



Bundesministerium für Arbeit und Soziales 11017 Berlin

Bundesrechnungshof
Postfach 12 06 03
53048 Bonn

REFERAT Z b 1
BEARBEITET VON Wolf-Rainer Flohr
HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11017 Berlin
TEL +49 30 18 527-2931
FAX +49 30 18 527-2088
E-MAIL wolf-rainer.flohr@bmas.bund.de
INTERNET www.bmas.de

Berlin, 19. November 2010
AZ Z b 1 - 04623/490

**Prüfung der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung
(§§ 16d und 16e SGB II);**

Ihr Schreiben vom 10. August 2010 - VI 6 - 2009 - 0740 -

Anlagen:

Mit Ihrem o.g. Schreiben haben Sie mir Ihre Mitteilung über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§ 16d und 16e SGB II) sowie zwei Einzelmitteilungen über weitere Feststellungen bei

mit der Bitte um Stellungnahme innerhalb von drei Monaten zugeleitet. Darüber hinaus haben Sie mir Abdrucke von zwei Eingaben zu Arbeitsgelegenheiten übersandt, die Ihre Feststellungen bei der o.g. Prüfung im Wesentlichen bestätigen.

Anliegend erhalten Sie jeweils gesonderte Stellungnahmen (Anlagen 1 bis 3) zu den drei Prüfungsmittellungen. Die Stellungnahme zu den beiden Einzelfällen werde ich umgehend nachreichen.

Vorbemerkung

Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16d SGB II sind seit Einführung des SGB II im Jahr 2005 das am meisten eingesetzte Einzelinstrument für erwerbsfähige Hilfebedürftige. Die Förderzahl ist seit 2008 mit rd. 280.000 - 290.000 jahresdurchschnittlichen Förderfällen (*einschließlich Förderinformationen der zugelassenen kommunalen Träger*) konstant. Das Fördervolumen umfasst allein bei der Bundesagentur für Arbeit rd. 1 Mrd. Euro. Zwei Drittel der Mittel erhalten die Maßnahmeträger zur Durchführung der Maßnahme.

Die nicht zufriedenstellenden Ergebnisse der seit 2005 vom Bundesrechnungshof wiederholt vorgenommenen Prüfungen zu Arbeitsgelegenheiten wurden zum Anlass genommen, die untergesetzlichen Regelungen zu überprüfen und zu modifizieren. Darüber hinaus hat die Bundesagentur für Arbeit verschiedene Maßnahmen ergriffen, um die Qualität der Maßnahmen zu steigern.

Nach übereinstimmender Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur sind Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ein nachrangiges Instrument zur Eingliederung in Arbeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Der nachrangige Einsatz wird jedoch aus verschiedenen Gründen beeinflusst:

So waren Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung bereits im Bundessozialhilfegesetz als Förderinstrument im Rahmen der Hilfe zur Arbeit für Bezieher von Sozialhilfe - allerdings in aller Regel ohne den konkreten arbeitsmarktpolitischen Bezug - verankert. Die hierzu in der Vergangenheit eingerichteten kommunalen Trägerlandschaften und Strukturen sollten auch nach Einführung des SGB II möglichst unverändert erhalten bleiben. Die sich daraus ergebenden Probleme vor Ort wurden vom Bundesrechnungshof in den vorliegenden dargelegt.

Darüber hinaus enthält auch das SGB II Regelungen, die einer konsequenten nachrangigen arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung entgegen stehen. Beispielsweise sind nach dem Willen des Gesetzgebers erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet oder das 58. Lebensjahr vollendet haben, unverzüglich in eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln, wenn sie nicht in eine Arbeit (oder bei Jugendlichen auch in eine Ausbildung) vermittelt werden können.

Auch die offenen gesetzlichen Regelungen zu Arbeitsgelegenheiten lassen einen großen Interpretations- und Entscheidungsspielraum der Grundsicherungsstellen zu. Unter anderem sind die Definitionen der Fördervoraussetzungen Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse für die Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nicht im SGB II selbst geregelt, sondern sie ergeben sich aus der entsprechenden Anwendung der Vorschriften für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem SGB III. Das SGB II enthält keine gesetzliche Regeln zum Förderumfang (Dauer und Höhe).

Von der durch den Koalitionsvertrag festgelegten Überprüfung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente werden auch die Instrumente der öffentlich geförderten Beschäftigung im SGB II erfasst und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse zu den Wirkungsfragen beantwortet. Bereits gesetzlich verankert im SGB II wurde die Bildung eines Beirates bei jeder gemeinsamen Einrichtung ab 1. Januar 2011 durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 (§ 18d SGB II).

Der Beirat berät die Einrichtung bei der Auswahl und Gestaltung der Eingliederungsinstrumente und -maßnahmen. Mitglieder des Beirates sind die Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, insbesondere Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie den Kammern und berufsständischen Organisationen und den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege. Vertreter von Beteiligten des örtlichen Arbeitsmarktes, die Eingliederungsleistungen nach diesem Gesetz anbieten, dürfen nicht Mitglied des Beirats sein.

Hinsichtlich der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II - JobPerspektive verweise ich auf meine Stellungnahme vom 31. Mai 2010 zu Ihrer Prüfungsmitteilung vom 26. Januar 2010 über die Prüfung der Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II

Die Bundesagentur für Arbeit nimmt zu den einzelnen Prüfhinweisen in dem Gesamtbericht und den
sowie zu den Einzelvorgängen gesondert Stellung. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales teilt die Auffassung der Bundesagentur für Arbeit im Wesentlichen. In den anliegenden Stellungnahmen werden daher nur die Punkte aufgeführt, zu denen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ergänzend Stellung nimmt

Im Auftrag



**Stellungnahme zu der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung
(§§ 16d und 16e SGB II) vom 10. August 2010**

zu Teilziffer 2.3 Geförderte Arbeiten (Würdigung)

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes wird im Wesentlichen zugestimmt.

Die zweifelsohne notwendige Wettbewerbsneutralität von Arbeiten im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ist im SGB II - anders als im SGB III (§ 260 Abs. 1 Nr. 3) - bisher gesetzlich nicht geregelt. Die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch die Förderung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ergibt sich indirekt aus der Definition zum öffentlichen Interesse der Arbeiten. Danach liegen Arbeiten, die erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines bestimmten Personenkreis dienen, nicht im öffentlichen Interesse. Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gibt es keine gesetzlichen Restriktionen. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante können daher auch für erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Arbeiten eingerichtet und gefördert werden. Hier sollen Wettbewerbsverzerrungen zwar auch so weit wie möglich vermieden werden, zu beanstanden sind Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante in erwerbswirtschaftlichen Bereichen aber aufgrund der bestehenden Rechtslage kaum. Dem Bundesrechnungshof wird daher zugestimmt, wenn er die fehlende Sensibilität der Grundsicherungsstellen für ggf. den Wettbewerb verzerrende Maßnahmen und eine entsprechende Prüfkultur hierzu vermisst. Hierzu bedarf es aber auch einer klarstellenden gesetzlichen Regelung.

Unbestritten ist, dass Pflichtaufgaben dann keine zusätzlichen Aufgaben sind, wenn sie keinen Aufschub dulden, beispielsweise Aufgaben im Zusammenhang mit Verkehrssicherungspflichten, Pflege von Senioren u. ä.

Wie vom Bundesrechnungshof dargelegt, bestehen Probleme hinsichtlich der Zusätzlichkeit von Arbeiten im Bereich Pflichtaufgaben oftmals dann, wenn diese Arbeiten in bestimmten Intervallen durchgeführt werden müssen, und diese Intervalle durch den Einsatz von Zusatzjobkräften verkürzt werden. Auch der Umfang von Pflichtaufgaben durch das Stammpersonal und damit einhergehend der Umfang der zusätzlichen Arbeiten für Helfer, ist mitunter fließend und die Abgrenzung und somit Förderfähigkeit der Helferstellen problematisch.

Zur Kenntnis genommen werden die vom Bundesrechnungshof als nicht ausreichend kritisierten Vor-Ort-Prüfungen mit einer Prüfquote von weniger als 20 Prozent. In der überarbeiteten Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (Stand: Juli 2009) hat die Bundesagentur für Arbeit empfohlen, eine Prüfquote von 10 Prozent nicht zu unterschreiten. Vor dem Hintergrund des mit der

Prüfung einhergehenden Arbeitsaufwandes hält das Bundesministeriums für Arbeit und Soziales diese Prüfquote auch für sachgerecht.

Das Einholen von Unbedenklichkeitsbescheinigungen in Zweifelsfällen oder als probates Mittel zur Konsenserzielung auf lokaler Ebene wird auch vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales befürwortet. Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass dieser lokale Konsens auch anderweitig, z. B. ggf. durch örtliche Beiräte oder andere Gesprächsebenen hergestellt werden kann.

- **zu Teilziffer 3.3 Bewilligung einer Trägerpauschale (Würdigung)**

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes wird zugestimmt.

Die Höhe der Förderpauschale ist gesetzlich nicht geregelt. Die Entscheidung ist von der Grundsicherungsstelle unter Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu treffen. Die Trägerpauschalen für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sind nicht gesetzlich festgelegt. Ungeachtet dessen müssen auch etwaige von den Grundsicherungsstellen selbst errechneten Höchstbeträge für Maßnahmekosten transparent und nachprüfbar dargestellt werden und dürfen nur ausgezahlt werden, wenn die für die Durchführung der Maßnahme auch tatsächlich erforderlich sind.

Der Verzicht auf eine Spitzabrechnung nach Ende der Arbeitsgelegenheit wurde in der im Juli 2009 veröffentlichten Arbeitshilfe „Arbeitsgelegenheiten“ aus verwaltungsökonomischen Gründen als fachlicher Hinweis aufgenommen. Dabei wurde selbstverständlich vorausgesetzt, dass bei Bewilligung der Pauschale die Kosten der Maßnahmen auch plausibel und transparent dargestellt werden.

Ein dringender Regelungsbedarf besteht nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales allerdings für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, da hier die Förderhöhe gesetzlich nicht geregelt ist und für die Maßnahmekosten, die auch Lohnkosten beinhalten, keine Höchstförderbeträge gelten. Das Bundesministerium wird sich dieser Problematik im Rahmen der Instrumentenreform im 1. Halbjahr 2011 annehmen und darüber hinaus auch prüfen, wie Maßnahmekosten für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung sinnvoll begrenzt werden können.

zu Teilziffer 4.6 Zuweisung der Teilnehmer (Würdigung)

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes wird zugestimmt.

Die adäquate Zuweisung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in Arbeitsgelegenheiten sowie deren Betreuung während und nach der Maßnahme setzt eine entsprechende Fachkompetenz der Vermittlungsfachkräfte voraus. Insoweit werden die Maßnahmen und Hilfestellungen der Bundesagentur für Arbeit zur Verbesserung und Stärkung der Handlungskompetenz dieser Fachkräfte vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales begrüßt. Hier bedarf es allerdings über das Erteilen von fachlichen Hilfen und der Bereitstellung von technischen Unterstützungsmöglichkeiten hinaus aus Sicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auch einer Kompetenzstärkung der Fachkräfte vor Ort.

zu Teilziffer 5 Gesamtwürdigung

Der Bundesrechnungshof hält es aufgrund der bisherigen Prüfungsergebnisse für überlegenswert, die gesetzlichen Fördervoraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten neu auszurichten. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollten die Kriterien Zusätzlichkeit, öffentliches Interesse und Wettbewerbsneutralität aufgegeben und stattdessen unter bestimmten Bedingungen auf solche Arbeiten beschränkt werden, die zum Aufgabenkreis öffentlich-rechtliche Körperschaften gehören (u. a. Maßnahmeplätze im bestimmten Verhältnis zu Stammarbeitsplätzen, Zustimmung der Personalrats, keine mehrfache Teilnahme eines Arbeitnehmers an ein und derselben Maßnahme).

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales befürwortet den Vorschlag des Bundesrechnungshofes aus den nachfolgenden Gründen nicht. Es bestünde die Gefahr, dass arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen von Arbeitsgelegenheiten in den Hintergrund gedrängt würden. Wesentliche Aufgabe von Arbeitsgelegenheiten wäre dann die Erledigung von kommunalen Aufgaben. Die öffentlich-rechtlichen Körperschaften könnten bei dieser Form der Förderung nach Auffassung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auch dazu übergehen, ausschließlich die für einen reibungslosen Arbeitsablauf geeigneten (arbeitsmarktnahen) Teilnehmerinnen und Teilnehmer anzufordern. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften in einigen Bereichen im Wettbewerb mit privaten Anbietern stehen (z. B. im Kranken- und Pflegebereich, in der Abfallwirtschaft und im Energiebereich). Hier würde ein Einsatz von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten zu einer Subventionierung von Personalkosten und somit zu offener Wettbewerbsverzerrung führen. Letztendlich kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass kommunales Personal durch den Einsatz von Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten weiter reduziert und damit reguläre Beschäfti-

gung verdrängt würde. Dies könnte wiederum den Einsatz von noch mehr Teilnehmerinnen und Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten erfordern („Drehtüreffekt“).

Stattdessen sollte, wie auch die Bundesagentur für Arbeit in ihrer Stellungnahme angegeben hat, bei der Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen ein strengerer Maßstab als bisher angelegt werden.