

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

Wahrnehmung der Fachaufsicht im SGB II

Interne Fachaufsicht bei zugelassenen kommunalen Trägern

15. Oktober 2025

Geschäftszeichen: VI 3 - 0001628

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

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung.....	5
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Ausgangslage	9
1.2	Inhalt und Ablauf der Prüfung	11
2	Interne Fachaufsicht der Jobcenter ohne übergeordnete Vorgaben.....	11
2.1	Keine Vorgaben und Begleitung durch Länder	11
2.2	BMAS nutzt Berichte zu internen VKS nicht	12
3	Fachaufsicht bei Jobcentern zkt heterogen.....	13
3.1	Jedes vierte Jobcenter zkt ohne Fachaufsichtskonzept.....	13
3.2	Jobcenter A: Eigenes Steuerungsprogramm für Fachaufsicht	14
3.3	Jobcenter B: Individuelle Ausgestaltung der Fachaufsicht	17
3.4	Jobcenter C: Fachaufsichtliche Vorgaben nicht vollständig umgesetzt	20
3.5	Jobcenter D: Fachaufsichtskonzept ohne ausreichende Nachhaltung	23
4	Gesamtwürdigung.....	26
5	Empfehlungen.....	29
6	Stellungnahmen.....	32
7	Abschließende Würdigung.....	34

Abkürzungsverzeichnis

B

BMAS Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Bundesagentur *Bundesagentur für Arbeit*

I

IKS *Internes Kontrollsystem*

J

Jobcenter gE *Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung*

Jobcenter zKT Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft

S

SGB III *Drittes Buch Sozialgesetzbuch*

V

VKS Verwaltungs- und Kontrollsystem

0 Zusammenfassung

*Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob und wie die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft (Jobcenter zKT) ihre **interne** Fachaufsicht ausüben. Die interne Fachaufsicht soll sicherstellen, dass die Jobcenter zKT das geltende Recht rechtsfehlerfrei und einheitlich anwenden und vorab definierte Qualitätsstandards einhalten.*

Für seine Prüfung hat der Bundesrechnungshof 30 Jobcenter zKT aus 13 Ländern befragt und bei vier dieser Jobcenter (A bis D) vertieft geprüft. Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) und der für die Jobcenter A bis D aufsichtführenden Landesministerien stellt der Bundesrechnungshof das Prüfungsergebnis wie folgt abschließend fest:

0.1

Die Jobcenter zKT unterliegen der Aufsicht der Länder. Die in die Prüfung einbezogenen aufsichtführenden Länder machten keine Vorgaben zur internen Fachaufsicht der Jobcenter und begleiteten diese auch nicht.

Das BMAS hat mit allen Jobcentern zKT vereinbart, dass diese ein Verwaltungs- und Kontrollsystem (VKS) einrichten und jährlich einen Bericht darüber beim BMAS einreichen. Es machte keine inhaltlichen Vorgaben für die VKS-Berichte und wertete die Berichte allein als Nachweis über das bloße Vorliegen eines VKS aus. Es nutzte sie darüber hinaus nicht für Kontrollzwecke. (Textziffer 2)

0.2

Die Fachaufsicht in den Jobcentern zKT war sehr unterschiedlich ausgestaltet. Lediglich 27 % aller 30 befragten Jobcenter zKT hatten ein Fachaufsichtskonzept auf Grundlage einer vorangegangenen Risikoanalyse entwickelt. 50 % hatten ein Fachaufsichtskonzept, das aber nicht auf einer Risikoanalyse basierte. 23 % gaben an, überhaupt kein Fachaufsichtskonzept zu haben.

- *Das **Jobcenter A** nutzte ein selbst entwickeltes IT-gestütztes Steuerungsprogramm, um Fehler oder Mängel in der Bearbeitung sowohl im Bereich Leistung als auch Arbeitsvermittlung zu identifizieren. Vorgaben legte es ausschließlich für monatliche Aktenprüfungen im Leistungsbereich fest.*
- *Das **Jobcenter B** hatte kein übergreifendes Fachaufsichtskonzept erstellt. Ein im Jahr 2011 entwickeltes Prüfschema für ganzheitliche, materiell-rechtliche Fallprüfungen wandte es*

nicht mehr an. Die Bereiche Leistung und Arbeitsvermittlung konnten die Fachaufsicht individuell ausgestalten. Dazu zählte auch die Auswahl zu prüfender Themen.

- *Das **Jobcenter C** arbeitete im Leistungs- und Vermittlungsbereich mit Dienstanweisungen, deren Inhalte für das Jobcenter als Fachaufsichtskonzept dienten. Darin waren neben Vorgaben zu Stichprobenkontrollen Vorgaben zur Mitzeichnung bestimmter Vorgänge enthalten.*
- *Das **Jobcenter D** entwickelte als einziges der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter ein jährlich anzupassendes Fachaufsichtskonzept mit verbindlichen Vorgaben zum Inhalt und Umfang zu prüfender Fälle für die verschiedenen Aufgabenbereiche. Die Inhalte und Ergebnisse der Prüfung dokumentierte es in Prüfbögen. (Textziffer 3)*

0.3

Die fehlenden Vorgaben zur Fachaufsicht führen dazu, dass diese häufig nicht systematisch zweckentsprechend durchgeführt wird. Eine mangelhafte Dokumentation der Fachaufsicht sowie der festgestellten Handlungsbedarfe verhindert, dass Fehler transparent werden und die Jobcenter gegensteuern können. Es bleibt zudem unklar, ob sie beseitigt wurden.

Da das BMAS die VKS-Berichte lediglich als Nachweis für bestehende VKS in den Jobcentern zKT nutzt, inhaltlich jedoch keine Vorgaben gemacht oder Mindestbestandteile festgelegt hat, sind systematische Auswertungen nur schwer möglich. (Textziffer 4)

0.4

Der Bundesrechnungshof hat den Jobcentern zKT empfohlen, verbindliche Regelungen in einem Fachaufsichtskonzept festzuhalten. Es ist unabdingbar, dass die Fachaufsicht in den Jobcentern alle Bereiche (z. B. Leistung, Arbeitsvermittlung, Maßnahmemanagement) abdeckt. Die Fachaufsicht sollte einer risikoorientierten, transparenten Kontrolle mit vorgegebenen Themen und wechselnden Schwerpunkten entsprechen. Um die Schwerpunkte festzulegen, müssen die Jobcenter zKT verschiedene Erkenntnisquellen berücksichtigen und die Ergebnisse der Fachaufsicht systematisch auswerten.

Der Bundesrechnungshof hat das BMAS aufgefordert, den Austausch zwischen den Jobcentern zur Fachaufsicht zu fördern und zu begleiten. Im Bund-Länder-Ausschuss sollte erörtert werden, ob eine Gemeinsame Erklärung von Bund und Ländern geeignet ist, ein gemeinsames Verständnis behördeninterner Fachaufsicht zu schaffen. Bund und Länder sollten sich darin auf Mindeststandards für die Fachaufsicht in den Jobcentern verständigen.

Informationen zu fachaufsichtlichen Aktivitäten und Erkenntnissen der Jobcenter zKT sollten zudem in den VKS-Bericht an das BMAS aufgenommen werden. Der Bundesrechnungshof hat es für sinnvoll gehalten, dass das BMAS hierzu entsprechende Vorgaben macht. Die

Informationen sollte es systematisch auswerten und bei der Rechtsaufsicht über die Landesministerien berücksichtigen. (Textziffer 5)

0.5

Das BMAS hat mitgeteilt, es könne grundsätzlich nachvollziehen, dass die Jobcenter zkt schriftliche Fachaufsichtskonzepte mit verbindlichen Vorgaben erstellen sollten. Es könne allerdings weder den Jobcentern zkt noch den aufsichtführenden Ländern Vorgaben hierzu machen. Den organisationsübergreifenden Austausch der Jobcenter fördere es bereits. Zudem schließe es nicht aus, den Austausch speziell zur internen Fachaufsicht stärker als bisher zu fördern. Das BMAS hat zudem zugesagt, den Austausch mit den Ländern zu einer Gemeinsamen Erklärung zur Fachaufsicht zu suchen. Vorgaben zu den VKS-Berichten wolle es den Jobcentern zkt nicht machen.

Die über die Jobcenter A und B aufsichtführenden Landesministerien haben sich zustimmend zu der Empfehlung des Bundesrechnungshofes geäußert, ein gemeinsames Verständnis von Bund und Ländern zur Fachaufsicht im SGB II zu fördern. Die über die Jobcenter A, C und D aufsichtführenden Landesministerien haben mitgeteilt, wie diese bei der internen Fachaufsicht nachgesteuert haben. Das Landesministerium B hat sich nicht dazu geäußert, inwieweit das Jobcenter B nachgesteuert hat. (Textziffer 6)

0.6

Die Maßnahmen der in die Erhebungen einbezogenen Jobcenter, ihre Fachaufsicht zu verbessern, sind sachgerecht. Dennoch bleibt offen, ob die übrigen Jobcenter zkt ebenfalls Handlungsbedarfe sehen. Daher bekräftigt der Bundesrechnungshof seine Erwartung an das BMAS, im Bund-Länder-Ausschuss auf ein einheitliches Verständnis von Fachaufsicht und Mindeststandards hierfür hinzuwirken. Von einer Gemeinsamen Erklärung erhofft er sich eine Vereinheitlichung und Verbesserung der Fachaufsicht bei Jobcentern zkt und hält dies nach.

Der Bundesrechnungshof hält zudem daran fest, dass ein einheitliches VKS-Berichtswesen von Vorteil wäre, um fachaufsichtliche Aktivitäten und Erkenntnisse der Jobcenter zkt vergleichend gegenüberzustellen. Die hieraus gewonnenen Informationen wären sowohl für das BMAS als auch für die aufsichtführenden Länder von Nutzen, um übergreifend Risiken oder mögliche Fehlentwicklungen festzustellen und über ein Benchmarking effizientere Abläufe zu unterstützen. (Textziffer 7)

Daneben bleiben die unzureichenden Aufsichtsbefugnisse des BMAS bei den Jobcentern zkt ein Problem, das wir bereits in früheren Prüfungen aufgezeigt haben: Obwohl der Bund den weitaus größten Teil der Ausgaben für das Bürgergeld trägt, kann er nicht unmittelbar

kontrollieren und steuern, ob die Jobcenter zkt die Mittel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich einsetzen.

Mit diesem Befund schließt der Bundesrechnungshof die Prüfung ab.

1 Vorbemerkungen

1.1 Ausgangslage

Rechts- und Fachaufsicht

Der Begriff der Aufsicht lässt sich in Rechtsaufsicht und in Fachaufsicht unterteilen. Bei der **Rechtsaufsicht** ist die Befugnis der aufsichtführenden Behörde darauf beschränkt, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu überprüfen. Nach den vom Bundesministerium des Innern herausgegebenen Grundsätzen ist **Fachaufsicht** hingegen die Aufsicht über die Recht- und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.¹

Des Weiteren ist zwischen der Behördenaufsicht und der behördeninternen Aufsicht zu unterscheiden. Bei der **Behördenaufsicht** übt die jeweils übergeordnete Behörde Aufsicht über die in ihrem Zuständigkeitsbereich nachgelagerte Behörde aus. Für die **behördeninterne Aufsicht** sind i. d. R. Fachvorgesetzte verantwortlich.²

Die Notwendigkeit einer (behördeninternen) Fachaufsicht ergibt sich aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz) in Verbindung mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO). Die Aufsicht in Form von Kontrollen stellt die Bindung der Verwaltung an die Verfassung und die Gesetze sicher. Die Kontrolle bezieht sich dabei sowohl darauf, ob Gesetz und Recht eingehalten sind, als auch auf den Schutz von Betroffenen im Sinne eines subjektiven Rechtsschutzes.³ Zur Frage der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zählt dabei auch die Frage nach einem wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltungshandeln.

Jobcenter sind als gemeinsame Einrichtungen (Jobcenter gE) der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und der kommunalen Träger⁴ oder als Jobcenter zKT organisiert. Die Jobcenter zKT erbringen nach § 6b SGB II alle Leistungen in eigener Verantwortung. Anders als bei den Jobcentern gE ist die Bundesagentur ihnen gegenüber nicht weisungsbefugt. 104 der insgesamt 404 Jobcenter sind aktuell⁵ zugelassene kommunale Träger. Sie unterliegen der Aufsicht des Landes. Der Aufsichtsmaßstab und die Zuständigkeit richten sich nach Landesrecht.⁶ Die Länder üben teilweise ausschließlich

¹ Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Stand: 2. Mai 2008.

² Vgl. Sauer F.-J., Kossens M. SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende; Kommentar zum SGB II. Freiburg; Berlin; München: Haufe; 2011, Rz. 12-14.

³ Vgl. Sauer F.-J., Kossens M. SGB II: Grundsicherung für Arbeitsuchende; Kommentar zum SGB II. Freiburg; Berlin; München: Haufe; 2011, Rz. 11.

⁴ Das sind die kreisfreien Städte und Kreise.

⁵ Stand: Dezember 2024.

⁶ § 48 Absatz 1 SGB II.

Rechtsaufsicht, teilweise Fachaufsicht (Recht- und Zweckmäßigkeit) über die Jobcenter zKT aus. Die hierfür zuständigen obersten Landesbehörden unterliegen beim Vollzug des SGB II der Rechtsaufsicht durch die Bundesregierung.

Behördeninterne Fachaufsicht

Die behördeninterne Fachaufsicht der Jobcenter (Jobcenter gE und Jobcenter zKT) muss sich an ihrem gesetzlichen Auftrag und den von ihnen anzuwendenden gesetzlichen Grundlagen orientieren. Die Fachaufsicht in den Jobcentern ist neben der internen Dienstaufsicht, der Innenrevision⁷ sowie den Beauftragten für den Haushalt oder Datenschutz ein Teil der Behördenselbstkontrolle.

Wesentliche Kriterien der Fachaufsicht sind Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Fachaufsicht soll sicherstellen, dass die Verwaltung (hier: die Jobcenter) das geltende Recht rechtsfehlerfrei und einheitlich anwendet und vorab definierte Qualitätsstandards einhält. Fachaufsicht geht über reine Zeichnungs- und Bewilligungsbefugnisse, die in jedem Jobcenter vorhanden sein sollten, hinaus. Fachaufsichtliche Prüfungen sind einem Prozess nachgelagerte Kontrollen, die durch vorgelagerte Qualitätssicherung und prozessbegleitende Prüfungen durch fachliche Vorgesetzte ergänzt werden.

Risikoorientierung

Aufgrund begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen sollten Jobcenter im Sinne der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit (§ 7 BHO) geeignete Schwerpunkte (u. a. Prüfungsthemen, zu prüfende Punkte, Prüfungsrhythmus) für die interne Fachaufsicht festlegen. Eine Risikoanalyse ist dabei eine systematische Entscheidungshilfe. Sie beinhaltet eine Beurteilung der Eintrittswahrscheinlichkeit von Fehlern und eines (finanziellen) Schadens sowie der Schadenshöhe. Sie setzt voraus, dass vorhandene Risiken zuvor identifiziert und bewertet wurden.

Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes

Das Erfordernis einer systematischen Fachaufsicht in den Jobcentern war bereits in mehreren Prüfungen Gegenstand unserer Empfehlungen. Insbesondere bei Defiziten, die über einen längeren Zeitraum bestehen, sowie bei festgestellten hohen Fehlerquoten haben wir regelmäßig empfohlen, die Fachaufsicht zu intensivieren oder effektiver durchzuführen.

⁷ Anstelle der Innenrevision kann bei den Jobcentern zKT auch das kommunale Rechnungsprüfungsamt/Revisionsamt diese Rolle übernehmen.

1.2 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir haben geprüft, ob, wie und auf welcher Grundlage die Jobcenter zKT die **interne Fachaufsicht** umsetzen und wie sie mit fachaufsichtlichen Erkenntnissen umgehen. Wir haben zudem in Erfahrung gebracht, ob die zuständigen Landesministerien die Fachaufsicht in den Jobcentern zKT fachlich begleiten und ob sie den Jobcentern zKT Auskunfts- und Rechenschaftspflichten auferlegen.

Hierfür haben wir in einem ersten Schritt schriftliche Fragen an 30 der insgesamt 104 Jobcenter zKT übermittelt. Dies diente dazu, erste Erkenntnisse zur Zuständigkeit vor Ort, zu eventuell vorhandenen Dokumenten und Vorgaben sowie zu Instrumenten der Fachaufsicht zu gewinnen. Die an der Befragung beteiligten Jobcenter zKT verteilten sich auf 13 Länder.⁸ Wir haben sowohl große als auch kleine Jobcenter zKT in die Befragung einbezogen.

Auf Grundlage der Rückmeldungen haben wir bei vier Jobcentern zKT (Jobcenter A, B, C und D) aus vier Ländern örtlich erhoben. Der Schwerpunkt dieser Erhebungen lag auf Interviews mit den für die Fachaufsicht zuständigen Führungskräften, Controllerinnen und Controllern und Geschäftsführungen. In zwei Ländern führten wir zudem Gespräche mit den für die Rechts- und Fachaufsicht der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Jobcenter zKT zuständigen obersten Landesbehörden.

Das BMAS und die vier aufsichtführenden Landesministerien der Jobcenter A bis D haben zu den Feststellungen des Bundesrechnungshofes Stellung genommen. Diese Stellungnahmen sind in der vorliegenden Abschließenden Mitteilung über die Prüfung berücksichtigt.

2 Interne Fachaufsicht der Jobcenter ohne übergeordnete Vorgaben

2.1 Keine Vorgaben und Begleitung durch Länder

Wir haben im Vorfeld der örtlichen Erhebungen 30 Jobcenter zKT gefragt, welche Vorgaben das jeweilige Land zur internen Fachaufsicht durch die Jobcenter zKT macht. 37 % der befragten Jobcenter zKT gaben an, dass keine Vorgaben des Landes

⁸ Ausgenommen Berlin, Bremen und Hamburg, da dort ausschließlich Jobcenter gE für die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständig sind.

existierten oder bekannt seien. 20 % verwiesen darauf, dass das Land lediglich die Rechtsaufsicht ausübe. Die übrigen Jobcenter zKT verwiesen auf

- regelmäßige Rundschreiben und Hinweise des Landes zu einzelnen Fachthemen (20 %),
- die Vorgabe zur Einführung eines internen Kontrollsystems (IKS) im SGB II-Ausführungsgesetz des Landes (13 %),
- gemeinsame Zielsteuerungsdialoge (7 %) oder
- den regelmäßigen Austausch zur Klärung von Einzelfragen (3 %).

Vorgaben zur Fachaufsicht machte nach den Rückmeldungen der befragten Jobcenter zKT keines der aufsichtführenden Länder.

Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Jobcenter zKT verteilen sich auf vier Länder. Zwei dieser Länder üben Rechtsaufsicht über die Jobcenter zKT aus, zwei Rechts- und Fachaufsicht. In den vier Jobcentern zKT, bei denen wir örtlich erhoben, lagen unabhängig von dem jeweiligen Aufsichtsmaßstab keine Weisungen oder Arbeitshilfen der Aufsichtsbehörden zur internen Fachaufsicht vor.

Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der zwei Länder, in denen sich die Aufsichtsbefugnisse auf die Rechts- und Fachaufsicht erstrecken, lieferten weitere Erkenntnisse. Die beiden Länder begleiteten fachaufsichtliche Prüfungen der Jobcenter zKT nicht. Die Jobcenter zKT im Zuständigkeitsbereich hatten keine Berichtspflichten zu fachaufsichtlichen Prüfungen und Aktivitäten gegenüber diesen obersten Landesbehörden. Die interne Fachaufsicht lag in alleiniger Zuständigkeit der Jobcenter zKT. Den Ländern lagen keine übergreifenden Erkenntnisse zur internen Fachaufsicht in den Jobcentern zKT ihres Zuständigkeitsbereiches vor. In einem der beiden Länder befasste sich eine Unterarbeitsgruppe des Landkreistags unter Beteiligung einzelner Jobcenter zKT und der obersten Landesbehörde mit den Themen IKS und Risikomanagement. In dem anderen Land gab es zum Zeitpunkt unserer Prüfung kein Gremium, das Qualitätsrisiken im SGB II analysierte und bewertete.

2.2 BMAS nutzt Berichte zu internen VKS nicht

Zur Bereitstellung der Mittel für die nach § 6b Absatz 2 SGB II vom Bund zu tragenden Aufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende einschließlich der Verwaltungskosten hat das BMAS Verwaltungsvereinbarungen mit allen Jobcentern zKT abgeschlossen. Darin hat es mit allen Jobcentern zKT vereinbart, dass diese ein VKS einrichten und jährlich einen Bericht über das eigene VKS beim BMAS einreichen.

Vereinbarungen zur Ausgestaltung und zu den Inhalten des VKS bestehen nicht. Die Verwaltungsvereinbarungen enthalten auch keine inhaltlichen Vorgaben zu den VKS-Berichten.

Die VKS-Berichte dienen dem BMAS als ein Nachweis darüber, dass die Jobcenter zKT ihren Verpflichtungen gemäß der Verwaltungsvereinbarung nachkommen. Das BMAS teilte uns mit, dass es die Berichte zu diesem Zweck auswerte. Es nutzt sie darüber hinaus nicht für Kontrollzwecke.

3 Fachaufsicht bei Jobcentern zKT heterogen

3.1 Jedes vierte Jobcenter zKT ohne Fachaufsichtskonzept

Wir haben 30 Jobcenter zKT gefragt, ob sie eindeutige Verfahrensregelungen zur Durchführung von Kontrollen in einem Fachaufsichtskonzept festgehalten haben. 73 % beantworteten diese Frage mit „Ja“, 23 % verneinten. Ein Jobcenter zKT (3 %) antwortete nicht, sondern verwies auf eine beigefügte Anlage mit Vorgaben zu Aktenprüfungen in den Bereichen Leistung und Vermittlung.

Die von den Jobcentern zKT beigefügten, als Fachaufsichtskonzept verstandenen Dokumente waren unterschiedlich ausgestaltet. Teilweise handelte es sich um ein Dokument mit Vorgaben für die Bereiche Arbeitsvermittlung, Leistung und weitere Bereiche (z. B. Eingangszone). Teilweise lagen für jeden Bereich eigene Dokumente vor. Die Dokumentenbezeichnungen reichten von „Fachaufsichtskonzept“ über „Dienstanweisung“ oder „Geschäftsanweisung“ bis hin zu „IKS“ oder „VKS“.⁹

Zusätzlich wollten wir wissen, ob die befragten Jobcenter zKT eine Risikoanalyse und -bewertung durchgeführt haben, aus der sie ihr Fachaufsichtskonzept entwickelten. 27 % bejahten die Frage, 50 % verneinten. Für die übrigen Jobcenter zKT, die zuvor angegeben hatten, kein Fachaufsichtskonzept entwickelt zu haben, entfiel diese Frage.

Wir haben zudem gefragt, welche sonstigen internen Vorgaben die Jobcenter zKT zur Fallauswahl, zum Prüfgegenstand, zur Prüfhäufigkeit, zur Dokumentation und Berichterstattung in Bezug auf die örtliche Fachaufsicht haben und wo diese dokumentiert sind. 30 % der befragten Jobcenter zKT gaben an, sonstige interne Vorgaben zu haben und fügten diese bei. 10 % gaben an, keine sonstigen Vorgaben festgelegt zu haben, und 60 % gaben aufgrund des bei ihnen vorliegenden Fachaufsichtskonzepts keine Antwort hierauf.¹⁰

⁹ Die Aufzählung ist nicht abschließend.

¹⁰ Die Frage richtete sich an die Jobcenter zKT ohne Fachaufsichtskonzept. Es gab allerdings auch Jobcenter zKT, die das Vorliegen sonstiger interner Vorgaben zusätzlich zum vorliegenden Fachaufsichtskonzept bestätigten.

3.2 Jobcenter A: Eigenes Steuerungsprogramm für Fachaufsicht

Fachaufsichtskonzept

Das Jobcenter A verstand sein VKS aus dem Jahr 2007 als Fachaufsichtskonzept. Anpassungen im Laufe der Jahre nahm das Jobcenter A zunächst in einem Handbuch, zuletzt in einer Software vor, die dem Wissensaustausch dient (kurz: Wissensdatenbank). Auf die Wissensdatenbank konnten alle Mitarbeitenden des Jobcenters A zugreifen.

Neben Weisungen, Arbeitshilfen und Informationen zu verschiedenen Themen und Förderinstrumenten des SGB II enthielt die Wissensdatenbank Vorgaben zu monatlichen Aktenprüfungen im Leistungsbereich. Jede Teamleitung musste monatlich 20 Akten¹¹ zu festgelegten Themen wie einmalige Leistungen, Einbehaltungen und aktuelle Bescheide prüfen. Zur Fallbearbeitung nutzte das Jobcenter das IT-Fachverfahren OPEN PROSOZ. Die zu prüfenden Fälle sollten nach dem Zufallsprinzip und automatisiert in einem selbst entwickelten IT-gestützten Steuerungsprogramm des Jobcenters A ausgewählt werden, das mit OPEN PROSOZ verknüpft ist.

Das jobcentereigene Programm diente der Selbststeuerung der Mitarbeitenden, der strukturierten Datenpflege und als Steuerungsunterstützung für die Führungskräfte.¹² Mitarbeitende aller Hierarchieebenen (von der Leistungssachbearbeitung bis zur Leitung des Jobcenters) und aus allen Bereichen¹³ konnten Auswertungen im Steuerungsprogramm innerhalb ihrer Zuständigkeit vornehmen, z. B. zum Vorliegen eines Kooperationsplans oder zur Kontaktdichte. Mithilfe von im Programm generierten Datenpflegelisten konnten Mitarbeitende und Führungskräfte zudem feststellen, ob Eingaben in OPEN PROSOZ zur Dokumentation der Leistungsgewährung und Vermittlungsarbeit unvollständig oder unplausibel waren.

Die Aktenprüfungen im Leistungsbereich und ggf. festgestellte Handlungsbedarfe waren von der jeweiligen Teamleitung im Steuerungsprogramm zu dokumentieren. Die Aktenprüfungen dienten nach Aussagen des Jobcenters A dazu, Täuschungen oder Betrugshandlungen von Mitarbeitenden vorzubeugen.

Darüber hinaus gab es für keinen der anderen Arbeitsbereiche des Jobcenters festgeschriebene Regelungen zu Prüfinhalt und -häufigkeit einzelner Themen sowie zur Dokumentation der Prüfung und des festgestellten Handlungsbedarfs. Die Auswertungen

¹¹ Eine Leistungsakte entspricht einer Bedarfsgemeinschaft. Für ein Team galt aufgrund der Teamgröße eine geringere Anzahl zu prüfender Akten.

¹² Quelle: Handbücher des Jobcenters zum Steuerungsprogramm.

¹³ Darunter fallen neben den Bereichen Arbeitsvermittlung und Leistung auch der Arbeitgeberservice und das Maßnahmenmanagement.

und darauf aufbauende Fallprüfungen für die weiteren Bereiche führte das Jobcenter nach eigenem Ermessen durch.

Bearbeitungsfehlern im Leistungsbereich beugte das Jobcenter A zudem durch Regelungen zu vorgelagerten Aktivitäten zur Qualitätssicherung, z. B. die Doppelprüfung von Neuanträgen, das Stichprobenkontrollverfahren von OPEN PROSOZ und das Vier-Augen-Prinzip für festgelegte Bewilligungsbeträge und Zeichnungsvorgänge vor.

Kurzinformation zum Stichprobenkontrollverfahren am Beispiel der IT-Fachanwendung OPEN PROSOZ¹⁴

„Bei Fallentscheidungen und Änderungen, die sich auf Zahlungen an Hilfeempfänger oder Dritte auswirken, vergibt das Stichprobenkontrollverfahren automatisiert Prüfaufträge. Welche Entscheidungen in welchem Umfang zu prüfen sind, können [die Jobcenter] individuell und flexibel konfigurieren. In die Prüfung einbezogen werden Anordnungen auf Fallbasis, die Forderungsverwaltung sowie Zahlungsströme an Einrichtungen und Anbieter. Erkennt die Fachanwendung deren Prüfungsrelevanz, wird automatisiert die Akte einem Vorgesetzten zur Prüfung vorgelegt. Da das Stichprobenkontrollverfahren stets vor der Zahlungsanweisung einsetzt, ist es ein präventives System, das mögliche Schäden im Vorhinein aufdecken und verhindern kann.“¹⁵

Vorgehen

Die Fachaufsicht im Jobcenter A war innerhalb der einzelnen Bereiche, Sachgebiete und Teams¹⁶ individuell ausgestaltet. Es gab keine einheitliche Vorgehensweise. Der Schwerpunkt der Fachaufsicht lag in der Auswertung von Eintragungen im Fachverfahren OPEN PROSOZ. Hierfür nutzte das Jobcenter A sein eigenprogrammiertes Steuerungsprogramm. Die Führungskräfte entschieden nach eigenem Ermessen, zu welchen Themen und wie häufig sie Auswertungen erstellten und daraufhin Fälle in OPEN PROSOZ näher betrachteten.

Im Erhebungszeitraum erprobte ein Team aus dem Bereich der Arbeitsvermittlung einen Prüfbogen zur Beratungs- und Dokumentationsqualität. Der Prüfbogen enthielt Fragen für eine nachgelagerte Einzelfallprüfung, z. B. ob Bewegung im Beratungsprozess erkennbar ist (z. B. durch abgebaute Vermittlungshemmnisse), ob Handlungsschritte im Sinne der verfolgten Integrationsstrategie im Kooperationsplan dargestellt sind oder ob das Bewerbendenprofil (z. B. Lebenslauf, Abschlüsse, Vermittlungs-

¹⁴ Die Jobcenter A bis D nutzten OPEN PROSOZ als IT-Fachverfahren. Etwa die Hälfte aller Jobcenter zKT arbeitet mit OPEN PROSOZ (Stand: Februar 2024).

¹⁵ [Herstellerinformation](#), Flyer Stichprobenkontrollverfahren, abgerufen am 26. Februar 2024.

¹⁶ Die Begriffe haben wir zur besseren Lesbarkeit für alle Jobcenter zKT vereinheitlicht. In einzelnen Jobcentern zKT wird anstelle des Bereichs von Abteilung o. Ä. gesprochen, anstelle der Sachgebiete von Fachgebieten, Gemeinden o. Ä.

hemmnisse) vollständig ist. Ob und welche Vorgaben zu Fallprüfungen im Bereich der Arbeitsvermittlung das Jobcenter A im Ergebnis der Erprobung des Prüfbogens entwickeln wird, stand zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht fest.

Umgang mit Erkenntnissen und Risikoanalyse

Die Aktenprüfungen und ggf. festgestellte Handlungsbedarfe im Leistungsbereich dokumentierte die jeweils zuständige Teamleitung im Steuerungsprogramm. Hierfür nutzte sie das Bemerkungsfeld. Stellte sie keine Fehler fest, blieb dieses Feld leer. Sofern die Teamleitung Handlungsbedarf im Einzelfall feststellte, konnte sie die Leistungssachbearbeitung durch eine aus dem Steuerungsprogramm heraus versandte E-Mail informieren. Das weitere Vorgehen (Wiedervorlage, Erledigung der Handlungsbedarfe) dokumentierte die Teamleitung nicht im Steuerungsprogramm oder Fachverfahren, sondern nach eigenem Ermessen. In mehreren Fällen fanden wir handschriftliche Notizen in der Leistungsakte, anhand derer zu erkennen war, was die zuständigen Mitarbeitenden aufgrund der festgestellten Fehler bei der Aktenprüfung veranlasst oder noch zu veranlassen hatten.

Die Ergebnisse der vorgegebenen Aktenprüfungen im Leistungsbereich und daraus abgeleitete Handlungsbedarfe dokumentierte das Jobcenter A innerhalb seines Steuerungsprogramms. Für alle weiteren Auswertungen im Steuerungsprogramm dokumentierte das Jobcenter das Ergebnis der Auswertung und was aufgrund dessen zu veranlassen war (z. B. Korrektur eines Fehlers, Schulungen für zuständige Mitarbeitende) nicht systematisch. Ob festgestellte Fehler oder Mängel behoben waren, hatte das Jobcenter für keinen seiner Bereiche (auch nicht für die Aktenprüfungen im Leistungsbereich) systematisch dokumentiert.

Das Jobcenter A wertete die Prüfungsergebnisse weder innerhalb einzelner Bereiche noch bereichsübergreifend systematisch aus, um hieraus abgeleitete Fehlerschwerpunkte in eine Risikoanalyse einfließen zu lassen. Es erstellte keine Berichte über die Aktivitäten und Erkenntnisse der Fachaufsicht für die Geschäftsführung oder das aufsichtführende Land. Im VKS-Bericht für das Jahr 2022 an das BMAS ging das Jobcenter A u. a. auf wesentliche Fortschreibungen seines VKS, wie Neuerungen innerhalb des Steuerungsprogramms, ein. Über die Inhalte und Ergebnisse der Fachaufsicht berichtete das Jobcenter A darin nicht.

Das Jobcenter A wählte die geprüften Fälle und Bereiche auch nicht erkennbar anhand bestehender Risiken aus, wie einer hohen Fehlerhäufigkeit oder eines großen Ausgabenvolumens. Es dokumentierte nicht, welche Risiken bestehen (z. B. aufgrund fehlerbehafteter Themen, Rechtsänderungen oder des Ausgabenvolumens) und wie es diese bewertete (Eintrittswahrscheinlichkeit und möglicher Schaden). Auf unsere Frage nach Qualitätsrisiken in den einzelnen Bereichen antwortete das Jobcenter, es hätte keine besonders risikobehafteten Leistungsarten oder Themenfelder identifiziert. Für die

Aktenprüfung im Leistungsbereich (Auswahl zu prüfender Themen) stimmte sich die zuständige Leitungskraft mit dem Revisionsamt¹⁷ ab. Erkenntnisse aus der Widerspruchsstelle zu fehlerbehafteten Themen flossen in die Schulungsplanung und die Weiterentwicklung der Qualitätsstandards ein. Verbindliche Schwerpunkte der Fachaufsicht leitete das Jobcenter A daraus nicht ab.

3.3 Jobcenter B: Individuelle Ausgestaltung der Fachaufsicht

Fachaufsichtskonzept

Das Jobcenter B hatte kein übergreifendes Fachaufsichtskonzept. Die Bereiche Leistung und Arbeitsvermittlung konnten die Fachaufsicht individuell ausgestalten. Das in unsere Prüfung einbezogene Team des Leistungsbereichs sowie der Bereich Arbeitsvermittlung hatten ebenfalls kein schriftliches Fachaufsichtskonzept.

Eine zentrale Organisationseinheit¹⁸ im Jobcenter B entwickelte im Jahr 2011 ein aus neun Themen (z. B. Einkommensberechnung, Kosten der Unterkunft und Heizung, Fallmanagement) bestehendes Prüfschema für ganzheitliche materiell-rechtliche Fallprüfungen. Das Prüfschema ist seitdem unverändert. Darüber hinaus sind keine Vorgaben festgeschrieben.

Vorgehen

Im Jobcenter B führten vier Mitarbeitende einer zentralen Organisationseinheit eine Schwerpunktprüfung pro Jahr sowie anlassbezogene Prüfungen in Widerspruchs- und Beratungsfällen durch. Die Schwerpunktprüfungen umfassten bis zum Jahr 2017 ausschließlich ganzheitliche verlaufsbezogene Fallprüfungen. Darin prüften die Mitarbeitenden der zentralen Organisationseinheit Fälle von Leistungsbeziehenden in der Gesamtheit (d. h. sowohl die leistungsrechtliche Fallbearbeitung als auch die vermittelrische). Zur Prüfung nutzten die Mitarbeitenden das im Jahr 2011 erstellte Prüfschema für materiell-rechtliche Fallprüfungen. Seit dem Jahr 2018 umfasste die jährliche Schwerpunktprüfung verschiedene Themenschwerpunkte. Neben einer ganzheitlichen verlaufsbezogenen Betrachtung untersuchte das Jobcenter nun auch abgegrenzte Themen anhand spezieller Zielfragen. Die Mitarbeitenden des Jobcenters B wählten die Themenschwerpunkte gemeinsam in Dienstbesprechungen aus. Die zu prüfenden Fälle wählte das Jobcenter B nach dem Zufallsprinzip aus.

¹⁷ Den Begriff haben wir zur besseren Lesbarkeit und Verständlichkeit vereinheitlicht. In anderen Jobcentern zKT sind stattdessen die Bezeichnungen Rechnungsprüfungsamt oder interne Revision möglich.

¹⁸ Die zentrale Organisationseinheit gehört weder dem Vermittlungs- noch dem Leistungsbereich an.

Im Team des Leistungsbereichs, das in unsere Prüfung einbezogen war, prüfte die Teamleitung nach eigener Aussage in nicht turnusmäßiger Häufigkeit laufende Fälle. Die Teamleitung wählte die zu prüfenden Fälle aus, indem sie die täglichen Posteingänge sichtet und Kundenreaktionen berücksichtigte. Die Anzahl und der Umfang der Fallprüfungen lagen im Ermessen der Teamleitung. Außerdem nutzte das Jobcenter B das so genannte Stichprobenkontrollverfahren in OPEN PROSOZ. OPEN PROSOZ wählt automatisch und zufallsbasiert bearbeitete Fälle für eine Vier-Augen-Kontrolle aus. Die ausgewählten Fälle prüfte sodann ein anderer, gleichrangiger Mitarbeitender hinsichtlich verschiedener Punkte¹⁹. Erst im Anschluss konnte die zuständige Sachbearbeitung die Auszahlung der bewilligten Leistung vornehmen. Vorrangiges Ziel dieser Prüfung war es, Täuschungen oder Betrugshandlungen von Mitarbeitenden zu vermeiden. Zur Pflege der Daten in OPEN PROSOZ erstellten die Systembetreuenden laut Jobcenter B zudem monatlich Listen mit möglichen fehlenden, fehlerhaften oder unplausiblen Datensätzen²⁰, die die zuständigen Mitarbeitenden abarbeiteten.

In der Arbeitsvermittlung nutzten die Teamleitungen seit Januar 2023 eine Excel-Tabelle zur Fallprüfung. Die Teamleitungen prüften anhand der Tabelle je Integrationsfachkraft zwei Fälle im Monat. Die Tabelle enthielt verschiedene Prüffragen, z. B. ob der Beratungsverlauf oder die Inhalte des Kooperationsplans²¹ nachvollziehbar sind. Die jeweilige Teamleitung beantwortete die Prüffragen mit einem Punktesystem (1 = schlecht bis hin zu 5 = sehr gut). Die Teamleitungen entschieden dabei eigenverantwortlich, wie sie die Punkte vergaben. Vorgaben zur Punktevergabe gab es nicht. Außerdem enthielt die Tabelle weitere Fragen, z. B. ob das Profiling korrekt ist. Diese Fragen wurden ebenfalls durch Punkte bewertet (0 = nein und 1 = ja). Neben der Excel-Tabelle nutzte der Bereich Arbeitsvermittlung auch Auswertungen²², die aus OPEN PROSOZ generiert werden können, um die Fachaufsicht auszuüben.

Umgang mit Erkenntnissen und Risikoanalyse

Die zentrale Organisationseinheit des Jobcenters B klärte beanstandete Fälle in der jährlichen Schwerpunktprüfung entweder direkt mit dem zuständigen Team der Leistungssachbearbeitung oder der Arbeitsvermittlung ab. Nur wenn eine direkte Klärung nicht möglich war, nahm sie die Fälle in einen Prüfbericht auf und forderte von dem jeweilig zuständigen Team eine Stellungnahme an. Die zentrale Organisationseinheit hielt insofern die Korrektur der Fehler im Prüfbericht nach. Das Jobcenter B gab an, dass es im Bedarfsfall die Ergebnisse der Schwerpunktprüfung auch in Dienstbesprechungen thematisiere. Im Team der in unsere Prüfung einbezogenen

¹⁹ Prüfpunkte sind z. B. die Kontoverbindungen von Zahlungsempfängern, die korrekte Erfassung von Personendaten, bei Unterbrechung der Bewilligung die Bankverbindung und der Wiederaufnahmegrund der Zahlungen.

²⁰ Datenpfegelisten enthalten z. B. Fälle mit fehlender Renten- und Krankenversicherungsnummer, fehlender Steuer-ID, Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit ohne hinterlegten Aufenthaltsstatus.

²¹ Kooperationsplan nach § 15 SGB II.

²² Z. B. Auswertungen zur Anzahl ausgefallener Termine, zur Anzahl der Integrationen, zur Erstkundenberatung, zur Anzahl der Langzeitbeziehenden und Langzeitarbeitslosen und zur Vermittlung von Geflüchteten aus der Ukraine.

Leistungssachbearbeitung dokumentierte die Teamleitung die von der zentralen Organisationseinheit vorgegebenen Fallprüfungen, das Ergebnis der Fallprüfungen und das weitere Vorgehen (z. B. Erledigung der Handlungsbedarfe) nicht. Nach Aussage der Teamleitung bespreche sie auffällige Themen im Team oder organisiere Schulungen hierzu. Die zentrale Organisationseinheit und die in die Prüfung einbezogenen Teams der Leistungssachbearbeitung des Jobcenters B leiteten darüber hinaus keine Handlungsschritte ein. Sie dokumentierten das Verfahren nicht.

Im Bereich der Arbeitsvermittlung fasste die Excel-Tabelle die Ergebnisse der monatlichen Prüfungen automatisch zusammen. Die Ergebnisse waren als Antworten (ja/nein) oder Noten (1 = schlecht/5 = sehr gut) auf einzelne Fragen dargestellt. Die Teamleitungen und die Sachgebietsleitung konnten so die Prüfergebnisse ablesen und Handlungsbedarfe ableiten. Anhand eines Zeitstrahls war die Entwicklung des Ergebnisses einer Prüffrage (in Form einer Fehlerquote) dargestellt. Die Tabelle ließ einen Vergleich der Ergebnisse der einzelnen Teams zu. Die Ergebnisse der Prüfungen besprachen die Teamleitungen mit den Teams und die Sachgebietsleitung mit den Teamleitungen. Überdies fanden monatlich Dienstbesprechungen mit anderen Bereichen des Jobcenters B statt. Die Ergebnisse der Fallprüfungen und Auswertungen aus OPEN PROSOZ wurden, sofern erforderlich, darin thematisiert. Das weitere Verfahren sowie Handlungsschritte zur Behebung oder Vermeidung eines Fehlers dokumentierte der Bereich Arbeitsvermittlung nicht. Er hielt nicht nach, ob festgestellte Fehler behoben wurden.

Der Bereich Arbeitsvermittlung identifizierte beim neu eingeführten Kooperationsplan ein mögliches Qualitätsrisiko. In der Folge nahm der Bereich Arbeitsvermittlung das Thema in die Fallprüfungen auf. Das in die Prüfung einbezogene Team des Leistungsbereichs nannte insbesondere die Datenqualität und Fehler bei der Erfassung von Aufenthaltstiteln als Fehlerschwerpunkte. Diese Punkte fanden in den Datenpflegelisten Berücksichtigung. Das Jobcenter B dokumentierte die identifizierten Risiken dabei für keinen Bereich. Es hatte auch nicht dokumentiert, auf welcher Grundlage es ein Thema als risikobehaftet bewertete und wovon es abhing, dass es dieses als Prüfsthema vorsah und Prüffragen entwickelte. Die Fehlerschwerpunkte der Vorjahre hatte es nicht übergreifend festgestellt und dokumentiert. Es nutzte diese auch nicht als Grundlage für Fallprüfungen oder einen Schwerpunkt der Fachaufsicht im Folgejahr.

3.4 Jobcenter C: Fachaufsichtliche Vorgaben nicht vollständig umgesetzt

Fachaufsichtskonzept

Das Jobcenter C hatte für seinen Leistungsbereich eine Dienstanweisung zur standardisierten Fallbearbeitung²³ erlassen. Diese beschrieb u. a. ein Kontrollsystem mit Komponenten, die das Jobcenter C als Fachaufsichtskonzept versteht. Grundlage dieses Kontrollsystems war die Unterschriftenregelung für den Leistungsbereich. Demnach waren bestimmte Vorgänge vor der abschließenden Bearbeitung generell durch die zuständige Team- oder Sachgebietsleitung mitzuzeichnen (Vier-Augen-Prinzip). Hierzu zählten z. B. die Erstbewilligung von Leistungen, Darlehensbescheide oder Änderungen der Bankverbindung. Darüber hinaus sah die Dienstanweisung quartalsweise Stichprobenkontrollen durch die jeweilige Teamleitung vor. Die Ergebnisse sollte die Sachgebietsleitung gemeinsam mit den Teamleitungen auswerten. Das Jobcenter C hatte nicht festgelegt, in welcher Form (z.B. nach Fehlerschwerpunkten, Risiken, Handlungsbedarfen) und zu welchem Zeitpunkt dies geschehen sollte. Vorgaben zum Umfang der Stichprobe gab es ebenfalls nicht.

Für den Bereich Arbeitsvermittlung²⁴ hatte das Jobcenter C im Jahr 2015 eine Dienstanweisung zur Gewährleistung und Durchsetzung eines Kontrollsystems erlassen. Diese enthielt ebenfalls Komponenten, die das Jobcenter C als Fachaufsichtskonzept versteht. Eine Unterschriftenregelung in der Dienstanweisung diente als Basis für das Vier-Augen-Prinzip. Diese umfasste z. B. Ablehnungsbescheide, Darlehensbescheide oder Rücknahme-, Aufhebungs- und Erstattungsbescheide. Die Dienstanweisung sah monatlich zudem mindestens eine Stichprobenkontrolle im Umfang von zehn laufenden Fällen durch die Teamleitungen vor. Diese sollten sich nach einem im Vorfeld festgelegten Themenschwerpunkt richten. Diesen Themenschwerpunkt sollten die Teamleitungen des Bereichs Arbeitsvermittlung untereinander abstimmen. Über die Ergebnisse der Stichprobenkontrolle (z. B. festgestellte Fehler, erforderliche Handlungsbedarfe) war die Sachgebietsleitung nach Abschluss innerhalb von zehn Tagen schriftlich zu informieren.

Das Jobcenter C legte für beide Bereiche (Leistung und Arbeitsvermittlung) Schwerpunktthemen für die Stichprobenkontrollen fest. Es legte hingegen weder für diese Stichprobenkontrollen noch für die im Vier-Augen-Prinzip zu prüfenden Fälle fest, welche einzelnen Punkte zu prüfen waren (z. B. in Form eines Prüfschemas oder Fragenkatalogs). Im Bereich Arbeitsvermittlung standen den Teamleitungen darüber hinaus teilweise Checklisten zur Verfügung, diese waren allerdings nicht in Form einer Dienstanweisung vorgegeben.

²³ Zuletzt im Februar 2023 aktualisiert.

²⁴ Im Jobcenter C fällt die Arbeitsvermittlung unter den Begriff Fallmanagement.

Vorgaben zum Umfang und zum Inhalt der Dokumentation der Kontrollen nahm das Jobcenter C nicht in seine Dienstanweisungen auf.

Für den Arbeitgeberservice gab es festgelegte Zeichnungsbefugnisse (Vier-Augen-Prinzip). Andere fachaufsichtliche Vorgaben hatte das Jobcenter für diesen und für weitere Bereiche, darunter das Maßnahmemanagement, nicht in Dienstanweisungen niedergeschrieben.

Vorgehen

Die zuständigen Führungskräfte des Leistungsbereichs und der Arbeitsvermittlung prüften regelmäßig alle Vorgänge nach den festgelegten Zeichnungsbefugnissen (Vier-Augen-Prinzip). Die Ergebnisse dieser Prüfungen (z. B. Hinweise für Überarbeitung eines Vorgangs) dokumentierten sie in Bearbeitungs- und Erledigungsvermerken in vorgegebenen Excel-Tabellen. Jedes Team führte eine eigene Tabelle zur Dokumentation seiner Mitzeichnungen. In einem Team der Arbeitsvermittlung war die Stelle der Teamleitung zum Zeitpunkt unserer Erhebungen seit geraumer Zeit vakant. Die vorgesehenen Prüfungen nach den festgelegten Zeichnungsbefugnissen wurden nicht von einem Vertreter übernommen.

Die Teamleitungen erfassten die Ergebnisse der Prüfungen zu Schwerpunktthemen in den Bereichen Leistung und Arbeitsvermittlung in Tabellen. Für diese war keine Struktur vorgegeben, was genau zu dokumentieren ist. Die Themen für die im Leistungsbereich quartalsweise vorgesehenen Prüfungen ermittelten die zuständigen Führungskräfte (Teamleitung und Sachgebietsleitung) gemeinsam in Dienstberatungen. Eine Liste der je nach Themenschwerpunkt zu prüfenden Fälle erstellte das Jobcenter C EDV-gestützt per Zufallsauswahl. Zuletzt prüfte es die Zahlung von Krankenversicherungsbeiträgen. Infolge der bei dieser Prüfung festgestellten Fehler bot das Jobcenter C Schulungen zu diesem Thema für seine Mitarbeitenden an. In den Jahren 2022 und 2023 prüfte das Jobcenter C u. a. folgende weitere Schwerpunktthemen: Vermögensauskunft bei Neuanträgen, vorläufige Zahlungseinstellungen und offene Rückforderungen. Den in der Dienstanweisung vorgegebenen quartalsweisen Prüfrhythmus hielt das Jobcenter C nicht ein. Im Bereich der Leistungsgewährung fasste die Sachgebietsleitung die Prüfungsergebnisse der Teamleitungen in einer Excel-Tabelle zusammen und führte selbst zusätzliche Fallprüfungen durch. Sie wies die zuständigen Teamleitungen im Anschluss dieser zusätzlichen Prüfungen an, beanstandete Einzelfälle zu korrigieren.

Die im Bereich Arbeitsvermittlung vorgesehene monatliche Stichprobenkontrolle setzte das Jobcenter C seit dem Jahr 2016 nicht mehr um. Es prüfte seither anlassbezogen (Schwerpunktprüfungen) ohne festen Prüfrhythmus und ohne die vorgegebene Anzahl zu prüfender Fälle zu beachten. Die Themen für anlassbezogene Prüfungen legte die Sachgebietsleitung selbst fest oder ermittelte diese in Teambesprechungen. Im Jahr

2023 führte das Jobcenter C in der Arbeitsvermittlung drei anlassbezogene Prüfungen zu folgenden Themen durch: Neukunden, Eingliederungsvereinbarungen ohne festgelegtes Ziel und Vermittlungsbudget. Die Sachgebietsleitung wies die Teamleitungen an, die Themen zu prüfen und gab hierbei Schwerpunktfragen vor. Teilweise erklärte die Sachgebietsleitung dabei auch, dass nur schwerwiegende Fehler angesprochen werden sollten. Das Thema Vermittlungsbudget sollten die zuständigen Führungskräfte entgegen der festgelegten Schwerpunkte z. B. nicht vertieft prüfen. Die Beanstandungen in den geprüften Fällen erfassten die Führungskräfte im Bemerkungsfeld der selbst entworfenen Excel-Tabellen.

Zusätzlich zu den Mitzeichnungsprüfungen, den Stichprobenkontrollen (Leistung) und Schwerpunktprüfungen (Vermittlung) nahm das Jobcenter C regelmäßige Plausibilitätsprüfungen und automatische Abfragen zur Datenqualität über OPEN PROSOZ vor, sowohl im Leistungs- als auch im Vermittlungsbereich. Im Leistungsbereich umfasste dies z. B. die Frage nach einem vorliegenden, gültigen Aufenthaltsstatus, im Vermittlungsbereich z. B. die Frage, ob ein aktuelles Bewerbendenprofil vorliegt. Die IT-Systembetreuung leitete 14-tägig Listen mit den auf dieser Grundlage festgestellten Fehlern an die zuständigen Teamleitungen zur Korrektur weiter. Sie erstellt zudem Übersichten, denen die Fehlerhäufigkeit zu den Plausibilitätsprüfungen zu entnehmen ist.

Beim Arbeitgeberservice prüfte die zuständige Führungskraft im Zuge der festgelegten Zeichnungsbefugnisse (Vier-Augen-Prinzip) bei Leistungen an Arbeitgeber (z. B. Eingliederungszuschuss²⁵) vor der Mitzeichnung die rechnerische Richtigkeit.

Die Fachaufsicht im Bereich Maßnahmemanagement oblag der Teamleitung und war aus Sicht des Jobcenters C ausschließlich für Arbeitsgelegenheiten²⁶ und bei der Rückforderung von Überzahlungen erforderlich. Sonstige Themen deckte das Jobcenter C mit automatisierten Prüfungen über OPEN PROSOZ und über Prüfungen der hauseigenen Finanzbuchhaltung ab. Das Jobcenter C dokumentierte die Ergebnisse fachaufsichtlicher Prüfungen für den Bereich Maßnahmemanagement nicht.

Umgang mit Erkenntnissen und Risikoanalyse

Die Ergebnisse ihrer Prüfungen bei Vorgängen mit Zeichnungsvorbehalt (Vier-Augen-Prinzip) im Jobcenter C dokumentierten die Führungskräfte in einem Bemerkungsfeld der dafür vorgesehenen Excel-Tabellen. Anschließend gaben sie die Vorgänge an die Sachbearbeitung zurück. Beanstandeten sie den Vorgang nicht, konnte die zuständige Sachbearbeitung die Zahlung oder Rückforderung einleiten oder das Anschreiben oder den Bescheid fertigen. Die Prüfungsinhalte erfasste es nicht in den Excel-Tabellen.

²⁵ §§ 88 bis 92 SGB III.

²⁶ § 16d SGB II.

Wir stellten fest, dass einzelne Teams ihre Prüfungsergebnisse umfangreich dokumentierten, während andere Beanstandungen nicht oder stichpunktartig festhielten. Auch, ob und wie die zuständigen Führungskräfte nachhielten, ob festgestellte Fehler behoben wurden, war unterschiedlich. Dies galt sowohl für den Leistungs- als auch für den Vermittlungsbereich. Ein Vergleich der fachaufsichtlichen Ergebnisse zwischen den Teams war im Jobcenter C nicht vorgesehen.

Die von den Führungskräften dokumentierten Ergebnisse der Mitzeichnungsprüfungen, der Stichprobenkontrollen (Leistung) und Schwerpunktprüfungen (Vermittlung) wertete das Jobcenter C nicht systematisch nach Fehlerschwerpunkten aus. Es zog die Erkenntnisse der Fachaufsicht nicht für eine Risikoanalyse heran. Im Bereich Arbeitsvermittlung waren auf Nachfrage keine Qualitätsrisiken bekannt. Der Leistungsbereich identifizierte vorläufige Zahlungseinstellungen und Arbeitgeberservice-Rückforderungen als Qualitätsrisiken. Die Widerspruchsstelle des Jobcenters C sprach die Sachgebietsleitungen in der Vergangenheit zu bestimmten Themen an, wenn sie Auffälligkeiten, wie vermehrte Bearbeitungsfehler, festgestellt hatte (z. B. bei Leistungsminderungen oder der Rechtsfolgenbelehrung). Eine systematische Weitergabe von Informationen an die Sachgebiete oder Auswertung der Themen, zu denen häufig Widersprüche eingingen und Stattgaben erfolgten, gab es nicht.

Kontrollprüfungen zu Schwerpunktthemen, bei denen das Jobcenter C in der Vergangenheit hohe Fehlerhäufigkeiten festgestellt hatte, führte es bisher nicht durch.

Bei den durch die IT-Systembetreuung erstellten Listen zur Plausibilitätsprüfung und zur Datenqualität hielt das Jobcenter C nicht systematisch nach, ob und wann die zuständigen Sachgebiete die fehlerhaften Fälle korrigierten. Vorhandene Übersichten über die Anzahl der festgestellten Fehler nutzte das Jobcenter C bisher auch nicht für systematische Auswertungen oder, um risikobehaftete Themen zu identifizieren. Für die fachaufsichtlichen Aktivitäten in den Bereichen Arbeitgeberservice und Maßnahmenmanagement hatte das Jobcenter C nicht dokumentiert, dass es diese nach Fehlerschwerpunkten oder Risiken ausgewertet hatte.

3.5 Jobcenter D: Fachaufsichtskonzept ohne ausreichende Nachhaltung

Fachaufsichtskonzept

Das Jobcenter D hatte ein jährlich anzupassendes Fachaufsichtskonzept. Das Fachaufsichtskonzept enthielt verbindliche Vorgaben zur internen Fachaufsicht für die Bereiche Leistung, Arbeitsvermittlung, Eingangszone und Zentrale Aufgaben²⁷. Dazu gehörten

²⁷ Darunter fällt auch das Team für Arbeitgeber- und Trägerbezogene Leistungen.

zu prüfende Schwerpunktthemen für jeden Bereich, die Anzahl der zu prüfenden Fälle unter Angabe eines Zeitraums (z. B. quartalsweise oder jährlich) und der für die Prüfung zuständigen Führungskraft. Das Jobcenter D hatte im Fachaufsichtskonzept zudem festgelegt, dass Prüfbögen für jedes Thema zu nutzen sind. Die Prüfbögen entwickelten die Führungskräfte je Bereich zusammen mit dem Controlling. Sie enthielten Prüffragen und setzten Schwerpunkte bei einem Förderinstrument (z. B. Eingliederungszuschuss nach §§ 88ff. Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III)) oder Thema (z. B. Erstgespräch, Leistungsminderungen). Sie enthielten sowohl formelle (z. B. zur Dokumentation und zum Datenschutz) als auch materielle Prüffragen (z. B. zu Zugangsvoraussetzungen). Für zwei der vier Bereiche (Arbeitsvermittlung und Eingangsbereich) legte das Jobcenter D im Fachaufsichtskonzept fest, dass bei schwerwiegenden Fehlern zu einem späteren Zeitpunkt zu überprüfen ist, ob die Mitarbeitenden die betreffenden Vorgänge zwischenzeitlich korrigiert hatten. Vorgaben zur Dokumentation dieser Überprüfung gab es nicht. Das Jobcenter D legte zudem fest, dass die Führungskräfte Schwerpunktfehler mit den Mitarbeitenden, in Teamsitzungen und/oder in Führungskräfteunden besprechen müssen. Vorgaben, in welcher Regelmäßigkeit sie Fehler besprechen sollte, machte es nicht.

Vorgehen

Das Jobcenter D wählte die in die Fachaufsicht einzubeziehenden Themen in Team- und Führungskräftebesprechungen aus. Dabei berücksichtigte es Fehlerschwerpunkte des Vorjahres, Gesetzesänderungen, geschäftspolitische Prioritäten, Prüfungserkenntnisse externer Stellen (z. B. der Prüfgruppe des BMAS oder des Bundesrechnungshofes), Erkenntnisse der Widerspruchsstelle (z. B. Themen, zu denen häufig Widersprüche eingingen oder Stattgaben erfolgten) und das Ausgabevolumen sowie die Häufigkeit einzelner Leistungen. Leistungen, die nur selten gewährt wurden, nahm das Jobcenter D nicht in die Fachaufsicht auf. Zusätzlich führte das Controlling des Jobcenters unterjährig Sonderprüfungen und anlassbezogene Plausibilitätsabfragen durch und wertete Themen nach bestimmten Fragestellungen aus. Die Sonderprüfungen waren ebenfalls anlassbezogen und orientierten sich u. a. auch an Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes. So waren z. B. unsere Erkenntnisse zur Prüfung der Darlehensgewährung Anlass für eine Sonderprüfung im Jobcenter D.

Das Jobcenter D prüfte Fälle entsprechend der Vorgaben im Fachaufsichtskonzept, z. B. nutzte es im Bereich Arbeitsvermittlung die Prüfbögen „Erstgespräch“ und „Folgegespräch“, um für den Zeitraum des gesamten Leistungsbezugs einer Person die Integrationsstrategie zu überprüfen. Die Auswahl der zu prüfenden Fälle lag im Ermessen der prüfenden Führungskraft. Seltene Fallkonstellationen und Fälle neuer Mitarbeitender konnten sie z. B. besonders berücksichtigen.

Die Führungskräfte interpretierten es unterschiedlich, wann eine quartalsweise oder jährliche Prüfung vorzunehmen ist. Sie prüften nicht jahresbegleitend oder zu einem

festen vorgegebenen Zeitpunkt. Bei einer quartalsweise vorgegebenen Prüfung prüften einige Führungskräfte die für ein Prüfthema vorgegebene Fallzahl direkt im Anschluss an das betreffende Quartal oder den Bezugsmonat, während andere die ihnen zugeordneten Fälle zum Ende des Jahres oder zu Beginn des Folgejahres gesammelt prüften. Auch die jährlichen Prüfungen nahmen sie entweder zum Ende des Jahres oder zu Beginn des Folgejahres vor. Das Datum der Prüfung hielten sie nicht schriftlich fest. Das Jobcenter D überprüfte nicht, ob und wann die Führungskräfte die nach dem Fachaufsichtskonzept vorgegebene Anzahl der zu prüfenden Fälle tatsächlich geprüft hatten. Bei längeren Abwesenheiten einzelner Führungskräfte (z. B. krankheitsbedingt) übernahm keine Vertretung deren fachaufsichtlich zu prüfenden Fälle. Ein Soll-Ist-Abgleich zu den laut Fachaufsichtskonzept zu prüfenden Fällen (Soll) und der anhand der Dokumentation erkennbar durchgeführten Prüfungen (Ist) ergab, dass das Jobcenter D im Jahr 2022 eine Erledigungsquote für den Leistungsbereich von 62,8 % und für den Eingangsbereich von 40,7 % erreichte.

Umgang mit Erkenntnissen und Risikoanalyse

Die Führungskräfte des Jobcenters D dokumentierten in den Prüfbögen, ob ein geprüfter Fall in Ordnung oder zu beanstanden war. Sie unterschieden bei den Beanstandungen zwischen einfachen und schwerwiegenden Fehlern. Das Jobcenter D legte keine Kriterien fest, wann ein Fehler als einfach oder schwerwiegend einzustufen ist. Dies lag im Ermessen der Führungskraft. Die Führungskräfte dokumentierten in den Prüfbögen nicht, was aufgrund eines festgestellten Fehlers zu veranlassen war oder was sie bereits veranlasst hatten. Die Prüfbögen enthielten hierfür kein Eingabefeld. Eine Ausnahme stellte der Prüfbogen „Erstanträge“ dar. Dieser Prüfbogen enthielt ein Eingabefeld, in dem zu erfassen war, ob und wann die Führungskraft ein Gespräch mit der oder dem zuständigen Mitarbeitenden führte. Das Jobcenter D hielt auch die etwaige Behebung festgestellter Mängel und Fehler nicht nach. Einen Fehler oder Mangel zu beheben lag in der Verantwortung der zuständigen Mitarbeitenden. Es war nicht dokumentiert, ob und wann ein Fehler behoben worden war oder ob dies ggf. nicht mehr möglich war (z. B. bei Versäumnissen in der Beratungsdokumentation).

Die Ergebnisse (Anzahl überprüfter Fälle und Anzahl festgestellter Fehler je Prüfthema) der fachaufsichtlichen Prüfungen eines Jahres fasste das Jobcenter D im jährlichen Bericht zum VKS an das BMAS zusammen. Diesen erstellte das Controlling anhand der ausgefüllten Prüfbögen aus den verschiedenen Bereichen und der jahresbegleitenden anlassbezogenen Prüfungen und der Plausibilitätsabfragen. Das Jobcenter D führte darin²⁸ keine Fehlerquoten auf. Es gab auch nicht an, welche Art von Fehlern es festgestellt hatte. Welche Maßnahmen es aufgrund der festgestellten Fehler eingeleitet hatte (z. B. Schulung der Mitarbeitenden, Entwicklung neuer Arbeitshilfen) dokumentierte es ebenfalls nicht.

²⁸ Hier nehmen wir Bezug auf den Bericht für das Jahr 2022.

Auf die Frage, welche Qualitätsrisiken es identifiziert hatte, antwortete das Jobcenter D, dass insbesondere die Dokumentationsqualität ein Problem darstelle. Darüber hinaus würden die ausgemachten Risiken für Fehler oder Mängel aus Übersichten des Controllings hervorgehen, die es jahresbegleitend auf Grundlage seiner Sonderprüfungen und Plausibilitätsabfragen erstellt. Das Jobcenter D bewertete zudem einen besonders hohen Mitteleinsatz für ein Förderinstrument als Risiko. In der Vergangenheit habe es aufgrund der so ermittelten Risiken z. B. eine Sonderprüfung zum Thema Darlehen gegeben. Das Jobcenter D führte allerdings keine systematische, alle Fachthemen umfassende Risikoanalyse durch, um Themen und Umfang der zu prüfenden Fälle für ein Jahr zu bestimmen. Es war nicht erkennbar, ob sich das Jobcenter D bei der Anzahl der zu prüfenden Fälle eines Jahres an der Anzahl der Fehler aus dem Vorjahr orientierte.

4 Gesamtwürdigung

Jobcenter zkT haben unterschiedliche Vorstellungen von Fachaufsicht und häufig keine verbindlichen Vorgaben

Wir haben beanstandet, dass keine verbindlichen Vorgaben der Länder für die interne Fachaufsicht der Jobcenter bestanden. In der Folge legten die in die Prüfung einbezogenen Jobcenter zkT den Begriff der Fachaufsicht sehr unterschiedlich aus. Systematisch ausgerichtete fachaufsichtliche Prüfungen, die umfassende Identifikation von aktuellen Fehlerschwerpunkten, Risiken und Handlungsbedarfen sind so nicht sichergestellt. Wenn Fehler und unwirtschaftliches Verhalten nicht oder zu spät auffallen, birgt dies auch Risiken für den Bundeshalt.

Wir haben das Erfordernis geäußert, verbindlich vorzugeben,

- wer, wann, zu welchen Themen und anhand welcher Prüffragen fachaufsichtliche Prüfungen durchzuführen hat,
- wo diese Prüfungen und das Ergebnis der Prüfungen zu dokumentieren sind und
- wie bei festgestellten Fehlern zu verfahren ist.

Eine systematische, bereichsübergreifende Auswertung je Jobcenter ist erforderlich, um hieraus Handlungsbedarfe, wie z. B. Schulungen der Mitarbeitenden oder neue bzw. überarbeitete Arbeitshilfen, abzuleiten. Dabei Fehlerquoten zu ermitteln, ermöglicht einen Vergleich der Ergebnisse mit denen der Vorjahre. So könnten die Jobcenter erkennen, ob eventuell eingeleitete Maßnahmen das gewünschte Ziel erreicht haben oder nicht geeignet waren. Vor allem aber bildet eine solche Auswertung die Grund-

lage dafür, risikobehaftete Themen zu identifizieren und diese für künftige Fachaufsichtskonzepte zu berücksichtigen. Bei einem ausschließlichen Fokus auf Themen des Leistungs- oder Vermittlungsbereichs und bei fehlender Fachaufsicht in den anderen Bereichen (z.B. im Maßnahmemanagement) bleiben Risiken und Fehlerschwerpunkte der nicht abgedeckten Bereiche möglicherweise unentdeckt.

Wir haben zudem gefordert, dass sich die Jobcenter zkt die Unterschiede zwischen prozessbegleitenden Kontrollen (Vier-Augen-Prinzip) und nachgelagerten Aktivitäten der Fachaufsicht bewusst machen. Controlling-Aktivitäten und die Mitzeichnung bestimmter Vorgänge können nachgelagerte fachaufsichtliche Prüfungen nicht ersetzen.

Beim Jobcenter A haben wir darauf hingewiesen, dass die Verwendung von Auswertungen der Eintragungen in OPEN PROSOZ zu einer falschen Sicherheit führen kann. Das Jobcenter kann mithilfe seines eigenen Steuerungsprogramms zwar vielseitige Auswertungen vornehmen, muss sich allerdings entweder auf die eingetragenen Informationen im Fachverfahren oder darauf verlassen, dass die zuständigen Mitarbeitenden die auffälligen Fälle in OPEN PROSOZ genauer betrachten. Da Prüf- und Dokumentationsvorgaben zum Steuerungsprogramm weitgehend fehlen (Vorgaben gibt es nur zu den Aktenprüfungen im Leistungsbereich), besteht die Gefahr, dass Fehler nicht erkannt und die auf die Auswertung folgenden Schritte (Sichtung der Fallakte, Nacharbeiten und Fehlerbehebung) nicht eingeleitet werden.

Bei keinem der vier vertieft geprüften Jobcenter war erkennbar, dass ihren Vorgaben zur Fachaufsicht systematische Überlegungen zu den Schwerpunkten der Fachaufsicht vorangegangen waren. Teilweise hatten sie die Vorgaben oder Fachaufsichtskonzepte über mehrere Jahre nicht überarbeitet (Jobcenter B) oder wandten vorhandene Vorgaben nicht mehr an (Jobcenter C). Viele der Vorgaben waren zudem ungenau. In einigen waren Art und Umfang der Dokumentation nicht festgelegt (Jobcenter A, B und C). Auch die Fragen, denen in einer Prüfung nachzugehen war, und mit welchen Hilfsmitteln (z. B. Prüfbögen) dies geschehen sollte (Jobcenter C) waren nicht überall vorgegeben.

Eine einheitliche, an aktuellen Fehler- und Themenschwerpunkten orientierte Fachaufsicht ist ohne detaillierte Vorgaben und Vorüberlegungen nicht möglich. Nicht konsequent wahrgenommene Vertretungsregelungen für die einzelnen Bereiche und Teams führten zudem dazu, dass die Jobcenter die Fachaufsicht nicht entsprechend der Vorgaben wahrnahmen und einzelne in die Fachaufsicht ursprünglich einbezogene Themen nicht (vollständig) prüferisch abgedeckt wurden (Jobcenter C und D). Wir haben befürwortete, dass die Jobcenter Fehler in einfache und schwerwiegende unterscheiden (Jobcenter D) oder Noten vergeben (Jobcenter B). Notwendig wären aber auch einheitliche Bewertungskriterien hierzu.

Jobcenter zkT können risikobehaftete Themen ohne Dokumentation nicht systematisch auswerten

Wir haben beanstandet, dass die Jobcenter zkT ihre Prüfungen und Aktivitäten der Fachaufsicht nicht durchgängig oder nur unvollständig dokumentierten. Ohne Dokumentation einer durchgeführten Prüfung ist nicht nachvollziehbar, ob die zuständigen Führungskräfte die Fachaufsicht entsprechend den eigenen Vorgaben wahrnehmen und ob sowie welche Fehler und Mängel sie bei der Prüfung feststellten. Zudem besteht die Gefahr, dass die Jobcenter zkT Fehlerschwerpunkte nicht erkennen und risikobehaftete Themen nicht identifizieren, um diese künftig in die Fachaufsicht einzubeziehen. Die Jobcenter zkT prüften teilweise Themen, ohne zu wissen, ob diese überhaupt risikobehaftet waren. Damit setzten sie die meist knappen zeitlichen Ressourcen für die Fachaufsicht nicht zielgerichtet ein. Ein Beispiel hierfür ist das Jobcenter C. Es dokumentierte die Mitzeichnung bestimmter Vorgänge umfangreich, ohne zu wissen, ob die geprüften Vorgänge risikobehaftet waren.

Das Jobcenter A hielt die Ergebnisse seiner im eigenen Steuerungsprogramm vorgenommenen Auswertungen und die aufgrund der Aktenprüfungen eingeleiteten Handlungsbedarfe nicht fest. Die zentrale Organisationseinheit des Jobcenters B dokumentierte nur Fälle, die sich nicht vorab mit den zuständigen Bereichen klären ließen, in ihrem Prüfbericht. Im Jobcenter C dokumentierten einzelne Teams ihre Prüfungsergebnisse umfangreich, während andere Beanstandungen nicht oder nur stichpunktartig festhielten. Im Jobcenter D war nicht erkennbar, wann die zuständige Führungskraft geprüft hatte. In keinem der Jobcenter zkT dokumentierten die Führungskräfte systematisch, was nach der Feststellung eines Fehlers bis zu welcher Frist zu veranlassen war oder tatsächlich veranlasst wurde (Mängelbeseitigung z. B. in Form eines Änderungsbescheides, Gespräches mit Mitarbeitenden, vervollständigten Profilings).

Eine transparente Fachaufsicht ist ohne nachvollziehbare Dokumentation der festgestellten Handlungsbedarfe und der darauffolgenden Schritte nicht gegeben. Es besteht die Gefahr, dass Fehler nicht behoben werden und die Fehlerursachen in Zukunft nicht beseitigt werden. Es ist nicht sichergestellt, dass diejenigen, die den Fehler verursacht haben, darüber informiert und für die Zukunft sensibilisiert werden. Ein Lernerfolg bleibt möglicherweise aus.

Jobcenter zkT müssen Notwendigkeit interner Fachaufsicht erkennen

Die fehlenden oder unvollständigen Vorgaben sowie die fehlende oder unvollständige Dokumentation der Prüfungen haben den Eindruck erweckt, dass nicht alle Jobcenter zkT Nutzen und Notwendigkeit der Fachaufsicht gleichermaßen sehen.

Der Bund kann den Jobcentern zKT im Gegensatz zu den Jobcentern gE keine Vorgaben zur Fachaufsicht machen. Die aufsichtführenden Länder können, je nach Aufsichtsmaßstab, Weisungen zur internen Fachaufsicht erlassen oder Informationen und Arbeitshilfen bereitstellen. Sie machen von diesen Möglichkeiten nach Auskünften der in die Prüfung einbezogenen Jobcenter zKT derzeit keinen Gebrauch.

Wir haben darauf hingewiesen, dass ein gemeinsames Verständnis von Bund und Ländern über die behördeninterne Fachaufsicht in den Jobcentern und darüber, welche Mindeststandards beide als jeweils aufsichtführende Stellen für notwendig erachten, hilfreich wäre. Dies könnte den Jobcentern zKT dabei helfen, Risiken zu erkennen und geeignete Schwerpunkte der Fachaufsicht zu setzen.

VKS-Berichtswesen dient nur Nachweiszweck

Das derzeitige VKS-Berichtswesen gegenüber dem BMAS haben wir aus zwei Gründen kritisiert.

- Die Jobcenter zKT reichen jährlich einen Bericht über das eigene VKS beim BMAS ein, das BMAS wertet die Inhalte jedoch nicht aus und zieht daraus keine übergreifenden Schlussfolgerungen.
- Das BMAS nutzt die Berichte lediglich als Nachweis für bestehende VKS in den Jobcentern zKT. Es hat inhaltlich keine Vorgaben gemacht oder Mindestbestandteile festgelegt. Systematische Auswertungen sind kaum möglich. Dadurch entgehen dem BMAS ggf. nützliche Erkenntnisse über Risiken und daraus folgende gesetzliche Anpassungsbedarfe der arbeitsmarktlichen Instrumente.

Ein solcher Überblick des BMAS wäre nicht nur sinnvoll, sondern für eine Rechtsaufsicht der Bundesregierung über die Landesministerien notwendig. Nur dann kann das BMAS im Bedarfsfall auf die Beseitigung festgestellter Mängel bei den Jobcentern zKT hinwirken und aktiv dazu beitragen, diesen vorzubeugen.

5 Empfehlungen

Mindestbestandteile von Vorgaben zur Fachaufsicht

Wir haben den Jobcentern zKT empfohlen, ein Fachaufsichtskonzept zu erstellen und darin verbindliche Regelungen zur Fachaufsicht vorzugeben. Ziel sollte eine risikoorientierte, transparente Kontrolle mit vorgegebenen Themen und wechselnden Schwer-

punkten sein. Dabei kann Raum für anlassbezogene Kontrollen bleiben. Um die Schwerpunkte der Fachaufsicht festzulegen, sollten die Jobcenter zKT mindestens folgende Erkenntnisquellen berücksichtigen: Prüfungsmitteilungen und Berichte des Bundesrechnungshofes, Prüfungserkenntnisse weiterer externer Prüfeinrichtungen (z. B. Prüfgruppe SGB II des BMAS, Revisionsamt), (geschäfts-)politische Schwerpunkte, Rechtsänderungen und Gesetzesneuerungen, das Ausgabenvolumen von Eingliederungsleistungen und Fehlerschwerpunkte der Fachaufsicht aus Vorjahren. Mithilfe dieser Erkenntnisse können die Jobcenter zKT Risiken identifizieren und bewerten. Wir haben empfohlen, hierfür eine Risikobewertungsmatrix zu entwickeln, mithilfe derer Themen unterschiedlich gewichtet werden können.

Anhand der Gewichtung können die Jobcenter zKT auswählen, welche Themen sie in welchem Umfang in die Fachaufsicht eines Jahres aufnehmen und dies verbindlich festhalten. Aktuell identifizierte, risikobehaftete Themen sollten sie in jedem Fall berücksichtigen.

Die Fachaufsicht in den Jobcentern sollte jeden Aufgabenbereich (Leistung, Vermittlung usw.) abdecken.

Das Fachaufsichtskonzept der Jobcenter zKT sollte insbesondere folgende eindeutige Vorgaben enthalten:

- Prüfumfang (Anzahl zu prüfender Fälle),
- Prüfinhalt (zu prüfendes Thema oder zu prüfende Leistung),
- Prüfzeitpunkt (Prüfung bis wann oder wann),
- Prüfzeitraum (Auf welchen Monat oder Stichtag bezieht sich die Prüfung?),
- für die Prüfung verantwortliche Führungskräfte,
- Dokumentation der Prüfung, des Ergebnisses und der Mängelbeseitigung,
- für die Prüfung zu nutzende Hilfsmittel (z. B. Prüfbögen).

Die Jobcenter sollten diese Vorgaben regelmäßig auf mögliche Anpassungsbedarfe überprüfen. Bei Gesetzesänderungen kann eine solche Überprüfung auch unterjährig notwendig werden.

Umgang mit Fehlern und fachaufsichtlichen Erkenntnissen

Wir haben den Jobcentern empfohlen, einheitliche Kriterien festzulegen, um die festgestellten Fehler einer Kategorie oder Note zuzuordnen. So können sie eine einheitliche Bewertungspraxis sicherstellen. Die Bewertungskriterien sollten die Jobcenter zKT schriftlich und verbindlich festlegen.

Wir haben gefordert, dass die Jobcenter zkt regelmäßig überprüfen, ob sie ihre eigenen Vorgaben (Fachaufsichtskonzept) einhalten. Dies kann z. B. jährlich in Form eines Soll-Ist-Abgleichs der zu prüfenden und der tatsächlich geprüften Fälle und Themen geschehen. Ob und wann die zuständigen Mitarbeitenden die bei der Fachaufsicht festgestellten Mängel und Fehler behoben bzw. abgestellt haben, sollten die Jobcenter zkt ebenfalls nachhalten und dokumentieren.

Wir haben empfohlen, die Ergebnisse der Fachaufsicht, insbesondere die dabei festgestellten Fehler und Mängel, systematisch und bereichsübergreifend auszuwerten. Insbesondere bei Defiziten, die über einen längeren Zeitraum bestehen, sowie bei festgestellten hohen Fehlerquoten sollten die Jobcenter zkt die Fachaufsicht intensivieren und konsequent durchführen.

Austausch und gemeinsames Verständnis von Fachaufsicht herbeiführen

Wir haben dem BMAS empfohlen, den Austausch der Jobcenter untereinander zum Thema Fachaufsicht mehr als bislang zu fördern und zu begleiten. Wir haben angeregt, im Bund-Länder-Ausschuss die Formulierung einer Gemeinsamen Erklärung²⁹ des BMAS und der für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Landesministerien für die Wahrnehmung der internen Fachaufsicht im SGB II zu erörtern. Nach unserer Auffassung würde eine solche Gemeinsame Erklärung mit möglichst wenigen, aber konkreten Vorgaben eine Art Selbstverpflichtung für beide Seiten darstellen. Bund und Länder könnten sich z. B. darauf festlegen, dass ein schriftliches Fachaufsichtskonzept in jedem Jobcenter vorliegen sollte, welche Bestandteile es enthalten sollte und wen die Jobcenter in welchen Fällen über Erkenntnisse aus der Fachaufsicht informieren sollten.

Wir haben zudem angemerkt, dass Informationen zu fachaufsichtlichen Aktivitäten und Erkenntnissen in den VKS-Bericht an das BMAS aufgenommen werden sollten. Hierfür haben wir Vorgaben des BMAS zu den Inhalten des VKS-Berichts für sinnvoll erachtet. Zudem sollte das BMAS die VKS-Berichte daraufhin auswerten und die Erkenntnisse bei Ausübung der Rechtsaufsicht berücksichtigen. Die Länder könnten die VKS-Berichte nachrichtlich erhalten. Dies würde ein weiteres Berichtswesen entbehrlich machen.

²⁹ Ähnlich der Gemeinsamen Erklärung des BMAS und der für die Grundsicherung für Arbeitsuchende zuständigen Ministerien der Länder als aufsichtführende Stellen nach §§ 47, 48 SGB II zu den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im SGB II nach § 16 SGB II i. V. m. §§ 44, 45 SGB III und nach §§ 16e, 16f und 16i SGB II, 5. aktualisierte Fassung vom 1. Januar 2022.

6 Stellungnahmen

BMAS

Das BMAS hat in seiner Stellungnahme angegeben, es könne unsere Empfehlung grundsätzlich nachvollziehen, dass die Jobcenter zKT schriftliche Fachaufsichtskonzepte mit verbindlichen Regelungen erstellen sollten. Vorgaben hierzu könne es allerdings weder den Jobcentern zKT noch den aufsichtführenden Ländern machen. Gleiches gelte für den Umgang der Jobcenter zKT mit fachaufsichtlichen Erkenntnissen.

Das BMAS hat darauf hingewiesen, dass es den Austausch der Jobcenter (gE und zKT) bereits in diversen Formaten fördere (z. B. über die Servicestelle SGB II). Es schließe nicht aus, den Austausch speziell zur internen Fachaufsicht stärker als bisher zu fördern.

Das BMAS hat zugesagt, den Austausch mit den Ländern zu unserer Anregung einer Gemeinsamen Erklärung zu suchen. Es hat darauf hingewiesen, dass für die Jobcenter gE bereits Vorgaben und Weisungen der Bundesagentur zur internen Fachaufsicht existierten. Grundsätzlich liege die Zuständigkeit, den Jobcentern zKT Vorgaben zur Fachaufsicht zu machen, bei den Ländern.

Der Anregung, gegenüber den Jobcentern zKT Vorgaben zu den Inhalten der VKS-Berichte zu machen und fachaufsichtliche Erkenntnisse für die Rechtsaufsicht zu nutzen, wolle das BMAS nicht nachkommen. Grund hierfür sei, dass die Bundesregierung die Rechtsaufsicht bisher nicht nach § 48 Absatz 2 Satz 3 SGB II auf das BMAS übertragen habe. Das BMAS habe damit weder Rechtsaufsicht über die Landesbehörden noch über die Jobcenter zKT und könne etwaige Erkenntnisse aus den VKS-Berichten nicht im Aufsichtswege verwerten. Aufsicht könne die Bundesregierung nur durch Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu grundsätzlichen Rechtsfragen der Leistungserbringung ausüben. Diese bedürfen der Zustimmung des Bundesrates (§ 48 Absatz 2 Satz 2 SGB II). Solche Verwaltungsvorschriften habe die Bundesregierung bislang nicht erlassen.

Landesministerium A

Das Landesministerium A hat die Rechts- und Fachaufsicht über das Jobcenter A. In seiner Stellungnahme hat es betont, dass es diese über Facharbeitsgruppen ausübe, an denen sich alle Jobcenter zKT des Landes sowie auch das Landesministerium beteiligen. Die Facharbeitsgruppen seien beim zuständigen Landkreistag angesiedelt. Dort erörterten die Beteiligten sämtliche Umsetzungsfragen und entwickelten gemeinsame

Auslegungen. Das Landesministerium stelle dabei sicher, dass die entwickelten Ergebnisse rechtskonform seien. Wie die Jobcenter zKT gemeinsam entwickelte Ziele erreichen, obliege ihnen selbst.

Darüber hinaus werde das Landesministerium A in Einzelfällen fachaufsichtlich tätig und könne die Jobcenter zKT anweisen.

Das Jobcenter A habe gegenüber dem Landesministerium A bestätigt, unsere Feststellungen und Empfehlungen zu berücksichtigen und die internen Handlungsanweisungen zu aktualisieren. Die übrigen Jobcenter zKT des Landes wolle das Landesministerium A über die Facharbeitsgruppen über unsere Prüfungserkenntnisse informieren. Ziel sei, ein gemeinsames Verständnis zur Wahrnehmung der Fachaufsicht weiterzuentwickeln.

Das Landesministerium A hat angeboten, uns über die Ergebnisse der Beratungen zur Implementierung von Fachaufsichtskonzepten in den Jobcentern zKT des Landes zu informieren.

Landesministerium B

Das Landesministerium B hat die Rechtsaufsicht über das Jobcenter B. In seiner Stellungnahme hat es darauf verwiesen, dass die Jobcenter zKT des Landes die Fachaufsicht in eigener Zuständigkeit ausübten. Aus rechtsaufsichtlicher Perspektive unterstütze das Landesministerium B gleichwohl die Empfehlungen zur Einführung verbindlicher Regelungen in einem Fachaufsichtskonzept, zum Austausch zwischen den Jobcentern und zu einer Gemeinsamen Erklärung von Bund und Ländern zur internen Fachaufsicht im SGB II.

Landesministerium C

Das Landesministerium C hat die Rechtsaufsicht über das Jobcenter C. In seiner Stellungnahme hat es zugesichert, die für die Fachaufsicht zuständigen kommunalen Träger (Landkreise und kreisfreie Städte) des Landes aufgrund unserer Prüfungserkenntnisse auf die Sicherstellung einer rechtmäßigen und zweckmäßigen Fachaufsicht hinzuweisen. Zudem wolle es den Jobcentern zKT Prüfungsmitteilungen und Berichte des Bundesrechnungshofes frühzeitig für deren Risikoanalyse und fachaufsichtliche Schwerpunktsetzung zur Kenntnis geben. Das Jobcenter C habe aufgrund unserer Prüfung u. a. folgende Maßnahmen ergriffen, denen weitere Anpassungen folgen sollen:

- Es habe die Dienstanweisung in der Arbeitsvermittlung überarbeitet und in „Fachaufsicht im Fallmanagement“ umbenannt. Diese enthalte nun u. a. eine Risikoanalyse,

Vorgaben zur Fachaufsicht z. B. zu Hospitationen oder Stichprobenprüfungen der Fallarbeit unter Angabe von Prüfumfang und -zeitraum.

- Es habe eine neue Arbeitsgruppe eingerichtet, an der Mitarbeitende und Vorgesetzte beteiligt seien. Ziel der Arbeitsgruppe sei, Bescheide, Formulare und Vorlagen wiederkehrend zu überprüfen und anzupassen, um Fehlern vorzubeugen.
- Die Rechtsbehelfsstelle des Jobcenters C übermittele nun monatliche Auswertungen zur Widerspruchs- und Klagesachbearbeitung. So könne das Jobcenter C weitere Fehlerquellen ausmachen und in den Dienstberatungen besprechen.
- Es habe eine Wissensdatenbank eingerichtet, die fachliche Themen ausführlich behandle.
- Die Dienstberatungsprotokolle seien für Mitarbeitende nun schnell und leicht auffindbar.

Das Landesministerium C hat mitgeteilt, dass es die ergriffenen Maßnahmen für angemessen und geeignet halte, um die Fachaufsicht zu verbessern.

Landesministerium D

Das Landesministerium D hat die Rechts- und Fachaufsicht über das Jobcenter D. In seiner Stellungnahme hat es mitgeteilt, dass das Jobcenter D unsere Feststellungen zum Anlass genommen habe, sein Fachaufsichtskonzept zu überarbeiten. In seine Prüfbögen habe es bereits Felder für den Prüfungszeitpunkt, den Zeitpunkt der Fehlerbehebung und das Datum von Mitarbeitergesprächen aufgenommen. Auch Kriterien, um einen Fehler als schwer oder einfach einzuordnen, habe es festgelegt. Das Jobcenter D wolle künftig darauf achten, dass die Fachaufsicht auch bei längeren Abwesenheiten von Mitarbeitenden durch deren Vertretung wahrgenommen werde. Das Landesministerium hat angegeben, dass es die vorgenommenen und geplanten Änderungen des Jobcenters D für zielführend halte.

7 Abschließende Würdigung

Das BMAS bewertet die fehlenden Vorgaben zur Fachaufsicht und den mangelhaften Umgang mit Erkenntnissen der Fachaufsicht in den Jobcentern zKT kritisch und hat sich damit unserer Bewertung angeschlossen. Wir interpretieren die Stellungnahmen der Landesministerien so, dass sie dies ebenso sehen. Problematisch ist, dass weder das BMAS noch die Landesministerien sich in der Lage und Verantwortung sehen, den Jobcentern zKT fachliche Vorgaben aufzuerlegen und nachzuhalten.

Wir bekräftigen unsere Erwartung an das BMAS, im Bund-Länder-Ausschuss zumindest auf ein einheitliches Verständnis von Fachaufsicht und Mindeststandards hierfür hinzuwirken. Wir bitten das Landesministerium A, uns über die Ergebnisse der Beratungen in seinen Facharbeitsgruppen zur Implementierung von Fachaufsichtskonzepten in den Jobcentern zKT des Landes zu informieren.

Kritisch sehen wir es weiterhin, dass das BMAS ablehnt, Inhalte aus den VKS-Berichtswesen auszuwerten und übergreifende Schlussfolgerungen den Jobcentern zKT zur Verfügung zu stellen. Damit verzichtet es darauf, eines der wenigen Steuerungsinstrumente gegenüber den Jobcentern zKT zu nutzen. Die aus dem VKS-Berichtswesen gewonnenen Informationen wären sowohl für das BMAS als auch für die aufsichtführenden Länder von Nutzen, um übergreifend Risiken oder mögliche Fehlentwicklungen festzustellen. Ein einheitliches Berichtswesen wäre eine Möglichkeit, fachaufsichtliche Maßnahmen der Jobcenter zKT vergleichend gegenüberzustellen und über ein Benchmarking effizientere Abläufe zu unterstützen.

Eine solche Unterstützung ist – entgegen der Bewertung des BMAS – auch nicht durch den Umstand fehlender ausdrücklicher Aufsichtsbefugnisse des BMAS gegenüber den Jobcentern zKT ausgeschlossen. Ein solches Angebot kann und sollte vielmehr auf der Basis einer kooperativen Zusammenarbeit mit den Ländern in den dafür vorgesehenen Austauschformaten eingebracht werden.

Daneben bleiben die unzureichenden Aufsichtsbefugnisse des BMAS bei den Jobcentern zKT ein Problem, das wir bereits in früheren Prüfungen aufgezeigt haben: Obwohl der Bund den weitaus größten Teil der Ausgaben für das Bürgergeld trägt, kann er nicht unmittelbar kontrollieren und steuern, ob die Jobcenter zKT die Mittel rechtmäßig, zweckmäßig und wirtschaftlich einsetzen.

Die ausdrückliche rechtliche Möglichkeit, Aufsichtsrechte des Bundes zu stärken, wurde bisher nicht genutzt: Die Bundesregierung könnte, soweit die Jobcenter zKT bundesfinanzierte Leistungen erbringen, mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu grundlegenden Rechtsfragen der Leistungserbringung erlassen (§ 48 Absatz 2 Satz 2 SGB II). Wir regen an, zur bundeseinheitlichen Auslegung und Anwendung des SGB II, diesen Weg zu gehen.

Mit diesem Befund schließen wir die vorliegende Prüfung ab.

Rabenschlag

Thees

Beglaubigt: S. Erdmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.