

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Matthias W. Birkwald, Katja Kipping, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/4190 –**

Mögliche Personalprobleme durch die Einführung des Vier-Augen-Prinzips bei der Leistungsgewährung in den Jobcentern als gemeinsame Einrichtungen

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem 1. Januar 2015 wird in den Jobcentern, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) der Bundesagentur für Arbeit und der Kommune betrieben werden, die Handlungsanweisung HEGA 12/14-15 zur Erhöhung der „Kassensicherheit in den IT-Verfahren“ angewandt. Die Einführung und Umsetzung der Anweisung hat bei den Personalvertretungen vieler Jobcenter zu massiven Unmutsäußerungen geführt. Dies resultiert insbesondere daraus, dass die Personalvertretungen vor Ort vor der Verabschiedung der Handlungsanweisung in keiner Weise einbezogen wurden. Festgestellt und weiterhin befürchtet wird insbesondere durch die Personalräte, dass sich der Personalaufwand im Bereich der Leistungsbearbeitung erheblich erhöht. Demgegenüber stehen aber weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen für einen massiven Personalaufwuchs zur Verfügung. Laut Presseberichten gehen die Personalräte von einem zusätzlichen Personalbedarf von 1 252 zusätzlichen Stellen aus (Huffingtonpost.de vom 3. Februar 2015). Demgegenüber steht, dass nach Angaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nur 400 befristete Stellen bewilligt worden seien.

1. In welcher Art und Weise wurde bis zum 31. Dezember 2014 der sorgfältige Umgang mit den Haushaltsmitteln in den gemeinsamen Einrichtungen sichergestellt, und welche Sachverhalte haben zur formellen Durchsetzung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen für die Bewirtschaftung von Bundesmitteln durch die Handlungsanweisung HEGA 12/14-15 geführt?
2. Welcher Teil der Zahlungsvorgänge wurde generell bisher, während der Anwendung von Arbeitslosengeld II (A2LL), in den gemeinsamen Einrichtungen im Vier-Augen-Prinzip bearbeitet?
3. Gab es in der Vergangenheit eine Anweisung, das Vier-Augen-Prinzip ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen, um welche Anweisung handelt es sich dabei, und welches war der Grund für ihren Erlass?

Die Fragen 1 bis 3 werden gemeinsam beantwortet.

Bis zum 31. Dezember 2014 wurden folgende Zahlvorgänge generell im Vier-Augen-Prinzip bearbeitet:

- Neubewilligungen,
- Weiterbewilligungen, bei denen Änderungen vorgenommen wurden,
- Einmalzahlungen über 2 500 Euro sowie
- Geschäftsvorfälle, die zu wiederkehrenden Zahlungen führten, die im voraussichtlichen Zeitraum den Betrag von 7 500 Euro überstiegen.

Die verbleibenden Vorgänge wurden im Zwei-Augen-Prinzip angeordnet, wobei in diesen Fällen Stichprobenprüfungen vorgenommen wurden, bei denen eine zweite Person die Anordnungen überprüft hat.

4. Welche konkreten Umstände veranlassten die Bundesagentur für Arbeit, diese Änderung der Geschäftsanweisung während des Prozesses der Umstellung von A2LL auf ALLEGRO vorzunehmen, und welche Auswirkungen hatte dies auf den Umstellungsprozess?
5. Woraus resultiert die Feststellung, dass ein Festhalten am bisherigen Vorgehen nur um den Preis erhöhter Stichproben möglich gewesen wäre, und warum wären (bei maschineller Abrechnung über ALEGRO) dazu aufwendige Listen zu erarbeiten gewesen?
6. Woraus resultiert die Feststellung, dass ein Festhalten am bisherigen Verfahren die manuelle Anzahl der Berichtspflichten erhöht?

Die Fragen 4 bis 6 werden gemeinsam beantwortet.

Der Einsatz von IT-Verfahren, bei denen Haushaltsmittel des Bundes bewirtschaftet werden, ist allgemein bewilligt, wenn die Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR) eingehalten werden. Ein wesentlicher Bestandteil der Mindestanforderungen ist eine 100-Prozent-Prüfung aller zahlungsrelevanter Daten (Vier-Augen-Prinzip) vor der Anordnung zur Zahlung. Unter festgelegten Voraussetzungen dürfen Zahlungen auch nur von einer Person angeordnet werden (Zwei-Augen-Prinzip). Können diese Mindestanforderungen nicht eingehalten werden, kann das Bundesministerium der Finanzen (BMF) in den Einsatz des IT-Verfahrens gemäß der Verwaltungsvorschriften Nr. 6.5 für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 der Bundeshaushaltsordnung – BHO) einwilligen, wenn die Kassensicherheit auf andere Art und Weise gewährleistet werden kann. Das BMF hat das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof (BRH) herbeizuführen.

Im Vorfeld der Einführung des IT-Verfahrens ALLEGRO wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ein Antrag auf Einwilligung zum Einsatz des IT-Verfahrens gestellt, da die Mindestanforderungen nicht vollständig eingehalten wurden. Das BMF hat daraufhin im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof eine vorläufige Einwilligung für den Einsatz des IT-Verfahrens ALLEGRO bis zum 31. Dezember 2015, verbunden mit zahlreichen Auflagen und Berichtspflichten, erteilt. Insbesondere sollten bei der Anordnung von Ein- und Auszahlungen im Zwei-Augen-Prinzip die Stichprobenquote erhöht und zusätzlich auch gezielte Stichprobenprüfungen durchgeführt werden. Hierfür hätten in der Praxis Listen über die zu prüfenden Fälle erstellt und anschließend manuell abgearbeitet werden müssen. Die Ergebnisse dieser Stichprobenprüfungen hätten vor Ort ebenfalls manuell dokumentiert und in Bericht-

ten zusammengefasst werden müssen, da dafür keine Routine im IT-Verfahren vorgesehen ist.

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat den mit diesen Auflagen erforderlichen Aufwand ermittelt und mit dem Aufwand verglichen, der entsteht, wenn künftig alle Fälle durchgängig vor Anordnung der Ein- und Auszahlungen im Vier-Augen-Prinzip geprüft werden. Nach Abwägung dieser Alternativen hat sich die BA für die durchgängige Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips als verwaltungssparsamere Variante entschieden. Das BMF hat unter der Voraussetzung, dass das Vier-Augen-Prinzip ab Januar 2015 im IT-Verfahren ALLEGRO angewendet wird, auf die umfangreichen Berichtspflichten und zusätzlichen Stichproben verzichtet.

7. Welche nachträglichen Stichproben und Berichte sind mit der durchgängigen Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips nunmehr entfallen, und entfallen diese in allen gE im gleichen Umfang?

Wenn nein, welche entfallen in welchen gE?

Mit der durchgängigen Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips werden alle zahlungsrelevanten Vorgänge vor der Ein- oder Auszahlung geprüft. Damit entfallen sowohl die bisher bestehenden Stichprobenprüfungen sowie die in der Antwort zu den Fragen 4 bis 6 genannten Anforderungen. Dies trifft auf alle gemeinsamen Einrichtungen gleichermaßen zu.

8. Gibt es Hinweise auf einen massiven, flächendeckenden Betrug durch die Mitarbeiterschaft in den Jobcentern der gE, oder worin besteht die konkrete Gefährdung der Kassensicherheit?

Der BRH hat das BMAS bereits im Jahr 2012 aufgefordert, im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) soweit möglich Vermögensschäden zu Lasten des Bundes zu reduzieren, deren Entstehung zu verhindern und die Schadensquote zu senken. Ebenso hat der Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestags in seiner Sitzung am 30. Januar 2015 den Beschluss gefasst, dass die obersten Bundesbehörden Risiken aus dem Betrieb der IT-Systeme minimieren und bestehende Schwachstellen umgehend beseitigen. Mit dem Vier-Augen-Prinzip wird diesen Forderungen entsprochen.

Vermögensschäden entstehen nicht nur durch Betrugsfälle, sondern auch durch Fehler in der Rechtsanwendung oder fehlerhafte Dateneingaben im IT-Verfahren. Durch das Vier-Augen-Prinzip wird insgesamt die Qualität der Bearbeitung angehoben und damit die Zahl fehlerbehafteter Bescheide verringert.

9. Handelt es sich bei der Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 33 der Abgeordneten Katja Kipping auf Bundestagsdrucksache 18/3960, „Die BA hat zur durchgängigen Umsetzung des 4-Augen-Prinzips einen Mehrbedarf von rund 400 Jahreskräften geschätzt [...]“, um befristete oder unbefristete Vollzeitstellen, und wie verteilen sich diese auf die einzelnen gE?

Für die Umsetzung des Vier-Augen-Prinzips beim Verfahren ALLEGRO werden im Jahr 2015 im Rahmen der Obergrenze für befristet beschäftigte Kräfte der BA in den gemeinsamen Einrichtungen 400 Beschäftigungsmöglichkeiten vorgesehen. Zum jetzigen Zeitpunkt kann noch keine Aussage zur Nutzung in den einzelnen gemeinsamen Einrichtungen getroffen werden, da Trägerversammlungen der gemeinsamen Einrichtungen über den jeweiligen Bedarf beschließen müssen und dies noch nicht überall geschehen ist.

10. Für den Fall, dass es sich bei den zusätzlichen Stellen um befristete Stellen handelt, ist die Handlungsanweisung ebenfalls befristet?

Das Vier-Augen-Prinzip wird im IT-Verfahren ALLEGRO dauerhaft angewendet werden.

11. Wie sieht der Betreuungsschlüssel im Bereich Leistung in den gE im Jahr 2014 (Berichtsmonat Dezember 2014, gleitender Jahresdurchschnitt September 2013 bis August 2014) aus, und wie wird er sich unter Berücksichtigung der Verteilung der 400 zusätzlichen Stellen im Einzelnen verändern?

Der Betreuungsschlüssel im Leistungsbereich der gemeinsamen Einrichtungen liegt derzeit (Dezember 2014) bei 1 zu 111. Durch zusätzliche 400 Jahreskräfte würde er sich rechnerisch auf etwa 1 zu 109 verändern.

12. Erfolgt die Verteilung der zusätzlichen Stellen in den gE unter Einbeziehung der örtlichen Personalräte, und wenn nein, warum nicht?

Der Personalbedarf wird dezentral in der jeweiligen Trägerversammlung der gemeinsamen Einrichtung beschlossen und angemeldet. Eine Beteiligung der örtlichen Personalräte der gemeinsamen Einrichtungen richtet sich gemäß § 44h Absatz 1 i. V. m. § 44h Absatz 3 SGB II nach den Regelungen des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG). Nach § 78 Absatz 3 BPersVG ist der Personalrat vor der Weiterleitung von Personalanforderungen zum Haushaltsvoranschlag anzuhören.

13. Ist in der geschätzten Erhöhung des Personalmehrbedarfs um 400 Jahreskräfte ein kommunaler Personalanteil enthalten?
 - a) Wenn ja, wie hoch ist der zusätzliche kommunale Beitrag?
 - b) Wenn nein, besteht die Möglichkeit, den kommunalen Anteil zusätzlich zu erhöhen?

Bei den in der Antwort zu Frage 11 genannten 400 befristet Beschäftigten handelt es sich um Personal der BA. Die kommunalen Träger der gemeinsamen Einrichtung können eigenes Personal zur Verfügung stellen.

14. Was verbirgt sich hinter der Umschreibung „Umgang mit zahlungsrelevanten Daten“, und welche Vorgänge sind welchen Schwierigkeitsgraden zugeordnet?
15. Ist es richtig, dass das Vier-Augen-Prinzip die Sichtung des kompletten Leitungsvorganges umfasst, und wenn ja, welchen Umfang haben solche Vorgänge minimal und maximal?

Die Fragen 14 und 15 werden gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips wird die sachliche und rechnerische Richtigkeit festgestellt und die Anordnungsbefugnis wahrgenommen. Wer die sachliche Richtigkeit feststellt, übernimmt unter anderem die Verantwortung dafür, dass die geltenden Vorschriften eingehalten werden und die für die Zahlung maßgebenden Angaben (Berechnungsgrundlage) in der Anordnung und den sie begründenden Unterlagen richtig sind. Dazu muss er dafür alle notwendigen Unterlagen des Leistungsvorganges prüfen. Stellt er die sachliche und rechnerische

Richtigkeit fest, erfasst er die zahlungsrelevanten Daten im IT-Verfahren ALLEGRO. Der zweite Bearbeiter prüft als Anordnungsbefugter die zahlungsbegründenden Unterlagen (zum Beispiel Unterlagen des Antragstellers) auf Richtigkeit beziehungsweise Plausibilität und ob die zahlungsrelevanten Daten im IT-Verfahren ALLEGRO richtig erfasst wurden. Nach erfolgreicher Prüfung wird die Zahlung durch den Anordnungsbefugten angeordnet. Er kann sich aber auch auf die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit verlassen und nur die eingegebenen Daten auf Richtigkeit prüfen. Werden Fehler festgestellt, wird der Vorgang zur Berichtigung an den ersten Bearbeiter zurückgegeben und der Vorgang wiederholt. Unter zahlungsrelevanten Daten sind in diesem Zusammenhang alle erfassten Daten zu verstehen, die mit der ordnungsgemäßen Anordnung einer Zahlung im Zusammenhang stehen (beispielsweise Name und Anschrift des Zahlungsempfängers, Höhe und Fälligkeit des Zahlungsbetrags, Verwendungszweck, Bankverbindung). Zudem wird geprüft, ob die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von den dazu Befugten abgegeben wurde.

16. Ist davon auszugehen, dass die „Prüfer“, also das zweite Augenpaar, in der Regel selbst Vorgänge in der Leistungsabteilung zu bearbeiten haben, und wie wird der zusätzliche Zeitbedarf kompensiert?

Es ist davon auszugehen, dass der oder die Anordnungsbefugte in der Regel Teil der Leistungsbearbeitung der gemeinsamen Einrichtung ist. Es ist sichergestellt, dass er nur die Zahlungen anordnen kann, die er nicht selbst geprüft und erfasst hat. Zur Kompensation des zeitlichen Aufwandes wird auf die Antworten zu den Fragen 9 und 13 verwiesen. Zudem werden durch ALLEGRO mittelfristig Effizienzgewinne bei der Leistungsbearbeitung erwartet.

17. Sind von der Arbeitsanweisung HEGA außer den Leistungsteams auch andere Bereiche betroffen, und wenn ja, welche?

Die Geschäftsanweisung zur Einführung des Vier-Augen-Prinzips bezieht sich auf den Umgang mit den IT-Verfahren ALLEGRO und A2LL zur Bearbeitung von passiven Leistungen. Betroffen von der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips in den genannten Verfahren sind die Leistungsbereiche der gemeinsamen Einrichtungen.

18. Ist es für die Leistungsmonate Januar und Februar 2015 aufgrund der Anweisung zu verzögerten Auszahlungen an Hartz-IV-Leistungsberechtigte gekommen, und wenn ja, in welchem Umfang, und welche Jobcenter waren davon betroffen?

Der Zentrale der BA liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass es bisher durch die HEGA 12/14-15 zu Verzögerungen bei der Auszahlung von Grundsicherungsleistungen gekommen ist.

19. Welche Mitbestimmungsrechte gibt es vonseiten der Beschäftigten der Jobcenter und ihrer Personalräte bei einer durch die Bundesagentur für Arbeit zentral organisierten Einführung neuer Arbeitsabläufe bzw. grundlegend neuer Arbeitsmethoden, wie beispielsweise der Einführung von ALLEGRO oder dem Vier-Augen-Prinzip?

Die Antwort bezieht sich allein auf die gemeinsamen Einrichtungen nach § 44b Absatz 1 SGB II, da die zugelassenen kommunalen Träger nach § 6b Absatz 1

SGB II von der durch die BA zentral organisierten Einführung neuer Arbeitsabläufe nicht betroffen sind.

Soweit die BA neue zentral verwaltete Verfahren der Informationstechnik einführt, die von den gemeinsamen Einrichtungen nach § 50 Absatz 3 SGB II zu nutzen sind, wie zum Beispiel ALLEGRO, sind die Personalräte der gemeinsamen Einrichtungen nicht förmlich zu beteiligen, da es sich insoweit nicht um eine Maßnahme des Dienststellenleiters nach § 69 BPersVG handelt. Soweit vor Ort in den gemeinsamen Einrichtungen begleitende Maßnahmen zur Einführung der IT-Verfahren ergriffen werden, wie zum Beispiel die Anordnung von Überstunden, wird der örtliche Personalrat beteiligt. Die konkreten Mitbestimmungsrechte richten sich nach der jeweiligen konkreten Maßnahme. Sie ergeben sich insbesondere aus den §§ 75, 76 und 78 BPersVG.

20. Welchen Stand hat aktuell das Projekt „Personalbemessung für die Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen nach dem SGB II“?
- Welche Ergebnisse liegen derzeit bereits vor?
 - Wann werden welche weiteren Ergebnisse erwartet?
 - Welche Auswirkungen hat die Einführung von ALLEGRO und des Vier-Augen-Prinzips auf die Ergebnisse des Projektes?

Sind die zusätzlichen Arbeitsbelastungen aufseiten der Beschäftigten durch das Projekt abgebildet?

Der Abschlussbericht zum Projekt „Personalbemessung in der Leistungsgewährung in den gemeinsamen Einrichtungen“ wurde der Arbeitsgruppe Personal des Bund-Länder-Ausschusses am 28. Januar 2015 präsentiert. Im Anschluss wurde der Bericht auf der Internetseite des BMAS und auf www.sgb2.info veröffentlicht. Zudem haben die gemeinsamen Einrichtungen ihre spezifischen Daten zur Auswertung erhalten.

Die Ergebnisse basieren auf einer Jahresarbeitszeitschätzung der Beschäftigten aus der Leistungsgewährung der gemeinsamen Einrichtungen aus dem Jahr 2013. Die Fortschreibungsfähigkeit der erhobenen Daten ist gewährleistet.

Im Ergebnis des Projektes werden im Abschlussbericht folgende Empfehlungen gegeben:

- Die gemeinsamen Einrichtungen sollten künftig bundesweit 14 Clustern zugeordnet werden;
- der aktuelle Betreuungsschlüssel sollte als personalwirtschaftliche Steuerungsgröße aufgegeben werden. Als Planungsgröße soll künftig die „Nettoarbeitszeit pro Bedarfsgemeinschaft“ dienen;
- die künftige Personalbedarfsplanung soll auf Basis der Untersuchungsergebnisse durch die gemeinsamen Einrichtungen erfolgen.

Die Arbeitsgruppe Personal des Bund-Länder-Ausschusses ist aktuell mit der Erarbeitung einer Beschlussempfehlung zur Personalbemessung befasst, die dem Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II für seine Sitzung am 24. Juni 2015 vorgelegt werden soll.

