

Bundesnetzwerk Arge SGB II

Bundesarbeitsgemeinschaft der
Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II

c/o MainArbeit GmbH
Domstraße 72
63067 Offenbach am Main

10. Oktober 2008

Anmerkungen des Bundesnetzwerks Arge zum Eckpunktepapier des BMAS zur Neuorganisation der Durchführung des SGB II vom 23. September 2008

Vorbemerkung

Das Bundesnetzwerk Arge (BNW) ist die Arbeitsgemeinschaft der Sprecher der Landesarbeitsgemeinschaft der Geschäftsführer/innen von Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II (Argen). Es versteht sich als Plattform zum Erfahrungsaustausch, zur Formulierung gemeinsamer Positionen zur Weiterentwicklung der Umsetzungspraxis des SGB II und zur Artikulation der Erfahrungen und Sichtweisen der Praktiker in diesem Rechtskreis. Das Bundesnetzwerk möchte dazu beitragen, bei den Bemühungen um eine optimale Umsetzung des SGB II praxisingerechte Lösungen zu finden und das in der Kooperation von Kommunen und Arbeitsagenturen liegende Erfolgspotential auszuschöpfen.

Sprecher des Bundesnetzwerks ist zur Zeit Matthias Schulze-Böing (Offenbach am Main), gleichberechtigte zweite Sprecherin Sylvia Tempel (Halle).

Der Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz – ein Durchbruch für die Erhaltung der Argen

Das BNW hat die Diskussion um die Neuorganisation der Durchführung des SGB II nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007 intensiv verfolgt. Es hält eine möglichst vereinheitlichte und integrierte Form der Durchführung des SGB II auch bei der vom Gesetz vorgegebenen *getrennten* Trägerschaft von Kommunen und Arbeitsagenturen für verschiedene Leistungen des Gesetzes für notwendig und sinnvoll. Der entscheidende Fortschritt des SGB II gegenüber den davor bestehenden Formen der Unterstützung von hilfebedürftigen Menschen ist die *Zusammenlegung* von vormals getrennten Leistungen der Sozial- und Arbeitslosenhilfe mit dem Anspruch, eine ganzheitliche Unterstützung *aus einer Hand* zu gewährleisten. Dafür können gemeinsame Einrichtungen von Arbeitsagenturen und Kommunen, wie sie die Argen darstellen, ein guter Weg sein, wenn diese gut aufgestellt, mit den notwendigen Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ausgestattet und in geeigneter Form sowohl mit den Handlungsmöglichkeiten von Kommunen und lokalen Netzwerken als auch mit den Instrumenten der Arbeitsförderung und den Angeboten der Arbeitsagenturen verknüpft werden.

Als struktureller Vorteil der Argen kann sicher auch gelten, dass zumindest im Grundsatz durch eine einheitliche EDV-Technik und eine einheitliche Statistik die überregionale Koordination der Arbeit erleichtert wird und das System transparenter ist.

Das BNW hat sich vor diesem Hintergrund kritisch zum Vorschlag einer *getrennten* Aufgabenwahrnehmung von Kommunen und Arbeitsagenturen geäußert.

Den Beschluss der Arbeits- und Sozialministerkonferenz von Bund und Ländern vom 14. Juli 2008, zur Erhaltung der Argon eine Verfassungsänderung herbeizuführen und die Argon mit einem einheitlichen Personalkörper auszustatten begrüßt das BNW dagegen ausdrücklich.

Das BNW anerkennt, dass die Schaffung einer Organisationsform, die den Interessen von Bund, Ländern und Kommunen, den Vorgaben des Grundgesetzes und den Ansprüchen an Effizienz und Wirksamkeit gerecht wird, eine überaus komplexe Aufgabe darstellt, die alle Beteiligten in hohem Maße herausfordert. Es gilt dabei, kreative Problemlösungen zu finden, eigene Positionen zu überprüfen und im Interesse der Sache tragfähige Kompromisse zu finden. Das SGB II und die damit begonnene vertiefte und strukturell verankerte Kooperation ganz unterschiedlicher Akteure stellt die historische Chance dar, ein innovatives, leistungsfähiges Dienstleistungssystem für die Bürgerinnen und Bürger zu schaffen, das

- die Einschränkungen und Nachteile früherer Systeme vermeidet und
- bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende lokalisierte Dienstleistungen im Rahmen bundesweiter Standards und überregionaler Koordination ermöglicht.

Diese Chance sollte genutzt werden. Sie darf nicht durch die Verfolgung kurzfristiger Organisations- und Machtinteressen verspielt werden.

Anmerkungen zum Eckpunktepapier des BMAS

Das BNW würdigt das vorliegende Papier des BMAS als ersten Versuch, den Beschluss der ASMK in ein konkretes Konzept für die Organisation der SGB-II-Umsetzung und die Regelung der Beziehung der einzelnen Akteure untereinander zu entwickeln. Es beschreibt die Organisation künftiger Argon in Form eines Zentrums für Arbeit und Grundsicherung (ZAG) und enthält viele sinnvolle Vorschläge, die auch aus Sicht der Praxis als Fortschritt gesehen werden können.

Dazu gehören unter anderem

- die gesetzliche Verankerung der Trägerversammlung als Organ der Umsetzungsorganisation „Zentrum für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG),
- die Verankerung von örtlichen Beiräten
- die Schaffung eines eigenen SGB-II-Organisationsstrangs.

Andere Regelungsvorschläge des Papiers erscheinen dem BNW jedoch in der vorliegenden Form noch *nicht* geeignet, den oben genannten zentralen Imperativ des Gesetzes und der diesem zugrunde liegenden Reformkonzeption der *Zusammenführung* in der Praxis des Leistungssystems zu verwirklichen.

So hält das Papier weiterhin am Konzept weitgehend getrennter Weisungsstränge der einzelnen Träger an die Geschäftsführung der Argon (bzw. ZAG) fest. Nach Vorstellung des BMAS sollen beide Träger ein uneingeschränktes Weisungsrecht in Bezug auf die Umsetzung ihrer jeweiligen Leistungen haben. Eine Instanz der Koordination und Mediation der Weisungsstränge ist nicht vorgesehen. Vielmehr soll die BA über ihre örtlichen Vertreter ebenso wie die Kommunen jederzeit in die Geschäftsführung und die von dieser zu verantwortenden Leistungsprozesse in den ZAG eingreifen dürfen.

Die Zuständigkeiten der Trägerversammlung sind auf Organisationsfragen und eine eher formale Beschlussfassung zu einem sog. „Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramm“ beschränkt. Das heißt: In allen Fragen der Ausgestaltung der Leistungen des SGB II kann jeder Träger ohne Einschaltung der Trägerversammlung Weisungen erteilen.

Die Entscheidung, was als zentral durch einseitige Weisung an die Geschäftsführung zu steuernde Angelegenheit und was als operative Umsetzungsverantwortung der Geschäftsführung zu sehen, wird den jeweiligen Träger völlig frei gestellt.

Dies ist aus Sicht des BNW mit Blick auf den Grundsatz einer möglichst einheitlichen Leistungsgewährung nicht zielführend, denn in der Substanz bleibt es bei einer *getrennten* Aufgabenwahrnehmung.

- Die Trennung der Weisungsstränge konterkariert die mit dem Konzept der Arge gegebene *gemeinsame* Verantwortung von Kommunen und Arbeitsagenturen für die Umsetzung des SGB II vor Ort in seiner Gänze. Integrierte Hilfe aus einer Hand bedeutet dagegen, dass auf lokaler Ebene die Kommunen sich mit Fragen der Eingliederungs- und Grundsicherungsleistungen des Bundes beschäftigen und diese mitgestalten können, wie auch umgekehrt die Agenturen für Arbeit bei Grundsicherungs- und Integrationsleistungen der Kommunen mitgestaltend wirken sollten. Gemeinsame Verantwortung vor Ort und ein weit reichender Einigungszwang in allen Fragen der Umsetzung des SGB II sind jedoch die entscheidenden Elemente der Hilfe aus einer Hand.
- Es besteht die Gefahr einer zwischen den Trägern nicht abgestimmten Steuerung, die im Grenzfall zu widersprüchlichen Weisungen und entsprechenden Handlungsblockaden führen kann. Das Mandat der Geschäftsführung wird inkonsistent. Schon jetzt fühlen sich viele Geschäftsführer zwischen den unterschiedlichen Herangehensweisen von BA und Kommunen zerrieben. Das Modell strikt getrennter Weisungsstränge würde Unsicherheiten schaffen, die eine gute Führung der Argen erschweren, wenn nicht verhindern.

Notwendig wäre ein klares Mandat an die Trägerversammlung, *alle* Bereiche der Umsetzung des SGB II im Rahmen des geltenden Rechts und der verfügbaren Haushaltsmittel vor Ort zu regeln und zu verantworten. Der einseitige Steuerungseingriff der Träger sollte auf *wohl definierte Sonder-Situationen* beschränkt sein und eine Eskalationsstufe nach Ausschöpfung der örtlichen Einigungsmöglichkeiten darstellen (z. B. bei gravierenden Rechtsverstößen).

Das Papier des BMAS rückt darüber hinaus klar von dem Beschluss der ASMK, einen *einheitlichen Personalkörper* in den Argen zu schaffen ab. Dieser Beschluss wurde von der Einsicht getragen, dass eigenes Personal bei einem Leistungssystem mit so großer Bedeutung notwendig ist, um für dessen Arbeit die notwendige Stabilität und Kontinuität zu gewährleisten. Argumentiert wird im Papier und den Erläuterungen von Vertretern des BMAS u. a. mit

- der Schwierigkeit, der Öffentlichkeit die Schaffung von mehreren hundert neuen Behörden von zum Teil sehr kleinem Zuschnitt zu vermitteln,
- der fehlenden Bereitschaft von Beschäftigten der BA und der Kommunen, in diese neuen Behörden zu wechseln,
- den unlösbaren Problemen, zentrale IT-Lösungen im Rahmen der dann geltenden Mitbestimmungsrechte zu lösen.

Diese Argumente überzeugen jedoch nach Auffassung des BNW nicht.

- Es ist durchaus möglich, die Schaffung dezentraler Behördenstrukturen (etwa in Form von Anstalten des öffentlichen Rechts) der Öffentlichkeit gegenüber zu begründen; denn nur dadurch wird eine nachhaltig leistungsfähige, dezentral aufgestellte Leistungsgewährung gesichert. Es ist durchaus möglich und in vielen anderen Feldern seit langem üblich, besonders kleine Einheiten auf bestimmten Ebenen, etwa der zentralen Verwaltung zu einem Verbund auf regionaler Ebene zusammenzufassen, so dass die kritische Grenze für einen effizienten Ressourceneinsatz erreicht wird.
- Auch das Argument der fehlenden Bereitschaft zum Übergang in eine örtliche Einheit überzeugt nicht. Zum einen gibt es gerade im kommunalen Bereich eine Vielzahl von

Beispielen, wie man durch einen fairen Interessenausgleich und Regelungen zur Bestandssicherung (die auch Rückkehrrechte enthalten können) Akzeptanz für Personalübergänge schaffen kann. Auch lässt sich durchaus vorstellen, den übergehenden Beschäftigten bei den bisherigen Trägern durch entsprechende Vereinbarungen etwa bei Bewerbungen einen quasi-internen Status zu verleihen, so dass die Befürchtung einer beruflichen „Sackgasse“ zerstreut werden kann.

Nach Erkenntnissen des BNW kann zudem nicht von einer generellen Nicht-Bereitschaft des Wechsels in den eigenständigen Personalkörper einer Arge gesprochen werden. Diese Bereitschaft hängt sicher in starkem Maße von der Ausgestaltung der Bedingungen ab. In der bisherigen Situation mit mehreren Dienstherrn / Arbeitgebern sehen die Beschäftigten in der Regel keine gute Lösung. Zu beachten ist auch, dass mit der Personalgestellung über Zuweisung oder Dienstleistungsüberlassung ein eher instabiler Personalkörper mit einer zum Teil hohen Fluktuation zu den „Mutterhäusern“ geschaffen wurde, der die Leistungsfähigkeit der Argen in mancher Hinsicht beeinträchtigt hat. Dieses würde mit der vom BMAS präferierten Lösung fortgeführt, ein struktureller Effizienznachteil der Argen damit festgeschrieben.

Weiterhin ist die Schaffung eines eigenen Personalkörpers nicht zwangsläufig mit dem *sofortigen* Übergang aller Beschäftigten verbunden. Wie in vielen anderen Bereichen (man denke etwa an Organisationsänderungen beim Bund) gibt es auch dann die Möglichkeit, Abordnungen vorzunehmen oder Zuweisungen zu verlängern. Ggf. könnte sich der Aufbau eines eigenen Personalkörpers allmählich über Neueintritte vollziehen. Für eine Übergangszeit gäbe es dann eine Mischung des Personals wie bisher. Aber es wäre klar, dass sich langfristig ein eigener Personalstamm aufbaut, der einheitlichen Bedingungen im Hinblick auf Personalvertretung, Tarifierung und berufliche Perspektiven unterliegt, der sich dadurch aber auch wesentlich klarer mit der Aufgabe des SGB II identifiziert, als das in den bisherigen Argen möglich ist.

- Auch für die Frage der Mitbestimmung bei zentralen Entscheidungen sollten sich gute Lösungen finden lassen. Es sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass im jetzigen und auch in dem vom BMAS mit dem ZAG projizierten Zustand ein Bedarf an überregionaler Koordination in mitbestimmungsrelevanten Fragen besteht. Auch in den ZAG würden kommunale Personalräte wohl kaum auf ihr Recht zur Mitbestimmung verzichten. Angesichts der in diesem Bereich noch stärker differenzierten Struktur (man denke an die Zuweisung von Personal aus kreisangehörigen Kommunen) würde ein einheitlicher Personalkörper auf der Ebene der Argen eine deutliche *Straffung* darstellen. Dass die BA bisher diese Mitbestimmungsrechte auf der kommunalen Seite weitgehend ignoriert hat und zum Beispiel EDV-Fachanwendungen unilateral, ohne jede Konsultation dieser Seite eingeführt hat, sei in diesem Zusammenhang nur einmal erwähnt.

Die vom BNW befürwortete Schaffung eines eigenen „*SGB-II-Strangs*“ müsste vertieft diskutiert werden. Die bisherige Steuerung durch die BA in ihrer jetzigen Organisationsform wird offenbar auch vom BMAS als nur bedingt zukunftsfähig angesehen. Das BMAS geht davon aus, dass der eigene neue Organisationsstrang jedoch *innerhalb* der BA gebildet wird.

Aus Sicht des BNW wäre dabei zu beachten, dass die Erfahrung der letzten 3 ½ Jahre deutlich gemacht haben, dass für den Bereich des SGB II eine Übertragung der im Bereich des SGB III entwickelten Steuerungsprinzipien nicht sinnvoll ist. Vielmehr müsste auf allen Ebenen eine dem SGB II und seinen spezifischen Organisationsformen (in Partnerschaft mit den Kommunen!) entsprechende Fachlichkeit ausgebildet werden.

Um eine Bild zu gebrauchen: Eine bloße „Zellteilung“ der BA bei Beibehaltung ihrer organisations- und geschäftspolitischen „DNA“ in den beiden neuen Strängen wäre nicht geeignet, den besonderen Bedingungen eines im wesentlichen dezentralen und in der Fläche partnerschaftlich zu steuernden Systems gerecht zu werden. Das gilt für Steuerungsinhalte wie für die Steuerungsformen, für die Bereiche der Zielsteuerung, des Controlling, der Fachkonzept-

te, der Ressourcenausstattung, der Personalentwicklung, der Entscheidungsfindung und vieles mehr. Zu klären bleibt dabei sicher auch, inwieweit sich die Bedeutung dieses eigenen Stranges in der Gestaltung von IT-Plattformen, der Personalpolitik und der Schnittstelle zum Bund reflektiert.

Aus Sicht des BNW wird man mit diesem neuen Strang mit Sicherheit auch zu einer Neudefinition der *Rollen* der einzelnen Akteure im SGB II kommen müssen. Die Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung der BA / des Bundes durch die örtlichen Agenturen für Arbeit scheint dann kaum noch sinnvoll. Das führt schon jetzt vielerorts zu Redundanz, Positionserangel und einer unnötigen Verkomplizierung der Kommunikation. Es wäre sinnvoller, die Kompetenz der BA für das SGB II auf regionaler Ebene zu konzentrieren.

Fazit

Das BNW möchte mit diesen Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf des BMAS zu einer konstruktiven und vor allem auch zügigen Weiterentwicklung der Vorschläge beitragen. Diese Anmerkungen stehen auf der Grundlage der Erfahrung der Umsetzer/innen des SGB II in vielen hundert Argen in den letzten 3 ½ Jahren. Wir würden uns sehr wünschen, dass im anstehenden Diskussionsprozess die Erfahrungen der Praxis genutzt und berücksichtigt werden. Das BNW und seine Mitglieder sind jederzeit bereit, an einer guten Organisationslösung mitzuarbeiten und ihre Kenntnisse zur Verfügung zu stellen.

Beschlossen vom Bundesnetzwerk Arge am 13.10. 2008.

Für das Bundesnetzwerk Arge

gez.
Matthias Schulze-Böing