

Die künftige Organisation der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II

Eine Bewertung des Personalrats der JobCenter Region Hannover

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

Die Bundesregierung hat vor, die JobCenter in die getrennte Aufgabenwahrnehmung zu überführen. Die getrennte Trägerschaft ist aus fachlicher Sicht ein Fehler. Das haben nicht nur die Arbeitsmarktexperten der Kommunen und der Bundesagentur festgestellt, sondern auch die Politiker – jedenfalls bis zur Bundestagswahl im September 2009. Die überraschende Kehrtwende der Regierungskoalition hat in vielen Landkreisen, Städten und Gemeinden Kritik hervorgerufen. Deren Argumente sollen hier nicht wiederholt werden. Es geht hier vor allem um den Blickwinkel der Beschäftigten im JobCenter, also der Kolleginnen und Kollegen der Arbeitsagenturen, der kommunalen Beschäftigten und der Kolleginnen und Kollegen, die im Rahmen der Amtshilfe bei uns arbeiten.

Die nachfolgende Stellungnahme ist das Ergebnis einer Tagung von Personalräten aus dem JobCenter Region Hannover. Die Positionen wurden also von Beschäftigten der Kommunen und der Arbeitsagentur entwickelt, die selbst im JobCenter eingesetzt sind. Wir sind und bleiben mit unseren Kolleginnen und Kollegen zum Thema Zukunft der JobCenter im Gespräch und wenden uns mit unseren Argumenten und Forderungen an die Praktiker vor Ort und an die Politik, die mit einer Entscheidung über die künftige Aufgabenwahrnehmung erheblich in die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten eingreift.

Wir wissen, dass viele - vor allem befristet beschäftigte - Kolleginnen und Kollegen im Hinblick auf die eigenen beruflichen Perspektiven äußerst besorgt sind. Das gilt stärker oder schwächer, je nachdem, welches Modell diskutiert wird und bei welchem Träger sie angestellt sind. Mit der Entscheidung über die Zukunft der nach dem SGB II ohnehin nur bis 31.12.2010 befristet eingerichteten Arbeitsgemeinschaften gibt es aus unserer Sicht keinen nachvollziehbaren Grund mehr, die Arbeitsverträge nicht zu entfristen. Das gilt für den Fall der Fortführung der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung ebenso, wie für die personalintensivere Trennung der Leistungen mit künftigen Doppelstrukturen. Vor dem Hintergrund der derzeit zunehmenden Abwanderung von Kolleginnen und Kollegen ist eine schnelle Entscheidung über die Entfristung aller befristeten Arbeitsverträge unabdingbar.

Mit der Entscheidung über die künftige Aufgabenwahrnehmung fordern wir unabhängig vom jeweiligen Modell:

- Es darf niemand zu einem Arbeitgeberwechsel gezwungen werden
- Alle Arbeitsverträge sind zu entfristen
- Es wird eine umfassende Besitzstandswahrung vereinbart
- Die Zuweisung oder Abordnung darf nur mit Einverständnis der jeweils Betroffenen erfolgen
- Die Bedingungen über die Zuweisung bzw. Abordnung sind tarifvertraglich abzusichern

Was spricht für die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung?

Die Schnittstellen zu anderen Dienststellen werden in der Anzahl nicht noch vergrößert. Insoweit wird eine zusätzliche Belastung vermieden. Die Verfahrenswege sind für Kunden und Mitarbeiter transparent, und die Wahrnehmung von außen als gemeinsame Behörde ist Teil der für die Beschäftigten wichtigen Identifizierung mit der Aufgabe bzw. Identität im JobCenter. Die Arbeit kann ganzheitlich gesehen als sinnvoll betrachtet werden. Bei einer Trennung ginge dies verloren.

Die Qualität der Leistungen des SGB II basiert auf der schnellen Entscheidung vor Ort, der Einheit von Fördern und Fordern und der passgenauen Bündelung von finanziellen Hilfen, Beratungsleistungen, sozialen und psychischen Stützungsmöglichkeiten, Qualifizierungs- und Arbeitsplatzangeboten. Die einzelnen Aufgaben aus diesem Kanon zu trennen und jeweils getrennten Trägern zuzuordnen, läuft dem Sinn des Gesetzes zuwider, behindert die Aufgabenerfüllung, erschwert die Rechtsanwendung und steht der Durchführbarkeit des Gesetzes entgegen. Auch die Rechtssicherheit und der Sozialdatenschutz können in der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung besser gewahrt werden.

Die funktionierenden bestehenden Strukturen und die einheitliche Infrastruktur müssen erhalten bleiben. Mit dem gemeinsamen Zugriff auf Ressourcen sind flexible Fördermöglichkeiten gegeben. Synergieeffekte, viele Informationen und Fähigkeiten gingen bei einer Trennung verloren. Das Personal ist eingearbeitet und kann auf umfassende Kenntnisse zurückgreifen. Die bisherige gute Arbeit hat immer zum sozialen Frieden in der Stadt und in der Region beigetragen. Das wird gefährdet, wenn erneut eine Umstellung auf neue Systeme erfolgen soll.

Was sind die Argumente der Beschäftigten gegen die Aufgabentrennung?

Die Strukturen im JobCenter sind mitarbeiterorientiert entstanden. Es war immer möglich, örtlich bestimmte Maßnahmen zu entwickeln. Durch die Trennung droht die Eingliederung in die bestehende Organisationskultur des jeweiligen Trägers und die aufgaben- und mitarbeiterorientierte Kultur des JobCenters ginge verloren.

Die Beteiligungsrechte der örtlichen Personalräte nach dem Niedersächsischen Personalvertretungsgesetz sind weitreichender als nach dem Bundespersonalvertretungsgesetz. Danach wird weniger Einflussnahme möglich

sein. Mit einer Trennung steht zudem zu befürchten, dass ein hoher Befristungsanteil der Beschäftigten geschäftspolitisch zementiert wird.

Die Erreichbarkeit zwischen den Kolleginnen und Kollegen wird durch zusätzliche Leistungsbereiche für Unterkunftskosten und sozialintegrative Maßnahmen erschwert. Es wird mehr Schnittstellen und Konflikte mit unterschiedlichen Öffnungszeiten geben. Ein Zugriff auf die Programme und Daten des jeweils anderen Trägers wird nicht möglich sein. Die Kunden werden dann regelmäßig auf den Weg geschickt.

Aufgaben des Internen Service werden künftig einerseits doppelt vorgehalten, andererseits sind Querschnittsaufgaben, die im JobCenter wahrgenommen wurden, bedroht. Die betroffenen Kolleginnen und Kollegen haben Angst und suchen verzweifelt neue Perspektiven. Der Personalverlust ist enorm und auch kurzfristig kaum durchhaltbar.

Viele Besitzstände und Einrichtungen bzw. innerbetriebliche Errungenschaften, die vom Engagement der Beschäftigten leben, drohen verloren zu gehen (Jobticket, Betriebssport, Mitarbeiterberatung, Gesundheitsförderung, Teamentwicklung, Supervision, Coachingangebote etc.).

Die Kommunen haben nicht genug adäquate Stellen des gehobenen Dienstes anzubieten. Die Kolleginnen und Kollegen der sog. Umlandkommunen in der Region Hannover verlieren die Zulagen, die sie aufgrund der Tätigkeit im JobCenter erhalten. Sie sind nicht eingruppiert, wie das bei der Stadt Hannover und der Region Hannover der Fall ist. Der Stand der persönlichen Entwicklung (Wissen, Ressourcen, Netzwerke) und die Vielfalt gehen verloren.

Kommunale Beschäftigte sorgen sich um eine angemessene Beschäftigung bei Ihrem Dienstherrn. Die anstehende Rückkehr wurde von der Kommunalverwaltung bereits als Drohkulisse in Verhandlungen zur Haushaltskonsolidierung verwendet. Eine ähnliche Bedrohung entsteht, wo Querschnittsaufgaben wegfallen, sei es auf kommunaler Seite, bei den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit oder im JobCenter. Hier wird versucht, Beschäftigte gegeneinander auszuspielen, und mit Entlassungen und Sozialplan gedroht.

Die Umstellung auf die getrennte Aufgabenwahrnehmung ist personell nicht leistbar. Die Teams sind chronisch überlastet. Rückstände von hunderten von Akten sind die Regel. Die Beschäftigten werden aufgefordert, sich quasi selbst abzuwickeln und dabei noch Überstunden zu machen. Der Frust ist jetzt schon enorm. Die Aktentrennung und die Falleingabe, auch der Versuch einer automatisierten Datenmigration werden fehlerbehaftet sein. Mit dem vorhandenen Personal lassen sich die Trennungsarbeiten nur bewältigen, wenn das Kerngeschäft für ein halbes bis dreiviertel Jahr ausgesetzt wird.

Es besteht die große Sorge, mittelfristig in eine andere Tarifstruktur übergeleitet zu werden. Langfristig wird auch kaum jemand darauf vertrauen, dass ein zwangsweiser Arbeitgeberwechsel ausgeschlossen ist. Mit der Trennung geht eine erhebliche auch dienstrechtliche Ausweitung der Weisungsbefugnisse gegenüber zugewiesenem Personal einher.

Die Einflussmöglichkeiten im Bereich Kosten der Unterkunft werden für die Kommunen auf Null reduziert. Prinzipiell werden die Vorgaben in Abhängigkeit von Grundsatzentscheidungen aus der Berechnung der Regelleistung abzuarbeiten sein. Hier werden anspruchsvolle Aufgaben inhaltlich und vergütungstechnisch abgewertet und in die Abhängigkeit einer anderen Behörde gestellt.

Die Frage der Zusammenarbeit im Bereich Markt und Integration in Bezug auf die Maßnahmen nach § 16 SGB II wird schwierig oder nicht machbar sein. Für die persönliche Abstimmung, die in allen Einzelfällen erforderlich ist, bestehen keine Kapazitäten. Grundsätzlich besteht kein oder nur ein sehr eingeschränkter Einblick in den jeweils anderen Bereich, wenn die Aufgaben getrennt werden. Es entsteht eine Konkurrenz, wie sie zuweilen aus der Zeit vor der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bekannt ist. Die Personalschlüssel werden sich erheblich unterscheiden und nach den bisherigen Erfahrungen kaum auskömmlich sein.

Der Einfluss der Kommunalpolitik sowohl auf den lokalen Arbeitsmarkt, als auch auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten wird unumkehrbar verloren gehen.

Kostenerstattungsverfahren wären immer doppelt zu führen. Das gleiche gilt für Widersprüche und Klagen. Ordnungswidrigkeiten und Strafverfahren sind jeweils von zwei Behörden zu verfolgen. Die Anzahl der einstweiligen Anordnungen wird steigen. Gerichtstermine sind entsprechend von mehreren Kolleginnen und Kollegen aus den verschiedenen Bereichen wahrzunehmen.

Es besteht die Gefahr, dass bei der Anrechnung von übersteigendem Einkommen Jugendlicher unter 25 Jahren auf den Bedarf der Eltern bei einer Trennung der Zuständigkeiten diese nicht, verspätet oder nur fehlerhaft erfolgen. Verspätete zwischenbehördliche Veränderungsmitteilungen werden regelmäßig zu Überzahlungen und zu entsprechenden Rückforderungen oder Eigenschäden führen und dadurch nicht zuletzt viel mehr Arbeit machen. Die getrennten Behörden würden sich zwangsläufig mehr miteinander beschäftigen, als mit den Kunden.

Es entstehen doppelte Kosten, die alle Steuerzahler verauslagen müssen. Der Frust ist groß in Anbetracht des enormen Zeitaufwands, der erforderlich sein würde. Die Gebäude, die zum Teil jetzt schon nicht ausreichend vorhanden sind, geben die Möglichkeit zweier Behörden unter einem Dach nicht her. Es ist ökologisch und ökonomisch nicht zu verantworten, was hier geplant ist. EDV- und Datenschutzfragen müssen neu geklärt werden.

Die Eckpunkte der Bundesregierung vom 17.11.2009 enthalten zahlreiche hilflose Feststellungen, wonach die oben beschriebenen Probleme nur „reduziert“ werden können und zwar auch nur dann, wenn Kommunen bereit sind, entsprechende Kooperationsvereinbarungen zu treffen. Auch wird dafür vorausgesetzt, dass die Kommunen die Software a2II und Verbis nutzen.

Was sind die Folgen einer Aufgabentrennung für die betroffenen Hilfesuchenden?

Die Unsicherheit über die Zuständigkeit wird zunehmen und die Entscheidungswege werden für die Bürger undurchsichtiger. Die Kommunikationswege sind lang. Es entsteht eine doppelte Abhängigkeit von Entscheidungen der Leistungsstellen. Die Sorge um die rechtzeitige Zahlung beider Behörden wird sich häufen, weil die Abstimmung zu Verzögerungen führen wird.

Es sind doppelte Wege erforderlich. Es entstehen zusätzliche Fahrtkosten, weil mehr Termine wahrzunehmen sind. Ortsnahe Lösungen für Dienststellen im Umland sind nicht erkennbar, da hier aufgrund von Platzmangel keine örtlichen Bündelungen zweier Behörden möglich sind. Der Zeitaufwand erhöht sich. So wird der Aufenthalt in zwei Wartebereichen erforderlich sein.

Die Höhe der Zahlungen, insbesondere bei Anrechnung von Einkommen auf den Unterkunftsbedarf, ist schwer vermittelbar. Schon jetzt sind die Bescheide und Zahlungen ohne Verwaltungsausbildung kaum verständlich. Das alles wird nicht dazu beitragen, dass sich die Kunden erfolgreich auf ihre Arbeits- oder Ausbildungssuche oder die Beseitigung ihrer sonstigen Hemmnisse konzentrieren können.

Begleitende Hilfen zur Integration erfolgen nicht aus einem Guss und zugeschnitten auf die Angebote des Arbeitsmarkts, weil die Zuständigkeiten in verschiedenen Händen liegen. Insbesondere das Angebot von Beratungsstellen zur sozialen Integration, das von kommunalen Stellen gefördert wird, kann darunter leiden, da vorrangig der Fokus nicht mehr auf eine nachhaltige Hemmnisbeseitigung, sondern auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt gelegt wird, die aber gerade an diesen Kunden vorbeigehen wird.

Was könnte Beschäftigte hindern, sich der Region oder der Arbeitsagentur zuweisen zu lassen?

Bisher sind die Beschäftigten dem JobCenter Region Hannover zugewiesen und nicht einem der beteiligten Träger. In den vergangenen Jahren, beginnend mit den Vorbereitungen im Jahr 2004, haben viele Kolleginnen und Kollegen die JobCenter Region Hannover aufgebaut und Ihre Ideen und Vorstellungen eingebracht. Es ist eine Identifizierung mit dem JobCenter entstanden, durch die sich erklären lässt, weshalb die Beschäftigten trotz widriger Rahmenbedingungen immer wieder ein besonderes Engagement zeigten. Mit der Entscheidung, diese Strukturen aufzulösen, wird quasi das Werk der vergangenen Jahre zerstört. Sich nun sozusagen in Doppelstrukturen mit reduzierter Aufgabenwahrnehmung zu begeben, wird für viele kaum möglich sein, das gilt sowohl für kommunale Beschäftigte, BA-Beschäftigte und die Amtshilfekräfte. Aber es gibt auch handfeste Sorgen und Befürchtungen, je nach Funktion und beruflicher Situation, die zu beachten sind.

- Die Arbeitsplatzsicherheit steht im Vordergrund aller Überlegungen.
- Der bundesweite Einsatz, der bei einer Bundesbehörde wie der BA denkbar ist, wird im Einzelfall als Bedrohung aber auch als Chance und Vorteil gesehen.

- Die Beteiligungsmöglichkeiten für Personalräte und mittelbar für die Beschäftigten sind im Geltungsbereich des Niedersächsischen Personalvertretungsrechts größer als im Bundespersonalvertretungsrecht.
- Der Gestaltungsspielraum am Arbeitsplatz oder kollektiv im Team bzw. JobCenter wird sich verändern.
- Es gibt im JobCenter eine „Kultur“, die sich von der in den Kommunen und der Bundesagentur unterscheidet. Je nach unterschiedlicher Wahrnehmung spielt dies eine unterschiedlich große Rolle für die persönliche Entscheidung.
- Es besteht die Befürchtung eines „zweckfreien“ Controllings mit entsprechend belastenden Folgen.
- Intensität und Umfang quantitativer Vorgaben und Anforderungen der Zielerreichung werden steigen.
- Je nach Status muss oder kann mit einem Wechsel oder Veränderungen der anzuwendenden Tarifverträge gerechnet werden.
- Bestehende kommunale Zulagen müssen in Eingruppierungen umgewandelt werden.
- Es bestehen unterschiedliche Regelungen zur Lohnfortzahlung.
- Das Besoldungsrecht weicht erheblich voneinander ab.
- Erworbene Rechte in der Altersversorgung wird niemand aufgeben wollen (ZVK, VBL, Pensionen).
- Die Wahrung der Rückkehrrechte zum entsendenden Arbeitgeber sind ebenfalls ein wichtiges Thema
- Es darf keine Benachteiligung beim Zugang zu Einrichtungen und Informationsplattformen des jeweiligen Arbeitgebers geben.
- Es darf ebenfalls keine Benachteiligung bei Leistungen der Arbeitgeber geben, wie z.B. beim Job-Ticket.
- Berufliche Perspektiven, Aufstiege und die Möglichkeit der Teilnahme an Projekten müssen erhalten bleiben.
- Ist die Aufgabenwahrnehmung in der jeweiligen Funktion im jeweiligen Umfang gefährdet? Wird es z.B. die Funktion des Fallmanagements im jetzigen Zuschnitt und Umfang weiter geben?
- Werden sich Arbeitszeitregelungen und Arbeitszeitrahmen verschlechtern?
- Wie sehen die allgemeinen Arbeitsbedingungen aus (z.B. Internetzugang)?
- Die Dienstvereinbarungen im JobCenter (VerBIS, Personalauswahl etc.) werden keine Anwendung mehr finden. Was tritt an ihre Stelle?
- Einrichtungen des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsförderung sind gefährdet.
- Software, Schnittstellen und Verfahren werden sich ändern.

Rechtliche Bewertung und Alternativen

Wir arbeiten in einer Organisation, der vor zwei Jahren die Verfassungswidrigkeit attestiert wurde. Mit dem jetzt vorgelegten Vorschlag zur getrennten Aufgabenwahrnehmung, wurden Konzepte hervorgeholt, die bereits 2008 verworfen wurden. Mittlerweile gibt es zwei aktuelle Rechtsgutachten (Wieland und Vorholz), die im Ergebnis feststellen, dass auch die getrennte Aufgabenwahrnehmung in der Form wie sie aktuell geplant ist, dem Verfassungsrecht widerspricht. Auch zur Festlegung der Optionsmöglichkeit der Kommunen gibt es juristische Bedenken.

Ohne Verfassungsänderung werden nur die Landeseigene Verwaltung und die Bundesauftragsverwaltung als Möglichkeit gesehen.

Wenn die neue Organisationsform erfolgreich beklagt wird, bedeutet das wieder Unsicherheiten, wieder neue Regelungen, Auflösen von Strukturen und damit zusätzliche Belastungen. Aus unserer Sicht ist das unbedingt zu verhindern. Das künftige Modell muss verfassungsrechtlich bedenkenlos sein, damit die Kolleginnen und Kollegen mitgehen können.

Die JobCenter der Region Hannover müssen erhalten bleiben

Wir fordern, dass die JobCenter Region Hannover in ihrer Struktur erhalten bleiben, sei es durch eine Verfassungsänderung oder durch verfassungsrechtlich bedenkenlose Modelle. Hier ist aus unserer Sicht nicht ausreichend und angemessen über die juristischen, finanziellen und politischen Möglichkeiten nachgedacht worden.

Die Personalräte der Stammdienststellen und die Betriebsräte der Amtshilfebeschäftigten tragen eine hohe Verantwortung, wenn sie über die Frage der Zuweisung, Abordnung oder Überlassung entscheiden sollen. Wir fordern die Vertreter der Beschäftigten auf, die Zustimmung bei geplanten Veränderungen von der Entscheidung der einzelnen Kollegin und des einzelnen Kollegen abhängig zu machen.

Für den Personalrat der JobCenter der Region Hannover

Uwe Lehmsiek