

Positionsbestimmung und Leitlinien
des Diakonischen Werkes der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig und
der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig
zu den gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten
nach § 16 Absatz 3 SGB II

Vorbemerkung

Die Pläne der Bundesregierung zur Schaffung Hunderttausender Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung fordern die Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig und das Diakonische Werk samt dessen Mitgliedseinrichtungen zu einer differenzierten Stellungnahme heraus, in der die neue Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik ins Verhältnis zum kirchlich-diakonischen Selbstverständnis gesetzt wird. Die vorliegende Positionsbestimmung ist das Ergebnis einer breiten Diskussion mit der Landeskirche und den Mitgliedern des Diakonischen Werkes, in der die Auswirkungen der Beschäftigung gegen Mehraufwand für die Gesellschaft, die betroffenen Erwerbslosen, aber auch für die Einrichtungen der Diakonie und Landeskirche sowie für die Mitarbeitenden in den Blick genommen wurden.

Eine differenzierte Sachstands- und Problembeschreibung mit Stand vom 13.08.04 ist auf der Internetseite des Diakonischen Werkes unter http://www.diakonie-braunschweig.de/diak_02a.htm zu finden.

I. Gesetzliche Grundlagen

Nach den Regelungen des § 16 Abs.3 SGB II sollen Arbeitsgelegenheiten für Hilfebedürftige – so die neue gesetzliche Bezeichnung für Langzeitarbeitslose, die keine Arbeit finden können – geschaffen werden.

Für die Hilfebedürftigen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres steht die Arbeitsverwaltung gem. § 3 SGB II in einer starken Verpflichtung, sie in eine Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit zu vermitteln.

Die Arbeitsgelegenheiten müssen gemeinnützig und zusätzlich sein.

ALG II-Bezieher werden ab dem 01.01.2005 von den Vermittlern oder Fallmanagern angebotene Arbeitsgelegenheiten annehmen müssen und erhalten zusätzlich zum ALG II eine Mehraufwandsentschädigung. Andernfalls sind Sanktionen in Form von Leistungskürzungen zwingend. Im ersten Schritt sind es 103,50 Euro (30 % der Regelleistung) für die Dauer von drei Monaten, bei Hilfebedürftigen unter 25 Jahren sofort 100 % der Regelleistung für die Dauer von drei Monaten. Die physische Existenzsicherung wird sichergestellt, z. B. durch Lebensmittelgutscheine. Diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung gibt es bereits heute im Bereich der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dies wird von den Kommunen auch in einem gewissen Umfang praktiziert. Wenn diese Maßnahmen bei Trägern der Freien Wohlfahrtspflege durchgeführt werden, verlangen die Kommunen u. a., dass diese eine Anwesenheitsliste für die Zugewiesenen führen und Fehlzeiten melden. Die Betroffenen sind im Falle einer Krankheit verpflichtet, mit Beginn des ersten Tages der Arbeitsunfähigkeit eine ärztliche Bescheinigung vorzulegen.

Im Bereich der Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG praktizieren die Kommunen bisher in der Mehrzahl der Fälle die so genannte sozialversicherungspflichtige Variante, also eine Vergütung in Höhe „ortsüblicher Entlohnung“, unterhalb der jeweiligen Tarife.

Gemeinnützig und zusätzlich

Gemeinnützig ist jegliche Tätigkeit, die von Kommunen, Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, Kirchen oder sonstigen gemeinnützigen Organisationen angeboten wird.

Zusätzlich ist all das, was zurzeit nicht finanziert wird.

Mit jedem Abbau von Stellen in Folge von Kürzungen der Leistungsträger wächst somit der Umfang möglicher zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten.

II. Aktuelle Entwicklungen

- Im Vorgriff auf die Regelungen des SGB II im kommenden Jahr soll die Bundesagentur für Arbeit (BA) schon in diesem Herbst 50.000 Arbeitsgelegenheiten schaffen. Sie spricht in diesem Zusammenhang von „übergeordneten politischen Gründen“. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen ermöglichen die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Sie sollen vorwiegend bei Kommunen und Beschäftigungsgesellschaften geschaffen werden. Für die Bezieher von Arbeitslosenhilfe sind sie freiwillig, weil das SGB II noch nicht in Kraft ist. Wenn Arbeitslosenhilfebezieher eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung ablehnen, sollen die örtlichen Arbeitsagenturen eine „Trainingsmaßnahme“ anbieten, so heißt es in internen Papieren der BA. Diese „Trainingsmaßnahme“ muss der Arbeitslosenhilfebezieher absolvieren, wenn Leistungskürzungen vermieden werden sollen. Ein Entgelt oder eine Mehraufwandsentschädigung werden dafür nicht gezahlt.
- Vermehrt wird die Forderung erhoben, Arbeitsgelegenheiten auch im privat-gewerblichen Bereich zu ermöglichen. Nach Informationen der Presse ist dies in internen Weisungen der BA für das kommende Jahr vorgesehen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Arbeitsgelegenheiten dem Gemeinwohl dienen und zusätzlich sind.
- Mit Hinweis auf Berechnungen, nach denen Arbeitsgelegenheiten Erwerbslose materiell besser stellt als einen Teil der Beschäftigten in regulären Arbeitsverhältnissen mit niedriger Entlohnung, weil es die so genannte Mehraufwandsentschädigung zusätzlich zur Regelleistung und den Unterkunftskosten gibt, wird gesagt ein Euro pro Stunde sei zu viel.

- Die Vorschläge, wo überall Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden können, werden immer umfangreicher und detaillierter. Sie umfassen alle Bereiche kommunaler Dienstleistungen, Bildung und Kultur, des Umweltschutzes und der sozialen Hilfeangebote, die in den vergangenen Jahren von Kürzungen und Reduzierungen betroffen waren.
Besonders im sozialen und pflegerischen Bereich werden die Vorschläge immer wieder mit Äußerungen verbunden, die das Erfordernis einer qualifizierten Ausbildung in Frage stellen.

III. Bewertung der Entwicklung aus Sicht des Diakonischen Werkes Braunschweig und der Ev. – luth. Landeskirche

Bei der Bewertung der Ausgestaltung des SGB II im Blick auf die Arbeitsgelegenheiten ist es ratsam, die folgenden drei Ebenen zu unterscheiden:

- die Perspektive des Diakonischen Werkes, seiner Mitgliedseinrichtungen, der Kirchengemeinden und kirchlichen Einrichtungen
- die Sichtweise der Betroffenen
- die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen dieser Ausgestaltung der Sozialgesetzbücher.

Die Bewertung erfolgt unter den jetzt bekannten Bedingungen:

- der Träger von Arbeitsgelegenheiten erhält eine Fallpauschale in Höhe von bis zu 300 Euro (Trägerpauschale) sowie bis zu 200 Euro für den Mehraufwand.
- Festlegung in der Eingliederungsvereinbarung
- Zuweisung durch die Arbeitsverwaltung
- Dauer der Maßnahme für den einzelnen Hilfebedürftigen: 6 – 9 Monate.

Im Folgenden sollen die Chancen und Risiken jeweils für die drei genannten Perspektiven angedeutet werden.

1. Für das Diakonische Werk, seine Mitgliedseinrichtungen, die Kirchengemeinden und kirchlichen Einrichtungen

Mögliche Chancen

- Erledigung von Arbeiten, die gegenwärtig nicht finanziert werden können, damit insgesamt Erhöhung der Qualität
- zusätzliche Einnahmen
- vorgelagerte „Probezeit“ für potentielle neue Mitarbeiter
- Anerkennung seitens der Politik für die Unterstützung bei der Umsetzung des SGB II

- Gestaltung der Arbeitsmöglichkeiten entsprechend dem diakonischen Selbstverständnis
- Nutzung der Erfahrung mit diakonischen Beschäftigungsgesellschaften
- Erweiterung und Entwicklung der Hilfefelder
- Beratung, Qualifizierung und Arbeit aus einer Hand und in einem System.

Mögliche Risiken

- Öffentlich als Profiteure der Arbeitslosigkeit bezeichnet zu werden
- je nach Art der Tätigkeit Spannungen mit ehrenamtlicher Tätigkeit und Freiwilligendiensten
- Belastung des Betriebsklimas, Auseinandersetzungen mit der Mitarbeitervertretung
- Belastung durch die Fluktuation der Maßnahmeteilnehmer
- Probleme bei Kritik an Kürzungsmaßnahmen im sozialen Bereich, da die Arbeit gemacht und die Hilfe geleistet werden kann, mittels Arbeitsgelegenheiten
- Absenkungen der Entgelte bei Kostensatzverhandlungen
- Verdrängung regulärer Stellen im eigenen Bereich und bei regionalen Wirtschaftsbetrieben.

2. Für die Betroffenen

Mögliche Chancen

- Wo Arbeitslosigkeit zu sozialer Isolation geführt hat, kann dieser begegnet werden
- Chance für höher qualifizierte ältere Arbeitslose, sich und ihre Erfahrungen in die Arbeitswelt einzubringen
- Zuverdienst und damit Verbesserung der materiellen Lebenssituation
- Erleben von Anerkennung
- je nach Art der Arbeitsgelegenheit Erhaltung und Erwerb von Qualifikationen
- Verbesserung der Chancen bei Bewerbungen auf reguläre Stellen.

Mögliche Risiken

- Zwangsweise Tätigkeiten ausüben zu müssen, auf deren Auswahl sie keinen Einfluss haben
- Entwertung der eigenen Tätigkeit – „Ein Euro – mehr ist das, was du leistest, nicht wert. Der Rest ist staatliche Alimentierung.“
- Ökonomische Nachteile bei Aufnahme einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

3. Für die Gesellschaft der Bundesrepublik

Mögliche Chancen

- Menschen, die bisher kaum die Gelegenheit hatten zu arbeiten, finden Gelegenheit dazu und können – durch den Zuverdienst – in etwas größerem Umfang ihr Leben selbst gestalten.

Mögliche Risiken

- Der Zwang für die Bezieher von ALG II, Arbeit aufnehmen zu müssen, ist gesamtgesellschaftlich problematisch, weil das Selbstbestimmungsrecht des Hilfeempfängers erkennbar eingeschränkt wird. Der innere Zusammenhang von Fördern und Fordern wird durch ein staatliches System ausgestaltet.
- Der Wegfall der ursprünglich als zusätzlich gedachten Zivildienststellen bereitet Probleme. Es wird nach Ersatz gesucht. Bei dem jetzt sehr weiten Zusätzlichkeitsbegriff würde eine Schaffung von Arbeitsgelegenheiten und ein späterer Wegfall noch größere Probleme bedeuten.
- Die in den vergangenen Jahren entwickelte Kultur des freiwilligen bürgerschaftlichen Engagements wird durch die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nicht gefördert.
- Es ist zu erwarten, dass die Arbeitsgelegenheiten nicht in einem größeren Umfang zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt und damit zur Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem führen. Vielmehr ist zu erwarten, dass sich ein neuer zweiter Arbeitsmarkt mit Wirkungen auf den ersten bildet.
- Beschädigung der Glaubwürdigkeit der Diakonie, u. a. wenn dennoch die Arbeitsgelegenheiten als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt dargestellt werden.

- Zusätzlicher Druck auf Löhne und Gehälter, je nach Quantität der bundesweit vorhandenen Arbeitsgelegenheiten, mit der Tendenz der Absenkung.¹
- Auseinandersetzungen mit Handwerkskammer und Gewerkschaften.

Der Begriff „1 – 2 Euro Jobs“ wird hier nicht verwendet, weil er irreführend ist. Der gewährte Mehraufwand ist keine Entlohnung, es besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Höhe der Mehraufwandsentschädigung und es werden keine Arbeitsplätze („Jobs“) geschaffen. Diese Arbeitsgelegenheiten können die von den Arbeitssuchenden erwünschten Arbeitsplätze nicht ersetzen.

IV. Leitlinien bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

Die Diakonischen Werke und Einrichtungen tun ihren Dienst in der grundlegenden Solidarität mit den Hilfsbedürftigen, in denen ihnen Jesus Christus begegnet. Sie nutzen dazu die rechts- und sozialstaatlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik Deutschland, ohne in staatliche Sozialarbeit in kirchlicher Trägerschaft aufzugehen.

Die neue Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik kann zu erheblichen negativen Auswirkungen für den Arbeitsmarkt, für die Arbeitssuchenden und für die Rolle von kirchlichen und diakonischen Einrichtungen in der Gesellschaft führen. Deshalb beantworten das Diakonische Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig und die Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig die Frage der Arbeitsverwaltungen und Kommunen, ob es Arbeitsgelegenheiten im Rahmen der Umsetzung des SGB II zur Verfügung stellt, mit dem Hinweis auf spezifische Kriterien, deren Erfüllung sie für notwendig halten, wenn diakonische und kirchliche Einrichtungen und Werke Menschen aufnehmen und ihnen Arbeit bieten. Die Anwendung dieser Kriterien ist Voraussetzung für eine positive Wirkung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II.

1. Keine Ersatz für reguläre Arbeitsplätze

Diakonische und kirchliche Einrichtungen bieten Menschen Arbeitsmöglichkeiten, Qualifizierung und Stabilisierung. Die finanzielle Sicherung und Stabilisierung der Einrichtung darf nicht von Arbeitsgelegenheiten abhängig gemacht werden. Insofern ist der Gesichtspunkt der Zusätzlichkeit wesentlich. Zur Sicherung des Arbeitsfriedens in den Einrichtungen und zur Wahrung der Dienstgemeinschaft ist

¹ Da Arbeitslose in einer Arbeitsgelegenheit oftmals finanziell besser gestellt sind als geringfügig Beschäftigte, bei einem zeitlich größeren Umfang der Arbeitsgelegenheit und / oder einem Mehraufwand zwischen 1,50 und 2 Euro dies auch gegenüber gering entlohnenden Vollzeitstellen gilt, wird im nächsten Jahr die Missbrauchs- und Lohnabstandsdebatte wieder aufkommen. Die wichtigen Landtagswahlen werden hierbei eine Rolle spielen.

In dieser Situation wird die Regelung aus dem Existenzgrundlagengesetz (EGG) der CDU an öffentlicher Bedeutung gewinnen. Sie setzt den für staatliche Sozialleistungen seit einigen Jahren propagierten Grundsatz – „Keine Leistung ohne Gegenleistung“ – konsequent um. Die Regelleistung des SGB II wird nur zu 70 % ausgezahlt. Die restlichen 30 % müssen in Arbeitsgelegenheiten erarbeitet werden, die verbindlich angeboten werden.

das Einvernehmen mit der Mitarbeitervertretung über die Grundsätze der Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten im Rahmen des SGB II herzustellen.

2. Personengerechte Tätigkeiten

Die Einrichtung muss dafür Sorge tragen, dass die von ihr angebotene Tätigkeit für die Person geeignet ist, die kommt.

3. Begleitung und Beratung

Einrichtungen, die Arbeitsgelegenheiten schaffen, müssen auch bereit sein, die Menschen, die zu ihnen kommen in der Weise zu begleiten, dass mögliche Vermittlungshemmnisse, insbesondere die, die in der Eingliederungsvereinbarung genannt werden, bearbeitet werden.

4. Qualifizierung und Betreuung

Eine Betreuung und gegebenenfalls Qualifizierung sollte integraler Bestandteil bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten sein.

Wenn es hierfür keine zusätzlichen Mittel seitens der BA gibt, sollten sich die Träger dazu verpflichten, die von der BA gezahlte so genannte Trägerpauschale hierfür zu verwenden.

Bei Arbeitslosen unter 25 Jahren sollte vor Beginn der Arbeitsgelegenheit verbindlich geklärt sein, welche nachfolgenden Qualifizierungs- oder Ausbildungsmaßnahmen unmittelbar anschließen. Arbeitsgelegenheiten ohne Qualifizierung sind für Arbeitslose unter 25 Jahren mit fehlender Ausbildung nicht vorstellbar.

5. Freiwilligkeit

Freiwilligkeit bei Anbietern und Teilnehmern ist unerlässliches Kriterium für die Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten in Diakonie und Kirche.

Die Freiwilligkeit soll in der Weise hergestellt werden, dass kirchliche und diakonische Einrichtungen Angebote unterbreiten, aus denen die Arbeitsagentur und die Arbeitsuchenden auswählen können.

Freiwilligkeit schließt auch Sanktionen durch die BA aus, wenn Anbieter oder Teilnehmer erkennen, dass es nicht sinnvoll ist, in diesem konkreten Feld weiter zusammen zu arbeiten.

V. Grundsätze für die Umsetzung der Leitlinien

Transparenz und Verbindlichkeit müssen tragende Elemente bei der Umsetzung sein.

In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich,

- Das Diakonische Werk als Spitzenverband über Umfang, Inhalt und Konzept der angebotenen Arbeitsgelegenheiten zu informieren,
- Vereinbarungen und Absprachen mit der Agentur für Arbeit bzw. den Kommunen schriftlich zu fassen,
- die Mitarbeitervertretungen zum frühestmöglichen Zeitpunkt einzubeziehen.

Qualifizierung der Teilnehmer ist ein wichtiges Element und bei den Personen unter 25 Jahren unerlässlich.

Die Erfahrung und Kompetenz der Diakonischen Träger, die dies in den vergangenen Jahren zum Hauptinhalt ihrer Angebote gemacht haben, sollten hierfür genutzt werden.

Überprüfung der Wirkungen sollte in regelmäßigen Abständen stattfinden. Die Absprache über geeignete Kriterien sollte auf Ebene des Diakonischen Werkes geschehen.

Gegebenenfalls sind andere beteiligte Institutionen und Verbände, wie Handwerkskammer, Arbeitgeberverband, Gewerkschaften, einzubeziehen.

Braunschweig, Wolfenbüttel
14. September 2004