



Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft

ver.di

**zum Gesetzentwurf der Fraktionen der
CDU/CSU, SPD und FDP:**

**Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende
(BT-Drucksache 17/1555)**

Stand 31. Mai 2010

Der Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitssuchende muss in den Punkten Mitbestimmung, Doppelwahlrecht, Personalausstattung, Personalübergang, Qualifizierung und Rolle der Beiräte nachgebessert werden.

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung und der Erhalt der Job-Center im Wege einer Verfassungsänderung ist ein gemeinsames Ziel und findet die Unterstützung der ver.di. Die geplante Umsetzung der Organisationsreform ist jedoch unzureichend.

1. Personalräte in allen gemeinsamen Einrichtungen, trotzdem mitbestimmungsfreie Räume

Die Jobcenter haben kein eigenes Personal. Die gemeinsamen Einrichtungen sind nach dem missverständlichen Wortlaut des Entwurfes auch bei den bestehenden Optionskommunen zu bilden (§ 44b Abs. 1 Satz 1 SGB II). Jede gemeinsame Einrichtung hat eine Trägerversammlung, in BA und Kommune je zur Hälfte in der Regel mit je drei Sitzen vertreten sind. Sie wählt eine/n Vorsitzende/n. Die Trägerversammlung soll über organisatorische, personalwirtschaftliche, personalrechtliche und personalvertretungsrechtliche Angelegenheiten der gemeinsamen Einrichtungen entscheiden (§ 44c Abs. 2 SGB II). In Streitfragen soll sie die Aufgaben einer übergeordneten Dienststelle und obersten Dienstbehörde nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) wahrnehmen (§ 44c Abs. 3 SGB II). Damit ist jedoch die Mitbestimmung im Gegensatz zu mehrstufigen Verwaltungen verkürzt.

In jeder gemeinsamen Einrichtung wird es einen eigenen Personalrat geben. Das BPersVG soll Anwendung finden. Der Personalvertretung sollen alle Rechte zustehen, soweit der Trägerversammlung oder dem/der Geschäftsführer/in Entscheidungsbefugnisse in personalrechtlichen, personalwirtschaftlichen, sozialen oder die Ordnung der Dienststelle betreffenden Angelegenheiten zustehen (§ 44h Abs. 3 SGB II). Aus den Erfahrungen aus den wenigen ARGEn, in denen es einen Personalrat oder auch Betriebsrat gibt, hat sich die einheitliche Interessenvertretung für die Beschäftigten der Jobcenter bewährt. Für diese ARGEn ist auch ein Übergangsmandat vorgesehen, nicht hingegen in den ARGEn, die keine eigene Interessenvertretung gewählt haben. Eine mitbestimmungsfreie Zeit schürt jedoch unnötig Unsicherheit unter den betroffenen Beschäftigten und ist nicht Europarecht vereinbar. Während das Betriebsverfassungsgesetz in Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in § 21a eine Regelung zum Übergangsmandat vorsieht, fehlt eine solche Regelung zwar im BPersVG. Nach Art. 6 Abs. 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 2001/23/EG bleibt die Arbeitnehmervertretung jedoch im Amt, wenn der Betrieb seine Selbständigkeit behält, sofern die Bedingungen für die Bildung der Arbeitnehmervertretung erfüllt sind. In einzelnen Spezialgesetzen finden sich verschiedene Regelungen zur Sicherung von Übergangsmandaten¹.

ver.di erwartet die gesetzliche Absicherung eines Übergangsmandates für die Personalräte der Kommunen und der Bundesagentur für Arbeit (BA).

Eine übergeordnete Personalratsstruktur ist ebenfalls nicht vorgesehen. Damit können für alle nicht in der BA Beschäftigten mitbestimmungsfreie Räume bei allen Regelungen und Feldern, die von der BA zentral geregelt werden, entstehen. Bei der Ausübung des Wei-

¹ § 7 BwKoopG, § 25 Abs. 1 PostPersRG, § 15 DBGrG und § 14 DG Bank-UmwG

sungsrechts durch die Träger gegenüber der gemeinsamen Einrichtung außerhalb der Rechte der Trägerversammlung vor allem bei der Schaffung einheitlicher Standards fehlt es an einer zuständigen Personalvertretung.

ver.di fordert eine Arbeitsgemeinschaft der Personalräte der gemeinsamen Einrichtungen mit entsprechenden Mitbestimmungsrechten oder Vereinbarungsrechte für die Gewerkschaften in Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen und über den Zuständigkeitsbereich von Trägerversammlung und Geschäftsführung hinausgehen nach dem Muster einiger Bundesländer, z.B. Hamburg.

Es ist auch nicht gesichert, dass der örtliche Personalrat bei Angelegenheiten im Zuständigkeitsbereich der Trägerversammlung mitbestimmen kann. Damit wären wesentliche Entscheidungen im Zusammenhang mit organisatorischen, personalwirtschaftlichen, personalrechtlichen und personalvertretungsrechtlichen Angelegenheiten der Mitbestimmung entzogen.

ver.di fordert, eine Regelung zu ergänzen, nach der die Mitbestimmung je nach Zuständigkeit dem/der Geschäftsführer/in und der Trägerversammlung gegenüber erfolgt. Es ist nicht zu akzeptieren, dass bei einer gespaltenen Leitungsfunktion oder Verteilung von Leitungskompetenzen auf zwei Einrichtungen innerhalb einer Institution die Mitbestimmung nur gegenüber dem/der Geschäftsführer/in als Dienststellenleiter/in stattfindet. Hier ist eine Klarstellung im BPersVG vorzusehen.

2. Kein Doppelwahlrecht (mehr) vorgesehen

Im Vorentwurf des Neuorganisationsgesetzes vom 23. März 2010 war noch vorgesehen, das „Beamte und Arbeitnehmer, die den gemeinsamen Einrichtungen mindestens drei Monate zugewiesen sind, das aktive Wahlrecht zu den Personalvertretungen des abgehenden Dienstherrn oder Arbeitgebers behalten“ (§ 44h Abs. 3 SGB II alte Fassung). Nach bayerischem Personalvertretungsrecht z. B. ist ausdrücklich vorgesehen, dass auch Beschäftigte wahlberechtigt sind, die einer ARGE „in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ohne volle Rechtspersönlichkeit oder die einem privaten Arbeitgeber zur Arbeitsleistung überlassen werden“. Durch das Bundesrecht wird das bestehende Doppelwahlrecht zu den ARGEn in Bayern sowie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland unterlaufen. Ansonsten erlischt das Wahlrecht nach Abordnung oder Zuweisung im selben Zeitpunkt, in dem das Wahlrecht in der neuen Dienststelle entsteht. Ein doppeltes Wahlrecht im Jobcenter und beim jeweiligen Träger ist jedoch schon allein wegen der geteilten arbeits- und dienstrechtlichen Zuständigkeit gerechtfertigt: Der Geschäftsführer übt nach dem Gesetzentwurf die dienst-, personal- und arbeitsrechtlichen Befugnisse aus, eine Ausnahme gilt aber hinsichtlich der Befugnisse zur Begründung und Beendigung der mit den Beamt/innen und Arbeitnehmer/innen bestehenden Rechtsverhältnisse.

ver.di fordert ein allgemeines Doppelwahlrecht nach dem BPersVG und den Landes-Personalvertretungsgesetzen.

3. Ausreichende personelle Ausstattung nicht sichergestellt

Die Trägerversammlung soll unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu „gemeinsamen Betreuungsschlüsseln“ beraten. Bei der Personalbedarfsermittlung sollen „im Regelfall“ die im Gesetzentwurf geregelten Betreuungsschlüssel berücksichtigt werden, daher bei der Gewährung von Eingliederungsleistungen 1 zu 75 für unter 25-Jährige und 1 zu 150 für über 25-Jährige (§ 44c Abs. 4 SGB II). Die Betreuungsschlüssel sind damit nicht verbindlich und stehen zur finanziellen Disposition. Der Betreuungsschlüssel ist nicht angemessen, solange darauf nicht nur die Fallmanger/innen, sondern auch Assistenzkräfte und Mitarbeiter/innen im Kundenportal angerechnet und Anspruchsberechtigte nach § 10 Abs. 1 SGB II (z.B. Erziehende und Pflegende) bei den Leistungsberechtigten („Kunden“) nicht angerechnet werden. Insbesondere dürfen Overhead, interne Dienstleistungen und interne Verwaltungsaufgaben keine Berücksichtigung finden. Für den Leistungsbereich ist im Gesetzentwurf kein Betreuungsschlüssel vorgesehen.

Das Fehlen bundeseinheitlicher Grundsätze für die Personalbedarfsbemessung und das Gerangel um die Finanzierung der Leistungen nach dem SGB II lässt erahnen, dass sich die mehr oder weniger schlechte Betreuungssituation in den Jobcentern auch künftig nicht verbessern wird. Das Gezerre um die Entfristung von 3.200 Beschäftigten in den Jobcentern nährt diese Zweifel: Ursprünglich waren insgesamt 10.000 BA-Stellen rollierend immer wieder befristet besetzt worden, 6.800 davon wurden noch unter der alten Regierung entfristet. Am 5. Mai hat die Bundesarbeitsministerin im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die Entfristung beantragt, der Antrag wurde jedoch von der FDP von der Tagesordnung genommen. Die SPD stellte daraufhin ihre Zustimmung zu dem gesamten Gesetzgebungsvorhaben infrage. Gleichwohl wurde die Entfristung am 19. Mai durch die Regierungsfraktion erneut von der Tagesordnung genommen. Ob die Entsperrung der bereits im Haushalt eingestellten Stellen 2010 kommt oder nicht, ist nach wie vor ungeklärt.

ver.di fordert die unverzüglich Entfristung der 3.200 Stellen, die verbindliche Festlegung bundeseinheitlicher Grundsätze für die Personalbedarfsbemessung sowie die Sicherung ausreichender Haushaltsmittel für das danach erforderliche Personal.

Die gemeinsame Einrichtung kann einzelne Aufgaben auch durch die Träger wahrnehmen lassen. Die BA soll den gemeinsamen Einrichtungen „Angebote an Dienstleistungen“ zur Verfügung stellen. Diese Formulierung birgt die Gefahr, dass die BA sich im Wettbewerb mit privaten Anbietern wiederfindet, zumal in den bis zu 328 mit überwiegend weniger als 300 und zum Teil nicht einmal 100 Beschäftigten der Privatisierungsdruck hoch ist.

ver.di spricht sich gegen jede Privatisierung von Arbeitsmarkt-Dienstleistungen aus.

4. Personal wird zugewiesen

Im personellen Bereich gibt es viel offene Fragen und Unwägbarkeiten. Beamte/innen und Arbeitnehmer/innen der BA und der Kommunen sowie der BeamtInnen aus den Bereichen Post und Telekom, die bis zum 31. Dezember 2010 im Bereich Grundsicherung für Arbeitsuchende beschäftigt sind, sollen den gemeinsamen Einrichtungen für die Dauer von fünf Jahren per Gesetz zugewiesen werden (§ 44g Abs. 1 SGB II). Nicht einmal für eine Übergangszeit ist ein Rückkehrrecht für die Beschäftigten der ARGEn zu ihren Trägern vorgesehen. Eine Ausstiegsklausel sieht ein Rückkehrrecht nur „aus wichtigem Grund“ vor (§ 44g Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 SGB II). Nach Ablauf von fünf Jahren kann der zuweisende Träger die Zuweisung nur mit

Zustimmung des Geschäftsführers vornehmen (§ 44g Abs. 2 SGB II). Berufliche Entwicklungschancen werden damit abgeschnitten.

Für die zusätzlich optierenden Kommunen sollen die bisher im SGB II-System tätigen BA-Beschäftigten und -Auszubildenden per Gesetz auf die Kommunen (und damit in den Anwendungsbereich eines anderen Dienst- bzw. Tarifrechts) übertreten, soweit sie am Tag der Zulassung seit mindestens 24 Monaten mit entsprechenden Aufgaben beschäftigt sind (§ 6c Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB II). Die Kommunen haben aber die Möglichkeit, bis zu 10 Prozent des übergegangenen Personals an die BA zurück zu geben. Die Auswahl über das zurückversetzte Personal soll die Kommune treffen (§ 6c Abs. 1 Satz 3 SGB II). Beamte/innen und Arbeitnehmer/innen soll (im ersten Entwurf stand noch „ist“) ein gleich zu bewertendes Amt bzw. eine gleichwertige Tätigkeit übertragen werden (§ 6c Abs. 4 und 5 SGB II). Vorgesehen ist andernfalls eine ruhegehaltfähige Ausgleichszulage. Für den Fall, dass die Option später zurückgegeben wird, erfolgt die Rückversetzung des Personals wiederum durch Gesetz (§ 6c Abs. 2 SGB II).

Vor allem den BA-Beschäftigten, die von der Optionskommune mangels 24 Monaten Tätigkeit im SGB II nicht übernommen werden müssen oder aus der Optionskommune als Beamte/innen in die BA zurückversetzt bzw. als Arbeitnehmer/innen in der BA wiederingestellt werden, drohen im Hinblick auf ihre berufliche Zukunft große Unsicherheiten und Nachteile.

ver.di fordert ein uneingeschränktes Rückkehrrecht aller Beschäftigten in der SGB II-Verwaltung in ihre Herkunftsdienststellen, mindestens aber die Streichung der genannten Zuweisungsregelungen. Die gesetzliche Zwangszuweisung ist nach unserem Verständnis eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit.

5. Kooperationsausschüsse auf Länderebene und ein Bund-Länder-Ausschuss beim BMAS

Die jeweils zuständige Landesbehörde und das BMAS sollen Kooperationsausschüsse bilden, die die Umsetzung der Grundsicherung auf Landesebene koordinieren (§ 18b SGB II). Hier sollen jährlich „die Ziele sowie die Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene“ abgestimmt werden. Bei Meinungsverschiedenheiten entscheiden sie über die Weisungszuständigkeit der Träger in den gemeinsamen Einrichtungen.

Beim BMAS soll ein Bund-Länder-Ausschuss eingerichtet werden, der in „zentralen Fragen der Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende beobachtet und berät“ (§ 18c SGB II). Kommunale Spitzenverbände und BA können hinzugezogen werden.

Die Funktion der Kooperationsausschüsse und des Bund-Länder-Ausschusses, ihre Rolle im Zielvereinbarungsprozess sowie ihre Möglichkeiten der Einflussnahme auf Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Zusammenspiel mit den örtlichen Trägern sind unklar. Es bleibt offen, ob die Ausschüsse eine zentrale Rolle bei der Gestaltung einer überregionalen und bundesweiten Arbeitsmarktpolitik haben werden oder ob sich ihre Bedeutung in der Entscheidung über die Fragen erschöpft, in denen vor Ort partout keine gemeinsame Lösung gefunden wird.

ver.di rügt, dass die Arbeitnehmer/innen und ihre Interessenvertretungen in den genannten Gremien nicht berücksichtigt werden und fordert eine Einbeziehung.

6. Verpflichtung zur Einrichtung von Beiräten in gemeinsamen Einrichtungen und Optionskommunen, aber nur mit beratender Funktion

Positiv ist die verbindliche flächendeckende Einrichtung von örtlichen Beiräten auch in den Optionskommunen (§ 18d SGB II). Diese sollen aber auch künftig nur eine beratende Funktion haben. Beiräte sollen auch künftig nur eine beratende Funktion haben. „Beteiligt“ werden sollen insbesondere Wohlfahrtsverbände, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kommunen und berufsständische Organisationen. Wie in einigen Beiräten bereits praktiziert, sollten im Zuge der Neuorganisation die Rechte der Beiräte in echte Mitbestimmungsrechte ausgebaut werden. Um das Ausufern prekärer Arbeitsmärkte vor Ort gerade bei einer Dezentralisierung zu verhindern, muss der gewerkschaftliche Einfluss auf die regionale Arbeitsmarktpolitik durch verbindliche Beiräte unter Einbeziehung der Sozialpartner auf allen Ebenen gestärkt werden. Die rein beratende Funktion reicht nicht aus. Insbesondere öffentlich geförderte Beschäftigung muss in den Punkten Planung, Umfang und Einsatzfelder durch konkrete Rechte der Sozialpartner reguliert werden können. Von der Einbeziehung der örtlichen Beiräte in diesem Sinne profitieren alle Akteure der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

ver.di erwartet eine Aufwertung der Beiräte. Dies beinhaltet die Beteiligung beim operativen Geschäft der Behörde durch eine Vorlagepflicht bei den beschäftigungsschaffenden Maßnahmen (vor allem „Ein-Euro-Jobs“), verbunden mit einem Veto-Recht des Beirats. Darüber hinaus müssen die Sozialpartner bei der Entwicklung von regionalen und der Umsetzung von zentralen Arbeitsmarktprogrammen und bei der Planung von Eingliederungsmaßnahmen mitentscheiden können, um Missbrauch und Fehlsteuerungen entgegenwirken zu können.

7. Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Die Trägerversammlung soll aus dem Kreis der zugeordneten Beschäftigten eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt bestellen, die dem/der Geschäftsführer/in zugeordnet werden soll (§ 18e SGB II). Im Rechtskreis SGB II ist der Anteil von Frauen kontinuierlich angestiegen. Sie stellen knapp die Mehrheit aller Leistungsbeziehenden, jedoch weniger als die Hälfte der der Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II. Die Lebenssituation männlicher und weiblicher Hilfebeziehender unterscheidet sich darin, dass Frauen deutlich häufiger mit Kindern in einer Bedarfsgemeinschaft mit schwieriger materieller Lebenssituation leben.

Der Bedarfsgemeinschaftskontext wie auch der Umstand, dass Frauen mangels Kinderbetreuungsmöglichkeiten in geringerem Umfang dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wirkt sich dabei sowohl auf ihre Integration auf dem Arbeitsmarkt als auch auf die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus. Die Frauenförderquote, die sich laut Gesetz auf die Beteiligung von Frauen an Maßnahmen und Instrumenten bezieht, wird durchgängig unterschritten.

Die flächendeckende Einsetzung von Beauftragten für Chancengleichheit auch im SGB II ist zumindest ein positives Signal, dass die besonderen Probleme von Frauen in der Grundsiche-

rung ernst genommen werden. Hierfür müssen jedoch zusätzliche personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

8. Aufsicht über gemeinsame Einrichtungen und Optionskommunen und Steuerung über Kennzahlenvergleich und Zielvereinbarungen

Die Rechts- und Fachaufsicht über alle Aufgaben der BA in gemeinsamen Einrichtungen hat das BMAS (§ 47 Abs. 1 SGB II). Die Aufsicht über die kommunalen Teilaufgaben üben die Länder aus (§ 47 Abs. 2 SGB II). Über die Aufgaben der Trägerversammlung übt das BMAS die Rechtsaufsicht über die gemeinsamen Einrichtungen im Einvernehmen mit den Landesbehörden aus (§ 47 Abs. 3 SGB II). Bei fehlendem Einvernehmen muss der Kooperationsausschuss angerufen werden, von dessen Votum das BMAS nur aus wichtigem Grund abweichen kann. Der Bund kann seine Rechtsbefugnisse auf eine andere Bundesoberbehörde übertragen, nicht aber auf die BA (§ 47 Abs. 4 SGB II).

Über die optierenden Kommunen haben die Länder die unmittelbare Aufsicht (§ 48 Abs. 1 SGB II). Zugleich übt die Bundesregierung die Rechtsaufsicht über die obersten Landesbehörden aus. Zu diesem Zweck kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Sie kann die Ausübung der Rechtsaufsicht auf das BMAS übertragen (§ 48 Abs. 2 SGB II).

Zwischen allen ausführenden und aufsichtführenden Stellen ist der Abschluss von Zielvereinbarungen vorgesehen (§ 48b SGB II). Bund und Länder sollen sich auf einheitliche Grundlagen für Zielvereinbarungen und Kennzahlenvergleich verständigen. Über den Abschluss der Zielvereinbarung von Bund und Ländern berät der Kooperationsausschuss der Länder. Zugleich soll das BMAS Zielvereinbarungen mit der BA und die BA und die Kommunen mit den Geschäftsführer/innen der gemeinsamen Einrichtungen abschließen sowie bezüglich der Option des BMAS mit den Ländern und diese mit den optierenden Kommunen Zielvereinbarungen abschließen. Im laufenden Geschäft sollen Weisungen der Träger die Ausnahme sein.

Es besteht die Befürchtung, dass mit diesem Verfahren kaum Einfluss auf die Qualität der Leistungserbringung in den Jobcentern genommen werden kann, die Belastung der Beschäftigten durch die Erhebung von Zahlen zulasten der von ihnen zu betreuenden Leistungsberechtigten aber bestehen bleibt. Die im Gesetzentwurf formulierten Ziele der Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristige Leistungsbezug (§ 48b Abs. 3 SGB II) entsprechen der Logik der Vermittlung in Arbeit um jeden Preis und der Verdrängung aus dem Leistungsbezug.

Der Gesetzentwurf lässt jegliche Regelungen vermissen, die eine bessere Unterstützung von Arbeitsuchenden und ihren Familien sowie der erwerbstätigen Niedriglöhner/innen, Leistungsgerechtigkeit und Chancengleichheit aller Einkommensschwachen und deren Recht auf Teilhabe am Erwerbsleben sicherstellen. Schnelle und effektive Unterstützung für Erwerbslose darf nicht an komplizierten Abstimmungsprozessen zwischen Arbeits- und Sozialverwaltung, Jobcentern und den Ausschüssen auf Landes- und Bundesebene scheitern. Engagierte aktive Arbeitsmarktpolitik, die von zentraler Bedeutung für die Chancen der Schwächsten in der Gesellschaft ist, darf nicht im Wirrwarr von Abstimmungen und Zuständigkeiten untergehen.

Die Verlässlichkeit der Erbringung guter Arbeitsmarktdienstleistungen muss das maßgebliche Ziel der Reform sein. Dabei spielt die stark vernachlässigte Qualifizierung der in der SGB II-

Verwaltung beschäftigten Fallmanager/innen eine große Rolle, die aufgrund der vielfältigen Anforderungen eine anspruchsvolle und in höchstem Maße verantwortungsvolle Tätigkeit haben.