

29. Oktober 2008

Stellungnahme zum Entwurf des BMAS „Zentren für Arbeit und Grundsicherung“ (ZAG) vom 23. September 2008

Vorbemerkung

Die Bildung von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGB II – und die optionale Wahrnehmung der Aufgaben des SGB II durch 69 kommunale Träger – waren die Folge von nicht sachgerechten Abstimmungsverfahren im Vermittlungsausschuss, dem ein Gesetzesentwurf vorausging, der überstürzt und wenig fachkompetent verfasst wurde.

Mit hohem Engagement und unter einem immensen Zeitdruck haben die Beschäftigten die Umsetzung des Gesetzes sichergestellt und damit den Betroffenen finanzielle und vermittlerische Leistungen ermöglicht. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Umsetzung des Gesetzes zeitgleich, d.h. ohne Vorlaufzeit zur Vorbereitung, mit dem Inkrafttreten zu erfolgen hatte.

Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 20. Dezember 2007 hat die Klage verschiedener Landkreise ihren Abschluss gefunden.

Das Verfassungsgericht hat die Mischverwaltung für unzulässig erklärt; die Finanzfragen jedoch nicht beanstandet.

Nach einer ersten Bewertung des Urteils haben BMAS und der Vorstand der BA einen Entwurf zur künftigen rechtskonformen Umsetzung der Organisation der ARGEN (Eckpunkt Papier „Kooperatives Jobcenter“ / Fassung vom 06. März 2008) vorgelegt.

Dieser Vorschlag wurde nach Beratungen der Konferenz der Arbeits- und Sozialminister nicht weiter verfolgt – am 23. September 2008 legte der BMAS seinen Entwurf für eine Nachfolgeregelung für die ARGEN und eine Verstetigung der kommunalen Option vor.

Bewertung und Stellungnahme

Das Papier wird als eine Diskussionsgrundlage betrachtet, um die erfolgreiche und sozialpolitisch wichtige Aufgabe der Grundsicherung auf eine solide Basis zu stellen.

Nachfolgend wird das Papier aus Sicht der Fachgruppe Arbeitsverwaltung, die die ver.di Mitglieder in der Bundesagentur für Arbeit vertritt, bewertet.

Unbestritten ist es, dass es eine grundgesetzliche normierte Bundesaufgabe ist, einheitliche Lebens- und Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland sicherzustellen.

Insofern ist es folgerichtig, dass Arbeitsmarktpolitik eine der Grundaufgaben des Bundes und eine wesentliche Säule der Sozialpolitik ist.

Die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik ohne eine regionale Ausprägung ist allerdings nicht zielführend und auch nicht beabsichtigt.

Für die Diskussion zur künftigen Organisation sind folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

a) grundsätzliche politische Rahmenbedingungen

Überlegungen zur Schaffung einer eigenen Bundesagentur SGB II oder zu länderspezifischen Anstalten öffentlichen Rechts widersprechen der von allen Parteien erhobenen Forderung nach Bürokratieabbau, da hierdurch neue Strukturen geschaffen würden, die mit vielen Schnittstellen zur BA aber auch den Kommunen verbunden sind.

Die Trennung der Erwerbslosen in zwei Rechtskreise (SGB II und SGB III) wird durch den vorliegenden Entwurf festgeschrieben, die notwendige Brückenfunktion fehlt weitgehend.

Eine Kommunalisierung, die im vorliegenden Entwurf richtigerweise ausgeschlossen wird, würde zu unterschiedlichen Rechtsanwendungen führen, dies ist im Bereich „Kosten der Unterkunft“ bereits jetzt eindeutig erkennbar. Eine Arbeitsmarktpolitik nach Kasenslage wäre nicht ausgeschlossen.

Vermittlung, berufliche Beratung und Orientierung ist eine der Kernaufgaben und -kompetenzen der Bundesagentur für Arbeit. Diese wird nicht nur überregional angeboten; die BA ist über ihre Agenturen und ihre Geschäftsstellen seit Jahrzehnten tief in den regionalen Arbeitsmärkten vernetzt.

Die Diskussion über die Integration in den Arbeitsmarkt muss ebenfalls differenziert geführt werden. Wird über die Integration in den 1. Arbeitsmarkt gesprochen, gilt dies für beide Rechtskreise (SGB II und SGB III). Es gibt nur einen Arbeitsmarkt, in den Bewerber/innen einmünden können.

Wird über einen gefestigten 2. Arbeitsmarkt gesprochen, so müsste politisch erst einmal eine gesicherte rechtliche Grundlage geschaffen werden. Die Installierung eines öffentlich geförderten Arbeitsmarktes ist eine gewerkschaftliche Forderung, die auszugestalten ist. Aber auch hier gilt die arbeitsmarktliche Kompetenz der BA, mit ihrem Netzwerk zu regionalen und überregionalen Bildungsträgern.

Zur Vorbereitung der Integration bedarf es einer breiten und qualifizierten Trägerlandschaft. Häufig wird der fehlende regionale Bezug von Maßnahmeträgern beklagt. Dies sehen auch die Beschäftigten der BA gleichermaßen. Grundlage dieses Missstandes ist allerdings, dass der Gesetzgeber die Vergaberichtlinien entsprechend gefasst hat; d.h. der **Gesetzgeber** ist entsprechend gefordert, um notwendige und sachlich gerechtfertigte Änderungen herbeizuführen.

Der Fortbestand zu gelassener kommunaler Träger ist ein falscher Ansatz. Der Kompromiss im Vermittlungsausschuss hat eindeutig von einer Option gesprochen. Nach einer Erprobungsphase sollte Bilanz gezogen werden, ob dieser oder der ARGE-Ansatz der richtige ist. Eine Gesamtbewertung kann nur zu dem Schluss kommen, dass auch die optierenden Kommunen künftig in der Form der ARGE tätig werden.

b) Anforderungen an eine neue Organisationsform

1. Das Ziel einen einheitlichen Personalkörper für die ARGEN zu erreichen, wird durch den vorliegenden Entwurf verfehlt. Es ist zwar beabsichtigt, den Geschäftsführern/innen weitere Kompetenzen zu übertragen – die Beschäftigten bleiben in ihrem Stammarbeitsverhältnis jedoch Beschäftigte des Ursprungsträgers (BA bzw. kommunaler Partner). Die Friktionen und Abgrenzungsschwierigkeiten in der Zuständigkeit von Geschäftsführung, Trägerversammlung und Anstellungsträger werden nicht aufgelöst. Beispielhaft seien hier die Themen Personalentwicklung und Qualifizierung genannt.
2. Die Personalratsstruktur in dem neuen Gebilde ist völlig unklar, das Problem vieler Geschäftsführer/innen mit der Vielzahl von Personalvertretungen wird nicht aufgelöst.
3. Das BPersVG ist zwar als Grundlage vorgesehen; dies führt in der Praxis jedoch zu erheblichen Fragestellungen und Problemen, da die kommunalen Beschäftigten in ihrem Grundarbeitsverhältnis der Mitbestimmung nach dem jeweiligen LPVG unterliegen.
4. Die Trägerversammlung kann nicht die Funktion eines Dienststellenleiters nach dem BPersVG wahrnehmen.
5. Eine gemeinsame Dienstpostenbewertung, d.h. ein gemeinsamer Tarifvertrag ist nur eine ferne Option. Gerade der kommunale Arbeitgeberverband hat sich mit Kooperationen in Tariffragen bisher sehr schwer getan.

ver.di, als die Gewerkschaft, die sowohl kommunale als auch BA-Beschäftigte vertritt, hat jedoch ein hohes Interesse an einer Angleichung der Tarifverhältnisse. Aus gewerkschaftlicher Sicht sind hier nur Anpassungen im Sinne des „Günstigkeitsprinzips“ akzeptabel und gerechtfertigt.

6. Die Verstetigung der Beschäftigungsverhältnisse der Mitarbeiter/innen muss sichergestellt sein. Die unerträglich hohe Zahl der befristet Beschäftigten in den ARGEn ist in keiner Weise hinnehmbar und schadet der gesetzlichen Aufgabe. Die beabsichtigten Etatisierungen scheinen ein richtiger Schritt zu sein; jedoch ist zu beachten, dass Umschichtungen bspw. aus dem Leistungsbereich der falsche Weg ist. Die Zahl der Beschäftigten hat sich an dem tatsächlichen Arbeitsanfall, d.h. an den Fallzahlen, auszurichten. Festzustellen ist, die geforderten Schlüsselzahlen sind bei weitem nicht erreicht worden. Hier liegt bei den politisch Verantwortlichen – der Personalhaushalt wird durch das BMAS festgelegt – noch erheblicher Nachholbedarf. Die unzureichende Personalausstattung führt bereits dazu, dass in einigen ARGEn bereits Leiharbeiter tätig sind. Leiharbeitsverhältnisse in den ARGEn darf es nicht geben. Dies ist für eine Einrichtung der sozialen Sicherung skandalös. Bei der Personalausstattung ist auch die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung zu beachten. Der Skandal in der Finanzwirtschaft führt zu erheblichen Auswirkungen in der Realwirtschaft und wird die Zahl der Betroffenen in beiden Rechtsgebieten der BA erhöhen.
7. Der Übergang von Beschäftigten (BA und kommunale Partner) und die Sicherung ihrer Rechte müssen eindeutig geklärt sein. Das Prinzip der Freiwilligkeit muss gewährleistet bleiben, ggf. sind die Möglichkeiten der Abordnung, Zuweisung oder Amtshilfe **dauerhaft** festzuschreiben, da hierdurch weiterhin die Anbindung an den bisherigen Arbeitgeber / Dienstherrn gewährleistet ist.
8. Der festgeschriebene Wechsel des/der Geschäftsführers/in führt sicher nicht zu einer Verstetigung der Geschäfts- und Personalpolitik.
9. Um regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen, aber auch Sorgen vor einem Zentralismus zu zerstreuen, werden Controllingdaten nur im absolut notwendigen Steuerungsumfang erhoben. Das ausufernde Controlling der BA führt bei Partnern und Mitarbeiter/innen zu Frustration und ist nicht zielführend.

Hier besteht die reale Gefahr, dass es zu einem Überstülpen der betriebswirtschaftlich orientierten KuZ-Philosophie kommt, deren Ansatz im SGB III Bereich schon zweifelhaft, im SGB II Bereich hingegen kontraproduktiv ist.

Damit soll nicht in Frage gestellt werden, dass die Dienstleistungen im SGB II Bereich wirtschaftlich und effizient erbracht werden müssen.

10. Handlungsprogramme sollen der Qualitätssicherung von Vermittlung und Beratung dienen. Wichtiger als solche Programme ist jedoch eine umfassende Qualifizierung der Beschäftigten, um entsprechendes Beratungswissen vorzuhalten. Handlungsprogramme können den lokalen Besonderheiten nicht Rechnung tragen und sind für den SGB II-Bereich verzichtbar. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bewerbergruppen im SGB II-Bereich sehr heterogen sind, neben gut qualifizierten Bewerber/innen (z.B. Hochschulabsolventen) gibt es eine Vielzahl von Ratsuchenden mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Für sie alle sind eng strukturierte Handlungsprogramme nicht geeignet, hier muss es lokale Entscheidungen geben, die durch Sozial- und Integrationsvorbereitungsnetzwerke realisiert werden. Es ist ein Qualitätssicherungssystem zu schaffen, welches den spezifischen Anforderungen des zu beratenden Personenkreises entspricht und trotz eines definierten Qualitätsanspruchs Raum für individuelle Beratung lässt.
11. Es ist wichtig, dass für den Bereich SGB II eine auf die Bewerber/innen zugeschnittene Arbeitsvermittlung angeboten werden muss, die einen ganzheitlichen Schwerpunkt in der Betrachtung der Lebenssituation des Ratsuchenden zur Grundlage hat.

Die zurzeit angewandten Systeme gehen grundsätzlich von strukturellen Überlegungen und Anforderungen der Arbeitsvermittlung im SGB III Bereich aus. Die Mitarbeiter/innen im SGB II stellen an vielen Punkten fest, dass die zur Verfügung stehenden Arbeitsmittel, z. B. VerBIS in der vorliegenden Form, nicht den Erfordernissen ihrer Beratung und Vermittlung entsprechen. Diese Arbeitsmittel müssen angepasst werden. Die Beratungs- und Vermittlungsphilosophie des SGB II-Bereichs muss als eine Eigenständige anerkannt und weiter entwickelt werden.

Dazu gehört auch ein ganzheitlicher Ansatz für ein Qualifizierungskonzept Grundsicherung SGB II für die Beschäftigten in diesem Bereich. Die bisher praktizierte Qualifizierung – überwiegend mit „Schnellschulungen“ (modulare, in der Regel mehrwöchige Lehrgänge) – wird dem Anspruch der Beratung, Betreuung, Vermittlung und Leistungsgewährung der Erwerbslosen nicht gerecht.

12. die kommunalen Kompetenzen, insbesondere für die Aufgaben der sozialen Begleitung, wie Schuldner- u. Suchtberatung, Familienhilfe, Kinderbetreuung, etc., sind für einen Integrationserfolg unverzichtbar und müssen im engen Zusammenspiel der beteiligten Träger genutzt werden, um den Betroffenen die bestmögliche Hilfe zu gewährleisten. Diese Dienstleistungen müssen in enger inhaltlicher Abstimmung zwischen BA und Kommune individuell für den/die konkrete Kunden/in erbracht werden. Dabei darf es zu keinem Schnittstellenproblem kommen.

Die Ratsuchenden müssen durch eine ganzheitliche Beratung diese Leistungen inhaltlich (nicht haushaltstechnisch) aus einer Hand erhalten.

13. Zur Sicherstellung der regionalen Arbeitsmarktpolitik ist den ARGEen ein fest definierter Anteil des Eingliederungshaushaltes (10 bis 15 %) zur „**Freien Förderung**“ zur Verfügung zu stellen. Diese dürfen nicht durch Weisungen des BMAS oder auch der BA eingeschränkt werden. Die Nutzung der freien Förderung wird durch die lokalen Arbeitsmarktakteure im Beirat verbindlich festgelegt.
14. Der Beirat ist mit klar definierten und gesetzlich festgeschriebenen Kompetenzen auszustatten; dies gewährleistet, dass eine Mittelverteilung im Konsens erfolgt. Auch hier sind die positiven Erfahrungen einer Vielzahl örtlicher Verwaltungsausschüsse der Agenturen zu sehen.

Es steht zu befürchten, dass die Einbeziehung dieses Themas in den Landtags- und Bundestagswahlkampf nicht zu einer Qualitätssteigerung der Diskussion führt, eher dazu, dass die SBG II-Diskussion zum Spielball vollkommen anders gelagerter politischer Interessen wird. Die jetzige Situation der ARGEen ist nicht zuletzt genau auf eine solche ähnlich gelagerte Diskussion in den Jahren vor 2005 zurückzuführen.

Eine weitere Folge wäre, dass in der Konsequenz die ARGEen ohne Vorbereitung **ab dem 01. Januar 2011 in die getrennte Aufgabenwahrnehmung** übergehen. Sollten die Arbeits- und Sozialminister nicht zeitnah zu einer Entscheidung kommen, die unseren Argumenten Rechnung trägt, fordert die Bundesfachgruppe Arbeitsverwaltung den BMAS und die Bundesagentur für Arbeit auf, in die getrennte Aufgabenwahrnehmung einzutreten.