



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesministerium für Arbeit und Soziales

über die Prüfung

des Arbeitsmarktstatus von erwerbsfähigen
Leistungsberechtigten bei den gemeinsamen
Einrichtungen

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 - 2017 - 1007

Bonn, den 9. Januar 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Statusarten	7
1.3	Ablauf der Prüfung / Vorgehensweise	8
2	Fehlerhaft erfasster Arbeitsmarktstatus	10
2.1	Stichtagsbezogene statistische Fehler	10
2.2	Zeitraumbezogene statistische Fehler	10
3	Art, Ursachen und Folgen statistischer Fehler	11
3.1	Statusfehler und ihre Häufigkeit	11
3.1.1	Stichtagsbetrachtung 12. April 2017	11
3.1.2	Zeitraumbetrachtung Januar 2016 bis September 2017	13
3.2	Ursachen für Statusfehler und deren Folgen	15
3.2.1	Mehrmonatige Betreuungsbrüche	15
3.2.2	Problematische Verfahrensregelungen	16
3.2.3	Korrekte Arbeitsloszeiten gelöscht	19
3.2.4	Fehlende Fachaufsicht	20
4	Gesamtwürdigung	21

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (Jobcenter) den Status der Arbeitslosigkeit und weitere Statusvarianten bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erfassten. In die Prüfung bezog er auf der Grundlage eines mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens 770 Datensätze von Leistungsberechtigten aus 219 der 302 gemeinsamen Einrichtungen ein. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) schließt der Bundesrechnungshof die Prüfung wie folgt ab:

- 0.1 Die Jobcenter erfassten **8,6 %** der zum statistischen Stichtag 12. April 2017 gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit einem falschen Status. Nach den Regeln des Stichprobenverfahrens meldeten die Jobcenter mit 90-prozentiger Wahrscheinlichkeit rund **290 000 der 3,4 Mio.** bei gemeinsamen Einrichtungen gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten statistisch fehlerhaft an die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Zwischen Januar 2016 bis September 2017 wiesen die Jobcenter bei **27 %** der geprüften erwerbsfähigen Leistungsberechtigten einen fehlerhaften Status aus. (Nummer 2)
- 0.2 Ein Fehlerschwerpunkt war, dass die Jobcenter die geprüften Leistungsberechtigten statistisch **nicht** – wie erforderlich – als „**arbeitslos**“ erfassten (**3,4 %**). Nach den Regeln des Stichprobenverfahrens betraf dies zum statistischen Stichtag 12. April 2017 somit rund **115 000 der 3,4 Mio.** bei gemeinsamen Einrichtungen gemeldeten Leistungsberechtigten. Im betrachteten Zeitraum Januar 2016 bis September 2017 haben die Jobcenter 159 der 770 geprüften Leistungsberechtigten (**21 %**) nicht rechtzeitig arbeitslos gemeldet. Die Jobcenter haben Leistungsberechtigte insbesondere nach beendeten Integrationskursen oder Eingliederungsmaßnahmen nicht wie geboten wieder in den Vermittlungsprozess eingebunden, beraten und arbeitslos gemeldet. Zudem löschten sie frühere korrekte Arbeitslosphasen von Leistungsberechtigten. Dadurch können sie die Langzeitarbeitslosenstatistik unrechtmäßig senken und reduzieren damit die Förder- und Integrationsmöglichkeit der Betroffenen. Die Jobcenter meldeten außerdem

arbeitsuchend zu führende berufstätige Leistungsberechtigte zu Unrecht ganz aus dem IT-Verfahren ab. Die Statusfehler gingen auch auf zahlreiche unverbindliche Dokumentationsempfehlungen der Bundesagentur zurück.

Die Integrationsfachkräfte können nicht nach fehlerhaften Statusfällen im Fachverfahren „Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem“ (VerBIS) suchen. Die Bundesagentur übernimmt dies zentral und bietet ihre automatisch abgerufenen Prüfungsergebnisse den gemeinsamen Einrichtungen listenweise über das Fachverfahren „Datenbasis Operative Auswertungen“ (DORA) an. Nach den Eindrücken des Bundesrechnungshofs nutzten die Jobcenter die von der Bundesagentur angebotenen Listen mit statistisch fehlerhaften Fällen nicht zur Fehlerbehebung. (Nummer 3)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof forderte das Bundesministerium und die Bundesagentur auf, für eine valide Arbeitslosenstatistik zu sorgen, die aufgezeigten Fehler zu beheben und sicherzustellen, dass die Jobcenter monatelang nicht betreute Leistungsberechtigte wieder in die gesetzlich gebotene Beratungs- und Vermittlungsarbeit einbinden.

Bundesministerium und Bundesagentur haben infolge der Prüfung des Bundesrechnungshofes zunächst die dazu empfohlene bundesweite Qualitätsoffensive zum Thema „Statistik und Datenqualität“ initiiert. Die Bundesagentur hat dazu diverse Regelungen angepasst bzw. erlassen, die maßgebliche IT umprogrammiert, die örtliche Fachaufsicht erweitert und umfangreiche statistische Korrekturen angestoßen. Die Bundesagentur wolle für die gE außerdem qualitative und quantitative Mindestregeln zur sogenannten „Betreuungskontinuität“ entwickeln. Mit diesem sogenannten operativen Mindeststandard könnten die Bundesagentur und die gE die kontinuierliche Betreuungsarbeit fortan messen und Betreuungsbrüchen wirksam begegnen.

Die Bundesagentur beabsichtige zudem, einzelne Dokumentationsregeln unter Beteiligung einzelner Jobcenter zu überprüfen und ggf. anzupassen. Sie hat für die gE im September 2019 eine neue Regelung erlassen, die bisherige Statusregelungen vereinfacht zusammenfasst und Analysekompetenzen der gemeinsamen Einrichtungen stärkt.

Der Bundesrechnungshof hält es für zielführend, dass die gemeinsamen Einrichtungen die Status-Korrekturlisten der Bundesagentur nunmehr lückenlos bearbeiten müssen. Bundesministerium, Länder, kommunale Spitzenverbände und Bundesagentur hatten dies zügig nach unserer vorläufigen Prüfungsmitteilung vereinbart. Die Statuskorrekturen der gemeinsamen Einrichtungen seit Mitte April 2019 (Stand: August 2019: **294 000 überarbeitete Personendatensätze**) haben erwartungsgemäß die Validität der Arbeitslosenstatistik gesteigert. So stiegen die Arbeitslosenbestände der gemeinsamen Einrichtungen korrekturbedingt im Mai 2019 um **3 %**, in vielen Kommunen bis hin zu einzelnen Großstädten sogar **um mehr als 10 %**. In den Folgemonaten passten die gemeinsamen Einrichtungen die Arbeitslosenbestände weiter an (**monatlich zwischen 2 % bis 3 %**).

Neben den bundesweit eingeleiteten Statistikkorrekturen können auch das neue Rahmenkonzept zum Risikomanagement der Bundesagentur, die umgesetzten Anpassungen der IT-Verfahren und der Fachaufsicht sowie verbesserte Dokumentationsregeln zu valideren Statistiken führen. Der Bundesrechnungshof wird sich zur gegebenen Zeit mit einer Kontrollprüfung von der Wirksamkeit der Maßnahmen überzeugen.
(Nummer 4)

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) erstellt und veröffentlicht Statistiken zum Arbeitsmarkt (§ 53 Absatz 1 und 3 SGB II), zum Beispiel die Arbeitslosenstatistik und die Statistik zur Unterbeschäftigung¹. Die Statistiken sind Grundlage zur Beurteilung des Arbeitsmarktes und der Folgen gesamtwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen. Sie sind zudem relevant für die Planung der Vermittlungs- und Beratungsarbeit in der Arbeitsverwaltung, die Wirkungsforschung im Bereich des SGB II (§ 55 SGB II) sowie die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (§ 282 SGB III) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur.

Die für die Statistiken notwendigen Informationen bezieht die Bundesagentur aus ihren IT-Anwendungen, die sie den Jobcentern zur Verfügung stellt. Die Jobcenter beider Organisationsformen müssen Daten über erwerbsfähige Leistungsempfänger (ELB), gewährte Leistungen, Eingliederungserfolge und Ausgaben sowie Stellenangebote erheben. Sie haben zudem für alle Leistungsempfänger ab 15 Jahren im Rechtskreis des SGB II Angaben zur Arbeitsuche und zur Arbeitslosigkeit zu erheben (vgl. § 16 SGB III i. V. m. § 51 b Absatz 1 SGB II). In der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II² hat das Bundesministerium die Merkmale festgelegt, die die Jobcenter dafür zu erfassen und an die Bundesagentur zu übermitteln haben. Zu diesen Merkmalen zählt auch der Arbeitsmarktstatus der Leistungsberechtigten nach dem SGB II.³

Die Arbeitslosenstatistik basiert auf statistischen Einträgen der Jobcenter in den Lebensläufen der betreuten ELB in den IT-Verfahren der Bundesagentur, z. B. VerBIS⁴. Fehlerhafte oder fehlende Lebenslaufeinträge führen zu fehlerhaften Meldungen der Jobcenter an die Statistiken der Bundesagentur, z. B. zur Arbeitslosenstatistik.

¹ In der Unterbeschäftigungsstatistik werden zusätzlich zu den registrierten Arbeitslosen auch die Personen erfasst, die nicht als arbeitslos im Sinne des Sozialgesetzbuches (§ 53a SGB II i. V. m. § 16 SGB III) gelten, weil sie an Eingliederungsmaßnahmen oder Bundesprogrammen teilnehmen oder weniger als sechs Wochen erkrankt sind.

² Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB2§51bDatV).

³ § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 SGB2§51bDatV.

⁴ Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem.

Die Bundesagentur wies die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung (gE) und die Agenturen für Arbeit (Arbeitsagenturen) daher darauf hin, dass deshalb eine hohe Datenqualität und wahrheitsgetreue Abbildung des tatsächlichen Marktgeschehens in den IT-Fachverfahren unerlässlich seien.⁵

Die Jobcenter tragen die Verantwortung für den statistischen Status ihrer betreuten Personen (vgl. auch § 67 Absatz 4 n. F. SGB X, § 50 Absatz 2 SGB II)⁶ und müssen fehlerhaft erhobene, verarbeitete und genutzte Statusdaten berichtigen oder löschen (§ 75 Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz – BDSG und Artikel 16 und 17 Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO).

1.2 Statusarten

Die Bundesagentur differenziert in ihren Statistiken zwischen arbeitslosen Arbeitsuchenden, nicht arbeitslosen Arbeitsuchenden und Nichtarbeitsuchenden. Die Gruppe der nicht arbeitsuchend gemeldeten erwerbsfähigen Personen umfasst die beiden Statusarten „ratsuchend“ und „nicht gesetzt“ (statuslos).

Arbeitslose sind Personen, die vorübergehend nicht in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, den Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen und Grundsicherungsstellen zur Verfügung stehen und sich bei diesen arbeitslos gemeldet haben (vgl. § 16 Absatz 1 SGB III).

Arbeitsuchende sind Personen, die eine versicherungspflichtige Beschäftigung suchen, ohne zugleich arbeitslos zu sein. Dazu zählen vor allem Personen, die bereits eine Beschäftigung oder eine selbstständige Tätigkeit ausüben (§ 15 Satz 2 und 3 SGB III). An arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen Teilnehmende sind in der Regel als nicht arbeitslose Arbeitsuchende zu führen (zum Status „nicht arbeitslos“ vgl. § 16 Absatz 2 SGB III). Mit Beginn und

⁵ Erläuterungen zum grundsätzlichen Umgang mit Bewerber- und Stellenangeboten in VerBIS und zur Definition Arbeitsvermittlung, Nummer I.2 Verfahren in IT-Fachverfahren und VerBIS Arbeitshilfe – Kundenabmeldung und Statuswechsel – Fallorientierte Beispiele aus dem Bereich Markt und Integration SGB II PRV 17.01 – Stand: 20. März 2017, Nummer 1.1 Hinweise an die Vermittlungsfachkräfte. Die zugelassenen kommunalen Träger erhalten von der Bundesagentur keine derartigen Hinweise und Arbeitshilfen, da sie IT-Verfahren anderer Softwarehersteller nutzen.

⁶ Vgl. auch Bundesagentur, Weisung 20070811 vom 21. August 2017 i. V. m. Anlage „Arbeitshilfe zu den Grundsätzen im Umgang mit arbeitnehmer- und arbeitgeberorientierten Daten sowie zur Abbildung der Vermittlungsarbeit in den Rechtskreisen SGB III und SGB II“, Punkt 7 (Seite 14).

Beendigung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen müssen die Arbeitsagenturen und Jobcenter den Status der Personen anpassen.

Nicht Arbeitsuchende sind Teilnehmende an Umschulungen und Arbeitnehmer, deren Beschäftigung durch einen Eingliederungszuschuss an den Arbeitgeber gefördert wird, sofern die Hilfebedürftigkeit durch Aufnahme der Beschäftigung endet. Sie tragen den Status „nicht gesetzt“, sind weder arbeitslos noch arbeitsuchend und somit statuslos.

1.3 Ablauf der Prüfung / Vorgehensweise

Wir setzten für diese Prüfung ein Stichprobenverfahren (Schätzverfahren mit einem sogenannten zweiseitigen Konfidenzintervall) ein. Dieses lässt Rückschlüsse von der zufällig ausgewählten Stichprobe auf die Grundgesamtheit⁷ zu. Dadurch können wir die Ergebnisse der Stichprobe auf die Grundgesamtheit (3 375 507 gemeldete ELB bei gE zum Statistikstichtag am 12. April 2017) hochrechnen.

Der notwendige Stichprobenumfang errechnet sich in Abhängigkeit von der gewünschten Genauigkeit der statistischen Aussagen (sogenanntes Konfidenzniveau und Konfidenzintervall) und der erwarteten Fehlerquote in der Stichprobe.

Zur Bestimmung des Stichprobenumfangs wählten wir ein Sicherheitsniveau (Konfidenzniveau) von 90 % und die maximal zulässige Spannbreite von Schätzfehlern (Konfidenzintervall) von +/- 3 %. Der Umfang der mittels Stichprobe zu prüfenden Fälle betrug unter diesen Parametern 752 Fälle zuzüglich eines Sicherheitsaufschlages.

Insgesamt prüften wir 770 Fälle aus 219 der 302 gE. Regionale oder sonstige Einschränkungen nahmen wir nicht vor.

Kurzzeitige Statusfehler von weniger als 10 Tagen haben wir in die Fehlerquoten nicht einfließen lassen.⁸

⁷ Hier: Summe aller im Monat April 2017 im sogenannten Operativen Datensatz der Bundesagentur enthaltenen/gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. Die Bundesagentur stellte uns den Operativen Datensatz zur Verfügung.

⁸ Diese Fehler ergaben sich vor allem durch verspätete Mitwirkungen der ELB (z. B. nachträgliche Informationen zu Arbeitsaufnahmen), die den Jobcentern oder der Bundesagentur nicht anzulasten waren.

Wir prüften den Status der Fälle zum Stichtag 12. April 2017⁹ und untersuchten darüber hinaus, ob die gE diese Fälle auch zu anderen Zeitpunkten fehlerhaft in VerBIS erfassten. Am 12. April 2017 konnte bei den geprüften ELB jeweils nur ein Statusfehler vorliegen (z. B.: die Person war arbeitsuchend, statt – wie geboten – arbeitslos gemeldet). Die geprüften ELB konnten aber verschiedene Statusfehler im ebenfalls betrachteten Zeitraum von 21 Monaten (Januar 2016 bis September 2017) aufweisen. Stellten wir bei den ELB zwischen Januar 2016 und September 2017 unterschiedliche Statusfehler fest, haben wir bei der Berechnung von Fehlerquoten (Zeitraumbetrachtung) lediglich den Fehler einmal berücksichtigt, der am längsten bestand. Somit legen wir bei der Stichtags- und Zeitraumbetrachtung denselben Beurteilungsmaßstab an (Anzahl der fehlerhaft erfassten Personen)

Wir sichteten die Lebensläufe der ELB in VerBIS, die dort in der sogenannten Historie zum Status hinterlegten Statuswechsel und die manuell und automatisiert dokumentierten Vermerke der Jobcenter.

Einzelfragen zur Arbeitslosenstatistik klärten wir mit der für die Statistik und Arbeitsmarktberichterstattung zuständigen Stelle bei der Bundesagentur.¹⁰

Die in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter hatten Gelegenheit, zu den beanstandeten Fällen Stellung zu nehmen. Wir haben die Stellungnahmen bei unseren Auswertungen berücksichtigt.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium am 27. Februar 2019 mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur). Die Bundesagentur gab am 27. Mai 2019 eine mit dem Bundesministerium abgestimmte Stellungnahme ab.¹¹ Zu einzelnen Fragen nahm das Bundesministerium mit Schreiben vom 28. Mai 2019 ergänzend Stellung.

⁹ Die am 12. April 2017 von der Bundesagentur erhobenen statistischen Personendaten flossen in den Gesamtbericht zur Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für den Berichtsmonat April 2017 ein. Die Bundesagentur veröffentlichte den Gesamtbericht am 3. Mai 2017. Vgl. <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Service/Veroeffentlichungskalender/Veroeffentlichungskalender-Nav.html>.

¹⁰ Fachbereich der Bundesagentur (Fachliche Entwicklung Statistik und Arbeitsmarktberichterstattung).

¹¹ Diese entsprach weitestgehend der vorläufigen Stellungnahme vom 18. März 2019 der Bundesagentur. Das Bundesministerium schloss sich auch der vorläufigen Stellungnahme der Bundesagentur an (Schreiben vom 19. März 2019).

2 Fehlerhaft erfasster Arbeitsmarktstatus

2.1 Stichtagsbezogene statistische Fehler

In der geprüften Stichprobe wiesen 66 der 770 Fälle (**8,6 %**) zum Statistik-Stichtag 12. April 2017 einen **fehlerhaften**, d. h. unzutreffenden **statistischen Status** in VerBIS auf.

In 45 der 66 (68 %) betroffenen Fälle war der Status länger als drei Monate und in 14 der 66 Fälle (21 %) länger als ein Jahr falsch.¹²

Die gE führten bei den betroffenen ELB im Schnitt 302 Tage lang einen falschen Status, im Minimum 13 Tage, im Maximum über 3 200 Tage bzw. knapp neun Jahre.¹³

Aufgrund der Fehlerquote von 8,6 % ist zum statistischen Stichtag 12. April 2017 mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % davon auszugehen, dass die bundesweit 302 gE zwischen 5,6 % und 11,6 % ihrer gemeldeten ELB statistisch fehlerhaft erfassten und diese Fehler in die Monatsstatistik der Bundesagentur einbrachten.

Das betraf somit im Mittel rund **290 000 der 3 375 507** im April 2017 bei den in gE gemeldeten ELB.

2.2 Zeitraumbezogene statistische Fehler

210 der 770 geprüften Fälle (**27,3 %**)¹⁴ wiesen im Zeitraum zwischen Januar 2016 und September 2017 einen **fehlerhaften Status** in VerBIS aus. Die fehlerhaften Status-Zeiträume erstreckten sich dabei im Mittel auf 191 Tage.

¹² Bei den restlichen sieben Fällen war der Status weniger als drei Monate falsch.

¹³ Ohne den über 3200 Tage falsch erfassten ELB waren es im Schnitt 253 Tage oder rund acht Monate.

¹⁴ Eine Hochrechnung auf bundesweite statistische Fehler nehmen wir nicht vor, da sich die nach dem Stichprobenverfahren zugrunde zu legende Grundgesamtheit (12. April 2017: 3,376 Mio. erwerbsfähige Leistungsberechtigte) täglich und arbeitsmarktstatistisch monatlich ändert.

Bei den 210 Fällen wiesen 97 Fälle (46 %) länger als drei Monate und 25 Fälle (12 %) länger als ein Jahr einen falschen Status auf, im Minimum 10 Tage, im Maximum über 3200 Tage bzw. knapp neun Jahre.¹⁵

3 Art, Ursachen und Folgen statistischer Fehler

3.1 Statusfehler und ihre Häufigkeit

Bei den von den gE erhobenen Angaben zum statistischen Status „arbeitslos“, „arbeitsuchend“ oder „statuslos“ bzw. „nicht gesetzt“ stellten wir die in den nachfolgenden **stichtags- und zeitraumbezogenen Tabellen** aufgeführte Anzahl an Fehlern fest.

3.1.1 Stichtagsbetrachtung 12. April 2017

Tabelle 1:

**Fehler am statistischen Stichtag 12. April 2017
(66 der 770 Fälle bzw. 8,6 %), vgl. Nummer 2.1:**

Status	Anzahl geprüfte ELB	davon ELB mit falschem Status	Fehleranteil (% von 770)
arbeitslos	262	12	1,6
arbeitsuchend	269	25	3,2
statuslos / nicht gesetzt	212	16	2,1
ohne Anmeldung in VerBIS	27	13	1,7
Fälle gesamt	770	66	8,6

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis des Fachverfahrens VerBIS.

Der Fehlerschwerpunkt lag bei stichtagsbezogener Betrachtung bei zu Unrecht „arbeitsuchend“ geführten Personen (3,2 %). Die Jobcenter erfassten den Status „arbeitslos“, „statuslos“ und „nicht gesetzt“ dagegen weniger häufig falsch.

¹⁵ Ohne den über 3200 Tage falsch erfassten ELB waren es im Schnitt 176 Tage oder rund sechs Monate.

Um die Auswirkungen fehlerhaft erfasster Status auf die Arbeitsmarktstatistiken beurteilen zu können, prüften wir, welcher Status in den 66 fehlerhaften Fällen korrekt gewesen wäre.

Die nachfolgende Tabelle 2 zeigt unsere diesbezüglichen Feststellungen.

Tabelle 2:

**Abweichungen zwischen IST¹⁶- und Soll¹⁷-Status bei den
66 fehlerhaft erfassten ELB am statistischen
Stichtag 12. April 2017**

Status	fehlerhaft erfasste ELB	Soll-Status			
		arbeitslos	arbeit- suchend	statuslos / nicht ge- setzt	vollstän- dige Ab- meldung aus VerBIS
arbeitslos	12	-	7	4	1
arbeitsuchend	25	20	-	3	2
statuslos / nicht gesetzt	16	13	3	-	-
ohne Anmeldung in VerBIS	13	5	3	5	-
Gesamt	66	38	13	12	3

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis des Fachverfahrens VerBIS.

Folglich führten die Jobcenter z. B. 38 Personen nicht wie geboten arbeitslos und 12 Personen zu Unrecht arbeitslos. Unter Berücksichtigung dieser 12 zu viel als arbeitslos erfassten Fälle haben die Integrationsfachkräfte 26 der 770 geprüften Datensätze (3,4 %) nicht wie geboten als „arbeitslos“, sondern mit einem anderen Status – überwiegend als „arbeitsuchend“ erfasst. Davon waren vor allem ELB betroffen, die Beschäftigungsverhältnisse, Integrationskurse oder Eingliederungsmaßnahmen beendet hatten und die die Jobcenter danach nicht oder zunächst nicht „arbeitslos“, sondern „arbeitsuchend“

¹⁶ Ist: Status, den die Jobcenter bei den 770 geprüften Fällen am 12. April 2017 im Fachverfahren VerBIS gespeichert und an die Statistik der Bundesagentur gemeldet hatten.

¹⁷ Soll: Status, den die Jobcenter bei den 770 geprüften Fällen am 12. April 2017 an die Statistik der Bundesagentur hätten melden müssen.

führten. Unter den anderen Statusarten hatten die Jobcenter im Gegenzug zu viele Personen erfasst.

Da die gE 3,4 % der 770 ELB am Stichtag 12. April 2017 nicht wie erforderlich „arbeitslos“ führten, ist mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % davon auszugehen, dass alle gE hochgerechnet rund **115 000 der 3,4 Mio.** im April bei gE gemeldeten **ELB** nicht als Arbeitslose an die Monatsstatistik der Bundesagentur im April 2017 meldeten und die Monatsstatistik in dieser Höhe zu wenig Arbeitslose abbildete.

3.1.2 Zeitraumbetrachtung Januar 2016 bis September 2017

In der nachfolgenden Tabelle 3 stellen wir die 210 ELB dar, bei denen die Jobcenter im Zeitraum zwischen Januar 2016 und September 2017 (vgl. Textnummer 2.2) Statusfehler verursachten.

Tabelle 3:

**Fehlerhaft erfasste ELB zwischen
Januar 2016 und September 2017
(210 der 770 Fälle bzw. 27,3 %),
vgl. Nummer 2.2:**

Status	Anzahl fehlerhaft erfasste ELB	Fehleranteil (% von 770)
arbeitslos	20	2,6
arbeitsuchend	115	15,1
statuslos / nicht gesetzt	60	7,8
ohne Anmeldung in VerBIS	15	1,9
Gesamt	210	27,3

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis des Fachverfahrens VerBIS.

Der Fehlerschwerpunkt lag bei zeitraumbezogener Betrachtung ebenso wie bei der stichtagsbezogenen Betrachtung (vgl. Tabelle 1) bei zu Unrecht „arbeitsuchend“ geführten ELB. Am zweithäufigsten waren Statusfehler in der Kategorie „statuslos“ / „nicht gesetzt“, gefolgt von Statusfehlern in den Kategorien „arbeitslos“ und „ohne Anmeldung in VerBIS“.

Auch hier prüften wir, welcher Status in den 210 fehlerhaften Fällen korrekt gewesen wäre und wie sich Statusfehler auf die Arbeitsmarktstatistiken auswirkten (vgl. Tabelle 4):

Tabelle 4:

**Abweichungen zwischen IST¹⁸- und Soll¹⁹-Status bei den
zwischen Januar 2016 und September 2017
fehlerhaft erfassten 210 Fällen**

Status	fehlerhaft erfasste ELB	Soll-Status			
		arbeitslos	arbeit- suchend	statuslos / „nicht ge- setzt“	vollstän- dige Ab- meldung aus VerBIS
arbeitslos	20	-	11	9	-
arbeitsuchend	115	105	-	8	2
statuslos / nicht gesetzt	60	45	9	-	6
ohne Anmeldung in VerBIS	15	9	2	4	-
Gesamt	210	159	22	21	8

Quelle: Auswertung des Bundesrechnungshofes auf Basis des Fachverfahrens VerBIS.

Die Jobcenter hätten folglich 159 der 210 fehlerhaften Fälle (21% aller 770 geprüften Fälle) in der 21-monatigen Zeiträumbetrachtung zeitweise „arbeitslos“ führen müssen. Dies betraf, wie bei der Zeitpunkt Betrachtung, überdurchschnittlich häufig ELB mit bereits beendeten Beschäftigungsverhältnissen, Integrationskursen oder Eingliederungsmaßnahmen (71 der 159 fehlerhaften Fälle; zu Einzelheiten vgl. **Anhang 1**). 22 der 210 fehlerhaften Fälle haben sie nicht oder nicht rechtzeitig als „arbeitsuchend“ und 21 Fälle nicht als „statuslos“/„nicht gesetzt“ erfasst.²⁰ 8 Fälle hätten die Jobcenter abmelden müssen.

¹⁸ Ist: Status, den die Jobcenter bei den 770 geprüften Fällen im o. g. Zeitraum im Fachverfahren VerBIS gespeichert und an die Statistik der Bundesagentur gemeldet hatten.

¹⁹ Soll: Status, den die Jobcenter bei den 770 geprüften Fällen im o. g. Zeitraum im Fachverfahren VerBIS speichern und an die Statistik der Bundesagentur hätten melden müssen.

²⁰ Dies betraf vor allem zu Unrecht arbeitslos erfasste Personen (20 Fälle).

3.2 Ursachen für Statusfehler und deren Folgen

Die in Textnummer 2 dargestellten Statusfehler waren vor allem auf monatelang fehlende Beratungsgespräche und fehlende sowie unsachgemäße Statuskorrekturen der Jobcenter zurückzuführen.

Im Einzelnen:

3.2.1 Mehrmonatige Betreuungsbrüche

Um den Status eines ELB korrekt darzustellen, müssen die Integrationsfachkräfte der gE wissen, wie sich unterschiedliche Stationen der in VerBIS zu erfassenden Erwerbsbiografie auf den Status auswirken. Sie müssen die ELB daher einladen und beraten (§ 14 SGB II), um statusrelevante Neuigkeiten (z. B. bevorstehende Beschäftigungsaufnahmen der ELB) zu erfahren. Konkrete Beratungszeitpunkte (z. B. nach Abschluss von Eingliederungsmaßnahmen) sind nicht gesetzlich, aber teilweise in den Weisungen der Bundesagentur geregelt. Beispielsweise müssen die Jobcenter Absolventen von Maßnahmen nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 45 und 81ff. SGB III („MAT“ und „FbW“) spätestens 14 Tage nach Maßnahmeende beraten.²¹ Bei Absolventen von Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) oder Integrationskursen („Deutschförderung“) hat die Bundesagentur den Zeitpunkt einer Beratung nicht geregelt.

Falsche Statuseinträge waren vor allem auf fehlende Beratungsgespräche der Integrationsfachkräfte mit den ELB zurückzuführen. Die Jobcenter luden ELB insbesondere nach beendeten Beschäftigungsverhältnissen, Integrationskursen oder Eingliederungsmaßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig ein.

Die Betreuung durch die Jobcenter war häufig mehrere Monate unterbrochen.

Die Integrationsfachkräfte berieten 26 der 66 (39 %) zum Stichtag April 2017 fehlerhaft erfassten ELB während des durchschnittlich fehlerhaften Statuszeitraumes von 302 Tagen (vgl. Textnummer 2.1) nicht.

Im Zeitraum von Januar 2016 bis September 2017 berieten sie 94 der 210 (45 %) fehlerhaft erfassten ELB während des durchschnittlich fehlerhaften Statuszeitraumes von 191 Tagen (vgl. Textnummer 2.2) nicht.

²¹ Vgl. Bundesagentur, Fachliche Weisungen „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. § 45 SGB III, Ziffer 3 (Stand: April 2017) und „Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 16 Absatz 1 SGB II i. V. m. §§ 81ff. SGB III, Ziffer 2.5 (Stand: Mai 2018).

Die Integrationsfachkräfte beendeten so den während der Beschäftigung oder Maßnahme geführten Status „arbeitsuchend“ nicht und erfuhren auch nicht, welche sonstigen statusrelevanten Änderungen sich bei den ELB ergeben hatten.

Im Gegensatz dazu versäumten es die ELB nur in Einzelfällen, Änderungen, z. B. bevorstehende Beschäftigungsaufnahmen, mitzuteilen.

3.2.2 Problematische Verfahrensregelungen

Viele unverbindliche Verfahrensregelungen

Die Integrationsfachkräfte müssen wissen, wie sie statusrelevante Informationen in den VerBIS-Datensätzen der ELB zu dokumentieren haben. Die Bundesagentur hat dazu für die gE in derzeit 36 VerBIS-Arbeitshilfen bzw. auf rund 1040 Seiten Dokumentationsregeln beschrieben. Einzelne²² Arbeitshilfen sind für die Integrationsfachkräfte verpflichtend, andere nicht. Die Gründe hierfür sind nicht erkennbar.

Die Bundesagentur teilte uns mit Schreiben vom 30. November 2017 mit, dass sie die Arbeitshilfen dem Bundesministerium nicht zur Abstimmung vorlegt.²³

Automatischer Statusassistent

Die Bundesagentur hat für die gE einen sogenannten Statusassistenten in das Fachfahren VerBIS implementiert. Erfassen Integrationsfachkräfte im VerBIS-Lebenslauf der ELB einen neuen Sachverhalt, generiert der Statusassistent bei den ELB automatisch einen für den Lebenssachverhalt technisch festgelegten Status.

Die nachfolgende Abbildung zeigt exemplarisch, welchen Status der Statusassistent den ELB während und nach bestimmten Eingliederungsmaßnahmen und Beschäftigungsverhältnissen automatisch zuweist.

²² Beispielsweise „Arbeitshilfe Kundenabmeldung und Statuswechsel (SGB II)“. Diese hat die Bundesagentur den Jobcentern mit Einführung von VerBIS im Jahr 2006 zur Verfügung gestellt, fortlaufend weiterentwickelt und mit Weisung vom 21. August 2017 als verbindlich zu nutzen erklärt (vgl. Weisung 20170811 vom 21. August 2017; Anlage, Nummer 7). Sie hat die Weisung zuvor mit dem Bundesministerium fachlich abgestimmt.

²³ E-Mail Bundesagentur: „Die Arbeitshilfen werden dem BMAS nicht vorgelegt.“

Abbildung 1:

Beispiele automatisch generierter Status

Bezeichnung	AV-Statusänderung während der Maßnahme	AV-Status nach der Maßnahme
§ 45 MAT (Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung):	"ASU"	Status wie vor der Maßnahme
Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) – Fortbildung	"ASU"	Status wie vor der Maßnahme
Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) – Umschulung	"nicht gesetzt"	"nicht gesetzt"
Arbeitsgelegenheit (AGH) – Mehraufwandsentschädigung	"ASU"	"ASU"

Ereignis/ Fall	Lebenslaufeintrag	AV-Statusänderung
Berufspraxis (Rechtskreises SGB II)	Eintragsart „Berufspraxis“ (Beginn, evtl. Ende)	Während und nach Beendigung der Maßnahme = ASU

Quelle: Bundesagentur, Auszug aus der Arbeitshilfe
„Maßnahmen /Leistungen und Statusassistent“²⁴

Die Bundesagentur hat ohne erkennbaren Grund folgende voneinander abweichende Status-Automatismen für den Statusassistenten festgelegt:

- Absolventen von „MAT“ und „FbW“ sind *arbeitslos*, wenn die ELB vor den Maßnahmen arbeitslos waren. Das gleiche gilt beispielsweise auch für kurzzeitig erkrankte ELB (< 6 Wochen), die wieder genesen sind.
- Absolventen von beruflichen Umschulungen sind *weder arbeitslos noch arbeitsuchend* („nicht gesetzt“ bzw. „statuslos“). Das gleiche gilt auch für länger erkrankte ELB (> 6 Wochen), die wieder genesen sind.
- Absolventen von Integrationskursen und Arbeitsgelegenheiten (§16 d SGB II) bleiben hingegen *arbeitsuchend*. Dies gilt auch für zuvor berufstätige und selbständige Personen.

Der Statusassistent setzte nach dem Ende von Weiterbildungsmaßnahmen, Integrationskursen oder Arbeitsgelegenheiten automatisch einen Folgestatus

²⁴ In den Fassungen vom 24. Juli 2017 (Seiten 20 / 21 und 28) und vom 19. November 2018 (Seiten 23 und 28).

fest, der teilweise nicht den tatsächlichen Lebensumständen der ELB entsprach.

Wir stellten beispielsweise fest, dass Absolventen von Integrationskursen und Arbeitsgelegenheiten anschließend nicht „arbeitsuchend“ waren, wie vom Statusassistenten angenommen und festgelegt, sondern „arbeitslos“. Die Integrationsfachkräfte erfassten die tatsächlich bestehende Arbeitslosigkeit jedoch erst Wochen oder Monate später.

Beispiel 1:

Die ELB beendete am 31. Oktober 2016 ihren Integrationskurs. Der Statusassistent der Bundesagentur führte sie während des Kurses und auch danach automatisch arbeitsuchend. Tatsächlich war die ELB nach der Maßnahme aber arbeitslos. Das Jobcenter erfasste die ab 1. November 2016 erforderliche Arbeitslosmeldung rückwirkend knapp fünf Monate später (am 23. März 2017). Für November und Dezember 2016 sowie Januar bis März 2017 meldete das Jobcenter die ELB somit nicht wie erforderlich an die Arbeitslosenstatistik der Bundesagentur.

Ohne manuelle Korrektur durch die Integrationsfachkraft war der durch den Statusassistenten generierte Status fehlerhaft.

Korrekturlisten der Bundesagentur

Die Integrationsfachkräfte der gE können keine eigenen VerBIS-Suchläufe nach ELB mit einem falschen Status durchführen, um fehlerhafte Statusfälle identifizieren und korrigieren zu können. Die Bundesagentur hat die dafür nötigen Suchmöglichkeiten in VerBIS nicht programmiert. Für derartige Suchläufe sind verschiedene Fachverfahren gleichzeitig abzurufen.

Diese Abrufe übernimmt die Bundesagentur und stellt den gE seit dem Jahr 2010 u. a. Listen²⁵ von ELB mit falschem und unplausiblen Status aufgrund fehlender oder falscher Lebenslauf-Einträge zur Verfügung. Sie zieht diese Fälle zentral aus parallel abgerufenen Fachverfahren, u. a. VerBIS, und stellt die sich daraus ergebenden Listen jeweils sechs Wochen lang für jede gE derzeit²⁶ in das Fachverfahren „Datenbasis Operative Auswertungen“ (DORA) ein.

²⁵ Die Listen enthalten Kundennummern der ELB (vgl. § 51a SGB II), somit personenbezogene Daten (Artikel 4 Datenschutzgrundverordnung) und Korrekturhinweise.

²⁶ Dort aktualisiert sie die hinterlegten Personendaten wöchentlich (vgl. Angebotskonzept Datenqualitätsmanagement der Bundesagentur, Seite 6 (Stand: Juni 2018)). Derzeit überführt sie einzelne DORA-Abfragen in andere IT-Verfahren zur Auswertung von Datensätzen der ELB, z. B. in das Verfahren „Operativer Datensatz“ (opDS).

Hierauf haben einzelne DORA-Verantwortliche der Jobcenter Zugriff.²⁷ Zukünftig will sie die Ergebnisse für den Bereich SGB II in ihr neu entwickeltes Fachverfahren Business Intelligence SelfService (BISS) einstellen, das sie im Bereich der Arbeitsagenturen im Januar 2017 eingeführt hat.

Die Bundesagentur listet in DORA z. B. ELB mit einem überprüfungsbedürftigen Status aufgrund in VerBIS fehlender Arbeitslosmeldungen nach einer Arbeitsgelegenheit (§ 16d SGB II) oder Berufstätigkeit auf.²⁸

Ob die Jobcenter die Listen abrufen und die darin aufgeführten Hinweise der Bundesagentur zur Fehlerkorrektur nutzen, ist ihnen freigestellt. Darauf weist die Bundesagentur in ihren DORA-Hinweisen auch hin (Abbildung 2).

Abbildung 2:

Hinweise der Bundesagentur zur DORA-Nutzung²⁹

Anmerkungen zu den Nutzungsvorgaben der DORA Abfrage

- Für JC (gE) kann grundsätzlich lediglich eine Empfehlung zur Nutzung ausgesprochen werden.
- Die Geschäftsführerin, der Geschäftsführer eines Jobcenters (gE) prüft vor Einsatz einer DORA Auswertung die Beteiligung der zuständigen Personalvertretung.

Die Bundesagentur kann die DORA-Nutzung nicht verbindlich anweisen, da die gE für die in VerBIS erfassten Daten allein verantwortlich sind (§ 50 Absatz 2 SGB II). Sie kann nur die ihr unterstellten Arbeitsagenturen anweisen.³⁰

Unsere festgestellten Fehlerquoten deuten darauf hin, dass die Jobcenter dieses Angebot zur Korrektur von Fehlern nicht nutzten.

3.2.3 Korrekte Arbeitsloszeiten gelöscht

In 7 % der im Zeitraum Januar 2016 bis September 2017 fehlerhaften Fälle (14 von 210) speicherten die Integrationsfachkräfte eine neue

²⁷ Z. B. Controller oder Datenqualitätsverantwortliche (sogenannte V-DQM).

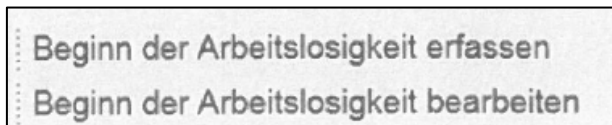
²⁸ Sogenannte DORA-Abfrage „DORA 0731“. Vgl. Information des Servicehauses der Bundesagentur (BA SH – 741 DQM) zur „Weiterentwicklung DQM-DORA (Planungsstand)“, Stand: 22. Januar 2019: Die DORA-Abfrage 0731 soll ab Juli 2019 in den opDS überführt werden.

²⁹ Hinweis der Bundesagentur (BA-SH - SB 741-DQM) in DORA-Abfrage 0731, Stand: 19. März 2018.

³⁰ Die Bundesagentur hat für die Agenturen für Arbeit nach Beteiligung des Hauptpersonalrates festgelegt, welche DORA-Abfragen verbindlich oder optional durchgeführt und abgearbeitet werden und dazu Weisungen für die Agenturen erlassen (vgl. Weisung 201603001 – IT-Verfahren DORA vom 21. März 2016).

Arbeitslosmeldung und löschten dabei ohne erkennbaren Grund vergangene (korrekte) Arbeitslosmeldungen. Hierdurch hoben sie nicht nur frühere (korrekte) Arbeitslosmeldungen, sondern auch Langzeitarbeitslosphasen auf. Dies lag eventuell an nicht eindeutig beschriebenen VerBIS-Schaltflächen (Abbildung 3) im jeweiligen VerBIS-Datensatz der ELB. Anstatt eine neue Arbeitslosigkeit zu erfassen, haben die Integrationsfachkräfte eventuell eine frühere Arbeitslosigkeit „bearbeitet“ und so überschrieben bzw. gelöscht.

Abbildung 3:



Die Bundesagentur teilte uns mit³¹, dass ihr „statusrelevante Änderungen“ für die Vergangenheit, die ohne erkennbaren Anlass erfolgten, ebenfalls aufgefallen seien. Sie wies darauf hin, dass in derartigen Fällen die gemessene Dauer einer Arbeitslosigkeit sinken könne. Dies kann Auswirkungen darauf haben, ob eine Person als langzeitarbeitslos gilt oder nicht. Dies veranschaulicht folgendes Beispiel.

Beispiel 2:

Das Jobcenter führte die ELB seit 21. September 2010 korrekt als arbeitslos und langzeitarbeitslos (vgl. § 18 SGB III). Am 21. November 2016 löschte die Integrationsfachkraft diese mehrjährige Arbeitslosenphase, als sie eine neue Arbeitslosenphase ab 1. November 2016 speicherte. Dies hatte zur Folge, dass die ELB ab 21. November 2016 nicht mehr als langzeitarbeitslos galt. Die ELB fiel damit ab Dezember 2016 aus der Statistik für Langzeitarbeitslose.

Die Bundesagentur teilte mit, dass sie die Einführung einer VerBIS-„Warnmeldung“ an Integrationsfachkräfte diskutiere. Diese erscheine in VerBIS, sobald Integrationsfachkräfte frühere Arbeitslosenzeiten löschen wollen.

3.2.4 Fehlende Fachaufsicht

Die Jobcenter sind zur Fachaufsicht verpflichtet. Diese umfasst auch die statistisch relevanten Statusmeldungen.

³¹ Bundesagentur, Schreiben vom 30. November 2017.

Die gE überprüfen die Qualität der Integrationsarbeit, einschließlich der Datenqualität in den vermittlungsbezogenen IT-Fachverfahren, mit der „verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung“. Die Bundesagentur unterstützt die örtliche Fachaufsicht der gE im Bereich Vermittlung darüber hinaus durch einen themenbezogenen Katalog für mögliche Prüffragen, sogenannte „UFa-Tools“³² (vgl. Anhang 2).

Wir stellten fest, dass die örtlichen Führungskräfte der Jobcenter die statistischen Fehler bei ihrer regelmäßigen Fachaufsicht nicht bemerkt oder nicht geprüft hatten. Die in den gE tätigen Datenqualitätsbeauftragten mahnten notwendige Datenkorrekturen ebenfalls nicht an. Der themenbezogene Katalog der „UFa-Tools“ sah eine Fachaufsicht zu Statusmeldungen oder zur Datenqualität nicht als spezielles Thema vor.

4 Gesamtwürdigung

Die regelmäßige Berichterstattung der Bundesagentur über die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarktes trifft auf ein hohes Interesse von Öffentlichkeit, Medien, Politik, Verwaltung, Bildungseinrichtungen, Wissenschaft, statistischen Ämtern, Sachverständigen und der Privatwirtschaft.

Die dabei von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Arbeitslosen- und ergänzenden Statistiken sind wichtige Grundlagen zur Beurteilung des Arbeitsmarktes und der Folgen gesamtwirtschaftlicher und arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen. Sie sind zudem relevant für die Planung der Vermittlungs- und Beratungsarbeit in der Arbeitsverwaltung.

Zu Nummer 2 - Fehlerhaft erfasster Arbeitsmarktstatus:

Vorläufige Würdigung:

Die Statistik der Bundesagentur wies stichtagsbezogen und über einen langen Zeitraum erhebliche Fehler auf. Unsere Feststellungen zeigten, dass die gE hochgerechnet ELB in sechsstelliger Zahl statistisch falsch erfasst und fehlerhaft an die Statistik der Bundesagentur gemeldet haben.

Um fehlerhafte Statistiken zu vermeiden, sollte das Bundesministerium die von uns aufgezeigten Ursachen für Fehler abstellen und notwendige

³² Unterstützung der örtlichen **F**ach**a**ufsicht.

Verfahrensverbesserungen einleiten – im Sinne einer bundesweiten Qualitäts-offensive zum Thema „Statistik und Datenqualität“ bei gemeinsamen Einrichtungen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen:

Das Bundesministerium hat sich zu der Thematik nicht explizit geäußert, sondern einleitend auf die mit ihm abgestimmte Stellungnahme der Bundesagentur verwiesen. Das Bundesministerium habe den Anspruch, dass die Jobcenter korrekte Daten erfassen und diese pflegen. Nur so könnten Arbeitsmarktstatistiken und -berichte aussagekräftig und verlässlich sein. Es erwarte von der Bundesagentur fortlaufend Aktivitäten zur Kontrolle und Verbesserung der Datenqualität.

Die Bundesagentur nehme die Befunde des Bundesrechnungshofes sehr ernst. Zum einen liefere der Prüfungsbericht wichtige Verbesserungshinweise zur kontinuierlichen Betreuung der ELB und zur Fachaufsicht. Zum anderen stelle die Validität der Statistik und damit der Arbeitsmarktberichterstattung ein hohes Gut für die Bundesagentur und die Öffentlichkeit dar.

Aufgrund der großen geschäftspolitischen Bedeutung des Themas habe die Bundesagentur daher unmittelbar Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen (vgl. dazu nachfolgende Nummern).

Der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur habe zudem den Leiter der Internen Revision der Bundesagentur gebeten, neben unseren Prüfungsergebnissen zum SGB II-Bereich auch eine Risikoeinschätzung für den Bereich des **SGB III** vorzunehmen.

Das Bundesministerium habe die Interne Revision der Bundesagentur mit einer Sonderprüfung zum Prüfungsthema im **SGB II (nur gemeinsame Einrichtungen)** beauftragt. Zwei bereits vorliegende Zwischenberichte der Internen Revision bestätigten unsere Feststellungen. Die Interne Revision werde nach Abschluss weitergehender Analysen zu möglichen Fehlerursachen und zum Verbesserungspotenzial in den gE einen Gesamtbericht erstellen.

Nach Ansicht der Bundesagentur können Statistiken nie völlig fehlerfrei sein. Die stichtagsbezogene Hochrechnung (April 2017) des Bundesrechnungshofes (115 000 zu wenig erfasste Arbeitslose) weise eine Schwankungsbreite von +/- 50 000 Personen auf. Dies bedeute eine erhebliche Unsicherheit der

genannten hochgerechneten Angaben. Die zeitraumbezogenen Fehler (21 Monate Betrachtungszeitraum) seien arbeitsmarktstatistisch schwer interpretierbar, auch weil eine Hochrechnung fehle.

Aufgrund der großen Bedeutung der Datenqualität für den Vermittlungsprozess und die amtlichen Statistiken werde die Bundesagentur – wie vom Bundesrechnungshof angeregt – eine bundesweite Qualitätsoffensive zum Thema „Statistik und Datenqualität“ initiieren. Ein Vorstandsbeschluss werde herbeigeführt, geeignete Maßnahmen befänden sich in Arbeit. Die Bundesagentur wolle insbesondere eine Themenseite im gemeinsamen Intranet der Bundesagentur und der gemeinsamen Einrichtungen veröffentlichen, die Datenqualität auswerten, bewerten und kommunizieren, das Datenqualitätsmanagement (DQM) weiterentwickeln und Statistik- und DQM-Verantwortliche stärker vernetzen.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes:

Wir erkennen an, dass die Bundesagentur unsere Prüfungsergebnisse für umfangreiche statistische und prozessuale Anpassungen nutzen will.

Dass sie unsere Prüfungsmethodik infrage stellt, erstaunt. So haben wir bei dieser Stichprobenprüfung umfangreichere Erhebungen durchgeführt und einen engeren Prüfungsmaßstab angelegt als ihre eigene Interne Revision. Daraus ergibt sich eine genauere Hochrechnung. Dies veranschaulicht nachfolgende Übersicht.

Methodischer Vergleich von Bundesrechnungshof und Bundesagentur (Interne Revision) bei Stichprobenprüfungen

	Sicherheitsniveau	Maximal zulässige Schätzfehler	Geprüfte gemeinsame Einrichtungen
Bundesrechnungshof ³³	90 %	+/- 3 %	219
Interne Revision ³⁴	90 %	+/- 5 %	16 – 20

³³ Vgl. Nummer 1.3.

³⁴ Vgl. „Handbuch der Internen Revision, Anhang - Grundsätze zur Methodik und Statistik: Stichproben“, Seite 75 (Stand: September 2018).

Darüber hinaus haben es unsere Feststellungen zur 21-monatigen Zeitraum-betrachtung ermöglicht, statistische Fehler auf verschiedene Fallkonstellationen und Ursachen zurückzuführen.

Es bleibt abzuwarten, zu welchem Resultat die von der Bundesagentur eingeleitete Qualitätsoffensive zum Thema „Statistik und Datenqualität“ führt. Die von der Bundesagentur geplanten Maßnahmen (verbesserte Kommunikation von Statistikthemen und Datenqualitätsauswertungen etc.) erscheinen geeignet, statistische Fehler künftig zu verringern.

Wir schließen die Textziffer damit ab und bitten um Übersendung des Gesamtberichts der Internen Revision der Bundesagentur. Zur gegebenen Zeit werden wir diese Thematik erneut untersuchen.

Zu Nummer 3 – Art, Ursachen und Folgen statistischer Fehler:

Vorläufige Würdigung zu 3.2.1(mehrmonatige Betreuungsbrüche):

Unsere Feststellungen zeigten, dass die Integrationsfachkräfte die ELB mit falschem Status häufig und lange aus dem Blick der gebotenen Beratungs- und Vermittlungsarbeit verloren hatten. Dies kann den Leistungsbezug der Betroffenen verlängern, sie demotivieren und ist unwirtschaftlich.

Wir forderten das Bundesministerium und die Bundesagentur auf, sicherzustellen, dass die gE die Chancen der ELB auf Beschäftigung und ein Leben ohne Grundsicherung (SGB II) erhöhen und nicht durch fehlerhafte Sozialdaten und Betreuungsbrüche verringern.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur sollten daher dafür sorgen, dass die gE die von einem falschen statistischen Status betroffenen ELB schnellstmöglich in die gebotene Beratungs- und Vermittlungsarbeit einbinden und statistisch korrekt melden.

Wir sahen es zudem als sachdienlich an, dass die Bundesagentur die Beratungsfristen für die gE bei Absolventen von Fördermaßnahmen einheitlich regelt. Während Absolventen von Trägermaßnahmen (§ 45 SGB III) und beruflichen Weiterbildungen (§ 81 SGB III) spätestens nach 14 Tagen zu beraten sind, hatte die Bundesagentur mit dem Bundesministerium z. B. keine Fristen für Absolventen von Arbeitsgelegenheiten und Deutschkursen geregelt.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen zu 3.2.1:

Das Bundesministerium führt an, dass der Bundesrechnungshof zu Recht auf den engen Zusammenhang von Beratung und Datenqualität hinweise. Unbegründete längere Betreuungsunterbrechungen und ein versäumtes Absolventenmanagement seien mit einem qualitativ hochwertigen und wirkungsorientierten Integrationsprozess grundsätzlich nicht vereinbar. Es gelte, „am Ball zu bleiben“. Die Jobcenter seien daher gefordert, diese Aufgabe eigenverantwortlich und dezentral zu erfüllen und „(...) ihren eigenen Weg zwischen Standardisierung bzw. Kontrolle und Professionalität bzw. Vertrauen (...)“ zu finden. Standardisierte Festlegungen in für alle Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung verbindlichen Weisungen hätten sich hingegen häufig als unangemessen und nicht zielführend erwiesen. Diese führten zu einer Orientierung am unteren Standard.

Die Bundesagentur stimme mit uns überein, dass es gesetzliche Aufgabe der gE sei, ELB kontinuierlich zu betreuen und zu beraten. Einheitliche Beratungsfristen seien nicht erforderlich, da sich die Beratungsintervalle an den individuellen Bedarfen der ELB orientieren sollten. Einheitliche Fristen hätten sich in der Vergangenheit als starr und nicht zielführend erwiesen. Hinsichtlich der Betreuung der ELB durch die gE während und nach Fördermaßnahmen habe die Bundesagentur bereits verschiedene Weisungen³⁵ seit dem Jahr 2009 erlassen und darin Beratungszeitpunkte geregelt.

Sie prüfe jedoch darüber hinaus, die Beratungskräfte der gE und Arbeitsagenturen zur Betreuung der Geförderten während Deutschkursen zu verpflichten. Die Beratungskräfte erhielten nunmehr zwei Monate vor Kursende und zum Kursende Systembenachrichtigungen zum notwendigen Absolventenmanagement und zur Überprüfung des Arbeitslosenstatus.

Die Bundesagentur werde alle Weisungen auf Basis unserer Feststellungen zur Statussetzung und Kundenbetreuung durch die Integrationsfachkräfte während bzw. nach der Förderung prüfen und bei Bedarf anpassen. So habe sie in der Weisung zur beruflichen Weiterbildung (§ 81 SGB III) geregelt, dass Integrationsfachkräfte ELB spätestens 14 Tage nach Maßnahmeende zu beraten

³⁵ Fachliche Weisung zum „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“, zu Deutschförderkursen (SGB II/III), Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, Maßnahmen nach § 45 SGB III und der beruflichen Weiterbildung (§ 81 SGB III).

und dabei ihren Arbeitslosenstatus zu überprüfen haben (vgl. 14-Tagereglung bei Trägermaßnahmen nach § 45 SGB III).

Daneben prüfe die Bundesagentur die Einführung von automatisierten Benachrichtigungen zwischen Leistungsbereich und Arbeitsvermittlung zu aufgenommenen oder endenden Beschäftigungsverhältnissen der ELB.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu 3.2.1:

Bundesministerium und Bundesagentur und Bundesrechnungshof stimmen mit uns darin überein, dass die Jobcenter die ELB regelmäßig zu beraten haben und mehrmonatige Betreuungsbrüche zu verhindern sind.

Es ist sachgerecht, dass die Bundesagentur statusrelevante automatisierte Benachrichtigungen für Beratungsfachkräfte in den IT-Verfahren der gE im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen und Fördermaßnahmen ausweiten will.

Da die Bundesagentur - wie empfohlen - prüft, Beratungsfristen in der Weisung zur Deutschförderung (SGB II/III) zu regeln, bitten wir um baldmögliche Übersendung der angepassten Weisung.

Die Bundesagentur hat einheitliche Beratungsfristen bereits für Absolventen von Maßnahmen nach §§ 45 und 81 SGB III geregelt. Unklar bleibt, weshalb die Bundesagentur dies nicht auch - wie empfohlen - bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II regeln will. Hier entsteht nach unserer Auffassung der Eindruck einer Zweiklassen-Betreuung³⁶. Zwar erhalten die Integrationsfachkräfte IT-Benachrichtigungen, wenn ELB Arbeitsgelegenheiten beenden. Diese IT-Hinweise haben im Gegensatz zu Weisungen jedoch keine bindende Wirkung, sind fachaufsichtlich nicht einseh- und nachprüfbar und können so erneute Betreuungsbrüche auch nicht verhindern.

Wir teilen nicht die Ansicht von Bundesministerium und Bundesagentur, die einheitliche Beratungsfristen während und nach Fördermaßnahmen sowie nach Beschäftigungen als zu starr und nicht zielführend erachten.

Der Auffassung, vorgegebene Beratungsfristen hätten in der Vergangenheit keine positive Wirkung erzielt, steht entgegen, dass diese aus unserer Sicht

³⁶ A) ELB, die innerhalb von 14 Tagen nach Maßnahmen (z. B. §§ 45, 81 SGB III) zu beraten sind.

B) ELB, die „irgendwann“ nach Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) beraten werden können.

weitere längere Betreuungsbrüche und folglich noch größere arbeitsmarktstatistische Schäden verhindert haben. Wir halten daher an unserer Auffassung fest, dass Bundesministerium und Bundesagentur den mehrmonatigen Betreuungsbrüchen (Ursache) und Statusfehlern (Wirkung) mit fachaufsichtlich überprüfbaren, einheitlichen und kurzen Beratungsfristen nach Maßnahmen begegnen und die aufgezeigten Regelungslücken schließen sollten, um so die Integrations- und Statistikarbeit der gE zu strukturieren.

Wir schließen die Textziffer mit diesen Hinweisen ab und werden zu gegebener Zeit prüfen, welche Maßnahmen mit welchem Resultat umgesetzt wurden.

Vorläufige Würdigung zu 3.2.2 (Problematische Verfahrensregelungen):

- Viele unverbindliche Verfahrensregelungen

Da die Jobcenter notwendige Personendaten nicht, nicht zur erforderlichen Zeit oder falsch erfassten, hatten wir den Eindruck, dass sie die vielen und häufig unverbindlichen VerBIS-Arbeitshilfen der Bundesagentur nicht beachteten oder beherrschten oder aufgrund der Masse nicht überblickten. Die Arbeitshilfen konnten keine einheitliche und korrekte Verfahrensweise der Integrationsfachkräfte sicherstellen. Wir empfahlen der Bundesagentur daher, die Arbeitshilfen zu vereinheitlichen, zu vereinfachen und in Abstimmung mit dem Bundesministerium in eine Weisung als Anlagen einzubetten.

- Automatischer Statusassistent

Die Bundesagentur hatte den Statusassistenten so programmiert, dass ELB, die vor einem Integrationskurs oder einer Arbeitsgelegenheit arbeitslos waren, nach Maßnahmeende automatisch weiter (wie während der Maßnahme) als „arbeitsuchend“ geführt werden. Demgegenüber führte der Statusassistent zuvor arbeitslose Absolventen von beruflichen Fortbildungen nach Maßnahmeende automatisch als „arbeitslos“. Die Absolventen der Integrationskurse und Arbeitsgelegenheiten blieben „arbeitsuchend“, solange die Integrationsfachkräfte keine Arbeitslosmeldung nach Maßnahmeende speicherten. Dies holten die Integrationsfachkräfte gegebenenfalls erst Monate später nach (vgl. Textnummer 3.2.1). Solange die Jobcenter die ELB mit einem falschen Status „arbeitsuchend“ führen, melden sie diese Personen nicht wie geboten an die Arbeitslosenstatistik. Wir hielten es daher für erforderlich, dass die Bundesagentur den Statusassistenten umprogrammiert. Dieser sollte ELB, die z. B.

Eingliederungsmaßnahmen, Eltern- oder über sechswöchige Krankheitszeiten beenden, anschließend automatisch arbeitslos führen. Dies entspricht eher den realen Gegebenheiten.

- Korrekturlisten und -funktionen

Die gE sollten zudem die von der Bundesagentur zur Verfügung gestellten DORA-Listen mit unplausiblen Statusfällen zur Fehlerkorrektur nutzen. Sie sind verpflichtet, fehlerhafte Personendaten zu korrigieren (§ 75 BDSG). Da die Integrationsfachkräfte der gE fehlerhafte Statusfälle bisher nicht über VerBIS finden konnten, empfehlen wir der Bundesagentur, VerBIS um die notwendigen Suchfunktionen (sogenannte Bewerber-Profilesuchläufe) zu erweitern. Alternativ regten wir an, das im Bereich der Arbeitsagenturen erprobte Verfahren BISS auch für gE und ihre Integrationsfachkräfte freizuschalten und statusbezogene Suchfilter für Integrationsfachkräfte darin einzubauen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen zu 3.2.2

- Viele unverbindliche Verfahrensregelungen

Das Bundesministerium hat sich nicht explizit zu den vielen unverbindlichen Verfahrensregelungen geäußert. Die Bundesagentur teile unsere Auffassung nicht, dass die Verfahrensregelungen aufgrund der Masse nicht überblickbar sind. Sie sehe vor allem zwei VerBIS-Arbeitshilfen³⁷ (ca. 80 Seiten) als maßgeblich an. Diese Nachschlagewerke enthielten transparente Informationen zum Statusassistenten, Abbildungen aus dem IT-Verfahren und Diagramme. Darüber hinaus bestehende Regelungen³⁸ und Weisungen³⁹ würden Statusfragen nur indirekt und ergänzend behandeln. Jedoch werde die Bundesagentur aufgrund unserer Feststellungen die genannten Regelungen und Arbeitshilfen generell dahingehend prüfen, ob diese adressatengerecht sind und vereinfacht sowie besser kommuniziert werden könnten. Sie führe im vierten Quartal 2019 einen Workshop mit Vertretern der Regionaldirektionen und gE durch. Hierbei sei ein Tagesordnungspunkt zur Diskussion der VerBIS-Arbeitshilfen geplant.

³⁷ Arbeitshilfen „Kundenabmeldung – Statuswechsel“ und „Maßnahme, Leistung und Statusassistent“.

³⁸ „4-Phasen-Modell“.

³⁹ Weisungen zu Förderleistungen (u. a. zu § 16d SGB II und zur Deutschförderung).

- Automatischer Statusassistent

Das Bundesministerium hat sich nicht explizit zu den technischen Statusautomatismen geäußert. Die Bundesagentur führt aus, dass der Statusassistent die Fachkräfte mit Statusvorschlägen von Eingaben entlaste, fachliche Entscheidungen jedoch nicht ersetze. Um das Risiko zu gering erfasster Arbeitslosigkeiten und einer fehlerhaften Weiterbearbeitung zu verringern, werde die Bundesagentur den Statusassistenten bei Arbeitsgelegenheiten (§ 16d SGB II) und Deutschkursen bis November 2019 anpassen: Der Statusassistent erzeuge dann den Status, der vor diesen Maßnahmen bestand (z. B. arbeitslos). Der Forderung des Bundesrechnungshofes ("automatisch arbeitslos") werde damit teilweise Rechnung getragen. Unzweckmäßig seien automatische Arbeitslosmeldungen nach Elternzeiten oder langen Erkrankungen, da Integrationsfachkräfte die Verfügbarkeit dieser ELB für die Arbeitsvermittlung individuell prüfen müssten.

- Korrekturlisten und -funktionen

Das Bundesministerium verweist zu den von den Jobcentern unbeachteten Korrekturlisten auf die Weisung der Bundesagentur, die die gE verpflichte, Fehlerlisten der Bundesagentur zu bearbeiten. Dies sei ein zentraler Fortschritt, der in der Folge zu einer höheren Sensibilität der gE bezüglich ihrer operativen Daten führen werde. Die Bundesagentur habe sich aufgrund von Performancebedenken gegen die Einführung von VerBIS-Suchfunktionen nach Statusfehlern entschieden. Sie realisiere eine Fehlersuche jedoch über die IT-Verfahren „DORA“ und „opDS“. Seit dem 9. April 2019 habe die Bundesagentur alle gE angewiesen, (monatliche) opDS-Korrekturlisten⁴⁰ zu bearbeiten. Die Bundesagentur werde die sich verändernden Fallzahlen bei Statusfehlern bundesweit auswerten. Außerdem seien die Führungskräfte verpflichtet, Statusfehler und wie diese vermieden werden können regelmäßig mit den Beschäftigten zu erörtern.

⁴⁰ OpDS-Abfragen „9_023 AV-Kunden mit unplausiblem AV-Status“ und „9_051 Leistungsbezug ohne aktives BewA oder ohne korrekte Anmeldung in VerBIS“.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu 3.2.2

- Viele unverbindliche Verfahrensregelungen

Es bleibt unerfindlich, weshalb die Bundesagentur die vielen unverbindlichen Statusverfahrensregelungen weder zusammenführen (z. B. als vereinfachtes Handbuch) noch als verbindliche Weisung erlassen will. Dies könnte Verfahrensweisen vereinheitlichen und wäre übersichtlicher für die Integrationsfachkräfte. Zudem würde es auch die Position des in Statusfragen bisher nur unzureichend informierten Bundesministeriums stärken. Das Bundesministerium ist vor dem Erlass verbindlicher Weisungen im Gegensatz zu Arbeitshilfen zu beteiligen (vgl. § 47 Absatz 1 SGB II).

Bisher konnten weder die von der Bundesagentur benannten zwei Arbeitshilfen noch die vielen weiteren unverbindlichen Arbeitshilfen sicherstellen, dass gE die Regelungen beachtetten und korrekt anwendeten.

Es ist aber nach unserer Auffassung zumindest ein erster richtiger Schritt, Verbesserungsmöglichkeiten bei Arbeitshilfen mit ausgewählten Vertretern der Regionaldirektionen und gE zu diskutieren und die bestehenden Arbeitshilfen darauf zu prüfen, ob sie adressatengerecht sind. Wir erwarten, dass die Bundesagentur die Regelungen im Ergebnis der Diskussion mit den Regionaldirektionen und gE adressatengerecht vereinfacht. Denn dazu besteht Anlass.

Langfristig sollten alle statusbezogenen Arbeitshilfen überprüft, reduziert, vereinfacht und als Weisung erlassen werden.

Wie wir festgestellt haben, hat die Bundesagentur mit Wirkung vom 12. September 2019 für die gE eine neue Arbeitshilfe „SGB II-Kunden mit unplausiblen Kundenstatus – Fachliche Hintergründe, Musterauswertungen und Empfehlungen“ erlassen. Die Arbeitshilfe ergänzt die im April 2019 von der Bundesagentur gegenüber den gE erlassene Weisung, Statusfehler auf Basis der Korrekturlisten zu beheben. Unter Verweis⁴¹ auf unsere Prüfungsergebnisse stellt die Bundesagentur darin anschaulich dar, wie die als „flächendeckend“ bezeichneten Defizite⁴² behoben und Statusfehler systematisch gefunden, korrigiert und künftig vermieden werden können. Auch fasst sie darin vereinfacht zusammen, mit welchen technischen Abfragen des Operativen Datensatzes (opDS) die gE Statusfehler und deren Ursachen finden können. Außerdem

⁴¹ Arbeitshilfe, Punkt 1, Seite 5: „Basis sind die Feststellungen des BRH (...)“

⁴² Ebenda.

fasst sie mit der Arbeitshilfe diverse statusbezogene Arbeitshilfen zweckmäßig zusammen. Hierbei hat sie auch Praktiker „aus der Fläche“ beteiligt.

Die Arbeitshilfe ist nach unserer ersten Bewertung geeignet, Statusfehler und deren benannte Ursachen zu finden und greift unsere Forderung nach einfachen, adressatengerechten Regelungen auf.

- Automatischer Statusassistent

Die Bundesagentur will unserer Empfehlung folgen, den Statusassistenten im Bereich der Arbeitsgelegenheiten und Deutschkurse umzuprogrammieren.

Da sie dies bei ELB, die Elternzeiten und lange Erkrankungsphasen beenden, ablehnt, sollte sie hierauf zumindest ein besonderes fachaufsichtliches Augenmerk⁴³ legen lassen.

- Korrekturlisten und -funktionen

Die Bundesagentur hat - unserer Empfehlung folgend - geregelt, dass die gE die seitens der Bundesagentur zur Verfügung gestellten Listen mit statistisch fehlerbehafteten Datensätzen betroffener ELB seit April 2019 korrigieren müssen. Wir erkennen hierbei ausdrücklich an, dass das Bundesministerium die Angelegenheit alsbald im zuständigen Bund-Länder-Ausschuss (§ 18c SGB II) thematisiert hat. Mit der dort erreichten Übereinkunft mit den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden konnten die gE von der Bundesagentur erstmals durch Weisung⁴⁴ angewiesen werden, Korrekturlisten bearbeiten zu müssen.

Die gE sind danach verpflichtet, die gelisteten Fälle bis zum 10. des jeweiligen Folgemonates abzarbeiten. Die Regionaldirektionen und anschließend die Zentrale der Bundesagentur sind danach über die Bearbeitung der Listen zu unterrichten⁴⁵.

⁴³ Zielfragen: Laden die Integrationsfachkräfte die aus Elternzeit und Erkrankung zurückkehrenden ELB schnellstmöglich ein? Nehmen sie im Zuge der Beratungsgespräche die gebotenen Statuskorrekturen vor?

⁴⁴ Bundesagentur, Weisung (SGB II) 201904004 vom 9. April 2019 – „Aktualisierung von Bewerberdatensätzen hinsichtlich AV-Kundenstatus im IT-Fachverfahren VerBIS durch die Nutzung des opDS“. Gültigkeit: Ab 4. April 2019 bis unbegrenzt.

⁴⁵ Die gE teilen dabei folgende Werte mit: Fallzahl 1: „Anzahl Fälle auf Ergebnisliste“, Fallzahl 2: „Bearbeitung zum Berichtstermin abgeschlossen“ Fallzahl 3: „weitere Bearbeitung erforderlich“.

Bereits im ersten Bearbeitungsmonat (Mitte April bis Mitte Mai 2019) stiegen die Arbeitslosenbestände (Mai 2019) der gemeinsamen Einrichtungen um **3 %**. Bei den Stadtstaaten fielen die Steigerungen höher aus (**5,4 %**).⁴⁶

Bei zahlreichen Kommunen stiegen die Arbeitslosenzahlen (SGB II) zwischen April und Mai 2019 korrekturbedingt um mehr als **10 %**:

Anstieg	≥10 %	>20 %	>30 %
Anzahl Kommunen	1 937	889	501

Auswertung des Bundesrechnungshofes⁴⁷

Hierunter waren auch zwei Großstädte (> 100 000 Einwohner) mit Steigerungen der Arbeitslosenzahlen (zwischen April bis Mai 2019) von **11 % und 30 %**.⁴⁸

In den Folgemonaten waren weitere Anpassungen zu verzeichnen (im Vergleich zu April 2019 **monatlich zwischen 2 % und über 3 %**, vgl. Anhang 3).⁴⁹

Die Bundesagentur hat die Korrekturen der Arbeitslosenstatistik transparent gemacht. Dies veranschaulicht anhängende Abbildung (Anhang 3), die zugleich regionale Unterschiede ausweist. Das Bundesministerium und die Bundesagentur sollten aus den regionalen Korrekturbedarfen notwendige Rückschlüsse ziehen und geeignete Maßnahmen ableiten.

Nachdem wir in unserer Hochrechnung davon ausgingen, dass bei **ca. 290 000** Personen ein Arbeitslosen- oder sonstiger Status anzupassen sei,

⁴⁶ Während in den Stadtstaaten die Arbeitslosenzahl (SGB II, gE) im Mai 2019 um durchschnittlich 5,4 % anstieg (171 867 auf 181 140 Arbeitslose), blieb sie im Folgemonat weitgehend stabil (-0,4 %). Vgl. Bundesagentur, Arbeitslose nach Gemeinden – Zeitreihe (Deutschland, Länder, Regierungsbezirke, Kreise und kreisfreie Städte und Gemeinden), Juli 2019.

⁴⁷ Bundesagentur, Bestand an Arbeitslosen nach Ländern, Regierungsbezirken, Kreisen und Gemeinden - SGB II, Zeitreihe, Datenstand: Juli 2019 („Alo SGB II“).

⁴⁸ Zunahme (SGB II, gE) zwischen April und Mai 2019 von 2 866 auf 3 187 Arbeitslose (11 %) bzw. 4 805 auf 6 236 Arbeitslose (30 %). Die Pressestelle der örtlichen Agentur für Arbeit, deren Arbeitslosenbestand (gE) um 30 % anstieg, teilte in ihrer Pressemitteilung vom 29. Mai 2019 z. B. mit: „Die Gründe hierfür sind jedoch nicht konjunktureller Natur, sondern liegen in der Überprüfung von Statusmeldungen, die im Mai bundesweit durch die gemeinsam geführten Jobcenter durchgeführt wurden. (...) Wie im gesamten Bundesgebiet wirkt sich diese Datenbereinigung auf die Zahl der arbeitslos gemeldeten Menschen im SGB II aus (...)“.

⁴⁹ Siehe auch: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Service/downloads/Pruefaktion-gE-Status-Alo.xlsx>.

wies die Bundesagentur in ihrem Monatsbericht August 2019 auch darauf hin, dass die gE **294 000** auf Korrekturlisten geführte Personendatensätze seit April 2019 abschließend überarbeitet hätten.⁵⁰

Die seit Mitte April 2019 vorgenommenen Korrekturen führen zu einer validen Arbeitslosenstatistik. Weitere Korrekturen müssen auch in den anschließenden Monaten folgen. Gesetzgeber, Politik, Öffentlichkeit, Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und nicht zuletzt die Leistungsberechtigten erwarten, dass die Bundesagentur statistische Fehler auch fortan durch die gE korrigieren lässt und den aufgezeigten Fehlerursachen durch geeignete Maßnahmen wirksam begegnet. Das Bundesministerium muss diesen Prozess eng begleiten und nachhalten.

Damit schließen wir die Textziffer ab.

Vorläufige Würdigung zu 3.2.3 (Korrekte Arbeitsloszeiten gelöscht):

Löschen Jobcenter frühere korrekte Arbeitslosenzeiten, löschen sie dadurch auch korrekt erfasste Langzeitarbeitslosphasen. Dadurch sinkt die Zahl der Langzeitarbeitslosen unrechtmäßig.

Außerdem kommen die betroffenen Langzeitarbeitslosen dann nicht mehr für Förderleistungen infrage, für die die Langzeitarbeitslosigkeit Bedingung ist (vgl. § 16e SGB II n.F. – „Eingliederung von Langzeitarbeitslosen“).

Wir baten die Bundesagentur, mitzuteilen, ob sie die erwogene Warnmeldung in das IT-Verfahren VerBIS der gE eingebettet hat. Die Bundesagentur sollte diese Fehler und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Arbeitslosenstatistik ganz unterbinden und ihr IT-Verfahren VerBIS anpassen.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen zu 3.2.3

Die Bundesagentur habe die missverständlichen Schaltflächen (vgl. Abbildung 3) ab Juli 2019 – wie empfohlen – umbenannt.⁵¹ Weiterhin solle eine sogenannte Systemrückfrage vermeiden, dass Integrationsfachkräfte die Schaltflächen fehlerhaft verwenden.

⁵⁰ <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201908/arbeitsmarktberichte/monatsbericht-monatsbericht/monatsbericht-d-0-201908-pdf.pdf> (Seite 11).

⁵¹ Alt: „Beginn der Arbeitslosigkeit erfassen“ und „Beginn der Arbeitslosigkeit bearbeiten“, Neu: „Neuen Beginn der Arbeitslosigkeit erfassen“ und „Arbeitslosigkeit vom TT.MM.JJJJ korrigieren oder löschen“.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu 3.2.3

Die Bundesagentur folgte damit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Die Textziffer ist abgeschlossen.

Vorläufige Würdigung zu 3.2.4 (Fehlende Fachaufsicht):

Überdies hielten wir es für erforderlich, die bisher unzureichende und unzureichend geregelte örtliche Fachaufsicht der Führungskräfte der gE zum Thema „Datenqualität“ zu verbessern. Wir schlugen vor, dass die Bundesagentur für die gE ein UFa-Tool (vgl. Textnummer 3.2.4 und Anhang 2) mit entsprechenden Musterfragen entwickelt.

Aufgrund der Neuregelung des Sozialdatenschutzes⁵² ab 25. Mai 2018 waren zeitgleich Änderungen von Sozialdatenregelungen im SGB X wirksam geworden, so z. B. in § 80 SGB X (Auftragsverarbeitung von Sozialdaten).⁵³ Diese betreffen u. a. § 51 SGB II⁵⁴.

Da der Gesetzgeber § 80 Absatz 5 SGB X (alte Fassung) seit Mai 2018 in § 80 Absatz 3 SGB X überführt hat⁵⁵, § 51 SGB II jedoch noch auf § 80 Absatz 5 SGB X (alte Fassung) und nicht auf § 80 Absatz 3 (neue Fassung) SGB X verweist, empfehlen wir dem Bundesministerium, § 51 SGB II umgehend zu ändern.

Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen zu 3.2.4:

Die verbindliche Einführung der verlaufsorientierten Kundenbetrachtung in der Fachaufsicht der bewerberorientierten Integrationsarbeit sei ein wichtiger Schritt für die gE gewesen, das SGB II wirtschaftlich und wirkungsorientiert umsetzen zu können. Das Bundesministerium und die Bundesagentur wollten den gE hierfür gute Rahmenbedingungen liefern. Die Bundesagentur plane in Abstimmung mit dem Bundesministerium die Einführung einer rechtskreisübergreifenden Weisung „Operatives Risikomanagement und Qualitätssicherung“ mit dem Ziel, dieses im Sinne einer systematischen und

⁵² Vgl. Datenschutzgrundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz in der aktuellen Fassung.

⁵³ Weitere Änderungen ergaben sich z. B. auch bei der Definition der Sozialdaten (§ 67 Absatz 2 Satz 1 SGB X), der erleichterten Datenübermittlung zu Forschungszwecken und der erweiterten Rechte der Betroffenen (§§ 81 ff. SGB X n.F.).

⁵⁴ Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten durch nichtöffentliche Stellen.

⁵⁵ Vgl. Artikel 24 („Änderung des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch“) des Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften (ReRaG), BGBl. I Seiten 2541 und 2558 vom 17. Juli 2017 mit Wirkung zum 25. Mai 2018.

risikoorientierten Herangehensweise dauerhaft zu implementieren. Die Bundesagentur reagiere damit auch auf unsere Kritik, die eine klare Definition von Zuständigkeiten im Rahmen der Fachaufsicht anmahne.

Zentrales Element der Weisung sei ein Rahmenkonzept, mit dem die Methode des operativen Risikomanagements rechtskreisübergreifend eingeführt werde. Das Bundesministerium unterstütze das Konzept der Bundesagentur und das damit verbundene Vorgehen eines prospektiven – und nicht nur reaktiven – Herangehens an qualitative Risikothemen ausdrücklich. Dies entspreche den Ergebnissen eines Forschungsvorhabens aus dem Jahr 2012, den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses aus dem Jahr 2014 und den darauf gegründeten Aktivitäten des Bundesministeriums zur „Qualitätsarbeit SGB II“.

Das Bundesministerium werde die Bearbeitung der Themen „operative Datenqualität“ und „Qualität der Integrationsarbeit“ in der Umsetzung des neuen Rahmenkonzeptes genau beobachten.

Die Bundesagentur habe aufgrund eigener Erkenntnisse die Kundenkontaktdichte bereits als Handlungsfeld identifiziert und im Rahmen des Risikothemas „Rechtssicherer und zielführender Integrationsprozess SGB III/ SGB II“ in das operative Risikomanagement aufgenommen. Um den beschriebenen Betreuungsbrüchen entgegenzuwirken, wolle sie für die gE qualitative und quantitative Mindestregeln zur Betreuung der ELB aufstellen, dies je gE und Monat messen und dem Bundesministerium dazu regelmäßig berichten⁵⁶. Sie wolle dazu einen sogenannten „operativen Mindeststandard Betreuungskontinuität“ entwickeln, den auch die gE messen können.⁵⁷ Das Bundesministerium werde die Weiterentwicklung der Mindeststandards eng begleiten.⁵⁸

Daneben habe die Zentrale der Bundesagentur hausintern und mit den Regionaldirektionen weitere Risiken, die sich auf die Qualität der Aufgabenwahrnehmung auswirken (können), im Dialog bewertet und als Handlungsfelder priorisiert. Damit sei eine Qualitätssicherungsagenda der Bundesagentur und ihrer

⁵⁶ Im Rahmen der quartalsweisen sogenannten Zielerreichungsdialoge mit dem Bundesministerium.

⁵⁷ Die Bundesagentur berichtete dazu dem Bundesministerium im „Zielerreichungsdialog I“ (Sitzung vom 30. Oktober 2019 zum Berichtsmonat September 2019; Handout der Bundesagentur, Seite 12: „Weiterentwicklung der operativen Mindeststandards SGB II – Vorgehensweise: Kontinuität in der Beratung abbilden“). Das Bundesministerium der Finanzen und der Bundesrechnungshof nahmen beratend teil.

⁵⁸ E-Mail des Bundesministeriums vom 18. November 2019 an den Bundesrechnungshof.

Flächenorganisation für dieses und die kommenden Jahre erstellt. Auf deren Basis würden die Regionaldirektionen Handlungsableitungen für eine nachhaltige Qualitätssicherung treffen.

Auf Anregung⁵⁹ des Bundesrechnungshofes habe die Bundesagentur ein rechtskreisübergreifendes Rahmenkonzept zum operativen Risikomanagement und zur Qualitätssicherung (insbesondere zur Fachaufsicht) entwickelt. Die damit verbundene Weisung werde bis Ende Juli 2019 eingeführt.

Darüber hinaus habe die Bundesagentur die verlaufsbezogene Kundenbetrachtung eingeführt und die Bearbeitung der opDS-Korrekturlisten (vgl. Nummer 3.2.2) angewiesen.

Zudem habe die Bundesagentur die vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene Ergänzung des UFa-Tools (vgl. Anhang 2) zur Unterstützung der örtlichen und regelmäßigen Fachaufsicht aufgegriffen und darin Musterfragen zum Thema Datenqualität entwickelt. Das Tool sei am 7. Mai 2019 den gE zur Verfügung gestellt worden.

Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes zu 3.2.4:

Die Bundesagentur hat – unserer Empfehlung folgend – ein UFa-Tool eingeführt, mit dem Führungskräfte in den gE Statusprüfungen in VerBIS durchführen können. Sie hat uns den dazu entwickelten UFa-Fragenkatalog „Datenqualitätsmanagement“ mit geeigneten Prüffragen und das „UFa-Handbuch“ zur Verfügung gestellt.⁶⁰ In dem entwickelten UFa-Tool hat die Bundesagentur über Statusaspekte hinausgehende weitere Fragen aufgeführt, die die Qualität der von den gE geführten VerBIS-Datensätze und die Beratung der ELB verbessern können.⁶¹

Die Bundesagentur hat ferner auf unsere Anregung hin ein „Rahmenkonzept operatives Risikomanagement und Qualitätssicherung“ entwickelt und am 17. Juli 2019 veröffentlicht. Sie hat darin ihre bisherigen fachaufsichts-

⁵⁹ Vorläufige Prüfungsmitteilung zur Prüfung der Fachaufsicht durch die Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit in den Bereichen Vermittlung und Arbeitsförderung vom 30. April 2018 (Gz. VI 4 - 2017 - 1040).

⁶⁰ E-Mail Bundesagentur, Zentrale vom 19. August 2019.

⁶¹ Beispielfragen im UFa-Tool: „Ist das Datum „Beginn der aktuellen Arbeitslosigkeit“ korrekt erfasst?“, „Entsprechen die Termine bzw. gesetzten Aufgaben dem lokalen Kontaktdichtekonzept?“, „Falls sich die Zeiträume von Lebenslaufeinträgen (auch in der Vergangenheit) überschneiden: Sind diese Überschneidungen korrekt?“, „Liegen im Lebenslauf durchgehende Informationen über die letzten 7 Jahre vor (...) ?“

bezogenen Weisungen im SGB II/ III⁶² unter eine übergeordnete Weisung gebündelt und überarbeitet. Sie beschreibt darin u. a., wie die gE über ihre sogenannten Internen Kontrollsysteme (IKS) Prozessrisiken identifizieren und abbauen können und hat dazu auch das „Handbuch IKS“ für die gE überarbeitet. Wir werden uns bei künftigen Prüfungen einen Eindruck von der Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen verschaffen.

Wir erkennen ausdrücklich an, dass die Bundesagentur den beschriebenen Betreuungsbrüchen wirksam begegnen will und dazu zeitliche und inhaltliche Mindeststandards zur Betreuungsarbeit der gE entwickelt. Bundesagentur und Bundesministerium können hierüber nachhalten, ob die gE die gesetzten Betreuungsstandards einhalten und auf verbesserungsbedürftige gE einwirken. Die gE können die Betreuungsdaten dann selbst erheben, auswerten und für die Fachaufsicht heranziehen.

Wir bitten die Bundesagentur, uns die maßgebliche Weisung zur gegebenen Zeit zu übersenden.

Die vom Bundesministerium und der Bundesagentur ergriffenen Maßnahmen können dazu beitragen, die flächendeckenden Statistikprobleme in den Griff zu bekommen. Hierbei ist die Weisung zur Bearbeitung der Korrekturlisten hervorzuheben. Bundesministerium und Bundesagentur sollten eng nachhalten, dass auch die weiteren eingeleiteten Maßnahmen wirken.

Unklar bleibt, ob das Bundesministerium unsere Hinweise zur notwendigen Überarbeitung des § 51 SGB II aufgreifen will. Es hat § 51 SGB II bisher nicht wie empfohlen anpassen lassen und sich auch nicht dazu geäußert. Wir erneuern unsere Empfehlung und schließen die Prüfung mit diesen Hinweisen ab. Zu gegebener Zeit werden wir die Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen in einer Kontrollprüfung untersuchen.

Klostermann

Rammoser

⁶² Geltungsbereich: Zentrale der Bundesagentur, Regionaldirektionen, Agenturen für Arbeit, Servicecenter, Auslandsvermittlungen, gemeinsame Einrichtungen.

Anlage 1

Fehlerarten bei den durch die Jobcenter nicht oder nicht rechtzeitig erfassten Arbeitslosmeldungen (Zeitraum: Januar 2016 und September 2017), vgl. Tabelle 4

Beschreibung	159 Fehlende Arbeitslosmeldungen	Anteil (%) an allen 770 Fällen
Vollständige Abmeldung der arbeitslosen ELB aus der Arbeitsvermittlung (VerBIS) durch Jobcenter falsch ¹	31	4,0
Arbeitslosigkeit nach Maßnahmen (§ 16d SGB II, §§ 45, 51, 81 SGB III) nicht oder verspätet ² erfasst	26	3,4
Arbeitslosigkeit nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, Ausbildung, Selbständigkeit oder Praktikum (ohne Maßnahmen nach § 45 Absatz 2 Satz 2 SGB III) nicht oder verspätet erfasst ³	25	3,4
Arbeitslosigkeit nach Integrationskurs oder berufsbezogener Deutschsprachförderung nicht oder verspätet erfasst ⁴	21	2,7
Arbeitslosigkeit nach der Schutzphase des § 10 Absatz 1 SGB II oder mangelnder Verfügbarkeit nicht oder verspätet erfasst	21	2,7
Fehlende Arbeitslosmeldung der Jobcenter bei wöchentlich unter 15 Stunden beschäftigten ELB	10	1,3
Arbeitslosigkeit nach Anmeldung der ELB in der Arbeitsvermittlung (VerBIS) nicht oder verspätet erfasst	10	1,3
Ungerechtfertigter Eintrag einer Schutzphase nach § 10 Absatz 1 SGB II oder einer sogenannten mangelnden Verfügbarkeit bei arbeitslos zu führenden ELB	9	1,2
Arbeitslosigkeit nach mehrtägiger / mehrwöchiger Arbeitsunfähigkeit oder nach sogenannter „Zeit ohne Nachweis“ nicht oder nicht rechtzeitig erfasst	6	0,8

¹ Die Integrationsfachkräfte der Arbeitsvermittlung nahmen aufgrund bevorstehender Arbeitsaufnahmen der derzeit arbeitslosen ELB den Wegfall der Leistungsansprüche (SGB II) an, ohne die tatsächlich weiter bestehenden ergänzenden Leistungsbezüge nachzuhalten.

² Bei den 26 verspätet erfassten Arbeitslosmeldungen vergingen durchschnittlich 105 Tage vom Maßnahmenende bis zur Arbeitslosmeldung der Jobcenter. Bei den drei stichtagsbezogenen Fällen waren es 130 Tage.

³ Darunter verspätet erfasste Arbeitslosmeldungen: 11 Fälle (verspätete Arbeitslosmeldung der Jobcenter nach durchschnittlich 119 Tagen bzw. vier Monaten).

⁴ Darunter 16 verspätet erfasste Arbeitslosmeldungen (verspätete Arbeitslosmeldung der Jobcenter nach durchschnittlich 64 Tagen bzw. zwei Monaten).

**Themenkatalog der Bundesagentur zur Unterstützung der örtlichen
Fachaufsicht der Führungskräfte der gemeinsamen Einrichtungen und
Arbeitsagenturen (Vermittlungsbereich „Markt und Integration“)
durch sogenannte UFa-Tools**

Fragenkatalog zu Markt und Integration

Zur Unterstützung der Fachaufsicht mittels Nutzung des UFa-Tools finden Sie hier einen nach Themen sortierten Katalog möglicher Prüffragen. Die oberen Themen enthalten Fragestellungen, wie sie im Rahmen von vertikalen Prüfungen der JC durch die Interne Revision untersucht werden. Die Fragen zu den übrigen Themen wurden von IF und GR erstellt. Sie können individuell und risikoorientiert wählen, welche der Themen Sie mittels UFa in einen besonderen Fokus nehmen und welche der dazu aufgeführten Fragen Sie zur regelmäßigen Prüfung in Ihr Tool übernehmen wollen.

Fragestellungen zu Themen aus Prüfungen der Internen Revision

[AGH Maßnahmen](#)

[AGH Teilnehmer](#)

[Bildungsgutschein](#)

[Eingliederungszuschuss](#)

[Einstiegsgeld](#)

[MAG Maßnahmen bei einem Arbeitgeber](#)

[MAT Maßnahmen bei einem Träger](#)

[Vermittlungsbudget](#)

[bFM-Folgegespräch](#)

[Freie Förderung](#)

[Betreuung von AG / SteA-Qualität](#)

[MAT-Vergabe](#)

Fragestellungen zu Themenvorschlägen von IF und GR

[bFM-Erstgespräch](#)

[Eingliederungsvereinbarung](#)

[Eingliederungsleistungen für Selbständige](#)

Statistische Korrekturen der gemeinsamen Einrichtungen (Mai bis August 2019)

Bundesagentur für Arbeit

Statistik

Arbeitsmarktstatistik

Auswirkungen von Prüftätigkeiten zum Arbeitsmarktstatus in den Jobcentern (gE) auf die Zahl der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II

Deutschland, West- / Ostdeutschland und Länder

August 2019

1. keine Auswirkung, da kein Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung
2. keine nennenswerte Auswirkung (max. 1 % des Bestandes an Arbeitslosen im SGB II)
3. Auswirkung über 1 bis max. 2 % des Bestandes an Arbeitslosen im SGB II
4. Auswirkung über 2 bis max. 3 % des Bestandes an Arbeitslosen im SGB II
5. Auswirkung über 3 % des Bestandes an Arbeitslosen im SGB II

Region	Mai 2019	Juni 2019	Juli 2019	August 2019
	1	2	3	4
Deutschland	4	3	3	3
Westdeutschland	4	4	4	4
Ostdeutschland	3	3	3	3
01 Schleswig-Holstein	3	3	3	3
02 Hamburg	5	5	5	5
03 Niedersachsen	4	3	3	3
04 Bremen	5	5	5	5
05 Nordrhein-Westfalen	3	4	4	4
06 Hessen	3	3	3	3
07 Rheinland-Pfalz	3	3	3	3
08 Baden-Württemberg	4	4	4	4
09 Bayern	3	3	3	3
10 Saarland	4	4	4	4
11 Berlin	5	4	5	4
12 Brandenburg	2	2	2	3
13 Mecklenburg-Vorpommern	2	2	2	2
14 Sachsen	2	2	2	3
15 Sachsen-Anhalt	2	2	2	2
16 Thüringen	2	2	2	2

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

© Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Quelle: Bundesagentur, Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Nummer 1.4, Seite 12
 (<https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Service/downloads/Pruefaktion-gE-Status-Alo.xlsx>).