



Die Mitteilung enthält zu schützende Daten

Mitteilung

an den Vorstand der
Bundesagentur für Arbeit

über die Prüfung

**der Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Be-
schäftigungsförderung (§§ 16d und 16e SGB II)**

Gz.: VI 6 - 2009 - 0740

Bonn, den 12.08.2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	7
1.1 Gesetzliche Grundlagen und Weisungen	7
1.2 Bisherige Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes	8
1.2.1 Frühere Prüfung der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II a. F. (öffentliche Arbeitsgelegenheiten nach dem Mehraufwandsprinzip)	8
1.2.2 Frühere Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II a. F.	9
1.2.3 Frühere Prüfung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II	10
1.2.4 Prüfung der Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II	11
1.3 Inhalt und Ablauf der aktuellen Prüfung	11
2 Geförderte Arbeiten	13
2.1 Vorbemerkung	13
2.2 Feststellungen	15
2.2.1 Zusätzlichkeit	15
2.2.2 Öffentliches Interesse	18
2.2.3 Wettbewerbsneutralität	20
2.3 Würdigung	22
3 Bewilligung einer Trägerpauschale	25
3.1 Vorbemerkungen	25
3.2 Feststellungen	26
3.3 Würdigung	30
4 Zuweisung der Teilnehmer	33
4.1 Vorbemerkungen	33
4.2 Auswahl der Teilnehmer und Eingliederungsstrategie	34

4.3	Begleitung und Betreuung der Teilnehmer während der Teilnahme	37
4.4	Auswertung der Teilnahme	38
4.5	Integrationserfolge	40
4.6	Würdigung	40
5	Gesamtwürdigung	42

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte zusammen mit dem Prüfungsamt des Bundes München Arbeitsgelegenheiten und Leistungen zur Beschäftigungsförderung (§§ 16d und 16e SGB II) bei fünf Arbeitsgemeinschaften, zwei zugelassenen kommunalen Trägern und einer Arbeitsagentur in getrennter Aufgabenwahrnehmung. Dabei stellte er im Wesentlichen fest:

- 0.1 Bei 155 von 249 geprüften Arbeitsgelegenheiten beider Varianten (mit Mehraufwandsentschädigung/mit Entgelt) (62 %) lagen die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vor. Meist fehlte es an der Zusätzlichkeit oder der Wettbewerbsneutralität der Arbeiten (141 Fälle). Der Vergleich mit unseren Feststellungen bei vorangegangenen Prüfungen in den Jahren 2005, 2006 und 2007 zeigt, dass sich die Bearbeitungsqualität der Grundsicherungsstellen bei der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten seit Inkrafttreten des SGB II nicht merklich verbessert hat (Nrn. 1.2, 2.2).
- 0.2 Nach wie vor nutzen öffentliche Stellen (insbesondere Kommunen) und soziale Einrichtungen Arbeitsgelegenheiten dazu, ihre Pflichtaufgaben zu erfüllen oder die dafür notwendigen Einrichtungen zu pflegen und zu unterhalten.
- Die Tätigkeiten der zugewiesenen Hilfebedürftigen unterschieden sich oft nicht oder nur unwesentlich von den Aufgaben des Stammpersonals der Maßnahmeträger. Meist dienten die Arbeiten dazu, Stammpersonal zu entlasten oder zu ergänzen. Eine eindeutige Abgrenzung von den Pflichtaufgaben oder solchen Arbeiten, ohne die die Maßnahmeträger ihren Geschäftsbetrieb nicht aufrecht erhalten konnten, verlangten die Grundsicherungsstellen nicht. Sie förderten die Maßnahmen, obwohl in diesen Fällen erhebliche Zweifel bestanden, ob die Fördervoraussetzung „Zusätzlichkeit der Arbeiten“ vorlag (Nrn. 2.2.1, 2.3).
- 0.3 Die Bewilligungspraxis der Grundsicherungsstellen lässt weitestgehend unberücksichtigt, dass Maßnahmeträger, die mit öffentlich geförderten Beschäftigten Leistungen auf dem allgemeinen Markt für Güter und Dienstleistungen anbieten, in Konkurrenz zu ungeforderten Wirtschaftsunternehmen treten. So bewilligten sie 188 von 228 geprüften Maßnahmen, obwohl die Träger keine Unbedenklichkeitsbescheinigung oder vergleichbare Gutachten der zuständigen Kammern oder Verbände vorlegten. Meist förderten sie Arbeiten, deren Ergebnis sich nicht von den

Leistungen privater Wirtschaftsunternehmen unterschied. Die Maßnahmen standen damit in unmittelbarer Konkurrenz zu diesen Unternehmen und waren geeignet, reguläre Beschäftigung zu verdrängen (Nrn. 2.2.3, 2.3).

- 0.4 Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes verzichteten die Grundsicherungsstellen auch deshalb darauf, die Auswirkungen ihrer Förderungen auf den Wettbewerb zu prüfen, weil dies eine eingehende Untersuchung und Begleitung der Maßnahme erfordern würde, die weder sie noch die zuständigen Kammern und Verbände im Bewilligungsverfahren regelmäßig leisten können (Nrn. 2.2.3, 2.3).
- 0.5 Den Grundsicherungsstellen standen im Jahr 2008 rund 1,03 Mrd. Euro für Arbeitsgelegenheiten in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung (sog. 1 Euro-Jobs) zur Verfügung. Davon verwandten sie rund zwei Drittel für den Aufwandsersatz an Maßnahmeträger. Lediglich ein Drittel kam den zugewiesenen Hilfebedürftigen in Form von Mehraufwandsentschädigungen und Fahrtkostenerstattungen unmittelbar zugute. Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante gaben die Grundsicherungsstellen im Jahr 2008 weitere rund 371,5 Mio. Euro aus (Nr. 3.1).
- Die Grundsicherungsstellen könnten ihre Aufwendungen für Arbeitsgelegenheiten in beiden Varianten senken, wenn sie ihre Verfahren zur Festsetzung der Maßnahmekostenpauschalen stärker auf den jeweiligen Einzelfall ausrichten und insbesondere die mit den Arbeiten erzielten Einnahmen sowie das Eigeninteresse der Träger an der Durchführung der Arbeiten berücksichtigen würden (Nr. 3.3).
- 0.6 Die Grundsicherungsstellen müssen außerdem die Integrationschancen der Hilfebedürftigen stärker berücksichtigen. In einem erheblichen Teil der von uns geprüften Fälle trugen die Zuweisungsentscheidung sowie die Begleitung und Nachbereitung der Teilnahme den individuellen Bedürfnissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht ausreichend Rechnung (Nr. 4).
- 0.7 In 200 von 491 Fällen (rund 40 %) lag der Zuweisungsentscheidung keine erkennbare Eingliederungsstrategie zu Grunde und bei 182 Teilnahmen hatten die Integrationsfachkräfte das Ziel der Maßnahme nicht dokumentiert. In 142 der geprüften Fälle (etwa 29 %) missachteten die Grundsicherungsstellen den Nachrang von Arbeitsgelegenheiten und wiesen Hilfebedürftige einer Arbeitsgelegenheit zu, ohne vorrangige Eingliederungsleistungen, insbesondere Trainings- oder Qualifizierungsmaßnahmen oder Lohnkostenzuschüsse, zu erbringen oder zumindest in

Betracht zu ziehen (Nr. 4.2).

0.8 In 229 von 491 Fällen (rund 47 %) war nicht erkennbar, dass die Grundsicherungsstellen den individuellen Fortschritt der Teilnehmer im Verlauf der Maßnahme beobachtet hätten (Nr. 4.3). In 61 % aller zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits seit mindestens 14 Tagen beendeten Fälle lag keine Teilnehmerbeurteilung durch den Maßnahmeträger vor oder die Grundsicherungsstellen hatten die Inhalte der Beurteilung nicht in das Bewerberangebot der Hilfebedürftigen aufgenommen (Nr. 4.4).

0.9 Insgesamt zeigen die Erhebungen, dass die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen *Zusätzlichkeit*, *öffentliches Interesse* und *Wirtschaftsneutralität* der Arbeiten in der Praxis keinen Schutz vor der Verdrängungswirkung von öffentlich geförderter Beschäftigung bieten. Eine stringente Anwendung dieser Voraussetzungen durch die Grundsicherungsstellen würde zudem dazu führen, dass den Grundsicherungsstellen in deutlich geringerem Umfang als bisher Einsatzstellen für förderbedürftige Hilfebedürftige zur Verfügung stehen würden. Vor diesem Hintergrund hält es der Bundesrechnungshof für überlegenswert, die genannten Kriterien aufzugeben und die Fördervoraussetzungen für Arbeitsgelegenheiten insgesamt neu auszurichten. Dabei könnten negative Auswirkungen der Förderung auf den Wettbewerb und auf reguläre Beschäftigung auf ein vertretbares Maß reduziert werden, wenn Arbeitsgelegenheiten zukünftig nur noch unmittelbar bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften eingerichtet werden dürften und die Zahl der Maßnahmeplätze auf ein bestimmtes Verhältnis zu den zu einem Stichtag besetzten Stellen des kommunalen Stellenplans beschränkt würde. Gleichzeitig müsste der Aufwandsersatz an die Maßnahmeträger ersatzlos entfallen.

Auf diese Weise käme das Ergebnis der Arbeiten tatsächlich der Allgemeinheit zugute, den Grundsicherungsstellen stünde ein ausreichendes Angebot an Teilnehmerplätzen zur Verfügung und die Teilnehmer könnten „sinnvolle“ Arbeit leisten (Nr. 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Gesetzliche Grundlagen und Weisungen

Mit dem Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt wurden Arbeitsgelegenheiten in zwei Varianten als Instrumente zur Beschäftigung auf dem zweiten Arbeitsmarkt eingeführt. Seither können die Grundsicherungsstellen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen Arbeitsgelegenheiten als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit in der Entgeltvariante oder für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten in einem Sozialrechtsverhältnis gegen Mehraufwandsentschädigung anbieten.

Bis zum 31. Dezember 2008 war die Förderung von im öffentlichen Interesse liegenden zusätzlichen Arbeiten durch sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten in der Entgeltvariante in § 16 Abs. 3 Satz 1 SGB II und in einem Sozialrechtsverhältnis gegen Mehraufwandsentschädigung in § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II geregelt. Mit dem zum 1. Januar 2009 in Kraft getretenen *Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente* hat der Gesetzgeber die Regelungen des bisherigen § 16 Abs. 3 SGB II unverändert in den neuen § 16d SGB II übernommen.

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) hat unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) mit der Arbeitshilfe AGH vom 27. Juli 2007 erstmals verbindliche fachliche Hinweise und Empfehlungen zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch die Arbeitgemeinschaften (ARGEn) und Arbeitsagenturen in getrennter Aufgabenwahrnehmung (AAGAw) erlassen¹. Neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, Erfahrungen in der Umsetzung und Erkenntnisse aus Berichten der Internen Revision und des Bundesrechnungshofes veranlassten die Zentrale der Bundesagentur und das Bundesministerium, die Arbeitshilfe zum 14. Juli 2009 zu überarbeiten und zu präzisieren².

Nach Nr. B 5 der Arbeitshilfe in der Fassung vom 27. Juli 2007 können die Grundsicherungsstellen Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante sowohl im Antrags- und Bewilligungsverfahren als auch im sog. Vereinbarungsverfahren (Leistungsvereinbarung nach § 17 Abs. 2 SGB II) erbringen. Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante trifft die Arbeitshilfe in dieser Fassung insoweit

¹ Arbeitshilfe AGH vom 27. Juli 2007 (Gz.: Zentrale-SP II 12 - II-1205).

² Derzeit gültiger Stand der Arbeitshilfe: 14. Juli 2009.

keine Regelung. Die überarbeitete Fassung vom 14. Juli 2009 lässt beide Bewilligungsarten auch für die Schaffung und Finanzierung von Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante zu.

Seit dem 1. Oktober 2007 können die Grundsicherungsstellen die Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, darüber hinaus mit einem Beschäftigungszuschuss fördern (§ 16e SGB II). Dieser beträgt höchstens 75 % des gezahlten tariflichen oder ortsüblichen Bruttoentgelts sowie des pauschalierten Anteils des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung. Daneben können die Grundsicherungsstellen pauschalierte Kostenzuschüsse für eine begleitende Qualifizierung und in Einzelfällen Einmalzahlungen für einen besonderen Aufwand zum Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten erbringen. Nach einer Befristung auf 24 Monate und bei weiterem Vorliegen der Fördervoraussetzungen „sollen“ sie den Beschäftigungszuschuss dauerhaft gewähren.

Ziel der längerfristigen Förderung mit Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II ist es, arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen Perspektiven zur gesellschaftlichen Teilhabe zu bieten und sie gemäß ihrer Beschäftigungsfähigkeit in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt steht dagegen, anders als bei den Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, nicht im Vordergrund.

1.2 **Bisherige Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes und der Prüfungsämter des Bundes**

Der Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes prüften seit Inkrafttreten des SGB II bereits wiederholt, wie die Grundsicherungsstellen Arbeitsgelegenheiten schaffen und ob sie dabei die gesetzlichen und weisungsmäßigen Vorgaben einhalten.

1.2.1 **Frühere Prüfung der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II a. F. (öffentliche Arbeitsgelegenheiten nach dem Mehraufwandsprinzip)**

Im Jahr 2005 hatten wir bei unserer Prüfung der Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II a. F. festgestellt³, dass die Grundsicherungsstellen in rund einem Viertel der geprüften Maßnahmen Arbeiten förderten, die eine oder mehrere För-

³ Bundesrechnungshof, **Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten gem. § 16 Abs. 3 SGB II (öffentliche Arbeitsgelegenheiten nach dem Mehraufwandsprinzip)** vom 21. März 2006, Az.: VI 6 – 2005 – 0977.

dervoraussetzungen nicht erfüllten. Auch erfüllten öffentliche Träger ihre originären Aufgaben oft über Arbeitsgelegenheiten und finanzierten sie damit faktisch aus Bundesmitteln. In rund 50 % der geprüften Maßnahmen konnten wir nicht beurteilen, ob sie zusätzlich waren, im öffentlichen Interesse lagen oder sich negativ auf den Wettbewerb ungeförderter Unternehmen auswirkten. Die Akten der Grundsicherungsstellen enthielten insoweit keine oder nur unzureichende Maßnahmebeschreibungen.

Weiterhin hatten wir festgestellt, dass die Grundsicherungsstellen den Maßnahmeträgern überwiegend pauschale Kostenerstattungen gewährten, unabhängig von der jeweiligen konkreten Maßnahme. Die Maßnahmeträger hatten in 70 % der geprüften Fälle die Notwendigkeit und den Umfang der von ihnen beantragten Erstattungsbeträge nicht oder nicht hinreichend belegt. Bei der Festsetzung der Förderung ließen die Grundsicherungsstellen mit den Arbeiten erzielte Einnahmen der Maßnahmeträger, Förderungen Dritter sowie das Eigeninteresse der Maßnahmeträger unberücksichtigt. Zum Teil erstatteten die Grundsicherungsstellen deshalb Sachkosten, die den originären Aufgaben der Maßnahmeträger und nicht dem zusätzlichen Aufwand für die Maßnahme zuzuordnen waren.

Die Auswahl der Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten orientierte sich nicht überwiegend am individuellen Unterstützungsbedarf des jeweiligen Hilfebedürftigen. So war die Teilnahme in rund einem Drittel der Fälle nicht Inhalt einer Eingliederungsvereinbarung und in über der Hälfte der Fälle verzichteten die Arbeitsvermittler und Fallmanager darauf, nach der Teilnahme eine individuelle Eingliederungsstrategie zu entwickeln oder fortzuschreiben.

1.2.2 Frühere Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II a. F.

Nachdem der Schwerpunkt unserer Prüfung im Jahr 2005 bei den Fördervoraussetzungen für Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante gelegen hatte, zielte die Folgeprüfung im Jahr 2006 stärker auf die wirtschaftliche und zielgerichtete Durchführung sowie die Erfolge dieser Maßnahmen⁴.

⁴ Bundesrechnungshof, Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II vom 21. November 2007, Az.: VI 6 – 2006 – 1133.

Zunächst stellten wir aber auch bei dieser Prüfung fest, dass zwei Drittel der geprüften Maßnahmen eine oder mehrere Fördervoraussetzungen nicht erfüllten. Bei knapp 20 % der Maßnahmen war zudem nicht nachprüfbar, ob die Fördervoraussetzungen überhaupt vorlagen, da weder aus den Maßnahmeanträgen noch anhand der Maßnahmekonzepte die Inhalte der Maßnahmen und deren konkrete Durchführung vollständig erkennbar waren.

Des Weiteren verstießen die Grundsicherungsstellen bei der Festsetzung der Maßnahmekostenpauschale gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Notwendigkeit nach §§ 6, 7 BHO, weil sie keine aussagefähigen Kostenkalkulationen von den Maßnahmeträgern forderten und deren Eigeninteresse an der Durchführung der Arbeiten nicht berücksichtigten.

Außerdem stellten wir fest, dass die Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit beim überwiegenden Teil der Teilnehmer nicht Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung war. Die Grundsicherungsstellen legten zudem in fast 90 % der Fälle kein individuelles Maßnahmeziel für die Teilnehmer fest, z. B. individuelle Qualifikationen, Kenntnisse und Fertigkeiten, die mit der Teilnahme gesichert, erworben oder ausgebaut werden sollten.

Schließlich überprüften die Grundsicherungsstellen in aller Regel nicht den Erfolg und die Wirkung einzelner Maßnahmen, z. B. indem sie Zwischen- und Ergebnisberichte der Maßnahmeträger angefordert oder die Eingliederungserfolge und Integrationswirkungen von Arbeitsgelegenheiten umfassend ausgewertet hätten.

1.2.3 Frühere Prüfung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II

Unsere Prüfung im Jahr 2007 zeigte⁵, dass die Grundsicherungsstellen in mehr als der Hälfte der Fälle Maßnahmen mit Arbeiten förderten, die nicht wettbewerbsneutral waren. Darüber hinaus stellten wir einen Zusammenhang zwischen der Wettbewerbsneutralität der Arbeiten einerseits und dem öffentlichen Interesse daran sowie der Zusätzlichkeit andererseits fest. Wir hielten deshalb den Verzicht auf die Fördervoraussetzungen „Zusätzlichkeit“ und „öffentliches Interesse“ bei

⁵ Bundesrechnungshof, **Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rechtskreis des SGB II** vom 23. Mai 2008, Az.: VI 6 – 2007 – 0932.

Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante für nicht zielführend.

Des Weiteren berücksichtigten die Grundsicherungsstellen bei der Festsetzung der Höhe der Förderung in 58 % der Fälle nicht das Eigeninteresse des Trägers an der Durchführung der Arbeiten.

Die Teilnehmerauswahl bei Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante orientierte sich nur in der Hälfte der Fälle an den individuellen Vermittlungshemmnissen der Hilfebedürftigen. Darüber hinaus führten die Grundsicherungsstellen mit den Hilfebedürftigen in zwei Dritteln der Fälle während der Teilnahme keine Beratungsgespräche mit vermittlerischem Hintergrund und unterbreiteten ihnen nach dem Ende der Teilnahme auch keine Vermittlungsvorschläge.

1.2.4 Prüfung der Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II

Das Prüfungsamt des Bundes Berlin untersuchte im Jahr 2009 die Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II⁶. Es stellte im Wesentlichen fest, dass in über 80 % der geprüften Fälle mindestens eine gesetzlich definierte Fördervoraussetzung nicht vorlag. Damit erreichte die Förderung nur zu einem geringen Prozentsatz die Zielgruppe.

1.3 Inhalt und Ablauf der aktuellen Prüfung

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2009 in Zusammenarbeit mit dem Prüfungsamt des Bundes München bei fünf Arbeitsgemeinschaften, zwei zugelassenen kommunalen Trägern und einer Arbeitsagentur in getrennter Aufgabenwahrnehmung erneut untersucht, wie die Grundsicherungsstellen Arbeitsgelegenheiten in beiden Varianten einrichten und Hilfebedürftigen zuweisen. Ziel der Prüfung waren Feststellungen zu den Fragen, wie sich die Qualität der Aufgabenerledigung der Grundsicherungsstellen bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten und Zuweisung von Hilfebedürftigen seit unseren vorangegangenen Prüfungen entwickelt hat und insbesondere, ob die zwischenzeitlich erlassenen Weisungen zu einer Qualitätsverbesserung geführt haben. Unsere Erhebungen konzentrierten sich

⁶ Prüfungsamt des Bundes Berlin, Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales über die Prüfung der Gewährung von Beschäftigungszuschüssen nach § 16e SGB II vom 26. Januar 2010, Az.: 31170 – 2009 – 0741.

statt:

I. Arbeitsgemeinschaften

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

II. Zugelassene kommunale Träger

1. 1
- 2.

III. Arbeitsagentur in getrennter Aufgabenwahrnehmung

- 1.

Außerdem haben wir geprüft, wie die Grundsicherungsstellen die Instrumente *Arbeitsgelegenheiten* und *Beschäftigungszuschuss* für ihre jeweilige Eingliederungsstrategie im Einzelfall nutzen und voneinander abgrenzen.

Die geprüften Einzelfälle (Maßnahmen und zugewiesene Teilnehmer) haben wir bei den Arbeitsgemeinschaften und der Arbeitsagentur aus dem DV-System coSach ausgewählt und die jeweiligen Maßnahmeakten und teilnehmerbezogenen Vorgänge (Handakten der Vermittlungsfachkräfte und Bewerberangebote im DV-System VerBIS) ausgewertet. Die zugelassenen kommunalen Träger baten wir vor Beginn unserer Erhebungen, uns die seit 1. Januar 2008 neu bewilligten Arbeitsgelegenheiten aufzulisten und die zugehörigen Verwaltungsvorgänge bereitzustellen. Anhand dieser Listen wählten wir die geprüften Einzelfälle aus und bezogen ebenfalls die Maßnahmeakten sowie die teilnehmerbezogenen Vorgänge (elektronisch und in Papierform) in unsere Untersuchungen ein.

Den Führungskräften und den zuständigen Fachkräften der Erhebungsstellen stellten wir Anlass und Ziel der Prüfung in einem Einführungsgespräch dar und erörterten unsere Feststellungen mit ihnen in einem Abschlussgespräch. Um übergreifende Fragen zu den eingesetzten Instrumenten und zu ihrer strategischen Vorge-

terten unsere Feststellungen mit ihnen in einem Abschlussgespräch. Um übergreifende Fragen zu den eingesetzten Instrumenten und zu ihrer strategischen Vorgehensweise zu klären, baten wir die Erhebungsstellen, einen vorbereiteten Fragebogen auszufüllen. Die Antworten des Fragebogens und die mündlichen Erläuterungen der Fach- und Führungskräfte der Erhebungsstellen ergänzten die Erkenntnisse der Aktenprüfung.

Bei den acht Grundsicherungsstellen prüften wir insgesamt 249 Einzelmaßnahmen mit rund 6 200 Teilnehmerplätzen. In 227 von 249 Fällen handelte es sich um Arbeitsgelegenheiten in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung, in den übrigen 22 Fällen um Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. In 80 von 249 geprüften Fällen (32,1 %) richteten die Grundsicherungsstellen Arbeitsgelegenheiten bei Behörden, kommunalen Eigenbetrieben oder kommunal beherrschten Gesellschaften ein. In den übrigen 169 Fällen (67,9 %) waren kirchliche Einrichtungen, Wohlfahrtsverbände, Vereine, Stiftungen oder sonstige - private - Dritte Träger der Maßnahmen. Die nachfolgende Tabelle zeigt zusammenfassend, auf welche Tätigkeitsbereiche sich die geprüften Maßnahmen verteilten:

Tabelle 1:

Art der Tätigkeit								
Betreuung, Erziehung, Pflege	Garten- u. Landschaftspflege, Straßenreinigung	Hauswirtschaft	Handwerk, Gewerbe	Gastronomie	Tourismus, Kultur	Wissenschaft/Forschung	Verwaltung, kaufm. Bereich	Sonstiges
Zahl der geprüften Maßnahmen								
41	51	26	55	6	12	1	25	32
Anteil an der Gesamtzahl der geprüften Maßnahmen (%)								
16,5	20,5	10,4	22,1	2,4	4,8	0,4	10,0	12,9

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Auswertung der Erhebungsergebnisse

2 Geförderte Arbeiten

2.1 Vorbemerkung

Wenn die Grundsicherungsstellen öffentlich geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige einrichten, haben sie insbesondere darauf zu achten, dass reguläre Arbeitsverhältnisse nicht verdrängt werden. Bei Arbeits-

gelegenheiten in der Mehraufwandsvariante haben sie deshalb zu prüfen, ob die auszuführenden Tätigkeiten im **öffentlichen Interesse** liegen, **zusätzlich**⁷ und **wettbewerbsneutral** sind. Bewilligen sie Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante, haben sie **Wettbewerbsverzerrungen** und sonstige Nachteile für die private Wirtschaft verrichten lässt. Am Merkmal der Zusätzlichkeit fehlt es auch, wenn ebenfalls zu vermeiden⁸.

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist nur dann **zusätzlich** i. S. v. § 261 Abs. 2 SGB III, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würde. Es muss sich um Arbeiten handeln, die der Träger der Arbeitsgelegenheit regelmäßig nicht von seinem (bei juristischen Personen des öffentlichen Rechts: aus seinem Personalhaushalt finanzierten) Stammpersonal die von den zugewiesenen Hilfebedürftigen tatsächlich verrichteten Arbeiten zu den Pflichtaufgaben des jeweiligen Trägers gehören, d. h. in jedem Fall – ob mit oder ohne öffentlich geförderte Beschäftigung – erbracht werden müssen. Auch Arbeiten, die dazu dienen, den Geschäftsbetrieb des Trägers „an sich“ aufrechtzuerhalten, sind nicht zusätzlich i. S. v. § 16d Satz 2 SGB II. Damit sind auch solche Arbeiten ausgeschlossen, die zwar nicht zu den gesetzlichen Pflichtaufgaben eines Trägers zählen, aber (unmittelbar oder mittelbar) dazu dienen, seine Aufgabenerfüllungsfähigkeit aufrechtzuerhalten, weil sie bspw. die Pflege und/oder die Instandhaltung seiner Arbeitsmittel, Immobilien oder Fahrzeuge umfassen⁹.

Die in Form von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ausgeführten Arbeiten müssen darüber hinaus im **öffentlichen Interesse** liegen. Dies ist nach § 261 Abs. 3 Satz 1 SGB III der Fall, wenn ihr Ergebnis der Allgemeinheit dient. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse (Satz 2). Die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen durch die Grundsicherungsstellen muss somit auf das Arbeitsergebnis abstellen. Ein öffentliches Interesse folgt nicht bereits aus möglichen positiven Effekten für die Wiedereingliederung des Hilfeempfängers oder aus der arbeitsmarktpolitischen

⁷ Die Voraussetzungen *zusätzlich* und *im öffentlichen Interesse liegend* haben die Grundsicherungsstellen in entsprechender Anwendung von § 261 SGB III zu beurteilen – vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe AGH, Stand 27. Juli 2007, Teil B, Nr. 1.2.

⁸ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe AGH, Stand 27. Juli 2007, Teil B, Nr. 7.2 Abs. 2.

⁹ Vgl. Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II (2. Auflage), § 16 Rdnr. 220.

Zielsetzung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. Auch die – ohnehin nur steuerlich relevante – Gemeinnützigkeit des Trägers der Maßnahme begründet noch keine Vermutung für das öffentliche Interesse an den Arbeiten. Dieses Interesse wird vielmehr allein durch das Produkt der Arbeiten bzw. das Ergebnis der Maßnahme bestimmt¹⁰.

2.2 Feststellungen

Bei insgesamt 155 von 249 geprüften Arbeitsgelegenheiten beider Varianten (62 %) lagen die Voraussetzungen für eine Förderung nicht vor. Meist fehlte es an der Zusätzlichkeit oder der Wettbewerbsneutralität der Arbeiten (141 Fälle). Darüber hinaus lagen die Arbeiten in mindestens fünf Fällen nicht im öffentlichen Interesse¹¹. Bei weiteren neun Maßnahmen beachteten die Grundsicherungsstellen andere Voraussetzungen wie die Trägereignung nicht.

Die Grundsicherungsstellen überprüften bei 398 von 491 zugewiesenen Hilfebedürftigen (rund 81 %) auch nicht, ob diese ausschließlich die in den Maßnahmebeschreibungen genannten und für die Bewilligung maßgeblichen Tätigkeiten ausführten. Nur 23 Einsatzstellen (rund 5 %) nahmen die zuständigen Vermittlungsfachkräfte im Verlauf der Teilnahme eines Hilfebedürftigen selbst in Augenschein oder ließen sich zumindest von den Teilnehmern über ihre Erfahrungen berichten. In den übrigen Fällen beschränkten sie ihre Prüfung darauf, maßnahmebezogene Fortschrittsberichte von den Maßnahmeträgern anzufordern.

2.2.1 Zusätzlichkeit

Wie bereits bei unseren Prüfungen in den Jahren 2005 und 2006 haben wir festgestellt, dass Stellen der öffentlichen Verwaltung, vor allem Kommunen, öffentlich geförderte Beschäftigung in Form von Arbeitsgelegenheiten dazu nutzen, ihre eigenen Aufgaben zu erfüllen, etwa um die notwendigen Einrichtungen und Anlagen zu betreiben, zu pflegen oder zu erhalten.

¹⁰ S. hierzu auch: Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II (2. Auflage), § 16 Rdnr. 215.

¹¹ Wir haben untersucht, in wie vielen Fällen die Grundsicherungsstellen eine Förderung bewilligten, obwohl eine oder mehrere Fördervoraussetzungen nicht vorlagen. Dabei erfassten wir je geprüfter Maßnahme nur eine Fehlerquelle, auch wenn mehrere Fördervoraussetzungen nicht vorlagen. Unsere Feststellungen zeigen aber, dass nichtzusätzliche Arbeiten auch meist nicht im öffentlichen Interesse lagen.

Beispiele

1. ARGE I

Die ARGE I richtete wiederholt bei mehreren Gemeindeverwaltungen ihres Zuständigkeitsbereiches Arbeitsgelegenheiten nach § 16d Satz 2 SGB II ein. Die Gemeindeverwaltungen hatten diese Maßnahmen teilweise bereits bei Inkrafttreten des SGB II erstmalig beantragt und stellten jährlich Verlängerungsanträge. Die zugewiesenen Hilfebedürftigen führten folgende Tätigkeiten aus:

- Maßnahme-Nr. - Verbandsgemeinde
Unterstützung der Hausmeister in der Grundschule
- Maßnahme-Nr. - Verbandsgemeinde I
Pflege- und gärtnerische Arbeiten, Kleinreparaturen.
- Maßnahme-Nr. - Verbandsgemeinde
Unterstützung der Gemeindearbeiter in der Ortsgemeinde
- Maßnahme-Nr. - Verbandsgemeinde
Unterstützung des Hausmeisters in der Grundschule
- Maßnahme-Nr. 5 - Verbandsgemeinde
Hausmeistergehilfe in den Grundschulen
Schule
- Maßnahme-Nr. - Verbandsgemeinde I
Hausmeistergehilfe im Rathaus der Verbandsgemeinde
- Maßnahme-Nr. - Kreisverwaltung
Unterstützung des Hausmeisters im Schulzentrum I
- Maßnahme-Nr. - Kreisverwaltung
Unterstützung des Hausmeisters im

Die antragstellenden Kommunen sahen die Arbeiten als zusätzlich an, weil sie sie nicht ausschließlich von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in öffentlich geförderter Beschäftigung ausführen ließen. Sie gaben an, die Arbeiten würden im unumgänglichen Mindestumfang von Stammkräften ausgeführt. Mit Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten sei es ihnen darüber hinaus aber möglich, ihre Wartungs- und Pflegeintervalle über das notwendige Mindestmaß hinaus zu verkürzen und so zusätzlich zur Verschönerung und zum Erhalt der städtischen Anlagen beizutragen. Deshalb lägen diese Arbeiten auch im öffentlichen Interesse. Zu einer Verkürzung der Pflege- und Wartungsintervalle seien sie jedoch nicht gesetzlich verpflichtet.

Die ARGE in bewilligte die Förderung in diesen Fällen ohne - auch nicht anhand der Vorgaben der Arbeitshilfe - zu prüfen und zu begründen, warum es sich um zusätzliche Arbeiten i. S. d. § 16d SGB II handelte.

2. Landkreis A, Maßnahme-Nrn. 2008 (...) und 2009 (...)

Das Landkreis A förderte unter diesen Aktenzeichen Arbeitsgelegenheiten bei dem Träger T e. V. Die Arbeiten dienten der Graben- und Gewässerinstandhaltung im Gebiet der Stadt (...). Diese hatte mit dem Träger die Durchführung der Arbeiten vereinbart. Mit Schreiben vom 18. August 2008 teilte die Stadtverwaltung dem Träger mit,

„... dass die Maßnahme im Bereich der Gewässerinstandhaltung großen Nutzen für Natur und Umwelt geleistet hat und eine Weiterführung der begonnenen Maßnahmen notwendig wäre. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass gerade die Gräben (...) nicht mehr funktionstüchtig waren und zur Vernässung von Feldern, deren angrenzenden Wegen und zum Teil von Straßen führten. Weiterhin werden in diesem Zusammenhang wilde Müllverkippen und Ablagerungen entlang der Gräben beseitigt. Im Rahmen der Umwelterhaltungsmaßnahmen genießen diese Arbei-

ten oberste Priorität.“

Am 21. August 2008 (Eingang beim Landkreis A) beantragte der Träger die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für 12 Teilnehmer. Am 12. September 2008 ergänzte der Träger die Antragsunterlagen um eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Verbandes Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (...) e. V., der gegen die Durchführung der Maßnahme mit den genannten Inhalten keine Bedenken erhob, mit Ausnahme von Baumschnittarbeiten und der Uferbefestigung mit technischen Mitteln. Mit Bescheid vom 17. September 2008 bewilligte der Landkreis A die Maßnahme im beantragten Umfang für die Zeit vom 1. Oktober 2008 bis 31. März 2009.

Am 13. Februar 2009 beantragte der Träger die Fortführung der Maßnahme. In diesem Zusammenhang legte er eine schriftliche Vereinbarung mit der Stadt (...) vor, wonach der Träger Arbeiten an den Gräben der Stadt (...) und die Beseitigung von illegalen Müllablagerungen durchführt. Hierfür erhielt der Träger von der Stadt (...) keine Vergütung oder Förderung. Die Realisierung der Arbeiten machten die beiden Parteien von der Bewilligung einer Förderung nach § 16d SGB II durch den Landkreis A abhängig. Mit Bescheid vom 23. März 2009 bewilligte der Landkreis A die Maßnahme im beantragten Umfang für die Zeit vom 1. April bis 30. September 2009.

3. AAgAw Maßnahme Nr. /

Die Stadt beantragte am 10. Februar 2009 die Zuweisung von insgesamt vier erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als Hilfen für den Umzug des städtischen Bauhofs. Die Stadt begründete den Antrag damit, dass ohne den Einsatz von öffentlich geförderten Beschäftigten der Umzug nicht schnellstmöglich durchgeführt werden könne. Die AAgAw l richtete daraufhin beim Bauhof der Stadt zwei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ein und wies dem Bauhof in der Zeit vom 2. Juni 2009 bis 1. Dezember 2009 und in der Zeit vom 8. Juni bis 7. Dezember 2009 jeweils einen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen für den Umzug zu.

Weitere Arbeitsgelegenheiten richteten die Grundsicherungsstellen im sozialen Bereich, meist in Kindertagesstätten, Altenheimen und Schulen ein. Auch hier dienten die Arbeiten überwiegend dazu, Stammpersonal zu entlasten oder zu ergänzen. Eine eindeutige Abgrenzung von den Pflichtaufgaben oder solchen Arbeiten, ohne die die Träger ihren Geschäftsbetrieb nicht aufrecht erhalten konnten, verlangten die Grundsicherungsstellen auch in diesen Fällen nicht.

Beispiele

4. JobCenter (, Maßnahme-Nr.

Unter dieser Maßnahmenummer förderte das JobCenter verschiedene Arbeitsgelegenheiten des Caritasverbandes für , u. a. auch in einem verbandsangehörigen Altenheim. Nach den Unterlagen des JobCenter übernahmen die zugewiesenen Hilfebedürftigen folgende Tätigkeiten, die zu den Kernaufgaben eines Altenheimes gehören und die üblicherweise mit dem Pflegesatz für die Bewohner abgegolten sind:

- Übliche Tätigkeiten der Hauswirtschaft und der Gebäudereinigung
- Wäschepflege, Nahrungszubereitung
- Gebäudeinnenreinigung

Nach dem im Bewerberangebot mit der Kd.-Nr. enthaltenen Berichtsbo- gen erledigte der zugewiesene Teilnehmer die Grundreinigung im Altenheim. So war er „... bereits nach 6 Wochen (...) in der Lage, einen Bewohnerbereich als alleinige

Reinigungskraft zu übernehmen. Zu seinen Aufgaben gehörte die Reinigung der Bewohnerzimmer mit Nasszellen, Dienstzimmer, Speisesaal, Küche, Personaltoiletten, -duschen und Umkleideraum, Pflegebad, Fäkalienraum und Flure."

Trotzdem sah das JobCenter weder Anlass für eine Maßnahmeüberprüfung noch forderte es den Träger zur Stellungnahme auf.

5. Landkreis B, Maßnahme-Nr. (...):

Der Maßnahmeträger zählte in seinem Förderantrag eine Auswahl von 19 Einsatzstellen/-orten auf und beschrieb die zu verrichtenden Arbeiten stichpunktartig wie folgt:

- Pflegeunterstützung
- Garten- und Landschaftsarbeiten
- Mitarbeit in der Erziehung (Kindergärten)
- Hausmeistertätigkeiten

Eine detailliertere Beschreibung der einzelnen Arbeiten legte er nicht vor. Vielmehr gab er als „... vorrangige Zielsetzung der Arbeitsgelegenheit die (Wieder-) Heranführung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an den allgemeinen Arbeitsmarkt...“ an. Eine Stellungnahme des Personalrates, eine Unbedenklichkeitsbescheinigung der zuständigen Kammern oder sonstige Unterlagen (Gutachten etc.) zum Nachweis der Zusätzlichkeit und der Wettbewerbsneutralität der Arbeiten legte der Maßnahmeträger ebenfalls nicht vor. Die Grundsicherungsstelle forderte ihn auch nicht auf, seine Angaben entsprechend zu ergänzen. Sie bewilligte ihm vielmehr mit Bescheid vom 5. Februar 2009 die beantragte Arbeitsgelegenheit für 25 Teilnehmer für einen Zeitraum von zwölf Monaten.

In einigen Fällen zweifelten die Grundsicherungsstellen bereits bei der Antragsprüfung an der Zusätzlichkeit der Arbeiten. Sie begnügten sich aber damit, von den Maßnahmeträgern zusätzliche Unterlagen zum Nachweis der Zusätzlichkeit anzufordern. Weitere Schritte, um die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften durch die Maßnahmeträger zu kontrollieren, unternahmen die Grundsicherungs-träger in diesen Fällen nicht.

Beispiel

6. _____, Maßnahmenummer

Gegenstand der Maßnahme war laut Konzept die Reinigung von Gebäuden des Maßnahmeträgers. Die _____ erlangte vom Träger eine detaillierte Aufstellung, welche Personen welches Objekt reinigten. Aus der daraufhin vom Träger vorgelegten Liste ging hervor, dass einige Objekte ausschließlich von in Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung zugewiesenen Hilfebedürftigen gereinigt wurden. Die _____ forderte den Träger zwar schriftlich auf, den rechtswidrigen Einsatz zu unterlassen. Gleichwohl wies sie ihm weitere erwerbsfähige Hilfebedürftige zu, ohne die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen vor Ort zu kontrollieren.

2.2.2 Öffentliches Interesse

Auch die Begründungen der Träger für das öffentliche Interesse an den Arbeiten

übernahmen die Grundsicherungsstellen meist ungeprüft. Sie förderten auch solche Arbeiten, bei denen deutliche Anhaltspunkte für das Fehlen des öffentlichen Interesses bestanden.

Beispiele

7. ARGE 1 Maßnahme-Nr.

Mit Bescheid vom 30. Juni 2009 richtete die ARGE bei der Seniorenzentrum zwei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für die Dauer von 24 Monaten ein. Nach der dem Antrag des Trägers vom 9. Juni 2009 beigelegten Tätigkeitsbeschreibung sollten die zugewiesenen Hilfebedürftigen folgende Arbeiten verrichten:

- zusätzliche Pflege und Instandhaltung des Außenbereichs
- Grünschnitt: Hecken schneiden, Mäharbeiten, Pflege von Beten
- Reinigungsarbeiten: Fegen von angrenzenden Straßen und Wegen, Laubsammelarbeiten, Unkrautbeseitigung, Vorbereitung von Abfall zur Entsorgung
- kleinere Ausbesserungs- und Verschönerungsarbeiten, wie z. B. Streichen der Bänke über den üblichen Turnus hinaus
- im Bedarfsfall kleinere Reparaturen, für die keine Firma beauftragt werden kann

Aus dem Bewerberangebot eines zugewiesenen Teilnehmers an dieser Arbeitsgelegenheit ergibt sich, dass er während der Teilnahme überwiegend folgende Tätigkeiten verrichtete:

- kleinere Reparaturen und Ausbesserungsarbeiten,
- Pflanzenpflege, Rasen mähen und Grünschnitt sowie
- Reinigungsarbeiten.

Das öffentliche Interesse an den Arbeiten begründete der Träger wie folgt:

„Ein gepflegtes Äußeres des Seniorenzentrums (...) liegt im Interesse der Bewohner des Seniorenzentrums, also den Bürgern der Verbandsgemeinde. Die Bewohner und deren Angehörige fühlen sich wohler und nutzen häufiger das Angebot, sich im Freien aufzuhalten, wenn das Außengelände gepflegt ist und schön aussieht.“

Nach der Bewilligungsverfügung (Nrn. 3, 5) vom 24. Juni 2009 bewertete die ARGE die Arbeiten als gemeinnützig und nicht privaten, erwerbswirtschaftlichen Zwecken dienlich. Wie sie zu dieser Einschätzung gelangte, begründete die ARGE nicht näher.

8. Maßnahme-Nr.

Die ARGE richtete unter der o. a. Maßnahmenummer Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für zwei Teilnehmer beim Träger AWO – Soziale Dienste ein. Die zuzuweisenden Hilfebedürftigen wurden als Sozialassistenten in den Maßnahmen des Trägers tätig. Diese Arbeiten hatte die ARGE Schwerin zuvor in Form einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme gefördert.

Die Teilnehmer führten alle Tätigkeiten der klassischen Sozialarbeit aus, wie z. B.

- Erkennen der Problemlagen und ihrer Ursachen und Verknüpfungen,
- gemeinsames Erarbeiten einer Zielstellung,
- Koordination der Tätigkeiten der beteiligten Personen und Beseitigung von Störungen,

- Zusammenarbeit mit den Fallmanagern der ARGE, um gemeinsame Lösungsansätze zur Bewältigung der Probleme der Teilnehmer zu erarbeiten,
- Aufzeigen von Möglichkeiten der Alltagsbewältigung und
- Begleitung bei Behördengängen oder beim Besuch von Beratungsstellen.

Der Träger begründete die Zusätzlichkeit der Arbeiten damit, dass diese sonst nicht bzw. nicht in diesem Umfang verrichtet würden. Sie gehörten auch nicht zum Leistungsspektrum sondern stellten flankierende, ergänzende Maßnahmen dar. Die für die Antragsprüfung zuständige Fachkraft der ARGE bewertete diese Angaben bei ihrer Antragsprüfung als hinreichende Erklärung der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses¹². Sie begründete nicht näher, warum diese beiden Fördervoraussetzungen aus ihrer Sicht gegeben sind.

9. AAgAw Maßnahme-Nr.

Die AAgAw 1 schuf unter dieser Maßnahmenummer eine Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung beim

Dieser kooperierte bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten und Qualifizierung von Beschäftigten in Zusatzjobs mit dem

Nach der undatierten Kooperationsvereinbarung übernahm der V e. V. die administrative Abwicklung, der

stellte die jeweiligen Einsatzstellen zur Verfügung. Im vorliegenden Fall setzte der Kreisverband die dem zugewiesene Hilfebedürftige in seiner Einrichtung in und beschäftigte sie mit folgenden Tätigkeiten:

- Unterstützung bei der Vor- und Nachbereitung von Angeboten und Aktivitäten
- Unterstützung beim Backen von Kuchen und Plätzchen je nach Veranstaltung und Angebot
- Mithilfe beim Planen und Durchführen von zusätzlichen Aktivitäten im Hausangebot
- Mithilfe beim E-Mailverkehr und Telefondienst
- Mithilfe bei allgemeinen Archivierungs- und Verwaltungsarbeiten

Die AAgAw 1 bewertete die Arbeiten als zusätzlich, weil sie ohne Förderung nicht in diesem Umfang ausgeführt würden. Zudem seien reguläre Arbeitsplätze nicht gefährdet und der Wettbewerb nicht verzerrt.

2.2.3 Wettbewerbsneutralität

Die Grundsicherungsstellen prüften bei der Bewilligung von Arbeitsgelegenheiten in beiden Varianten meist nur oberflächlich oder gar nicht, wie sich diese Maßnahmen auf die Wettbewerbssituation von ungefördernden Unternehmen auswirkten. So bewilligten sie 188 von 228 geprüften Maßnahmen in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung, obwohl die Träger keine Unbedenklichkeitsbescheinigung oder vergleichbare Gutachten von den zuständigen Kammern oder Verbänden zur Wirtschaftsneutralität der Arbeiten vorgelegt hatten. Meist förder-

ten sie in diesen Fällen Arbeiten, die sich nicht von den Leistungen ungeförderter privater Wirtschaftsunternehmen unterscheiden und in unmittelbarer Konkurrenz zu diesen standen.

Beispiele

10. Landkreis B, *Projekt (...)*

Der zugelassene kommunale Träger vereinbarte mit dem Träger T (...) e. V., Außenstelle (...), am 28. März 2008 die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung für bis zu 20 Teilnehmer. Nach dem mit Schreiben vom 27. November 2007 vorgelegten Angebotskonzept des Trägers, sollten die zugewiesenen Hilfebedürftigen u. a. folgende Tätigkeiten im Garten- und Landschaftsbau verrichten:

- naturnaher Spielplatzbau
- naturnahe Straßengestaltung
- Entsiegelung von Kleinflächen
- Anlage von Feuchtbiotopen
- biotopgerechte Unterhaltung von Fließgewässern und Uferstreifen
- Pflege und Unterhaltung in Landschafts- und Naturschutzgebieten
- Offenhaltungsmaßnahmen im Rahmen der Landschaftspflege
- Grünanlagenpflege an Schulen und öffentlichen Einrichtungen
- Beseitigung und Rekultivierung von kleineren Müllkippen und wilden Depo-
nien

Weder der Träger noch die Grundsicherungsstelle begründeten, warum die Maßnahme nach ihrer Auffassung keine negativen Auswirkungen auf ungefördernden Unternehmen hatte, die vergleichbare Leistungen auf dem allgemeinen Markt anbieten.

11. JobCenter Maßnahme-Nr. 1

Unter diesem Aktenzeichen förderte das JobCenter die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung beim Träger t. Dieser Träger bietet u. a. folgende Handwerks- und Dienstleistungen für Privatleute und Firmen in unterschiedlichen Bereichen an und setzt hierbei die vom Job-Center zugewiesenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein:

- Einzelmaßnahme Elektrorecycling:
Recycling von Elektroartikeln (Demontage, Sortieren, datenschutzgerechte Vernichtung von Datenträgern, Lager und Reparaturwerkstatt)
- Einzelmaßnahme Fahrradstation:
Verwahrung (Parken), Wartung/Reparatur und Verkauf von (gebrauchten) Fahrrädern
- Einzelmaßnahme
Hilfe im Haushalt; Mitarbeit in von dem Sozialunternehmen betriebenen Bistros, Kantinen, Schulküchen, Kiosken, Imbissen, Bürotätigkeiten und Fahrdienst für das Sozialunternehmen, Catering, Textilwerkstatt, Wäscherei/Mangel
- Einzelmaßnahme gemeinnützige Beschäftigungsagentur:
Beschäftigung in personenbezogenen Einsatzstellen, wie z. B. Unterstützung bei sozialen Diensten, EDV-Systemadministration bei der Botendienst, Pflegeassistenz in Altenheimen, Hausmeisterassistenz für soziale Einrichtungen, Essenausgabe in Schulen

- Einzelmaßnahme Öffentlichkeitsarbeit:

Das Projekt bietet Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Grafik, Internet, Redaktion, Text, Konzept und Fotografie. Auf ihrer Internetseite wirbt die [private und kommerzielle Kunden für diese Dienstleistungen]¹³.

- Einzelmaßnahme Stadtteilservice:

Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich haushaltsnahe Dienstleistungen, wie z. B. Reinigungsarbeiten, Kehrwoche, Einkäufe, Hol- und Bringdienste, kleinere Gartenarbeiten, Reparaturen, Waschen und Bügeln

Aus den Unterlagen des JobCenters war darüber hinaus ersichtlich, dass die [auch Dienstleistungen im Bereich Elektro- und Industriemontagen anbot. Die Förderung dieser Arbeiten hatte das JobCenter zum Zeitpunkt unserer Erhebungen bereits beendet, nachdem der

berichtet hatte. Die Teilnehmerplätze des Bereiches Elektromontage übertrug das JobCenter in den Bereich Elektrorecycling und hielt so die Zahl der Maßnahmeplätze beim Träger [trotzdem konstant.

Teilweise bewilligten die Grundsicherungsstellen die Förderung von Arbeitsgelegenheiten selbst in Fällen, in denen die lokalen Arbeitsmarktpartner Bedenken gegen die Ausführung bestimmter Arbeiten im Rahmen von öffentlich geförderter Beschäftigung erhoben hatten.

Beispiel

12. Landkreis A, Maßnahme-Nr. 092/09

Der Landkreis A richtete unter dieser Maßnahmenummer Arbeitsgelegenheiten bei dem Träger T e.V. mit 12 Teilnehmerplätzen ein. Nach der Beschreibung des Trägers sollten die Teilnehmer Obst und Gemüse für Lebensmittelprojekte (wie z. B. die sog. Tafeln und Suppenküchen für Bedürftige) anbauen. Dafür sollten sie vorhandene, aber ungenutzte Kleingärten bebauen oder vorhandene Wege und Gebäude entfernen, um neue Kleingärten anlegen zu können.

Zum Nachweis der Wirtschaftsneutralität der Arbeiten legte der Träger eine Unbedenklichkeitsbescheinigung des Verbandes Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (...) vor, die aber einige im Konzept des Trägers genannte Tätigkeiten (Zaun- und Wegebau, Aussaat von Rasen) ausnimmt.

Gleichwohl bewilligte der Landkreis A die Förderung im beantragten Umfang für die Zeit vom 1. Mai bis 31. Oktober 2009.

2.3 Würdigung

Unsere Feststellungen zeigen, dass sich die den zugewiesenen Hilfebedürftigen übertragenen Tätigkeiten meist nicht oder nur schwer von den Aufgaben des Stammpersonals des jeweiligen Maßnahmeträgers abgrenzen lassen. So führten die in Beispiel 1 genannten Hausmeistergehilfen ebenso wie die hauptamtlichen

¹³ S. a. wwr

Hausmeister überwiegend Arbeiten aus, die dem Erhalt der Gebäude und Anlagen und damit dem allgemeinen Geschäftsbetrieb der kommunalen Einrichtung dienen. Sie führten somit Aufgaben aus, die die Maßnahmeträger sonst regelmäßig von regulär beschäftigtem Personal verrichten lassen. Dasselbe gilt für die Reinigung der trügereigenen Gebäude in Beispiel 6, die Instandhaltungs- und Reinigungsarbeiten in Beispiel 7 sowie die Sozialarbeit und insbesondere die Verwaltungstätigkeiten in den Beispielen 8 und 9. Der erste Augenschein spricht dafür, dass diese Tätigkeiten für die Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs notwendig und damit nicht zusätzlich waren. Aber selbst wenn sie nicht notwendig und damit möglicherweise zusätzlich gewesen wären, so wäre das öffentliche Interesse an ihrer Durchführung äußerst fraglich. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Allgemeinheit davon profitiert, dass Außenanlagen, Büro- oder Schulungsräume der Träger häufiger gereinigt oder gepflegt werden als erforderlich. Auch die in den Beispielen 8 und 9 geförderten Tätigkeiten dienen in erster Linie den erwerbswirtschaftlichen Interessen der Maßnahmeträger, die so ihre Dienstleistungen ohne zusätzliche Kosten erweitern konnten. Von dem Ergebnis der Arbeiten profitieren in allen genannten Fällen überwiegend die unmittelbaren Kunden der Maßnahmeträger, die ebenfalls einen gegenüber der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreis darstellen.

Die in Beispiel 2 dargestellten Arbeiten der Gewässerinstandhaltung dienen dem Erhalt von öffentlichen Anlagen und der Abwehr der von ihnen ausgehenden Gefahren (Vernässung von Feldern und Strassen, Umweltverschmutzung). Ohne die in der Maßnahme des T e. V. eingesetzten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hätte die Stadt (...) ihre Gewässer und Gräben mit eigenem Personal instand halten oder ein Tiefbauunternehmen beauftragen müssen, um beispielsweise ihrer Verkehrssicherungspflicht zu genügen. Deshalb duldeten die Arbeiten auch keinen Aufschub.

Eine – woraus auch immer resultierende – Eilbedürftigkeit der Arbeiten schließt deren Zusätzlichkeit und damit eine Durchführung in Form von Arbeitsgelegenheiten jedoch grundsätzlich aus. Dies gilt auch für den Umzug des Bauhofs der Stadt (Beispiel 3), der nach den Angaben in der Maßnahmeakte nur mit zugewiesenen Hilfebedürftigen rechtzeitig durchgeführt werden konnte.

Die im Beispiel 4 genannten Tätigkeiten in einem Altenheim gehören ebenfalls zu den notwendigen Kernaufgaben des Trägers einer solchen Einrichtung, weil Män-

gel bei der Wäschehygiene, der Nahrungsversorgung sowie der Gebäudeinnenreinigung die Gesundheit der Bewohner gefährden würden. Sie sind deshalb nicht zusätzlich i. S. v. § 261 Abs. 2 SGB III. Darüber hinaus sind die Aufwendungen hierfür üblicherweise bereits mit den von den Bewohnern oder dem Kostenträger zu zahlenden Pflegesätzen abgegolten. Gleiches gilt für die in Beispiel fünf genannte Mitarbeit bei der Erziehung in Kindergärten sowie die Unterstützung der hauptamtlichen Pflegekräfte im Altenheim.

Alle Beispiele zeigen zudem, dass die Grundsicherungsstellen nicht darauf verzichten können, die tatsächliche Maßnahmedurchführung vor Ort, d. h. an den Einsatzstellen der zugewiesenen Hilfebedürftigen zu kontrollieren. Nur so können sie verhindern, dass die Maßnahmeträger die Hilfebedürftigen nicht mit maßnahmefremden oder nicht förderungsfähigen Arbeiten beschäftigen. Unsere Feststellungen zeigen, dass eine wirksame Kontrolle allein anhand der maßnahmebezogenen Fortschrittsberichte der Träger nicht möglich ist. Ebenso wenig geeignet sind Aufforderungen zur Stellungnahme an die Träger oder – wie in Beispiel 6 – der schriftliche Hinweis, den rechtswidrigen Einsatz zu unterlassen. Vor diesem Hintergrund halten wir es für erforderlich, dass die zuständigen Fachkräfte der Grundsicherungsstellen die Hilfebedürftigen im Verlauf der Teilnahme an ihren Einsatzstellen aufsuchen und sich einen Überblick darüber verschaffen, welche Tätigkeiten diese tatsächlich verrichten. Den Verzicht auf solche (möglichst unangemeldeten) Besuche in über 80 % der geprüften Fälle halten wir jedenfalls für nicht sachgerecht.

Die von uns festgestellte Bewilligungspraxis der Grundsicherungsstellen lässt außerdem weitestgehend unberücksichtigt, dass Maßnahmeträger, die mit öffentlich geförderten Beschäftigten Leistungen auf dem allgemeinen Markt für Güter und Dienstleistungen anbieten, in Konkurrenz zu ungeförderten Wirtschaftsunternehmen treten. Die Förderung nach § 16d SGB II verschafft ihnen dabei zwangsläufig Wettbewerbsvorteile gegenüber ungeförderten Unternehmen, weil sie sie von Lohnkosten entlastet. Die Auswirkungen der Förderung auf den Wettbewerb spielen bei den Bewilligungsentscheidungen der Grundsicherungsstellen jedoch nach wie vor keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich auch daran, dass sie in der Mehrzahl der geprüften Fälle darauf verzichten, Unbedenklichkeitsbescheinigungen von Kammern und Verbänden einzuholen. Dabei treten viele Maßnahmeträger am Markt wie Wirtschaftsunternehmen auf und bieten vergleichbare

Leistungen an, wie insbesondere die Maßnahmen des

Die Marktorientierung dieses Trägers zeigt sich darüber hinaus auch daran, dass er seine Leistungen im Internet und in Form von Informationsbroschüren anbietet und sie auch nicht auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt. Das JobCenter diesen Umstand bislang weder bei der Bewilligung noch bei der Zuweisung von Hilfebedürftigen berücksichtigt und auch keine Stellungnahme der lokalen Arbeitsmarktpartner zur Wirtschaftsneutralität der Arbeiten angefordert.

Aus Sicht des Bundesrechnungshofes verzichten die Grundsicherungsstellen auch deshalb auf eine intensive Prüfung der Auswirkungen ihrer Förderungen auf den Wettbewerb, weil diese selbst dann nicht abschließend zu beurteilen sind, wenn Stellungnahmen der Arbeitsmarktpartner vorliegen. Eine solche Beurteilung erforderte nämlich eine eingehende Untersuchung und Begleitung der Förderung, die aber im Bewilligungsverfahren sowohl von den Grundsicherungsstellen als auch von den Kammern und Verbänden regelmäßig nicht zu leisten sein dürfte.

Wir bitten um Stellungnahme.

3 Bewilligung einer Trägerpauschale

3.1 Vorbemerkungen

Die Grundsicherungsstellen können den Maßnahmeträgern einen Zuschuss gewähren, um deren zusätzliche Kosten (z. B. für Personal, Unfall- und Haftpflichtversicherung, Betreuung, Qualifizierung, Arbeitskleidung, Sachkosten, sonstiger Overhead) zumindest teilweise auszugleichen. Die Förderung ist gesetzlich nicht gesondert geregelt. Sie stützt sich vielmehr auf die allgemeine Grundsatznorm des § 14 Satz 3 SGB II, nach der die Träger der Grundsicherung alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erbringen.

Die Grundsicherungsstellen haben somit eigenverantwortlich zu entscheiden, ob und in welcher Höhe sie den Maßnahmeträgern ihre Kosten erstatten. Dabei haben sie eine angemessene Eigenbeteiligung dieser Träger zu berücksichtigen¹⁴. Die

¹⁴ BT-Drs. 15/4297, Seite 7 (Antwort der Bundesregierung auf Frage 18).

Arbeitshilfe AGH sieht Maßnahmekostenpauschalen je besetztem Teilnehmerplatz vor, deren Höhe die Grundsicherungsstellen differenziert, d. h. bezogen auf das jeweilige Konzept für die Arbeitsgelegenheit festlegen sollen¹⁵.

Die für unsere Prüfung maßgebliche Fassung der Arbeitshilfe AGH (Stand: 27. Juli 2007) traf keine Regelung zum Nachweis und zur endgültigen Abrechnung der Maßnahmekosten nach dem Ende einer Arbeitsgelegenheit. Die im Juli 2009 in Kraft getretene Fassung der Arbeitshilfe sieht demgegenüber ausdrücklich vor, dass eine nachträgliche Spitzabrechnung aus verwaltungsökonomischen Gründen unterbleiben soll¹⁶.

Nach der Förderstatistik der Bundesagentur für Arbeit¹⁷ wandten die Grundsicherungsstellen im Jahr 2008 rund 1,03 Mrd. Euro für Arbeitsgelegenheiten in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung auf. Davon entfielen rund 679 Mio. Euro als Aufwendungsersatz für die Träger der Maßnahmen und 355 Mio. Euro für Mehraufwandsentschädigungen an die Teilnehmer. Bei einem durchschnittlichen Teilnehmerbestand von 239 007 Hilfebedürftigen in diesem Maßnahmetyp wandten die Grundsicherungsstellen im Bundesdurchschnitt insgesamt 361 Euro je Teilnehmer und Monat auf, davon 124 Euro für die Mehraufwandsentschädigung der Teilnehmer und 237 Euro für den Aufwendungsersatz der Träger.

Darüber hinaus gaben die Grundsicherungsstellen rund 371,5 Mio. Euro für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante aus¹⁸. Für jeden der 21 017 Teilnehmer an Arbeitsgelegenheiten dieses Typs wandten die Grundsicherungsstellen somit durchschnittlich 1 473 Euro je Monat auf.

3.2 Feststellungen

Die in die Erhebungen einbezogenen Grundsicherungsstellen nutzten das ihnen eingeräumte Ermessen bei der Bewilligung von Kostenerstattungen an die Maßnahmeträger nach wie vor sehr unterschiedlich (s. hierzu auch Nr. 1.2). In den meisten Fällen berücksichtigten sie die Maßnahmekosten pauschal, d. h. unabhängig von den Umständen der konkreten Einzelmaßnahme. Kostenkalkulationen

¹⁵ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe AGH, Stand 27. Juli 2007, Teil B, Nrn. 3.1, 3.2.

¹⁶ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe AGH, Stand Juli 2009, Teil A, Nr. 3.2 (7).

¹⁷ Vgl. Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen, Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige: **Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2008** vom 30. Juni 2009.

¹⁸ Die Förderstatistik weist den Aufwendungsersatz für Träger bei diesem Maßnahmetyp nicht gesondert aus.

oder Nachweise der Maßnahmeträger über die ihnen tatsächlich entstandenen Kosten und die mit den Arbeiten erzielten Einnahmen forderten die Grundsicherungsstellen nur im Ausnahmefall an. Die Höhe der Pauschalen hatten die Grundsicherungsstellen vielmehr unter Berücksichtigung ihrer bisherigen Erfahrungen festgelegt oder mit den jeweiligen Maßnahmeträgern frei verhandelt. Einige Grundsicherungsstellen staffelten ihre Maßnahmekostenpauschalen nach den von den Maßnahmeträgern angebotenen Qualifikationsanteilen oder dem Umfang der psychosozialen Betreuung in den Maßnahmen.

Im Einzelnen gingen die in die Erhebung einbezogenen Grundsicherungsstellen wie folgt vor:

13. Die **ARGE** : ermittelte in den Jahren 2005/2006, dass den Maßnahmeträgern für Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ohne Qualifizierungsanteil in ihrem Bezirk durchschnittlich Kosten von 130 Euro je Teilnehmer und Monat entstehen. Aufgrund dieser Feststellung gewährte sie den Trägern von Maßnahmen dieses Typs einen Festbetrag i. H. v. 100 Euro je Teilnehmer und Monat. Auf eine einzelfallbezogene Prüfung der tatsächlichen Maßnahmekosten verzichtete sie dabei, obwohl nach ihren eigenen internen Vorgaben der Betrag von 100 Euro eine Höchstgrenze (Deckel) darstellt und sich im Übrigen an den tatsächlichen maßnahmebedingten Aufwendungen (z. B. Personal-/Verwaltungskosten, Sachkosten, Arbeitskleidung) orientieren soll.

Bei Arbeitsgelegenheiten mit Qualifizierungsanteil übernahm die ARGE dagegen die von den Trägern geforderten Maßnahmekosten in voller Höhe. Sie legte aber nicht dar, ob und anhand welcher Kriterien sie deren Angemessenheit im Einzelfall ermittelte.

14. Das **JobCenter** gewährte Trägern von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung eine einsatzstundenbezogene Erstattung ihrer Aufwendungen. Dabei orientierte sich die Höhe dieser Erstattung an dem individuellen Betreuungsbedarf des jeweiligen Kunden. Hierfür erarbeitete das JobCenter zusammen mit Vertretern der fünf marktbeherrschenden Maßnahmeträger seines Bezirkes einen abgestuften Katalog von 13 unterschiedlichen Leistungstypen, der die Grundlage für die Erstattung der Maßnahmekosten bildete¹⁹. Diese betragen zwischen null und elf Euro je Teilnehmer und geleisteter Arbeitsstunde. Die tatsächlichen Kosten, Förderungen Dritte (bspw. des ESF) sowie die Einnahmen der Maßnahmeträger blieben unberücksichtigt. Im Jahr 2008 erstattete das JobCenter den Maßnahmeträgern auf dieser Basis durchschnittlich 292 Euro je Teilnehmer und Monat.

Bislang hat das JobCenter nur bei dem Träger Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante geschaffen. Diese förderte es mit 100 % der tariflichen Lohnkosten zzgl. einer Maßnahmekostenpauschale i. H. v. 3,63 Euro je geleisteter Arbeitsstunde. Während des Bewilligungsverfahrens teilte der Träger dem JobCenter formlos mit, er benötige Maßnahmekostenerstattungen in dieser Höhe, um seine Aufwendungen decken zu können. Eine begründete Kalkulation legte er nicht vor. Zwischenzeitlich hat das JobCenter den Träger aufgefordert, seine Kosten und die mit den Arbeiten erzielten Einnahmen detailliert nachzuweisen. Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen kam der Träger dieser Aufforderung nicht nach.²⁰

¹⁹ JobCenter

²⁰ Um Redundanzen zu vermeiden, bitten wir weitere Einzelheiten zu unseren Feststellungen bei der ARGE JobCenter : Teilprüfungsmitteilung zu dieser Grundsicherungsstelle zu entnehmen.

15. Bis zur Fusion der Landkreise (...) und A im Jahr 2008 förderte der **Landkreis A** Maßnahmeträger von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung mit Beträgen von bis zu 55 Euro je Teilnehmer und Monat bei Einzelmaßnahmen und bis zu 270 Euro je Teilnehmer und Monat bei Gruppenmaßnahme mit mindestens 12 Teilnehmern. Dabei ließ er sich von den Maßnahmeträgern bei der Antragstellung Kosten- und Finanzierungspläne vorlegen, die er prüfte und zur Grundlage für die tatsächliche Förderhöhe im Einzelfall machte. Nach Abschluss einer Maßnahme ließ sich der Landkreis die tatsächlichen Kosten anhand der Kosten- und Finanzierungspläne nachweisen und rechnete diese spitz mit den Maßnahmeträgern ab. Dabei fungierte der je Teilnehmer und Monat bewilligte Betrag als Kostendeckel.

Nach der Fusion der Landkreise (...) und A übernahm der Landkreis A die Verfahrensweise des Landkreises (...). Seither verzichtete er darauf, die Aufwendungen des Trägers am Ende der Maßnahme anhand der vorgelegten Belege des Trägers spitz abzurechnen. Im Übrigen änderte sich das Bewilligungsverfahren nicht wesentlich.

16. Die **AAgAw** erstattete den Trägern von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ihre maßnahmebedingten Aufwendungen in Form von Pauschalbeträgen i. H. v. 60 bis 350 Euro je Teilnehmer und Monat. Die Antragsunterlagen der von uns geprüften Maßnahmen enthielten jedoch keine Kosten- und/oder Finanzierungspläne. Nach welchen Kriterien sie die Höhe der Trägerpauschalen festgelegt hatten, konnten uns die Vertreter der **AAgAw** nicht erläutern. Auch eine von uns erbetene Musterkostenkalkulation legte die **AAgAw** nicht vor.

17. Die legte jeweils bei ihrer Jahresplanung die Höhe der Maßnahmekostenpauschale für von ihr geschaffene Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung fest. Im Jahr 2009 betrug diese Pauschale 148 Euro je Teilnehmer und Monat. Wenn die Maßnahmeträger im Einzelfall angaben, eine Maßnahmekostenersatzung in dieser Höhe sei nicht ausreichend, um ihre tatsächlichen Aufwendungen zu decken, bewilligte ihnen die ARGE auch höhere Sätze. Bei unseren Erhebungen stellten wir fest, dass die tatsächlich gezahlten Pauschalen zwischen 119 und 171 Euro variierten. Die Träger hatten überwiegend aussagefähige und nachvollziehbare Kostenkalkulationen vorgelegt.

Darüber hinaus förderte die ARGE die Arbeiten von Anleitern/Vorarbeitern bzw. Koordinatoren bei den Maßnahmeträgern ebenfalls in Form von Arbeitsgelegenheiten. Diese Förderungen berücksichtigte sie bei der Festsetzung der Maßnahmekostenpauschalen für die von diesen Anleitern/Vorarbeitern bzw. Koordinatoren betreuten Arbeitsgelegenheiten nicht kostenmindernd:

- Beispiel: -

Diese Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante der Caritas diente der Verwaltung und Abrechnung der Tätigkeit von ca. 50 in verschiedene andere Arbeitsgelegenheiten des Trägers zugewiesenen Hilfebedürftigen. Die ARGE förderte die Maßnahme mit einem monatlichen Zuschuss i. H. v. 100 % der Lohnkosten zuzüglich 168,50 Euro Sachkosten, ohne die Maßnahmekostenpauschalen bei den betreuten Maßnahmen entsprechend zu kürzen. Bis zu unseren Erhebungen war der ARGE nicht bekannt, welche Maßnahmen des Trägers der zugewiesene Hilfebedürftige betreute.

- Beispiel: -

Diese Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung umfasste die Arbeiten eines Koordinators mit Vorarbeiterfunktion für die Erstellung von Dienstplänen und Monatsberichten sowie Zuarbeiten zur Endabrechnung von 15 weiteren Arbeitsgelegenheiten des Trägers. Darüber hinaus sollte der jeweils zugewiesene Teilnehmer als Springer selbst zusätzliche Arbeiten verrichten. Auch diese Förderung bewilligte die ARGE ohne die Maßnahmekostenpauschalen für die 15 übr-

gen Teilnehmer entsprechend anzupassen.

18. Das [redacted] forderte von den Maßnahmeträgern bei der Antragstellung detaillierte Kostenkalkulationen. Gleichwohl legte es die Maßnahmekostenpauschale in allen geprüften Fällen einheitlich auf 230 Euro je Teilnehmer und Monat fest. Darin waren 180 Euro für Sach- und Regiekosten des jeweiligen Maßnahmeträgers sowie 50 Euro für Qualifizierungsanteile enthalten.

In keinem der von uns geprüften Fälle hatten die Träger Angaben zu den erwarteten Einnahmen in ihre Kostenkalkulationen aufgenommen. Trotzdem bewilligte das Jobcenter in diesen Fällen eine Maßnahmekostenpauschale in der o. g. Höhe. Selbst wenn Einnahmen nach der vorgelegten Maßnahmekonzeption zu erwarten waren, forderte es die Träger in der überwiegenden Mehrzahl der einschlägigen Fälle nicht auf, diese zu beziffern. Lediglich in einem geprüften Fall (Maßnahme-Nr. [redacted]) erinnerte das Jobcenter den Träger wiederholt daran, die mit den geförderten Arbeiten erzielten Einnahmen nachzuweisen. Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen war der Träger dieser Aufforderung jedoch nicht nachgekommen.

19. Der **Landkreis B** ließ sich von den Maßnahmeträgern bei der Antragstellung Kostenkalkulationen vorlegen. Diese waren für die Festsetzung der Trägerförderung im Einzelfall jedoch nicht maßgeblich. Vielmehr staffelte der Landkreis seine Maßnahmekostenpauschalen nach der Zielgruppe und den entsprechenden zusätzlichen Unterstützungsleistungen der Träger wie folgt:

- Bis zu 270 Euro je Teilnehmer und Monat bei Arbeitsgelegenheiten (MaE) ohne Qualifizierungsanteile.
- Bis zu 310 Euro je Teilnehmer und Monat bei Arbeitsgelegenheiten (MaE) mit Qualifizierung oder sozialpädagogischer Betreuung der Teilnehmer.
- Bis zu 500 Euro je Teilnehmer und Monat bei Arbeitsgelegenheiten (MaE) mit Qualifizierung und sozialpädagogischer Betreuung der Teilnehmer.
- Bis zu 485 Euro je Teilnehmer und Monat bei Arbeitsgelegenheiten (MaE) mit Qualifizierung und psychosozialer Betreuung der Teilnehmer, zzgl. der Kosten für die psychosoziale Betreuung, die der Landkreis gesondert als kommunale Eingliederungsleistung abrechnete.

Einnahmen oder Förderanteile Dritter (z. B. ESF-Förderung des Landes ... etc.) berücksichtigte der Landkreis bei seiner Bewilligung ebenfalls nicht.

20. Auch die **ARGE** [redacted] staffelte die Höhe ihres Aufwendersatzes für Maßnahmeträger modular nach dem Umfang der von den Trägern erbrachten Leistungen. Hierfür hatte sie drei Module entwickelt:

- Modul 1: 40 Euro je Teilnehmer und Monat für die Bereitstellung eines Arbeitsplatzes und Anleitung der Teilnehmer
- Modul 2: zusätzlich 190 Euro je Teilnehmer und Monat für die Qualifizierung der Hilfebedürftigen
- Modul 3: zusätzlich 90 Euro je Teilnehmer und Monat für die sozialpädagogische Betreuung der Teilnehmer und für Unterstützung bei der Arbeitssuche

Eine alle drei Module umfassende Arbeitsgelegenheit kostete die ARGE [redacted] mit 320 Euro je Teilnehmer und Monat, zzgl. Mehraufwandsentschädigung, Fahrt- und Kleidungskosten.

Nach den internen Richtlinien der [redacted] mussten die Leistungen der Module 1 und 3 Bestandteil aller Maßnahmen sein, während die Maßnahmeträger das Modul 2 zusätzlich anbieten konnten. Einige kleinere Träger erbrachten selbst nur die Leistungen des Moduls 1. Die Inhalte des Moduls 3 wurden in diesen Fällen von der [redacted] einer gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaft der [redacted]

separat bereitgestellt. Hierfür beschaffte die
 rektion Bundesagentur bei der über die Regionaldi-
 100 Teilnehmer. Diese Leistungen vergütete sie der Maßnahmekapazitäten für
 Teilnehmerplatz und Monat und zwar unabhängig von der tatsächlichen Inanspruch- mit 135 Euro je
 nahme durch die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.²¹nahme durch die tatsächlichen Inanspruch-

3.3 Würdigung

Nach den Statistiken der Bundesagentur verwenden die Grundsicherungsstellen rund zwei Drittel der ihnen für Arbeitsgelegenheiten in der Variante mit Mehraufwandsentschädigung (sog. 1 Euro-Jobs) zur Verfügung stehenden Mittel für den Aufwandsersatz an Maßnahmeträger. Lediglich ein Drittel ihrer Mittel kommt in Form von Mehraufwandsentschädigungen und Fahrtkostenerstattungen unmittelbar den zugewiesenen Hilfebedürftigen zugute.

Da die Förderung gesetzlich nicht gesondert geregelt ist, sondern im Ermessen der Grundsicherungsstellen liegt, tragen die Grundsicherungsstellen die alleinige Verantwortung für eine wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Haushaltsmittel. Sie müssen die Höhe ihrer Förderung anhand der Erfordernisse des Einzelfalls festsetzen. Die Weisungen der Bundesagentur geben den Grundsicherungsstellen vor Ort hierbei zwar Orientierungshilfe, lassen ihr Letztentscheidungsrecht aber weitestgehend unberührt.

Die von § 14 Satz 3 SGB II vorgegebene Einzelfallorientierung setzt dabei voraus, dass die Grundsicherungsstellen vor ihrer Entscheidung über die Höhe der Trägerförderung im Einzelfall ermitteln, welche Kosten den Maßnahmeträgern entstehen, weil sie Arbeitsgelegenheiten einrichten und durchführen. Hierbei können sie dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nur gerecht werden, indem sie bei ihrer Entscheidung auch berücksichtigen, dass die Maßnahmeträger erhebliche Vorteile erlangen, wenn sie ihnen erwerbsfähige Hilfebedürftige zur faktisch unentgeltlichen Arbeitsleistung zuweisen. Eine vollumfängliche Übernahme der von den Maßnahmeträgern hierfür geforderten Kostenerstattungen kommt deshalb nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nur dann in Betracht, wenn die Maßnahmeträger lückenlos darlegen, dass ihre Aufwendungen für die Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten ihre hieraus entstehenden, geldwerten Vor-

²¹ Um Redundanzen zu vermeiden, bitten wir weitere Einzelheiten zu unseren Feststellungen bei der der Teilprüfungsmitteilung zu dieser Grundsicherungsstelle zu entnehmen.

teile übersteigen. Zu diesen Vorteilen gehören insbesondere Einnahmen und Einsparungen, die die Maßnahmeträger mit den Arbeiten erzielen, aber auch sonstige Vorteile, wie bspw. Verbesserungen von Beratungs- oder Betreuungsangeboten.

Die Verfahrensweisen der acht in die Erhebungen einbezogenen Grundsicherungsstellen bei der Festsetzung der Höhe der Maßnahmekostenerstattung an die Träger entsprechen deshalb nicht den gesetzlichen Vorgaben des § 14 Satz 3 SGB II. Sie verstoßen insbesondere gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, weil sie das Eigeninteresse und die Einnahmen der Maßnahmeträger bei ihren Bewilligungsentscheidungen nicht ausreichend berücksichtigten.

Darüber hinaus haben zwar alle Grundsicherungsstellen Höchstbeträge als Grenzen für die Trägerförderung in ihrem Bezirk festgelegt, jedoch hat uns nur die ARGE dargelegt, wie sie diese Höchstbeträge ermittelt hat. Die übrigen Grundsicherungsstellen setzten die Höchstbeträge für die Trägerförderungen mehr oder weniger willkürlich fest. Eine Begrenzung der Förderung ist aus haushalterischer Sicht zwar sinnvoll. Sie steht aber im Widerspruch zu der gesetzlich geforderten Einzelfallorientierung bei der Festlegung über die Höhe der Trägerförderung. Das Beispiel der zeigt, dass die haushaltsmäßige Wirkung eines Höchstförderbetrages ins Leere läuft, wenn die Grundsicherungsstellen den Maßnahmeträgern im Ausnahmefall trotzdem höhere Förderungen bewilligen, um den Erfordernissen des Einzelfalles zu genügen.

Es entspricht weiterhin auch nicht dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, wenn Grundsicherungsstellen wie bspw. die den Maßnahmeträgern ausschließlich den intern festgelegten Förderhöchstsatz bewilligen ohne zu prüfen, ob dem Träger tatsächlich Kosten in dieser Höhe entstanden sind. Dies gilt selbst dann, wenn sich dieser Betrag wie beim JobCenter dem Landkreis B und der I an den individuellen Unterstützungsleistungen des Maßnahmeträgers für den jeweiligen Hilfebedürftigen orientiert, weil ein Festbetrag die tatsächlichen Kosten, die Einnahmen und das Eigeninteresse der Maßnahmeträger an der Durchführung der Arbeiten immer unberücksichtigt lässt.

Von den in die Erhebungen einbezogenen Grundsicherungsstellen hat allein der

Landkreis A die Höhe der Trägerförderung einzelfallbezogen ermittelt. Das von dieser Grundsicherungsstelle bis zur Fusion der Landkreise (...) und A im Jahr 2008 praktizierte Verfahren berücksichtigte dabei sowohl die Erfordernisse des Einzelfalles als auch die haushaltsrechtlichen Vorgaben. So erlaubte es dieses Verfahren dem Landkreis A, einzelfallbezogen einen Höchstförderbetrag festzulegen und zusätzlich die Förderung auf die nachgewiesenen Aufwendungen der Maßnahmeträger zu begrenzen. Die Einnahmen der Träger und deren Interesse an der Durchführung der Arbeiten hat aber auch der Landkreis A nicht berücksichtigt. Der seit der Fusion mit dem Landkreis (...) praktizierte Verzicht auf den Nachweis der tatsächlichen Kosten durch die Maßnahmeträger nach Abschluss der Maßnahme mindert zwar den Verwaltungsaufwand des Landkreises A. Diese Vorgehensweise ermöglicht es aber seither den Maßträgern Maßnahmekostenerstattungen zu erhalten, die ihre tatsächlichen Aufwendungen übersteigen, weil sie diese nach Abschluss der Maßnahme nicht mehr nachweisen müssen. Dies gilt auch für die Abrechnungsregelungen der seit Juli 2009 gültigen Arbeitshilfe AGH der Bundesagentur. Ohne eine Spitzabrechnung fehlen den Grundsicherungsstellen zudem wichtige Informationen über die Angemessenheit der Maßnahmekosten, wenn sie Folgemaßnahmen bewilligen.

Zusammenfassend müssen die Grundsicherungsstellen ihre Verfahren zur Festsetzung der Maßnahmekostenpauschalen für die Träger von Arbeitsgelegenheiten stärker auf den jeweiligen Einzelfall und das Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausrichten. Bei ihren Bewilligungsentscheidungen müssen sie insbesondere auch die mit den Arbeiten erzielten Einnahmen sowie das Eigeninteresse der Träger an der Durchführung der Arbeiten berücksichtigen und von den Trägern eine entsprechende Beteiligung an den Maßnahmekosten fordern.

Da die Maßnahmekostenerstattungen den weit überwiegenden Anteil der bundesweiten Gesamtkosten von Arbeitsgelegenheiten darstellen, halten wir den Verzicht auf eine Spitzabrechnung der tatsächlichen Kosten zum Ende der Maßnahmen für nicht gerechtfertigt. Er widerspricht zudem dem Charakter einer Aufwandserstattung, weil er den tatsächlichen Aufwand der Maßnahmeträger unberücksichtigt lässt.

Wir bitten um Stellungnahme.

4 Zuweisung der Teilnehmer

4.1 Vorbemerkungen

Die Eingliederung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den Arbeitsmarkt ist eine vordringliche Aufgabe der Grundsicherungsstellen. Die hierfür im Einzelfall erforderlichen Leistungen haben sie unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu erbringen (§ 14 Satz 3 SGB II). Die Zuweisung in eine Arbeitsgelegenheit als öffentlich geförderte Beschäftigung ist dabei nachrangig gegenüber der Vermittlung in den allgemeinen Arbeitsmarkt und der Bewilligung von Weiterbildungsmaßnahmen (*ultima Ratio*)²². Mit Arbeitsgelegenheiten sollen die Chancen erwerbsfähiger Hilfebedürftiger mit Vermittlungshemmnissen auf eine Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erhöht werden. Insbesondere sollen Arbeitsgelegenheiten dazu beitragen, individuelle Qualifikationen, Kenntnisse, Fähigkeiten oder Fertigkeiten der Hilfebedürftigen zu sichern und zu erweitern sowie Vermittlungshemmnisse zu überwinden²³.

Diese Ziele von Arbeitsgelegenheiten sind vorrangig vor dem Interesse der Maßnahmeträger an den zu verrichtenden Arbeiten. Um die Ziele zu erreichen, müssen die Grundsicherungsstellen den individuellen Unterstützungsbedarf der Hilfebedürftigen ermitteln und eine auf den Einzelfall abgestimmte Integrationsstrategie entwickeln, bevor sie ihnen eine Arbeitsgelegenheit zuweisen. Des Weiteren dürfen die Grundsicherungsstellen das Ziel einer Integration des jeweiligen Hilfebedürftigen in den allgemeinen Arbeitsmarkt auch während der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten nicht aus den Augen verlieren. Deshalb müssen sie auch während dieser Zeit den Kontakt zu den Hilfebedürftigen halten, ihre Entwicklung in der Maßnahme beobachten, die erreichten Fortschritte feststellen und dokumentieren und ggf. die Eingliederungsstrategie anpassen.

Anhand der elektronischen Bewerberangebote im DV-Verfahren VerBIS und der Akten der persönlichen Ansprechpartner von 491 Hilfebedürftigen, die ab dem 1. Januar 2008 an den von uns geprüften Maßnahmen teilgenommen hatten, untersuchten wir die Verwaltungspraxis der Grundsicherungsstellen bei der Zuweisung von Arbeitsgelegenheiten sowie die Zielorientierung ihrer Integrationsarbeit.

²² Vgl. Antwort der Bundesregierung BT-Drs. 16/4134 S. 4 (Frage 5).

²³ Bundesagentur für Arbeit, Arbeitshilfe AGH, Stand 27.07.2007, B 4.5 Nr. 5.

4.2 Auswahl der Teilnehmer und Eingliederungsstrategie

In 200 von 491 Fällen (rund 40 %) hatten die Grundsicherungsstellen vor der Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit keine individuelle Eingliederungsstrategie entwickelt.

Beispiele:

21. ARGE Kd.-Nr.

Der erwerbsfähige Hilfebedürftige nahm zum Zeitpunkt unserer Erhebungen zum dritten Mal an der Maßnahme teil. Nach den Beratungsvermerken akzeptierte er bis dato nur die Zuweisung in Arbeitsgelegenheiten oder Vermittlungsvorschläge für Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Andere Maßnahmen oder Bewerbertrainings lehnte er ab. Welche Eingliederungsstrategie die ARGE im vorliegenden Fall verfolgte, war aus den Beratungsvermerken und Eingliederungsvereinbarungen nicht erkennbar.

22. Landkreis B

In fast allen Fällen des Landkreises fehlte eine übergreifende Eingliederungsstrategie. Die Fallmanager wiesen die aus ihrer Sicht geeigneten Hilfebedürftigen vielmehr spontan Arbeitsgelegenheiten zu. Zwar waren die Fallmanager nach den internen Richtlinien des Landkreises gehalten, die einzelnen Schritte und Ziele des Integrationsprozesses in einem individuellen Förderplan zu dokumentieren. Einen solchen Förderplan fanden wir jedoch nur vereinzelt oder ohne konkrete auf den Einzelfall bezogene Inhalte vor, wie die nachfolgenden Fälle beispielhaft zeigen:

- **Kd.-Nr. (...):** Ein Förderplan lag nicht vor.
- **Kd.-Nr. (...):** Ein Förderplan mit Anamnese des Kunden lag vor. Konkrete Vereinbarungen zu den individuellen beruflichen Zielen, den Integrationszielen sowie weiteren Zielen ergaben sich daraus aber ebenso wenig wie eine weiterführende Strategie. Für die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit hatte der Landkreis mit dem Kunden zwar eine Integrationsvereinbarung abgeschlossen. Deren Regelungsinhalt beschränkte sich jedoch auf die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit.

23. ARGE Kd.-Nr.

Die 34jährige Hilfebedürftige war zuletzt 1996 ungefördert versicherungspflichtig beschäftigt. Nach Ende ihrer im Dezember 2000 begonnenen Elternzeit wies ihr die ARGE bereits mehrfach Arbeitsgelegenheiten zu. So hatte sie vom 26. September 2006 bis 25. März 2007 an einer Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante sowie vom 26. September 2007 bis 25. März 2008 und vom 26. September bis 6. November 2008 an zwei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung teilgenommen. Zum Zeitpunkt unserer Erhebungen war sie seit 7. November 2008 wiederum in einer Arbeitsgelegenheit beim ... als mobile Fahrgastbetreuerin tätig. Die mit den vorangegangenen Maßnahmen in den Jahren 2006 bis 2008 gewonnenen Erkenntnisse hatte die ARGE bislang nicht in das Bewerberangebot der Hilfebedürftigen eingepflegt. Ebenso wenig dokumentierten die Fachkräfte der ARGE die Gründe für die erneute Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit. Trotz der guten Teilnehmerbeurteilungen und der darin aufgeführten Bereitschaft der Hilfebedürftigen, an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen, verzichtete die ARGE aber bisher darauf, eine weiterführende Eingliederungsstrategie mit der Hilfebedürftigen zu entwickeln.

In 142 von 491 Fällen (rund 29 %) wiesen die Grundsicherungsstellen entgegen dem Nachrang von Arbeitsgelegenheiten nicht Hilfebedürftige einer Arbeitsgelegenheit zu, ohne vorrangige Eingliederungsleistungen, insbesondere Trainings- oder Qualifizierungsmaßnahmen bzw. Lohnkostenzuschüsse, zu erbringen oder zumindest in Betracht zu ziehen.

Beispiel

24. Jobcenter 1

(d.-Nr.

Die erwerbsfähige Hilfebedürftige war seit 1. Februar 2009 arbeitslos. Bis zum 31. Januar 2009 hatte sie in ihrem erlernten Beruf als Kauffrau im Einzelhandel gearbeitet. Bei einem Beratungsgespräch am 1. April 2009 stellte die persönliche Ansprechpartnerin des Jobcenters der Hilfebedürftigen eine Anpassungsqualifizierung als Sprechstundenhilfe in einer Zahnarztpraxis sowie die Erstattung von Bewerbungskosten in Aussicht. Ohne erneute Rücksprache mit der Hilfebedürftigen wies sie ihr ab dem 1. Juni 2009 eine Arbeitsgelegenheit im Textilberufsfeld zu, obwohl die zuvor vereinbarte Eingliederungsstrategie nach den Unterlagen des Jobcenters und der Eingliederungsvereinbarung nicht die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten beinhaltete.

Nach den Einträgen in den elektronischen und papiernen Akten der Hilfebedürftigen legten die Grundsicherungsstellen zudem in insgesamt 182 von 491 Fällen (rund 37 %) keine individuellen Ziele für die Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten fest. In die Eingliederungsvereinbarungen nahmen die verantwortlichen Fachkräfte in diesen Fällen nur die Zuweisung und die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit als Ziele auf.

Beispiel

25. 1

Nr.

Die erwerbsfähige Hilfebedürftige nahm seit 26. Mai 2008 an einer Arbeitsgelegenheit im Bereich Pflege teil. Im Vorfeld der Zuweisung übersandte der persönliche Ansprechpartner der Hilfebedürftigen am 19. Mai 2008 per Post eine Eingliederungsvereinbarung zur Unterschrift. Ziel der Eingliederungsvereinbarung war die Zuweisung und Aufnahme einer Arbeitsgelegenheit ab 26. Mai 2008. Auf ein Beratungsgespräch zur Vorbereitung der Eingliederungsvereinbarung verzichtete der persönliche Ansprechpartner. Zwischenzeitlich verlängerte die Grundsicherungsstelle die Teilnahme auf Initiative der Hilfebedürftigen bis zum 25. November 2009.

In Fällen mit anschließender Förderung nach § 16e SGB II sahen die Grundsicherungsstellen bereits die vorausgegangene, oft mehrfache Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten als ausreichenden Beleg dafür an, dass die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne Förderung mit einem Beschäfti-

gungszuschuss nach § 16e SGB II voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate nicht möglich ist. Sie verzichteten deshalb in diesen Fällen meist auf die gesetzlich vorgeschriebene, intensive sechsmonatige Aktivierungsphase und die Entwicklung bzw. Fortschreibung einer Eingliederungsstrategie.

Beispiele

26. AA d.-N

Der 35jährige Hilfebedürftige war seit Juni 2006 arbeitslos und hat seither an verschiedenen Trainingsmaßnahmen sowie an einem sog. Integrationscenter (sonstige weitere Leistung nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II) teilgenommen. Ab dem 14. Juli 2008 wies ihm die Arbeitsagentur eine Arbeitsgelegenheit in der Entgeltvariante als Friedhofsarbeiter bei der Gemeinde I zu. Nachdem sowohl der Hilfebedürftige als auch die zuständigen Vertreter der Gemeindeverwaltung Interesse an einer Fortsetzung der Beschäftigung über das Ende der Arbeitsgelegenheit hinaus geäußert hatten (s. BewA-Vermerke vom 31. Oktober und 12. Dezember 2008), bot die Arbeitsagentur der Gemeinde eine Anschlussförderung mit einem Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II an. Auf den Antrag der Gemeinde vom 26. Januar 2009 bewilligte die Arbeitsagentur am 23. Februar 2009 einen Beschäftigungszuschuss i. H. v. 75 % des berücksichtigungsfähigen Entgelts für 24 Monate. Dabei verzichtete sie auf eine intensive sechsmonatige Aktivierungsphase. Vielmehr stellte sie aufgrund des Verlaufes der bis dahin von dem Hilfebedürftigen absolvierten Eingliederungsmaßnahmen (insbesondere der Arbeitsgelegenheit) und der vorliegenden ärztlichen Untersuchungsergebnisse fest, dass eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate ohne die Förderung nicht möglich sei. Vorrangige Alternativen zur Bewilligung des Beschäftigungszuschusses (z. B. eine Förderung nach § 16 Abs. 1 SGB II i.V.m. § 217ff. SGB III) prüfte die Arbeitsagentur ebenfalls nicht.

27. JobCenter f.-Nr.

Der 52jährige Hilfebedürftige ist seit 1995 arbeitslos und war seit 2005 mit kurzen Unterbrechungen in einer Arbeitsgelegenheit bei einem f des Trägers beschäftigt. Diese Zuweisung verlängerte das JobCenter mehrfach, zuletzt für die Zeit vom 2. Oktober 2008 bis 1. September 2009. Es begründete die Zuweisungen jeweils damit, dass der Hilfebedürftige aufgrund seines Alters und seiner langen Arbeitslosigkeit nicht mehr über Integrationschancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verfüge. Damit übernahm es im Wesentlichen die Einschätzungen des Maßnahmeträgers, der die Integrationshemmnisse des Hilfebedürftigen im AGH-Verlängerungsantrag vom 29. September 2008 stichwortartig wie folgt beschrieb:

„Langzeitarbeitslosigkeit/Alter/berufliche Qualifikation, sauberes, in der Bekleidung nicht modisch-wählerisches Erscheinungsbild, sich stark zurücknehmendes unaufdringliches ggf. überangepasstes Verhalten“

Dabei attestierte der Maßnahmeträger dem Hilfebedürftigen gleichzeitig auch „...das Vorhandensein von ausgeprägten primären und sekundären Arbeitstugenden, die ein Arbeitgeber schätzt: Pflichtbewusstsein, Zuverlässigkeit, Einsatzfreude, Verantwortungsbewusstsein, Flexibilität.“ Er zeige ein ruhiges, eher zurückhaltendes und freundliches Verhalten gegenüber Kunden, Vorgesetzten und Teammitgliedern. Unter Druck und Stress beweiße er zumeist eine gute Frustrationstoleranz und gleichbleibende Arbeitsleistung.

Die Eingliederungsvereinbarungen mit dem Hilfebedürftigen umfassten jeweils nur die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit beim f. Eine weitergehende Eingliederungsstrategie entwickelte das JobCenter nicht.

Auf Antrag des Maßnahmeträgers vom 5. März 2009 bewilligte das JobCenter ab dem 30. März 2009 einen Beschäftigungszuschuss i. H. v. 75 % des berücksichtigungsfähigen

gen Entgelts für die befristete Beschäftigung beim : in der Zeit vom 30. März 2009 bis 29. März 2011 und beendete die Zuweisung der Arbeitsgelegenheit.

Seine Bewilligungsentscheidung stützte das JobCenter allein auf die Angaben des Maßnahmeträgers im sog. Klärungsbogen. Danach stehen folgende Vermittlungshemmnisse einer Integration des Hilfebedürftigen entgegen:

- *fehlende Berufsqualifikation, Schreibschwäche*
- *chronische Fußgelenkschmerzen, teilweise Beeinträchtigung beim Laufen*
- *eingeschränkte Leistungsfähigkeit (kein Druck/Stress/Lärm)*
- *fortgeschrittenes Alter, Langzeitarbeitslosigkeit, eingeschränkte soziale Kontaktfähigkeit*

Deshalb seien die Vermittlungsversuche des Maßnahmeträgers während der Arbeitsgelegenheit erfolglos geblieben. Obwohl diese Angaben im Widerspruch zu der Teilnehmerbeurteilung im AGH-Verlängerungsantrag vom 29. September 2008 standen, verlangte das JobCenter keine weiteren Belege für die Integrationsbemühungen des Maßnahmeträgers. Es verzichtete auch darauf, den Hilfebedürftigen vor der Bewilligung des Beschäftigungszuschusses intensiv selbst zu betreuen und eigene Integrationsbemühungen zu unternehmen, um sich ein eigenes Bild von seinen Vermittlungshemmnissen zu machen.

4.3 Begleitung und Betreuung der Teilnehmer während der Teilnahme

Bei 197 von 491 zugewiesenen Hilfebedürftigen (rund 45 %) beobachteten die Grundsicherungsstellen allein anhand von schriftlichen Berichten der Maßnahmeträger, welche individuellen Fortschritte die Teilnehmer beim Abbau ihrer Vermittlungshemmnisse im Verlauf der Maßnahme erzielten. In 40 weiteren Fällen (rund 8 %) befragten sie die Teilnehmer und in 25 Fällen (5 %) beobachteten sie die individuellen Fortschritte auf sonstige Weise, z. B. indem sie Anleiter oder andere Vertreter der Träger befragten. In 229 von 491 Fällen (rund 47 %) ging aus den Unterlagen der Grundsicherungsstellen nicht hervor, ob und auf welche Weise diese den individuellen Fortschritt der Teilnehmer im Verlauf der Maßnahme beobachtet hatten.

Bei sechs von acht in die Erhebungen einbezogenen Grundsicherungsstellen²⁴ haben wir deshalb zusätzlich untersucht, in wie vielen Fällen sie im Verlauf der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit Beratungsgespräche mit den jeweiligen Hilfebedürftigen führten.

Wir stellten fest, dass diese Grundsicherungsstellen in 168 von 313 Fällen (rund 54 %) vollständig darauf verzichteten, die von ihnen in Arbeitsgelegenheiten zugewiesenen Hilfebedürftigen während der Teilnahme zu beraten oder zu betreuen.

²⁴ Landkreise A und B, Arbeitsgemeinschaften

Vielmehr stellten sie ihre Integrationsbemühungen in dieser Zeit ein und warteten das Ende der Teilnahme ab. Die Betreuung der Hilfebedürftigen überließen sie in diesen Fällen vollständig den jeweiligen Maßnahmeträgern, die oft auch – je nach vereinbartem Leistungsumfang – das Profiling durchführten und die Integrationschancen einschätzten.

Beispiel

28. Landkreis A, Kd.-Nr. (...)

Der 53jährige gelernte Maurer mit langjähriger Berufserfahrung war bis April 2005 mit Unterbrechungen beschäftigt oder nahm an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teil. Seitdem bezog er Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beim Landkreis A. Dieser wies ihm in der Zeit von September 2005 bis September 2009 verschiedenen Arbeitsgelegenheiten (meist im Garten- und Landschaftsbau) zu, so dass er in diesem Zeitraum insgesamt rund 33 Monate lang in Maßnahmen dieses Typs arbeitete. Eine Strategie zur Wiedereingliederung hatte der Landkreis A bislang nicht entwickelt. So vermerkte er in der Eingliederungsvereinbarung vom 1. August 2008 lediglich: *"Ziel der Eingliederungsvereinbarung ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit"* und verlängerte die Zuweisung der aktuellen Arbeitsgelegenheit bis zum 31. Januar 2009. Der Maßnahmeträger schätzte den Hilfebedürftigen mit Bericht vom 9. Februar 2009 als körperlich belastbar ein. Er müsse aber angeleitet werden. Daraufhin verlängerte der Landkreis A am 22. Januar 2009 die Zuweisung der Arbeitsgelegenheit erneut bis 31. Juli 2009. Auf eine vorherige Beratung des Hilfebedürftigen verzichtete er ebenso wie auf die Betreuung während der Teilnahme.

4.4 **Auswertung der Teilnahme**

Insgesamt 280 Teilnehmer der von uns geprüften Arbeitsgelegenheiten hatten ihre Teilnahme zum Zeitpunkt unserer Erhebungen bereits beendet, davon 266 Teilnehmer seit mehr 14 Tagen. Anhand der Bewerberangebote und Vermittlungshandakten dieser 266 Hilfebedürftigen untersuchten wir, ob die Grundsicherungsstellen die Teilnehmerbeurteilungen der Träger anforderten und für ihre Integrationsarbeit auswerteten.

In 209 Fällen lag die Teilnahme bereits länger als drei Monate zurück. Anhand dieser Fälle untersuchten wir darüber hinaus, ob die Grundsicherungsstellen nach dem Ende der Teilnahme an öffentlich geförderter Beschäftigung Beratungsgespräche mit den Teilnehmern führten.

Die Grundsicherungsstellen hatten in 164 von 266 zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits seit 14 Tagen beendeten Fällen (rund 62 %) Teilnehmerbeurteilungen vom jeweiligen Maßnahmeträger erhalten. In den übrigen 102 Fällen lagen die Teilnehmerbeurteilungen zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch nicht vor.

In 60 der 164 Fälle (rund 37 %) mit Teilnehmerbeurteilungen übernahmen die Vermittlungsfachkräfte deren Inhalte nicht in das Bewerberangebot des Hilfebedürftigen und nutzten die Erkenntnisse auch nicht zur Fortschreibung oder Neuausrichtung ihrer Integrationsstrategie.

Beispiele

29. ARGE, Kd-Nr. und C

Aus den Teilnehmerbeurteilungen des Maßnahmeträgers ging hervor, dass beide Hilfebedürftige während der Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit den Befähigungsnachweis nach § 34a der Gewerbeordnung für Tätigkeiten im Bewachungsgewerbe erworben hatten. Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen hatte die Grundsicherungsstelle das Bewerberprofil der beiden Hilfebedürftigen nicht entsprechend ergänzt und ihre Integrationsstrategie auch nicht angepasst.

30.

Der erwerbsfähige Hilfebedürftige nahm seit 1. Mai 2006, mit kurzen Unterbrechungen, an verschiedenen Arbeitsgelegenheiten teil. Nach den letzten beiden Eingliederungsvereinbarungen begründeten die zuständigen Vermittlungsfachkräfte die weitere Zuweisung jeweils mit der „Heranführung an den Arbeitsmarkt“. Sie dokumentierten dagegen nicht, welche Integrationsfortschritte der Hilfebedürftige mit der Teilnahme bereits erzielt hatte und ihre weiteren Überlegungen zu seiner beruflichen Integration. Ebenso wenig erarbeiteten sie nach der Teilnahme an den Arbeitsgelegenheiten eine weiterführende Integrationsstrategie.

Mit 67 von 209 Hilfebedürftigen (rund 32 %), deren Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit bereits länger als drei Monate zurücklag, führten die Grundsicherungsstellen bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen kein Beratungsgespräch. Selbst wenn die Hilfebedürftigen ihre Teilnahme vorzeitig abgebrochen hatten, sahen sich einige Grundsicherungsstellen nicht veranlasst, ein Beratungsgespräch zu terminieren, um beispielsweise die Gründe für den Abbruch aufzuklären und die weitere Vorgehensweise zu vereinbaren.

Beispiel

31. Jobcenter, Kd.-Nr. 5

Der 30-jährige Hilfebedürftige nahm seit dem 1. Juni 2009 an einer Arbeitsgelegenheit teil, ohne dass die Grundsicherungsstelle hierüber eine Eingliederungsvereinbarung mit ihm getroffen hatte. Am 30. Juni 2009 brach der Hilfebedürftige seine Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit (angeblich krankheitsbedingt) ab und war seit 1. Juli 2009 wieder arbeitslos gemeldet. Bis zum Zeitpunkt unserer Erhebungen unterließ es die Grundsicherungsstelle, ein Beratungsgespräch mit dem Hilfebedürftigen zu führen und die näheren Umstände des Maßnahmeabbruchs aufzuklären. Nach den Einträgen im Bewerberangebot fand das letzte Beratungsgespräch am 13. Oktober 2008 statt. Die letzte Eingliederungsvereinbarung schloss die Grundsicherungsstelle am 6. November 2007.

4.5 Integrationserfolge

Bei 33 Teilnehmerinnen und Teilnehmern wurde die Hilfebedürftigkeit nach der Arbeitsgelegenheit durch eine Integration in Arbeit, Ausbildung, berufliche Weiterbildung oder Selbständigkeit beendet. Dies entspricht rund 11,8 % der zur Zeit unserer Erhebungen beendeten Teilnahmen.

Tabelle 2

Grundsicherungsstelle	Zahl der Fälle, in denen die Teilnahme zum Zeitpunkt der Erhebungen bereits beendet war	Zahl der Fälle mit Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Integration in Arbeit, Ausbildung, berufl. Weiterbildung oder Selbständigkeit nach Ausscheiden aus der Maßnahme	Anteil der Fälle mit Beendigung der Hilfebedürftigkeit durch Integration (%)
[REDACTED]	50	8	16
[REDACTED]	33	3	9,1
[REDACTED]	44	7	15,9
[REDACTED]	31	3	9,7
[REDACTED]	33	6	18,2
Landkreis B	30	4	13,3
Landkreis A	31	2	6,5
[REDACTED]	28	0	0,0
Gesamt	280	33	11,8

Quelle: Bundesrechnungshof, eigene Auswertung der Erhebungsergebnisse

4.6 Würdigung

Arbeitsgelegenheiten können nur dann wirksam zum Abbau von Vermittlungshemmnissen und damit zur Wiedereingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen beitragen, wenn die Grundsicherungsstellen die Teilnehmer anhand ihres individuellen Unterstützungsbedarfs passgenau auswählen und ihnen nur solche Maßnahmen zuweisen, deren Inhalte geeignet sind, ihre individuellen Kompetenzlücken zu füllen.

Unsere Erhebungen zeigen demgegenüber, dass die Grundsicherungsstellen erwerbsfähige Hilfebedürftige nach wie vor meist wahllos Arbeitsgelegenheiten zuweisen. Dies zeigt sich in rund 40 % der geprüften Fälle an einer fehlenden Eingliederungsstrategie sowie daran, dass die Grundsicherungsstellen in rund 37 % der Fälle darauf verzichten, individuelle Ziele für die Teilnahme festzulegen.

Auch die Missachtung des Nachrangs von Arbeitsgelegenheiten gegenüber anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten in 29 % der Fälle sehen wir als weiteres Indiz für eine überwiegend nicht am individuellen Unterstützungsbedarf der Teilnehmer ausgerichtete und damit nicht zielgerichtete Zuweisungspraxis der Grundsicherungsstellen.

Nach der Beendigung der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten war die weitere Integrationsarbeit der Grundsicherungsstellen in fast der Hälfte der Fälle auch deshalb erschwert, weil die zuständigen Fachkräfte die individuellen Maßnahmefortschritte der Teilnehmer nicht beobachteten und/oder dokumentierten. In diesen Fällen gingen ihnen wichtige Informationen für ihre weitere Eingliederungsarbeit vollständig verloren.

Ohne eine an den individuellen Defiziten des Hilfebedürftigen ausgerichtete Beschäftigung in der Arbeitsgelegenheit und eine kontinuierliche Betreuung sowie eine mit dem Ende der Maßnahme im zeitlichen Zusammenhang stehende Beratung und Fortschreibung der Eingliederungsstrategie können die Bemühungen der Grundsicherungsstellen regelmäßig nicht oder nur in begrenztem Umfang zur Integration des jeweiligen Hilfebedürftigen beitragen. Es besteht die Gefahr, dass bereits erzielte Eingliederungsfortschritte wieder verlorengehen, weil sie den zuständigen Fachkräften nicht rechtzeitig bekannt werden und diese deshalb die weitere, darauf aufbauende, Eingliederungsarbeit nicht rechtzeitig planen und umsetzen können. Diese Gefahr besteht auch in den Fällen, in denen die Grundsicherungsstellen zwar eine Teilnehmerbeurteilung erhalten, deren Inhalt aber nicht in das Bewerberangebot des Hilfebedürftigen übernommen hatten.

Des Weiteren reicht allein die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit nicht aus, um die Anforderungen an die intensive sechsmonatige Aktivierungsphase vor der Bewilligung eines Beschäftigungszuschusses nach § 16e SGB II zu erfüllen. Während dieser Phase müssen die Grundsicherungsstellen vielmehr unter Anwendung aller zur Verfügung stehenden Integrationsleistungen versuchen, den Hilfebedürftigen zu integrieren. Eine sachgerechte Entscheidung über eine langfristige Subventionierung der Beschäftigung eines Hilfebedürftigen ist nach Auffassung des Bundesrechnungshofes erst nach Ausschöpfen aller den Grundsicherungsstellen ansonsten zur Verfügung stehenden Leistungen und Angebote möglich. Die Beispiele 26 und 27 zeigen zudem, dass die zukünftige Integrationsfähigkeit eines

Hilfebedürftigen nach der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit ohne eine auf die individuellen Vermittlungshemmnisse abgestimmte Eingliederungsstrategie und eine umfassende Auswertung der individuellen Maßnahmeergebnisse nicht sachgerecht zu beurteilen ist.

Schließlich gehören die Zwischen- und Abschlussberichte sowie die Teilnehmerbeurteilungen am Maßnahmeende zu den Leistungspflichten der Maßnahmeträger. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes ist es deshalb für die Grundsicherungsstellen nicht hinnehmbar, wenn Maßnahmeträger in rund 40 % der von uns geprüften einschlägigen Fälle nach dem Ende der Zuweisungszeit nicht über den Verlauf der Maßnahme, die Entwicklung des Teilnehmers und die erzielten Integrationsfortschritte berichten. Sie müssen diese Berichte künftig konsequent einfordern, wenn die Maßnahmeträger sie nicht oder nicht rechtzeitig vorlegen.

Aufgrund der dargestellten Mängel bei der Teilnehmerauswahl, der Zuweisungsentscheidung, der Begleitung der Hilfebedürftigen während und der Auswertung individuellen Maßnahmeergebnisse nach der Teilnahme waren Arbeitsgelegenheiten in der Mehrzahl der Fälle nicht geeignet, die individuellen Vermittlungshemmnisse erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu verringern und so ihre Chancen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu erhöhen. Dies zeigt sich auch an der geringen Zahl der Teilnehmer, die nach Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit die Hilfebedürftigkeit überwinden konnten.

Wir bitten um Stellungnahme.

5 Gesamtwürdigung

Zusammenfassend betrachtet hat sich die Qualität der Aufgabenerledigung bei der Schaffung von Arbeitsgelegenheiten durch die Grundsicherungsstellen seit dem Jahr 2005 nicht merklich verbessert. Nach wie vor prüfen die Grundsicherungsstellen die Fördervoraussetzungen in der Mehrzahl der Fälle nur oberflächlich und begründen ihre Förderentscheidungen nicht ausreichend.

Diese Vorgehensweise erleichtert es den Maßnahmeträgern, ungeforderte Tätigkeiten im ersten Arbeitsmarkt durch öffentliche geförderte Beschäftigung zu er-

setzen und so ihre Personalkosten zu reduzieren. Unsere Feststellungen zeigen, dass insbesondere kommunale Körperschaften Arbeitsgelegenheiten dazu nutzen, ihren – meist auf ein Minimum reduzierten – regulären Personalkörper zu ergänzen (s. Bsp. 1 bis 3), um ihre Aufgaben trotz einer oftmals schwierigen Haushaltslage in gewohntem Umfang erfüllen zu können. Ähnliches gilt für Maßnahmeträger aus dem sozialen und dem Weiterbildungsbereich, die Arbeitsgelegenheiten ebenfalls als eine Möglichkeit zur Reduktion ihrer Personalkosten nutzten. Arbeitsgelegenheiten werden so zu einem Finanzierungsinstrument für unterschiedliche staatliche und soziale Leistungen aller föderaler Ebenen und auch freier Träger und dienen nicht mehr vorrangig der Integration erwerbsfähiger Hilfebedürftiger in den allgemeinen Arbeitsmarkt.

Unsere Feststellungen zeigen weiterhin, dass öffentlich geförderte Beschäftigung zwischenzeitlich nicht mehr nur im sozialen oder öffentlichen Bereich sondern auch am allgemeinen Markt für Güter und Dienstleistungen reguläre Beschäftigung verdrängt und ungeforderte Unternehmen benachteiligt (s. Bsp. 2 und 11).

Damit laufen die gesetzlichen Anspruchsvoraussetzungen *Zusätzlichkeit*, *öffentliches Interesse* und *Wirtschaftsneutralität* in der Mehrzahl der Fälle ins Leere und bieten so keinen Schutz vor der Verdrängungswirkung von öffentlich geförderter Beschäftigung.

Öffentlich geförderte Beschäftigung kann aber nur dann wirksam zur Entlastung auf dem Arbeitsmarkt beitragen, wenn sie reguläre Beschäftigungsverhältnisse nicht beeinträchtigt oder verdrängt. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für unabdingbar, dass die Grundsicherungsstellen zukünftig bei der Prüfung der gesetzlichen Fördervoraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten einen strengeren Maßstab als bisher anlegen und das Eigeninteresse der Maßnahmeträger an der Durchführung der Arbeiten stärker berücksichtigen. Im Zweifel müssen sie eine Förderung ablehnen.

Teilnehmern an Arbeitsgelegenheiten werden nach unseren Feststellungen aber auch deshalb meist nicht förderungsfähige Arbeiten übertragen, weil entsprechende Einsatzstellen selbst kommunalen oder gemeinnützigen Maßnahmeträgern tatsächlich nur in geringerem Umfang als häufig angenommen zur Verfügung stehen. Deshalb erwartet der Bundesrechnungshof, dass sich die Zahl der Arbeitsge-

legenheiten künftig deutlich reduziert, wenn die Grundsicherungsstellen die Fördervoraussetzungen stringenter prüfen.

Deshalb und vor dem Hintergrund der von uns wiederholt festgestellten mangelhaften Prüfung der gesetzlichen Fördervoraussetzungen durch die Grundsicherungsstellen halten wir es für überlegenswert, die gesetzlichen Fördervoraussetzungen von Arbeitsgelegenheiten neu auszurichten. Die Kriterien *Zusätzlichkeit*, *Wirtschaftsneutralität* und *öffentliches Interesse* sollten aufgegeben werden. Stattdessen sollte die Förderung auf solche Arbeiten beschränkt werden, die zum Aufgabenkreis öffentlich-rechtlicher Körperschaften gehören. Als Maßnahmeträger kämen dann nur noch solche Körperschaften in Frage. Wenn Maßnahmeplätze nur in einem bestimmten Verhältnis zu den zu einem Stichtag besetzten Stellen des kommunalen Stellenplans zur Verfügung gestellt würden, könnte dies der Verdrängung von regulärer Beschäftigung entgegenwirken oder diese auf ein vertretbares Maß begrenzen. Zudem wäre zwingend die Zustimmung des Personalrates der jeweiligen Körperschaft zur Beschäftigung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen vorzusehen. Die mehrfache Teilnahme eines bestimmten Hilfebedürftigen an ein und derselben Maßnahme wäre darüber hinaus auszuschließen. Schließlich sollte künftig im Zuge einer solchen Neuregelung die bislang übliche Maßnahme-kostenerstattung an die Träger ersatzlos entfallen, weil sie ein Eigeninteresse an der Beschäftigung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger haben.

Eine solche Regelung hätte den Vorteil, dass das Ergebnis der Arbeiten tatsächlich der Allgemeinheit zugute käme, die rechtlich schwierige Abgrenzung zwischen zusätzlichen Arbeiten und Pflichtaufgaben aber trotzdem entfielen. Außerdem wäre sie sowohl für die Grundsicherungsstellen als auch für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften als Träger der Maßnahmen rechtssicherer und weniger verwaltungsaufwändig. Gleichzeitig würden die Grundsicherungsstellen ein ausreichendes Angebot an Teilnehmerplätzen erhalten und die Teilnehmer könnten „sinnvolle“ Arbeit leisten.

In jedem Fall müssen sich die Grundsicherungsstellen bei der Auswahl der Teilnehmer künftig ausschließlich an den individuellen Vermittlungshemmnissen der Hilfebedürftigen orientieren. Nur so können sie die integrative Wirkung von Arbeitsgelegenheiten erhöhen. Dies setzt voraus, dass sie für jeden Hilfebedürftigen eine individuelle Eingliederungsstrategie entwickeln. Dafür müssen sie die per-

sönlichen Integrationshemmnisse vor der Zuweisung umfassend ermitteln und anhand dieser Anamnese die erforderlichen Schritte zu einer Reintegration planen. Auch müssen sie nachvollziehbar schriftlich begründen, warum sie angesichts der Anamnese die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme für erforderlich halten und warum die Vermittlungshemmnisse des jeweiligen Hilfebedürftigen nicht auch mit anderen Integrationsleistungen (bspw. einer Trainings- oder Weiterbildungsmaßnahme) hätten verringert werden können. Ihre schriftliche Begründung sollte darüber hinaus darauf eingehen, welche Integrationsfortschritte sie von der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit erwarten und warum ihnen die konkret ausgewählte Maßnahme geeignet erscheint, diese Fortschritte zu erreichen. Die Mehrzahl der von uns geprüften Zuweisungsentscheidungen erfüllte diese Kriterien bislang nicht.

Der Bundesrechnungshof hält es darüber hinaus für geboten, dass die zuständigen Fachkräfte mit den zugewiesenen Hilfebedürftigen im Verlauf der Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit zumindest ein Beratungsgespräch führen. Hierbei können sie die Erfahrungen und Fortschritte aus Sicht der Teilnehmer ermitteln und so die Inhalte der Zwischenberichte der Maßnahmeträger ergänzen.

Die Berichte und Beurteilungen der Maßnahmeträger bilden die Grundlage für die Fortschreibung der Eingliederungsstrategie nach Ende der Teilnahme. Deshalb ist es aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht verständlich, dass die Grundsicherungsstellen die Teilnehmerbeurteilungen in rund einem Drittel der einschlägigen Fälle nicht auswerten und die Ergebnisse der Teilnahme nicht in das Bewerberangebot des Hilfebedürftigen übernehmen. Dadurch erschweren sie sich ihre weitere Integrationsarbeit und verringern die Eingliederungschancen der Hilfebedürftigen unnötig.

Die Beurteilungen und Abschlussberichte der Maßnahmeträger dienen der Information der Grundsicherungsstellen über die Teilnahme und die aus Sicht des Trägers erreichten Integrationsfortschritte. Sie ersetzen aber nicht die Fortschreibung der Integrationsstrategie und die eigene Entscheidung der zuständigen Fachkräfte über das weitere Vorgehen. Allein aufgrund dieser Berichte kommt eine Verlängerung bzw. erneute Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit oder die Bewilligung anderer Integrationsmaßnahmen nicht in Frage. Die Grundsicherungsstellen haben zukünftig darauf zu achten, dass sie ihre im Einzelfall verfolgte Integrationsstra-

tegie nach dem Ende der Zuweisungszeit konsequent fortschreiben und die Bewilligung von weiteren Maßnahmen unter Darstellung der weiterhin bestehenden individuellen Integrationshemmnisse begründen. Hierbei haben sie wiederum darauf einzugehen, warum nach ihrer Einschätzung anstelle der erneuten Zuweisung einer Arbeitsgelegenheit nicht die Bewilligung einer vorrangigen Trainings- oder Weiterbildungsmaßnahme in Frage kommt.

Wir bitten um Stellungnahme.

Kammer

Westerlind