

Aufsatz von Professor Renate Bieritz-Harder "Ein-Euro-Jobs"

Der Aufsatz ist in der Fachzeitschrift [ZFSH/SGB 05/2005](#) veröffentlicht worden. Wir danken der Autorin für Ihre Zustimmung zur Veröffentlichung auf der Tacheles-Website.

Die Arbeitsgelegenheiten des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

Renate Bieritz-Harder¹

Nach dem In-Kraft-Treten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003 ² werden Länder, Gemeinden, Wohlfahrtsverbände und andere Einrichtungen aktiv, um flächendeckend die so genannten "Ein-Euro-Jobs" zu installieren. Im folgenden Aufsatz werden die Ziele, Voraussetzungen und Kriterien für die Bestimmung des zeitlichen Umfangs der in der Öffentlichkeit als "Ein-Euro-Jobs" bezeichneten Arbeitsgelegenheiten nach 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II dargestellt und kritisch gewürdigt.

A. Einführung

Arbeitslose stehen Schlange, so hört man. "Ein-Euro-Jobs" sind begehrt. Sie sind so begehrt, dass jetzt aus Wirtschaftskreisen der Vorschlag zu hören ist: Verleiht "Ein-Euro-Arbeiter" an Unternehmen. Die arbeitslosen Arbeitskräfte bekommen dann vom Unternehmer einen Euro pro Stunde Lohn. Zusätzlich zahlt der Unternehmer drei bis vier Euro an die Arbeitsagentur. Die Kosten der Arbeitslosigkeit, so der Vorschlag, ließen sich auf diese Weise erheblich senken.³ In Zeitungen liest man Berichte über Ein-Euro-Kräfte, die für acht Stunden täglich bei den Kommunen angestellt sind. Fragt man danach, warum sie Vollzeit arbeiten, erhält man von ihnen die Antwort: Teilzeit lohne sich nicht. Acht Euro täglich müssten schon herauspringen. Und fragt man die Gemeinden, warum sie die Vollzeitarbeit zuließen, wird geantwortet: Man könne doch den Leuten nicht verbieten, länger zu arbeiten, um ein paar Euro mehr zu verdienen. Gleichzeitig wächst der Ärger bei denen, die einen so genannten Minijob angenommen haben: Die Ein-Euro-Arbeiter, so wird gesagt, dürften alles behalten, was sie verdienen, vom eigenen Verdienst jedoch werde der größte Teil auf das ALG H angerechnet

Die Rechtsgrundlage für die Ein-Euro-Jobs gerät bei dieser Praxis fast völlig aus dem Blick. Um über all diesen Deutscher Verein für Öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit in der Sozialhilfe, 1984, III, 1; GDV, NDV 1985, 90; Friehe, DuR 1984, 189 Argumenten die Orientierung nicht ganz zu verlieren, lohnt sich ein genauerer Blick auf diese Rechtsgrundlage ebenso wie auf die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und des Bundesverwaltungsgerichts zur Vorgängerregelung im BSHG. Zur Klärung des Zwecks und der

Voraussetzungen der gegenwärtigen Regelung kann auch ein vergleichender Blick auf die Regelung des § 91 des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung v. 16.7.1927 (RGBl. I, S. 187) interessant sein.

B. Ziel der Regelung des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

Verfolgt man die öffentliche Diskussion um die Ein-Euro-Jobs, kann gelegentlich der Eindruck entstehen, dass diejenigen, die aus Steuermitteln (auch der "einfachen Verkäuferin", wie immer gesagt wird) unterhalten werden, dafür eine Gegenleistung gegenüber der "Gemeinschaft" (der Steuerzahler?) erbringen sollten. Aus dem Wortlaut des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II ist dieser Gedanke - Ein-Euro-Job als Gegenleistung für die Sicherung eines Existenzminimums - ebenso wenig abzuleiten wie aus dem Wortlaut der Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1, 2 Alt. BSHG. Hier besteht ein deutlicher Unterschied zum alten Arbeitslosenfürsorgerecht. Im § 91 Abs. 1 der Ursprungsfassung des AVAVG von 1927 hieß es: "Für Arbeitslose unter 21 Jahren, bei denen die Voraussetzungen einer Berufsumschulung oder -fortbildung nicht gegeben sind, und für Arbeitslose, die auf Grund des § 101 Krisenunterstützung (das ist die spätere Arbeitslosenhilfe, B.-H.) erhalten, ist die Unterstützung von einer Arbeitsleistung abhängig, soweit dazu Gelegenheit besteht." Auch im § 153 Abs. 1 Satz 1 AVAVG in der Fassung von 1957⁴ wurde die Gewährung von Arbeitslosenhilfe noch von einer Arbeitsleistung abhängig gemacht, "soweit dazu Gelegenheit" bestand. Es ist bereits vor Jahren darauf hingewiesen worden, dass dieses Konzept einer Arbeitsleistung als Gegenleistung für die Sicherung des Existenzminimums nicht in die sozialhilferechtliche Regelung des § 19 BSHG übernommen worden ist.⁵ In der Rechtsprechung zur sozialhilferechtlichen Vorgängerregelung des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II wird demgegenüber betont: Mit der Ableistung solcher Arbeiten solle einer "Arbeitsentwöhnung vorgebeugt" bzw. eine Gewöhnung an Arbeit erreicht werden.⁶ Unabhängig von der Problematik einer solchen "arbeitspädagogischen"⁷ Zweckbestimmung der Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten bleibt aber festzuhalten, dass die sozialhilferechtliche Vorgängerregelung denjenigen Personen helfen sollte, die aus Gründen, die in ihrer Person und ihren Qualifikationen lagen, "auch bei günstiger Beschäftigungslage schwierig zu vermitteln" gewesen wären.⁸ Zu dieser Personengruppe können darum auch nur solche Personen gehören, die bereits zu den Langzeitarbeitslosen zählen.⁹ Die ausdrückliche inhaltliche Anbindung des § 6 Abs. 3 Satz 2 SGB II an die sozialhilferechtliche Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. BSHG¹⁰ zeigt, dass auch die gegenwärtige Regelung des SGB II eine "arbeitspädagogische" Zielrichtung hat. Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die systematische Stellung der Regelung innerhalb des SGB II. Sie ist Teil des Abschnittes 1 des dritten Kapitels, der mit "Leistungen zur Eingliederung in Arbeit" überschrieben ist, während die "Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts" Gegenstand des Abschnittes 2 des dritten Kapitels sind. Eine flächendeckende Zuweisung von Arbeitsgelegenheiten in Form von "Ein-Euro-Jobs" - ohne dass im Einzelfall geprüft wird, ob überhaupt die Notwendigkeit für eine solche "pädagogische" Maßnahme besteht - wird dieser Zielrichtung nicht gerecht. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass angesichts der gegenwärtigen Praxis eine dunkle Erinnerung an die Zweckbestimmung des alten Arbeitsfürsorgerechts aufscheint.

C. Die Voraussetzungen des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten geschaffen, die nicht als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gefördert werden, so heißt es im § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II,

ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen. Es ist notwendig, die Voraussetzungen dieser Regelung im Einzelnen zu betrachten, um beurteilen zu können, ob die gegenwärtige Praxis der Zuweisung von "Ein-Euro-Jobs" im Einzelfall den Anforderungen der geltenden gesetzlichen Regelung gerecht wird.

1. Die Voraussetzung der "Zusätzlichkeit" der Arbeit

Bei den Arbeiten, die den Arbeitslosen im Rahmen von Ein-Euro-Jobs zugewiesen werden, muss es sich um "zusätzliche" handeln. Die Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG enthielt im zweiten Halbsatz eine Legaldefinition. Danach galt eine Arbeit als zusätzlich, "die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet würde". Diese Definition entspricht inhaltlich nicht nur einer weiteren Vorgängerregelung des § 142 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 140 Abs. 2 Satz 2 des AVAVG in der Fassung von 1957.¹¹ Sie entspricht auch dem § 91 AVAVG in der Ursprungsfassung v. 16.7.1927.¹² Bereits im § 91 Abs. 2 Nr. 1 AVAVG von 1927 hieß es: "Den Arbeitslosen dürfen nur solche Arbeiten zugewiesen werden, die sonst überhaupt nicht oder nicht zu dieser Zeit oder nicht in diesem Umfang ausgeführt werden würden ..." Alle diese inhaltlich einander entsprechenden "Definitionen" blieben dennoch sehr offen.¹³ Literatur und Rechtsprechung zum § 19 BSHG versuchten deshalb, das Merkmal der Zusätzlichkeit von seiner Zielbestimmung her näher einzugrenzen. Dieses Merkmal diene, so wurde gesagt, der Abgrenzung der damit gekennzeichneten Tätigkeiten von solchen, die auf dem Arbeitsmarkt regelmäßig angeboten und nachgefragt würden. Mit solcher Abgrenzung solle "verhindert werden, dass üblicherweise normal entlohnte Arbeitsplätze mit Hilfeempfängern besetzt werden, die dann nur noch Hilfe zum Lebensunterhalt und Mehraufwandsentschädigung erhalten und dadurch als billigere Konkurrenz Druck auf Löhne und Gehälter ausüben".¹⁴ Eine Arbeitsübernahme durch Hilfsbedürftige ohne reguläres Entgelt dürfe nicht zum Abbau von Arbeitsplätzen führen. Dieses in Anlehnung an die Legaldefinition des § 19 BSHG entwickelte Kriterium für die Auslegung des Merkmals "zusätzlich" wird auch für die Regelung des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II relevant. Zwar enthält diese keine den Vorgängerregelungen vergleichbare Legaldefinition, doch zeigt die bewusste Anknüpfung an § 19 Abs. 2 Satz 1, 2. Alt. BSHG, dass man den Begriff der "Zusätzlichkeit" inhaltlich in gleicher Weise wie dort bestimmen wollte.

Für den Einsatz von Ein-Euro-Arbeitskräften in den Kommunen bedeutet das: Es reicht nicht, wenn eine Kommune mit Hinweis auf bestehende finanzielle Engpässe pauschal erklärt, die von den Ein-Euro-Kräften ausgeführten Arbeiten würden sonst nicht oder nicht in diesem Umfang durchgeführt. Es kommt vielmehr in jedem Einzelfall auf die konkrete Art der Tätigkeiten an, die Ein-Euro-Kräften übertragen werden. So können sich Kommunen z.B. auch bei finanziellen Engpässen nicht von ihren Pflichtaufgaben befreien. Dazu gehören z.B. alle Arbeiten, die zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflichten zählen.¹⁵ Alle Tätigkeiten auf öffentlichen Straßen und Plätzen der Gemeinde, einschließlich der Baumschneidearbeiten an Straßen, Wegen und Plätzen, alle Arbeiten an und in Gebäuden der Gemeinde, die notwendig werden, um den Verkehrssicherungspflichten nachzukommen, sind keine zusätzlichen Arbeiten und können deshalb Ein-Euro-Kräften nicht übertragen werden. Denn könnten Gemeinden zur Erledigung dieser Arbeiten nicht auf Ein-Euro-Kräfte zurückgreifen, dann wären sie genötigt, Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt nachzufragen. Hieran wird deutlich, dass es sich um reguläre Arbeiten und nicht um zusätzliche handelt. Man könnte nun daran denken, Ein-Euro-Kräfte einzusetzen, um durch Instandsetzungsarbeiten, die man sonst hätte hinausschieben müssen - auf Straßen, Wegen und Plätzen oder an und in Gebäuden usw. -

, Gefahrenherde gar nicht erst entstehen zu lassen. Dann - so könnte man sagen - handele es sich zumindest um Arbeiten, die erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt worden wären. Bedenkt man aber das Ziel des Kriteriums "zusätzlich" - nämlich einen Abbau regulärer Arbeitsplätze zu verhindern -, dann kann dieses Argument nicht greifen. Denn der Einsatz regulärer Arbeitskräfte in Situationen, in denen die Kommune unter Berücksichtigung ihrer Verkehrssicherungspflicht zum Handeln genötigt wäre, wird durch die im Vorfeld erledigten Arbeiten der Ein- Euro-Kräfte überflüssig. Ein solches Handeln der Kommune würde dazu führen, dass zumindest mittelbar "vorhandene Arbeitsplätze vernichtet oder notwendige neue Arbeitsplätze nicht geschaffen werden." ¹⁶ Deshalb erscheint es sachgerecht, zu den notwendigen Arbeiten im Rahmen von Verkehrssicherungspflichten auch die genannten Instandsetzungsarbeiten und vorbeugenden Maßnahmen zu zählen.

Es wäre auch unzulässig, Ein-Euro-Kräfte zur Aufrechterhaltung des Betriebs eines kommunalen Kindergartens einzusetzen, wenn mit diesem Kindergarten Rechtsansprüche der Kinder nach § 24 SGB VIII erfüllt würden. Notwendig sind in diesem Zusammenhang alle Arbeiten, die die Kommune z.B. auf Grund von näher geregelten Qualitätsanforderungen oder zur Einhaltung der Hygienevorschriften¹⁷ durchzuführen verpflichtet ist.

Entsprechendes gilt für die Zuweisung einer Ein-Euro- Kraft an einen freien Träger. Mit Blick auf die Arbeit in Pflegeheimen oder Krankenhäusern gilt ebenfalls dass insbesondere alle Arbeiten, die notwendig werden, um die Anforderungen der Leistungs- und Qualitätsvereinbarungen oder auch Hygienevorschriften zu erfüllen, notwendige und damit nicht zusätzliche Arbeiten sind. Für die Entscheidung der Frage, welche Tätigkeit bei freien Trägern im Einzelfall als zusätzlich angesehen werden kann, haben Münder und Birk bereits 1984 betont: "Eine Arbeit ist (...) erst dann zusätzlich, wenn sie auch bei einem konkurrierenden freien Träger zusätzlich ist." ¹⁸ Das gilt grundsätzlich für jede Tätigkeitsart. So kann z.B. eine "Schulaufgabenhilfe¹⁹ oder das "Vorlesen für alte Menschen²⁰ in einer Region eine zusätzliche Tätigkeit, in anderen Regionen eine reguläre Tätigkeit sein. Im Unterschied zum BSHG und dem AVAVG von 1957 enthielt das AVAVG von 1927 in § 91 Abs. 2 eine weitere Regelung, die den Kreis der möglichen zuweisungsfähigen Arbeiten einzugrenzen versuchte. Es hieß dort: "Regelmäßige Arbeiten, die fortlaufend die Arbeitstätigkeit eines Arbeitnehmers beanspruchen, dürfen nicht im Wege der Pflichtarbeit ausgeführt werden." Vergegenwärtigt man sich Rechtsprechung und Literatur zum Kriterium der "Zusätzlichkeit" im früheren § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG, so begegnet das Kriterium des § 91 Abs. 2 AVAVG von 1927 inhaltlich im Zusammenhang mit dem geltend gemachten Ziel des Merkmals der "Zusätzlichkeit" in der unmittelbaren Vorgängerregelung des § 19 BSHG, einen Abbau von regulären Arbeitsplätzen zu verhindern: So sollen "laufende Instandsetzungs-, Unterhaltungs- und Verwaltungsarbeiten oder sonstige Arbeiten, die von der Sache her (...) nach allgemeinen Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen für eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung unerlässlich sind", keine zusätzlichen Arbeiten sein, ²¹ ebenso wenig "regelmäßig anfallende Routinemaßnahmen". ²² Auch "Urlaubs-, Krankheits- oder Schwangerschaftsvertretungen" oder "der Einsatz von Sozialhilfeempfängern in nicht besetzten oder ehemaligen Planstellen" können nicht als zusätzliche Arbeiten bezeichnet werden. ²³ Zu den regelmäßig notwendig werdenden Arbeiten gehören auch die jahreszeitlich bedingten Pflegearbeiten in den Grünanlagen der Gemeinden. ²⁴ In diesem Bereich besteht insbesondere die Gefahr, dass Arbeitsplätze in Landschafts- und Gartenbaubetrieben abgebaut werden. Nur eine enge Auslegung des Begriffs der Zusätzlichkeit wird dem Ziel, eine Abgrenzung zwischen den bezeichneten Arbeitsgelegenheiten und dem Arbeitsmarkt herzustellen, gerecht.²⁵ Andernfalls bestünde die Gefahr,

durch den Abbau regulärer Arbeitsplätze weitere Arbeitslose zu produzieren.

2. "Im öffentlichen Interesse liegende" Arbeiten

Nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II können nur solche Arbeiten im Rahmen von Ein-Euro-Jobs zugewiesen werden, die "im öffentlichen Interesse liegen". In der Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG hieß es ebenso wie im § 142 Abs. 1 Satz 1 AVAVG von 1957 und wie im § 91 Abs. 2 Nr. 2 AVAVG von 1927, es müsse sich um gemeinnützige" Arbeiten handeln. Das AVAVG von 1927 grenzte die gemeinnützigen Arbeiten noch weiter ein und bestimmte, die Arbeiten müssten "insbesondere hilfsbedürftigen Personenkreisen zugute kommen". Die Änderung im Wortlaut des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II bedeutet keine inhaltliche Änderung im Vergleich zur Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG. Denn Rechtsprechung und Literatur legten den Begriff der "Gemeinnützigkeit" in der Vorgängerregelung des BSHG so aus, dass darunter alle Arbeiten zu subsumieren waren, die "ausschließlich und unmittelbar" (s.26) "dem allgemeinen bzw. dem öffentlichen Wohl ²⁷ dienen. Ein- Euro-Kräfte können deshalb auch Dritten zugewiesen werden, aber nur für den Fall, dass es dabei nicht darum geht. Arbeiten mit erwerbswirtschaftlicher Zielsetzung zu erledigen. Das ist in der Regel anzunehmen, wenn es sich um Träger handelt, die im Sinne des § 52 AO als gemeinnützig anerkannt sind, und es sich bei den auszuführenden Tätigkeiten um solche handelt, die im Rahmen des Satzungszwecks ausgeführt werden. ²⁸ Eine flächendeckende Verleihung von Ein-Euro-Arbeitern an Wirtschaftsunternehmen, wie kürzlich in Wirtschaftskreisen vorgeschlagen ²⁹, kann somit nicht in Betracht kommen.

3. Die Mehraufwandsentschädigung

Nach dem Wortlaut des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II erhalten die arbeitslosen Ein-Euro-Kräfte kein Entgelt für ihre Arbeit. Vorgesehen ist lediglich eine "angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen". In diesem Punkt entspricht die neue Regelung wörtlich dem früheren § 19 Abs. 2 Satz 1., 2. Alt. BSHG und inhaltlich sowohl dem § 142 Abs. 2 AVAVG von 1957 als auch dem § 91 Abs. 4 AVAVG von 1927. Hier wurde in der Formulierung der Bezug der Mehraufwendungen zur ausgeübten Tätigkeit noch deutlicher zum Ausdruck gebracht. Es hieß dort fast wortgleich: "Für Mehraufwendungen, die den (1957: dem) Arbeitslosen bei ordnungsgemäßer Ausführung der zugewiesenen Arbeiten entstehen, ist ihnen (1957: ihm) durch den Träger der Arbeit angemessene Entschädigung zu gewähren." Auch im § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II geht es bei den Mehraufwendungen um solche, die durch die Ausführung der zugewiesenen Arbeitsgelegenheit entstehen. Im Klartext bedeutet das: Bei rechtmäßiger Anwendung der Regelung des § 16 Abs.3 Satz 2 SGB II können Arbeitslose durch die so genannten Ein- Euro-Jobs nichts zu ihrem Arbeitslosengeld hinzuverdienen. Denn der Geldbetrag, der Arbeitslosen zuzüglich zu ihrem Arbeitslosengeld II gewährt wird, soll lediglich dazu dienen, diejenigen Aufwendungen auszugleichen, die ihnen erst dadurch entstehen, dass sie die ihnen auferlegten gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten ausführen. Die Arbeitslosen werden also dafür entschädigt, dass sie mehr ausgeben müssen, um die Arbeit überhaupt durchführen zu können. Mehrkosten können z.B. für "Ernährung, Kleidung, Wäsche, Körperreinigung" und Fahrtkosten entstehen.³⁰ Das bedeutet: Auch wenn der Geldbetrag pauschaliert wird - z.B. ein Euro pro Stunde -, muss der Gesamtbetrag doch in einem entsprechenden Verhältnis zu den tatsächlich entstehenden Mehrkosten stehen. ³¹ Deshalb ist es möglich, dass auch eine pauschalierte Mehraufwandsentschädigung von Fall zu Fall unterschiedlich hoch angesetzt werden muss. Werden z.B. einer Person 20 Stunden wöchentlich (vier

Stunden täglich) zusätzliche gemeinnützige Arbeiten zugewiesen und deckt ein zusätzlich gewährter Betrag von einem Euro pro Stunde nicht mehr als die entstehenden Fahrtkosten ab, dann ist in diesem Fall die Mehraufwandsentschädigung zu gering angesetzt. Andererseits kann es sein, dass die Mehraufwendungen mit vier Euro täglich gedeckt sind. Werden in diesem Fall nun 30 Stunden wöchentlich (sechs Stunden täglich) Arbeiten zugewiesen, dann dürfte für die letzten zehn Stunden in der Woche (bzw. die letzten zwei Stunden am Tag) entweder kein Geldbetrag mehr gewährt werden, oder der stundenbezogene Pauschalbetrag müsste geringer als ein Euro ausfallen. Das Argument, man wolle Arbeitslosen nicht verbieten, etwas hinzuzuverdienen, greift deshalb nicht, weil es sich bei der Mehraufwandsentschädigung eben nicht um ein Entgelt für die Arbeitsleistung handelt.³² Für den Fall, dass die "Entschädigung" höher bemessen wird, um den "Ein Euro-Kräften" einen Zuverdienst zu ermöglichen, würde es sich nicht mehr um die in § 16 Abs. 3 Satz 2 vorgesehene Mehraufwandsentschädigung handeln, sondern um einen Lohn bzw. ein Entgelt. In diesem Fall müsste aber § 30 SGB II Anwendung finden. Er regelt die Frage, ob und in welcher Höhe ein tatsächlicher Hinzuverdienst beim Arbeitslosengeld II nicht angerechnet wird.

D. Zeitlicher Umfang der Arbeiten nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

Die Frage, in welchem zeitlichen Umfang Arbeitslosen gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II auferlegt werden können, ist nicht gesetzlich geregelt. Dies gilt auch mit Blick auf die Vorgängerregelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zur Vorgängerregelung im BSHG in Anknüpfung u.a. an die Rechtsprechung des OVG Hamburg ³³ betont: Es dürfe keine vollschichtige Arbeit verlangt werden, denn der zeitliche Umfang der abverlangten Arbeit müsse noch in einem angemessenen Verhältnis zu dem für den gleichen Zeitraum gewährten Lebensunterhalt stehen. ³⁴ Hinter dieser Rechtsprechung steht der Gedanke, dass die Allgemeinheit von einer hilfsbedürftigen Person, die aus Steuermitteln unterhalten wird, auch eine Gegenleistung verlangen dürfe. ³⁵ Insofern verwundert es nicht, wenn man das von der Rechtsprechung betonte Kriterium für die Bemessung des zeitlichen Umfangs der abverlangten Arbeit im Wortlaut des § 91 Abs. 5 Satz 2 AVAVG von 1927 wiederfindet, ging es damals doch tatsächlich um eine Arbeitsleistung, die als Gegenleistung für die gewährte Hilfe betrachtet wurde. Es hieß dort: "Die Höchstdauer, die von den Arbeitslosen in einem bestimmten Zeitraum gefordert werden darf, muss in angemessenem Verhältnis zu der auf den gleichen Zeitraum entfallenden durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung stehen." Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist seinerzeit heftig kritisiert worden. Es sei übersehen worden, dass die Regelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 als eine Hilfeleistung zu betrachten sei, die vornehmlich die Interessen der betroffenen Personen im Blick habe. Vorrangiges Ziel bleibe die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt.³⁶ Wenn man aber auf diese Weise auf den Hilfecharakter der Regelung des § 19 Abs. 2 Satz 1 BSHG und damit auch auf den Hilfecharakter des jetzigen § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II abstellt, kann das Ergebnis nicht anders ausfallen. Die Zuweisung einer vollschichtigen Arbeit wäre dann unverhältnismäßig, da die "arbeitspädagogischen" Ziele auch mit einer Teilzeittätigkeit erreicht werden könnten. ³⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch ein großer Teil der noch in Arbeit stehenden Bevölkerung einer Teilzeitarbeit nachgeht ohne dass ersichtlich ist, dass die Betroffenen durch diese Teilzeitarbeit von Arbeit entwöhnt würden. ³⁸ Unter Verweis auf die weit verbreitete Teilzeitarbeit begegnet in der Literatur eine zeitliche Begrenzung der zugewiesenen Arbeit auf 20 Wochenstunden. ³⁹ Zum anderen wird das Ziel der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt mit der Zumutung einer vollschichtigen zusätzlichen gemeinnützigen Arbeit grundsätzlich eher verfehlt als gefördert. Denn wer vollschichtig arbeitet, hat kaum genügend Kraft

und Zeit, um sich noch intensiv um einen regulären Arbeitsplatz bemühen zu können.⁴⁰ Das Bestehen auf einer vollschichtigen Arbeit könnte im Gegenteil dazu führen, dass die betroffenen Personen auf lange Zeit in der Abhängigkeit von den Arbeitsagenturen und den Kommunen bleiben. Das übergreifende Ziel der Hilfe zur Selbsthilfe und damit der Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt rückte dann in weite Ferne. Insofern wäre es - trotz der zweifelhaften Begründung - zu begrüßen, wenn die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die die Zuweisung einer vollschichtigen Arbeit nicht zulässt, in der Praxis beachtet würde. Aber solange Arbeitslose freiwillig eine vollschichtige Tätigkeit unter den Bedingungen des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II ausführen, kann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht greifen. Denn wo kein Kläger ist, da ist auch kein Richter.

E. Ein "moderner" Vorschlag

"Zunehmend" so formuliert ein Autor, "werden sich weiteste Kreise klar, dass die Arbeitslosigkeit nicht rasch verschwinden, sondern dass eine starke Arbeitslosigkeit eine Dauererscheinung bleiben wird." "Die letzten Jahre" - so der Autor - "haben zur Evidenz bewiesen, dass die Arbeitslosigkeit ein Risiko ist, das versicherungsmäßig nicht abgeschätzt werden kann. "Man müsse deshalb darüber nachdenken, die gesamte Arbeitslosenversicherung mit der Fürsorge zusammenzulegen. Für Jugendliche solle die "Arbeitspflicht" betont werden. Sie sei "die einzige im großen anwendbare Form produktiver Fürsorge bei einer beträchtlichen Zahl von Hilfsbedürftigen ...Alles [komme] darauf an, die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Fürsorge aufeinander abzustimmen, einen tragbaren Ausgleich zu finden." Der Autor schlägt deshalb vor: "Ersatz der bisherigen Art der Unterstützung durch Arbeitsdienst. Die Jugendlichen "sollen" in Kasernen untergebracht« werden, dort Unterkunft, Verpflegung, Bekleidung, Unterricht und Taschengeld" erhalten und "soweit wie möglich ... in fliegenden Kolonnen zu Erdarbeiten, Meliorationen, Aufbau von Siedlungen abkommandiert" werden. Die Vorschläge stammen nicht aus dem Jahr 2005, sondern von einem Landrat namens Breitfeld aus Ueckermünde aus dem Jahr 1932.⁴¹ Die im Januar 2005 in Wirtschaftskreisen laut gewordene Idee, Ein-Euro-Arbeiter flächendeckend an Wirtschaftsunternehmen zu verleihen, um auf diese Weise die Kosten der Arbeitslosigkeit ein Stück weit zu refinanzieren, reicht freilich noch nicht ganz an den Vorschlag Breitfelds von 1932 heran. Und es bleibt festzuhalten: Bei den nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II auferlegten Arbeiten handelt es sich nicht um Pflichtarbeit i. S. d. alten Arbeitslosenfürsorgerechts, sondern immer noch um Maßnahmen mit einer "arbeitspädagogischen" Zielrichtung (vgl. oben unter B).

F. Schluss

Die gegenwärtige Praxis im Zusammenhang mit der Organisation von Ein-Euro-Jobs läuft in vielen Fällen an der gesetzlichen Regelung des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II vorbei. Bringen schon die neuen gesetzlichen Regelungen in vielen Bereichen Nachteile für die betroffenen Arbeitslosen,⁴² so birgt die Relativierung der immer noch vorhandenen gesetzlichen Grenzziehungen für die Zugriffsmöglichkeiten der zuständigen Behörden auf die betroffenen Personen noch weitere Gefahren in sich. Mit der Relativierung des Rechts verschwimmen die Konturen des Rechtsstaats. Aus Rechtssubjekten werden im öffentlichen Bewusstsein immer mehr Spielbälle der Agenturen für Arbeit. Dieser Entwicklung kann nur begegnet werden, wenn die (noch) vorhandenen Rechtsansprüche der betroffenen Personen nicht nur von diesen selbst, sondern in der

sozialpolitischen Diskussion auch öffentlich eingefordert werden.

- 1) Dr. jur. Renate Bieritz-Harder, Professorin an der FH Oldenburg/ Ostfriesland Wilhelmshaven Constantiaplatz 4, 26723 Emden.
- 2) BGBl. I, S. 2954,
- 3) Vorschlag des Hauptgeschäftsführers des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Martin Wansleben, Meldung des Deutschlandradios am 8. 1. 2005.
- 4) BGBl. I, S. 321.
- 5) Vgl. Kraher, ZfSH/SGB 1983, 211 (214).
- 6) Vgl. u. a. BVerwG v. 13. 10. 1983, FEVS 33, 89; VG Schleswig, ZfF 1986, 230 (231); VGH München v. 9.12. 2003, FEVS 55, 463 (465).
- 7) Vgl. Birk, ZfSH/SGB, 1984, 109 (110, 111 und 112f.),
- 8) Vgl. Kraher, in: LPK-BSHG, 6. Aufl. § 19 Rn. I mit Verweis auf Trenk-Hinterberger, NDV 1984, 408; Schulte, Sozialhilfe und Arbeit, in: Deutscher Verein für Öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Gemeinnützige und zusätzliche Arbeit in der Sozialhilfe, 1984, III, 1; GDV, NDV 1985, 90; Fricke, DuR 1984, 189
- 9) Vgl. Birk, ZfSH/SGB 1984, 109.
- 10) Vgl. Begr. des Gesetzesentwurfs, BT-Drucks. 15/1516, S. 45 zu § 16 Abs. 2
- 11) In der Fassung vom 3.4. 1957, BGBl. I, S. 321. Vgl. hierzu Kraher, ZfSH/SGB 1983, 211 (214).
- 12) RGBl. I, S. 187.
- 13) Vgl. Burdinski, Die Hilfe zur Arbeit nach §§ 18- 20, 25 BSHG, Frankfurt am Main 1987, S. 73
- 14) Birk, ZfSH/ SGB 1984, 109 (113); vgl. auch Burdinski, a.a.O., S. 72, mit Hinweis auf Columbus, ZAR 1982, 199 (200); Birk/ Münder, Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfängern. Frankfurt am Main 1984, S. 36; Badinski, a. a. O., S. 77.
- 15) Vgl. Kraher in: LPK-BSHG. 6. Aufl. § 19 Rn. 9. Satz 2 des AVAVG in der Fassung von 1957. (s.11) Sie entspricht auch dem § 91 AVAVG in der Ursprungsfassung v. 16.7.1927. (s.12)
- 16) Vgl. Burdinski, a.a.O. S. 78. der das Merkmal „Zusätzlich“ folgendermaßen definiert: „zusätzlich“ ist nur die Arbeit, die sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde und deren Verrichtung durch Sozialhilfearbeiter weder direkt noch indirekt dazu führt, dass vorhandene Arbeitsplätze vernichtet oder notwendige neue Arbeitsplätze nicht geschaffen werden.“
- 17) Zu Reinigungsarbeiten und Materialausgabe im Krankenhaus vgl. OVG NS, FEVS 33, 25.

[18](#))Münder/ Birk, a. a. O., S. 38.

[19](#))Vgl. Münder/ Birk, a.a.0. S. 38.

[20](#))Vgl. Birk, ZfSH/SGB, 1984,S.109 (113).

[21](#))VG Schleswig v. 29.5.1986, ZfF 1986, 230 (231); vgl. auch BAG v. 7.7.1999, ZfSH/SGB 2000, 683 (684).

[22](#))VG Schleswig v. 29.5. 1986, ZfF1986. 230 (231).

[23](#))Birk, ZfSH/SGB 1984, 109 (113); OVG NRW v. 27.05.1991, ZfSH/ SGB 1991, 521 (523); zur Einsparung von Planstellen vgl. such OVG NRW, NVwZ-RR 2003, 572.

[24](#))Nur die jahreszeitlich nicht unbedingt notwendigen Reinigungsarbeiten in Grünanlagen können zusätzliche Arbeiten sein: Vgl. OVG NRW v. 27.5. 1991, ZfSH/SGB 1991,521 (523); vgl. auch Schellhorn,/Schellhorn, BSHG 16.. Aufl., § 19 Rn. 10 mit Verweis auf OVG Münster, DVBl. 1996,319.

[25](#))Vgl. auch Niewald, in: LPK-BSHG § 16 Rn. 21. Zum früheren Recht vgl. Krahmer,; in: LPK-BSHG § 19 Rn. 9 nur Verweis auf Berlitz, Hilfe zur Arbeit im Kontext aktueller sozialpolitischer Entwicklungen, in: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Hilfe zur Arbeit und kommunale Beschäftigungspolitik, 1999, S. 15 (66), und Binkert, ZfS 1982, 227; a. A. OVG NRW v. 27.5.1991, ZfSH/ SGB 1991, 521 (523); für eine nicht zu enge Auslegung auch Schellhorn/ Schellhorn, BSHG 16. Aufl., § 19 Rn., II.

[26](#))Birk, ZfSH/SGB 1984, 109, 113.

[27](#))Krahmer in: LPK-BSHG, 6. Aufl. § 19 Rn. 8; vgl. ua. auch Birk, ZfSH/SGB 1984, 109 (1)3); OVG NRW v. 27.5.1991- 24 A 899/89- ZfSH/ SGB 1991, 521 (523).

[28](#))Vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl. § 19 Rn. 8.

[29](#))Vgl. Fn. 3.

[30](#))Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl. § 19 Rn. 15; vgl. auch ScheIlhorn Schellhorn, BSHG 16. Aufl., § 19 Rn. 18.

[31](#))So auch Niewald, in: LPK-SGB II, § 16 Rn. 27; zum alten Recht vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl. § 19 Rat 15.

[32](#))Vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG § 19 Rn. 15.

[33](#))Entscheidung v. 24.5.1982, FEVS 31, 468 (478f.).

[34](#))Vgl. BverwG v.10.2.1983, E67 ,1 (7):v. 13.10.1983, E68, 91 u. E68, 97.

[35](#))Das wird ganz deutlich in der Entscheidung des OVG Hamburg v. 24.5.1982, FEVS 31, 468; vgl. auch Krahmer36 ZfSH/SGB1983, 211. (213)

[36](#)) Vgl. Krahmer ZfSH/SGB, 1983, 211.

[37](#)) Vgl. VG Schleswig v. 29.5.1986, ZfF 1986, 230 (232)

[38](#)) Vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl., § 19 Rn, 17,

[39](#)) So Niewald, in: LPK-SGB II. § 16, Rn. 22; zum alten Recht vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl., § 19 Rn. 17.

[40](#)) Vgl. Krahmer, in: LPK-BSHG, 6. Aufl., § 19 Rn. 17. Der Entscheidung des OVG NS v. 30.10.2003 - 4 ME 393/03 – (FEVS 55, 345) lässt sich entnehmen, dass man bereits bei einem Arbeitsumfang von 30 Wochenstunden nicht mehr erwarten kann, dass die betroffene Person noch zu umfangreichen Eigenbemühungen um einen regulären Arbeitsplatz in der Lage ist.

[41](#)) Breitfeld, Irrwege der sozialen Fürsorge, Berlin 932. Zitiert wird aus den Seiten 31, 32, 41 und 42.

[42](#)) Vgl. hierzu z.B. Brühl, info also 2004, S. 104.

Tacheles Online Redaktion

[Harald Thomé](#)



30. Mai 2005