

Stellungnahme der LAG Arge Hessen zum Weiterentwicklungsbedarf im Bereich der Arbeitsgemeinschaften gem. § 44b SGB II

Vorbemerkung

Die Landesarbeitsgemeinschaft (LAG) der hessischer Arbeitsgemeinschaften zwischen den Agenturen für Arbeit und Kommunen gem. § 44b SGB II vereinigt die Geschäftsführer/innen und die stellvertretenden Geschäftsführer/innen der 13 in Hessen gebildeten Arbeitsgemeinschaften. Sie versteht sich als Plattform für den Erfahrungsaustausch und als Organ der gemeinsamen Interessenvertretung. Ziel ist, die Funktionsfähigkeit der Arbeitsgemeinschaften zu sichern, ihre Arbeits- und Wirkungsmöglichkeiten zu verbessern und zu einer erfolgreichen Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende gem. SGB II beizutragen. Sprecherin und Sprecher der LAG sind Heike Hengster (Rhein-Main Job-Center GmbH, Frankfurt am Main) und Dr. Matthias Schulze-Böing (MainArbeit GmbH, Offenbach am Main).

Was bei „Hartz – 4“ schief läuft und wie man die Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und Kommunen weiterentwickeln sollte

Der aktuelle Bericht des Bundesrechnungshofs („Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ vom 19.05.2006) und der Abschlussbericht des Ombudsrats zum SGB II vom 23. Juni 2006 haben die Diskussion über zweckmäßige Formen der Administration und Umsetzung des SGB II wieder angeheizt.

Beide Berichte sehen in der Form der Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagenturen und kommunalen Trägern (Arge) – mit unterschiedlichen Akzentsetzungen und Gewichtungen – eine wichtige Ursache für Probleme bei der Umsetzung des neuen Rechts. Die a-typische Organisationsform der Arge erschwere einen geordneten Verwaltungsvollzug, die Gewinnung und Bindung qualifizierter Mitarbeiter, die Führung von Mitarbeitern und die Umsetzung einer wirksamen Integrationspolitik am Arbeitsmarkt. Der Bundesrechnungshof bemängelt, dass mit der Schaffung der Argen kein wirksamer Durchgriff des Bundes auf die operativen Verwaltungsvollzüge in der Fläche mehr gewährleistet sei. Eine wirksame Wahrnehmung der Finanzverantwortung und eine zielorientierte Steuerung durch den Bund seien dadurch nicht mehr oder nur noch mit großen Einschränkungen möglich.

Der Ombudsrat sieht in der Tatsache der a-typischen Organisationsgestaltung mit einer nicht oder nur teilweise geklärten Rechtsstellung der Argen, mit der Personalgestellung durch beide Träger und dem Verzicht auf eigenes Personal und den gegenüber normalen Verwaltungsorganisationen eingeschränkten Kompetenzen der Geschäftsführungen der Argen ein wesentliches Defizit, das dringend der Abhilfe bedarf.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bund, die organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen für einen wirksamen Durchgriff auf die Praxis der Argen herzustellen. Die Bundesagentur für Arbeit solle alle vorhandenen Möglichkeiten einer strafferen Führung durch direkte Weisungen und detaillierte Vorgaben für die Leistungsprozesse der Argen wahrnehmen.

Der Ombudsrat dagegen stellt das Modell der Argen grundsätzlich in Frage und empfiehlt den Aufbau einer eigenen „Säule“ der Verwaltung zur Umsetzung des SGB II, mit einheitlicher Führung, eigenem Haushalt, eigenem Personal und einem einheitlichen Personalsystem als

„weitgehend selbständige Organisationen der Bundesagentur für Arbeit“, die vor Ort flexibel und unabhängig von zentralistischen Vorgaben arbeiten soll, ohne allerdings näher zu beschreiben, in welchem Verhältnis Kommunen und die bisherige Bundesagentur für Arbeit zu dieser neuen Organisation stehen sollten und wie darin die Interessen von Bund und Kommunen wahrgenommen werden.

Aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft Arge Hessen zusammengesetzten Geschäftsführer/innen der hessischen Argen (LAG) enthalten beide Berichte wertvolle Befunde und Hinweise für die Verbesserung der Praxis des SGB II, die beachtet werden sollten. Sie stellen allerdings auch fest, dass die Rezeption dieser Berichte in Politik und Öffentlichkeit den Beitrag ungeklärter Zuständigkeiten und eines vermeintlich fehlenden Durchgriffs auf die operative Praxis der Argen an den Problemen in der Umsetzung des SGB II krass überzeichnen.

Deutlich höher als Fragen von Zuständigkeit und Durchgriffsrechten zu gewichten sind aus Sicht der LAG:

- Die im Gesetz selbst liegenden Ursachen (Zugangsoffenheit des Systems; Leistungshöhe; Sanktionsmöglichkeiten u. a.),
- die unerwartet intensive Inanspruchnahme der Leistungen des neuen Rechts (die man im Sinne der Beendigung verdeckter Armut und Arbeitslosigkeit durchaus positiv sehen kann; die jedoch in finanzpolitischer Hinsicht sehr große Probleme verursacht),
- die in der zentral von der BA zur Verfügung gestellten IT-Technik (A2LL, Verbis u. a.) liegenden Defizite,
- die durch die politisch gewollte Synchronität einer rechtlichen Systemumstellung sehr großen Umfangs mit dem Aufbau völlig neuer Organisationsstrukturen in sehr kurzer Zeit zwischen Mitte 2004 und Mitte 2005 und
- den alles in allem sowohl von (vielen) Kommunen wie auch von Seiten der BA allenfalls halbherzig und stets im Blickwinkel des jeweils eigenen Interesses vorangetriebenen Aufbau eines partnerschaftlichen Modells der gemeinsamen Umsetzung des SGB II vor Ort.

In mancher Hinsicht kann man seit Anfang 2005 in der nach wie vor stark zentralistisch ausgerichteten Steuerung durch die BA-Zentrale im Auftrag des BMAS eine weitere Ursache von Umsetzungsproblemen sehen, insofern dadurch ohne Not immer wieder Unsicherheiten und Konflikte ausgelöst wurden. Auch der durch die Konzentration auf den eigenen Organisationsumbau getrübe Blick der BA für die Eigenheiten und Erfordernisse einer wirklich partnerschaftlichen Kooperation mit in vieler Hinsicht anders (aber nicht schlechter) verfassten kommunalen Körperschaften und große fachliche Unsicherheiten im Hinblick auf die Erfordernisse eines Fürsorgesystems auf Seiten der BA-Zentrale haben weit mehr zu den Umsetzungsproblemen beigetragen, als es die Führung der BA wahrhaben möchte.

Die Fokussierung auf die Herstellung von Durchgriffsmöglichkeiten der BA auf die Argen würde insofern keines der aktuellen Probleme lösen, sondern die Situation weiter belasten.

Die LAG erkennt allerdings an, dass die Konstruktion der Argen in der bisherigen Form erhebliche Probleme mit sich bringt. Dabei sind vor allem die folgenden Punkte von Bedeutung:

- Kein eigenes Personal; Personalgestaltung aus völlig unterschiedlichen Personalsystemen mit inkompatibeln Tarifsystemen, unterschiedlicher Führungssystematik und Organisationskultur.
- Eingeschränkte bzw. nicht vorhandene Geschäftsfähigkeit der Arge-Geschäftsführungen ohne einen eigenen Haushalt und eigenständige wirtschaftliche Dispositionsmöglichkeiten.

ten bei gleichzeitig sehr umfassender Verantwortung für die örtlich zu erbringenden SGB-II-Leistungen.

- Fehlerhafte IT-Technik: Noch immer ist die zentrale Fachanwendung für die Berechnung und Auszahlung von SGB-II-Leistungen, A2LL, von gravierenden Funktionsmängeln gekennzeichnet. Viele Leistungen und Geschäftsvorgänge (rund 100) sind nur über arbeitsaufwendige Umgehungslösungen möglich. Dadurch sind nicht nur ineffiziente Arbeitsabläufe, sondern insbesondere auch eine Vielzahl Fehlerquellen programmiert. Das in 2006 für die Argen zwingend eingeführte Fachverfahren Verbis ist auf den Bereich des SGB III zugeschnitten, von vielen Fehlfunktionen gekennzeichnet und in der Anwendung überaus arbeitsintensiv ohne erkennbaren Zusatznutzen für den Bereich des SGB II. Nach wie vor sind die Fachverfahren der BA kaum untereinander verknüpft, so dass überaus arbeitsaufwendige Doppelerfassungen (z. B. in A2LL und in Verbis) mit den entsprechenden Fehlerrisiken notwendig sind. Die im SGB II eigentlich intendierte Verknüpfung von Leistungsgewährung, Aktivierung und Integration wird von den vorhandenen und den Argen zwingend vorgegebenen Fachverfahren nicht unterstützt, sondern eher konterkariert.
- Unzureichende Qualifikation von Teilen der Mitarbeiter und insbesondere die durch den hohen Anteil (bis zu 40%) kurz befristeter Anstellungsverhältnisse überaus instabile Personalsituation mit hoher Fluktuation und dem Risiko zurückgehender Arbeitseffizienz.
- Mangelhafte Finanzausstattung: Die den Argen zur Verfügung gestellten Mittel für Verwaltungsausgaben decken bei weitem nicht den Bedarf, wenn man die politisch gewollten günstigen Betreuungs- und Bearbeitungsschlüssel im Bereich des SGB II in Betracht zieht. In den meisten Argen können einigermaßen arbeitsfähige Struktur mit ausreichender Personal- und Sachausstattung nur durch Umschichtungen aus den für Eingliederungsmaßnahmen vorgesehenen Haushaltstiteln sichergestellt werden. Diese Mittel fehlen dann für Eingliederungsmaßnahmen. Zudem drohen durch aktuelle Haushaltssperren des Bundes empfindliche Einschränkungen, die die Handlungsfähigkeit der Argen massiv bedrohen.

Die LAG Hessen ist *nicht* der Meinung, dass das Modell der Argen grundsätzlich falsch ist. Es ist vielmehr ein sinnvoller Ansatz, kommunale Kompetenz und die Kompetenz der Agenturen für Arbeit zu verknüpfen und Hilfe aus einer Hand zu realisieren. Um diesen Ansatz allerdings dauerhaft tragfähig zu machen, sind mutige Schritte zur Weiterentwicklung des Modells der Argen erforderlich.

Dazu gehören kurzfristig:

- Die konsequente Stärkung der Geschäftsführungen der Argen. Arge-Geschäftsführungen müssen über die zur Verfügung stehenden Verwaltungs- und Eingliederungsmittel im Rahmen des geltenden Haushaltsrechts eigenständig und eigenverantwortlich disponieren können. Die Arge-Geschäftsführungen müssen die Dienst- und Fachaufsicht über das den Argen von den Trägern gestellte Personal ohne Einschränkungen ausüben können.
- Ausreichende Möglichkeiten der unbefristeten bzw. länger befristeten Anstellung bei den Trägern (Kommunen und Agenturen für Arbeit).
- Die Möglichkeit, in den Argen eigenes Personal einzustellen, sofern die jeweilige Rechtsform dies zulässt (etwa als GmbH). Dadurch könnte flexibler und angemessener auf den Personalbedarf der Argen reagiert werden. Darüber hinaus entfallen mit der Personalgestellung durch die Träger verbundene Zusatzkosten. Auch würde zusammen mit der Zuweisung des Personals eine einheitliche Mitarbeitervertretung möglich sein, die die bisher unklare und den Geschäftsabläufen unzuträgliche Mehrfachvertretung überwinden könnte.

- Ausreichende Freiräume für eine eigenständige und auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmte Gestaltung der Organisationsstrukturen und Leistungsprozesse. Einengende Weisungen durch die Träger sollten unterbleiben. Die Arge-Geschäftsführungen sind für eine gesetzeskonforme, effektive und effiziente Umsetzung des SGB II verantwortlich. Dies kann im Rahmen des Führens durch Zielvereinbarungen ausreichend sichergestellt werden. Detaillierte Weisungen sind in diesem Zusammenhang nicht nur überflüssig, sie konterkarieren vielmehr die Logik moderner Formen von Führung und Management.

Mittelfristige Schritte:

- Aufbau eines eigenen Systems der Führung und Unterstützung von Argen auf Länder- und auf Bundesebene. Dieses System sollte so gestaltet sein, dass es das durch die Praxis der früheren Sozialhilfe und kommunalen Arbeitsförderung sowie den umfassenden Erfahrungshintergrund der Agenturen für Arbeit definierte Kompetenzspektrum abdeckt. Darüber hinaus muss es die berechtigten Interessen der beiden Träger des SGB II adäquat und in einer in sich schlüssigen Logik wahren.
- Die Ablösung des bisherigen geschlossenen IT-Systems der BA durch ein offenes System, das die Verknüpfung mit lokalen Anwendungen und kommunalen Systemen erlaubt.
- Die Schaffung eines eigenen Entlohnungs- und Tarifsystems für die Argen mit der Möglichkeit, eigene Systeme der Personalentwicklung einzuführen und Anreizsysteme lokal zu gestalten.
- Die Bildung eigener Personalkörper für die Argen durch Überleitung aus den Personalkörpern der beiden Träger sowie durch Neueinstellungen bei den Argen selbst.
- Weitere Maßnahmen, die die Eigenständigkeit und Arbeitsfähigkeit der Argen stärken.

Bei all dem ist im Auge zu behalten, dass das Modell der Argen die Chance bietet, die mit dem SGB II verbundenen Fortschritte in einer innovativen Form umzusetzen – einer Form der Überwindung voneinander abgeschotteter Verwaltungskulturen im Sinne von Bürgerfreundlichkeit, Qualität und Effizienz, der Freisetzung von Synergien im Bereich öffentlicher Verwaltung und der Bündelung von Kompetenz und Ressourcen. Um dies zu realisieren braucht es jedoch nicht nur die Überwindung politischer Kurzatmigkeit und des politischen Aktionismus auf allen Ebenen. Es braucht darüber hinaus den täglich zu erneuernden Geist gelebter partnerschaftlicher Problemlösung. Hier sind - zumindest in Hessen - die Argen vor Ort offensichtlich weiter als manche Entscheider in den Zentralen von Politik, Verbänden und Großorganisationen. Es wäre fatal, die in den Argen mühsam errungenen Fortschritte aus tagespoltischer Opportunität heraus wieder zur Disposition zu stellen. Dadurch würde nicht nur eine unübersehbare Menge von Problemen der Rückabwicklung von Argen geschaffen, Energien von den eigentlichen Aufgaben abgelenkt und neue finanzielle Risiken geschaffen, sondern auch das Ansehen der Politik und des Staates bei den Bürgern weiter Schaden nehmen. Das kann keiner wollen.

Das Modell der Arge ist entwicklungsfähig. Man muss es nur ernsthaft wollen und intelligent angehen.

Landesarbeitsgemeinschaft der Argen Hessen
c/o MainArbeit GmbH
Domstraße 72
63067 Offenbach am Main

c/ o Job-Center Rhein-Main GmbH
Hainer Weg 44
60599 Frankfurt am Main

Tel.: 069-8065-2866
e-mail: mainarbeit.gf@offenbach.de