



Kompendium

Betreuungsschlüssel contra **Arbeitsbelastung**
im Leistungsbereich

Impressum

Thomas Ebert

Bereichsleiter Leistung/stv. Geschäftsführer
Robert-Koch-Str. 11 | 38640 Goslar | Zimmer 334

Mail: Thomas.Ebert2@arge-sgb2.de

Tel.: 05321 557-334 | Fax: 05321 557-910 334

Inhaltsverzeichnis

1.	Präambel	3
2.	Unschärfen bei den Betreuungsschlüsseln	4
2.1	Intransparenz der Ermittlung	4
2.2	Rechnerische Verschlechterung der Betreuungsrelationen	4
2.3	Unsolide Datenbasis	5
	2.3.1 ARGE-OGP	5
	2.3.2 Bedarfsgemeinschaften und Operativer Datensatz (opDS)	5
3.	Tatsächliche Arbeitsbelastung im Leistungsbereich	6
3.1	Anzuwendendes Recht	6
	3.1.1 Umfang der Rechtskenntnisse	6
	3.1.2 Rechtsgrundlage SGB II	6
	3.1.3 Sonstige Rechtserkenntnisquellen	7
	3.1.3.a. Fachliche Hinweise	7
	3.1.3.b Wissensdatenbank	7
	3.1.3.c Arbeitshilfen	7
	3.1.3.d Verfahrensinformationen/Geschäftsanweisungen	7
	3.1.3.d Fachliche Hinweise/Weisungen der kommunalen Träger	7
	3.1.3.e Interne Hinweisen/Weisungen der ARGEn	7
3.2	Anzuwendende Software	8
	3.2.1 Umfang der Anwendungen	8
	3.2.2 Leistungsbearbeitungssoftware A2LL	8
	3.2.2.a Anfälligkeit und Fehlerquellen	8
	3.2.2.b Umgehungslösungen	9
	3.2.2.c Manuelle Nachbearbeitungen	9
3.3	Arbeitsbelastung	10
	3.3.1 Postaufkommen/Vorsprachen/Telefonie	10
	3.3.2 Aufstocker	10
	3.3.3 Selbständige	11
	3.3.4 kommunale Leistungen (Unterkunfts-/Heiz-/Instandhaltungskosten)	12
	3.3.5 Rückforderungen und Individualisierung	13
	3.3.6 Datenabgleich	13
	3.3.7 Rechtsänderungen und Fallüberprüfung	13
	3.3.8 Verwaltungsakt mit Dauerwirkung	13
	3.3.9 Neuanträge	13
4.	Zusammenfassung/Fazit	14

1. Präambel

Die Ausarbeitung nimmt Bezug auf die E-Mail-Infos POE (AZ II-3600/II-5300) der Bundesagentur für Arbeit vom 22.04.2008 - *Einführung eines Berichtssystems zu den Personalstrukturen in den Grundsicherungsstellen („ARGE-OGP“)* und vom 12.12.2008 – *Personalhaushalt 2009 im Rechtskreis SGB II*. Mit ihr soll versucht werden, die theoretische Herangehensweise zur Ermittlung der bundeseinheitlichen Betreuungsschlüssel im Leistungsbereich aus dem Blickwinkel der praktischen Arbeit im Tagesgeschäft der ARGE n zu beleuchten.

Es ist festzustellen, dass der festgelegte bundeseinheitliche Betreuungsschlüssel für den Leistungsbereich in der jetzigen Fassung den tatsächlichen Arbeitsbelastungen und Bedingungen vor Ort nicht umfassend gerecht wird. Ein objektiver Betrachter erliegt sehr schnell der Vermutung, dass mit sinkenden Bedarfsgemeinschaftszahlen auch eine Entspannung in den Leistungsbereichen einhergeht. Dieses ist gleichwohl nicht der Fall, sondern es hat vielmehr in den vergangenen Jahren eine deutliche Arbeitsverdichtung und ein zunehmender Anstieg in der Komplexität der Rechtsmaterie stattgefunden.

Das Sinken der Bedarfsgemeinschaften wird u.a. dadurch neutralisiert, dass

- Rechtsänderungen/Rechtsprechung die Rechtsanwendung und leistungsrechtliche Umsetzung des SGB II immer komplizierter gestalten, Anforderungen nach oben schrauben und einen deutlich höheren Verwaltungsaufwand erfordern,
- eine weiterhin instabile Software die Erfassung von individuellen Leistungsfällen nur mit Umgehungslösungen zulässt und mit jeder Rechtsänderung / jedem Meilenstein / jeder zentralen Falländerung Leistungsfälle in immensen Umfang händisch nachbearbeitet werden müssen,
- sich das Arbeits-/Postaufkommen enorm erhöht hat.

Der zentral festgelegte Betreuungsschlüssel blendet hier die tatsächlichen Entwicklungen in der Leistungsgewährung nach dem SGB II aus. Das derzeitige Bild vor Ort ist hingegen geprägt von einer Überlastung des Personals, Zunahme krankheitsbedingter Ausfälle und einer „Flucht“ von Mitarbeiter/-innen aus der Leistungsgewährung.

Ein zentraler Betreuungsschlüssel, der sodann zu einer rechnerisch schlechteren Personalausstattung in den ARGE n führt, trägt insoweit nicht zu einer Entspannung, sondern vielmehr zu einer weiteren Verschlechterung der Situation bei.

Eine höhere Wertschätzung des zu leistenden Arbeitsumfanges in den Leistungsbereichen wäre an dieser Stelle wünschenswert gewesen. Das eine ordnungsgemäße und zeitnahe Leistungsgewährung wesentlichen Einfluss auf den Zielindikator „Summe passiver Leistungen“ hat und dort Personal tätig ist, welches seit 2005 am Rande der Belastbarkeit arbeitet, um den Lebensunterhalt bedürftiger Menschen schnell und zuverlässig sicherzustellen, wird nicht in entsprechendem Maße berücksichtigt. Hier wäre ein konkreter Blick in die tatsächliche Arbeitsrealität der betroffenen Mitarbeiter/-innen vor Ort zielführend.

Das Kompendium soll daher an dieser Stelle die Unschärfen in den festgelegten Betreuungsschlüsseln verdeutlichen und einen Einblick in den Umfang und die Arbeitsvielfalt der Leistungsgewährung geben. Das Werk erhebt hierbei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da die praktische Arbeit in den Leistungsbereichen der ARGE n dafür viel zu umfassend und vielschichtig ist.

2. Unschärfen bei den Betreuungsschlüsseln

2.1 Intransparenz der Ermittlung

Vor dem Hintergrund der nicht einheitlichen und vergleichbaren Berechnung von Betreuungsrelationen in den ARGE n wurden – nach den Vorgaben des BMAS und auf Basis der eingeführten ARGE-Organisationspläne (ARGE-OGP) – entsprechende Betreuungsschlüssel für die operativen Teilbereiche der SGB II-Träger bundeseinheitlich generiert. Für den Leistungsbereich wurde hier – unter Einbeziehung des Personalanteils für Kosten der Unterkunft (KDU) – ein Orientierungswert von 1:130 festgelegt.

In der Gesamtbetrachtung der ARGE-OGP's bewegt sich die IST-Ausstattung der Leistungsbereiche in einem tatsächlichen Intervall von 1:65 bis hin zu 1:195. Rechnerisches Mittel der Betreuungsrelation ist ein Bundesschlüssel von 1:114.

Erkenntnisse darüber, wie der Orientierungswert von 1:130 ermittelt worden ist, liegen nicht vor. Es erfolgt in den Ausgangsdokumenten lediglich der kurze Hinweis auf die Komplexität des Leistungsrechts und die Einbeziehung der kommunalen Aufgaben in den Betreuungsschlüssel, die zu einer Senkung der bisherigen Bundesschlüssel von 1:140 geführt haben. Insofern entsteht der Eindruck, dass hier möglicherweise die rechnerische Mitte zwischen dem Bundesdurchschnitt von 1:114 und dem bisherigen Schlüssel für Bundesleistungen von 1:140 als Basis gesucht worden ist.

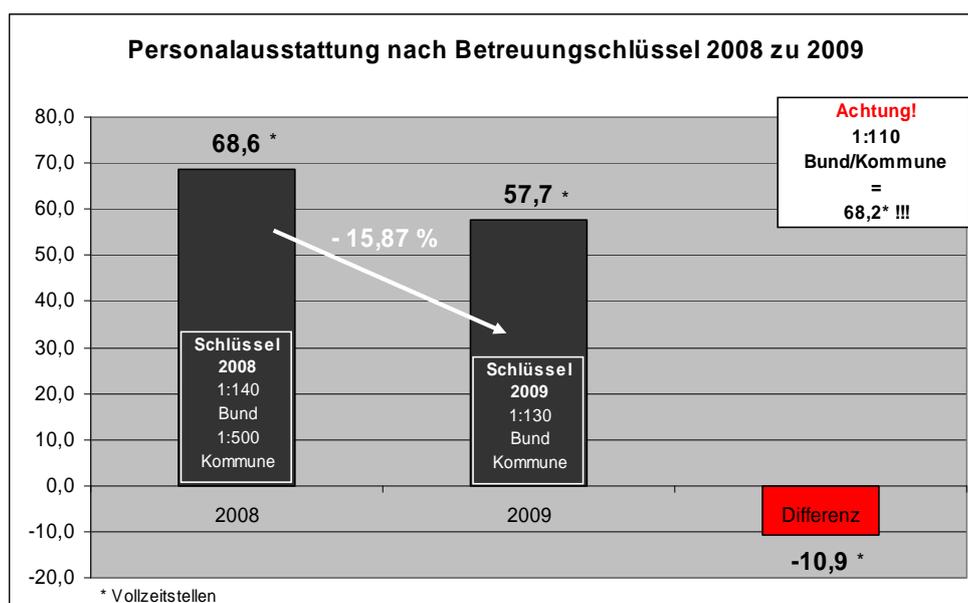
Die offensichtliche Besserstellung basiert in diesem Fall dann allerdings lediglich auf den Erkenntnissen zum IST-Personalbestand in den ARGE n. Eine empirische Organisationsuntersuchung in der Praxis und Prüfung, wie viele Bedarfsgemeinschaften real durch eine Mitarbeiterkapazität betreut werden können, ist bei dieser Festlegung leider nicht erkennbar.

Die tatsächlichen inhaltlichen Entwicklungen und Veränderungen in der Komplexität der Leistungsgewährung nach dem SGB II und die Realitäten vor Ort werden bei diesem rein rechnerischen Ansatz offensichtlich nicht in vollem Umfang berücksichtigt.

2.2 Rechnerische Verschlechterung der Betreuungsrelationen

Der Betreuungsschlüssel für die Leistungsgewährung von 1:130 führt rein rechnerisch zu einer Verschlechterung der Betreuungsrelationen. Die augenscheinliche Verbesserung der Schlüssel von 140 auf 130 um 7 Prozent erweist sich hingegen bei einem genaueren Blick – gegenüber der bisherigen getrennten Betrachtung der Betreuungsschlüssel Bund und kommunaler Träger – als eine Verschlechterung von rund 16 Prozent(!).

Anhand eines Rechenbeispiels mit einer ARGE, die 7.500 Bedarfsgemeinschaften zu betreuen hat, wird dies deutlich:



Selbst mit einem Schlüssel von 1:110 (ausgehend von den o.g. Annahmen zu den Schlüsseln 2008 und den Bedarfsgemeinschaftszahlen) kann lediglich annähernd der Status Quo an Personal gehalten werden!

2.3 Unsolide Datenbasis

2.3.1 ARGE-OGP

Die für die Ermittlung der Betreuungsschlüssel als Datenbasis dienenden ARGE-OGP's stellen sich als nicht valide Grundlage dar.

Die grundsätzliche Personalzuordnung nach Tätigkeits- und Kompetenzprofilen gemäß Anlage 1 der POE vom 12.12.2008 sieht für den Leistungsbereich zutreffenderweise die Zuordnung von

- *Sachbearbeiter/in Leistungsgewährung*
- *Fachassistent/in Leistungsgewährung*
- *Sachbearbeiter/in Unterhaltsheranziehung*

vor. Nur bei diesem Personenkreis kann von dem Bereich Leistungsgewährung, also das Erbringen der Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes nach dem SGB II, gesprochen werden.

Bei der tatsächlichen Zuordnung von Personal auf den Leistungsbereich sind allerdings (*beispielhaft*) in den ARGE-OGP's gravierende Verwürfe erkennbar:

1. *Das Personal des Kundenportals wird mit 50 Prozent auf den Leistungsbereich angerechnet. Dieses wird den unterschiedlichen Organisationsstrukturen vor Ort nicht gerecht. In zahlreichen ARGEen tendiert dieser Faktor gegen Null, da durch die Prämisse „Leistungen aus einer Hand“ zur organisatorischen Verbesserung von Arbeitsabläufen die Eingangszonen keine bzw. nur noch geringfügige Aufgaben des Leistungsbereiches übernehmen.*
2. *Andererseits gibt es ARGEen, in denen der Bereich Markt und Integration typische Aufgaben des Leistungsbereiches wahrnimmt (z.B. Erteilung einer Zusicherung zum Umzug und Erfassungen in A2LL).*
3. *Die Zuordnung von Führungskräften nach Kernprofil wird insbesondere ARGEen mit Geschäftsstellen nicht gerecht, in denen Teamleiter/innen eine Doppelfunktion ausüben und für beide Bereiche tätig werden bzw. zuständig sind*

In den konkreten individuellen ARGE-OGP's lassen sich weitere Unschärfen aufzeigen, wie z.B.

1. *Bereichsleitungen werden teilweise der Geschäftsführung und teilweise den operativen Bereichen zugerechnet.*
2. *Personal im Bereich Leistungsgewährung Integrationsmaßnahmen wird dem Leistungsbereich Arbeitnehmer zugerechnet,*

um nur wenige Auffälligkeiten zu benennen.

Zusammenfassend beinhalten die örtlichen ARGE-OGP's deutliche Zuordnungsfehler. Sie spiegeln die tatsächliche örtliche Organisationsstruktur und die tatsächlichen Personalstrukturen nicht wieder. Sie werden damit einer Vergleichbarkeit der ARGEen untereinander und der Abbildung tatsächlicher Belastungsverhältnisse nicht gerecht.

2.3.2 Bedarfsgemeinschaften und Operativer Datensatz (opDS)

Des Weiteren bildet auch die Bezugsgröße für die Betreuungsrelationen in Form der Bedarfsgemeinschaften nicht 100 Prozent der tatsächlichen Leistungsfälle ab.

Der Datensatz enthält ausschließlich Personen, die zum statistischen Stichtag (i.d.R. Mitte des Monats) alle statistischen Gültigkeitskriterien erfüllen (gültiger Bewilligungszeitraum der Person, kein Ausschlussgrund, gültiger Bewilligungszeitraum der BG und Anspruch der BG). Entsteht der Anspruch der BG bspw. erst nach dem statistischen Stichtag bzw. wird nach diesem angeordnet, kann der Datensatz den Fall noch nicht enthalten.

Im Rahmen empirischer Erhebungen in den ARGEen bleibt diese Unterefassung auch bei den revidierten Bedarfsgemeinschaftszahlen bestehen.

3. Tatsächliche Arbeitsbelastung im Leistungsbereich

3.1 Anzuwendendes Recht

3.1.1 Umfang der Rechtskenntnisse

Die Anzahl der Rechtsgrundlagen, die ein/e Mitarbeiter/-in für die Leistungsbearbeitung benötigt, werden zunehmend umfassender und deutlich schwieriger verständlich. Daneben wird auch die Verflechtung der Rechtsquellen untereinander immer verworrener. Das Sozialleistungssystem – früher ein für eine/n Verwaltungsmitarbeiter/in relativ einfach gegenüber dem Kunden erklärbares Netzwerk – wird zunehmender „ein Buch mit sieben Siegeln“.

Rechtskenntnisse sind mittlerweile von jedem/jeder Mitarbeiter/-in in folgenden Bereichen vorzuhalten (*nicht abschließend*):

- SGB I – Allgemeiner Teil
- SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende (*mit lfd. Änderungen*) mit umfangreichen fachlichen Hinweisen (siehe unten)
- SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung
- SGB VI – Gesetzliche Rentenversicherung
- SGB X – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
- UVG – Unterhaltsvorschussgesetz
- BGB (Unterhaltsrecht, Mietvertragsrecht, Erbrecht, Schadenersatzansprüche, Mietnebenkosten, etc.)
- WoGG – Wohngeldgesetz
- VVG - Versicherungsvertragsgesetz > Förderung „Riester-Rente“ (mit Berechnung), Prüfung der Verwertung von Lebensversicherungen als Vermögen usw.
- SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
- SGB IV – Gemeinsame Vorschriften der Sozialversicherung
- SGB III – Arbeitsförderung (inkl. BAB)
- SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe
- SGB XI – Soziale Pflegeversicherung
- SGB XII – Sozialhilfe
- AsylbLG
- BAföG – Bundesausbildungsförderungsgesetz
- BErzGG – Bundeserziehungsgeldgesetz
- BKGG/EinstG
- OWiG – Ordnungswidrigkeitengesetz / StGB
- Arbeitsrecht
- Ausländerrecht
- Steuerrecht
- Grundbesitzrecht (wg. Verwertung als Vermögen)

...

Aufgrund von Urteilen und in der Praxis vorkommender Kundenanliegen werden weitergehende Bearbeitungen zu Schnittstellenproblematiken wie Insolvenzrecht, Arbeitsrecht, Pfändungen, Strafrecht etc. erforderlich (*um nur wenige Bereiche zu benennen*), so dass auch hier Einarbeitungen und intensivere Kenntnisse notwendig sind.

3.1.2 Rechtsgrundlage SGB II

Auch die Rechtssystematik des SGB II ist gegenüber den ursprünglichen Regelungen zur Sozialhilfe und zur Arbeitslosenhilfe komplexer, umfassender und schwieriger geworden.

Das SGB II ist seit Einführung von mittlerweile 10 Rechtsänderungen erfasst worden, der durch sonstige Rechtsquellen bedingte Einfluss auf das SGB II und die tägliche Arbeit (z.B. Änderung der ALGII-VO, Änderung des Kinderzuschlages zum 01.10.2008 oder Änderung des Wohngeldrechts zum 01.01.2009) nicht eingeschlossen.

Die aktuellen Pressemitteilungen des Bundessozialgerichtes (BSG) bestätigen diese Situation. Die mit dem SGB II eingetretene Arbeitsmarktreform hat eine enorme Klagewelle nach sich gezogen. Das BSG und die kommunale Spitzenverbände sehen mittlerweile die Notwendigkeit die bisher rund 100 höchst-richterlichen Entscheidungen in die Praxis zu übertragen und durch gesetzliche Neuregelungen das Leistungsverfahren zu vereinfachen. Besondere Regelungsbedürftigkeit liegt unisono im Bereich der Anrechnung von Einkommen und Vermögen sowie der Kostenübernahme für Unterkunft und Heizung.

Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird es vor dem Hintergrund dieser Rechtssystematik und den Rechtsverflechtungen schwieriger eine auf den Einzelfall bezogene Leistung nach dem SGB II zu gewährleisten. Eine Personalkapazitäten einsparende Rechtslage durch Pauschalierung von Leistungen mit dem SGB II - wie ursprünglich mit Einführung des SGB II angedacht und geplant – sieht in der heutigen Praxis eher umgekehrt aus.

3.1.3 Sonstige Rechtserkenntnisquellen

Neben den allgemeinen gesetzlichen Grundlagen gehören zum Handwerkszeug jedes/jeder Mitarbeiter/-in vertiefte Kenntnisse über die Inhalte folgender Rechtserkenntnisquellen:

3.1.3.a. Fachliche Hinweise

der Bundesagentur für Arbeit...

- zu **39** Paragraphen

- mit insgesamt **466 (!) Seiten Umfang**

- und **453 (!) inhaltlichen Änderungen** seit 01.01.2005 (pro Paragraph Schwankungen von keiner Änderung, 63 (!) Änderungen oder vollständigen Überarbeitung)

3.1.3.b Wissensdatenbank

der Bundesagentur für Arbeit...

mit **335 (!)** (leistungsrelevanten) **Einträgen** zu Einzelfragestellungen des SGB II

3.1.3.c Arbeitshilfen

der Bundesagentur für Arbeit...

(*beispielhafter Auszug*)

- Einkommen aus Selbständigkeit (62 Seiten)
- Berücksichtigung von Kindergeld (7 Seiten)
- Zugang von Ausländern in Leistungen SGB II (insgesamt 21 Seiten)
- Arbeitspaket Sanktionen (Paket 1 – 48 Seiten, Paket 2 – 98 Seiten, Paket 3 – 10 Seiten)

3.1.3.d Verfahrensinformationen/Geschäftsanweisungen

der Bundesagentur für Arbeit...

- Geschäftsanweisungen zum SGB II

Jahr	Anzahl
2005	5
2006	4
2007	14 (<i>einschl. vier Änderungen der Hinweise</i>)
2008	19 (<i>einschl. sechs Änderungen der Hinweise</i>)

- Verfahrensinformationen zu A2LL, SGB II und VerBIS

Jahr	Anzahl
2005	17
2006	73
2007	54 (<i>nur noch A2LL</i>)
2008	70 (<i>nur noch A2LL</i>)

3.1.3.d Fachliche Hinweise/Weisungen der kommunalen Träger

Detaillierte Informationen über Art und insbesondere Umfang der Weisungen der kommunalen Träger liegen nicht vor. Allerdings ist erkennbar, dass der Arbeitsumfang zur Erbringung der kommunalen Leistungen – vor dem Hintergrund höchstrichterlicher Rechtsprechung – umfassender wird. Näheres dazu siehe auch unter Punkt 3.3.4 - **kommunale Leistungen (KDU – Heizkosten - Instandhaltungskosten)**.

3.1.3.e Interne Hinweise/Weisungen der ARGEn

Die Art und der Umfang der Internen Richtlinien in den ARGEn variiert. Auch hier bleibt jedoch festzuhalten, dass die Notwendigkeit/der Umfang wegen des zunehmend komplexeren Rechtssystem zunimmt.

3.2 Anzuwendende Software

3.2.1 Umfang der Anwendungen

Die zur Umsetzung des Rechts und zur Kundensteuerung erforderliche Software ist umfassend. In allen Anwendungen sind vertiefte Kenntnisse erforderlich, da nicht nur eine Einsicht in die Programme, sondern auch eine Arbeit mit der Software notwendig ist. Nachfolgende Aufzählung (*nicht abschließend*) verdeutlicht dies:

- A2LL – Zahlbarmachung der Leistungen
- VerBIS – arbeitsmarktliche Kundendaten
- BK-Text – Textbearbeitung (mit z.T. umfangreichen Berechnungshilfen)
- ATV - Terminverwaltung
- zPDV – Zentrale Personendatenverwaltung der Bundesagentur
- FINAS-HB – Auszahlung von Leistungen
- FINAS -ZK – Barauszahlung von Leistungen
- FINAS-KF – Sollstellung von Forderungen
- DALG2 – Programm für den automatischen Datenabgleich nach § 52 SGB II
- ALG2-Arbeitshilfe
- MS Excel, MS Word, MS Outlook, MS PowerPoint
- KiWI - Kindergeld
- Beo - Kundenanmeldung

3.2.2 Leistungsbearbeitungssoftware A2LL

3.2.2.a Anfälligkeit und Fehlerquellen

Zur Auszahlung der Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II dient seit Beginn der ARGEn die Software A2LL. Das Programm ist von gravierenden Schwierigkeiten und fast täglich auftretenden Problemen/Fehlerquellen geprägt. Der Gedanke, dass EDV eine Arbeitserleichterung mit sich bringt, wird durch A2LL nicht erfüllt und kann – realistisch analysiert – wahrscheinlich auch nie durch ein Computerprogramm für Sozialleistungen erfüllt werden. Eine individuelle Fallberechnung per Hand gestaltet sich mittlerweile objektiv betrachtet oftmals einfacher, als das teilweise stundenlange laborieren mit der EDV, um auf einen korrekten Auszahlungsbetrag zu kommen. Bei den Personalberechnungen wird insoweit nicht berücksichtigt, dass die unzureichende EDV im Bereich SGB II erhebliche Personalkapazitäten bindet.

Beispielhaft seien an dieser Stelle folgende Problemlagen beschrieben:

- *Häufiger Systemausfall und langwieriges Antwortzeitverhalten, so dass die Bearbeitung einzelner Vorgänge länger dauert.*
- *Zum Teil sind die Berechnungen trotz richtiger Anwendung der Funktionalitäten falsch oder nicht nachvollziehbar, so dass nur die Einschaltung zentraler Stellen bleibt. Von dort erfolgt leider eine unzureichende Betreuung bzw. sie sind überfordert, so dass für Bearbeitungsprobleme oftmals keine Lösungen existieren. Das endet meistens mit eigenen kreierten Umgehungslösungen und manuellen Eingaben (welche zur Erläuterung der Bescheide dann wieder Freitext nach sich ziehen bzw. Kundennachfragen hervorrufen).*
- *Zahlungen werden manchmal nicht oder nur teilweise transferiert; das führt zu arbeits- und zeit-aufwendigen Kundengesprächen, Barzahlungen müssen in den meisten Fällen veranlasst werden.*
- *Das Aufspielen von Meilensteinen, automatischen zentralen Falländerungen oder Fehlerbehebungen führt zur umfangreichen manuellen Nachbearbeitungen vor Ort. Ungewollt werden dadurch beispielsweise Anordnungen storniert, (systembedingte) Fehlzahlungen generiert - die aufwendig zurückgefordert werden müssen –, Zahlungsangaben nicht an Zahlungsempfänger übermittelt oder Fälle komplett „zerschossen“. In 06/08 und 07/08 führte z.B. ein Fehler im IT-Verfahren in bestimmten Fallkonstellationen zu fehlerhaften KDU-Zahlungen; in dieser Konsequenz wurden Listen verschickt, die taggleich abzarbeiten waren (näheres siehe unten)*

Dies sind nur einige wenige Problemfelder, in denen zusätzliche Arbeitskraft durch das EDV-System gebunden werden.

3.2.2.b Umgehungslösungen

Das Programm ist nur bedingt in der Lage die komplexe Rechtssystematik umzusetzen; nicht alle Leistungsfallarten können über das Programm abgebildet werden. Jeder Anwender muss daher seit Beginn im Umgang mit sog. Umgehungslösungen vertraut sein. Dazu ist es notwendig das Wissen aus Anwenderhinweisen/Umgehungslösungen/Bedienungshinweisen mit einem Umfang von 151 Seiten (Stand: 29.12.2009) ständig vorzuhalten, um Leistungszahlungen über A2LL zu erbringen. Gerade die Abarbeitung von Umgehungslösungen belastet den Leistungsbereich erheblich und mit jeder Rechtsänderung wird die Zahl der Umgehungslösungen vielfältiger und komplexer.

3.2.2.c Manuelle Nachbearbeitungen

Seit Beginn ist es zu teilweise sehr massiven Problemen und teilweise katastrophalen Zuständen beim Antwortzeitverhalten mit A2LL gekommen. Diese Probleme verursachen regelmäßig erhebliche manuelle Nacharbeiten, welche ebenfalls in keiner personellen Konzeption wiedergegeben werden, tatsächlich aber erhebliche personelle Ressourcen binden.

So werden im Rahmen fast jeder/m Programmiererweiterung / Meilenstein Zahlungen ohne Grund durch A2LL ausgelöst oder storniert, Wiedervorlagen gelöscht oder andere Probleme verursacht. Rechtliche Änderungen im SGB II werden nicht oder kaum von der Software A2LL zeitnah unterstützt.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass in jeder ARGE bisher mehrere Tausend Fälle manuell nachbearbeitet werden mussten, weil A2LL intern ein Problem verursacht hat. Allein hierfür sind regelmäßige umfangreiche Vorbereitungsarbeiten erforderlich.

Beispielhaft steht hierfür die letzte Verfahrensinformation A2LL vom 19.01.2009 (GZ: *SP II 22 – II-5214 – Kranken- und Pflegeversicherung der LE und Fehlerbehebung bei Freibetrag nach §§ 11, 30 SGBII*) – eingegangen in den ARGEN am 21.01.2009. Insgesamt wurden Fehler in drei Teilbereichen mitgeteilt:

1. *Nicht alle Leistungsfälle konnten bei der Aktualisierung des Krankenkassenverzeichnissen und der Beitragssatzanpassung automatisch umgestellt werden.*
Anmerkung: Manuelle Anpassung bis 27.02.09 (27.03.09), da ansonsten Säumniszuschläge durch das Bundesversicherungsamt erhoben werden!!!
2. *Mit der Einführung des Meilensteins 7.0e am 17.11.2008 wurde die fehlerhafte Ermittlung des Freibetrages nach §§ 11 und 30 SGB II in einem Teilmonat behoben. Aufgrund des Fehlers wurde in den betroffenen Leistungsfällen in der Vergangenheit ein zu geringer Freibetrag berechnet und der Bedarfsgemeinschaft insofern eine fehlerhafte Leistung bewilligt.*
3. *Mit automatischer Anpassung der Leistungsfälle auf den aktuellen Krankenkassenbeitragssatz wurden Fälle generiert, bei denen im Falle einer Berechnung durch den Anwender bereits angeordnete Buchungen wieder auf den Status „offen“ wechseln.*

Insgesamt ergab sich allein aus dieser Verfahrensinfo eine Überprüfung von bundesweit rund 14 Prozent aller Leistungsfälle. Nachfolgende Zusammenstellung macht das Ergebnis deutlich.

	zu überprüfende Fälle aus VI (vom 19.01.2009)	Bedarfsgemeinschaften*	Anteil
Deutschland	497.206	3.521.186	14%
NSB	47.330	375.540	13%
Goslar	1.137	7.742	15%

* BG zum Stand September 2008 (aktuellste revidierte Zahlen)

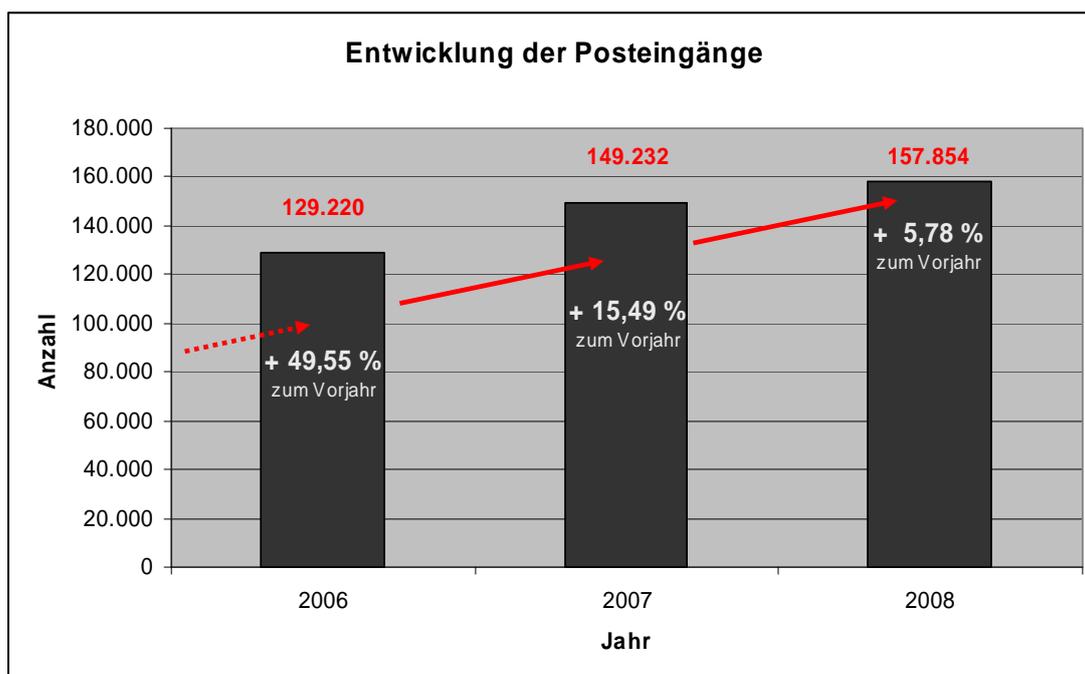
In Ergänzung dieser E-Mail erfolgte sodann eine weitere Info, dass eine zentrale Fehlerkorrektur dazu führen kann, dass Fälle nach dem erneuten Berechnen durch den Anwender ab Februar 2009 offene Buchungen aufweisen. Eine Prüfung vor Ort ergab, dass durch das System in diesen Fällen sowohl „gesperrte Zahlbeträge“ bzw. mit „Nicht auszahlen“ gekennzeichnete Zahlbeträge wieder in den Ursprungstatus auf „Aus- oder Nachzahlen“ zurückgesetzt worden sind, ohne dass eine Warnplausibilität für den Anwender angezeigt wird. Ungewollte Auszahlungen an Leistungsempfänger dadurch nicht ausgeschlossen!!!

3.3 Arbeitsbelastung

3.3.1 Postaufkommen/Vorsprachen/Telefonie

Das Postaufkommen und die Kontaktdichte mit Kunden im Leistungsbereich nimmt seit Anbeginn drastisch zu. Die aufwendige Rechtssystematik, schwer verständliche Antragsunterlagen und Bescheide und zudem zahlreiche Rechtsänderungen führen vermehrt dazu, dass immer mehr Nachweise angefordert werden müssen, Kunden häufiger angeschrieben werden oder diese von sich aus Rat und Hilfe suchen.

Die Entwicklung soll auch hier anhand des Beispiels der ABf Goslar in Zahlen verdeutlicht werden:



In diesem Beispiel werden diese enormen Steigerungsraten von einem seit 2006 gleichmäßigen Personalstamm von insgesamt rund 46 Fachassistenten/Sachbearbeitern bewältigt. Dies bedeutete nach internen Erhebungen in 2008 eine tägliche Belastung pro Mitarbeiter (Vollzeitstelle) von

16 Posteingängen
zzgl. durchschnittlich 4 Vorsprachen
zzgl. durchschnittlich 12 Telefonanrufen.

In diese Belastungsbetrachtung sind hierbei nicht die zeitweise unbesetzten Stellen und Krankheitszeiten miteinbezogen. Dies und die Tatsache, dass rund 80 Prozent der Posteingänge nicht ohne mittelschweren bis schweren Bearbeitungsaufwand abgeheftet werden können, stellt die Arbeitsbelastung noch dramatischer dar. Dauerhafte Rückstände auf jedem Arbeitsplatz sind zu einem täglichen Bild geworden.

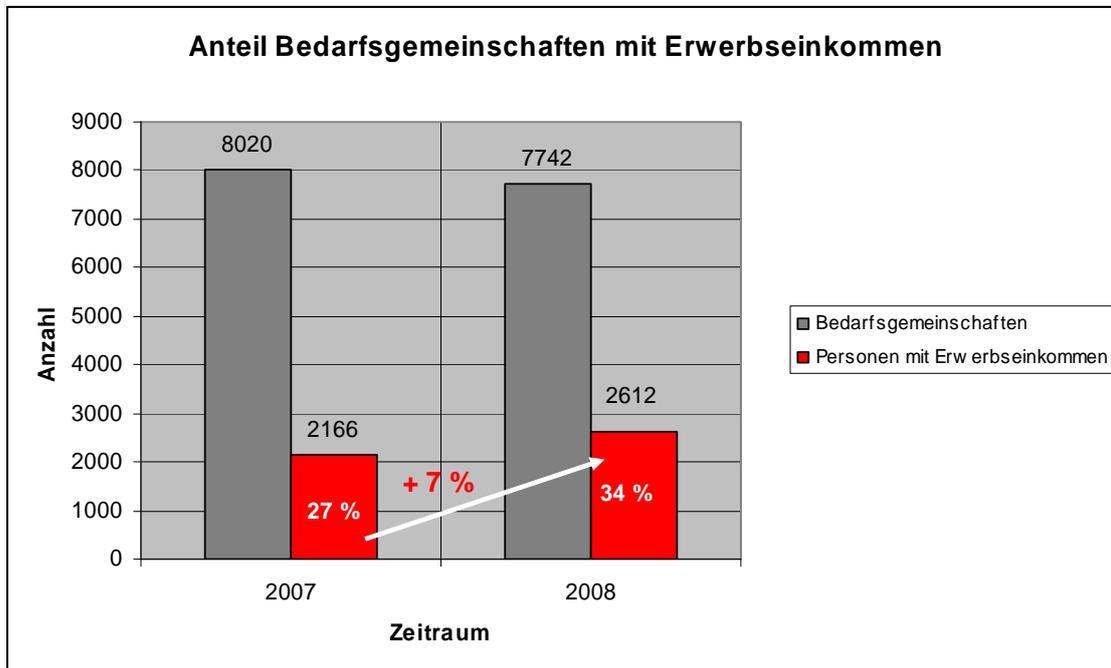
Umso schwieriger ist es mit dem vorhandenen Personal auch noch Sonderaktionen durchzuführen, wie z.B. Überprüfung von Fällen aufgrund der Änderung des Kindergeldzuschlages in 2008 oder die Erhöhung von Wohngeldleistungen ab 2009.

3.3.2 Aufstocker

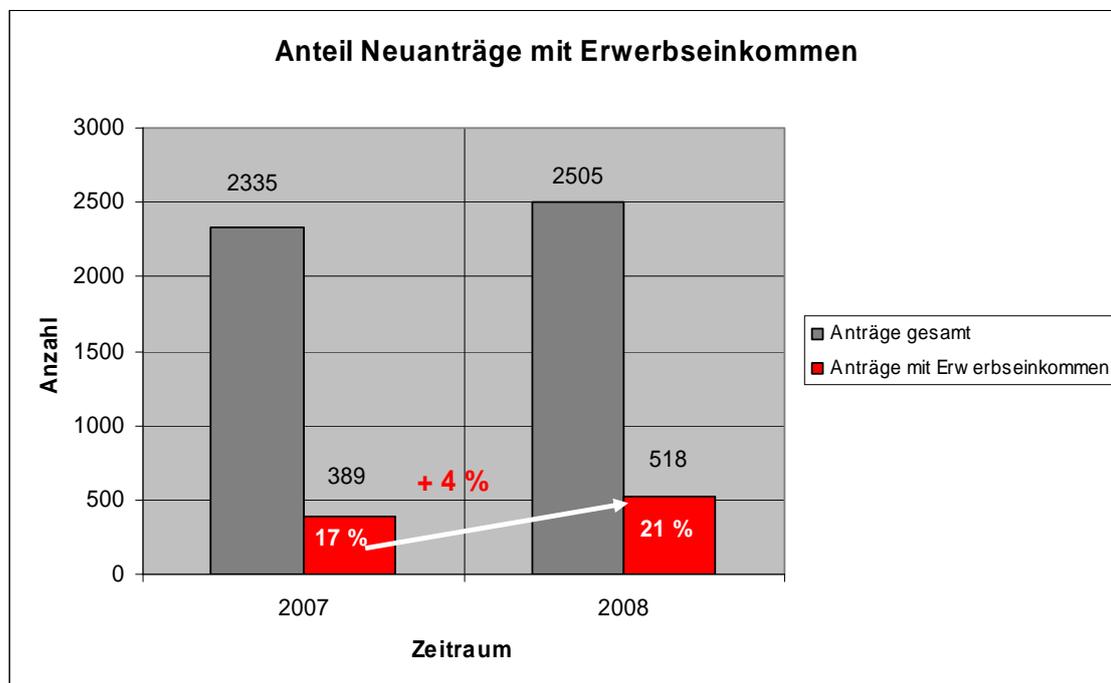
In kontinuierlichem Maße steigt zudem der Anteil von Personen/Bedarfsgemeinschaften mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit (sog. „Aufstockern“). Diese Fälle machen etwa ein Drittel (Tendenz steigend!) des Kundenstammes aus. Ein für den Zielwert „Summe passiver Leistungen“ und integrationsrechtlich erfreulicher Faktor, gleichsam für den Leistungsbereich ein deutlicher Anstieg von Fällen mit zeitaufwendiger Bearbeitung. Einerseits ist in diesen Fällen, wegen regelmäßig schwankenden Einkommens, eine monatliche Neuberechnung/Festsetzung der Leistungen notwendig. Andererseits kommt es deswegen auch regelmäßig zu Überzahlungen, die zu aufwendigen individualisierten Rückforderungen (insb. bei Mehr-

personen-Haushalten) führen. Gleichsam führen Nachzahlungen auch – gegenüber sonstigen laufenden Fällen – zu Mehrarbeit und werden verständlicherweise von den betroffenen Kunden kurzfristig erwartet.

Die Anteile/Steigerungen werden je nach SGB II-Typ einer entsprechenden Schwankungsbreite nach oben und unten unterliegen. Für die ABf Goslar zeigt sich nachfolgende exemplarische Entwicklung:



Bedarfsgemeinschaften zum Stichpunkt Januar 2007 und September 2008



3.3.3 Selbständige

Neben den sog. Aufstockern nimmt auch die Anzahl von Kunden mit selbständiger Tätigkeit im Leistungsbezug zu. Die Anzahl der Fälle ist in etwa derzeit mit 8 bis 10 Prozent der Leistungsfälle einzuschätzen (Tendenz stark ansteigend!).

Diese Fälle erfordern eine Auseinandersetzung mit betriebswirtschaftlichen Geschäftsvorgängen vom Einzelhandel, Kfz-Handwerk, Bäckereien, Döner-Imbissen bis hin zu Eisdielen. Eine intensive Prüfung der Einkommensangaben hinsichtlich aller Punkte der Einnahme- und Ausgabeseite des Geschäftsbetriebes, z.T. durch Sichtung der Geschäftsunterlagen des Betriebes, geht damit einher. Mit der Änderung der ALGII-VO zum 01.01.2008 und damit der Abkehr von der steuerrechtlichen Betrachtung, muss der SGB II-Träger darüber hinaus u.a. größere Anschaffungen der Selbständigen für das Gewerbe „zustimmen“.

Zum Lesen und Auswerten einer betriebswirtschaftlichen Auswertung eines Betriebes ist deshalb ein ausgeprägtes Maß an betriebswirtschaftlichen Kenntnissen / Fachwissen erforderlich. Nur so kann erkannt werden, in welchen Bereichen z.B. versteckte Einnahmen oder kalkulatorische Kosten verborgen sind. Mit einer verwaltungsrechtlichen Ausbildung ist jede Kollegin/jeder Kollege mit der Bearbeitung der Selbständigen-Fälle überfordert und vermittelt dadurch den Kunden gegenüber in Beratungsgesprächen ein bisweilen nicht kompetenten Eindruck.

3.3.4 kommunale Leistungen (KDU – Heizkosten - Instandhaltungskosten)

Die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes (und auch der Landessozialgerichte) hat in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass eine immer differenzierte Auseinandersetzung und Prüfung bei den kommunalen Leistungen Unterkunft und Heizung im Einzelfall erforderlich ist.

Bei diesen Leistungen geht es nicht mehr darum – wie zu Beginn der ARGEn – nach etwaigen pauschalen Anhaltswerten Ausgaben zu beurteilen. Die Rechtsprechung erfordert eine enge Einzelfallprüfung, ob und in welchem Umfang Kosten der Unterkunft und Heizkosten angemessen sind.

Bei den Unterkunftskosten erfolgte eine Prüfung der Angemessenheit bisweilen nach Wohnraumgröße und Höhe der Mietkosten nach Wohnortlage. Mit der Rechtsprechung des Bundessozialgericht (*Urteile vom 07.11.2006, Az.: B 7b AS 18/06 R und B 7b AS 10/06 R*) ist die Angemessenheit der Unterkunftskosten nach der so genannten Produkttheorie, ausgehend von der Personenzahl, nunmehr nach Wohnraumgröße, Wohnungsstandard (Ausstattung und Höhe der Mietkosten) und Wohnungsverfügbarkeit zu prüfen. Eine um ein mehrfaches kompliziertere und umfassendere Einzelfallprüfung geht damit mittlerweile nach den individuellen Weisungslagen der kommunalen Träger einher.

Hinsichtlich der Angemessenheitsprüfung von Heizkosten entspricht es der gesicherten Rechtsprechung, dass eine Pauschalierung oder pauschalierte Deckelung der Heizkosten ohne konkreten Nachweis einer verschwenderischen Nutzung von Heizenergie nicht zulässig ist, sondern quadratmeterbezogene Richtlinien (= Pauschalen, Durchschnittswerte) nur Anhaltspunkte für eine Angemessenheit der Heizkosten bilden können, die aber immer den Besonderheiten des Einzelfalls anzupassen sind. Auch in diesem Punkt wird deutlich, dass eine nunmehr noch engere individuelle Prüfung und Auseinandersetzung mit den Einzelfällen erforderlich ist.

Die Überprüfung aller festgesetzten Werte wiederholt sich im Rahmen der Jahresendabrechnungen von Nebenkosten, Heizkosten usw. über die Vermieter / Energieversorger. Jede einzelne Abrechnung muss individuell auf übernahmefähige Kosten geprüft werden. Daran schließt sich eine Angemessenheitsüberprüfung von Unterkunfts- und Heizkosten für die Zukunft an. Die Prüfungen binden in ihrem Umfang enorme Kapazitäten.

Letztlich fordern auch die Übernahme von Instandhaltungskosten bei geschützten Eigenheimen (z.B. *notwendige Erneuerung eine Heizungsanlage*) eine detaillierte Prüfung in der Sachbearbeitung, unter Einschaltung sachkundiger Stellen, zur Feststellung was und in welchem Umfang erforderlich ist.

Auch die Erteilung einer Zusicherung wird – vor dem Hintergrund der o.g. Rechtsprechungsentwicklung – immer schwieriger.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass gerade die beschriebenen kommunalen Leistungen nach § 22 SGB II (*und hier ist die Prüfung der einmaligen nach § 23 SGB II noch nicht eingeschlossen*) in der Bearbeitung immer schwieriger und vor allem zeitaufwendiger geworden sind. Die Leistungen werden nicht wie die Regelleistungen durch Eingabe in A2LL berechnet, sondern sie müssen durch individuelle Prüfung aufwendig für jeden Einzelfall ermittelt werden, bevor ein angemessener Betrag in das System eingegeben werden kann.

3.3.5 Rückforderungen und Individualisierung

Bei den Leistungen nach dem SGB II handelt es sich nach der einschlägigen Rechtsprechung um Individualansprüche, die dem einzelnen Hilfebedürftigen gewährt werden. Eine Rückabwicklung (*Aufhebung bzw. Erstattung*) kann daher nur in dem Verhältnis der für den einzelnen Hilfebedürftigen erbrachten Leistungen erfolgen.

Dieses hat zur Folge, dass seit Januar 2007 bei Aufhebungs- und Rückforderungsentscheidungen inhaltlich zwischen den einzelnen Mitgliedern der Bedarfsgemeinschaft zu differenzieren ist. Rückforderungen sind damit hinsichtlich der Bedarfsgemeinschaftsmitglieder, der Rückforderungszeiträume und der Rückforderungssummen personengenau aufzuschlüsseln. Dies ist eine enorm zeitintensive Bearbeitung, insbesondere mit A2LL, da Horizontalübersichten vor und nach Erfassung von Leistungsänderungen ausgedruckt und händische Berechnungen erfolgen müssen. Gegenüber jedem Bedarfsgemeinschaftsmitglied hat dann ein gesonderter Rückforderungsbescheid zu ergehen.

3.3.6 Datenabgleich

Der nach § 52 SGB II stattfindende Datenabgleich mit dem Rentenversicherungsträger bindet weitere erhebliche Kapazitäten. Da über den Datenabgleich keine konkreten Angaben über Einkommen o.ä. vorliegen, erfordert die Überprüfung der Ergebnisse des Datenabgleiches im Einzelfall eine Kontaktaufnahme und umfangreichen Schriftverkehr mit den Kunden oder Arbeitgebern. Erfahrungsgemäß ist es in der überwiegenden Anzahl der Fälle jedoch nie zu einer Überzahlung gekommen bzw. die Daten waren bereits bekannt.

3.3.7 Rechtsänderungen und Fallüberprüfung

Gerade in der nahen Vergangenheit haben zahlreiche Änderungen im Sozialleistungssystem dazu geführt, dass in Folge der Nachrangigkeit der SGB II-Leistungen umfangreiche Fallüberprüfungen stattfinden mussten. Hierbei müssen regelmäßig eigenständig mögliche Ansprüche auf sonstige Transferleistungen durch den Leistungsbereich der ARGen überprüft werden. Zu benennen sind beispielhaft:

- Realisierung des eigenständigen Wohngeldanspruchs von Kindern mit Einkommen
- Änderung des Kinderzuschlag zum 01.10.2008
- Erhöhung des Kindergeldes zum 01.01.2009
- Änderung der UVG-Leistungen zum 01.01.2009
- Änderung der Unterhaltsbeträge wegen Erhöhung des Kindergeldes zum 01.01.2009
- Änderung des Wohngeldgesetzes zum 01.01.2009.

Die intensiven Fallprüfungen binden auch hier Personalkapazitäten, fließen jedoch in keiner Berechnung ein. Darüber hinaus steht in den überwiegenden Fällen der Prüfungsaufwand zum gewünschten Erfolg in keinem Verhältnis. So führte der erhöhte Kinderzuschlag zum 01.10.2008 z.B. in der ABf Goslar zu einer Überprüfung von rd. 600 in Betracht kommenden Fällen. Im Ergebnis bestand ein Anspruch jedoch lediglich in ca. 5 Prozent (!) der überprüften Fälle.

3.3.8 Verwaltungsakt mit Dauerwirkung

Der Gesetzessystematik folgend ist der Bescheid über Leistungen nach dem SGB II gemäß § 41 SGB II ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, der alle 6 Monate neu erlassen werden muss. Konsequenz daraus ist, dass jede Bedarfsgemeinschaft zweimal im Jahr einen sog. Folgeantrag stellen muss. Dieser hat zwar einen kürzeren Umfang als ein Neuantrag. Es erfordert jedoch trotz dessen eine erneute vollständige Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen, den Erlass eines neuen Leistungsbescheides und entsprechende Eingaben in A2LL, damit eine Weitergewährung der Leistungen erfolgt.

3.3.9 Neuanträge

Die Entgegennahme und Entscheidung über einen Antrag auf Leistungen ist als umfangreich zu umschreiben und nicht mit der Entgegennahme eines Arbeitslosengeld I – Antrages zu vergleichen, in dem lediglich Versicherungszeiten für die Leistungshöhe und –zeitraum entscheidend sind. Aufgrund des Bedarfsdeckungsprinzips ist die Lebenslage der Antragsteller individuell hinsichtlich der bisherigen Lebenssituation, Einkommen und Vermögen zu prüfen. Die dabei zu sichtenden Antragsunterlagen sind – entgegen Anträgen auf Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe – umfassender und betragen in der Regel durchschnittlich 17 Seiten (zuzüglich notwendiger belegender Unterlagen, wie z.B. Mietvertrag, Kontoauszüge, etc.). Die Sichtung und individuelle Festsetzung der Leistungen nach dem SGB II bindet damit hohe Bearbeitungszeiten.

4. Zusammenfassung/Fazit

Die komplexen Leistungen nach dem SGB II, die nicht nach einfacher gesetzlicher Regelung (*wie z.B. im Vergleich zum Arbeitslosengeld I*) erbracht werden, fordern in dem Geflecht der umfangreichen Rechtsgrundlagen von den Mitarbeitern/-innen im Leistungsbereich eine immer breiter werdende Basis an Fachwissen ab. Das SGB II hat zu keiner vereinfachten Sozialleistungsgewährung geführt. Das gesetzliche Regelungswerk ist vielmehr deutlich komplexer geworden und wird durch die einschlägige Rechtsprechung immer diffiziler.

Diese Situation, immer kompliziertere Prüfungserfordernisse und das „unbrauchbare“ Handwerkszeug A2LL zehren eine mögliche Arbeitsentlastung durch den Rückgang von Bedarfsgemeinschaften auf. Sie haben insgesamt vielmehr zu einer deutlichen Arbeitsverdichtung in den Leistungsbereichen geführt. Neue Aufgaben (wie z.B. die Schülerhilfe nach § 24 a SGB II) sind absehbar.

Die Einführung bundeseinheitlicher Betreuungsschlüssel ist grundsätzlich zu begrüßen. Die festgelegten Betreuungsschlüssel für den Leistungsbereich werden allerdings der Realität vor Ort in der jetzigen Form nur annähernd gerecht und sollten hinsichtlich der erkennbaren Unschärfen überarbeitet werden. Unabhängig von der Berechnung selbst werden mit ihnen bisher die tatsächlichen Arbeitsbelastungen in den ARGEn in keiner Weise abgebildet. Selbst bei Festlegung eines Betreuungsschlüssels von 1:110 würde nur annähernd der Status Quo erhalten bleiben.

Die Ausstattung und Belastung wird beim Vergleich der Betreuungsschlüssel der operativen Bereiche noch deutlicher. Geht man von dem unter 2.2 benannten Beispiel mit 7.500 Bedarfsgemeinschaften und grundsätzlich davon aus, dass jede Bedarfsgemeinschaft aus durchschnittlich 1,9 Personen besteht (*Anhaltsdaten der der ABf Goslar*), errechnet sich ein Kundenvolumen für den Leistungsbereich von 14.250. Bei einem Personalschlüssel von 1:130 stehen für die Leistungsbearbeitung 58 Mitarbeiter/-innen zur Verfügung. Verglichen mit dem Betreuungsschlüssel der übrigen Bereiche der ARGEn ergibt sich Kundenbezogen ein Schlüssel von 1:247(!). Hier ist anzumerken, dass der Leistungsbereich Ansprechpartner für sämtliche Anliegen aus allen multiplen Lebenslagen dieser Kunden – vom Kleinkind bis zum Erwachsenen und von der Säuglingserstausstattung bis zur Anrechnung des Erwerbseinkommens – ist.

Die derzeitige Festlegung der Betreuungsschlüssel nach statistischen Zahlenwerten bewegt sich in der Herangehensweise insoweit zusammenfassend noch weit ab von der Fragestellung, wie viele Bedarfsgemeinschaften ein Mensch vor Ort tatsächlich betreuen kann. Aus diesem Grund sollten sich die Betreuungsschlüssel an der tatsächlichen Belastung eines/r Mitarbeiters/-in orientieren und so ausgestaltet sein, dass die anfallenden Arbeitsmengen in angemessener Zeit und Qualität geschafft werden können. Sie sollten so bemessen sein, dass der Arbeitsalltag im Leistungsbereich nicht mehr durch das Spannungsfeld (noch) möglicher Belastbarkeit versus Überforderung der Mitarbeiter/-innen gekennzeichnet ist.