

Praxisbericht der ARGE Kreis Aachen im Rahmen der BVerfG-Verhandlung

Wie sind die Abläufe innerhalb einer Arbeitsgemeinschaft (ARGE) unter Beachtung der gesetzlichen Zuständigkeitsregelungen in der praktischen Umsetzung aufeinander abgestimmt? Diese Fragestellung ist auf verschiedenen Ebenen anzugehen. Zum einen die Zielsetzung des SGB II und die Auswirkungen aus Sicht der zu betreuenden arbeitsuchenden Menschen. Des Weiteren die Entscheidungsstrukturen in den ARGEN mit ihren problematischen Aufsichtsrechten und Weisungssträngen sowie die strukturellen Problembereiche Personal, Finanzen, IT und Infrastruktur und abschließend die vorhandenen bzw. fehlenden Geschäftsführer-Kompetenzen eines ARGE-Geschäftsführers.

I. Zielsetzung des SGB II – Beurteilung aus Sicht der zu betreuenden arbeitsuchenden Menschen

a) Strukturelle/organisatorische Aspekte

Aus Sicht der zu betreuenden Arbeitsuchenden ist es grundsätzlich richtig, die besonderen ortsnahen, sozialpolitischen Kompetenzen der Kommunen mit den arbeitsmarktlichen Fachkompetenzen der Bundesagentur für Arbeit (BA) in einer integrierten, ganzheitlichen Bearbeitungsform im Sinne bürgerfreundlicher Leistungsgewährung aus einer Hand durch den im Gesetz vorgesehenen persönlichen Ansprechpartner zusammenzuführen. Die Aufgaben der beiden Träger sind für eine sinnvolle, wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerfüllung untrennbar verbunden. Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement, die Arbeitsintegration sowie die Leistungssachbearbeitung mit der Geldleistungsgewährung funktionieren nur, wenn Zuständigkeiten völlig ausgeblendet und der hilfebedürftige Mensch in seiner gesamten, teilweise sehr komplexen Problemlage erfasst und analysiert wird, damit der persönliche Ansprechpartner im Sinne eines funktionierenden Hausarztmodells die benötigten Hilfen im Sinne einer Art „fachärztlichen Hilfe“ koordiniert (z.B. Gewährung der Geldleistungen als Bundesleistung in Form von Regelleistung sowie Kosten der Unterkunft (KdU)/Kosten der Heizung (KdH) als kommunale Leistungen ebenso wie Eingliederungsleistungen in Arbeit als Bundesleistung flankiert von ergänzenden kommunalen Leistungen wie Sucht- und Schuldnerberatung, Kinderbetreuung oder psychosozialer Beratung).

Die Mitarbeiter der ARGE erfüllen ihre Aufgaben gegenüber den Klienten somit unabhängig von gesetzlichen Zuständigkeiten und ihrer Herkunft ganzheitlich im Sinne

Von Stefan Graaf, Aachen

einer sinnvollen, effizienten und funktionalen Aufgabenerfüllung.

Wir fragen nicht nach Zuständigkeiten und Herkunft der Mitarbeiter, sondern danach, was unsere Klienten benötigen, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen, ihre Eigenverantwortung zu stärken und sie schnellstmöglich in Arbeit zu integrieren.

Erstes Beispiel: Eine arbeitslose 35-jährige Friseurin, zwei Kinder, 4 und 8 Jahre alt, wird von ihrem Mann verlassen. Unterhalt bezahlt er nicht, sie wohnt in gehobener Wohngegend in fußläufiger Nähe zu ihren Eltern. Die Unterkunftskosten sind mtl. 120 Euro zu hoch. Im Interesse einer ganzheitlichen materiellen Hilfe (ALG II, Sozialgeld, Mehrbedarf wegen Alleinerziehung, Unterkunfts- und Heizkosten) ist es sinnvoll, die Unterkunftskosten trotz Überschreitung aus dem Blickwinkel der Arbeitsintegration zu übernehmen, wenn hierdurch die Kindesbetreuung durch die in der Nähe wohnenden Eltern ermöglicht wird. Zugleich werden die Kinderbetreuungskosten reduziert, dem Kindeswohl gedient und die Möglichkeit arbeitsintegrativer Aspekte eröffnet.

Es erfolgen (kommunale) Leistungen der psychosozialen Betreuung, der Unterhalt wird für beide Träger geltend gemacht und das beschäftigungsorientierte Fallmanagement baut die Klientin emotional auf. Die Familienhilfe wird gestärkt; nach Monaten der emotionalen Stabilisierung kann die berufliche Integration im Sinne eines mobilen Friseurdienstes durch Existenzgründungshilfen/Einstiegsgeld unterstützt werden. Die Kinderbetreuung über die Eltern und das Jugendamt ist sichergestellt.

Zweites Beispiel: Eine alleinerziehende langzeitarbeitslose Klientin, drei Kinder im Alter von 15, 17 und 19 Jahren ist seit Jahren alkoholabhängig und angewiesen auf SGB-II-Leistungen. Das Fallmanagement initiiert eine Therapie (kommunale Suchtberatung) und im Anschluss daran eine berufliche Trainingsmaßnahme. Durch enge Zusammenarbeit mit der Berufsberatung absolviert sie eine Ausbildung zur Kauffrau im Gesundheitswesen.

Die ARGE erlässt einheitliche Bescheide und zahlt unabhängig von Zuständigkeiten die Geldleistungen bundeszentral aus. Die beiden Träger rechnen die Leistungen intern miteinander ab.

Nach außen hin wird für den Bürger nicht erkennbar, welche Leistungen welcher Trä-

ger zu leisten hat, sondern es wird nach der Zielsetzung des SGB II, „Leistungen aus einer Hand“ zu gewähren, nur der ihm zustehende Gesamtanspruch beschieden.

b) Zielsetzung des SGB II und Entwicklungsperspektiven

Durch die Zusammenführung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe haben wir endlich erstmalig die Möglichkeit zur Leistungsgewährung der integrativen und materiellen Leistungen aus einer organisatorischen Hand für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

Somit kann der aktivierende Sozialstaat als „Sprungbrett“ im Sinne einer Stärkung der Eigenverantwortung alle Erwerbsfähigen aktivieren und integrativ individuell fördern.

Wir erhalten somit eine realistische Abbildung der gesellschaftlichen, sozialen und arbeitsmarktlichen Ist-Situationen, aus deren Erkenntnissen die sozialen und arbeitsmarktpolitischen Instrumente weiterentwickelt werden müssen (Stichworte: reale Sockelarbeitslosigkeit, Entwicklung langfristiger Strategien für integrationsferne, wettbewerbsbenachteiligte arbeitsuchende Menschen).

Der eher betriebswirtschaftlich orientierte Ansatz des SGB III wird zu einem breiteren sozialpolitischen Ansatz im SGB II weiterentwickelt.

Der frühere Verschiebebahnhof nach dem alten System aus der Sozialhilfe in das Arbeitslosengeld I ist überwunden.

Für die Kooperation der beiden Leistungsträger gilt es jedoch, den organisatorischen und personalrechtlichen Rahmen im Sinne klarer Verantwortungszuständigkeiten dringend und zügig zu verbessern.

Warum ist dies notwendig? Dies beantwortet die nachfolgende Darstellung der Ist-Situation.

II. Entscheidungsstrukturen in den ARGEN

Die ARGE dient als Zwitterkonstrukt zwei Herren.

a) Örtliche Trägerversammlung

Diese bestimmt die strategischen Leitlinien der Arbeitsgemeinschaft im Rahmen der gesetzlichen und vertraglichen Vorgaben des jeweiligen ARGE-Errichtungsvertrages und ist das „Herzstück“ der gemeinsamen Steuerung durch die beiden Träger.

Unter anderem beschließt sie

- die Finanzplanung und den Jahresabschluss,
- ein internes Controllingssystem zur Steuerung und Qualitätssicherung,

- den Stellenplan,
- die Berufung der Beiratsmitglieder,
- Änderungen in der Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung und der Ablauforganisation,
- die Bestellung des Vorsitzenden der Einigungsstelle,
- die Bestellung der Geschäftsführung und
- das örtliche Arbeitsmarktprogramm.

b) Geschäftsanweisungen

Darüber hinaus erfolgt die Steuerung durch Handlungs- und Geschäftsanweisungen sowie Verfahrensinformationen der Bundesagentur bzw. kommunale Weisungen/Richtlinien des kommunalen Trägers.

Der Umfang der BA-Weisungen lag 2006 bei 33 Handlungs- und Geschäftsanweisungen und 43 Verfahrensinformationen; in 2007 (Stand Ende April) bislang bei 17 Handlungs- und Geschäftsanweisungen und 21 Verfahrensinformationen mit teilweise umfangreichen Anlagen gegenüber einer Richtlinie für die Unterkunftskosten in beiden Jahren.

Problematisch ist, dass jede leistungsrechtliche Entscheidung innerhalb des geschlossenen SGB II-Systems mit rechtserheblicher Auswirkung auf die Leistungsgewährung beider Leistungsträger ist. Dies trifft den gesamten Bereich der Anspruchsvoraussetzungen nach Kap. 2 sowie den Bereich des Sanktionsmanagements und der Verpflichtungen anderer (§§ 33 – 35 SGB II).

Insofern hat jede Weisung der BA unmittelbar rechtserheblichen Einfluss auf die Höhe der kommunalen Leistungen KdU/KdH.

Beispiele sind: eheähnliche Gemeinschaft, Unterhaltsansprüche, selbst genutztes Hausgrundstück von angemessener Größe, angemessenes Kraftfahrzeug, Höhe des Mehrbedarfs für kostenaufwendige Ernährung etc.

Interessant ist im Übrigen die Problematik der Vollstreckung aus einer sozialgerichtlichen Entscheidung, die einheitlich nur die ARGE verpflichtet, jedoch in das Weisungsrecht beider Träger bei Schnittstellenkompetenzen eingreift (z.B. Einkommens- und Vermögenseinsatz, Sanktionsmanagement, Unterhaltsfragen, Erbenhaftung).

c) Zielvereinbarungen/Controlling

Die Steuerung der ARGE ist über Zielvereinbarungen und Controlling vorgesehen. Die Controllinginstrumente steuert die Agentur für Arbeit.

Die Zielvereinbarungssteuerung wird jedoch durch Weisungen, Vorgaben außerhalb der Ziele erschwert/gehemmt (Beispiel: Aufforderung zur Zuordnung aller Hilfeempfänger in sog. Betreuungsstufen).

Problematisch wird es, wenn Weisungen der beiden Leistungsträger sich widersprechen bzw. beide Träger mit Terminsetzung

Aufgabenerledigungen anweisen, die mit den begrenzten personellen Ressourcen nicht umsetzbar sind (Beispiel: Zuordnung zu Betreuungsstufen zugleich Einzelprüfung sämtlicher Fälle auf Angemessenheit der Unterkunftskosten).

Für diesen Konfliktfall gibt es keine wirksamen Vorkehrungen. Hier ist Verständigung zwischen den Weisungsgebern gefragt und somit erheblich von Zufälligkeiten der handelnden Personen abhängig.

In der Praxis funktioniert das System nach meiner Einschätzung, weil sich speziell die kommunalen Träger mit Vorgaben/Weisungen zu gemeinschaftlichen Bereichen zurückhalten, um die Arbeitsfähigkeit der ARGE zu erhalten.

Das Rechtskonstrukt ARGE ist im Innenleben nicht belastbar und konfliktfähig. Innere Konflikte führen zu großen Verunsicherungen der Mitarbeiter und beeinträchtigen die Arbeitsfähigkeit erheblich.

d) Trägeridentität

Problematisch ist zudem ein nicht auszuschließender Rollenkonflikt durch die Trägeridentität zwischen SGB III- und SGB II-Träger für die Agentur sowie SGB II- und SGB XII-Träger für den kommunalen Träger, da die Träger des Mischkonstrukts ARGE gleichzeitig Leistungsträger unmittelbar angrenzender Sozialleistungsträger sind. Hier können Interessenkollisionen nicht ausgeschlossen werden (z.B. Höhe der Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, öffentlich geförderte Beschäftigung in sozialversicherungspflichtiger Entgeltvariante, gemeinsamer oder von der Agentur getrennter Arbeitgeberservice, Problematik Erwerbsfähigkeit, Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen).

Dies ist insbesondere ein für das entsandte Personal problematischer Bereich, der später kurz erläutert wird (Stichwort Loyalitätskonflikte).

III. Aufsichtsrechte/Weisungsstränge für die ARGE

Die Mischverwaltung der Arbeitsgemeinschaften führt zu einer problematischen und rechtsunsicheren „Mischaufsicht“. Nach § 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II führt die Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaft die zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Stelle im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Diese unmittelbare Aufsicht über die ARGE als solche beschränkt sich auf eine Rechtsaufsicht.

Diese nehme ich bislang im Rahmen der Bearbeitung von Petitionen sowie der Moderation von Erfahrungsaustausch im Sinne von Best Practice wahr.

Sie tritt neben die Aufsicht über die beiden Leistungsträger nach § 6 als Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft. Der Leistungsträger Bundesagentur unterliegt gemäß § 47 SGB

II der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Dieses kann der BA Weisungen erteilen oder sie an seine Auffassung binden.

Diese Weisungen erleben wir in der Praxis regelmäßig durch die Bundesagentur an der Trägerversammlung vorbei, direkt an den Geschäftsführer adressiert mit der Aufforderung zur Umsetzung. Der kommunale Träger erhält jeweils im Rahmen der Zusammenarbeit eine Durchschrift zur Kenntnis. Unklar ist die Frage, ob aus der Aufsichtsbefugnis oder einem eventuell bestehenden Auftragsverhältnis heraus ein unmittelbarer Aufsichts- oder Weisungsdurchgriff an der Trägerversammlung vorbei direkt in das operative Geschäft erfolgen darf.

Die kommunalen Träger unterliegen den jeweiligen kommunalen Aufsichtsbehörden. Diese nehme ich bislang faktisch bis auf dort eingehende Petitionen nicht wahr.

Besonders problematisch sind die Weisungsrechte bei sogenannten Schnittstellenkompetenzen beider Träger. Diese Problematik löst sich nur dann auf, wenn der kommunale Träger sich trotz unterschiedlicher Auffassung mit gegenteiligen Weisungen zurückhält. Die BA pocht in der Regel strikt auf ihre an die Auffassung des BMAS gebundene Rechtsauffassung und Weisungsbefugnis.

Beispiele: Mehrbedarfszuschlag wegen kostenaufwendiger Ernährung, Definition eheähnliche Gemeinschaften, Unterhaltsheranziehung. Oder: Das BMAS und die Kommune erlassen unterschiedliche Weisungen hinsichtlich der Ermessensausübung im Falle von Rückübertragungen gemäß § 33 Abs. 4 SGB II, unterschiedliche Vorgaben zur Gewährung des Mehrbedarfs bei kostenaufwendiger Ernährung wegen rechtserheblicher Auswirkung auf beide Leistungsträger, unterschiedliche Weisungen zu den Anspruchsvoraussetzungen gemäß § 7 ff. SGB II.

Wie kann nun verfahren werden, wenn keine Einigung erzielt wird?

Eine Lösung könnte über die örtliche gemeinsame Einigungsstelle gemäß § 45 SGB II herbeigeführt werden. Deren Kompetenz ist nach § 45 Abs. 1 SGB II auf Streitigkeiten der Erwerbs- und Hilfebedürftigkeit beschränkt, so dass deren Zuständigkeit fraglich sein könnte.

Selbst wenn eine Zuständigkeit der Einigungsstelle angenommen werden würde, steht die BA auf dem Standpunkt, wie ein Fall aus dem Rhein-Neckar-Kreis dokumentiert, dass die Einigungsstelle lediglich für Einzelfälle zuständig ist, nicht jedoch für die Auslegung von materiellem Recht in einer Vielzahl von Fällen.

Rechtsunsicher ist zudem auch, wie ein Einigungsstellenspruch umgesetzt werden soll, wenn sich der unterliegende Teil der Umsetzung verweigert?

Es bestehen keine wirksamen Vorkehrungen für den Konfliktfall, dass über ein aufsichtsbehördliches Einschreiten Einvernehmen nicht erzielt werden kann.

Bemerkenswert ist auch der Bereich der Rechnungsprüfung.

Gemäß § 46 Abs. 1 Satz 2 prüft der Bundesrechnungshof die Leistungsgewährung. Infolge des Bundesanteils an den Kosten der Unterkunft gemäß § 46 Abs. 6 SGB II erstreckt dieser seine Prüfung auch auf diesen Bereich des SGB II.

Da auf den vom kommunalen Leistungsträger zu finanzierenden Anteil rechtserheblich alle SGB II-Entscheidungen einfließen, muss der durch § 46 Abs. 1 nicht ausgeschlossenen kommunalen Rechnungsprüfung die Befugnis eingeräumt werden, ebenfalls sämtliche Bereiche – neben dem Bundesrechnungshof und der internen Revision der Bundesagentur – zu prüfen.

Ausgenommen ist unter Umständen der Bereich der ausschließlich der Bundesagentur zugeordneten Eingliederungsleistungen in Arbeit.

Neben der Prüfvielfalt dieser „Mischprüfungsbefugnisse“ ergeben sich in einem zweiten Schritt in der Ausräumung eventuell unterschiedlicher Prüfergebnisse die vorgenannten Problematiken im Rahmen der Aufsichts- und Weisungsstränge unterschiedlicher Natur.

Aufsichtsrechtliche Zwangsmittel zur Durchsetzung gegenüber den ARGE sind mir nicht bekannt.

IV. Struktureller Problembereich Personal

Ein Grundsatzproblem, aus dem sich die vielen Einzelprobleme ableiten, ist die Tatsache, dass die ARGE über kein eigenes Personal verfügt!

Daraus resultieren folgende Probleme, die letztendlich für die Geschäftsführung der

ARGEN die Personalführung und Steuerung unwahrscheinlich erschweren und mit erheblichem bürokratischen Aufwand sowie teilweise unlösbaren Problemstellungen verbindet:

1. Wer bringt welches Personal in die ARGE ein – Erst- und Nachbesetzungsproblematik bei Stellenvakanzen und Personalfuktuation.
2. Fehlendes Letztentscheidungsrecht in Personalangelegenheiten sämtlicher Art, d.h. die Leistungsträger können unabhängig von der Qualifikation in freier Entscheidung Personal der ARGE zuweisen bzw. bei Bedarf jederzeit zurückholen.
3. Kenntnisse von bzw. Notwendigkeit der Einarbeitung in zumindest zwei unterschiedliche Tarifwerke.
4. Unterschiedliche Stellenbewertungen der einzelnen Dienstherrn.
5. Anwendung von unterschiedlichem Personalvertretungsrecht in Form von Bundes- und Landespersonalvertretungsrecht in einer ARGE.
6. Beteiligung sämtlicher Personalräte, deren Dienstherrn Personal in die ARGE entsenden, was in Kreis-ARGEN je nach Anzahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bis zu 19 Personalräte sein können, im Fall der ARGE Kreis Aachen sind es 12 Personalräte.
7. Rollenkonflikt von Mitarbeitern gegenüber ihrem entsendenden Arbeitgeber/Dienstherrn, wenn aus Sicht der ARGE berechtigte Interessen gegen den eigenen Arbeitgeber geltend gemacht werden müssen (z.B. Zurückweisung von zugewiesenem Personal, Einfordern von Büromobiliar/Büroausstattung wegen gezahlter Sachkostenpauschale, Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten im Grünflächenbereich der eigenen Kommune, Geltendmachung von SGB XII-

Ansprüchen wegen strittiger Erwerbsfähigkeit, Geltendmachung der Ausbildungsfähigkeit von Jugendlichen gegenüber der Ausbildungsstellenvermittlung der Agentur usw.).

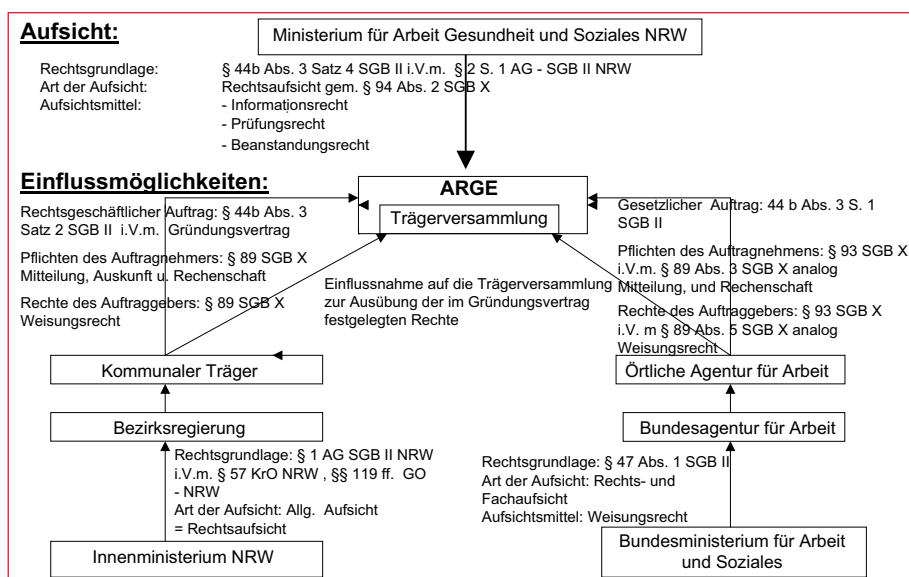
8. Andienen bei den Dienstherrn für Personal und Infrastruktur, somit ist die qualitative Personalausstattung unter anderem auch von dem persönlichen Beziehungsgeflecht des ARGE-Geschäftsführers zu den Behördenleitungen der entsendenden Dienstherrn abhängig.
9. Unterschiedliche Tarifierung/Entlohnung für identische Aufgabenerfüllung (im gleichen Büro) und unterschiedliche Beförderungspraktiken.
10. Gemeindliche Stammmitarbeiter sind nur eingeschränkt im Kreisgebiet räumlich einsetzbar gegen ihren Willen.
11. Verschiedenste Personalbeurteilungssysteme – Rechtsunsicherheit bei Beurteilungen; eine eigene Personalentwicklung ist kaum möglich.
12. Kein Leistungsträger fühlt sich für die Ausbildung von Nachwuchskräften unter anderem mangels Planungssicherheit verantwortlich.
13. Komplexes Ineinandergreifen von Datenschutz, Arbeitsschutz und personalrechtlichen und organisationstechnischen Kompetenzen und Zuständigkeiten.

Ein Grundproblem der Geschäftsführung ist: Die Geschäftsführung einer ARGE besitzt kaum bis keine personellen Kompetenzen, muss teilweise ungelöste Probleme der Träger versuchen operativ bestmöglich umzusetzen. Zudem entsteht ein erheblicher Aufwand und Abstimmungsbedarf in allen dienst- und arbeitsrechtlichen Bereichen mit dem bereits erwähnten Problem der Personalführung. Die Geschäftsführung ist regelmäßig Vermittler zwischen den Trägern und deren Vorstellungen, um im Sinne der Aufgabenstellung zu handeln. Dies bindet viel Energie und Zeit, die für die eigentliche Aufgabe verloren gehen.

V. Finanzbeziehungen im Leistungs-dreieck Träger – ARGE

1. Ausgangslage ist, dass die ARGE keinen eigenen Haushalt hat, jedoch einen Finanzplan erstellen muss.
2. In der ARGE fließen die Bundesfinanz- und Kommunalfinanzsysteme in der Aufgabenerfüllung und Haushaltsausführung zusammen.
3. Die Finanzplanung und Finanzausführung ist durch die Bundesagentur determiniert, dies bereits durch die zwingende Anwendung der Finanzbuchungssoftware FINAS der Agentur.
4. Die Bewirtschaftungsform des Haushalts ist durch ein BA-Planungstool vorgegeben.

Aufsicht über und Einflussmöglichkeiten auf die ARGEN



5. Im Planungsprozess erfolgen Detailregelungen und den Haushalt beeinflussen die Informationen zu spät.

6. Problematisch sind auch Auswahl und Inanspruchnahme der Dienstleistungsangebote der Bundesagentur für verschiedene Dienstleistungen.

In der Regel ist die Frist zur Inanspruchnahme oder Nicht-Inanspruchnahme der optional vorgesehenen Dienstleistungen sehr kurz.

Die Kosten der Dienstleistungen sind teilweise zum Entscheidungszeitpunkt noch unklar.

Die Dienstleistungsqualität ist nicht definiert, was zu Abstimmungsbedarf und innerem Verwaltungsaufwand sowie zur Rechtsunsicherheit führt. Zudem wird das Dienstleistungsangebot der BA der differenzierten Landschaft nicht gerecht. Manche Dienstleistungen (z.B. Gestellung von Bürobedarf) können nur für die ganze ARGE-Mitarbeiterschaft eingekauft werden, obwohl sie nur für einen gewissen Anteil benötigt werden, da die Mitarbeiter in kommunalen Liegenschaften durch die Kommunen, die auch hierfür die Erstattungspauschalen erhalten, mitversorgt werden. Dies ist sachlich nicht gerechtfertigt und unwirtschaftlich, da die Leistungen somit faktisch doppelt bezahlt werden müssen. Für den kommunalen Träger verursacht dies bei einer vereinbarten prozentualen Beteiligung am Verwaltungsbudget zusätzliche Kosten.

Wo sind die Dienstleistungen bei Nichterbringung, Minderleistung einklagbar? Hier herrscht ein großes Maß an Unsicherheit.

Bei der Wahl, ob die Dienstleistungen in Anspruch genommen werden oder nicht, ist man wiederum von den beiden Trägern hinsichtlich der alternativ benötigten Personalgestellung abhängig.

Beispiel: Post- und Botendienste sind durchaus mit eigenem Personal günstiger zu erbringen als mittels Einkauf nach den vorgeschriebenen Kostensätzen im Dienstleistungskatalog. Zirkelschluss: Der finanzverantwortliche Beauftragte für den Haushalt müsste aus Gründen der Wirtschaftlichkeit auf Entscheidungen drängen, die die Trägerversammlung u.U. blockiert, da zum Beispiel keiner der beiden Träger Personal einstellen bzw. zur Verfügung stellen möchte.

7. Ein weiterer Streitpunkt ist der Kommunale Finanzierungsanteil (KFA) an den Verwaltungskosten der ARGE.

Die Verwaltungskosten der ARGE lassen sich wegen der geschilderten integrierten Bearbeitung nicht aufgabenbezogen auf die Träger zuordnen. Deshalb muss die Kostentragung anderweitig vorge-

nommen werden – was typischerweise auf der Grundlage des ARGE-Vertrags erfolgt.

Nach Vorstellung des Bundes sollen die Kommunen einen prozentualen Mindestanteil an den Gesamtausgaben (12,6%) tragen. Somit ist für die Kommunen bei der Aufstellung ihres kommunalen Haushalts dieser infolge der unabhsehbaren Entwicklung der Verwaltungsausgaben nicht kalkulierbar. Der Bundesanteil (Globalbudget für Eingliedertitel und Verwaltungskosten) ist fix veranschlagt und insofern für den Bund planungssicher.

8. Die neuen zentralistischen Verwaltungsstrukturen der BA-Service-Einheiten wirken sich auf die Dienstleistungserbringungen (z. B. dits, Bereich Personal, Service pp) aus.

VI. Finanzbeziehungen zum Hilfeempfänger

1. Die vorerwähnte integrierte Leistungsgewährung aus einer Hand wird erschwert durch fehlende Buchungsstellen für die kommunalen Leistungen nach § 16 Abs. 2, auch wenn diese auf die ARGE übertragen sind (z. B. Auszahlung psychosozialer Betreuungsleistungen in Form von Fahrtkosten zur Suchtberatung).

Da die Agentur zudem in ihrem IT-Netz keine kommunale Software duldet, sind kommunale Forderungen hier faktisch nicht umsetzbar. Es sei denn, man implementiert neben dem BA-Leitungsnetz für die rein kommunalen Leistungen noch ein eigenständiges IT-Netz, was jedoch wirtschaftlich unsinnig und in der Außendarstellung nicht vertretbar wäre.

2. Rückeinnahmen erfordern infolge der Mischverwaltung und der notwendigen Zuordnung auf beide Leistungsträger erheblichen Verwaltungsaufwand; die BA ist im Bereich von Rückeinnahmen Unterhalt bislang nicht zu Pauschalregelungen bereit, obwohl dies im örtlichen ARGE-Errichtungsvertrag vorgesehen ist. Im Regelfall treibt die ARGE Rückforderungsansprüche über das BA-Forderungsmanagement als Gesamtanspruch bei.

Rückeinnahmen können auch nur nach der vorerwähnten BA-Finanzbuchungssoftware abgewickelt werden. In Bereichen, wo einem Agenturbezirk mehrere ARGEen zugewiesen sind, können Rückeinnahmen den ARGEen nicht zugeordnet werden.

3. Es besteht zudem Rechtsunsicherheit bei der Anwendung von unterschiedlichem Vollstreckungsrecht für Bundes- und kommunale Leistungen. Es ist davon auszugehen, dass für dem Bund zustehende Rückforderungsansprüche das Bundesvollstreckungsrecht, für

kommunale Leistungen das jeweilige Landesvollstreckungsrecht greift. Undurchsichtig und rechtsunklar ist das Wer und Wie der Entscheidungen über Stundung, Niederschlagung und Erlass kommunaler Leistungen im Rahmen der Aufgabenabwicklung über den regionalen Forderungseinzug der Bundesagentur.

VII. Problembereich IT/Infrastruktur

1. Eigene EDV-Lösungen sind nicht bzw. kaum realisierbar. Die BA-Software A2LL, VerBIS, FINAS und Ordnungswidrigkeiten-Programme sind zwingend vorgegeben.

Beispiel: Das in den Kommunen bislang genutzte Unterhaltungsprogramm Advo-Expert wurde bereits Mitte 2005 der BA-Zentrale mit der Bitte um Zurverfügungstellung gegeben. Es war aus IT-Gründen nicht möglich, dieses ins Netz einzustellen, was wiederum die Arbeit der Unterhaltungsbearbeiter erheblich negativ beeinflusst. Dies hat infolge des entstehenden Verwaltungsaufwands (Personal) sowie der Ergebnisse aus der Unterhaltungsbearbeitung auch Einfluss auf den kommunalen Träger.

2. Die Programmierung der IT bestimmt auch die Rechtsanwendung (z. B. A2LL als Leistungssachbearbeitungsprogramm und die differierende Rechtsauffassung der Träger zur Horizontal-/Vertikalanrechnung von zu berücksichtigendem Einkommen im Sinne von § 19 SGB II, Höhe der Mehrbedarfszuschläge gemäß § 21 V SGB II).

3. Die ARGE kann nach herrschender Meinung selbst keine Räumlichkeiten mangels Rechtsfähigkeit anmieten, sondern muss sich jeweils bei den Trägern mit der Bitte um Anmietung/Zurverfügungstellung andienen. Dies ist sehr aufwendig und der Erfolg von einem guten Beziehungsmanagement zu allen Entscheidungsträgern (BA, kommunaler Träger, kreisangehörige Kommunen) abhängig.

Dieses gute Beziehungsmanagement hat der Geschäftsführer mit seinen Führungskräften zu pflegen. Selbst bei pragmatisch und uneitel handelnden Akteuren ist es insbesondere in dezentralen Kreis-ARGEen immens zeit- und arbeitsintensiv, die personellen und infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen und kontinuierlich zu verbessern. Für die kleinste Büroerweiterung läuft der Geschäftsführer den Trägern bzw. den kreisangehörigen Kommunen mit der Bitte um Zurverfügungstellung oder Anmietung von Räumlichkeiten hinterher. Es ist ein schwieriges Unterfangen, einem Bürgermeister bzw. Stadtrat klarzumachen, dass für die Büroherrichtung in seinem Haus die Planungsrichtlinien der Agentur betreffend IT und Telefonie gelten.

VIII. Geschäftsführer-Befugnisse

Gemäß § 44b Abs. 2 SGB II führt die Geschäfte der Arbeitsgemeinschaft ein Geschäftsführer. Er vertritt die Arbeitsgemeinschaft außergerichtlich und gerichtlich.

Die dem Geschäftsführer auferlegte Führung der Geschäfte umfasst somit lediglich die Geschäfte der laufenden Verwaltung und Aufgabenerledigung; sie garantiert ihm jedoch keine umfassende, kontroll- und weisungsfreie Leitungsbefugnis.

In der Regel dürfte der Geschäftsführer hinsichtlich der Grundsätze der Leistungserbringung den fachlichen Weisungen des für die jeweilige Leistung gesetzlich zuständigen Trägers unterworfen sein; problematisch ist wie vorher skizziert der Bereich der Schnittstellenkompetenzen beider Träger.

Besonders schwierig ist die Ausgangssituation, dass die ARGE über kein eigenes Personal im engeren Sinne verfügt. Der Geschäftsführer der ARGE ist somit lediglich im Sinne eines weiteren Vorgesetzten Fachvorsetzter aller Mitarbeiter.

Hierbei hat er unter Beachtung der bei ihrem jeweiligen Dienstherrn/Arbeitgeber geltenden gesetzlichen, tariflichen und innerbetrieblichen Regelungen, was nahezu unüberschaubar sein dürfte, fachliche Weisungen zu erteilen. Dienstaufsichtsrechtliche Kompetenzen stehen ihm lediglich zur Sicherung der Arbeitserledigung und eines geordneten Dienstbetriebes zu (z.B. Vertretungsregelungen, Urlaubsgewährung etc.).

Im Rahmen seiner fachlichen und dienstaufsichtsrechtlichen Weisungsbefugnis hat er selbstverständlich die Beteiligungsrechte der jeweiligen örtlichen Personalvertretungen und des unterschiedlichen Personalvertretungsrechtes zu beachten.

Soweit sich aus der Verletzung der den Beschäftigten übertragenen Dienstpflichten Konsequenzen mit dienst- oder arbeitsrechtlichen Folgen ergeben können, sind die betroffenen Dienstherrn/Arbeitgeber unverzüglich über alle relevanten Umstände zu informieren. Die Folgerungen der entsprechenden Konsequenzen sind vom entscheidenden Arbeitgeber/Dienstherrn umzusetzen, was unter Umständen zu ungleichen Behandlungen gleichgelagerter Sachverhalte führen kann und einen immensen innerbetrieblichen, bürokratischen Verwaltungsaufwand für alle Beteiligten darstellt. Arbeitsrechtliche Konsequenzen sind dem ARGE-Geschäftsführer verwehrt. Bei ausbleibender Ahndung muss die ARGE mit einem Mitarbeiter trotz seines ungeahndeten Fehlverhaltens weiter zusammenarbeiten. Problematisch ist die Wirkung auf die übrigen Mitarbeiter.

Wie erkennbar, muss der Geschäftsführer ein „Konsens-Papst“ sein, um die ARGE im Interesse der Klienten und Mitarbeiter „einbeinig“ immer besser ins Laufen zu bringen.

Mit großem Engagement aller Akteure gelingt dies erfreulicherweise immer besser, aber es bleibt beschwerlich. Zudem ist das Konstrukt auf so dünnem Eis gebaut, dass es stets bei der kleinsten Belastung einbrechen kann.

IX. Welche Gestaltungsfreiheiten gibt es für die ARGEn vor Ort?

- Örtliches Arbeitsmarktprogramm;
- ein gewisses Maß an Organisationskompetenzen im Rahmen der durch die IT und die Tarifierungen (Tätigkeits- und Kompetenzprofile der BA-Mitarbeiter) vorgegebenen Stellenbeschreibungen;
- gemäß § 44b I. Satz 3 SGB II sollen die Besonderheiten der Träger des regionalen Arbeitsmarktes und der Wirtschaftsstruktur berücksichtigt werden. Die vorerwähnten Einschränkungen nehmen ein merkliches Maß aus dem Gestaltungsspielraum heraus.

X. Fazit

Grundsätzlich ist die Systemzusammenführung und Leistungsgewährung aus einer Hand trotz noch bestehendem Reformbedarf der richtig beschrittene Weg, der jedoch nunmehr im Rahmen eines kontinuierlichen Fortentwicklungsprozesses couragiert, mutig und zielorientiert mit klaren Verantwortungs Zuständigkeiten und dem nötigen Maß an planerischer Sicherheit zwecks stabiler Strukturen des Personalkörpers sowie der Infrastruktur weiterzugehen ist.

Hieran gilt es konstruktiv mitzuwirken und das zu verändern, was als veränderungsbedürftig erkannt wurde.

Im Interesse der hilfebedürftigen und leistungsberechtigten Bürger benötigen die Mitarbeiter zur sachgerechten Aufgabenerledigung ein notwendiges Maß an Sicherheit. Wegen der unklaren Zukunftsaussichten tendieren Mitarbeiter bereits jetzt aus der ARGE heraus in andere zukunftssichere Arbeitsfelder. Wer will es ihnen verdenken? Wir benötigen schnellstmöglich Planungssicherheit und nicht erst im Jahr 2010.

Die vorerwähnte Situationsbeschreibung soll sensibilisieren für Veränderungsbedarfe in den Bereichen

- eigene Personalhoheit und Organisationskompetenzen,
- Auflösung der Aufgabenvermischung im Sinne klarer Verantwortlichkeiten, um die Aufsichts- und Weisungsrechte sowie die Prüfkompetenzen voneinander abzugrenzen,
- klare Verantwortlichkeiten für die Einbringung von Personal- und Sachmitteln sowie infrastruktureller Ressourcen.

Durch mehr Selbstständigkeit und Freiheiten für die Aufgabenerfüllung sowie klare

Zuständigkeiten werden die bestehenden Unklarheiten beseitigt und Konfliktfelder abgeschafft. Wir müssen von all dem befreit werden, was zu unnötigem Mit-sich-selbstbeschäftigen-müssen auf höchstem Niveau führt, damit wir uns ausschließlich und intensiver mit dem Kerngeschäft beschäftigen können. Ich habe diesbezüglich den letzten Erfahrungsaustausch zwischen den ARGE-Geschäftsführern und der Regionaldirektion der BA vor Augen, wo man sich leider stundenlang mit innerbetrieblichen Problemstellungen beschäftigt hat, aber nicht mit Fragestellungen zu den Klienten.

In diesem Sinne mein wohlgemeinter Appell im Sinne der arbeitssuchenden und hilfebedürftigen Menschen in dieser Republik, sich der arbeitsmarktlichen, sozialen und gesellschaftlichen Verantwortung zu stellen und losgelöst von Eitelkeiten und Machtbestrebungen sachorientiert die Kompetenzen der Mitarbeiter mit einem notwendigen Maß an Handlungsfreiheiten und Entscheidungsspielräumen zu stärken, um darauf aufbauend die vor Ort notwendigen lokalen Netzwerke weiter voranzutreiben.

Dabei hilft auch kein übergroßer medialer und politischer Erwartungsdruck, sondern ein Stück weit Realitätssinn für das objektiv Leistbare, das mit solch einer Sozialreform und der Zusammenführung von unterschiedlichsten Systemen verbunden ist.

Bitte unterliegen Sie nicht dem Irrtum, dass durch noch mehr zentrale Weisungen und zentral gesteuerter IT-Infrastruktur die Ergebnisse zwangsläufig besser werden. Es zerren bereits jetzt viel zu viele Interessenlagen an den ARGEn. Lassen sie das geborene Konstrukt sich weiterentwickeln und schaffen Sie die dringend notwendigen Rahmenbedingungen. Hierfür ist das Steuerungsvakuum in den ARGEn aufzulösen.

Wenn man die ARGE mit einem Tandem vergleicht, muss klar und eindeutig geklärt sein, wer die Richtung angibt und lenkt. Im Übrigen müssen alle Tandemfahrer zielstrebig mit voller Kraft in die gleiche Richtung treten, um effizient und zügig ans Ziel zu gelangen. Ständige Pausen und Diskussionen helfen bei der Zielerreichung nicht weiter.

Bei alledem ist zu beachten, dass die handelnden Mitarbeiter in der Regel hoch motiviert sind und das Modell der Zusammenführung von Mitarbeitern aus bislang abgeschotteten Verwaltungskulturen (BA und kommunale Träger) in einer zu optimierenden Organisationsform bei einem Leistungsträger die Chance bietet, die mit dem SGB II verbundenen Fortschritte in einer innovativen Form umzusetzen. □

Stefan Graaf, Geschäftsführer der ARGE Kreis Aachen