemeinschafts-Nummer sortiert abgelegt. Die Kellerräume wurden extra für die „Archivierung“ hergerichtet und mit einer Lüftungsanlage versehen. Dort werden sämtliche nicht mehr laufenden Vorgänge aufbewahrt. Für die Archivarbeiten ist eine spezielle Arbeitsgruppe bestehend aus zwei Vollzeitäquivalenten zuständig. Den übrigen Beschäftigten ist der Zutritt dieser

Räumlichkeiten nicht gestattet. Der Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich ist in einer eigenen Amtsverfügung geregelt. Während der örtlichen Erhebungen besichtigten wir das „Archiv“: Es wirkte ordentlich und organisiert. Die Akten sind für die Beschäftigten gut auffindbar.

Im Jobcenter Q sind Leistungsakten spätestens drei Monate nach Ende des Kalendermonats der Leistungseinstellung bzw. nach Abschluss der ordnungsgemäßen Sachbearbeitung an das Archiv abzugeben. Das Jobcenter Q „archiviert“ die Leistungsakten in seinen Kellerräumen. Die Akten werden jedoch nicht nach der Bedarfsgemeinschafts-Nummer sortiert abgelegt. Stattdessen wählte das Jobcenter für die Ablage ein dynamisches System mit einer „Kompaktusanlage“. Das Rollregalsystem hat der Vermieter der vom Jobcenter genutzten Liegenschaft eingebaut und legt die Kosten auf den Mietzins um.

Die dynamische Lagerhaltung soll die Nutzung der Lagerfläche und der Wege optimieren. Ziel dieser Lagerhaltung ist es, die Lagerplätze zufällig zu verteilen und dadurch die Wege so zu optimieren, dass Produkte schnell eingelagert und entnommen werden können. Das Jobcenter versieht jede Akte mit einem Barcode, um die Akte maschinenlesbar zu machen.

Zwingende Voraussetzung zur Nutzung eines dynamischen Systems ist die gleichzeitige Anschaffung eines Warenwirtschaftssystems (Datenbank), in der alle Akten zu erfassen sind. Das Warenwirtschaftssystem analysiert automatisch, welcher Lagerplatz noch frei ist und ordnet die Akte dem freien Platz zu. Nur dem Warenwirtschaftssystem ist bekannt, wo sich welche Akte befindet. Somit ist die Zuverlässigkeit eines solchen Systems, welches vollständig automatisiert arbeitet, von großer Wichtigkeit. Die Datenbank hat das Jobcenter bei einem externen Dienstleister für 5 000 Euro eingekauft. Sie wurde extra für das Jobcenter programmiert. Der externe Dienstleister, mit dem das Jobcenter auch einen Wartungsvertrag abgeschlossen hat, aktualisiert die Datenbank regelmäßig.

Im Archiv-Team arbeiten 1 Teamleiter und 4 Beschäftigte.

Auch dieses „Archiv“ besichtigten wir: Es wirkte sehr aufgeräumt. Das Regalsystem hat Platz für ca. 85 000 Akten und ist mit ca. 65 000 Vorgängen bestückt.

4.2 Vorläufige Würdigung

Aufgrund der mangelnden Vorgaben des Bundesministeriums bzw. der Bundesagentur musste jedes Jobcenter für sich die „Archivierung“ seiner Akten lösen. Unsere Feststellungen zeigten, welche unterschiedlichen Wege die Jobcenter wählten und was dies an Mitarbeiterkapazitäten bindet bzw. an (Folge-) Kosten und Arbeiten bedeutet. Dabei war im Jobcenter A nicht sichergestellt, dass auch der Aufenthaltsort einer Akte jederzeit einfach feststellbar war.

Eine detaillierte, lückenlose und für Prüfinstanzen sowie die mit der Dienst-, Rechts- und Fachaufsicht befassten Dienststellen nutzbare Übersicht über den aktuellen Akten- und Dokumentenbestand lag in keinem in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter vor. Eine derartige „Archivierungspraxis“ implizierte nicht nur erhebliche Dokumentationslücken im System der Jobcenter, sondern erschwerte bzw. verhinderte zudem fundierte und zeitgerechte Auskünfte.

Im Hinblick darauf, dass es im SGB II-Bereich um Zahlungen in Milliardenhöhe geht, darf es nicht vom Zufall abhängen, ob und wie Akten aufbewahrt bzw. wiedergefunden werden können. Während in anderen Bereichen Vorgaben zur „Schriftgutverwaltung“ bzw. Archivierung bestehen, gibt es diese nach unseren Informationen bislang für die Jobcenter nicht.

Wir forderten das Bundesministerium daher auf, kurzfristig geeignete Regelungen zu erarbeiten und Rahmenstandards für die Jobcenter festzulegen, die diese im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit zu beachten haben. Das Bundesministerium sollte im Anschluss prüfen, inwieweit die Jobcenter die Vorgaben auch eingehalten haben.

In jedem Fall ist sicherzustellen, dass alle Akten aufgefunden werden. Dabei ist allerdings auch die Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen.

Wir empfehlen dem Bundesministerium, darauf zu achten, dass Anweisungen und Regelungen zur papiergebundenen und elektronischen Archivierung umsetzbar sind. Die Jobcenter müssen die Anwendung der Vorgaben sicherstellen können.

Wichtig ist auch, dass Begriffe einheitlich definiert werden. Die Begriffsdefinition des Jobcenters A, nur Vorgänge als „Archivakten“ zu betrachten, die zur Aussonderung/Vernichtung vorgesehen sind, ist nicht sachgerecht. Vielmehr

sind alle Vorgänge als „Archivfälle“ zu werten, in denen keine weiteren Arbeitsschritte durch die Fachkräfte der Jobcenter zu erledigen sind.

Zudem muss allen Jobcentern verdeutlicht werden, dass Akten nur „archiviert“ werden dürfen, wenn keine offenen Vorgänge mehr durch die Fachkräfte zu bearbeiten sind. Die örtlichen Erhebungen zeigten jedoch, dass eine große Zahl von Fällen in den Archiven „schlummerte“, ohne dass eine abschließende Bearbeitung erfolgt war.

4.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Die Bundesagentur erklärt, dass eine einheitliche Regelung zur Archivierung von Akten im Rahmen ihres Weisungsrechts im SGB II nicht möglich sei. Die örtlich unterschiedlichen Vorgehensweisen der gE entsprächen dem im § 44c Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 SGB II verankerten Recht der Trägerversammlung, die örtlichen Belange in Aufbau- und Ablauforganisation selbst zu regeln. Mit Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II stünde aber eine einheitliche technische Lösung zur Aufbewahrung von elektronischen Akten zur Verfügung.

Das Bundesministerium schließt sich der Auffassung der Bundesagentur insoweit an, dass die Problematik der uneinheitlichen Archivierung von Leistungsakten in den Jobcentern mit der Einführung der eAkte faktisch für die Zukunft gelöst sei. Es sehe die Aktenführung und Archivierung zwar auch im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung, werde ungeachtet dessen aber die Bundesagentur bitten, für die Aufbewahrung der bis zur Einführung der eAkte entstandenen Papierakten, die nicht in die eAkte überführt würden, Empfehlungen für die gE zu erarbeiten und diese zeitnah zu veröffentlichen.

4.4 Abschließende Bewertung

Wir schließen uns der Auffassung des Bundesministeriums an, wonach die Bundesagentur für die Aufbewahrung der bis zur Einführung der eAkte entstandenen Papierakten, die nicht in die eAkte überführt werden, Empfehlungen für die gE erarbeiten und diese baldigst veröffentlichen sollte.

Angesichts der anstehenden einheitlichen technischen Lösung, mit der die Leistungsakten nach Auffassung der Bundesagentur zukünftig bis zur Aussonderung gerichtsverwertbar und revisionssicher in der eAkte aufbewahrt werden, schließen wir diesen Punkt ab. Wir halten aber an unserer Auffassung fest, dass beim Übergang von der Papierakte zur eAkte besonders auf Forde-

rungen, die zu verjähren drohen, zu achten ist. Diese sind rechtzeitig geltend zu machen.

5 Jobcenter entwickelten eigene Datenbanken

5.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Die Bundesagentur²⁹ stellte im September 2011 fest, dass 1,2 Mrd. Blatt Papier in ruhenden Akten und 1,6 Mrd. Blatt Papier in Akten von Bedarfsgemeinschaften im laufenden Leistungsbezug aufbewahrt werden.³⁰ Durch die Einführung der elektronischen Akte wird sich das Aktenvolumen in den Jobcenter-Archiven vorerst noch vergrößern.

Nach Weisung der Bundesagentur müssen Leistungsakten im Rechtskreis SGB II in der Regel 10 Jahre aufbewahrt werden. Die regelmäßige 10-jährige Aufbewahrungsdauer resultiert aus der Regelung des § 40 Absatz 1 Satz 1 SGB II in Verbindung mit § 45 Absatz 3 Satz 3 SGB X, wonach rechtswidrige begünstigende Verwaltungsakte mit Dauerwirkung unter bestimmten Umständen bis zum Ablauf von zehn Jahren nach ihrer Bekanntgabe zurückgenommen werden können.

Die Vertreter der Jobcenter erklärten, dass die Bundesagentur kein Programm zur technischen Unterstützung der Aktenhaltung zur Verfügung stellt. Die Jobcenter hielten eine Datenbank zur Erfassung der zunehmenden Aktenmenge der „Archivakten“ jedoch für erforderlich und haben daher eigene Datenbanken erstellt, programmieren lassen bzw. eingekauft. Alle in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter setzten technische Verfahren ein, mit denen sie die Verwaltung der „Archivakten“ unterstützten, begannen aber zu unterschiedlichen Zeitpunkten mit der technischen Erfassung.

Jobcenter Z

Das Jobcenter ließ durch einen seiner Beschäftigten eine auf einer Standardanwendung basierte Datenbank programmieren. Mit dieser Datenbank erfasst das Jobcenter nicht nur die Akten in seinen „Archivräumen“, sondern auch Akten, die es aus der laufenden Aktenhaltung an andere beteiligte Stellen abgibt.

²⁹ Bei den Voruntersuchungen zur Einführung einer elektronischen Akte im Bereich der Grundsicherung.

³⁰ Vergleiche Bundesagentur für Arbeit, HEGA 03/13 – 09, Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte und verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II, Nummer 1 Ausgangssituation, abgelaufen am 19. September 2016.

Der Beschäftigte pflegt und aktualisiert die Datenbank. Es gibt keinen Vertreter, der diese Arbeiten in Vertretung übernimmt. Das Jobcenter hat die Datenbank wegen der zunehmenden Zahl von „Archivakten“ im Jahr 2013 programmiert. Frühere Aktenjahrgänge erfasst es nachträglich.

Jobcenter A

Das Jobcenter erfasst nur einen geringen Teil seiner nicht laufenden Akten in einer Datenbank. Hierbei handelt es sich um die Akten, die es bereits für die Vernichtung ausgesondert hat. Beschäftigte des Jobcenters programmierten die Datenbank mit einer Standardanwendung. Das Jobcenter erfasst das letzte Zahlungsdatum und das voraussichtliche Vernichtungsdatum der Akten. Der weit überwiegende Teil der nicht laufenden Akten, die sich im sogenannten „ruhenden Archiv“ befinden, ist technisch nicht erfasst.

Jobcenter Q

Das Jobcenter hatte eigens eine technische Lösung bei der Bundesagentur nachgefragt, bevor es seine Datenbank bei einem externen Dienstleister einkaufte. Für die weitere technische Betreuung und Aktualisierung schloss es mit dem Dienstleister einen Wartungsvertrag ab. Der Aufbewahrungsort der Akten wird über einen Barcode im sogenannten „Chaotischen System“ ermittelt. Neben dem Aufbewahrungsort lassen sich mit der Datenbank auch das letzte Zahlungsjahr und das voraussichtliche Vernichtungsjahr erfassen und ermitteln. Die Eingaben in die Fachanwendung nehmen ausschließlich die Beschäftigten des Archivteams vor.

Die Jobcenter Z und Q hatten grundsätzlich einen Überblick über ihren Aktenbestand. Sie wussten, wo sich die „ruhenden Akten“ befanden. Das Jobcenter Q konnte sogar angeben, welche Akten für eine Vernichtung künftig in Frage kommen und wann letztmalig Zahlungen an die Leistungsberechtigten erfolgten.

Das Jobcenter A hatte diesen Überblick nicht. Die „ruhenden Akten“ konnten sich entweder noch bei den Fachkräften Leistungsgewährung, der ruhenden Aktenhaltung oder dem Archivbereich zur Vernichtung vorgesehener Akten befinden. Seine Vertreter erklärten, dass die Fachanwendungen A2LL und ALLEGRO die Aussonderung und Vernichtung der Leistungsakten nicht unterstützen. Sie regten an, das Vernichtungsdatum in der Fachanwendung hinter-

legen zu können. Außerdem sollten die Leistungsfälle über einen Suchlauf nach dem letzten Jahr der Zahlung ausgewiesen werden.

5.2 Vorläufige Würdigung

Die Bundesagentur hat es versäumt, den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen von Anfang an ein Programm zur technischen Unterstützung der nicht laufenden Fälle bzw. „ruhenden“ Aktenhaltung bereit zu stellen.

Es ist wenig effektiv, wenn jedes Jobcenter individuell nach einer Lösung suchen und diese umsetzen muss; zudem begeben sich die Jobcenter mit individuellen Lösungen in Abhängigkeiten zu Wissensträgern.

Die Datenbanken des Jobcenters Z und des Jobcenters A müssen regelmäßig durch eigene Beschäftigte geprüft und gewartet werden. Dies bindet Mitarbeiterkapazitäten. Für die Datenbank des Jobcenters Q muss ein externer Dienstleister regelmäßige Wartungsarbeiten vornehmen. Diese Leistung hat das Jobcenter eingekauft.

Das Jobcenter A hatte die Akten für sein „ruhendes Archiv“ nicht erfasst. Es ist der Eindruck entstanden, dass dieses Jobcenter keinen Überblick zu den Aufbewahrungsorten der Akten hat.

Der Wunsch der Vertreter des Jobcenters A nach einer elektronischen Unterstützung bei der Aussonderung der Leistungsakten nach den letzten Zahlungsjahren ist verständlich. Nach Auskunft der Vertreter der Jobcenter war dies über die Fachanwendung ALLEGRO bisher noch nicht möglich.

5.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Mit der sukzessiven Einführung der eAkte SGB II stehe laut Bundesagentur eine einheitliche technische Lösung zur Aufbewahrung zur Verfügung. Die für eine Aussonderungsentscheidung notwendigen Informationen würden die Jobcenter künftig zentral in der eAkte aufbewahren. Eine elektronische Unterstützung zur Aussonderung von Akten in ALLEGRO erachte die Bundesagentur nicht als zielführend. Das Bundesministerium sehe die festgestellte Problematik hinsichtlich der Entwicklung eigener Datenbanken durch die Jobcenter mit der Einführung der eAkte und den darin enthaltenen Funktionalitäten zur Aktenaufbewahrung faktisch für die Zukunft als gelöst an.

Das Bundesministerium werde die Bundesagentur bitten, für die Aufbewahrung der bis zur Einführung der eAkte entstandenen Papierakten Empfehlungen für die gE zu entwerfen und diese zeitnah zu veröffentlichen.

5.4 Abschließende Bewertung

Die eAkte kann die von den Jobcentern selbst entwickelten Datenbanken vorerst nicht ersetzen. Die Jobcenter digitalisieren ihre Papierakten erst ab dem jeweiligen Stichtag zur Einführung der eAkte. Verbände digitalisieren die Jobcenter nicht. Wenn Gerichte Leistungsakten für Rechtsstreitigkeiten vor Einführung der eAkte anfordern, versenden die Jobcenter neben einem Ausdruck der eAkte zusätzlich Kopien von Verbänden der Papierakten. Den Verbleib von Papierakten erfassen die Jobcenter auch zukünftig noch in ihren Datenbanken oder sogenannten Fehlhängern in den Aktenregalen der Leistungsstellen.

Auch die aktuellen Bestände an Papierakten, die für eine Aussonderung vorgesehen sind, erfassen die Jobcenter weiterhin in ihren eigenen Datenbanken. Wir gehen davon aus, dass die Jobcenter ihre Datenbanken noch bis zur vollständigen Aussonderung dieser Papierakten weiter betreiben müssen.

Die Bitte des Bundesministeriums an die Bundesagentur, Empfehlungen zur Aufbewahrung der entstandenen Papierakten zu entwerfen und diese zu veröffentlichen, sehen wir als ersten Schritt an, die für die Aussonderungsentscheidung notwendigen Informationen künftig zentral in der eAkte aufzubewahren.

Wir schließen diesen Punkt ab, werden das Thema bei künftigen Prüfungen aber weiterverfolgen. Insbesondere werden wir nachhalten, ob die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen ihre eigenen Datenbanken zur Aussonderung von Leistungsakten auch künftig trotz Einführung der eAkte für erforderlich halten und weiterführen.

6 Abschlussverfügungen

6.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Die Bundesagentur hält eine Abschlussverfügung „hilfreich für einen systematischen Fallabschluss“.³¹ Die Jobcenter können mit einer Abschlussverfügung unter anderem offene Forderungen, die Information beteiligter Stellen (zum

³¹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201609005 vom 20. September 2016, Verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II.

Beispiel Vermittlungsbereich, Unterhaltsstelle, Rechtsstelle, Stelle für Bildungs- und Teilhabeleistungen), den Grund für die Leistungseinstellung, das Jahr der letzten Zahlung und das voraussichtliche Jahr der Vernichtung der Leistungsakte dokumentieren.

Die Aufbewahrungsfristen für leistungsrelevante Unterlagen richten sich nach dem Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB-HKR). Leistungsakten sind demnach in der Regel zehn Jahre aufzubewahren. Von dieser Frist abweichende Aufbewahrungszeiträume können die Jobcenter mit Hilfe einer Checkliste der Bundesagentur zu den Aufbewahrungsfristen ermitteln.

Die Bundesagentur erließ zum 20. September 2016 eine Weisung, die verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II enthält.³²

Die Vorgängerregelung³³ sah eine Regelaufbewahrungsdauer von fünf Jahren vor. Diese verlängerte sich auf zehn Jahre, wenn die ausgezahlten Leistungen 1 700 Euro (inklusive Sozialversicherungsbeiträgen) überstiegen.

Neben der Weisung hat die Bundesagentur gleichzeitig die Arbeitshilfe „Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte“³⁴ erneuert.

Wir prüften, ob die Jobcenter bei Leistungsende Abschlussverfügungen in den Leistungsakten verwendeten, ob die Bearbeitung in diesen Fällen tatsächlich beendet war und ob die Beschäftigten vollständig alle relevanten Informationen in den Abschlussverfügungen erfassten.

In 62,4 % der geprüften Fälle befand sich keine Abschlussverfügung in den Leistungsakten.

In den Fällen, in denen die Akten eine Abschlussverfügung enthielten, waren darin beispielsweise Informationen zu offenen Forderungen, zum letzten Zahlungsjahr, dem Beendigungsgrund für den Leistungsbezug bzw. eine Übersicht beteiligter Stellen erfasst.

³² Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201609005 vom 20. September 2016, Verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II.

³³ Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte und verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II, Stand: März 2013, abgelaufen am 19. September 2016.

³⁴ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Zentrale, Arbeitshilfe SGB II Leistung, Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte, Stand: 5. September 2016.

Zwei Jobcenter³⁵ hatten eigene Vordrucke für eine Abschlussverfügung entwickelt.

Im Jobcenter Z enthielten zwei Drittel (65,8 %) der geprüften Leistungsakten Abschlussverfügungen. Davon waren 39,6 % fehlerhaft bzw. unvollständig.

Im Jobcenter Q enthielten knapp die Hälfte (49 %) der geprüften Fälle Abschlussverfügungen in den Leistungsakten. Davon waren 36 % fehlerhaft bzw. unvollständig. Das Jobcenter Q sah eine Abschlussverfügung mit Überprüfung der Leistungsakte durch die Teamleitungen vor Abgabe an das Aktenarchiv nach hausinterner Weisung zwingend vor.

Die Fehlerschwerpunkte in den vorhandenen Abschlussverfügungen lagen überwiegend beim Erfassen bearbeiteter, aber noch zu tilgender Forderungen, in der unzureichenden Information beteiligter Stellen oder es bestanden noch offene Vorgänge, so dass noch keine Abschlussverfügung hätte erstellt werden dürfen.

Beispiel:

6. Jobcenter Z:

Die alleinerziehende Leistungsberechtigte bezog mit ihren beiden minderjährigen Kindern bis zum 30. November 2015 Leistungen. Im Oktober 2015 nahm die Leistungsberechtigte eine Tätigkeit als Erzieherin auf.

Die Leistungsakte war bereits im „Aktenarchiv“. Die Abschlussverfügung enthielt keinen Hinweis zur Information der Unterhaltsstelle über das Ende des Leistungsbezuges. Des Weiteren bestanden noch offene und unbearbeitete Forderungen aus überzahlten Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung.

Teilweise legten die Jobcenter keine Vernichtungsdaten fest oder sie berechneten fehlerhafte Fristen für die Vernichtung der Leistungsakten.

Beispiel:

7. Jobcenter Q:

Die Leistungsberechtigte erhielt ab 1. Juli 2015 eine Altersrente. Vom Jahr 2005 bis zum 30. Juni 2015 bezog sie Leistungen. Das Jobcenter errechnete eine Frist von fünf Jahren zur Vernichtung der Leistungsakte.

Nach der Weisungslage zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II dürfte die Akte frühestens nach zehn Jahren vernichtet werden.

Im Jobcenter A enthielt keine geprüfte Akte eine Abschlussverfügung. Nach eigenen Angaben nutzt das Jobcenter A Abschlussverfügungen nur, wenn es die Akten für die Vernichtung vorsieht. Dies betraf bisher nur sehr wenige Leistungsakten.³⁶ Vorher „archiviert“ das Jobcenter seine Leistungsakten in

³⁵ Jobcenter Z und Jobcenter Q.

³⁶ Drei Aktenregale in einem separaten Archivbereich.

einer sogenannten „ruhenden Aktenhaltung“. Zum Einlagern der Akten im „ruhenden Archiv“ sah das Jobcenter A bisher keine Abschlussverfügung vor.

Auch informierte der Leistungsbereich keine beteiligten Stellen über das Ende des Leistungsbezuges, da nach Auffassung des Jobcenters alle beteiligten Stellen auf die Fachanwendungen des Leistungsbereiches zugreifen könnten.

Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter nutzten die Notizfelder auf den Aktendeckeln, insbesondere zum Jahr der letzten Zahlung und zu beteiligten Stellen, nur selten.

6.2 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter müssen bei Ende des Leistungsbezuges für den Fallabschluss die Fälle umfassend und abschließend bearbeiten. Hierfür müssen die Fachkräfte häufig umfangreiche Arbeiten und Prüfungen der Leistungsfälle erledigen. Eine Abschlussverfügung sorgt dabei für Transparenz. Sie gibt einen Überblick über die erledigten Schritte. Davon profitiert nicht nur die zuständige Fachkraft Leistungsgewährung oder deren Vertretung, sondern auch ein künftiger Bearbeiter, falls nach einer Unterbrechung erneut Leistungen beantragt werden. Wenn die Leistungsakte keine Abschlussverfügung enthält und der Leistungsberechtigte nach einem Unterbrechungszeitraum erneut Leistungen beantragt, ist die Sachbearbeitung erschwert. Die Jobcenter müssen dann beteiligte Stellen neu ermitteln und Forderungen teilweise über mehrere Aktenbände nachvollziehen. Hinzu tritt, dass offene Forderungen nur innerhalb überschaubarer Fristen zurückgefordert werden können. Werden diese nicht eingehalten, liegen Vermögensschäden vor. Fehlende Abschlussverfügungen erhöhen dabei die Gefahr für Vermögensschäden.

Dabei gilt, dass Akten mit Abschlussverfügungen auch nur dann ins Archiv gegeben werden dürfen, wenn alle Vorgänge bearbeitet sind.

Auch die Fachaufsicht kann sich mit einer Auflistung der erledigten Punkte eine schnelle Übersicht zum Bearbeitungsstand verschaffen. Neben internen Stellen (z. B. Rechtsstelle, interne Revision) wird zudem auch externen Stellen (Bundesrechnungshof, Gerichte) eine kurzfristige Überprüfung möglich.

Wenn trotz hausinterner Weisungen die Leistungsakten keine Abschlussverfügungen enthalten, stellt dies nicht nur einen Mangel dar; zugleich wird den Fachkräften der Überblick erschwert, welche Arbeiten bereits erledigt oder

noch vorzunehmen sind, ob Rückforderungen laufen und welche Stellen über das Ende des Leistungsbezuges informiert werden müssen.

Die hohe Fehlerquote bei den vorhandenen Abschlussverfügungen (z. B. bei Errechnung des Aussonderungsdatums) muss dringend gesenkt werden. Wir empfehlen dem Bundesministerium, mit geeigneten Mitteln für eine bessere Bearbeitungsqualität zu sorgen.

Die Vorgehensweise des Jobcenters A, keine Abschlussverfügung³⁷ zu verwenden, erschwert die Feststellung, welche Arbeitsschritte bereits erledigt wurden oder ggf. noch offen sind und birgt die Gefahr von unerkannten Vermögensschäden. Auch die Möglichkeit, dass ein Beschäftigter in alleiniger Zuständigkeit die Vorgänge in die ruhende Aktenhaltung verfügen kann, bewerteten wir kritisch.

Wir teilten auch nicht die Auffassung des Jobcenters A, wonach eine Abschlussverfügung bei Abgabe in die „ruhende“ Aktenhaltung sowie eine Information beteiligter Stellen zum Ende des Leistungsbezuges entbehrlich sind. Informationen zu Arbeitsaufnahmen oder zu einem Umzug sind beispielsweise bei übergeleiteten Unterhaltsforderungen oder Bußgeldansprüchen für das Jobcenter sehr bedeutend. Wird keine Abschlussverfügung verwendet, besteht eine erhöhte Gefahr für Vermögensschäden. Daher hielten wir es für sachgerecht, wenn in allen Jobcentern Abschlussverfügungen nach dem Ende des laufenden Leistungsbezuges verwendet werden.

Auch die auf dem Aktendeckel der Leistungsakten vorgesehenen Felder können eine Abschlussverfügung nicht ersetzen. Zudem nutzten die Fachkräfte Leistungsgewährung die Felder nur selten.

Die neuen „Hinweise zum Aufbau und Führen einer Leistungsakte“ der Bundesagentur gewährleisten aus unserer Sicht nicht den ordnungsgemäßen Abschluss der Leistungsakte. Insbesondere reicht der Hinweis der Bundesagentur, dass eine Abschlussverfügung für einen systematischen Fallabschluss hilfreich ist, nach unseren Feststellungen nicht aus.

Vielmehr empfehlen wir dem Bundesministerium, dass alle Jobcenter³⁸ künftig bei Fallabschluss verpflichtend Abschlussverfügungen zur Akte nehmen müssen, aus denen alle erledigten Schritte (bearbeitete Forderungen, Vernich-

³⁷ Für die „ruhende“ Aktenhaltung.

³⁸ Gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger.

tungsdatum, informierte Stellen usw.) mit Erledigungsdatum hervorgehen. Darüber hinaus empfehlen wir, dass den Jobcentern Hilfsmittel zur Verfügung gestellt werden sollten, mit denen sie beispielsweise fehlerfrei den Vernichtungs- / Aussonderungstermin bestimmen können. Des Weiteren muss der Name des Bearbeiters auf der Abschlussverfügung erkennbar sein. Zudem sollte der Beschäftigte die Abschlussverfügung mit Datum und Unterschrift versehen.

Wir regen an, dass der Fallabschluss nicht im Zwei-, sondern im Vier-Augen-Prinzip erfolgt. Dies sollte dazu beitragen, dass die Bearbeitungsqualität deutlich steigt und die von uns festgestellten Mängel (offene Forderungen, Vermögensschäden usw.) künftig reduziert werden. Das Vier-Augen-Prinzip müsste auf der Abschlussverfügung entsprechend berücksichtigt werden.

6.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium teilt unsere Auffassung, dass die Verwendung einer Abschlussverfügung zumindest in den Fällen, in denen ein beendeter Fall tatsächlich zur Bearbeitung aufgegriffen wird, ein wichtiges Instrument für eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung sein könne. Die Bundesagentur sei deshalb gebeten worden, eine Abschlussverfügung zu entwerfen und diese der Sofortinformation vom 21. November 2017 beizufügen. Das Vier-Augen-Prinzip sei dabei vorgesehen worden. Entsprechend der aufsichtlichen Befugnisse könne das Bundesministerium den Jobcentern die Verwendung einer Abschlussverfügung jedoch lediglich empfehlen.

Die Bundesagentur habe den gE die Nutzung einer Abschlussverfügung in der Weisung „Verbindliche Regelungen zu den Aufbewahrungsfristen im Rechtskreis SGB II“ empfohlen. Diese Empfehlung habe die Bundesagentur in Abstimmung mit dem Bundesministerium in seiner Information wiederholt und ein Muster für eine Abschlussverfügung zur Verfügung gestellt. Das Vier-Augen-Prinzip sei dabei vorgesehen worden. Voraussichtlich werde die Zahl der gE, die Abschlussverfügungen nutzen, hierdurch noch weiter ansteigen.

Im Beispielfall 7 habe das Jobcenter Q erkannt, dass der vor Ort verwendete Berechnungsbogen für die Archivierungsfrist Fehler enthielt und diesen daher korrigiert.

6.4 Abschließende Bewertung

Das Bundesministerium hat sich unserer Auffassung, dass die Verwendung einer Abschlussverfügung ein wichtiges Instrument für einen ordnungsgemäßen Fallabschluss sein kann, angeschlossen. Die Bundesagentur hat ein neues Muster für eine Abschlussverfügung entworfen und den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung zur Verfügung gestellt. Die neue Abschlussverfügung sieht das Vier-Augen-Prinzip beim Fallabschluss künftig vor. Wir halten an unserer Auffassung fest, dass eine verbindlich zu nutzende Abschlussverfügung unter Berücksichtigung des Vier-Augen-Prinzips die Basis für einen fehlerfreien Fallabschluss ist. Die Erwartung der Bundesagentur, dass sich die Zahl der gE, die Abschlussverfügungen nutzen, bereits durch die Wiederholung ihrer Empfehlung künftig erhöhen wird, teilen wir nicht. Die Nutzung der neuen überarbeiteten Abschlussverfügung und deren Wirkung werden wir in einer Kontrollprüfung nachhalten. Wir schließen diesen Punkt ab.

7 Ungenügender Informationsaustausch zwischen Leistungs- und Vermittlungsbereich

7.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Die Jobcenter erhalten auf unterschiedlichen Wegen Informationen über Leistungsbeendigungen. Beispielsweise teilen Leistungsberechtigte selbst mit, umgezogen zu sein oder eine Erwerbstätigkeit aufgenommen zu haben und ihren Lebensunterhalt nun selbst sicherstellen können. Auch kann das Jobcenter Informationen über den Datenabgleich oder durch Übersichten zu Fällen mit ausgelaufenen Bewilligungszeiträumen erhalten.

Wir haben bei unseren örtlichen Erhebungen untersucht, inwieweit die Jobcenter die Informationen zu Leistungsbeendigungen zwischen Leistungs- und Vermittlungsbereich austauschten.

In 24 % der Fälle war ein Informationsaustausch zwischen dem Leistungsbereich und der Vermittlung über das Ende des Leistungsbezuges nicht dokumentiert.

Hierbei berücksichtigten wir nur die Fälle, in denen Leistungsberechtigte das 15. Lebensjahr bereits vollendet hatten.

7.2 Vorläufige Würdigung

Die Zusammenarbeit zwischen dem Leistungs- und dem Vermittlungsbereich und insbesondere der Informationsaustausch sind aus unserer Sicht dringend verbesserungsbedürftig.

Wenn den Jobcentern leistungsrechtliche Änderungen bekannt werden, müssen sie sicherstellen, dass die Informationen unverzüglich an alle zuständigen Stellen weitergegeben werden. Dies gilt unabhängig davon, wie das Jobcenter (beispielsweise durch eigene Mitteilung des Leistungsberechtigten) davon Kenntnis erlangt.

So können zum einen Überzahlungen und damit verbundene arbeitsintensive Rückforderungen vermieden werden. Die Integrationsfachkräfte andererseits müssen Erkenntnisse zu Beschäftigungen des Leistungsberechtigten nutzen. Sind Leistungsberechtigte nicht mehr hilfebedürftig, werden sie aus der Arbeitsvermittlung abgemeldet. Abmeldungen werden unnötig verzögert, wenn Informationen nicht weitergegeben werden. Zudem profitiert das Jobcenter, wenn es eine Integration verbuchen kann. Im Ergebnis deckten unsere Feststellungen zahlreiche Schnittstellendefizite in den Jobcentern auf. Wir empfehlen den Jobcentern, die Informationen besser auszutauschen.

7.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium und die Bundesagentur erklären übereinstimmend, dass ein stetiger und guter Informationsaustausch zwischen Vermittlungsbereich und Leistungsgewährung für ein zielgerichtetes Arbeiten der Jobcenter von großer Bedeutung sei. Die Bundesagentur habe diesen Aspekt in das Muster der Abschlussverfügung aufgenommen. Darüber hinaus seien Leistungsberechtigte, die keine Leistungen mehr beziehen würden, aber noch zur Arbeitsvermittlung angemeldet seien, über den operativen Datensatz zu identifizieren. Mit den technischen Neuerungen im IT-Fachverfahren ALLEGRO erfolge ab Juli 2018 eine automatische Aufforderung der Fachkräfte Leistungsgewährung zur Information beteiligter Stellen über den Fallabschluss (Nummer 1.6).

7.4 Abschließende Bewertung

Bundesministerium und Bundesagentur teilen unsere Auffassung, dass ein guter Informationsaustausch der mit dem Fall betrauten Bereiche für einen erfolgreichen Fallabschluss erforderlich ist. Die technischen Neuerungen im IT-

Fachverfahren ALLEGRO sehen wir als zielführend. Die Fachkräfte Leistungsgewährung werden künftig bei Fallabschluss automatisch zur Information beteiligter Bereiche aufgefordert. Zudem ist die Dokumentation dieser Mitteilungen in den überarbeiteten Abschlussverfügungen vorgesehen. Wir schließen diesen Punkt ab.

8 Fachaufsicht prüft überwiegend nicht

8.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Fachaufsicht ist ein wesentliches Element der Kontrolle und Steuerung in der öffentlichen Verwaltung. Vorrangiges Ziel der Fachaufsicht ist das rechtmäßige und zweckmäßige Verwaltungshandeln. Dazu zählen insbesondere die hohe Qualität bei der Erfüllung des gesetzlichen Auftrags und eine rechtsfehlerfreie und einheitliche Rechtsanwendung sowie die Lenkung von Ermessensentscheidungen.

Im Vorfeld unserer Erhebungen haben wir die Jobcenter schriftlich befragt, ob und ggf. welche fachaufsichtlichen Maßnahmen zu

- a) beendeten Fällen
- b) bereits „archivierten“ Fällen

vorgesehen sind.

In beiden Fällen wollten wir wissen, wer die Fachaufsicht ausübt und in welcher Intensität (z. B. Mithilfe eines standardisierten Fragebogens) das Jobcenter eine nachgehende Kontrolle durchführt.

Die Auswertung der Fragebögen hat ergeben, dass ein Jobcenter die beendeten, aber nicht abgeschlossenen Vorgänge in die fachaufsichtliche Prüfung einbezieht. Laut Aussage des Jobcenters sollen im Rahmen der Fachaufsicht in jedem Quartal drei Fälle geprüft werden. Der Prüfung liegt ein umfangreicher Fragebogen zugrunde, der verschiedene Aspekte von möglichen Rückforderungs- und Erstattungsansprüchen einbezieht.

Kein Jobcenter hat die Qualität der Bearbeitung der bereits „archivierten“ Fälle in ein Kontrollsystem integriert. Die bereits archivierten Vorgänge wurden von allen untersuchten Jobcentern nicht von der Fachaufsicht erfasst.

Die von uns festgestellten Mängel waren den zuständigen Führungskräften bisher noch nicht aufgefallen.

8.2 Vorläufige Würdigung

Die Jobcenter hatten das Instrument der Fachaufsicht hinsichtlich der beendeten, aber nicht abgeschlossenen Fälle nicht oder nur in geringem Maß genutzt. Auch eine ausführliche Checkliste kann ihre Wirkung nur entfalten, wenn damit auch eine nennenswerte Anzahl von Fällen geprüft wird. Die Prüfung von einem Fall pro Monat haben wir für nicht ausreichend gehalten.

Gründe, warum die Jobcenter auf eine fachaufsichtliche Prüfung der bereits archivierten Fälle verzichteten, benannten sie nicht.

Offenbar schätzten die Jobcenter das Fehlerpotenzial bei dieser Fallgruppe falsch ein. Dieses war jedoch, wie unsere Feststellungen in anderen Textziffern dieser Prüfungsmitteilung belegen, erheblich. Daher sahen wir hier dringenden Handlungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund regten wir an, die Fachaufsicht im Bereich der beendeten, aber nicht abgeschlossenen Fälle in die internen Kontrollsysteme einzubeziehen bzw. zu verstärken sowie bei den Archivfällen künftig auszuüben.

8.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Die Bundesagentur führt in ihrer Stellungnahme aus, dass die Ausübung der Fachaufsicht auch bei beendeten und archivierten Fällen erforderlich sei. Die Ergebnisse unserer Prüfung hätten dies untermauert.

Darüber hinaus erläutert sie, dass die Jobcenter gE Gegenstände, Umfang und Häufigkeit ihrer Fachaufsicht dezentral im Rahmen von Fachaufsichtskonzepten festlegen würden. Hierfür seien Risikoanalysen zugrunde zu legen. Die drei in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter hätten im Nachgang zur Prüfung ihre Fachaufsichtskonzepte einer Prüfung unterzogen und sie bezüglich des Fallabschlusses angepasst. Mit der Versendung des Musters der neuen Abschlussverfügung seien alle Jobcenter gE zugleich über die Ergebnisse der Orientierungsprüfung unterrichtet worden. Auf das Risiko der Entstehung relevanter Vermögensschäden habe die Bundesagentur in der Information hingewiesen. Die Bundesagentur werde prüfen, inwieweit zentral bereitgestellte Unterstützungen zur Fachaufsicht ergänzt oder ausgebaut werden müssten.

Das Bundesministerium verweist ebenfalls auf interne Kontroll- und Fachaufsichtssysteme. Für die erforderlichen Risikoanalysen seien die Berichte des Bundesrechnungshofs ein Mittel zur Risikobewertung. Die Bundesagentur wir-

ke in der Trägerversammlung auf die Einrichtung und nötige Anpassungen der internen Kontrollsysteme in den gemeinsamen Einrichtungen hin. Soweit allein der Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur betroffen sei, enthalte das Handbuch interne Kontrollsysteme (IKS) auch verbindliche Bestandteile der Fachaufsicht. Hierzu würden auch Bestandteile des Umfangs der zu prüfenden Fälle, zu Prüfungsgegenstand und -häufigkeit, zu Dokumentation und zur Berichterstattung zählen.

Sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur gehen davon aus, dass eine Vielzahl weiterer gE in Folge der Sofortinformationen mit dem Hinweis auf das Risiko der Entstehung relevanter Vermögensschäden ihre Fachaufsichtskonzepte überprüfen und ggf. ergänzen.

8.4 Abschließende Bewertung

Die Bundesagentur hat die Jobcenter gE auf die Risiken angesichts der fehlenden Fachaufsicht bei zu archivierenden Fällen hingewiesen. Wir halten es für sinnvoll und zielführend, dass die Bundesagentur prüfen will, inwieweit zentral bereitgestellte Unterstützungen zur Fachaufsicht ergänzt oder ausgebaut werden müssen. Sowohl das Bundesministerium als auch die Bundesagentur erwarten, dass die gE ihre Fachaufsichtskonzepte überprüfen, gegebenenfalls ergänzen und die Umsetzung nachhalten werden. Wir schließen diesen Punkt hier ab, werden das Thema bei künftigen Prüfungen aber weiterverfolgen.

9 Fehlende oder unvollständige VerBIS-Profile

9.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Für eine erfolgreiche und nachhaltige Integrationsarbeit der Jobcenter ist ein aussagekräftiges Profiling des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unabdingbar. Hierfür steht den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung das Fachverfahren VerBIS zur Verfügung, mit dem sowohl die beruflichen und übergreifenden Kompetenzen (Stärkenanalyse) des Leistungsberechtigten als auch seine Schwächen im Hinblick auf den Zielberuf zu erfassen sind.

Die im Fachverfahren VerBIS gespeicherten Daten unterliegen bestimmten Archivierungsfristen. Grundsätzlich beträgt die Archivierungsfrist bei der Ab-

meldung des Kundendatensatzes 25 Monate; sie kann bis auf fünf Jahre verlängert werden.³⁹

Alle in die Prüfung einbezogenen Fälle waren noch nicht länger als zwei Jahre abgemeldet. Sie hätten demnach grundsätzlich über ein VerBIS-Profil verfügen müssen. Abweichend vom oben beschriebenen Grundsatz stellten wir jedoch Fälle fest, in denen ein Zugriff auf den Kundendatensatz nicht möglich war.

In anderen Fällen bestand zwar ein Kundendatensatz, der jedoch nur rudimentäre Inhalte aufwies. Insbesondere waren die Lebensläufe nicht aktuell bzw. unvollständig.

Insgesamt waren rund 13 % der untersuchten Fälle (ohne Berücksichtigung der Kinder bis einschließlich 14 Jahre) betroffen.

9.2 Vorläufige Würdigung

Auch wenn Leistungsberechtigte ihre Hilfebedürftigkeit beenden, ist in der Regel nicht absehbar, ob sie ihren Lebensunterhalt dauerhaft ohne SGB II-Leistungen sicherstellen können. Insbesondere im SGB II haben viele Integrationen beispielsweise durch Kündigungen in der Probezeit keinen Bestand. Kommt es wieder zu einem Leistungsbezug, ist erneut ein VerBIS-Profil notwendig. Wenn in den Jobcentern dann alle Grunddaten neu erfasst werden müssen, ist dies sowohl für die Leistungsberechtigten als auch für die Beschäftigten ein unnötiger Mehraufwand. Hier sollten die bestehenden Vorgaben besser beachtet werden – nicht nur um die Beschäftigten bei erneutem Kundenzugang zu entlasten.

In den Fällen, in denen der Kundendatensatz nicht aktuell oder unvollständig war und insbesondere Lebenslaufeintragungen fehlten, kann sich dies negativ auf die Qualität des Vermittlungsprozesses auswirken. Fehlen Qualifikationen oder Berufserfahrungen der Leistungsberechtigten, können diese nicht berücksichtigt werden.

Da die bestehende Weisungslage grundsätzlich ausreicht, sollten die Beschäftigten in geeigneter Form darauf hingewiesen werden, dass eine vollständige Datenerfassung und Pflege der jeweiligen VerBIS-Profile erforderlich ist. Das-

³⁹ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, VerBIS-Arbeitshilfe, Kundenabmeldung und Statuswechsel, 1.5 Archivierungsfristen, Stand: 21. November 2016, Seite 8.

selbe gilt auch für die Archivierungsfristen, die entsprechend der Vorgaben grundsätzlich eingehalten werden sollten.

Daneben sollte auch die Fachaufsicht stärker auf die VerBIS-Profile achten.

9.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium und die Bundesagentur gehen in ihren Stellungnahmen davon aus, dass VerBIS-Profile zur Unterstützung der Vermittlung angemessen ausgefüllt und aussagekräftig sein müssten. Bei der Fachaufsicht zum Integrationsprozess seien die VerBIS-Profile mit einzubeziehen. Profile in VerBIS würden nach aktueller Weisungslage für 25 Monate archiviert. Die Integrationsfachkräfte könnten den Archivierungszeitraum auf bis zu fünf Jahre verlängern. Bis zum 7. Dezember 2015 habe die Archivierungsfrist nur 13 Monate betragen. Profile von Kunden, die Leistungen bis zum Juni 2015 bezogen hätten, könnten deshalb zum Zeitpunkt unserer Prüfung schon gelöscht gewesen sein.

Zudem werde nach Auskunft des Bundesministeriums durch die in 2017 eingeführte fachaufsichtliche Maßnahme „verlaufsbezogene Kundenbetrachtung“ nunmehr in der Gesamtbetrachtung geprüft, ob das Handeln der Integrationsfachkräfte im Betrachtungszeitraum zielführend zur Erhöhung der Integrationschancen war. Dabei werde unter anderem geprüft, ob die Integrationsfachkräfte alle Handlungserfordernisse unter Berücksichtigung der aktuellen Situation systematisch bearbeitet haben. In diesem Zusammenhang sei es aus Sicht des Bundesministeriums unerlässlich, die VerBIS-Profile vollständig zu erfassen und zu pflegen.

9.4 Abschließende Bewertung

Wir gehen davon aus, dass die von uns festgestellten Fälle mit Mehraufwand für eine erneute Datenerfassung nach kurzfristiger Leistungsunterbrechung noch auf die bis Dezember 2015 geltenden kürzeren Archivierungsfristen zurückgehen. Mit der deutlich längeren Archivierungsfrist von 25 Monaten dürfte dieser Mehraufwand künftig entfallen. Vollständig erfasste und gepflegte VerBIS-Profile erhöhen die Integrationschancen von Leistungsberechtigten. Diesem Ziel dient auch die entsprechende Überprüfung der VerBIS-Profile durch die „verlaufsbezogene Kundenbetrachtung“. Wir schließen diesen Punkt ab.

10 Eingang neuer Vorgänge nach Archivierung

10.1 Ausgangslage und festgestellter Sachverhalt

Nachdem die Jobcenter Fälle abschließend bearbeitet haben, kommt es nicht selten dazu, dass noch neue Vorgänge zu Leistungsberechtigten bzw. Bedarfsgemeinschaften eingehen. Dies sind zum Beispiel Überschneidungsmitteilungen des Datenabgleichs, § 52 SGB II. Beim Datenabgleich erhalten die Jobcenter vierteljährlich⁴⁰ neue Überschneidungsmitteilungen, die sie darauf hin prüfen müssen, ob ihnen die mitgeteilten Informationen bereits bekannt waren. Kannten sie diese nicht und ist es zu einer Überzahlung gekommen, müssen die Jobcenter überzahlte Leistungen zurückfordern und ein Ordnungswidrigkeits- bzw. Strafverfahren prüfen.

Wir stellten fest, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in 5 % der Fälle noch Überschneidungsmitteilungen zu Leistungsberechtigten einsehbar waren. Da die Überschneidungsmitteilungen in regelmäßigen Abständen gelöscht werden, ist davon auszugehen, dass weitaus mehr Überschneidungsmitteilungen zu den nicht mehr laufenden Fällen eingegangen waren.

Eines der in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter hatte geregelt, dass alle Vorgänge, die nach Archivierung eines Falls eingehen, durch das Archivteam bearbeitet werden müssen.

10.2 Vorläufige Würdigung

Das Bundesministerium sollte darauf hinwirken, in allen Jobcentern Regelungen zu treffen, wer für neu eingehende Vorgänge zuständig ist, wenn Fälle bereits abschließend bearbeitet bzw. archiviert wurden. Es darf nicht dazu kommen, dass diese Vorgänge – wie Überschneidungsmitteilungen des Datenabgleichs – unbearbeitet bleiben. Darüber hinaus sahen wir auch die Fachaufsicht gefordert, darauf zu achten, dass solche Vorgänge erledigt werden. Vermögensschäden sind dringend zu vermeiden.

⁴⁰ Nach neuer Rechtslage können die Jobcenter bestimmte Antwortblöcke auch monatlich erhalten. Machen die Jobcenter von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch, bleibt es bei der vierteljährlichen Lieferung für alle Antwortblöcke.

10.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Das Bundesministerium und die Bundesagentur halten es für selbstverständlich, dass neue Vorgänge nach Fallabschluss zu bearbeiten sind. Die Zuständigkeiten für die Bearbeitung seien daher festzulegen. Dies geschehe nach Auffassung der Bundesagentur dezentral im Rahmen der Prozessverantwortung der Jobcenter gE. Eine explizite Festlegung sei jedoch vermutlich nur erforderlich, wenn die Bearbeitung nicht von den zuvor zuständigen Leistungsteams übernommen werden solle.

10.4 Abschließende Bewertung

Wir halten es ebenfalls für notwendig, dass die Zuständigkeit zur Bearbeitung neuer Vorgänge nach Fallabschluss zumindest dann geregelt sein muss, wenn diese nicht durch die zuvor zuständigen Leistungsteams bearbeitet werden. Davon abgesehen muss aber allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Jobcentern bekannt sein, ob es bei den bisherigen Zuständigkeiten bleibt oder nach Archivierung neue Regeln gelten. Wir schließen diese Textziffer ab.

11 Elektronische Akte (eAkte)

11.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur hat die elektronische Akte (eAkte) in einem Pilotprojekt in sechs ausgewählten gemeinsamen Einrichtungen erprobt. Diese Jobcenter stellten ihre Papierunterlagen auf ein digitales System um. Die Pilotierung ergab, dass die eAkte für den Einsatz im Rechtskreis SGB II geeignet ist und auf die lokal festgelegten Verwaltungsabläufe und die spezifische Organisation der jeweiligen gemeinsamen Einrichtung angepasst werden kann. Das Bundesministerium genehmigte die flächendeckende Einführung der eAkte mit Schreiben vom 20. Januar 2016 auf Basis des § 50 Absatz 3 SGB II im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende.⁴¹ Seit August 2016 wird die eAkte sukzessive in allen gemeinsamen Einrichtungen eingeführt.⁴² Nach insgesamt sechs Wellen wurde die Flächeneinführung inzwischen abgeschlossen.

⁴¹ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201604031 vom 18. April 2016, Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II auf Basis § 50 Absatz 3 SGB II.

⁴² Bundesagentur für Arbeit, Zentrale-CF21, E-Mail vom 25. Juli 2016.

Die eAkte soll mit ihrer digitalen Form die heutige Papierakte und Vorgänge, die mit ihr zusammenhängen, ersetzen.⁴³ Sie gilt als wichtiger Bestandteil der eGovernment-Strategie zur Nutzung von digitalen Informations- und Kommunikationstechniken. Sie soll den Weg in das papierlose Büro und damit in eine moderne und effiziente Verwaltungsarbeit bereiten⁴⁴ und die Voraussetzungen für rechtssichere und klare Prozesse sowie optimierte Schnittstellen schaffen.⁴⁵

11.2 Vorläufige Würdigung

Die eAkte gilt als das elektronische Abbild der heutigen Papierakten. Im Hinblick auf die zum Teil gravierenden Prüfungserkenntnisse und den daraus resultierenden Handlungsbedarf empfohlen wir dem Bundesministerium, auch die eAkte in seine Überlegungen einzubeziehen.

Es muss sichergestellt werden, dass auch bei der eAkte ausgelaufene Fälle auffallen, abschließend bearbeitet werden, Überzahlungen geklärt und Rückforderungen erledigt werden.

Dafür regten wir an, alle Verfahrensabläufe für die elektronischen Unterlagen inklusive der Aufbewahrung bzw. Archivierung zu regeln. Die Archivierung in der eAkte sollte so sinnvoll gewählt sein, dass sie auch den wachsenden Anforderungen und einer langen Laufzeit entgegenkommt. Sofern technische Erweiterungen notwendig sind, sollten diese frühzeitig implementiert werden. Wir empfehlen dem Bundesministerium daher eine unverzügliche Untersuchung.

11.3 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur

Die eAkte habe nach Auffassung des Bundesministeriums grundsätzlich keinen Einfluss auf die Bearbeitungsweise und -qualität in Einzelfällen. Es handele sich vielmehr um ein Spiegelbild der Papierakte. Der Schwerpunkt liege nach Ansicht des Bundesministeriums in der künftigen Unterstützung von Fallabschlüssen durch das Fachverfahren ALLEGRO.

⁴³ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201604031 vom 18. April 2016, Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II auf Basis § 50 Absatz 3 SGB II.

⁴⁴ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201608007 vom 22. August 2016, Ergänzende Regelungen zur Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II auf Basis § 50 Absatz 3 SGB II.

⁴⁵ Bundesagentur für Arbeit, Weisung 201604031 vom 18. April 2016 – Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II auf Basis § 50 Absatz 3 SGB II.

Die Aufbewahrung leistungserheblicher Unterlagen habe die Bundesagentur in Abstimmung mit dem Bundesministerium verbindlich festgelegt (Weisung 201709007 vom 20. September 2017). Die Weisung gelte auch für die eAkte. Die verbindliche Aufbewahrung zahlungsbegründender Unterlagen im Verfahren eAkte habe die Bundesagentur darüber hinaus mit der Weisung 201708014 vom 21. August 2017 geregelt.

Die Bundesagentur sehe in der Einführung der eAkte für die Bearbeitung und Aufbewahrung beendeter Fälle an vielen Punkten eine deutliche Vereinfachung und Vereinheitlichung. Hierbei würden die langen Aufbewahrungsdauern von Akten im Rechtskreis SGB II bei der Konzipierung der eAkte bereits berücksichtigt.

11.4 Abschließende Bewertung

Das Bundesministerium sieht in der künftigen Unterstützung von Fallabschlüssen durch das Fachverfahren ALLEGRO das größte Verbesserungspotential beim Fallabschluss nach Ende des Leistungsbezuges im Bereich SGB II. Die Bundesagentur geht davon aus, dass die Einführung der eAkte im Rechtskreis SGB II zu deutlichen Verbesserungen und Vereinfachungen führen wird. Wir schließen diesen Punkt hier ab und werden sowohl die geplante Unterstützung von Fallabschlüssen durch das Fachverfahren ALLEGRO als auch die Elemente zur Bearbeitung und Aufbewahrung beendeter Fälle in der eAkte bei künftigen Prüfungen weiterverfolgen.