

# Personalbeschaffung in den Jobcentern

Zukunft Dienstrecht 2022

Bonn, 22./23.11.2022

Prof. Dr. Alexandra-Isabel Reidel

Professorin für Sozial- u. Arbeitsrecht

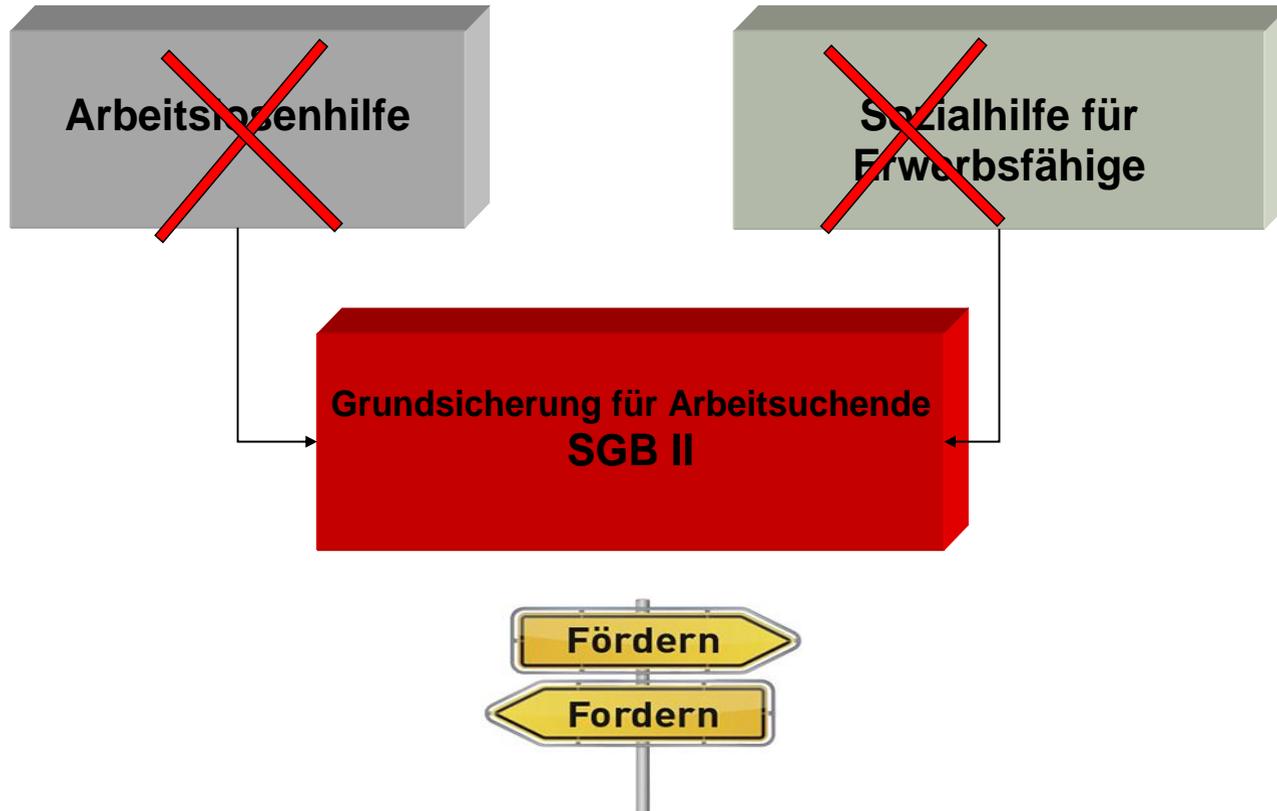
Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA), Mannheim

# Gliederung

## Personalbeschaffung in den Jobcentern

- I. Rechtsentwicklung
- II. Verfassungsrechtliche Verortung der Organisation der Jobcenter in Art. 91e GG
- III. Einfachgesetzliche Regelungen im SGB II: Die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- IV. Das Personal in den sog. gemeinsamen Einrichtungen
  1. Zuweisung nach Beamten- und Tarifrecht
  2. Die Rolle der Geschäftsführung bei der Personalauswahl
  3. Weitere Instrumente der Personaldisposition?
- V. Jobcenter in Form des kommunalen Optionsmodells
  1. Jobcenterreform: Personalübergang bei (Neu-)Zulassung von Optionskommunen & Beendigung des Optionsmodells
  2. Beamtenverhältnisse
  3. Arbeitsverhältnisse
- VI. Zusammenfassung & Ausblick

# Rechtsentwicklung SGB II: Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe & Sozialhilfe



Keine politische Mehrheit für eine Alleinträgerschaft von BA oder Kommunen:  
Geteilte Aufgabenträgerschaft gem. § 6 I SGB II

## § 6 SGB II

### Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(1) Träger der Leistungen nach diesem Buch sind:

1. die **Bundesagentur für Arbeit** (Bundesagentur), soweit Nummer 2 nichts Anderes bestimmt,
2. die **kreisfreien Städte und Kreise** für die Leistungen nach § 16a, das Arbeitslosengeld II und das Sozialgeld, soweit Arbeitslosengeld II und Sozialgeld für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird, die Leistungen nach § 24 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie für die Leistungen nach § 28, soweit durch Landesrecht nicht andere Träger bestimmt sind (kommunale Träger).

Zu ihrer Unterstützung können sie Dritte mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragen; sie sollen einen Außendienst zur Bekämpfung von Leistungsmissbrauch einrichten.

(2)....

(3).....

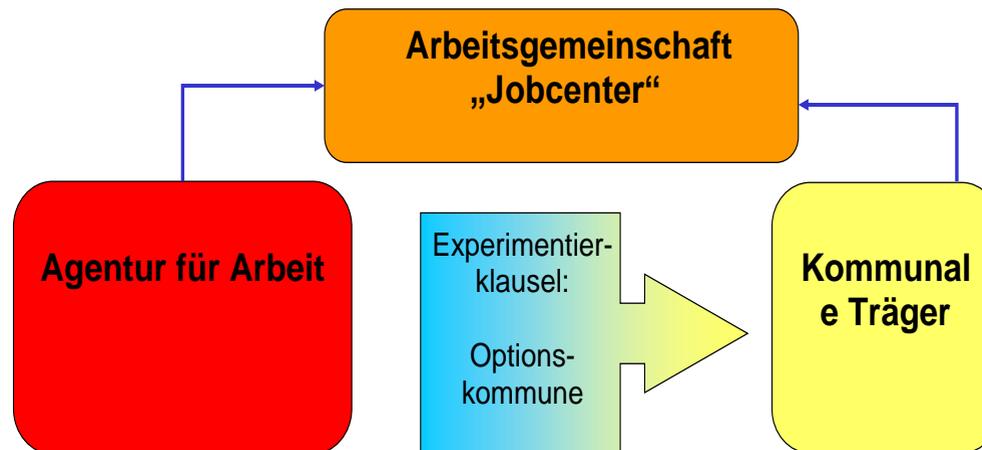
# Art. 91e GG: Umfassende verfassungsrechtliche Absicherung der bisherigen Verwaltungspraxis

**„Auslöser“: Urteil des BVerfG v. 20.12.2007- 2 BvR 2433/04, Rn. 144ff.**

*Die zwischen der BA und den Kommunen bestehenden Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) stellen eine verfassungswidrige Mischverwaltung von Bundes- u. Landesbehörden dar.*

*§ 44b a.F. verstößt gegen Art. 28 II 1 iVm Art. 83 GG.*

**Leistungsträger, §§ 6, 6a, 44b a.F.**



# Artikel 91e GG

[Zusammenwirken hinsichtlich der Grundsicherung für Arbeitsuchende]

- (1) Bei der Ausführung von Bundesgesetzen auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende wirken **Bund** und **Länder** oder die nach Landesrecht zuständigen Gemeinden und Gemeindeverbände **in der Regel in gemeinsamen Einrichtungen zusammen**.
- (2) Der Bund kann zulassen, dass eine **begrenzte Anzahl von Gemeinden** und Gemeindeverbänden auf ihren Antrag und mit Zustimmung der obersten Landesbehörde **die Aufgaben nach Absatz 1 allein wahrnimmt**. Die notwendigen Ausgaben einschließlich der Verwaltungsausgaben trägt der Bund, soweit die Aufgaben bei einer Ausführung von Gesetzen nach Absatz 1 vom Bund wahrzunehmen sind.
- (3) Das **Nähere** regelt ein **Bundesgesetz**, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

*Art. 91e eingef. mWv 27.7.2010 durch G v. 21.7.2010 (BGBl. I S. 944).*

# Verfassungsrechtliche Organisation der Jobcenter

- **Mischverwaltungspflicht** nach Art. 91e I GG von BA und Kommune als **Regelfall** (sog. gemeinsame Einrichtungen)
- **Ausnahmsweise** können die sog. **Optionskommunen** die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) in alleiniger Verantwortung wahrnehmen, Art. 91e II GG
- Regel-Ausnahme-Verhältnis beträgt 75:25 : Max. 25% d. Grundsicherungsstellen Optionskommunen (BT-Drs. 17/1554,5)
- Erheblicher Gestaltungsspielraum des Bundesgesetzgebers bei der Ausgestaltung des Vollzugs der Verwaltungsaufgaben im SGB II (Art. 91e III GG):
  - **Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende** (GrSiWEntG), am 1.1.2011 in Kraft:  
Neue Fassung von § 44b SGB II, Schaffung neuer flankierender Regelungen (§§ 44c-k), Verstetigung existierender Optionskommunen + Neuetablierung, §§ 6a,b SGB II, Personalübergang § 6c
  - **Art. 91eGG: Verfassungsrechtlich zulässige Sonderregelung** (BVerfG 7.10.2014 – 2 BvR 1641/11)  
*„Eigenständige Form der Verwaltungsorganisation, in der die Beteiligten, losgelöst von den übrigen Strukturen des Staatsaufbaus, zu einer Zusammenarbeit eigener Art finden.“*

# Beachte



- Sowohl die **gemeinsamen Einrichtungen** als auch die **Optionskommunen** tragen den Namen „**Jobcenter**“ (§ 6d SGB II)
- Sog. **Leistungserbringung „aus einer Hand“** in den gemeinsamen Einrichtungen: Für den Bürger ist es nicht ersichtlich (und unerheblich), ob eine Verwaltungskraft aus der BA oder der Kommune handelt

# Das Personal in der gemeinsamen Einrichtung (§ 44b SGB II)

Zur **einheitlichen Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende** bilden die Träger (BA & Kommunalen Träger) eine gemeinsame Einrichtung (gE).

- Die gE verfügt über **keinen eigenen Personalkörper**, sie ist **weder dienstherren- noch arbeitgeberfähig** (BT-Drs. 17/1555 S. 2,4; BAG 23.6.2015 – 9 AZR 261/14).
- Das für den Vollzug des SGB II erforderliche Personal muss daher von den Leistungsträgern (BA & Kommunalen Träger) jeweils bereitgestellt werden. Dem Personal werden die Tätigkeiten **zugewiesen**
- Die gE verfügen über eine **Mitarbeiterkapazität** von insgesamt **55.767,6** Vollzeitäquivalenten: 70 % von der BA gestellt (39.108,2 VZÄ) und 30 % von kommunaler Seite (16.659,4 VZÄ)
- In entsprechender Anwendung des Bundespersonalvertretungsgesetzes wird in den gE eine Personalvertretung (§ 44h SGB II), eine Schwerbehinderten-, Jugend- u. Auszubildendenvertretung (§ 44i SGB II) gebildet und eine Gleichstellungsbeauftragte bestellt (§ 44j SGB II)

# Personalbeschaffung in der gE durch Zuweisung nach Beamten- und Tarifrecht: (§ 44g SGB II)

Arbeitnehmern und Beamten der Träger werden mit Zustimmung des Geschäftsführers der gE nach beamten- u. tarifrechtlichen Bestimmungen Tätigkeiten bei der gE zugewiesen.

- Die **Zuweisung** wird nicht von der gE sondern **vom jeweiligen Träger** (BA oder Kommune) vorgenommen (BVerwG 24.9.2013, NZA-RR 2013, 668)
- Die Rechtstellung der Beamten und Angestellten bleibt unberührt (§ 44g III, IV SGB II).  
*Arbeitgeber bzw. Dienstherr bleibt der jeweilige Träger (BAG 23.6.2015 – 9 AZR 261/14)*
- Es gelten die **beamten- u. tarifrechtlichen Vorschriften**, sofern diese nicht durch die **speziellen Regelungen in § 44g** verdrängt werden (v.a. § 29 BBG, § 20 BeamtenStG, § 4 II, III TVöD-VKA, , § 4 II, III TV-BA)

# Zustimmung zur Zuweisung & Dauer

## I. Zustimmung:

Zuweisung im Beamten- u. Tarifrecht i.d.R nur mit Zustimmung des Beamten (§ 29I Nr. 1 BBG, § 20 I Nr. 1 BeamtenStG) u. Angestellten (§ 4 II TVöD- VKA).

Zuweisung der **BA-Mitarbeiter** auch ohne deren Zustimmung möglich (Protokollerklärung Nr. 1 zu § 4 III TV-BA)

 **Spezialregelung in § 44g I SGB II** zur Vereinheitlichung der beamten- und tarifvertraglichen Bestimmungen: Aus dringenden dienstlichen Interessen ist Aufgabenzuweisung ohne Zustimmung zulässig

## II. Zuweisungsdauer:

Zuweisungen sowohl **befristet** als auch **dauerhaft** vorgenommen werden.

Für Beamte von Bund und Kommunen & Tarifbeschäftigte der Kommunen ist die dauerhafte Zuweisung nicht vorgesehen (§ 29 I Nr. 1 BBG, § 20 I Nr. 1 BeamStG, § 4 TVöD-VKKA). Dauerhafte Zuweisung bei BA-Mitarbeitern zulässig (§ 4 III TV-BA)

 **Spezialregelung § 44 g I SGB II: Dauerhafte Zuweisung zulässig.**

# Beendigung der Zuweisung

## I. „Reguläre“ Beendigung:

- Zuweisung endet automatisch, bei Beendigung des Arbeits- bzw. Beamtenverhältnisses zur Stammdienststelle
- Bei befristeter Zuweisung: Ende m. Ablauf der festgelegten Dauer

## II. Vorzeitige Beendigung:

- Aus dienstlichen Gründen (§ 44g V Nr. 1 SGB II) bei unbefristeter + befristeter Zuweisung  
Keine Zustimmung des Personals oder der gE notwendig! Frist: 3 Monate
- Auf Verlangen des Beamten bzw. Arbeitnehmers aus wichtigem Grund **jederzeitige** Beendigung möglich (§ 44g V Nr. 2 SGB II)  
**Aber:** Geschäftsführer der gE kann aus zwingendem dienstlichen Grund widersprechen

# Die Rolle des Geschäftsführers bei der Personalauswahl

- Unmittelbarer Vorgesetzter m. **Dienstherren- u. Arbeitgeberbefugnissen** ggü. dem Jobcenterpersonal (§ 44d IV SGB II)
- Keine Kompetenz zur Begründung + Beendigung von Dienst- u. Arbeitsverhältnissen (Zuständigkeitsbereich d. jeweiligen Anstellungskörperschaft)
- Anhörungs- u. Vorschlagsrecht bei personalrechtlichen Entscheidungen (§ 44d VI SGB II) sowie Zustimmungs-/Vetorecht bei Zuweisung (§ 44g I SGB II)

Inhaltliche Reichweite des Vetorechts noch nicht abschließend geklärt:

**tvA:** *Vetorecht nur aus zwingenden, unabweisbaren dienstlichen Belangen*  
(Schweiger ZBR 2012,17)

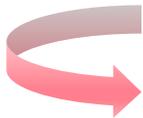
**tvA:** *Nur willkürliche Ausübung des Vetorechts unzulässig.*  
Weitgehende Zweckmäßigkeitserwägungen durch GF

(u.a. Eicher/Luik/Weißenberger, SGB II, § 44g Rn. 8; jurisPK-SGB II/Knapp, § 44g Rn. 42)

- Zustimmung des Geschäftsführers nicht erforderlich, wenn Beschäftigten bereits in der Vergangenheit Tätigkeiten im konkreten Jobcenter zugewiesen wurden (§ 44g II SGB II); auch keine Mitbestimmung des Personalrats des Jobcenters (§ 44h I 2 SGB II i.V.m. § 75 I Nr. 4a BPersVG)

# Praxisproblem: Koordiniertes Vorgehen bei der Personalauswahl

Im SGB II fehlen konkrete Regelungen bzgl. eines koordinierten Vorgehens bei der Personalauswahl bei Neueinstellungen für das Jobcenter



Unter Beteiligung ihrer jeweiligen Personalvertretungen müssen Geschäftsführer und jeweiliger Träger eigene Entscheidungen treffen u. sich auf die neue Mitarbeiter einigen

Für die Neueinstellung ist der jeweilige Träger zuständig, aber:

*Die gesetzliche Konzeption des SGB II schließt die **Durchführung eines Personalauswahlverfahrens im Jobcenter** zur Vorbereitung der dem Geschäftsführer zustehenden Entscheidung nicht aus (BAG 19.12.2018 – 7 ABR 80/16, Rn. 28 ff.).*

**Sind andere Instrumente der  
Personaldisposition für die gE  
denkbar, wie z.B. Abordnung,  
Versetzung und Leiharbeit?**



# ...keine anderen Instrumente der Personalplanung zulässig!

- **Gesetzeswortlaut**, der ausschließlich von Zuweisung und nicht von Abordnung u. Versetzung als Mittel der Personalplanung spricht (§§ 44b I 4, 44g I SGB II)
- Die gE stellt **keine andere Dienststelle** von BA u. Kommune dar, sondern ist „**Dritte**“ i.S.v. § 4 II TVöD-VKA bzw. § 4 II TV-BA (LAG Hamm, 21.2.2013 – 17 Sa 1660/12). Die Versetzung eines Arbeitnehmers muss bei anderer Dienststelle oder Betrieb desselben Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses stattfinden (§ 4 I TVöD- VKA, § 4 I TV-BA)
- Abordnung und Versetzung von Beamten scheitert an der **fehlenden Dienstherrenfähigkeit der gE** (§§ 27 I, 28 I BBG, §§ 14I, 15I BeamtenStG)
- **Zuweisung durch Dritte** i.S.e Personaleinsatzes von Leiharbeitnehmern ist **unzulässig**. *Es ist mit dem in sich geschlossenen System des SGB II unvereinbar, Arbeitnehmer Dritter in der gE einzusetzen (BAG, 23.7.2014 -7 AZR 853/12)*

# Kommunale Option als Ausnahme zur Mischverwaltung

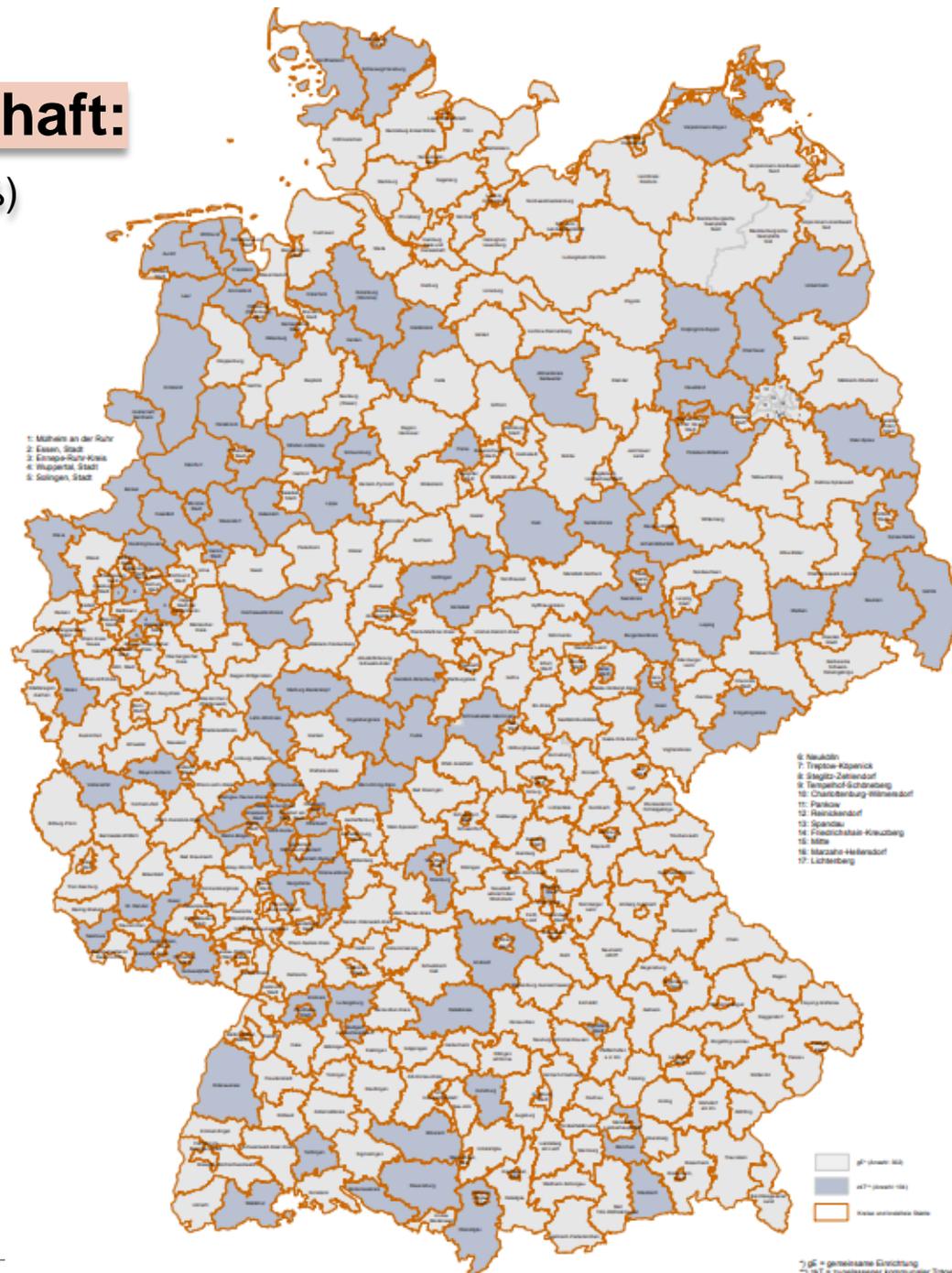
- Die Optionskommunen sind die umfassenden und alleinigen Aufgabenträger nach dem SGB II. Sie nehmen auch die Aufgaben, die ansonsten der BA obliegen würden (§ 6 I Nr. 1 SGB II) wahr
- **Jobcenterreform:** Zum 1.1.2012 nahmen zusätzlich zu den bis dahin existierenden 67 Optionskommunen (sog. zugelassene kommunale Träger) weitere 41 Landkreise u. kreisfreie Städte das Optionsmodell wahr
- Das Kontingent für die Zulassung zur Optionskommune ist ausgeschöpft (25 %): Die deutsche Soziallandschaft besteht aktuell aus **405 Jobcenterbezirken mit 301 gE`s und 104 Optionskommunen** (Gebietsstand: November 2022)
- Neuzulassungen, Nachrückverfahren im Falle von widerrufenen Zulassungen sieht das SGB II nicht vor. **Aber:** Bei **Gebietsreformen** ist die Erweiterung einer bereits bestehenden Optionskommune möglich (§ 6a VII SGB II)!

# SGB II-Trägerlandschaft:

Gemeinsame Einrichtung (weiß)

&

Optionskommunen (blau)



# Personalübergang bei Zulassung v. Optionskommunen & Beendigung der Trägerschaft (§ 6c SGB II)

**Zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist die Optionskommune auf die personelle Kontinuität, Erfahrungen u. Fachkompetenz der Beschäftigten der BA angewiesen (BT-Drs.17/1555,19)**

- Das im Rechtskreis des SGB II beschäftigte Personal der BA tritt per Gesetz **nahtlos** in den Dienst der Kommune über. Voraussetzungen (§ 6c I SGB II):

## 1. Zulassung für das Optionsmodell gem. § 6a SGB II

i.V.m. der Kommunalträger-Eignungsfeststellungsverordnung (BGBl.I, 2349)

## 2. Stichtagsregelung

Es tritt nur das BA-Personal über, das mind. 24 Monate Aufgaben der BA nach dem SGB II wahrgenommen hat

- **Rückkehroption** zur BA für bis zu 10% des übergetretenen Personals (§ 6c I 3,4, SGB II): Entscheidungsgewalt **ob** und **welche** Mitarbeiter zur BA zurückkehren liegt beim kommunalen Träger!
- **Personalübergang von der Optionskommune zur BA** (z.B. wegen Rückgabe d. Zulassung), tritt Personal unter **vereinfachten Bedingungen** auf die BA über (§ 6c II SGB II). Keine Stichtagsregelung u. Rückkehroption.

# Rechtsfolgen des Personalübergangs: Beamtenverhältnisse (§ 6c III SGB II)

- **Beamte der BA** sind **Bundesbeamte** (§ 387 I SGB III)
- **Nahtloser Übertritt** zum kommunalen Träger **als Landesbeamte** :  
Keine zusätzliche Ernennung durch aufnehmenden Dienstherrn notwendig
- Fortsetzung des Beamtenverhältnisses bei anderem Träger ist m. höherrangigem Recht vereinbar (Art. 33 V GG). *Kein hergebrachter Grundsatz, dass Beamte auf Lebenszeit einem neuen Dienstherrn nicht gegen ihren Willen zugewiesen werden dürfen (BVerwG 26.2.2015 – 2 C 1/14).*
- Verteilung der **Versorgungslasten**: Anteilig zwischen abgebendem und aufnehmendem Dienstherrn (Versorgungslasten-Staatsvertrag v. 5.9.2010, BGBl. I 1290)
- I.d.R. Übertragung eines gleich zu bewertenden Amtes.  
Übertragung eines geringerwertigen Amtes m. geringerem Grundgehalt aber möglich:  
Zahlung einer Ausgleichszulage (statische Ausgestaltung; Abschmelzung, § 6c IV SGB III)
- **Regelung verfassungsgemäß**. U.a. kein Verstoß gegen Art. 3 I, 12 GG hinsichtlich höherer Besoldung und Versorgung von Bundesbeamten im Vgl. zu den in den Dienst der Kommunen übergetretenen (Landes-)Beamten (BVerwG 20.9.2018 – 2 C 12/18)

# Rechtsfolgen des Personalübergangs: Arbeitsverhältnisse

- Arbeitsverhältnis wird mit allen Rechten & Pflichten beim neuen Träger fortgesetzt.  
Aber: Es gelten ausschließlich die **Tarifverträge des neuen Trägers** (§ 6c III 3 SGB II).  
*Keine Anwendung des Günstigkeitsprinzips! Eingriff in Art. 12 I GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt (BAG 11.12.2019 – 4 AZR 197/17; BAG 9.9.2020 – 4 AZR 385/19)*
- **Übertragung einer tarifrechtlich gleich zu bewertenden Tätigkeit**  
Übertragung einer niedriger bewertete Tätigkeit möglich: Zahlung einer Ausgleichszulage  
(statische Ausgestaltung; Beachte: Keine Abschmelzungsregelung)
- **Problem:** Unterschiedliche Entgeltsysteme  
Eingruppierung: Regelungslücke zur Stufenzuordnung im TVöD-VKA

TVöD-VKA  TV-BA

*Die in einer Tätigkeit in der Grundsicherung bei der BA erworbene Berufserfahrung muss uneingeschränkt abgebildet werden. Analoge Anwendung der § 16 I 1, III sowie § 17 III TVöD-VKA; § 16 IIa TVöD-VKA zur Lückenschließung ungeeignet! (BAG 17.3.2016 – 6 AZR 96/15).*

# Zusammenfassung & Ausblick



Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!