



**Fachbereich Gemeinden:**

## **Personal- und Betriebsratsinformation zur „Bürgerarbeit“**

„Bürgerarbeit“ ein Modell zur Integration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ist ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument des Sozialrechts (SGB II). Die Gewerkschaften konnten im Gesetzgebungsverfahren durchsetzen, dass es sich bei Maßnahmen der „Bürgerarbeit“ um reguläre Beschäftigungsverhältnisse handelt, für die das jeweilige Tarifrecht anzuwenden ist. Erst wenn kein Tarifrecht vorhanden ist, kann die „Bürgerarbeit“ nach Maßgabe des allgemeinen Arbeitsrechts individuell vereinbart werden. Durch Stellungnahmen von Bundesministerien ist nun wegen der Anwendung des TVöD Unsicherheit entstanden.

**ver.di:** Da „Bürgerarbeit“ ein zwar befristetes, aber reguläres Beschäftigungsverhältnis mit den Kommunen begründet, findet der TVöD Anwendung.

Ein Problem der „Bürgerarbeit“ besteht darin, dass der Zuschuss für die Beschäftigungsstelle, meist die Kommune, nicht ausreicht, um auf der Grundlage der Stundenentgelte des TVöD eine dreißig-stündige Beschäftigung ohne eigenen Anteil zu finanzieren.

**ver.di:** Wer nicht den eigenen Anteil bezahlen kann, kann eben keine „Bürgerarbeit“ anbieten. Billigarbeit nehmen wir nicht hin!

### **Wie funktioniert „Bürgerarbeit“?**

---

Die Grundsicherungsstellen (SGB II) waren aufgefordert, bis zum 27. Mai 2010 Konzepte zur Gestaltung der „Bürgerarbeit“ in einem Interessensbekundungsverfahren vorzulegen. Bei Signalisierung der Förderfähigkeit war ein Antrag beim Bundesverwaltungsamt zu stellen. Ab dem 15. Januar 2011 beginnt die Förderung. Bis zum 1. Januar 2012 können Einstellungen im Rahmen von „Bürgerarbeit“ erfolgen.

Selbstverständlich ist, dass zuvor die Beteiligung der Betriebs- und Personalräte zu erfolgen hat.

Die Maßnahmen der „Bürgerarbeit“ sollen grundsätzlich in zwei Phasen erfolgen:

Phase 1: Aktivierung von Langzeitarbeitslosen (für ca. 6 Monate: Beratung, Vermittlungsgespräche in passende Stellen, ergänzende Qualifizierung bzw. Förderung)

Phase 2: Öffentlich geförderte Beschäftigung („Bürgerarbeit“ und begleitende Unterstützung zur Aufnahme einer regulären Erwerbstätigkeit)

Gefördert werden vorrangig Kommunen. Andere Arbeitgeber können gefördert werden, wenn die Arbeiten mit den Kommunen abgestimmt sind bzw. nach dem Vergaberecht ausgeschrieben wurden. Die Maßnahmen sollen einen regionalen Bezug haben, wobei das Hauptziel während des gesamten Förderzeitraums die Vermittlung in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis ist.

Arbeitgeber, die ein Beschäftigungsverhältnis „Bürgerarbeit“ einrichten, können einen Zuschuss beantragen. Eine einzelne Maßnahme wird auf Basis einer 30-Stunden-Woche mit 1080 Euro bezuschusst. Auf Basis einer 20-Stunden-Woche beträgt der Zuschuss 720 Euro. Ergänzend kann ein Zuschuss zur Sozialversicherung gewährt werden. Der maximale Förderzeitraum beträgt 36 Monate.

### **ver.di: Trotz „Zusätzlichkeit“ gibt es Verdrängungseffekte**

---

Maßnahmen öffentlich geförderter Beschäftigungsmöglichkeiten erhöhen indirekt angesichts der finanziellen Notlage der Kommunen den Druck, reguläre Vollzeitbeschäftigung abzubauen. Dies zum Beispiel in Bauhöfen, Friedhöfen, im Gartenbau, in der Stadtreinigung oder der sozialen Arbeit. So heißt es auch bei der „Bürgerarbeit“, dass sie nur bei „Zusätzlichkeit“ genehmigt werden kann. Es sollen also keine regulären Arbeitsplätze verdrängt werden. Dies waren aber bereits auch Förderbedingungen für die so genannten „Ein-Euro-Jobs“. Faktisch hat jedoch jeder Betriebs- und Personalrat die Erfahrung gemacht, dass reguläre Beschäftigung abgebaut und gleichartige Aufgaben zeitverzögert mit öffentlich geförderter Arbeit wieder eingeführt wurden. Zuletzt hat der Bundesrechnungshof am 14. November 2010 in seinem Prüfungsbericht diese gesetzwidrige Praxis kritisiert.

ver.di kritisiert den Abbau von regulärer Beschäftigung auf das Schärfste. Es ist hier noch einmal zu betonen, dass der Abbau von Arbeitsplätzen in den Kommunen eine direkte Folge der unsozialen Steuer- und Finanzpolitik ist und dem Grunde nach damit ein Niedriglohnsektor begünstigt wird. Wir halten öffentlich geförderte Beschäftigung nur dann für sinnvoll, wenn sie wirklich Langzeitarbeitslosen Brücken in ein reguläres Erwerbsleben schafft und nicht zum Abbau von vorhandenen Arbeitsplätzen beiträgt.

### **Mitbestimmungsfragen**

Die Beschäftigung von Arbeitnehmer/-innen im Rahmen von „Bürgerarbeit“ unterliegt der Mitbestimmung des Betriebsrates oder des Personalrats bei Einstellungen. Durch eine Maßnahme im Rahmen von „Bürgerarbeit“ wird ein Beschäftigungsverhältnis begründet. Zudem ergibt sich der Tatbestand der Mitbestimmung durch die Eingliederung in die Dienststelle und in die dortigen Arbeitsabläufe (dazu u.a. BVerwG Urteil vom 21.03.2007 - 6

P 4.06 bzw. BAG Beschluss vom 02.10.2007 - 1 ABR 60/06). Letzteres gilt auch dann, wenn eine Kommune die Einstellungen formal bei einem anderen Arbeitgeber, wie z.B. einer Beschäftigungsgesellschaft vornimmt. Klar ist auch, dass die Beschäftigten in „Bürgerarbeit“ nach den fortgeltenden Bestimmungen des BAT bzw. der Lohngruppenverzeichnisse einzugruppiert sind. Dem Betriebs- oder Personalrat obliegt dabei im Rahmen des Mitbestimmungsrechts die Prüfung der Richtigkeit der vorgesehenen Eingruppierung. Die Integrationsvereinbarung ist ihm zur Kenntnis zu geben.

Das ver.di-Tarifsekretariat öffentlicher Dienst hat mit *TS-berichtet* Nr. 54/2010 darauf hingewiesen, dass der TVöD anzuwenden ist. Die ver.di-Richtigstellung korrigiert damit die Aussage des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS), wonach die Geltung des TVöD ausgeschlossen sein soll. Soweit diese Aussagen gegen die Mitbestimmungsrechte eingewandt werden, kann erwidert werden, dass die Auskunft des BMI unzutreffend ist. Vom Geltungsbereich des TVöD sind abschließend nur Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ausgenommen. Dieser Ausnahmetatbestand ist nicht erweiterungsfähig. **„Bürgerarbeit“ fällt somit unter den Geltungsbereich des TVöD.**

### **Mitbestimmungsverfahren des Personalrats bei „Bürgerarbeit“**

---

Für eine sachgerechte Durchführung des Mitbestimmungsverfahrens sind folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Durch Maßnahmen der „Bürgerarbeit“ wird, genauso wie durch die Ein-Euro-Jobs und die „Kommunalkombi“, ein Beschäftigungsverhältnis mit der Kommune begründet. Die Mitbestimmung hierbei ist einzufordern und ggf. einzuklagen. Grundlagen bilden die Normen des allgemeinen Arbeitsrechts und die Bestimmungen des TVöD (*TS-berichtet* Nr. 54/2010).
- Grundsätzlich sind die Maßnahmen abzulehnen, wenn damit reguläre Beschäftigung verdrängt wird. Darum sollte mit der Dienststelle ein Aufgabenkatalog erarbeitet werden, der Tätigkeiten auflistet, die als „zusätzlich und im öffentlichen Interesse liegend“ einzustufen sind.
- Der Arbeitgeber hat mit den für die Grundsicherung zuständigen Stellen die Problematik der regionalen Vermittlungsfähigkeit zu erörtern und dies in einem Maßnahmenkatalog darzulegen.
- Es ist eine Stellenbeschreibung für potentielle Vermittlungsstellen zu entwickeln.
- Es sind Festlegungen zu treffen, wie den in der „Bürgerarbeit“ Beschäftigten nach maximal 36 Monaten ein unbefristetes Anstellungsverhältnis angeboten werden kann.
- Der Zustimmungsantrag muss folgende Informationen für den Personalrat enthalten:
  1. das örtliche Konzept zur „Bürgerarbeit“ und der Integrationsplan,
  2. die mit der Arbeitnehmerin/dem Arbeitnehmer der „Bürgerarbeit“ abgeschlossene Integrationsvereinbarung und
  3. der vorgesehene Arbeitsvertrag.

## **Was ist, wenn „Bürgerarbeit“ jenseits der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen durchgesetzt werden soll?**

Dann muss auch ein kommunalpolitischer Streit aufgenommen werden. Wir werden eine weitere „Grauzone“ nach dem Beispiel des früheren ABM Rechts nicht hinnehmen. Denn reguläre Arbeit darf nicht verdrängt werden. Die Entgelthöhe des TVöD ist einzuhalten. Arbeitslosigkeit kann nur durch das Angebot ordentlicher Arbeit bekämpft werden.

## **Wie hat ver.di auf Bundesebene reagiert?**

In einem ersten Gespräch im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) hat ver.di erklärt, dass die Einhaltung von Tarifverträgen rechtlich geboten ist und von uns auch politisch gefordert wird. In einem zweiten Gespräch mit den kommunalen Spitzenverbänden und dem Verband kommunaler Arbeitgeberverbände (VKA) im BMAS haben wir dies wiederholt und der VKA angeboten, dass wir uns eine tarifvertragliche Regelung vorstellen können, nach der die Arbeitszeit - wie bei Teilzeitarbeit - reduziert wird und das tarifliche Stundenentgelt vollständig unberührt bleibt. Darüber will die VKA nun intern beraten.



Herausgeber: Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft - ver.di Bundesverwaltung,  
Fachbereich Gemeinden, Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

V.i.S.d.P.: Achim Meerkamp, Bearbeitung: Peter Neumann, Alexander Wegner,  
veröffentlicht im März 2011



Berlin, 11.11.2010

Nr. 054/2010

## **“Bürgerarbeit“ nicht vom Geltungsbereich des TVöD ausgenommen**

**Arbeitsverhältnisse, die im Rahmen der sogenannten Bürgerarbeit von Kommunen abgeschlossen werden, sind nicht vom Geltungsbereich des TVöD ausgenommen. Die gegenteiligen Auskünfte des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sowie der Bundesagentur für Arbeit an Kommunen sind unbefugt und inhaltlich falsch.**

Nach dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“ der Bundesregierung sollen Langzeitarbeitslose nach einer sogenannten Aktivierungsphase als sozialversicherungspflichtige - mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung - Beschäftigung „zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten“ im „gemeinnützigen Bereich“ ausüben. Die Förderung derartiger Maßnahmen erfolgt als nicht rückzahlbarer Zuschuss in Höhe von 1080 Euro bei einem Beschäftigungsumfang von maximal 30 Stunden bzw. 720 Euro bei einem Beschäftigungsumfang von maximal 20 Stunden für maximal 36 Monate. Da es sich um reguläre Beschäftigungsverhältnisse handelt, gelten unabhängig von der Förderung, die an die Arbeitgeber gezahlt wird, für die Beschäftigten die allgemeinen arbeitsrechtlichen Grundsätze. Dies beinhaltet auch die Geltung der bei dem jeweiligen Arbeitgeber einschlägigen Tarifverträge.

Bereits im Rahmen anderer Maßnahmen zur Arbeitsförderung im Sinne der §§ 16 ff SGB II wurde von öffentlichen Arbeitgebern die Auffassung vertreten, dass derartige Beschäftigungsverhältnisse nicht unter den Geltungsbereich des TVöD bzw. TV-L fallen würden. Richtig ist lediglich, dass bei „Arbeitsgelegenheiten“ nach § 16d Satz 2 SGB II kein Beschäftigungsverhältnis vorliegt und somit auch keine Ansprüche aus Tarifverträgen erwachsen können.

Maßnahmen nach §§ 16e SGB II unterliegen jedoch dem TVöD bzw. TV-L, wenn sie bei einer Kommune oder einem Land durchgeführt werden, da sie gerade nicht ausdrücklich aus dem Geltungsbereich ausgenommen sind. Die abschließende Aufzählung in § 1 Abs. 2 Buchst. i und k TVöD bzw. § 1 Abs. 2 Buchst. f und g TV-L sieht lediglich bei Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 217 ff SGB III oder bei Arbeiten nach § 260 ff SGB III eine Herausnahme aus dem Geltungsbereich vor. „Bürgerarbeit“ ist jedoch weder eine Eingliederungsmaßnahme nach §§ 217 ff SGB III noch eine in §§ 260 ff SGB III geregelte „Arbeitsbeschaffungsmaßnahme“, auch wenn die rechtlichen Grundlagen für die „Bürgerarbeit“ noch geschaffen werden müssen und der Rückgriff auf § 16e SGB II bislang nur eine Hilfskonstruktion war. Auch der Hinweis, dass die Förderkriterien bei der „Bürgerarbeit“ sich nach §§ 261 ff SGB III richten, ändert nichts an dem Umstand, dass es sich nicht um Maßnahmen nach § 260 SGB III handelt. Eine über die abschließende Aufzählung der Ausnahmetatbestände hinausgehende analoge Anwendung dieser Vorschriften ist nicht zulässig, da derartige Ausnahmen immer eng auszulegen sind.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) und von der Bundesagentur für Arbeit an Kommunen gegebenen Auskünfte, dass „Bürgerarbeit“ nicht dem TVöD bzw. TV-L unterliegen würde, ist nicht nur inhaltlich fehlerhaft, sondern auch unbefugt erteilt worden. Nach § 8 Abs. 1 Rechtsdienstleistungsgesetz dürfen Behörden Rechtsdienstleistungen, zu denen auch derartige Auskünfte gehören, nur innerhalb ihres eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs erbringen. Es gehört jedoch weder in die Zuständigkeit des BMAS noch der Bundesagentur für Arbeit, Auskünfte über die Auslegung von bei Dritten bestehenden Tarifverträgen zu erteilen.

Da es sich bei der „Bürgerarbeit“ um reguläre Arbeitsverhältnisse handelt, unterliegt sowohl die Einstellung als auch die Eingruppierung dieser Beschäftigten der Mitbestimmung des Personal- bzw. Betriebsrates.

---

**Darum:** <https://mitgliedwerden.verdi.org>