

Fachtagung „Neuorganisation Durchführung SGB II“

*Forum I: Fragen der Qualitätssicherung – Personal
Personalstruktur Nachfolgeeinrichtungen ARGEn*

Impulsreferat

Dr. Thomas Fröhlich, BMAS

Leiter Referat Za 4
(Öffentliches Dienstrecht, Personal Geschäftsbereich)

*Berlin, den 9. Dezember 2008
im Bundesministerium für Arbeit und Soziales*

Ausgangslage; Vorgaben

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 2007

- Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern/Kommunen können nur in den vom GG vorgesehenen Fällen zusammengeführt werden.
- Nach dem aus dem Demokratieprinzip abgeleiteten Grundsatz der Verantwortungsklarheit muss der Bürger zuordnen können, welcher der beiden Leistungsträger verantwortlich ist (keine Vermischung von Verantwortlichkeiten).

ASMK-Beschluss vom 14. Juli 2008

- Beibehaltung der Zweiteilung der Aufgabenträgerschaft mit einer am bisherigen Modell der ARGE orientierten Lösung der **Mischverwaltung**; d. h. Umsetzung SGB II durch die BA und den kommunalen Träger **in einer Einrichtung**.
- **Ermöglichung eines „einheitlichen Personalkörpers“** in den Nachfolgeorganisationen der ARGE.
- Verfassungsrechtliche Absicherung der gemeinsamen Aufgabewahrnehmung von BA und Kommunen.

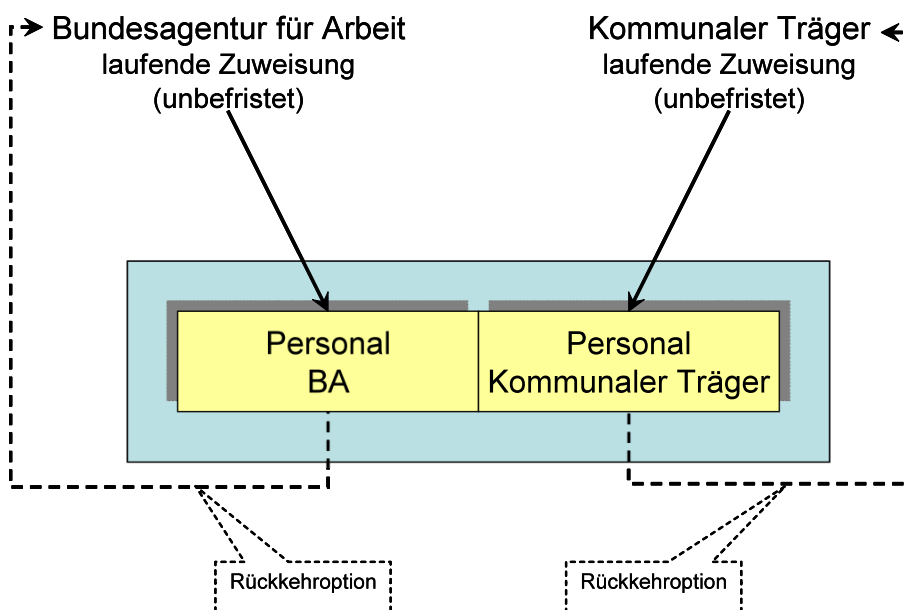
**Lösungsansatz:
Eckpunktepapier des BMAS vom 23. September 2008
zur Neuorganisation der Durchführung des SGB II**

- Ausgangs-
position**
- Die beiden Ziele des ASMK - Beschlusses „Orientierung am Modell der bisherigen ARGE („Mischverwaltung in einer Einrichtung unter doppelter Aufgabenträgerschaft)“ und „Ermöglichung eines einheitlichen Personalkörpers“ widersprechen sich.
 - Ein einheitlicher Personalkörper setzt voraus, dass es für das Personal nur noch einen Dienstherrn/ Arbeitgeber gibt. Dafür müssten die Nachfolgeeinrichtungen der ARGEen entweder in Bundes- oder Landesverwaltung geführt und damit entweder dem Bund oder den Ländern zugeordnet werden. Nur so könnte einheitliches Dienst-, Personal- und Tarifrecht als Bundes- oder Landesrecht für die Beschäftigten Anwendung finden.
 - Bei einer an der bisherigen ARGE orientierten Lösung kann bei Personal mit zwei unterschiedlichen Dienstherrn/ Arbeitgebern nur eine Annäherung an einen „**faktisch einheitlichen**“ **Personalkörper** in Betracht kommen.
- Modell ZAG
(Nachfolge-
einrichtung
ARGE)**
- **Zentrum für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) als Mischbehörde sui generis.** Als nachgeordnete Dienststelle der BA und des jeweiligen kommunalen Trägers ist das ZAG gemeinsame Bundes- und Kommunalbehörde.

- **Aufgabenwahrnehmung durch eigenes Personal der Leistungsträger** BA und kommunaler Träger. Die Leistungsträger weisen ihr Personal dem ZAG unbefristet zur Dienstleistung zu, wobei die bestehenden Dienst- und Arbeitsverhältnisse unberührt bleiben. Es findet kein Dienstherrn- oder Arbeitgeberwechsel statt. Die Beschäftigten der ZAG bleiben BA- oder Kommunalbedienstete. Der Geschäftsführer des ZAG untersteht für das zugewiesene Personal jeweils der Aufsicht des Bundes oder der des jeweiligen kommunalen Trägers.
- Für die zugewiesenen Beschäftigten besteht eine **Rückkehroption** in andere Dienststellen ihres Dienstherrn/ Arbeitgebers.
- **Annäherung an einen „faktisch einheitlichen“ Personalkörper** durch folgende Regelungen:
 - Die **dienst- und arbeitsrechtlichen** Befugnisse des Dienstherrn/Arbeitgebers aus dem „**Betriebsverhältnis**“ der zugewiesenen Beschäftigten werden auf den Geschäftsführer des ZAG als Leiter einer nachgeordneten Dienststelle delegiert; die Befugnisse aus dem „**Grundverhältnis**“ (z. B. Beförderungen, Höhergruppierungen) bleiben bei dem zuweisenden Dienstherrn/ Arbeitgeber.
 - Bei den „statusbegründenden“ oder „statusberührenden“ Entscheidungen des Dienstherrn/ Arbeitgebers hat der Geschäftsführer des ZAG ein **Vorschlagsrecht**.
 - Soweit dem Geschäftsführer eigene dienst- und personalrechtliche Befugnisse übertragen sind, wird im ZAG eine **Personalvertretung** nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz eingerichtet. Die Beschäftigten des ZAG sind insoweit aktiv und passiv wahlberechtigt; daneben auch aktiv wahlberechtigt zu den Personalvertretungen ihres Dienstherrn/ Arbeitgebers.

- Durch **Dienstvereinbarungen** können im ZAG einheitliche Regelungen z.B. für die Personalentwicklung, Beurteilungen etc. getroffen werden.
- Soweit die Leistungsträger für die ZAG einen **bundeseinheitlichen Tarifvertrag** schließen, gilt dieser für die zugewiesenen Arbeitnehmer für die Dauer der Zuweisung. Die Tarifvertragsparteien werden aufgefordert, sich zumindest auf **einheitliche tarifliche Bewertungen** der Tätigkeiten in den ZAG zu einigen.

Modell ZAG:



**Bewertung;
Vor- und
Nachteile**

- Vorbedingung:
 - Die Regelungen durch Bundesgesetz bedürfen einer **verfassungsrechtlichen Ermächtigung**, soweit die kommunalen Träger durch sie verpflichtet werden.

- Vorteile:
 - Die unbefristete Zuweisung des Personals gewährleistet den ZAG einen **stabilen Personalkörper**. Gleichzeitig haben die zugewiesenen Beschäftigten die Möglichkeit einer unproblematische Rückkehr in andere Bereiche ihres Dienstherrn/ Arbeitgebers zur dortigen beruflichen Weiterentwicklung Das ist vor allem für kleinere ZAG von Bedeutung.

 - Die Leistungsträger verlieren kein Personal. Ein **flexibler über die jeweilige ZAG hinaus reichender Personaleinsatz** bleibt möglich. Das ist für die Personalentwicklung des Personals insgesamt von Wert.

- Nachteile:
 - Dienstrecht und Tarifrecht bleiben für die zugewiesenen BA- und Kommunalbediensteten **unterschiedlich**. Für die Beamten gilt in der Besoldung, Versorgung und im Laufbahnrecht unterschiedliches Bundes- und Landesrecht. Für die Tarifbeschäftigten gelten zunächst die unterschiedlichen Tarifverträge der Leistungsträger weiter.

 - Der Geschäftsführer hat weiterhin nicht die alleinige Personalverantwortung und Personalsteuerung für das dem ZAG zugewiesene Personal.

**Lösungsansatz:
Beschluss der ASMK vom
13./ 14. November 2008**

**Ausgangs-
position**

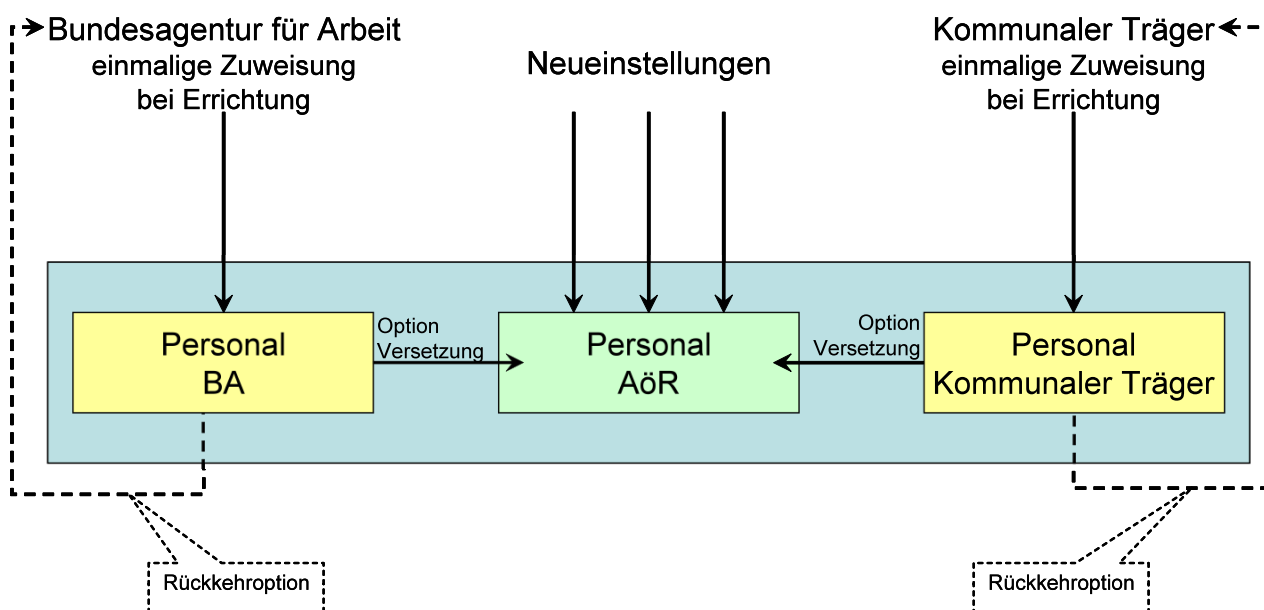
- Der Nachfolgeeinrichtung ARGE ist als verfassungsrechtlich abgesicherte Form der Mischverwaltung eine weitgehende Selbständigkeit zu ermöglichen. Dies soll durch Errichtung **als juristische Person des öffentlichen Rechts mit Dienstherrnfähigkeit** nach Bundesrecht unterstützt werden.
- Mittelfristig soll die Nachfolgeeinrichtung ARGE einen **einheitlichen Personalkörper** erhalten.
- Im Rahmen von Übergangsfristen ist sicherzustellen, dass kein Beschäftigter unfreiwillig den Dienstherrn/Arbeitgeber wechseln muss.

**Modell AöR
(Nachfolge-
einrichtung
ARGE)**

- Nachfolgeeinrichtung ARGE in der **Rechtsform der bundesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) mit eigener Rechts- und Dienstherrnfähigkeit.**
- Die bei Inkrafttreten der Neuregelung in den ARGEn beschäftigten **BA- und Kommunalbediensteten** werden den AöRs unbefristet zugewiesen, verbleiben aber mit ihrem Dienst- und Arbeitsverhältnis bei ihrem bisherigen Dienstherrn/ Arbeitgeber. Sie erhalten ein Rückkehrrecht und die Option, sich zur AöR versetzen zu lassen. Bei einem Personalübergang zur AöR stellt sich die Frage, ob und inwieweit Regelungen zum Besitzstandsschutz nötig sind.

- Nach Inkrafttreten der Neuregelung können BA und kommunaler Träger keine weiteren Personalzuweisungen (Ersatzzuweisungen) mehr vornehmen. Die AöR besetzt Vakanzen mit eigenem Personal. Sie baut so sukzessive einen **eigenen Personalkörper** auf. Für das eigene Personal steht der AöR die uneingeschränkte **Personalhoheit** zu. Insoweit trifft die AöR alle Personalentscheidungen in eigener Regie und Verantwortung.
- Für das eigene Personal der AöR ist nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz eine **Personalvertretung** zu errichten. Falls man auch hier (wie bei Lösungsansatz 1) die Möglichkeit der Delegation von Personalbefugnissen für das zugewiesene Personal vorsehen sollte, wären insoweit zusätzliche Kompetenzen der Personalvertretung zu begründen.
- Für das eigene Personal der AöR findet das **Dienst- und Personalrecht des Bundes und einheitliches Tarifrecht** Anwendung. Für den Geschäftsführer und das eigene Personal der AöR liegt die Rechts- und Dienstaufsicht beim Bund.

Modell AöR:



**Bewertung;
Vor- und
Nachteile**

- Vorbedingung:
 - Für das vorübergehend der AöR zugewiesene kommunale Personal bedarf es für die Regelungszuständigkeit des Bundes einer verfassungsrechtlichen Ermächtigungsgrundlage.

- Vorteile:
 - Nach einer Übergangszeit in allen AöRs einheitlicher Personalkörper, einheitliches Dienst-, Personal- und Tarifrecht und uneingeschränkte Personalhoheit.

 - Die AöR trägt nach einer Übergangszeit die alleinige Personalverantwortung.

- Nachteile:
 - Für einen Übergangszeitraum verfügt die AöR über einen dreigliedrigen Personalkörper (zugewiesenes BA-Personal, zugewiesenes kommunales Personal und eigenes Personal), so dass in der AöR vorübergehend unterschiedliches Dienst-, Personal- und Tarifvertragsrecht nebeneinander Anwendung findet.

 - Im Übergangszeitraum Gefahr von erheblichen Personalüberhängen bei den Leistungsträgern BA und kommunale Träger.

 - Geringe Personalentwicklungsmöglichkeiten innerhalb der häufig kleinen ARGE-Nachfolgeeinrichtungen.

 - Bei ca. 370 AöRs zusätzlicher Personal- und Verwaltungsaufwand sowie Koordinierungsbedarf.

 - Aus der Rechtsform der juristischen Person des öffentlichen Rechts können sich für die Durchgriffsrechte der Leistungsträger in fachlicher und haushaltsrechtlicher Hinsicht (eigener Haushalt der AöR) verfassungsrechtlich unzulässige Einschränkungen ergeben (organisatorische und rechtliche Verselbständigung der ausführenden Verwaltungseinrichtung gegenüber den Leistungsträgern).