

Prof. Dr. Helga Spindler

- Die schleichende Einführung von Workfare in der Beschäftigungsförderung – „gemeinnützige“ Arbeit und Bürgerarbeit als trojanische Pferde

Arbeiten für die Grundsicherung

- **Das Workfare – Modell**
- **Der Unterschied zwischen Workfare und gesetzlicher Erwerbsobliegenheit**
- **Ausgewählte rechtliche Probleme der Mehraufwandsbeschäftigung**
- **a) Rechtlich umstrittene Beziehung zwischen Maßnahmeträger und Beschäftigten**
- **b) Mitbestimmung von Betriebs- und Personalräten**
- **c) Arbeitszeit und Befristung**
- **Funktionswandel und der Verdrängungseffekt bei den AGH**
- **Noch weniger Rechtsschutz bei reinen Beschäftigungsfirmen**
- **Sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse im Dritten Arbeitsmarkt als Ausweg?**

Der aus dem englischen Wortspiel “from welfare to work” entstandene Begriff Workfare bezeichnet etwas, was sich im Deutschen mit dem Schlagwort „Arbeiten für die Grundsicherung“ umschreiben lässt. Gemeint ist die Pflicht, die staatliche Existenzsicherung als Gegenleistung sozusagen „abzuarbeiten“. Die Politik und vor allem die Verwaltungspraxis proben bereits den schleichenden Übergang zu Workfare. Das geschieht vor allem mit dem Instrument der Arbeitsgelegenheiten (AGH) mit Mehraufwandsentschädigung, also den so genannten Ein- Euro- Jobs.

Schon bevor Hermann Scherl ¹ diesen Zusammenhang zwischen staatlicher Existenzsicherung und Arbeit als Gegenleistung 2004 für Deutschland explizit hergestellt hat, und auch vor der Hartz Gesetzgebung, haben einige Sozialhilfeträger im Rahmen ihrer kommunalen Beschäftigungsförderung so etwas bereits verstohlen praktiziert. Arbeitslosenhilfebezieher waren davon bisher verschont geblieben.

Das Workfare - Modell

Das Workfare- Modell zeichnet sich dadurch aus, dass es Gegenleistung für die staatliche Existenzsicherung verlangt und nicht mehr vorgibt, bei der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt zu helfen. Es wird sozusagen das „Fördern“ aus dem behaupteten „Fördern und Fordern“ eliminiert. Der Einsatz erfolgt in gemeinnützigen, sozialen und kommunalen Aufgabefeldern - damit die unterstützten Menschen der Gemeinschaft der Steuerzahler etwas zurückgeben können und gleichzeitig die Angebote verbilligen. In ökonomischen Workfare -Modellen hat diese Beschäftigung - ausgehend von Modellannahmen der amerikanischen Ökonomen Besley und Coate - neben der Gegenleistungsfunktion hauptsächlich Selektionsfunktion zwischen restproduktiven und ganz unproduktiven Armen.²

¹ Hermann Scherl: Workfare statt Zivildienst, in: Sozialer Fortschritt 5/2004 S. 109 f

² dazu grundlegend Holger Feist: Arbeit statt Sozialhilfe, Tübingen 2000 S. 144 ff. Feist- ein Schüler von Hans Werner Sinn - stellte in seiner Dissertation die Modellrechnungen von Timothy Besley und Stephen Coate vor, die die kostengünstigste Gestaltung einer geforderten Beschäftigung dann annehmen, wenn sie als möglichst unattraktives Instrument zur ständigen Selbstselektion von Bedürftigen ausgestaltet wird. Die Stadt Leipzig, die die Grundsätze unter Überschreitung der Vorschriften des Bundessozialhilfegesetzes in ihrer überdimensionierten Beschäftigungsgesellschaft eingesetzt hatte, wurde zum damaligen Zeitpunkt nicht nur von Feist (Feist/Schöb Hilfe zur Arbeit. Lehren aus dem Leipziger Modell. Wirtschaftsdienst 2000 Nr. 3 S. 159-166), sondern auch von der Bertelsmann Stiftung als Modellfall für Deutschland untersucht und angepriesen. Der Betrieb ist inzwischen unter vielen Folgekosten zusammengebrochen. (Dickmann Nicola „Das Ende der Gummistiefel-Brigaden“ FAZ 21.2.2002 S. 22)

Wenn diese Tätigkeit wenig attraktiv ausgestaltet wird, dann führt das nämlich zu dem Erfolg, dass die restproduktiven Arbeitslosen so bald wie möglich auf die Arbeitslosenunterstützung verzichten und sich lieber anderweitig durchschlagen. Dieses Modell wird von den in Deutschland herrschenden Wirtschaftsinstituten und ökonomischen Beratern aus Effizienzgründen bevorzugt und nun seit Jahren immer wieder als Lösung vorgeschlagen, wie zuletzt wieder durch das Bonner Institut zur Zukunft der Arbeit IZA,³ das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) und den wissenschaftlichen Beirat des Bundesfinanzministeriums⁴. Auch wenn diese Vorschläge noch offiziell politisch zurückgewiesen werden, heißt das nicht, dass sie nicht schrittweise doch verwirklicht werden, ohne dass es einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht und gesetzlich eindeutig geregelt wird. In Fachkreisen wird über das Modell längst diskutiert.⁵

Rein juristisch und verwaltungstechnisch betrachtet ist ein reines Workfare-Modell einfach zu regeln. Konflikte um Eingliederungsvereinbarungen, Zumutbarkeit von Arbeit oder die Abhängigkeit der Arbeitsvermittlung von der Aufnahmefähigkeit des allgemeinen Arbeitsmarkts fielen weg. Das Versprechen, durch öffentlich geförderte Beschäftigung Hilfe zum Übergang in Arbeit leisten zu wollen, fiel auch weg; d.h. auch sozialpolitisch wären die Fronten klarer. Man würde einen öffentlichen Arbeitsdienst - vergleichbar dem Zivildienst - schaffen, den jeder Arbeitslose abzuleisten hätte, der wegen Bedürftigkeit einen Antrag auf Unterstützung stellt. Diese Modelle würden im Moment nur deshalb schnell an Grenzen stoßen, weil man gleichzeitig 700 000 bis 800 000 Arbeitsmöglichkeiten / -gelegenheiten schaffen müsste, die möglichst unattraktiv sein müssten, damit der Bedarf nicht noch höher wird. Denn auch Workfare erfordert öffentliche Mittel, weil nicht nur die Beschäftigten, sondern auch ihre Anstellungsträger davon leben wollen. Kontrollen würden weitgehend überflüssig, Schwarzarbeit könnten nur noch die leisten, die sich dem Programm entziehen.

Sozialphilosophen postulieren eine Steigerung des Selbstwertgefühls der Arbeitslosen, weil sie sich nicht mehr schämen müssten, Almosen der Gemeinschaft anzunehmen, sondern „stolz“ auf ihre Gegenleistung verweisen könnten. Außerdem würde der Verwahrlosung vorgebeugt, Tagesstruktur und Arbeitsfähigkeit der Erwerbslosen erhalten. Es scheint als sei das eine rundum positive Lösung zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit – wenn da bestimmte Nachteile nicht wären. Bevor die erörtert werden, sollen jedoch zunächst die vielfältigen Rechtsprobleme beim gegenwärtigen Zustand angesprochen werden.

Der Unterschied zwischen Workfare und gesetzlicher Erwerbsobliegenheit

Eine echte Workfare-Konstruktion, die grundsätzlich eine Arbeit oder eine Tätigkeit als Gegenleistung für die öffentliche Unterstützung zum Lebensunterhalt fordert, ist im geltenden

³ Werner Eichhorst/ Hilmar Schneider, IZA Research Report Nr. 18, Mai 2008: Umsetzung des Workfare – Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung ; Projekt 53 /07 des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie 2008 dokumentiert bei www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik vom 26.5.2008.

⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen : Existenzsicherung und Erwerbsanreiz, Mai 2008 www.sozialpolitik-aktuell.de

⁵ So in letzter Zeit eher wohlwollend beim Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB : Susanne Koch / Gesine Stephan / Ulrich Walwei: Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, IAB Discussion Paper Nr. 17/2005 oder eher kritisch bei Kurt Wyss: Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus, Zürich 2007. In Dortmund widmet sich ein schon länger andauerndes Projekt: Der `workfare state` - Hausarbeit im öffentlichen Raum ?, dem Thema. Die letzte Tagung : Von den Ein- Euro- Jobs zum „Dritten Arbeitsmarkt“ ist dokumentiert in Wolfgang Richter/Irina Vellay (Hrsg) Von den Ein-Euro-Jobs zum Dritten Arbeitsmarkt in Workfare Dienstpflicht Hausarbeit 1/2008, Dortmund 2008 (auch zu finden bei www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik vom 26.5.2008.)

Recht, insbesondere im Sozialgesetzbuch II (SGB II), bisher (noch) nicht enthalten. Im Vergleich dazu muss man nur den Entwurf von Roland Koch zu einem Existenzgrundlagengesetz, EEG⁶, lesen, der 2003 im Vorfeld von Hartz IV verfasst wurde.⁷ Auch Konzepte der Wirtschaftssachverständigen, sowie des ifo- Instituts oder des Instituts Zukunft der Arbeit enthalten deutliche Workfare -Positionen. Die schon immer bestehende Verpflichtung, zumutbare Arbeit anzunehmen (Erwerbsobliegenheit) ist etwas anderes. Denn sie richtet sich auf eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt, die nur durch individuellen Vertrag zustande kommen kann. Wenn keine derartige Arbeit vorhanden ist, ergeben sich keine Gegenleistungspflichten.

Aber die Politik und vor allem die Verwaltungspraxis proben bereits den schleichenden Übergang zu Workfare⁸. Das geschieht vor allem mit dem Instrument der Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung (AGH) , der sog. Ein-Euro-Jobs. Im Rahmen des Forderns (§ 2 SGB II) wird nämlich auch die Annahme von AGH gefordert. Das bedeutet; die grundsätzlich bestehende Erwerbsobliegenheit, die Verpflichtung jeweils zumutbare Arbeit anzunehmen, wird auch auf die AGH ausgedehnt. Und da diese sich anders als echte Arbeitsplätze leicht einrichten lassen, bzw. durch den Abbau regulärer Arbeit immer mehr werden, kann man damit unauffällig den Übergang zu Workfare proben, ohne gleich flächendeckende Angebote vorhalten zu müssen. Selbst in der inzwischen dritten Fassung der Arbeitshilfe für AGH der Bundesagentur (BA) vom 27.7.2007, taucht nach vielen hehren Zielen, die die öffentlich geförderte Beschäftigung haben soll, ganz hinten auch das Ziel auf „Gegenleistung für die Unterstützung durch die Solidargemeinschaft“.⁹ Immerhin steht dieses Ziel (noch) ganz hinten.

Trotzdem können die Ein-Euro-Jobs bei entsprechender Handhabung ein nützliches Instrument zur Erprobung und Einführung von Workfare sein.¹⁰ Würde man die Erwerbsobliegenheit nur auf die Verpflichtung zu regulärer Arbeit beziehen und ansonsten Freiwilligkeit bei Fördermaßnahmen lassen – dann wären die Angebote wieder eindeutig sozialpädagogische, rehabilitative Hilfe zur Arbeit. Deshalb würde die Forderung, die Annahme einer AGH auf freiwillige Basis zu stellen denen helfen, die solche Tätigkeiten benötigen, und gleichzeitig verdeckten Workfare- Strategien entgegenwirken .

Es gibt allerdings im SGB II auch Vorschriften, die mittelbar schon zielstrebig in die Workfare- Welt führen. Die eine Vorschrift ist der neue § 15 a SGB II mit den Sofortangeboten. Er greift u.a. bei bedürftigen Selbstständigen, Niedrigverdienern, Hausfrauen, Künstlern oder Absolventen höherer Ausbildung, die , z. B. weil sie nicht versichert waren, auch ohne vorher Arbeitslosengeld bezogen zu haben, direkt Arbeitslosengeld II beantragen müssen. Gerade denen ist mit der AGH als Sofortangebot

⁶ BT – Drs. 15/1523 vom 8.9.2003

⁷ Wilhelm Adamy: zum Existenzgrundlagengesetz von CDU/CSU: Arbeit zu jedem Preis im Niedriglohnssektor, in SozSich 11/2003 S. 388 f.

⁸ Das wurde angesichts der Vorgeschichte von Hartz IV zwar von mehreren Experten- - wie auch der Autorin- von Anfang an befürchtet, gewinnt aber erst jetzt in der Praxis zunehmend Konturen. Helga Spinder: Das neue SGB II: Keine Grundsicherung für Arbeitslose , Statt Leistungsanspruch mit Mitwirkungspflichten bleibt nur eine Arbeitspflicht mit nachgelagertem Leistungsanspruch SozSich 10/ 2003 S. 338 - 344

⁹ Bundesagentur für Arbeit: SGB II Arbeitshilfe AGH nach § 16 Abs.3 SGB II. 3.Änderungsversion Stand 27.7.2007 Zentrale- SP II 12 – II 1205 , S.2

¹⁰ Ähnlich sieht es auch Bundessozialrichter Wolfgang Spellbrink:“ Grundsicherungsträger, Maßnahmeanbieter, Gesetzgeber und politische Öffentlichkeit (...) betrachten die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung faktisch als Exerzierfeld eines workfare Ansatzes (in : Wolfgang Spellbrink: Gelingt durch die neuen Instrumente des SGB II die Eingliederung der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt?, in die Sozialgerichtsbarkeit 8/2008 S.450)

angesichts ihrer meist vorhandenen Qualifikation nicht zu helfen, was im Regelfall aber besonders abschreckend wirkt¹¹.

Und die zweite Vorschrift ist § 3 Abs.2 SGB II und neuerdings § 3 Abs. 2a SGB II. Es handelt sich einmal um die Sondervorschrift für hilfebedürftige Jugendliche und junge Erwachsene unter 25 Jahren, die unverzüglich nach Antragstellung in eine Arbeit, Ausbildung oder eine AGH zu vermitteln sind. Diese Vorschrift wird in der Szene der Beschäftigungsförderer fälschlicherweise als die Durchsetzung des Rechts auf Arbeit gefeiert. Ist es aber nicht, weil mangels der gesuchten Arbeit oder Ausbildung meist nur die AGH greifbar ist, die bei dieser Altergruppe auch übermäßig, etwa doppelt so oft wie bei andern, genutzt wird. Ein gleicher Mechanismus ist für die über 58- Jährigen ab 1.1. 2008 installiert worden.¹² Da für sie ebenfalls nicht genug Arbeit vorhanden sein wird, werden sie ebenfalls in der Masse sofort in AGHen geschickt werden müssen, die ihnen noch nicht einmal helfen ihre Rentenanwartschaften angemessen zu erhöhen.

Eine ähnliche Wirkung wird auch da erreicht, wo durch die örtliche Verwaltungspraxis ähnlich wie beim Sofortangebot statt der Antragsannahme, direkt bei der Antragstellung oder kurz danach auf den Ein- Euro- Job bei einem oder mehreren Beschäftigungsträgern verwiesen wird, die vorher vertraglich zu diesem Zweck verpflichtet oder sogar zu diesem Zweck gegründet worden sind.

Wer allerdings meint, Workfare ließe sich nur mit Ein-Euro-Jobs durchführen, der wird heute wie früher genauer hinsehen müssen: es lassen sich auch Workfare- Modelle in der Form sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse und mit Arbeitsverträgen abwickeln, die für die Betroffenen nicht mehr Vorteile bringen und den Arbeitsmarkt im Prinzip genauso beeinträchtigen, weil die Grundbedingungen und -voraussetzungen für Arbeitsverträge trotz dieser äußeren Form fehlen. (vgl. dazu unten "Dritter Arbeitsmarkt")

Ausgewählte rechtliche Probleme der Mehraufwandsbeschäftigung

Ein Ausdruck der grundsätzlichen Entrechtungstendenz ist, dass die wichtigsten Rechtsbeziehungen der Mehraufwandsbeschäftigung nicht eindeutig geklärt sind, womit das Feld für Experimente offen bleibt. Betrachtet man die juristische Literatur - selbst das sehr verdienstvolle Handbuch "Recht und Praxis der Ein-Euro-Jobs"¹³ oder auch die neueste Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit -, dann gibt es viele ungeklärte Rechtsfragen in diesem Bereich.¹⁴ Sieht man aber in der Verwaltungspraxis die schier endlosen Listen von tausenden von Einsatzstellen als Ortsdiener(in), Küchenhelfer(in), Garten-/Landschaftsbauhelfer(in), Haushandwerkshelfer(in), Platzwarthelfer(in), Produktionshelfer(in), Betreuungshelfer(in) usw. in Frankfurt, Berlin (hier ca. 30 000), Wuppertal, Duisburg oder anderswo, dann scheinen die ewig gleichen Einsatzbereiche bei immer den gleichen Einsatzstellen aber ganz einfach zu besetzen zu sein. Ihre Zahl ist von ca. 150 000 in der Sozialhilfe auf über 300 000 angestiegen¹⁵.

¹¹ siehe dazu auch den folgenden Artikel von Michael Wolf in SozSich 11/2008 S.372 f.

¹² Sabine Knickrehm: Der Zwang zur Rente mit 63 gilt nicht für alle Alg II Empfänger, in SozSich 5/2008, S. 192 f.

¹³ - Günther Stahlmann (Hrsg): Recht und Praxis der Ein -Euro Jobs. Beschäftigungsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag, Handbuch 2006 400 S., Verlag : Dr. Albert Hofmann, Frankfurt dr.hofmann@t-online.de

¹⁴ vergl. auch Miriam Hannes: Rechtliche Grauzonen bei den Arbeitsgelegenheiten, in SozSich 10/2007 S. 352 f.

¹⁵ Dazu Helga Spindler: Ein -Euro-Jobs und Arbeitsmarktreform, in: Forum sozial 2005, Heft 2, S. 11-13 und Heft 3 S. 13-15 . mit einem aktuellen Nachtrag auch bei www.nachdenkseiten.de vom 28.2.2006 . Weil die Optionskommunen das Instrument wohl etwas häufiger nutzen, aber in den Statistiken der BA oft nicht erfasst werden können, könnten es bereits bis zu 380 000 Stellen sein, die wegen einer durchschnittlichen

a) Rechtlich umstrittene Beziehung zwischen Maßnahmeträger und Beschäftigten

„Ein Euro Jobs im Vakuum“ - formulierte es treffend eine arbeitgebernahe Anwältin im Beratungsteil der FAZ¹⁶ „Insgesamt zeigt sich, dass der Gesetzgeber beim Umgang mit Ein-Euro-Jobs einen Zustand weitgehender Rechtsunsicherheit geschaffen hat. Bis zu einer Klärung muss die Rechtspraxis auf der Basis lückenhafter Gesetze handeln. Der Arbeitgeber geht mit der Beschäftigung von Ein-Euro-Kräften einige Risiken ein.“ Nur bezüglich eines Risikos kann sie ihre Mandantschaft beruhigen: die Beschäftigung ist kein Arbeitsverhältnis, auch kein arbeitnehmerähnliches Verhältnis, sodass bei rechtswidriger Zuweisung die drohende Umdeutung in ein faktisches Arbeitsverhältnis mit erheblichen Lohnnachzahlungsforderungen nicht droht.

So sieht das auch das Bundesarbeitsgericht (BAG) in seinem Beschluss vom 8.11.2006¹⁷ „Das Gericht kann sich - allen Missverständnissen zum Trotz - auf das Gesetz beziehen: Diese Arbeiten begründen nach § 16 Abs.3 SGB II kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts. Das heißt, es gibt auch keinen Arbeitsvertrag und kein arbeitnehmerähnliches Rechtsverhältnis. Und wenn man schon mal so weit ist, dann kann man auch gleich einen Schritt weitergehen: Es existiert wohl auch kein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Aber das ist schon umstritten, weil doch alles so vertragsähnlich aussieht. Auch versuchen immer wieder Beschäftigungsträger durch einseitig diktierte „Vereinbarungen“, die manchmal sogar von den gesetzlichen Vorgaben abweichen, so etwas wie ein Arbeitsverhältnis zu simulieren.¹⁸ Aber ein „Vertragsplacebo“¹⁹, in der eine Seite der anderen die Bedingungen diktieren kann, dient weder der Umsetzung der gesetzlichen Zielvorstellung noch kann sie den Schutz der in diesem Fall doppelt unterlegenen „Vertrags“partei in Gestalt des/der Arbeitslosen gewährleisten. Ein Euro Jobs juristisch zu fassen ist notwendig. Das bedeutet aber nicht, sie als Vertrag zu adeln, wenn eine Partei keinerlei Gestaltungsmöglichkeiten hat.

Zutreffender liegt die Begründung des öffentlichen Rechtsverhältnisses in einem Verwaltungsakt, wie in der Sozialhilfe.²⁰ Der ist zwar einseitig, aber gerade deshalb ist er präziser, öffentlich-rechtlichen Anforderungen unterworfen und wenigstens rechtlich nachprüfbar und durch Gerichte kontrollierbar. Das heißt, es gibt bessere Rechtsschutzmöglichkeiten gegen aufgezwungene Vereinbarungen.

Aus dieser Sichtweise ergeben sich Folgen, die sich bereits in vielen Gerichtsentscheidungen niederschlagen. Beispielhaft dafür steht das Sozialgericht Berlin²¹ „das den Verfahrensweg deutlich macht und die Verantwortlichkeiten klar erkennen lässt: Alle wesentlichen Bedingungen für den Ein-Euro-Job müssen in der Eingliederungsvereinbarung oder in der behördlichen Zuweisung (dem Verwaltungsakt) enthalten sein und dürfen nicht unkontrolliert von Beschäftigungsträgern vereinbart werden. Eine solche Vorgehensweise ist

Beschäftigungsdauer von 6 Monaten jedes Jahr von mehr als 750 000 Menschen durchlaufen werden, die dann alle nicht mehr als Arbeitslose zählen.

¹⁶ Daniela Gunreben, FAZ 9.5.07 S.29

¹⁷ Az: 5 AZB 36 /06-. Und weitere Entscheidungen vom 26.September 2007 – 5 AZR 857/06 und vom 20.Februar 2008- 5 AZR 290/07

¹⁸ Helga Spindler, Vertragssimulation bei Ein-Euro-Jobs - eine Fortsetzungsgeschichte mit Dokumentation, info also Heft 4 /2006, S. 162 – 165

¹⁹ Stefan Rixen, Hartz IV Welcher Ein –Euro Job ist zusätzlich? NJW 2005 S. 2180

²⁰ Stefan Rixen, Rechtliche Grenzen bei Ein-Euro -Jobs, SozSich 5/2005 S. 153 f.

²¹ SG Berlin Beschluss vom 18.7.2005 –S 37 AS 4801/05 ER, info also 2005, Heft 6 S. 275 f.

auch geeignet, die wiederholte Kritik des Bundesrechnungshofs aufzunehmen²², die darauf hinausläuft, dass bei einem Grossteil der Tätigkeiten der Behörde unbekannt ist, wo sie stattfinden und ob sie den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen.

b) Mitbestimmung von Betriebs- und Personalräten

An die Frage der Rechtsnatur schließt sich die Frage an, wie unter diesen Voraussetzungen die gerade erst gerichtlich bestätigte Mitbestimmung von Personal- und Betriebsräten zu verstehen ist, wo doch die kommunalen Arbeitgeber versichert haben, sie würden sich die Ein-Euro-Jobber nur zuweisen lassen, damit sie sich wieder an ein geregeltes Arbeitsleben gewöhnen und nicht um sie in ihre Betriebe einzugliedern²³. Die Mitbestimmung bei der Einstellung ist trotzdem vereinbar, denn sie dient den bisherigen Beschäftigten und ihrer Mehrbelastung, dem Arbeitsablauf und vor allem der Überprüfung der Zusätzlichkeit, die von außen kaum möglich ist. Sie dient damit letztlich der Funktionsfähigkeit des allgemeinen Arbeitsmarkts und der Beherrschung der Verdrängungseffekte, weniger der direkten Vertretung der Betroffenen, die daraus auch bei der Beschäftigung konsequent keine Rechte herleiten können.

c) Arbeitszeit und Befristung

Bisher gilt für die AGH nur die Rechtsprechung der Sozialhilfe fort, die gefestigt war und im wesentlichen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit normalerweise eine Begrenzung auf Teilzeitarbeit (jedenfalls unter 32 Stunden) und eine Befristung auf sechs Monate gefordert hat, weil ein längeres Verbleiben in diesem Rechtszustand eigentlich nicht zu verantworten ist. Einige Sozialgerichte haben neuerdings an diese Rechtsprechung angeknüpft und 20 Stunden bzw. unter 30 Stunden pro Woche als Obergrenze für angemessen erachtet²⁴. Die Gründe, die im Normalfall für diesen Umfang sprechen, sind auch nach wie vor zutreffend. Es sollte noch genug Zeit zur Arbeitsuche und sonstigen Weiterentwicklung bleiben. Es handelt sich um eine Beschäftigung minderen Rechtsstatus, die praktisch keine Arbeitsrechte umfasst und keine Eigenvorsorge in der Sozialversicherung zulässt.

Die Befristung auf sechs Monate erscheint mir aus grundsätzlichen Erwägungen sinnvoll, auch wenn manche Betroffene, wenn sie gut behandelt werden und die Hoffnung auf einen regulären Arbeitsplatz schon aufgegeben haben, gerne bleiben würden. Aber gerade wer motiviert und geeignet ist, dem sollte spätestens nach 6 Monaten eine echte Perspektive geboten werden.

Doch all das sind Prinzipien aus der Rechtsprechung, die sich unter den Workfare-Anforderungen und unter dem Rationalisierungsdruck der Einsatzstellen auch ändern können. Der Gesetzgeber hat sich hier zurückgehalten, was nichts Gutes ahnen lässt. Dafür hat er die

²² etwa Bericht des Bundesrechnungshofs nach § 88 Abs.2 BHO vom 19.5.2006 (VI 6/VI 2-2006-1219) S. 4 und besonders Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 29.4.2008 (VI 6/VI 2/VI 3 - 20 80 04) S.17: "Bei zwei Drittel der geprüften Maßnahmen war mindestens eine Fördervoraussetzung nicht erfüllt. So waren die Tätigkeiten in acht von zehn beanstandeten Maßnahmen nicht zusätzlich. Meist betrafen sie reguläre Aufgaben eines öffentlichen Trägers (z.B. Reinigungsarbeiten in öffentlichen Verkehrsmitteln und Gebäuden oder leichte Bürotätigkeiten in Verwaltungen) und sollten normaleArbeitskräfte einsparen oder einen haushaltsbedingten Personalmangel ausgleichen.“ und S. 18 "Die Grundsicherungsstellen haben die Fördervoraussetzungen zu prüfen. Um eine förderfähige Maßnahme von regulären Aufgaben des Maßnahmeträgers abgrenzen und...versagen zu können, müssen präzise Tätigkeitsbeschreibungen beigebracht und überprüft werden.“

²³ BVerwG Entscheidungen vom 21.3.2007 -6 P 4.06 und 6 P 8.06; BAG, Beschluss vom 2.10.2007 –1 ABR 60/06

²⁴ SG Ulm Beschluss v. 24.4.07 (S 11 AS 1219/07 ER). LSG Bayern Urteil v. 29.6.07 (L 7 AS 199/06) info also 4/2008 S. 172 ff., sowie LSG Rheinland Pfalz, Urteil vom 18.3. 2008 (L 3 AS 17/08)

Anwendbarkeit des Bundesurlaubsgesetzes (allerdings ohne Urlaubsgeld) vorgeschrieben, obwohl das bei einer vorgestellten Halbtagsbeschäftigung von maximal sechs Monaten eines der kleineren Probleme sein dürfte.

Zu vielen weiteren Rechtsfragen, die sich bei der Abwicklung ergeben, möchte ich auf das Handbuch "Recht und Praxis der Ein-Euro-Jobs" verweisen²⁵ und nur noch das Kernproblem der Zusätzlichkeit ansprechen.

Funktionswandel und Verdrängungseffekte bei den AGH

Obwohl die AGH im Prinzip kein neues Instrument ist und auch vorher schon in der Sozialhilfe existierten, hat sie mit der quantitativen Erweiterung und der Einbeziehung auch der ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfänger ihre Funktion seit der Hartz- Gesetzgebung stark verändert. Denn vor allem die rechtlich geforderte „Zusätzlichkeit“ ist in Zeiten systematischen Personalabbaus im öffentlichen Dienst nicht zu gewährleisten²⁶. Die Zusätzlichkeit soll der Verdrängung regulärer Arbeit durch geförderte Beschäftigung entgegenwirken. Bei der Anwendung ergeben sich aber mehr Probleme, als man ahnt.

Betrachtet man die Maßnahme als Brücke in den Arbeitsmarkt, dann bedeutet Zusätzlichkeit häufig, dass die Ein-Euro-Jobber in Bereichen eingesetzt werden müssen, in denen man auch auf absehbare Zeit kein Geld verdienen kann, etwa zum Vorlesen und für Spaziergänge mit Rollstuhlfahrern. Oder dass sie säuberlich getrennt von der Stammbesetzung eingesetzt werden, was eher desintegrierend wirkt.²⁷ Das war auch schon früher die Erfahrung mit dieser "Hilfe zur Arbeit", deshalb hat man zuletzt in der Sozialhilfe auch in besonders begründeten Fällen auf die Zusätzlichkeit verzichtet – aber im Interesse der Geförderten.

Betrachtet man den gesamten Arbeitsmarkt, soll das Merkmal in Deutschland einen Schutz gegen den Abbau von regulärer Arbeit bei sozialen und öffentlichen Einrichtungen bewirken. Es gibt hier sicherlich Bemühungen, diesen Schutz zu halten, gerade auch von Seiten der Bundesagentur mit ihrer Arbeitshilfe.

So hat man etwa die Kommune Brandenburg gestoppt, die mit 120 Ein-Euro-Jobbern praktisch die gesamte Straßenreinigung - eine reguläre Pflichtaufgabe der Kommune - erledigen ließ. Aber die Kommune versucht das eben jetzt mit dem neuen Projekt „Bagatellabfälle“ fortzusetzen²⁸. In Dortmund nennt sich die teilweise umgetaufte Straßenreinigung „ästhetische Stadtverschönerung“.²⁹ Und wenn der (ehemalige)Geschäftsführer der ARGE, wie in Recklinghausen, gleich auch noch Geschäftsführer eines Altenheims ist, dann gibt es kein Halten mehr. Er hat dort dafür gesorgt, dass dauerhaft 40 Ein –Euro- Kräfte dem Heim auch für reguläre Tätigkeiten zugewiesen wurden³⁰, was bei dieser Personalunion zu einer Anklage wegen Untreue geführt hat. Aber die strafrechtliche Verfolgung in diesem besonderen Fall- wenn sie denn überhaupt zur Verurteilung führt- ist ein völlig untauglicher Versuch diese Dynamik zu bändigen. Denn in den meisten Pflegeheimen und Krankenhäusern in Deutschland fehlt Personal und es besteht deshalb ein stetig wachsender Bedarf an „zusätzlichen“ Kräften.

²⁵ vergl. FN.13

²⁶ Helga Spindler: Ein–Euro-Jobs...FN 15

²⁷ Utz Kraemer/ Helga Spindler, Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitsuchende nach § 16 Abs.3 SGB II in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) 1/ 2005 S. 17 – 24 und bei www.tacheles-sozialhilfe.de

²⁸ Jürgen Lauterbach, Ein-Euro-Reinigung gestoppt. Hartz –IV-Empfänger dürfen nicht mehr flächendeckend Straßen säubern. Märkische Allgemeine 19.7.2007

²⁹ Wolfgang Richter, Paradiesische Zeiten. Zwei Jahre Hartz IV am Beispiel der Stadt Dortmund. Junge Welt 3.1.2007 S. 10

³⁰ Wer ist verantwortlich im Fall Grullbad ? Recklinghäuser Zeitung 29.1.2007; Schäfer Heinz Dieter: Ex-Geschäftsführer der Vestischen Arbeit soll vor Gericht. Anklage gegen Lammers erhoben, WAZ Vest.18.4.2008

Schwierig wird es auch, wenn der örtliche Sozialdezernent und Sozialamtsleiter in einer Optionskommune einen umfangreichen Einsatz von Ein- Euro- Jobbern verantworten und ein Mitglied des Sozialausschusses nachdrücklich die Zusätzlichkeit infrage stellt. Das hat gerade in Wiesbaden nicht zu einer Überprüfung der Arbeitsgelegenheiten, sondern zum Fraktionsausschluss des Sozialausschuss- Mitglieds geführt.³¹ In der örtlichen Straßenreinigung und der Grünflächenpflege ist der Beschäftigtenaustausch fast überall im kommunalen Alltag zu besichtigen, so wie etwa auch in Köln.³²

Angesichts der Kreativität der finanziell ausgehungerten Kommunen und Sozialeinrichtungen ist die Einhaltung einer Zusätzlichkeit redlicherweise im Moment nicht zu garantieren. Die Optionskommune Würzburg etwa hat ganz kreativ eine Null - Euro -Vollzeitbeschäftigung ohne Mehraufwand und Zeitbegrenzung als unbürokratische „weitere Leistung“ nach § 16 Abs.2 SGB II kreiert.³³ Derartige lokale Beispiele finden sich überall in Deutschland, sie werden aber nirgendwo systematisch gesammelt. Die Liste von Beispielen lässt sich deshalb unendlich verlängern, vor allem wenn man die Regionalpresse verfolgt. Nennenswerte Konsequenzen für die Beteiligten hatten diese (Negativ-) Beispiele bisher aber nicht.

Auch die vielerorts bei den ARGEn eingerichteten Beiräte, - meist bestene sie aus Verbandsfunktionäre aus Handwerk, Unternehmen und Gewerkschaften - nützen nichts: Sie überblicken in der Regel nur einen kleinen Ausschnitt des Arbeitsmarkts und erhalten keine Detailinformationen zu den Einsätzen. Unbeachtet von ihnen lässt sich die Zusätzlichkeit in allen öffentlichen Bereichen durch Mittelkürzungen, Haushaltspläne und Rationalisierung des Personaleinsatzes bis zum Anschlag innerhalb von kürzester Zeit haushaltstechnisch produzieren. Das Schlimme ist: es werden nicht nur Arbeitsplätze ersetzt, die vor einigen Jahren noch regulär besetzt waren. Es wird auch dort, wo dauerhafter Bedarf unstrittig und ganz innovativ entdeckt wird, nichts Neues aufgebaut.

So hat der Marburger Arbeitskreis Erwerbslose im DGB (und nicht etwa der Beirat bei der örtlichen ARGE) in einem Fall interveniert, in dem eine erwerbslose Erzieherin, die zuvor monatelang in evangelischen Kindergärten befristet und mit besten Zeugnissen gearbeitet hatte, vom Kreisjobcenter nunmehr als Ein-Euro-Kraft wieder in einen evangelischen Kindergarten vermittelt werden sollte.³⁴ Selbst der FDP-Stadtrat Sven Morlock in Leipzig kann sich als ARGE Beiratsmitglied nicht dagegen durchsetzen, dass die Leipziger Verkehrsbetriebe massenhaft und über mehrere Jahre Ein-Euro-Jobber als Straßenbahnbegleiter einsetzen wollen, obwohl die Arbeit als Daueraufgabe eigentlich von Festangestellten erledigt werden müsste.³⁵

Auch erste Untersuchungen des IAB weisen daraufhin, dass Ein- Euro- Jobs vor allem in den neuen Bundesländern in erheblichem Maße sozialversicherungspflichtige Beschäftigung verdrängen und keinen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen, obwohl gerade in Ostdeutschland 71 Prozent der Betroffenen eine berufliche Ausbildung vorweisen können (im Westen nur 29 %). Der IAB-Bericht lenkt insbesondere den Blick auf die raffinierten verdeckten Substitutionseffekte und auf die schleichende Verlagerung von

³¹ Katrin Küfer, Mißbrauch von Ein-Euro-Jobs angeprangert, Junge Welt 9.4.2008 S. 5; Öfinger Hans Gerd, SPD reagiert allergisch. Wiesbadener sozialdemokratische Rathausfraktion setzt profilierten Hartz-IV Kritiker vor die Tür. Junge Welt 24. 9.2008 S. 5

³² so erfährt man z.B. nebenbei, dass der Beschäftigungsträger „Internationaler Bund“ in Köln nicht nur die gesamte Pflege der rechtsrheinischen Grünflächen koordiniert, sondern auch die Bearbeitung großer Grünflächen und Friedhöfe übernimmt. Fleischer Jürgen: Der vergessene Bunker von Höhenberg. Kölnische Rundschau 17.4.2008 S. 45. In diesem Fall kommt noch dazu, dass der Geschäftsführer des Beschäftigungsträgers im Januar 2008 als Geschäftsführer zur ARGE Köln gewechselt ist, die solche Tätigkeiten finanziert.

³³ Anne Ames, Sozial extra 2/ 2006, 34 f. und Erwiderungen ,Heft 5 S. 33f.,Heft 6 S. 44

³⁴ metall 9/2006 S. 13

³⁵ Isabell Sieber, Sven Morlok: Sozialdemokraten betreiben Lohndumping mit Gehalt auf Hartz IV Niveau. Leipziger Internet Zeitung 2.9.2006

Beschäftigungsinhalten regulär Beschäftigter.³⁶ Dabei wird die Öffentlichkeit gerne mit der Formel beruhigt, auf keinen Fall würden Arbeitsplätze im Handwerk, in der Industrie oder im Dienstleistungsgewerbe gefährdet, denn es entstünden „nur“ Jobs im „Non-Profit-Bereich“ bzw. in „gemeinwohlorientierten Unternehmen“ - so als gäbe es im Non-Profit-Bereich und in diesen Unternehmen keine regulären Arbeitsplätze.

Gerade weil diese Bereiche heute betriebswirtschaftlich organisiert werden (manche wollen sie schon voll dem Vergabewettbewerb unterziehen) und mehr Arbeitskräfte benötigt werden als je zuvor, kann der Begriff „gemeinnützig“ oder „im öffentlichen Interesse“ unter den heutigen Bedingungen nicht mehr zur Rechtfertigung herangezogen werden und ist eigentlich nur noch Sprachkitsch, der zum Verdecken des Personalabbaus und der Lohnsenkung im öffentlichen und sozialen Bereich dient³⁷

Weil auch die Beiräte hier meist keinen Überblick haben³⁸, fangen bereits andere Arbeitgeber an, sich zu beschweren: In Wiesbaden und Düsseldorf klagen Second-Hand-Läden mit regulär Beschäftigten gegen die Konkurrenz der Sozialkaufhäuser, die nur Ein-Euro-Jobber beschäftigen³⁹. In Köln gerät das Gebrauchtmöbellager einer seit Jahrzehnten bestehenden Selbsthilfeeinrichtung unter Druck, weil in unmittelbarer Nähe ein großer Träger ein ähnliches Lager eröffnet, das mit seinen 27 „kostenlosen“ Ein-Euro-Kräften noch billiger anbieten kann als die Initiative⁴⁰. Minijobber, die seit Jahren stundenweise Behinderte betreuen, werden entlassen, weil der soziale Träger jetzt billigere Kräfte zur Verfügung hat, usw.

Der Kampf um die Zusätzlichkeit ist einer gegen Windmühlenflügel⁴¹, zumal die Vertreter aktivierenden Sozialstaats und der Workfare-Ideen auch schon erkannt haben, dass das Merkmal der Zusätzlichkeit ungehemmter Ausweitung der Einsatzstellen entgegensteht⁴². Nur mit dem Aufbau und einer solider Finanzierung dieser öffentlichen und sozialen Dienstleistungen gerade im kommunalen Bereich kann dieser Teufelskreis nachhaltig gestoppt werden. Die strenge Prüfung der Zusätzlichkeit alleine kann nur noch vorübergehend eine Barriere bilden. Wo der schlanke Staat nichts mehr anbietet, was man noch verdrängen könnte, werden alle notwendigen sozialen Dienstleistungen automatisch zum zusätzlichen Angebot.

Noch weniger Rechtsschutz bei reinen Beschäftigungsfirmen

Ein Problem ist nicht der eine oder andere Ein-Euro-Jobber bei einer ansonsten ausreichend besetzten Einsatzstelle. Das Problem sind Firmen, die kontinuierlich Großkontingente beschäftigen, dazu zählen vor allem die reinen Beschäftigungsgesellschaften.

Die Zusätzlichkeit ist hier nicht mehr überprüfbar. Es besteht schon vom Firmenzweck her praktisch keine Übernahmemöglichkeit. Und es gibt eine zu starke wirtschaftliche Abhängigkeit bzw. zu intensive Kooperation mit der zuweisenden Behörde zu Lasten der

³⁶ Anja Kettner, Martina Rebien: Soziale Arbeitsgelegenheiten, Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB Forschungsbericht 2/2007. S.14

³⁷ Helga Spindler: Ein –Euro-Jobs und Arbeitsmarktreform... FN 15

³⁸ oder ihn auch nicht erhalten, so z.B. Wiebke Rannenber: Beiräte haben wenig zu sagen, fr-online vom 16.5.2008

³⁹ Zank um Sozialkaufhaus, Hessischer Rundfunk hr-online 28.8.2008

⁴⁰ Kölnische Rundschau 3.2.2006 S.34

⁴¹ Sehr anschaulich mit Beispielen aus Beschäftigungsbetrieben und der Privatwirtschaft und einer konkreten Einsatzbeschreibung zum Ganzen auch: Utz Krahrmer: Rechtsmängel bei der praktischen Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten. SGB 10/2006 S. 581- 589

⁴² sie benennen deshalb sehr deutlich ihr Ziel, die Zusätzlichkeit nicht auf das engere Einsatzgebiet zu beziehen, sondern auch dann anzunehmen, wenn die Tätigkeit bewirkt, dass der Staat die ansonsten hierfür bereitzustellenden Gelder an anderer Stelle einsetzen oder sie für Steuersenkungen verwenden kann.(!) Exemplarisch für viele: Eekhoff J. Hartz IV mit ordnungspolitischem Kompaß FAZ 4.9.2004 S. 15

Betroffenen. Eine Intervention von Betriebsräten oder Gewerkschaften ist – bis auf wenige Ausnahmen, bei denen dann die festen Mitarbeiter mit Kündigungen unter Druck gesetzt werden – , eher nicht zu erwarten. Denn in diesen Betrieben erfordert das Interesse des Stammpersonals die ständige Erweiterung der Zuweisung von Ein-Euro-Jobbern. Sie leben schließlich davon. Diese Firmen sind als erstes Stadium zum Aufbau eines privaten Non Profit – Beschäftigungsgewerbes zu verstehen, wie es fortgeschritten schon in Australien, Großbritannien und den USA zu beobachten ist. Zur Etablierung und Professionalisierung von Workfare-Strategien ist das unerlässlich.

Ein aktuelles Beispiel für die Grundsätze der Personalführung in solchen Firmen lieferte das bekannt gewordene Verhalten der EABG (Essener Arbeits- und Beschäftigungsgesellschaft mbH). Der Betriebsausflug am 30. August 2007 fand nur mit dem Stammpersonal und ohne die über 500 Ein-Euro-Jobber statt, die für diesen Tag Zwangsurlaub nehmen oder nacharbeiten mussten. Irgendwie bildet sich hier die Konsequenz der ganzen Konstruktion schon ab: kein Arbeitsvertrag - kein Betriebsausflug! Und wir sehen endlich, wozu für Ein-Euro-Jobber Urlaub nötig ist. Die Begründung des EABG-Geschäftsführers lautete: die Teilnahme der Ein Euro Jobber würde ein „logistisches Problem“ bedeuten.⁴³

Einen hervorragenden, zusammenhängenden Überblick über diese ganze, undurchsichtige Gemengelage, samt der dazugehörigen Beschäftigungsträger in Berlin, liefert jetzt die schon zweite Broschüre der Arbeitsgruppe „Ein-Euro-Jobs“ des Bezirkserwerbslosenausschusses von ver.di.⁴⁴ Wie professionell und international sich solche, oft in der BAG Arbeit organisierte Firmen aufstellen, machen Fachtagungen wie im Oktober 2007 mit dem Titel: „Chancen und Grenzen für marktnah arbeitende Sozialbetriebe“ deutlich, bei denen in fast allen Dokumentationen der zugrundeliegende Workfare- Ansatz als längerfristige Geschäftsgrundlage aufschimmert⁴⁵. Dass der Geschäftsführer und Workfare - Anhänger einer der größten kommunalen Beschäftigungsfirmen, der Hamburger Arbeits- und Beschäftigungsgesellschaft (hab), Detlef Scheele, inzwischen zum Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium aufgestiegen ist, lässt hier kein Umdenken erwarten.

Weil selbst diese Beschäftigungsträger nicht alle Menschen sinnvoll selbst beschäftigen können, greifen sie verdeckt oder offen zur Leiharbeit, d.h. sie verleihen die Beschäftigten an weitere soziale Einrichtungen oder auch an Firmen. Arbeitnehmerüberlassung ist das ja im engeren Sinne nicht, denn es sind ja keine Arbeitnehmer, deshalb gilt das sowieso löchrige Arbeitnehmerüberlassungsgesetz auch nicht. Aber es funktioniert genauso. Diese Technik, in der die Personalservice- Agenturen der Hartz Kommission abgespeckt und unauffällig wiederauflebt, beschleunigt die Workfare- Entwicklung ungemein und hilft, den Widerstand von Personalräten zu umgehen

Sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse im Dritten Arbeitsmarkt als Ausweg?

Das Gesetz sieht heute wie früher bei der Beschäftigungsförderung auch die Förderung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsverhältnisse vor und diese Form der Beschäftigung ist

⁴³ Martin Behrsing, Ein- Euro- Jobber vom Betriebsausflug ausgeschlossen LINKEZEITUNG 29.8.2007

⁴⁴ ver.di Berlin Brandenburg, AG „Ein Euro Jobs“ beim Bezirkserwerbslosenausschuss von ver.di in Berlin.

(Hrsg.): Ein-Euro-Jobs, Zusatzjobs, MAE. Synonym für eine gescheiterte Reform, Berlin 2007

Einen weitergehenden Überblick und materialreichen Vergleich am Beispiel der Städte Berlin und Los Angeles bieten Eick, Krell, Mayer, Sambale: Nonprofit Organisationen und die Transformation lokaler Beschäftigungspolitik , Münster 2004

⁴⁵ Fachgruppe Gebrauchtwagen Recycling ,bag arbeit: Dokumentation Tagung 8./9. 10. 2007 in Berlin „Chancen und Grenzen für marktnah arbeitende Sozialbetriebe.“ Programm und Folien im Netz.

für die meisten Betroffenen menschenwürdiger und angemessener. Die Einschränkung auf öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit gilt allerdings auch hier in den meisten Fällen und befristen muss man auch. Nur darf man daraus nicht schließen, dass damit kein Gegenleistungsmodell praktiziert werden kann. Wer das in Deutschland studieren möchte, der sollte sich die Bürgerarbeit in Sachsen Anhalt ansehen: Arbeitspflicht für alle, umfangreiche Selektionsverfahren nach Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt, kein leistungsadäquater Lohn, sondern Orientierung am zuvor bezogenen Arbeitslosengeld I oder II, weshalb auch die konkrete Lohnhöhe variiert und verschwiegen werden muss. Dazu kommt Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung und die Einsatzbereiche und die problematische Zusätzlichkeit bzw. Verdrängungstendenz wirken genauso wie bei den Ein-Euro-Jobs und auch hier existiert schon ein umfangreiches Arbeitnehmerüberlassungsgeschäft⁴⁶. In dieser Form ist die Bürgerarbeit ein (teil-) sozialversicherungspflichtiges Workfare – Modell.

Das müssen diejenigen bedenken, die über das Stichwort „Aktivierung passiver Mittel“ nachdenken. Das bedeutet: Arbeitslose sollen ihre gesamten verbliebenen Leistungsansprüche nach SGB II und übrigens auch aus der Arbeitslosenversicherung (SGB III) in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis einbringen, damit durch ihre Beschäftigung der Haushalt „nicht zusätzlich belastet wird“. So nachvollziehbar es ist, dass man bei der rein rechnerischen Gesamtschau erkennt, dass der gesamte Aufwand für die Förderung der Ein-Euro-Jobs schon praktisch so hoch ist, wie die Finanzierung eines einfachen (Teilzeit-) Arbeitsplatzes, so läuft doch die Umsetzung nach falschen Prinzipien. Denn es bleibt dabei: man entlässt Leute, gliedert aus und rationalisiert, um ihnen dann gnädig und unter Zwangsbedingungen zu minimalstem Lohn und befristet ohne Dauerperspektive wieder die Arbeit zu verschaffen, die man vorher abgebaut hat. So wird inzwischen auch für die Bürgerarbeit ausgewiesen, dass sie nicht anders wirkt als Ein -Euro - Jobs, dass sich die Verdrängung regulärer Beschäftigung mit ihr ebenfalls kaum vermeiden lässt und dass kaum ein Übergang in reguläre Beschäftigung beobachtet werden kann.⁴⁷ Auch andere sozialversicherungspflichtig geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten als die Bürgerarbeit leiden häufig unter niedrigem Lohn oder unter zweckfremder Befristung (meist auf 11 Monate, damit trotz Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung der Betroffene auf keinen Fall einen Arbeitslosengeldanspruch erwirbt).

Umgekehrt muss es laufen: Aufbau von Stellenplänen für öffentliche Dienste, Rückgliederung der outgesourcten Bereiche, fachlich begründete Stellenschlüssel für soziale Einrichtungen; bedarfsorientierte Leistungsvereinbarungen mit sozialen Dienstleistern und nicht ruinöse Ausschreibungen. Man wagt es kaum noch vorzuschlagen, aber man kann auch Arbeitsplätze für Wachdienste und Hausmeister, Putzfrauen und Pflegekräfte, Straßenreinigung und Helferberufe als reguläre Arbeitsverhältnisse ausgestalten! Dazu nur beispielhaft ein Vergleich aus dem Beschäftigungssektor der Altenbetreuung, der aus Mitteln der Pflegeversicherung und der Kommunen zu finanzieren wäre: in Schweden sind 7,4 Prozent der Erwerbstätigen in diesem Segment tätig, in Deutschland gerade einmal 2,1 Prozent⁴⁸. Dann ergibt sich die „Aktivierung passiver Mittel“ als Nebeneffekt und die Senkung der Arbeitslosenzahlen wird begleitet vom Aufbau regulärer Beschäftigung, was man heute nicht behaupten kann. Im Gegenteil: kaum ist der Bedarf an geschulten, weiteren Hilfskräften bei

⁴⁶ Helga Spindler, Laborversuche der Bundesagentur für Arbeit, www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik, 7. August 2007

⁴⁷ Heinz ,Hense,Koch,Osiander,Sprenger: Modellversuch Bürgerarbeit. Zwischen Workfare und Sozialem Arbeitsmarkt. IAB Forschungsbericht Nr. 14 /2007, Dezember 2007

⁴⁸ Hildegard Theobald: Vergesellschaftung von Fürsorgearbeit- Erfahrungen aus der Altenbetreuung in Schweden. WSI Mitteilungen 10/ 2007 S.561 f.

der Betreuung Demenzkranker erkannt, wird reflexartig der Einsatz von Langzeitarbeitslosen angekündigt, statt ein neues Berufsbild für alle, die geeignet sind, zu eröffnen.⁴⁹

Deutschland liegt nach einer OECD Studie mit etwa 11% Beschäftigungsanteil im öffentlichen Dienst nicht nur weit unter dem Anteil von über 25 % in Skandinavien, sondern selbst unter dem Anteil von über 19 % in Großbritannien oder 16 % in USA. Mit präzisen Daten weist seit längerem Cornelia Heintze am Vergleich mit verschiedenen skandinavischen Staaten nach, dass bei öffentlichen und sozialen Dienstleistungen eine deutlich höhere Beschäftigungsquote nicht nur wünschenswert ist, sondern auch machbar.⁵⁰

Vorbehaltlich weiterer Untersuchungen, die hier nicht geleistet werden können, ist die Vermutung naheliegend, dass sich Deutschland möglicherweise schon kaputtgespart hat und versucht das mit Workfare auszugleichen.

Zusammenfassend: Workfare ist in Deutschland noch nicht gesetzlich eindeutig geregelt - aber der Boden dafür ist schon bereitet. Am besten würde das Instrument der AGH wieder in die Sozialhilfe zurückverlagert, wo es eigentlich herkommt. Notwendig ist nicht eine verstärkte öffentlich geförderte, befristete Beschäftigung, die deutlich zurückgefahren und auf eng definierte Zielgruppen beschränkt werden muss, sondern die Ausweitung einer regulär finanzierten, möglichst dauerhaften, öffentlichen Beschäftigung, was auch Folgen für die Regulierung der Finanzströme im föderalen Staat haben muss. Diese Verbindung zu erkennen ist in der Auseinandersetzung mit den Workfare-Modellen strategisch wichtig.

⁴⁹ Meist liegt der Hintergrund derartiger Ankündigung darin, dass die Akteure nicht genug Mittel für diese Beschäftigung bereitstellen wollen und bereits von vornherein Fördermittel der Arbeitsbehörden dauerhaft zur Finanzierung dieser Arbeitsplätze einplanen.

⁵⁰ Cornelia Heintze: Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. In: Berliner Debatte Initial 18 (2007) 3 S. 79 ff. und : Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft - Deutschlands magersüchtiger Staat und die skandinavische Alternative 2008 (Online Fassung)