



Grundsatzkritik des 10. Gesetzes zur Änderung des SGB II
 (Teilhabechancengesetz)

Hier geht es um das laufende Gesetzgebungsverfahren mit den geplanten Änderungen (rot markiert) im System der Eingliederungszuschüsse (EGZ):

Die 3 Formen der Eingliederungshilfe durch Lohnkostenzuschuss (kurz: EGZ)		
„normal“ nach §§ 88ff SGB III	Förderung von Arbeits- verhältnissen (FAV) nach § 16e SGB II	Teilhabe am Arbeitsmarkt nach § 16i SGB II
sowie nach § 16 SGB II		

Diese neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumente EGZ-16e (geänderte Fassung) sowie EGZ-16i (neu ins SGB II einzufügen) sollen voraussichtlich ab dem 01.01.2019 gelten.

Schwerpunkt unserer Kritik sind die sozialpolitischen und nicht zuletzt die tarifpolitischen Auswirkungen, vor allem die des sog. Sozialen Arbeitsmarkts à la EGZ-16i. Auf die operativen Details gehen wir dagegen nicht weiter ein, dazu findet sich im Anhang eine tabellarische Übersicht.

Da der Durchgang im Bundesrat erst gegen Ende September und die erste Lesung im Bundestag gegen Mitte Oktober geplant ist, liegt momentan noch keine BT-Drs. vor. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung findet sich auf der Homepage des BMAS unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-teilhabechancengesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1. Alle Seitenangaben in eckigen Klammern beziehen sich auf diesen Entwurf bzw. die dazugehörige Begründung.

0. Die Arbeitsmarktpolitik hat bei der Integration von Langzeiterwerbslosen versagt; dass hier Handlungsbedarf besteht, ist unstrittig. Im Prinzip und von der Intention her liegt der Gesetzentwurf also nicht verkehrt, aber leider ist „gut gemeint“ noch lange nicht „gut gemacht“. Darauf aber, und auf nichts anderes, kommt es an: Man muss mit A. Merkel vom Ende her denken, bzw. im Sinne von H. Kohl aufpassen, was hinten herauskommt! Politikverdrossenheit liegt nämlich nicht zuletzt daran (und zwar völlig zu Recht), dass Politiker/innen kaum über wohlklingende Presseverlautbarungen hinaus denken und den Alltag der Menschen nicht verbessern. Oft genug kommt im Ergebnis etwas anderes oder gar das Gegenteil von dem zustande, was ursprünglich als Absicht verkündet worden war. Das trifft insbesondere auf diesen „Sozialen“ Arbeitsmarkt zu – er könnte sich leicht als tarifpolitischer Wolf im sozialpolitischen Schafspelz entpuppen.

Gerade die geplante „Eingliederung in sehr niedrigschwellige Tätigkeiten“ [S. 13] zu Mindestlohnkonditionen könnte gravierende Probleme verursachen (s.u. 4. am Beispiel TVöD). Für eine solche Kritik muss man nicht erst auf die für 2021 und 2024 geplante Evaluation durch das IAB warten. Ebenfalls kritikwürdig, aber weniger grundsätzlich (weil leicht nachzubessern) ist dagegen das Instrument für den allgemeinen Arbeitsmarkt, 16e.

1. Fehlende Freiwilligkeit

1.1 Wenn die Absicht doch ist, etwas für Langzeiterwerbslose zu tun, warum sind dann Zwangsinstrumente überhaupt nötig? Wissen die Betroffenen etwa nicht, was gut für sie ist, und muss die Politik sie also „ganz demokratisch“ zu ihrem Glück zwingen? Doch wohl kaum! Jedoch in völligem Gegensatz zu dem, was Sozialdemokraten ursprünglich diskutiert hatten (siehe A-Info Nr. 186 http://www.erwerbslos.de/images/a-info_186_komplett.pdf), und im Unterschied zum ursprünglichen Referentenentwurf sind die „Teilhabechancen“ nun doch wieder sanktionsbewehrt [S. 11 + S. 16]: Wer nicht will wie das Jobcenter, muss mit einer Leistungskürzung von 30% des Regelsatzes rechnen.

Das wird beim EGZ-16e zwar nicht so heiß gegessen, wie es gekocht wird, weil sich Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen häufig selber suchen und finden, auch ohne einen sanktionsbewehrten Vermittlungsvorschlag der Jobcenter. So und nicht anders funktioniert ja auch der „normale“ EGZ-16 mit § 88 im Rechtskreis SGB III. Beim EGZ-16i herrscht jedoch das Zuweisungs- und Abberufungsregime aus ABM-Zeiten unseligen Andenkens.¹ Die amtlichen Angebote, die man nicht ablehnen kann, erstrecken sich mittels sog. Coachings sogar über die bloße Anbahnung hinweg auf die gesamte Dauer der Maßnahme.² Das Coaching (in der Gesetzesbegründung ausgeführt auf [S. 15]) ist eine mehr oder weniger dauerhafte sozialpädagogische Begleitung, die vielleicht die Arbeitgeberseite mindestens so sehr in den Blick nehmen sollte wie die Arbeitnehmer/innen, die aus der Langzeiterwerbslosigkeit kommen. Funktionieren kann sie ohnehin nur, wenn sie auf freiwilliger Kooperation und nicht auf Nötigung basiert (wie alle Sozialpädagog/inn/en wissen, die es gewohnt sind, mit erwachsenen Menschen zu arbeiten).

¹ Auf dem Papier galt die Zuweisungserfordernis übrigens auch bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) in der bisherigen Fassung des § 16e SGB II. Nun scheint sie auf das Instrument EGZ-16i übertragen zu werden, während die Formulierungen des geänderten § 16e n.F. eher für eine Anbahnungspraxis sprechen, wie sie für Zuschüsse nach § 16 SGB II / § 88 SGB III üblich ist:

Arbeitgeber und Arbeitnehmer einigen sich informell und stellen danach den Förderantrag. Das Amt wird also erst nachträglich einbezogen; der Ablauf ist in der Regel: Anbahnung auf Eigeninitiative—Kontaktaufnahme mit dem Amt, Prüfung der Förderfähigkeit—Arbeitsvertrag—Antrag—Arbeitsbeginn—Bewilligung.

² Wer beim Coaching nicht „mitspielt“, kann vom Jobcenter aus der Maßnahme abberufen werden. Ob eine solche Abberufung womöglich eine Sanktion (Leistungskürzung) auslöst, darüber werden dann ggf. die Sozialgerichte urteilen müssen. – Beim EGZ-16e ist zwar bereits nach geltendem Recht auch eine Zuweisung durchs Jobcenter erforderlich, aber die ist in der Regel eine reine Formsache. Die Eingliederungszuschüsse nach § 16 SGB II i.V.m. § 88 SGB III kommen dagegen ohne diese bürokratische Bevormundung aus.

1.2 Da die Koordinierungsstelle sowie der Koordinierungsausschuss gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen solche „Erziehungsmaßnahmen“ als sinnlose Ideologie (Schwarze Pädagogik) verurteilen und grundsätzlich ablehnen, können und dürfen wir allein schon deswegen das Teilhabechancengesetz in dieser Form nicht akzeptieren. Dabei ist die ideologisch motivierte Sanktionsdrohung eigentlich komplett überflüssig, denn mit Sicherheit wird es wieder – trotz der im folgenden genannten „Pferdefüße“ – deutlich viel mehr Bewerber/innen als Plätze bzw. Maßnahmen geben. Die Drohkulisse rennt offene Türen ein und dient nur dazu, den psychologischen Druck aufrecht zu erhalten (s.u. 5.), getreu der Devise: bloß nicht auf Freiwilligkeit setzen! Stattdessen könnte und sollte man einfach die Anwendung von § 31 SGB II bei Eingliederungszuschüssen per Gesetz ausschließen.

2. Fehlende Arbeitslosenversicherung

2.1 Zwar müssen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse sozialversicherungspflichtig sein, von der Arbeitslosenversicherung werden sie jedoch ausdrücklich ausgenommen (§ 27 Abs. 3 Nr. 5 SGB III). Das macht sie automatisch zu „minderen“ Arbeitsverhältnissen, aus denen keine Anwartschaft auf das „normale“ Arbeitslosengeld resultiert.

Das galt übrigens auch schon für § 16e a.F. und macht diese Form von Lohnkostenzuschüssen vergleichsweise unattraktiv (Arbeitgeber werden lieber reguläre Zuschüsse mit voller Sozialversicherung beantragen, oder aber gleich auf die „Billigvariante“ EGZ-16i mit Mindestlohn ausweichen). Hinter diesem kontraproduktiven Ausschluss der AV aus dem SV-Gesamtpaket steht eine weitere Form ideologischer Prinzipienreiterei: unbedingter Vorrang ungeförderter Beschäftigung – für eine Zielgruppe, die genau danach ausgewählt wird, dass sie im Wettbewerb sowieso keine realistische Chance auf ungeförderte Beschäftigung hat!

2.2 Dabei ist die Konzentration auf „Problemgruppen“, die nur schwer bis kaum jemanden finden, der oder die sie einstellt (anstelle des „Abschöpfens“ der leichter Vermittelbaren) durchaus sinnvoll, ebenso wie die begrüßenswerte Tatsache, dass der Förderbedarf nicht mehr an individuellen Vermittlungshemmnissen ausgerichtet wird³. Dann aber muss, wer A sagen will, schließlich auch B sagen: Der Wechsel in nicht geförderte Beschäftigung ist ja sowieso nicht ausgeschlossen, kann aber mit Sicherheit nicht dadurch erleichtert werden, dass die geförderte Beschäftigung systematisch schlechter ausgestaltet wird. Zumal auch gar kein nennenswerter „Verschiebebahnhof“ von Alg II in Alg I mehr möglich ist, seit die unbefristete Arbeitslosenhilfe 2005 abgeschafft wurde.⁴

³ „Vermittlungshemmnisse“ gibt es ohnehin nicht als objektive, sondern nur als zugeschriebene Merkmale relativ zur Personalpolitik und Einstellungspraxis der Arbeitgeber. Eben deswegen werden diese so bezeichnet, obwohl sie eigentlich ja Arbeit nehmen: Aber sie bestimmen darüber, wer arbeiten darf und wer nicht.

⁴ Sie wurde nicht mit der Sozialhilfe „zusammengelegt“, sondern ersatzlos gestrichen.

3. Fehlende Tarifbindung

3.1 Beim EGZ-16i wird lediglich der Mindestlohn bezuschusst und somit in aller Regel auch nicht mehr vergütet. Der Mindestlohn reicht jedoch selbst bei Vollzeit nur äußerst selten, um Bedürftigkeit und Leistungsbezug zu beenden: Ein Single-Haushalt kann davon höchstens 366 Euro Warmmiete im Monat bestreiten⁵, eigentlich sollen aber Familien und besonders Alleinerziehende gefördert werden. So wird der Langzeitleistungsbezug zementiert, statt ihn zu beenden – produziert werden mehr Aufstocker/innen!

Beim EGZ-16e dagegen werden tarifliche bzw. ortsübliche Löhne bezuschusst – leider auch bei erwerbswirtschaftlichen Unternehmen, die am Markt agieren und Gewinne erzielen (s.u.); mit anderen Worten, Kombilohn. Das ist natürlich ein unvermeidbares Problem bei allem, was mittlerweile scheinheilig als „Eingliederungszuschuss“ (EGZ) bezeichnet wird: Es handelt sich dabei schlicht um Lohnkostenzuschüsse (LKZ). Mitnahmeeffekte lassen sich da grundsätzlich nicht ausschließen – dann sollten aber wenigstens nur tarifgebundene Unternehmen in den „Genuss“ solcher Zuschüsse kommen (s.u. 6.1).

3.2 Als Gewerkschafter/innen unterstützen wir grundsätzlich nichts, was „gute Arbeit“ und geltende Tarifverträge aushebelt – auch nicht, um (angeblich) den bedauernswerten Arbeitslosen zu helfen. Erwerbslose sind keine Outsider, die von arbeitsplatzbesitzenden Insidern, welche nur ihre Besitzstände waren, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden; auf Langzeiterwerbslose trifft dieses neoliberale Ammenmärchen natürlich erst recht nicht zu. Daher gibt es, wenn es denn tatsächlich um Erwerbsintegration und nicht um billige Ersatz- und Zusatzarbeitskräfte gehen soll, nicht den geringsten Grund, bloß den gesetzlichen Mindestlohn gelten zu lassen. (Es gibt aber, neben der Erwerbsintegration, vielleicht noch ganz andere in Frage kommende Ziele – s.u. 5.2 u. 6.)

3.3 Dabei stiehlt sich der Gesetzgeber sehr elegant aus der Verantwortung: Er sagt nämlich nichts über die Anwendung oder Nicht-Anwendung von Tarifverträgen beim „Sozialen“ Arbeitsmarkt, sondern beschränkt diese lediglich von der Förderung her auf den Allgemeinen Arbeitsmarkt EGZ-16e. Mehr zu zahlen als den Mindestlohn, ist also nicht verboten, wird aber beim EGZ-16i schlicht nicht gefördert. So kann man die stets zu knapp bemessenen öffentlichen Gelder zwar auf mehr Köpfe und Förderfälle verteilen, aber keine nachhaltige Teilhabe erzielen – und schon gar keinen Übergang in nicht geförderte Beschäftigung erreichen. Die zugrundeliegende Unterstellung, man müsse schlecht verdienen, damit man sich aktiv um bessere Jobs mit besserer Bezahlung bemüht, entbehrt jeder Grundlage.

⁵ So die Bundesregierung selber in BT-Drs. 19/3415: <https://kleineanfragen.de/bundestag/19/3415-erforderliche-hoehe-des-gesetzlichen-mindestlohns-zur-armutsbekaempfung>

4. Exkurs: Trickreiches Arbeits- und Tarifrecht

In der Gesetzesbegründung ist zu lesen, dass „eine arbeitsrechtliche Verpflichtung des Arbeitgebers zur Zahlung einer höheren Vergütung, etwa eines durch Rechtsverordnung oder allgemeinverbindlichen Tarifvertrag vorgegebenen Mindestlohns oder eines einschlägigen Tariflohns bestehen“ bleibt [S. 17]. Das Problem dabei ist nur, dass die einschlägigen Tarifverträge selbstverständlich keinen Bezug auf ein Gesetz nehmen können, das es während der Tarifverhandlungen noch gar nicht gab. Dies sei am Beispiel des öffentlichen Dienstes erläutert, weil diesem für den Sozialen Arbeitsmarkt – theoretisch – eine besondere Bedeutung zukommt oder besser, eigentlich zukommen sollte:

4.1 „Der“ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) besteht ja aus einer ganzen Gruppe von Tarifverträgen. Für sie alle regelt gleich zu Beginn § 1 den Geltungsbereich: für alle Beschäftigten, die beim Bund oder bei einem Mitglied der Vereinigung kommunaler Arbeitgeberverbände angestellt sind, so Abs. 1. In Abs. 2 folgen dann aber gleich die Ausnahmen; dort in einer Protokollerklärung zu Buchstabe i „Beschäftigte, für die Eingliederungszuschüsse nach den §§ 217ff SGB III gewährt werden“ sowie Buchstabe k „Beschäftigte, die Arbeiten nach den §§ 260ff SGB III verrichten“. Letzteres waren die – inzwischen abgeschafften – AB-Maßnahmen, aber auch die Eingliederungszuschüsse in der damaligen Form gibt es nicht mehr: Die zitierten Paragraphen sind allesamt weggefallen. Nun stellt sich natürlich die Frage, was haben die Tarifpartner damals eigentlich genau gemeint? Die Arbeitgeber werden sich natürlich auf den Standpunkt stellen, Beschäftigte in Maßnahmen nach dem SGB II unterfallen nicht dem TVöD, weil das SGB II darin überhaupt nicht erwähnt wird. Die zuständigen Gewerkschaften werden (hoffentlich) die gegenteilige Rechtsposition vertreten, mit exakt dem gleichen Argument: Weil der TVöD nicht aufs SGB II Bezug nimmt, sind diese Beschäftigten mit erfasst, eben weil sie ja nicht ausdrücklich ausgeschlossen sind. Exakt analog ist die Lage im TV-L bei den Ländern, und in vielen anderen Tarifverträgen steht auch überhaupt nichts dazu.

4.2 Eine strukturell identische Situation gab es schon viel früher: Die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes, seinerzeit BAT(-O) und BMT-G(-O), schlossen Beschäftigte in ABM zwar aus, andere Fördermaßnahmen waren aber nicht geregelt. Natürlich waren und sind nur wenige Betroffene gewerkschaftlich organisiert und selbst von denen mag kaum jemand gegen den Arbeitgeber bzw. Maßnahmenträger vor Gericht ziehen. Nach langem Hin und Her kam es schließlich doch zu einer Feststellungsklage auf Tarifgebundenheit durch alle Instanzen; Ergebnis war ein Urteil, das vom Bundesarbeitsgericht damals ausdrücklich als Grundsatzentscheidung gesehen wurde (BAG-Urteil v. 17.12.1997, Az. 5 AZR 78/97); Tenor: Selbstverständlich steht es den Tarifpartnern frei, Beschäftigte in Arbeitsfördermaßnahmen –

damals noch AFG, inzwischen SGB III – von der Tarifbindung auszunehmen. Dann müssen Sie das aber auch genau so umfassend formulieren; wird dagegen nur Bezug auf bestimmte Paragraphen genommen, sind auch nur diese gemeint. Analogieschlüsse auf andere Maßnahmen und Formen geförderter Beschäftigung sind nicht statthaft. Auf den Rechtskreis SGB II dürfte sich dies unmittelbar übertragen lassen.⁶

4.3 Damit besteht sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Kommunen Tarifbindung für Beschäftigte mit Eingliederungszuschüssen nach §§ 16, 16e, 16i SGB II (dito für § 88 SGB III). Angesichts der klammen Finanzlage werden viele Kommunen das allerdings anders sehen, falls sie ein über 20 Jahre altes Grundsatzurteil überhaupt kennen.⁷ Also gehen die tarifrechtlichen Querelen von vorne los! Der Teufel steckt dabei im Detail; angesichts der Vielzahl in Frage kommender und in diesem Punkt unklar formulierter Tarifverträge in der Privatwirtschaft eröffnet der Gesetzgeber hier ein weites Feld, ohne sich dessen bewusst zu sein oder auch nur einen Gedanken daran zu verschwenden. Das ist genau die eingangs kritisierte „Überflieger-Politik“, die nicht über die nächste Pressekonferenz hinaus denkt! Viel besser wäre es gewesen, gleich ins Gesetz zu schreiben, dass die Förderung auf dem Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“, also strikt *equal pay* basiert. Dies wäre kein Eingriff in die Tarifautonomie gewesen, weil es sich ja nur auf die Förderkonditionen bezieht, die der Gesetzgeber politisch gestalten darf und soll.

5. Küchenpsychologisches Zwischenfazit

5.1 Das „Teilhabechancengesetz“ ist im Prinzip nichts anderes als eine Fortsetzung des noch bis Ende 2018 laufenden Bundesprogramms „Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt“. Die Evaluation dieses Programms (Zweiter Zwischenbericht des IAQ vom Februar 2018⁸) stellt fest, dass die Teilnehmer/innen gerne arbeiten und ihre allgemeine Lebenszufriedenheit wächst; und dies, obwohl der soziale Status im Vergleich zu regulärer Beschäftigung deutlich eingeschränkt ist (auch da schon keine Arbeitslosenversicherung und nur Mindestlohn, Befristung sowieso). Maßnahmenabbrüche gibt es dennoch nur in geringem Maße und wenn, dann aus guten Gründen (a.a.O. S. 142f). Somit gibt es objektiv keinerlei Anlass, Langzeitarbeitslose besonders unter Druck zu setzen: Das Hartz-IV-System als solches ist allemal bedrohlich genug.

⁶ Technisch ging es seinerzeit um Beschäftigte in Maßnahmen nach §§ 249h u. 242s AFG. Kläger war die ÖTV, beklagt wurde die Berliner Senatsverwaltung für Arbeit, nicht aber das Land Berlin, sondern der Senat hatte nur das Arbeitsfördermanagement für die Bezirksämter, d.h. die kommunale Ebene, übernommen.

⁷ So tarifgebunden hat sich Berlins regierender Bürgermeister, Michael Müller, seinen letztjährigen Vorschlag eines sogenannten „solidarischen Grundeinkommens“ wohl gar nicht vorgestellt.

⁸ http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb504-evaluation-des-bundesprogramms-soziale-teilhabe-am-arbeitsmarkt.pdf?__blob=publicationFile&v=1 S. 147ff

Trotzdem und wider alle Erfahrung scheint der Gesetzgeber der Attraktivität seiner eigenen Programme grundsätzlich zu misstrauen. Wie sonst wäre zu erklären, dass nun partout wieder das Damoklesschwert der Sanktionen hervorgeholt und vom Prinzip der Freiwilligkeit abgerückt wird? Die Küchenpsychologie der Sanktionsdebatte im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales (Drs. 19(11)42 v. 01.06.2018) sagt dazu, maßgeblich sei gar nicht die tatsächliche „Strafe“, sondern die bloße Möglichkeit einer solchen: sog. ex-ante-Wirkung⁹, im Klartext: Ziel der Sanktionsdrohung ist es, durch Abschreckung vorausseilenden Gehorsam auszulösen. Das klappt meist recht gut.

5.2 Besonders zynisch scheint in diesem Zusammenhang die Begründung, warum auf dem „Sozialen Arbeitsmarkt“ nur Mindestlohn gefördert wird: Dadurch soll das vermieden werden, was im Fachchinesisch *lock-in* Effekt heißt: Die Betroffenen sollen sich nicht in der Maßnahme „einigeln“ bzw. im „Sozialen“ Arbeitsmarkt einrichten, sondern durch schlechtere Arbeitsbedingungen „motiviert“ (aktiviert) werden, sich um Übergänge in den allgemeinen Arbeitsmarkt zu bemühen. Da für geringen Lohn auch nur ein geringer Mehrwert erarbeitet werden könne, begrenze dies außerdem die Gefahr der Verdrängung regulärer Arbeitsplätze, weswegen auf die ausdrücklichen Randbedingungen der Zusätzlichkeit sowie des öffentlichen Interesses verzichtet werden könne [S. 17].

Im Ergebnis werden die langzeitarbeitslosen Maßnahmeteilnehmer/innen also nur „ein bisschen“ in den Arbeitsmarkt eingegliedert (mit dem Instrument EGZ-16e noch eher als mit EGZ-16i). Selbst wenn das Glas mehr oder weniger halb voll sein sollte, bleibt es aber doch zu einem großen Teil leer: Die Teilhabe hält sich in Grenzen, die Teilnehmer/innen bleiben – subjektive Lebenszufriedenheit hin oder her – Beschäftigte zweiter Klasse (befristet, ohne Arbeitslosenversicherung, auf dem „sozialen“ Arbeitsmarkt noch dazu schlechter bezahlt). Dass viele Menschen das in Kauf nehmen oder verdrängen, ändert nichts an der Tatsache.

6. Fehlanzeige bei der Frage, welche Geschäftsmodelle werden gefördert?

Wir verlassen nun die individuelle Perspektive der Betroffenen und wenden uns den kollektiven Aspekten zu, die aus gewerkschaftlicher Sicht maßgeblich sind:

6.1 In einer Marktwirtschaft gibt es keine Arbeitsmarktpolitik- und Sozialpolitik ohne arbeits-, wirtschafts- und tarifpolitische Nebenwirkungen. So kann das, was für Manche oder sogar Viele kurzfristig gut ist (oder scheint), für Alle auf lange Sicht schlecht sein. Daher muss man, allein schon aus ordnungspolitischen Gründen, genau überlegen, welche Unternehmen und Unternehmer/innen einen Lohnkostenzuschuss zu welchen Konditionen bekommen. Leider macht es sich der Gesetzgeber zu einfach und wäscht seine Hände in Unschuld:

⁹ Vgl. <https://www.bundestag.de/ausschuesse/a11/8-sitzung-sanktionen-hartz-iv/554632>

Auf dem Papier dürfen und sollen unterschiedslos alle Unternehmen den EGZ bekommen, aber in der Praxis wird es eher so sein, dass gerade die kommunalen und gemeinnützigen, sofern und soweit sie tarifgebunden sind, nicht können (s.o.).

Eigentlich wäre zu fordern, dass nur tarifgebundene Unternehmen öffentlich gefördert werden – das wäre vernünftig, doch nach europäischem Recht womöglich problematisch oder gar unzulässig (was dann, allerdings sehr gegen letzteres sprechen würde).¹⁰

6.2 Das ursprüngliche Konzept war wohl, mit dem Instrument EGZ-16e privatwirtschaftliche Unternehmen dazu zu bewegen, vorhandene Arbeitsplätze (auch) mit Langzeitarbeitslosen zu besetzen. Daran hindert sie zwar sowieso nichts und niemand – außer den eigenen Vorurteilen –, aber erfahrungsgemäß tun sie es meist nur mit finanziellen Anreizen. Dann aber ist Tarifbindung und *equal pay* unerlässlich.

Mit dem Instrument EGZ-16i sollten dagegen zusätzliche Arbeitsplätze für andernfalls chancenlose Langzeiterwerbslose (konkretisiert als Langzeitleistungsbezieher/innen) geschaffen werden. Sinnigerweise ist ein Sozialer Arbeitsmarkt, der dieses Prädikat verdient, aber nicht in der Wettbewerbssituation des allgemeinen Arbeitsmarkts praktikabel; er sollte sich daher auf Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge bzw. gemeinnütziger Tätigkeiten konzentrieren. An dieser Stelle waren und sind sich die Großkoalitionäre aber uneins: Auf Intervention des Bundeskanzleramts wurden beide Instrumente für beliebige Arbeitgeber geöffnet und parallel dazu der EGZ-16i de facto, wenn auch nicht de iure, auf untertarifliches Mindestlohniveau „heruntergefahren“.

Im Ergebnis konterkarieren sich beide Instrumente: Warum sollte ein Unternehmen, das auf Gewinne aus bzw. angewiesen ist, eine/n Langzeiterwerbslose/n für Tariflohn einstellen, wenn er/sie auch zum Mindestlohn zu haben ist? Noch dazu, wenn die „Billigvariante“ nach 16i für bis zu 5 Jahre gefördert wird, die teurere nach 16e aber nur für 2 Jahre! Dieses Problem würde nur dann vermieden, wenn sich die beiden Zielgruppen ausschließen (was sie nicht tun¹¹) oder sie administrativ strikt getrennt würden (was aber kaum geht).

6.3 Gerechtfertigt wird die Bevorzugung der Privatwirtschaft (Stichpunkt Übergang in ungeforderte Beschäftigung, s.o. 2.) mit deren größerer Arbeitsmarktnähe – in diesem Punkt ist der sozialwissenschaftliche Diskurs deckungsgleich mit dem politischen Diskurs. Das ist eine normative Setzung, die man so vornehmen kann, dann aber auch explizit vertreten muss: Nur private Gewinne gemacht werden, ist nach dieser Auffassung der „wahre“ Arbeitsmarkt.

¹⁰ Der Gesetzentwurf [S. 9] verweist in diesem Zusammenhang auf Art. 107ff AEUV, das ist der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Wir maßen uns nicht an, diese Frage beurteilen zu können.

¹¹ Die sehr arbeitsmarktferne Zielgruppe ist offenbar eine echte Teilmenge der arbeitsmarktfernen.

Dass allerdings Profite kein rationaler Maßstab für irgendetwas (was auch immer) sein können, sondern ihrerseits gesellschaftlichen Zwecken dienen müß(t)en, wird dabei geflissentlich ausgeblendet. Wir glauben dagegen, dass ein Sozialer Arbeitsmarkt eher im Reich der Effektivität als dem der Effizienz angesiedelt sein sollte, also einen Nutzen, aber nicht unbedingt einen Gewinn erwirtschaften muss. Eigentlich könnte man dieses Segment des Arbeitsmarkts sogar als Teil des öffentlichen Diensts verstehen, denn für die öffentlichen Arbeitgeber gilt (leider) dasselbe wie für die privaten: Sie könnten Langzeiterwerbslose und –bezieher/innen einstellen, wenn sie nur wollten. Sie tun es halt nur zu selten.

6.4 Welche (Arten von) Arbeitgeber(n) tatsächlich bereit sind, entsprechende Einstellungen vorzunehmen und die Fördergelder zu beantragen, steht in den Sternen. Das mögliche Spektrum reicht von „sozial denkenden“ Mittelständler/innen bis zu Geschäftsmodellen mit Billigarbeitskräften im Rotationssystem, noch unterhalb der Leiharbeitsmaschinerie. Dass der Gesetzentwurf da absichtlich keinerlei Vorgaben macht, sondern alles in der Schwebe lässt und an die Jobcenter delegiert, lässt eher nichts Gutes ahnen.

Da die Stellenbesetzung per Zuweisung (und mögliche Abberufung) funktionieren soll, stellt sich natürlich die Frage, in was denn eigentlich zugewiesen wird: Wie kommen die zu besetzenden Maßnahmen überhaupt zustande? Analog zum Verfahren für ESF sollen die Ämter „gezielte Stellenakquise in der direkten Arbeitgeberansprache“ betreiben, und zwar im Rahmen eines „bewerberorientierten Vorgehens“ [S. 13 u. 16].¹² Welche Arbeitgeber als potenziell geeignet angesprochen werden und welche nicht, ist dann eine Frage der jeweiligen Geschäftspolitik vor Ort. Da ohnehin die Jobcenter-Beiräte in einen (reichlich unverbindlichen) lokalen Konsens eingebunden werden sollen [S. 20], wird es offenbar deren Aufgabe sein, die Geschäftspolitik der Ämter schon im Vorfeld zu beeinflussen so gut es eben geht. Hier ist noch eine ganz wesentliche „Baustelle“ offen.

6.5 Offen bleibt auch der (optionale) Passiv-Aktiv-Transfer, ohne den das Projekt „Sozialer Arbeitsmarkt“ zum Scheitern verurteilt ist. Daher ist es in der Tat noch zu früh, jetzt schon über die Finanzierung zu reden – momentan sieht es jedenfalls mehr nach chronischer Unterfinanzierung aus. Das wird natürlich auch massive Auswirkungen auf die Auswahl der Arbeitgeber als „Maßnahmenträger“ (Akquise-Politik) haben; aber leider wohl nicht in der Weise, dass sich die Jobcenter bevorzugt um solche Firmen bemühen werden, die den vollen Tariflohn zahlen. Im Gegenteil, es dürfte eher um Steigerung der Fallzahlen gehen – s.o. 3.3.

¹² Die so akquirierten „Maßnahmen“ müssen danach irgendwie mit Leuten besetzt werden, daraus ergibt sich das Zuweisungsregime. Dieses wird aber nur im Zusammenhang mit dem EGZ-16i erwähnt; beim EGZ-16e dürfte eher die in Fußnote 1 beschriebene informelle Anbahnung zum Zuge kommen, aber dann gäbe es ja nichts zu akquirieren. Der Gesetzgeber scheint die praktische Umsetzung nicht richtig durchdacht zu haben.

7. Fazit und alternative Lesart

7.1 In der jetzigen Form forciert der Gesetzentwurf eher die Teilhabe an schlechter Arbeit statt an guter. Darüber hinaus ist er – wie es für politische Kompromisse nicht gerade untypisch ist – teilweise in sich widersprüchlich: Das eine Instrument gräbt dem anderen tendenziell das Wasser ab, und die inhärente „Zwangsbeglückung“ kann genauso gut stigmatisierend wirken. Ganz zu schweigen vom tarifrechtlichen Chaos (s.o. 4.)!

Der EGZ-16e wäre leicht und unproblematisch zu verbessern, einfach durch Verzicht auf Sanktionen und Einbezug auch in die Arbeitslosenversicherung (wie bei EGZ-16 i. V.m. §§ 88ff SGB III). Beim EGZ-16i hingegen reicht das nicht aus; Tarifbindung statt Mindestlohn-Orientierung ist unerlässlich – sonst wird daraus eher ein Unsozialer Arbeitsmarkt.

7.2 Die aufgezeigten Inkonsistenzen und Sollbruchstellen sind aber vielleicht doch nicht nur irgendwelchen faulen politischen Kompromissen geschuldet, sondern sie könnten durchaus einen Sinn ergeben, wenn man die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Absichtserklärungen, die ganze Integrationsrhetorik, außen vor lässt und sich einfach die realen Auswirkungen in der betrieblichen Praxis vor Augen führt. Dann kommt am Ende nämlich heraus: „Entlastung von Fachkräften, die von Hilfsarbeiten freigestellt werden“ [S. 11] Wenn dies das eigentliche Ziel sein sollte (ohne dass es den politischen Akteuren notwendigerweise bewusst sein muss), dann und nur dann wäre dieses Teilhabechancengesetz, insbesondere mit der Vorgabe, höchstens Mindestlohn zu fördern, ein geeignetes Instrument.

Von Minderleistung wird abgesehen, aber von (dauerhaft) verminderter Produktivität¹³ wird ausgegangen. Daher wird auch nicht – wie bei den „normalen“ Lohnkostenzuschüssen nach § 16 SGB II und/oder § 88 SGB III – ein zeitlich begrenzter Minderleistungsausgleich auf den Tariflohn gezahlt, sondern es bleibt einfach beim Mindestlohn, egal, was das Tarifsystem dazu sagt oder ob es beim Maßnahmenträger überhaupt eines gibt. Wenn das Integration sein soll, bleibt sie auf halbem Wege stehen.

7.3 Wir wollen keine Verschwörungstheorie propagieren und die Intelligenz, die in einem solchen Gesetzgebungsvorhaben steckt, nicht überschätzen. Aber wenn sich ein kreativer Arbeitgeberverband dieses Konzept von Teilhabe-mit-Mindestlohn, sei es neben oder statt Tariflohn, ausgedacht hätte, hätte er es kaum geschickter machen können: Real könnte es leicht auf eine Art Handlanger- und Laufburschen-Tätigkeiten hinauslaufen, die im Zuge der Abschaffung von Leichtlohngruppen weggefallen waren. Eine Analogie zum Modell der Leiharbeit ist hier keineswegs abwegig und daher das Equal-Pay-Problem einschlägig.

¹³ Dabei dürfte es müßig sein, darauf hinzuweisen, dass weder Arbeitslose noch Beschäftigte so etwas wie eine individuelle Produktivität haben. Aber selbst wenn, wäre es ethisch nicht vertretbar, Menschen wie Maschinen nach Produktivitätsklassen zu sortieren. Dennoch geschieht natürlich genau dies andauernd.

Die Hinweise in der Gesetzesbegründung lassen vermuten, dass es weniger darum gehen könnte, „gleiches Geld für gleiche Arbeit“ zu unterlaufen, sondern tatsächlich „weniger Geld für andere und schlechtere Arbeit“ einzuführen. Der wachsende Leistungsdruck hat ja dazu geführt, dass viele Fachkräfte in Produktion und Dienstleistung, in den Betrieben und Verwaltungen sich nicht nur überlastet fühlen, sondern durchaus überlastet sind. Eine Entlastung, und sei es auch nur eine gefühlte, durch kostengünstige Hilfskräfte wird da sicherlich gern gesehen, zumal wenn man das gleichzeitig als soziale Wiedereingliederung von „ausgemusterten“ Menschen rechtfertigen kann. Auch wenn das in der Praxis nicht immer (und wenn, dann nur selten vollständig) funktionieren kann, so wäre es doch eine gute Methode, Arbeitsverdichtung und Leistungsdruck einerseits aufrecht zu erhalten, andererseits hübsch fein zu dosieren.

In einigen Fällen kann es natürlich auch ganz platt um Lohndumping gehen, indem z.B. statt dreier Fachkräfte eine Fachkraft mit zwei Hilfskräften eingestellt wird; angesichts der realen Probleme mit der Umsetzung von Tarifverträgen zur Personalbemessung ist so etwas nicht auszuschließen. Die dazu nötige Qualifizierung der Hilfskräfte soll dann wohl das Coaching (s.o. 1.1) ermöglichen – schwer vorstellbar, aber nicht auszuschließen.

7.4. Hilfsarbeiten für Mindestlohn, noch dazu mit Hilfskräften, die in den meisten Fällen bloß langzeitarbeitslos, aber bei weitem nicht unqualifiziert sind – das gilt es aus unserer, der gewerkschaftlichen Sicht natürlich unbedingt zu verhindern. Wenn man Hilfsarbeiten (wohl-gemerkt, nicht die tarifierten Helfer-Tätigkeiten, sondern Hilfsarbeiten, wie man sie aus Dienstboten-Gesellschaften kennt), aus welchen Gründen auch immer, wieder einführen möchte, dann sollte man dazu nicht die Erwerbslosen instrumentalisieren, auch wenn sie noch so lange arbeitslos und/oder im Hartz-IV-Bezug gewesen sein mögen. Und man muss es, wenn überhaupt, *im* Tarifsystem tun, nicht *daneben* oder *darunter*.

Alles andere führt automatisch zu einer weiteren Spaltung der Arbeitnehmer/innen: Zur Kern- oder Stammbeflegschaft, um die sich eine „prekäre“ Randbeflegschaft anordnet, käme dann noch eine dritte (oder, neben den Werkvertrags-Beschäftigten, sogar vierte) Kategorie unterhalb dieser beiden Teilgruppen.

Das wollen wir nicht. Man sollte das auch nicht abwarten und nur in der administrativen Umsetzung vermeiden (dort gibt es, wie gezeigt, sehr große Spielräume), sondern möglichen Fehlentwicklungen durch eindeutige Regelungen sowohl im Gesetzestext wie in der Gesetzesbegründung frühzeitig einen Riegel vorschieben. Daher sind wir keineswegs unglücklich, dass das Programm so unterfinanziert und unterdimensioniert ist, so dass es vermutlich nur für wenige Plätze und Personen reichen wird.

ANHANG: Zwei neue Arten von Eingliederungs-, sprich Lohnkostenzuschüssen im SGB II*
laut Gesetzentwurf v. 18.07.18: „**Teilhabechancengesetz**“ (10. SGB-II-Änderung)

Eingliederung in den	allgemeinen Arbeitsmarkt	„Sozialen“ Arbeitsmarkt
Rechtsgrundlage	§ 16e SGB II (wird geändert)	§ 16i SGB II (wird neu eingefügt)
Sinn (im ursprünglichen Konzept, wird in der Implementierung verwischt)	Besetzung vorhandener Arbeitsplätze mit Langzeitarbeitslosen	Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose
Zielsetzung / Evaluationskriterium	Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit u. -chancen	dito, darüber hinaus: Verbesserung der sozialen Teilhabe
übergeordnete Zielgruppe	Langzeitarbeitslose mit Alg II = erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die über 1 Jahr erwerbslos sind	Langzeitleistungsbezieher/innen von Alg II über 25, außer Aufstocker/innen
weitere Zugangsvoraussetzung	Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens 2 Jahre	Dauer des Leistungsbezugs mindestens 7 Jahre = sehr arbeitsmarktfern
keine Rolle spielen	Minderleistung und Vermittlungshemmnisse	
potenziell kommen in Frage	450.000 Personen	ca. 800.000 Personen
intendiert sind	laut Koalitionsvertrag <u>bis zu</u> 150.000	
Gegenstand der Förderung	SV-pflichtige Arbeitsverhältnisse in Voll- oder Teilzeit ohne AV	SV-pflichtige Arbeitsverhältnisse in Voll- oder Teilzeit ohne AV
Dauer der Förderung	2 Jahre (Nachbeschäftigungspflicht: 6 Monate)	<u>bis zu</u> 5 Jahre in zwei Phasen (einmalige Verlängerung möglich)
Höhe der Förderung	im 1. Jahr 75% im 2. Jahr 50%	im 1. u. 2. Jahr 100% 3. J. 90%, 4. 80%, 5. 70%
Grundlage der Bemessung des Zuschusses zu den Lohnkosten	tatsächliches (maximal tarifliches bzw. ortsübliches) Arbeitsentgelt + SV-Pauschale, aber ohne AV	gesetzlicher Mindestlohn + SV-Pauschale, aber ohne AV (nur KV/PV, RV)
Arbeitgeber	unabhängig von Art, Branche, Rechtsform und Region ALLE, egal ob gewinnorientiert, gemeinnützig oder öffentlich**	
keine Rolle spielen	Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität, öffentliches Interesse (lokaler Konsens mit Beteiligung der Jobcenter-Beiräte)	
Verwaltungsverfahren	Arbeitsvertrag, dann Antrag	Zuweisung / Abberufung
Randbedingungen	beschäftigungsbegleitende Betreuung (Coaching)	
Sanktionsregime	ja (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2)	ja (§ 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3)

*zusätzlich zu §§ 88ff SGB III, die unverändert bestehen bleiben

**d.h. die 16e-Förderung können beliebige Arbeitgeber beantragen; für die Förderung nach 16i sollen die Jobcenter gezielt Akquise betreiben und dann Bewerber/innen zuweisen

Links und Literatur:

Zs. „Soziale Sicherheit“ Nr. 7/2018, S. 262-280
(Aufsätze von Martin Künkler sowie von Matthias Knuth)

„Soziale Politik und Demokratie“ Nr. 398 (20.06.2018)
(Aufsatz von Volker Prasuhn)

Pressemitteilung des DGB:

<http://www.dgb.de/presse/++co++eb91d97e-89a2-11e8-8a09-52540088cada>

Pressemitteilung der IG Metall:

<https://www.igmetall.de/trotz-arbeitskraftemangel-immer-mehr-leiharbeit-29883.htm>

siehe auch

http://www.sopo-info.de/w/files/grafiken/ausgabe44/44-web_hartz-iv-oegb.pdf

Pressemitteilung der IG BAU:

<http://www.igbau.de/verdraengungseffekte-verhindern.html>

Pressemitteilung von ver.di

<https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++52357556-8a74-11e8-8ebc-525400940f89>

siehe auch

<https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++faa64368-8110-11e8-a976-525400f67940>

Referentenentwurf zum Teilhabechancengesetz:

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Referentenentwuerfe/ref-teilhabechancengesetz.pdf;jsessionid=505F747552D96941B32306C42CDCCFF5?_blob=publicationFile&v=3

Stellungnahme nak:

[http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/357274ac8e1256fcc12582b200475b77/\\$FILE/Nationale%20Armutskonferenz_Stellungnahme%20Teilhabechancengesetz.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/357274ac8e1256fcc12582b200475b77/$FILE/Nationale%20Armutskonferenz_Stellungnahme%20Teilhabechancengesetz.pdf)

Stellungnahme SoVD:

https://www.sovd.de/fileadmin/downloads/sozpol-dok/pdf/2018-07-Stellungnahme_Teilhabechancengesetz_SGB_II_.pdf

Stellungnahme AWO:

<https://www.awo.org/teilhabechancengesetz-langzeitarbeitslose-haben-echte-perspektive-verdient>

Stellungnahme Paritätischer Gesamtverband:

[http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/ca84535bd5c308f1c12582b700443619/\\$FILE/StN%20RefE%20SozialeTeilhabe_SAM_final.pdf](http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/ca84535bd5c308f1c12582b700443619/$FILE/StN%20RefE%20SozialeTeilhabe_SAM_final.pdf)

Gesetzentwurf:

http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Regierungsentwuerfe/reg-teilhabechancengesetz.pdf?_blob=publicationFile&v=1

Faktenpapier und Kernbotschaften des BMAS:

https://www.apk-ev.de/fileadmin/downloads/180601_BMAS_FaktenpapierMitArbeit.pdf