

Vertragssimulationen bei Ein- Euro- Jobs

– eine Fortsetzungsgeschichte mit Dokumentation

Helga Spindler

Günther Stahlmann hat sich bereits ausführlich mit der Problematik der Rechtsbeziehungen zwischen Maßnahmeträgern und Beschäftigten in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (§ 16 Abs.3 Satz 2 SGB II) auseinandergesetzt.¹ Ob diese rechtliche Grauzone analog zum Zivildienstgesetz geregelt werden sollte und damit als öffentlicher Arbeitsdienst für Arbeitslose² auch offiziell etabliert werden sollte, scheint mir sozial- und gesellschaftspolitisch zweifelhaft.³ Ob sie durch ein Arbeitsgesetzbuch für öffentlich- rechtliche geordnete Beschäftigungen aufgewertet werden sollte,⁴ erscheint mir angesichts des noch fehlenden Arbeitsgesetzbuches für „normale“ Arbeitsverhältnisse auch nicht überzeugend.⁵

Inzwischen sind jedoch allein im Jahr 2005 630 000 Menschen in solche Beschäftigungsverhältnisse eingetreten,⁶ was angesichts von nur noch 26 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland langsam einen schon merkbaren Teil der erwerbstätigen Bevölkerung ausmacht, der sich noch steigert, wenn, wie geplant, die Einsatzstellen auf 600 000 verdoppelt werden sollen oder in Zukunft flächendeckend die Arbeitsbereitschaft von Neuantragstellern geprüft werden soll. Das einzige was hier noch helfen kann, ist ein deutliches quantitatives Zurückfahren und eine Begrenzung auf subjektiv mehrfach belastete Zielgruppen, wie ursprünglich in der Sozialhilfe und damit nicht auf Personen, die im Moment nur das falsche Alter oder Kinder haben.⁷

Das Bemühen den rechtlosen Zustand für absehbar Millionen Menschen durch die rechtliche Konstruktion von „Beschäftigungsverhältnissen eigener Art“ in den Griff zu bekommen ist daher auch aus verfassungsrechtlichen Überlegungen verständlich, bleibt aber, wie Stahlmann mit vielen Argumenten belegt, letztlich fragwürdig.

Denn der Sinn der rechtlichen Erfassung liegt immer darin, dass Rechte und Pflichten der Beteiligten in einem rechtsstaatlichen Sinn identifizierbar, umsetzbar und kontrollierbar werden. Wenn es sachgerecht ist, kann das mit privatrechtlichen Mitteln erfolgen. Aber ein Vertragsplacebo,⁸ das noch nicht einmal freiwillig zustande gekommen ist, nützt niemandem.

¹ Stahlmann G.: Das Beschäftigungsverhältnis bei 1-Euro Jobs- Rechtsfragen und Regelungsbedarf, info also 2005 Heft 6 S. 243 – 250

² Scherl H.: Workfare statt Zivildienst. Sozialer Fortschritt 2004 Heft 5, S. 109 f.

³ Spindler H.: Ein –Euro-Jobs und Arbeitsmarktreform in: Forum sozial 2005, Heft 2, S. 11f.,13 und Heft 3 S.13f. (mit einem Nachtrag auch erschienen bei www.nachdenkseiten.de vom 28.2.2006)

⁴ Berlit U: Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfe, info also 2003 Heft 5

⁵ Ausgerechnet die Bertelsmann Stiftung hat gerade zur Erstellung eines Arbeitsgesetzbuchs einen Auftrag vergeben. Angesichts ihrer zweifelhaften Vorarbeiten, Handbücher und Projekte im Vorfeld der Hartz Reform lässt das schon Schlimmes befürchten, wenn die beteiligten Wissenschaftler nicht eine gewisse Seriosität des Projekts sicherstellen.

⁶ Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige. Bericht der Statistik der BA, April 2006, S. 4 (Die Statistik ist noch ohne Berücksichtigung der Arbeitsgelegenheiten der 69 kommunalen Träger erstellt)

⁷ Spindler H.: Forum sozial a.a. O. Heft 3, S. 14

⁸ Rixen St.: Hartz IV: Welcher Ein –Euro- Job ist “zusätzlich” ? NJW 2005 Heft 31 S. 2177 f., S. 2180

Eine öffentlich rechtliche Vertragskonstruktion,⁹ die erlaubt, sich in Widerspruch zu öffentlich rechtlichen Leistungsvoraussetzungen zu begeben, Gesetzesvorschriften außer Kraft zu setzen, ist juristisches Glasperlenspiel, das weder der Umsetzung der gesetzlichen Zielvorstellung noch den Schutz der in diesem Fall doppelt unterlegenen „Vertrags“partei in Gestalt des/der Arbeitslosen gewährleisten kann.

Der Bundesrechnungshof, der noch nicht einmal auf die Einhaltung von rechtsstaatlichen Strukturen, sondern eher auf finanzielle Beherrschbarkeit von öffentlichem Mitteleinsatz ausgerichtet ist, hat inzwischen aus seiner Sicht diesen rechtsfreien Zustand bewertet: „Bei fast einem Viertel der geprüften Maßnahmen mit Arbeitsgelegenheiten (so genannte Ein- Euro- Jobs) lagen die Förderungsvoraussetzungen nicht vor.... Bei weiteren knapp 50% der geprüften Fälle hatten die Grundsicherungsstellen keine verlässlichen Kenntnisse über die Maßnahmeninhalte.... Die Grundsicherungsstellen überließen häufig wesentliche Teile des Fallmanagements, wie das Profiling oder die Entscheidung, ob und in welcher Arbeitsgelegenheit erwerbsfähige Hilfebedürftige eingesetzt werden sollen, den Maßnahmeträgern. Sie waren daher nicht ausreichend über Maßnahmeninhalte, Einsatzorte und von den Teilnehmern auszuübende Tätigkeiten informiert“¹⁰

Es ist aber nicht nur der Aspekt der fehlenden Kontrolle und der Arbeitsplatzsubstitution, der dieses Vertragplacebo so problematisch macht, es ist auch die schleichende, schrittweise Entrechtung, Zersetzung von Rechtsverhältnissen.

Um das für eine Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen, möchte ich ein einschlägiges Vereinbarungsmuster dokumentieren (S. 191 in diesem Heft) und besprechen:

Auch dieses Muster stammt wieder aus Köln. Vor fast 7 Jahren wurde in dieser Zeitschrift zum ersten Mal auf einen sog. „Praktikantenvertrag“ hingewiesen, der – nicht Arbeitsvertrag, aber auch nicht Verwaltungsakt – in einem Kölner Modellprojekt allen Sozialhilfebeziehern unter 25 Jahren aufgezwungen wurde.¹¹ Diese Rechtskonstruktion , mit der die sozialrechtliche Antragsaufnahme umgangen, hoheitliche Befugnisse auf Beschäftigungsträger übertragen und die privatrechtliche Vertragsfreiheit ausgehebelt wurde ist Vorbild für § 3 Abs. 2 und § 31 Abs.5 SGB II geworden (womit nachträglich die Rechtswidrigkeit des Projekts zum damaligen Zeitpunkt wohl eingestanden ist). Zum Zweiten wurde der Vereinbarungstext inzwischen aber auch weiterentwickelt und gilt jetzt für Mehraufwandsbeschäftigungen und für ältere Leistungsbezieher. In der Folge wurden die behördlichen Zuweisungen zu Beschäftigungsträgern immer unbestimmter, oft wird auch nur zur Arbeitsvermittlung zugewiesen, dafür sind aber die vorgefertigten „Vereinbarungen“, die die Zugewiesenen dort unterzeichnen müssen , immer präziser.

Es beginnt damit, dass Dauer und Umfang der Maßnahme nicht mehr durch Verwaltungsakt wie vorher in der Sozialhilfe, nicht durch Eingliederungsvereinbarung, wie eigentlich mit der Neuregelung angekündigt, sondern nur noch durch diese Vereinbarung mit dem Maßnahmeträger getroffen werden. (§§ 1 und 5 der Vereinbarung).

Als „Arbeitszeit“ ist eine Vollzeitarbeit über 38,5 Stunden an 5 Tagen im Formular bereits vorgegedruckt. (§ 5). Diese Vollzeitbeschäftigung widerspricht den bisher aus gutem Grund geltenden öffentlichrechtlichen Verhältnismäßigkeitgrundsätzen.

⁹ Zwanziger B. Rechtliche Rahmenbedingungen für „Ein –Euro-Jobs“ AuR 2005 Heft 1, S. 8 f.,S.10

¹⁰ Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs.2 BHO vom 19.5.2006 - VI 6/VI 2-2006-1219 – Seite 4. Dazu auch Thoms E.-M. Die Gratis Konkurrenz DIE ZEIT 23/2006 vom 1.6.2006

¹¹ Spindler H. Hilfe zur Arbeit, Existenzsicherung und Arbeitnehmerrechte, info also 1999 S. 173 f.

Einsatzort und Tätigkeit werden nicht durch die Behörde, sondern ebenfalls erst durch den Träger konkretisiert (§ 3 Variante A). Darüber hinaus kann sich der Träger ermächtigen, den Beschäftigten an einen Betrieb des allgemeinen Arbeitsmarkts zu verleihen (§ 3 Variante B) Auch im gemeinnützigen Bereich bestehen in Köln verschachtelte Trägerkonstruktionen . Einige Träger, wozu die großen Beschäftigungskonsortien , Wohlfahrtsverbände und Sozialeinrichtungen gehören, lassen sich als zentrale Träger von der Behörde Leute zuweisen, von denen sie nur einen Teil beschäftigen. Für die anderen organisieren sie selbst nur Qualifizierungsangebote (was ihnen die Anleiterpauschale sichert) und verleihen zum Arbeitseinsatz an weitere gemeinnützige oder kommunale Einsatzstellen weiter, denen gegenüber sie auch Kontrollfunktion beanspruchen und deren Mitarbeitervertreter durch diese Konstruktion umschifft werden. So entsteht jenseits der Regeln für Arbeitnehmerüberlassung ein unkontrollierter Leih- Beschäftigtenmarkt – im gemeinnützigen Bereich wie im ersten Arbeitsmarkt. Diese Entwicklung scheint sich nach ersten Berichten keineswegs nur auf Köln zu beschränken. (so wurde etwa in Mülheim / Ruhr offenbar ein größeres Kontingent an eine Handelskette ausgeliehen und das auch noch als Vermittlungserfolg gewertet. Aus Hamburg, Osnabrück und Karlsruhe kamen Berichte über Einsatz als Streikbrecher während des Streiks im öffentlichen Dienst) . Damit wird Arbeitsverleih als zusätzliches Instrument nach § 16 Abs.3 SGB II ohne gesetzliche Grundlage etabliert.

Ein Kern der Vereinbarung ist, dass das Arbeitslosengeld II, das eigentlich zu Beginn des Monats fällig ist (§ 41 SGB II), zusammen mit der Mehraufwandsentschädigung erst einen Monat später, zu Beginn des Folgemonats überwiesen wird und dass der Träger sich ermächtigt, diese öffentliche Sozialleistung bei unentschuldigten Fehlzeiten eigenmächtig zu kürzen (§ 6). Damit wird zusätzlich zu § 31 SGB II ein weiterer Sanktionstatbestand geschaffen und damit das Gesetz an zwei Stellen durch private Vereinbarung verändert. (Selbst die OECD, die eine starke Inpflichtnahme von Arbeitslosen befürwortet, rät bei der Einschaltung privater Dienstleister, zwar Anreize zu setzen, Arbeitsunwillige zu melden, die Unterstützungszahlung aber weiter vom Staat zu regeln, um echte Ansprüche zu schützen.)

Die sonstigen Leistungen der Träger bleiben nebulös (§ 8), selbst die Inhalte der Qualifizierung werden nicht benannt, wohl aber wird bedingungslose Mitwirkung verlangt (§ 10). Die Teilnehmer sollen unbegrenzter Datenweitergabe auf Vorrat zustimmen, während sie zur totalen Verschwiegenheit über alle Angelegenheiten und Vorgänge beim Träger verpflichtet werden (§ 11)

Warum bei der Maßnahme, bei der offenbar auch noch Europamittel einfließen, kein Vertragsangebot gemacht wird, ist als Ermessensabwägung¹² nicht nachvollziehbar.

Wer diese Vereinbarung nicht in der vorformulierten Form unterzeichnet, dem drohen Sanktionen nach § 31 SGB II. Verhandlungen zur Abänderung einzelner Paragraphen sind nach Berichten der Betroffenen nicht möglich.

Diese Praxis wird von Vertretern der Kölner Verwaltung als „Leistung aus einer Hand“ bezeichnet, bei der besonders „realistisch“ Arbeitsbedingungen („Arbeit analog“) simuliert würden. Auf Fachtagungen wie dem Kölner Sozialrechtstag wird dieses Modell unwidersprochen als innovative Fortentwicklung präsentiert. Bei so wenig Kontrolle ist dann kein Wunder, dass die Träger mit den Leuten machen, was sie wollen und dass immer wieder Einsatzstellen auftauchen, von denen keine Behörde und kein Beirat etwas ahnte.

¹² Kraher /Spindler Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs.3 SGB II NDV 2005, Heft 1 S. 17f., 19

Angesichts dieser nicht mehr entwirrbaren Verflechtungen von öffentlicher und privater Übermacht ist die Annahme, der Arbeitslose könne noch irgendetwas vereinbaren und die Verhältnisse hätten irgendeine Ähnlichkeit mit einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag weltfremd. Da wird noch nicht einmal nur ein Vertragsverhältnis simuliert, sondern recht offen ein Gesetz geändert.

Wer diesen Wildwuchs noch irgendwie rechtlich eingrenzen will, dem bleibt –neben der quantitativen Beschränkung der Einsätze- nur die Begründung des öffentlichrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses durch eine Eingliederungsvereinbarung, die die Mindestkriterien erfüllt, die in der Sozialhilfe der Verwaltungsakt übernommen hat, so wie es modellhaft in den Entscheidung SG Berlin¹³ oder von den Sozialgerichten in Hamburg¹⁴ für den Verfahrensablauf vorgeschlagen wird. Gerade dem Grundsatz des Förderns entspricht es, wenn der Betroffene zunächst selber bei einem Träger den wesentlichen Umfang und Inhalt seiner Beschäftigung abklärt oder auch die Möglichkeit hat, mehrere Träger kennen zu lernen. Darin liegt auch deutlich mehr Schulung für spätere Vertragsanbahnungen und eine realistischere Simulation des Arbeitsmarkts, als im erzwungenen Unterschreiben vorgefertigter Formulare.

Danach sollte er zur Behörde zurückkommen und eine individuelle Eingliederungsvereinbarung schließen, die alle wesentlichen Bedingungen umfasst. Damit liegt, wie bei dem alternativ vorgesehenen Verwaltungsakt sowohl die Kontrolle als auch die Verantwortung für die Maßnahme, ihren Ablauf, ihre Zusätzlichkeit bei der Behörde, wo sie nach den Vorgaben für Eingliederungsleistungen (§§ 3 Abs.1, 16 SGB II), im Interesse der Betroffenen und der Allgemeinheit, ja selbst der Maßnahmeträger, die sinnvolle Arbeit leisten wollen, auch hingehört.

¹³ SG Berlin, Beschluss vom 18.7.2005, info also 2005.Heft 6 S. 275 f. mit anschließender Handlungsempfehlung des IAB

¹⁴ LSG Hamburg Beschluss vom 11.7.2005, info also 2005 Heft 6 S. 272 und SG Hamburg in diesem Heft S. 176

