

**Elf Argumente zur Diskussion der gemeinnützigen Arbeit nach § 16 SGB II**  
aus Sicht eines Mitarbeiters eines Wohlfahrtsverbandes

1. Das Diakonische Werk der EKD hat in seinen Stellungnahmen zum SGB II die Ausweitung von Beschäftigungsverhältnissen als Mehraufwandsvariante abgelehnt. Hintergrund war die Position, dass öffentlich geförderte Arbeit sozialversicherungspflichtige und rechtlich gleich gestellte Arbeit sein muss. Wenn bezahlte Arbeit soziale Integration in die Gesellschaft leisten soll, dann muss sie auch den mit Rechten und Vertrag verbundenen Arbeitnehmerstatus ermöglichen. Ein Verzicht auf diese Seite von Arbeit ist ein sozialpolitischer Rückschritt in vormoderne Zeiten.
2. Die Variante gemeinnütziger Arbeit, der kein Arbeitsvertrag und keine Sozialversicherungspflicht zugrunde lag, wurde bisher im Wesentlichen aus zwei Motiven eingesetzt: Erstens Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der arbeitslosen Hilfeberechtigten. Zweitens: Erprobungsmöglichkeit in individuellen Fällen, in denen aus biografischen Gründen andere Einstiegsmöglichkeiten in Erwerbsarbeit nicht zugestanden oder auch vom Sozialhilfeberechtigten nicht gewollt wurden.
3. Heute wird die Ausweitung der Mehraufwandsvariante der gemeinnützigen Arbeit als quasi einziges faktisches Angebot öffentlich geförderter Arbeit für Arbeitslosengeld-II-Berechtigte aus vier Motiven eingesetzt: Erstens: Durchsetzung des Prinzips „Kein Existenzminimum/ Keine Sozialleistung ohne Gegenleistung (workfare)“. Zweitens: Überprüfung der Arbeitsbereitschaft der ALG II – Berechtigten. Drittens: Ausweitung der Niedriglohnbeschäftigung. Viertens: Mehraufwandsvariante ist billiger als andere Formen öffentlich geförderter Beschäftigung.
4. Das Argument der Billigkeit ist dabei äußerst kurzfristig gedacht, nimmt man die Zielsetzung einer Armutsüberwindung durch Erwerbsarbeit ernst. Die ALG-II-Berechtigten bleiben im Rahmen der Mehraufwandsvariante im Leistungsbezug. Eine Überwindung dieses Status findet gerade nicht statt. Die minimale Einbeziehung in Teile der Sozialversicherung stellt langfristig ebenfalls keinen Beitrag zur Überwindung von Armut und Hilfebedürftigkeit dar. Auch die Chance, ein Einkommen zu erzielen, das zur eigenständigen Sicherung des Kosten der Wohnung ausreicht, ist auf dieser Basis nicht gegeben.
5. In der Diskussion um die Grundsicherung für Arbeitslose war es immer ein altes und starkes Argument gewesen, die SGB III – Leistungen für alle Arbeitslosen zu öffnen und die Spaltung in die Zugangsberechtigten und die Nicht-Zugangsberechtigten zu überwinden. Heute wird eine neue Spaltung durchgesetzt. Für ALG II-Beziehende wird es faktisch nur noch die Mehraufwandsbeschäftigung als öffentlich geförderte Arbeit geben. Das ist das Gegenteil der Öffnung des SGB III für alle Erwerbslosen. ALG-II-Berechtigten stehen SGB III – Leistungen vom Gesetzestext her nur als Kann-Leistungen offen, faktisch ergibt sich mit größter Wahrscheinlichkeit ein Ausschluss von Leistungen nach dem SGB III. Eine Ausnahme hiervon werden wohl nur diejenigen bilden, die ALG II ergänzend zur Versicherungsleistung ALG bekommen. Den ALG II- Erwerbslosen bietet man so keine Erwerbsarbeit mehr an sondern legt ihnen eine Pflicht auf, in einem rechtlich prekären Status eine Gegenleistung für das ALG II zu erbringen. Leistungsberechtigte nach dem BSHG hatten da bessere Perspektiven, da man ihnen tarifizierte, sozialversicherungspflichtige Arbeit statt Sozialhilfe anbieten konnte. Es lässt sich hier ein auffälliger Widerspruch feststellen zwischen Aussagen – z.B. auch der Bundesagentur für Arbeit – dass Arbeitsgelegenheit als Mehraufwandsvarianten vom SGB II her gedacht allenfalls nachrangig sein sollen und der Praxis von Agenturen und arbeitsmarktpolitischen Akteuren vor Ort, die die Mehraufwandsvariante zur dominanten oder alleinigen Art der öffentlich geförderten Beschäftigung machen.
6. Die Mehraufwandsvariante systematisch und in quantitativ großem Umfang als zusätzliche Arbeit von letztlich allen ALG-Beziehenden zu verlangen, spricht allen

Kenntnissen Hohn, die über die Ursachen bekannt sind, weshalb Menschen langzeitarbeitslos sind und werden. Jemand der aufgrund des Lebensalters, des Geschlechts, gesundheitlicher Beeinträchtigung oder weil er in der falschen Region wohnt, langzeitarbeitslos ist, braucht keine Arbeitserprobung in der Mehraufwandsvariante, sondern er braucht einen – auch mit öffentlichen Mitteln finanzierten – Erwerbsarbeitsplatz, der seine Existenz sichert. So lautet das Argument der Diakonie und anderer für die Notwendigkeit eines dauerhaft öffentlich geförderten Arbeitsmarktes. Der Versuch, erwerbslose Bürgerinnen und Bürger in den jetzt diskutierten Größenordnungen in gemeinnützige, zusätzliche Arbeit zu drängen, ist das Eingeständnis, dass der Markt nicht in der Lage ist, die Nachfrage nach ausreichend bezahlter Erwerbsarbeit zu befriedigen. Nur wird in diesem Konzept der sozial- und arbeitsmarktpolitische Fehler gemacht, keine neuen regulären Arbeitsplätze mit öffentlichen Mitteln zu finanzieren. Wenn die Tätigkeiten für gemeinnützige Arbeit in gesellschaftlich und soziale sinnvollen Aufgabenbereichen liegen, warum sollen sie dann zu so prekären Bedingungen geleistet werden?

7. Wenn die Wohlfahrtsverbände ihre sozialanwaltschaftliche Funktion für von Armut und Ausgrenzung bedrohte BürgerInnen und soziale Gerechtigkeit längerfristig wahrnehmen wollen, dann können sie sich nicht als Branche für 1-Euro-Jobs zur Verfügung stellen. Sie würden „working-poor“ beschäftigen. Selbst wenn davon ausgegangen werden kann, dass viele Arbeitslose solche Tätigkeiten übernehmen, weil sie dann mehr Geld in der Tasche haben und/ oder etwas aus ihrer Sicht sinnvolles tun können, bleibt das sozialpolitische Problem bestehen, dass es sich hier um diskriminierte Arbeit handelt: die gesetzliche Verpflichtung und die Sanktionsdrohungen im Hintergrund, der fehlende Vertrag, der beschnittene Einbezug in die Sozialversicherung. Wenn Diakonie, Kirche und Freie Wohlfahrtspflege hier nicht kritisch bleibt, droht Verlust an Glaubwürdigkeit.
8. Das immer wieder geäußerte Argument, dass die ALG-II-Berechtigten „mehr Geld auf der Hand“ haben als ohne Mehraufwand bzw. mehr Geld in der Hand haben als im Rahmen von z.B. von ABM im un- oder gering-qualifizierten Bereich (900 und 1000 Euro Pauschale) ist oberflächlich betrachtet richtig. Diese Betrachtungsweise dürfte auch bei denen vorherrschen, die zur Übernahme von 1-Euro-Jobs von sich aus bereit sind. Sozialpolitisch befindet man sich aber in der Falle einer Argumentation, die die Diakonie immer kritisiert hat. Denn alle Argumentationen, die jetzt die Einkommen von 1-€-Arbeitsgelegenheiten mit (niedrigen) Erwerbseinkommen vergleichen, setzen das staatlich gewährte Existenzminimum einem Lohneinkommen, für das gearbeitet werden muss, gleich: ALG II + Mehraufwand + Kosten der Unterkunft + Beitrag RV + Beitrag GKV+ Beitrag PV. Solche Vergleiche verkennen den Charakter der sozialstaatlichen Absicherung des Existenzminimums. Die derzeit geführte neuerliche Debatte um ein Lohnabstandsgebot selbst für sogenannte 1-€-Jobs weist auf zwei Gefahren hin. Es ist erstens keineswegs ausgemacht, dass die Mehraufwandsvariante nicht noch verringert wird. Zweitens wird bei einem Regierungswechsel von CDU und CSU sicherlich zur Nachbearbeitung von Hartz IV auf das Existenzgrundlagengesetz zurückgegriffen, das als Alternative zu Hartz IV in den Bundestag eingebracht worden war. Darin ist eine Pflicht zur Ausübung von Arbeitsgelegenheiten vorgesehen, wenn keine andere Arbeit gefunden werden kann. Für diese Arbeiten ist kein Mehraufwand vorgesehen. Wenn jetzt Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung gestellt werden und Einrichtungen kalkulieren mit diesen Arbeitsgelegenheiten, wird ein späterer Rückzug daraus nicht leichter.
9. Die Ausweitung der Mehraufwandsvariante gemeinnütziger Arbeit im sozialen Bereich hat mindestens drei Bedrohungspotenziale für die Arbeit in diesem Bereich: für die tariflichen Strukturen, für die Qualität und Qualifikation der sozialen Arbeit sowie für die Freiwilligenarbeit. Auch die Argumentationen gegen Pflicht- und Zwangsdienste ließe sich kaum mehr aufrecht erhalten. Die Pressemitteilung des BMWA vom 18.8.04 benennt als Beispiel für gemeinnützige und zusätzliche Arbeit „soziale Betreuungsarbeiten in der Altenpflege und Kinderbetreuung (...) wenn sie

zusätzlich zu den Aufgaben erbracht werden, die die normalen Altenpflegekräfte und Erzieherinnen nicht leisten können.“ Mit dieser Definition ist die Tür geöffnet, alle Arbeiten, die von Kostenträgern nicht mehr übernommen werden, in gemeinnützige, zusätzliche Arbeitsgelegenheiten zu verwandeln. Eine Verdrängung bisheriger regulärer Arbeit ist so nicht mehr ausgeschlossen. Hier ist ebenfalls auf einen auffälligen Widerspruch hinzuweisen. Das SGB II stellt an Arbeitsgelegenheiten die Anforderung, dass sie für die Eingliederung in Arbeit erforderlich sein sollen (§ 3 SGB II). Wenn die Arbeitsgelegenheiten denn tatsächlich zusätzlich sind, dann gibt es kein Pendant dafür auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und ihre Erforderlichkeit für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist nicht mehr nachzuvollziehen. Für die Bereiche, in denen z.B. kirchliche und diakonische Träger freiwilliges Engagement von Bürgerinnen und Bürgern mobilisiert haben, wäre die Öffnung für 1-€-Jobs fatal, denn man hätte es dann mit zwei Kategorien von Freiwilligen zu tun: den freiwillig Freiwilligen und den im Rahmen einer Arbeitsverpflichtung „Freiwilligen“, die dann nicht mehr so genannt werden können.

10. Aus all diesen Argumenten sollte der Schluss gefasst werden, sich nicht als „Arbeitgeber“ für die Mehraufwandsvariante der gemeinnützigen Arbeit nach § 16 (3) SGB II zur Verfügung zu stellen. Stattdessen könnte Diakonie und Freie Wohlfahrtspflege sozialpolitisch und gesellschaftlich dafür einzutreten, mehr öffentliche Mittel für als sinnvoll erkannte Tätigkeiten zur Verfügung zu stellen und damit reguläre Arbeitsverhältnisse zu finanzieren. Gleichzeitig wäre – neben einer qualifizierten Beratung für Betroffene - eine Initiative zur begleitenden Bewertung der Umsetzung des SGB II und daraus abgeleitete Reformvorschläge eine sinnvolle Aufgabe der Wohlfahrtsverbände. Darin enthalten sein sollte die Forderung, öffentlich geförderte Arbeitsplätze wieder im vollen Umfang sozialversicherungspflichtig zu machen wie das in anderen mit öffentlichen Mitteln subventionierten Arbeitsmärkten die Regel ist.
11. In der Realpolitik wird den bisher aufgeführten Argumenten weniger Gehör geschenkt. Allerdings lässt sich immerhin feststellen, dass Kriterien formuliert werden, die bei der Etablierung von 1-€-Arbeitsgelegenheiten beachtet werden sollen. Der Katalog reicht von Freiwilligkeit, Auswahlfreiheit der Erwerbslosen und Träger über verbindliche Qualifikationsanteile, Beratung und Begleitung, Zahlung der Fahrtkosten, Weiterzahlung des Mehraufwands bei Krankheit, Einbezug von Mitarbeitervertretungen/Personalvertretungen bis zur Einhaltung der Zusätzlichkeit u.a mit der Forderung, dass Träger, die Arbeitsgelegenheiten anbieten, ihre aktuellen Stellenpläne offen legen. Selbst wenn die Wohlfahrtsverbände diese Bedingungen für ihren Bereich und den ihrer Mitgliedseinrichtungen durchsetzen könnten, blieben noch folgende Bedenken: Das Sich-Einlassen und die Nutzung der Arbeitsgelegenheiten befördert ihre Legitimation und Etablierung und erschwert die sozialpolitische Kritik daran. Es erschwert auch das Engagement für Alternativen zur geplanten Praxis. Sind die 1-Euro-Jobs mal in größerem Maßstab etabliert und werden langfristig eingesetzt, so arbeiten die Verbände aktiv mit an dem, was sie vor kurzem noch kritisiert haben: Ausweitung von Pflichtarbeit und Mehraufwandsvariante. Je länger diese Praxis andauert, desto fragwürdiger wird dann wohl auch das Argument der „Zusätzlichkeit“. Letztlich wird dann doch billige Arbeitskraft für notwendige Aufgaben genutzt. Die Durchsetzung von o.g. Kriterien für die Beschäftigung bei Wohlfahrtsverbänden bzw. im sozialen Bereich bedeutet unter der Hand auch eine soziale und moralische Sortierung der ALG-II-Berechtigten. Die einen sind für die Arbeiten zu den weicheren Bedingungen geeignet, die anderen sind den härteren Bedingungen und Sanktionsdrohungen ausgesetzt („Saubere Stadt“ o.ä.). Insgesamt sind solche Kompromisse Teil einer deutlichen sozialpolitischen Niederlage.

\* Der Autor ist Mitarbeiter im Diakonischen Werk Hamburg