



Vorschlag zur Vereinfachung und Entbürokratisierung von Förderkriterien für Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II

In der Förderpraxis von AGH-Maßnahmen führt die rechtliche Unbestimmtheit der Förderkriterien bei der Durchführung von AGH zu einer völlig uneinheitlichen Bewilligungspraxis, zu zum Teil unsinnigen Maßnahmeinhalten, mit denen ein arbeitsmarktpolitischer Nutzen nicht zu erreichen ist und die zu nicht vertretbaren Haftungsrisiken bei den Verfahrensbeteiligten führen. In der Praxis sind in den letzten Jahren die Restriktionen in den Förderkriterien immer weiter ausgeweitet worden. Der Gesetzgeber hat durch die Unbestimmtheit der Förderkriterien ein besonderes Handlungsfeld für die Rechnungshöfe geschaffen, was in der Konsequenz zu einer völlig praxisfremden Ausgestaltung von Maßnahmen führt, mit denen der arbeitsmarktpolitische Zweck nicht oder nur sehr unzureichend zu erfüllen ist.

Der Hintergrund für diese Förderkriterien war die Absicht des Gesetzgebers, durch die öffentliche Förderung von Arbeitsgelegenheiten keine Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt zu gefährden.

Insofern muss bei der Förderung von Arbeitsgelegenheiten durch die verantwortlichen Instanzen (Jobcenter) immer beachtet werden, ob eine Förderung dazu geeignet ist, Aufgaben, die sonst durch Dritte durchgeführt werden, zu ersetzen. Die Kriterien für diese Entscheidung wurden dabei aus dem alten ABM-Recht übernommen. Harte Kriterien für diese Entscheidung (wie Positivlisten etc.) gibt es nicht. Die für die Förderung verantwortlichen Instanzen müssen also ihr Ermessen ausüben.

Dieses führt jedoch in der Praxis zu einer sehr willkürlichen und uneinheitlichen Ausübung des Ermessens. Als Beweismachung gilt hier die bundesweit sehr uneinheitliche Auslegung des Kriteriums der Zusätzlichkeit, die dazu führt, dass es von Jobcenter zu Jobcenter eine sehr unterschiedliche Genehmigungspraxis bei AGH-Maßnahmen gibt.

Die rechtliche Unbestimmtheit der Vorschrift wird also durch die rechtliche Unbestimmtheit der Auslegung dieser Vorschrift ergänzt. Dieses führt zu einer nicht vertretbaren Benachteiligung aller Verfahrensbeteiligten. Selbst wenn unterstellt wird, dass ein behördliches Ermessen bei der rechtlichen Unbestimmtheit der Vorschrift zulässig ist (der Gesetzgeber hat normalerweise die Tatbestände des behördlichen Ermessens aus guten Gründen eng begrenzt), führt dieses doch zu einer sehr differenten Auslegung. Die Auslegungshoheit geht in der Praxis immer mehr auf Prüfgruppen der Rechnungshöfe über, die ex post mit Negativkriterien arbeiten, was zunehmend dazu führt, dass der eigentliche und übergeordnete Zweck der Förderung von Langzeitarbeitslosen nicht mehr umgesetzt werden kann.

Feststellbar ist, dass sich die Genehmigungspraxis in den Jobcentern je nach Prüfhäufigkeit und Prüfintensität durch die Rechnungshöfe unterscheidet. Je mehr geprüft wird, desto restriktiver fällt das Ermessen der Jobcenter aus. Dies widerspricht dem Grundsatz der Verlässlichkeit und Einheitlichkeit der Rechtsauslegung und Rechtsanwendung.

Der Gesetzgeber darf nach rechtsstaatlichen Grundsätzen keine Vorschriften erlassen, die so unbestimmt sind, dass ihre Umsetzung zu unterschiedlichen bundesweiten Anwendungen führt

und in der Konsequenz die eigentlichen und übergeordneten Zwecke der Förderung des § 16d SGB II unterminiert. Instrumente der Arbeitsmarktförderung sollen der Hinführung der Geförderten zum Arbeitsmarkt dienen. Dazu muss es einen erkennbaren Zusammenhang der Maßnahmen mit den Bedingungen des Arbeitsmarktes geben, auch wenn das konkrete Ziel der Maßnahme nach § 16d SGB II nicht die unmittelbare Integration auf dem Arbeitsmarkt ist.

Die Praxis der de facto Auslegung der Vorschriften durch die Rechnungshöfe ist nicht vertretbar und führt zu nicht hinnehmbaren Haftungsrisiken bei Mitarbeitern von Jobcentern und bei Beschäftigungsträgern.

Notwendig ist eine Konkretisierung der Förderkriterien, die eine Zweckerfüllung der Maßnahme ermöglicht. Die Förderkriterien müssen aus dieser Zweckbestimmung abgeleitet werden und nicht umgekehrt.

Maßgeblich für die Zweckbestimmung von Arbeitsgelegenheiten müssen im Sinne der Sinnhaftigkeit der arbeitsmarktlichen Förderung die soziale Stabilisierung der Teilnehmer (Aufbau von Tagesstruktur und Abbau von Hemmnissen) und die Heranführung an den Arbeitsmarkt durch betriebsähnliche Strukturen sein. Betriebsähnliche Strukturen sind dadurch definiert, dass nicht nur der Aufbau der Arbeitsgelegenheit an betriebliche Prozesse angelehnt ist, sondern das gerade auch Sinn und Zweck der Tätigkeit betriebsähnlich ist. Das erwartbare Ergebnis der Tätigkeit muss einen sinnhaften Zweck haben, der im öffentlichen Interesse liegt. Mitnahme- und Substitutionseffekte sowie Wettbewerbsverzerrungen sind dabei zu vermeiden.

Die generell einfachste und konsequenteste Lösung, um aus der oben dargelegten Problematik herauszukommen, ist der generelle Verzicht auf die Förderkriterien „Zusätzlichkeit“ und „Wettbewerbsneutralität“.

Lösung 1)

Die Förderfähigkeit der Maßnahmen erfolgt allein über das Kriterium des „öffentlichen Interesses“. Die Kriterien der „Zusätzlichkeit“ und der „Wettbewerbsneutralität“ entfallen zukünftig. Mitnahme- und Substitutionseffekte und Wettbewerbsverzerrungen werden dadurch vermieden, dass die Zielgruppe der Maßnahmeteilnehmer auf die Gruppe der Langzeitarbeitslosen mit einer Arbeitslosigkeit von zwei Jahre (mit zwei Hemmnissen) eingegrenzt wird.

Nur wenn aus hinreichend belegbaren rechtlichen Gründen die Lösung 1 nicht umsetzbar ist, kommt als Alternative die Lösung 2 in Betracht.

Lösung 2)

Die Kriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität müssen für die Arbeitsgelegenheiten gesamt als verbundene Kriterien betrachtet werden, um eine Aussage über die Förderungsfähigkeit zu treffen, wobei sie konkret und nicht hypothetisch angewendet werden müssen.

(A) Nicht förderungsfähig ist in diesem Sinne eine Maßnahme, die in ihrer Ausgestaltung konkret zu Mitnahme- und Substitutionseffekten sowie Wettbewerbsverzerrungen führt und nicht hypothetisch führen könnte. Dies steht durchaus in einem Zusammenhang mit den schon getroffenen Legaldefinitionen aus den Regelungen der Förderkriterien für ABM, die auf die Kriterien für AGH fortwirken. In der Prüfpraxis wird dieser Wirkungszusammenhang meistens umgekehrt.

Die Zwecke von AGH-Maßnahmen haben dem öffentlichen Interesse zu entsprechen und sind insoweit als unschädlich zu betrachten, wenn sie keinen konkreten Erwerbsinteressen folgen oder den konkreten Erwerbsinteressen Dritter nicht im Wege stehen. Dann ist folglich davon auszugehen, dass keine Wettbewerbsverzerrung vorliegen kann, da kein Dritter bei der Erbringung der Zwecke oder Leistungen konkurriert.

(B) Gerade bei der Erfüllung von Zwecken, die im öffentlichen Interesse liegen, für öffentliche Träger (z.B. Kommunen) ist es ausreichend, darauf abzustellen, „dass Arbeiten immer zusätzlich sind, wenn sie ohne Förderung überhaupt nicht oder nicht in dem geplanten Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden“. Entscheidend ist auch hierbei, dass konkret keine oder keine ausreichenden Finanz- und Haushaltsmittel für einen längeren Zeitraum für die Realisierung dieser Arbeiten vorhanden sind oder es an privatwirtschaftlicher Rentabilität bei der Erledigung dieser Arbeiten fehlt. Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann davon ausgegangen werden, dass das Förderkriterium Zusätzlichkeit erfüllt ist.

(C) Ausgeschlossen werden nur solche Arbeiten, die den Tatbestand der einklagbaren Pflichtaufgaben erfüllen und die ohne jedweden zeitlichen Verzug durchgeführt werden müssen.

Durch diese engere und konkretere Auslegung der Kriterien und die Betrachtungsweise, die von einem erkennbaren öffentlichen Interesse der Arbeiten ausgeht, kann die Förderpraxis von Arbeitsgelegenheiten wieder in einen Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Zwecken dieser Maßnahmen gebracht werden. Mitnahme- und Substitutionseffekte oder Wettbewerbsverzerrungen sind auch dadurch zu vermeiden, dass die obligatorischen Unbedenklichkeitserklärungen von Kammern und Wirtschaftsverbänden für das Bewilligungsverfahren maßgeblich werden.

Für beide Lösungen gilt: Die Prüfaufgaben der Rechnungshöfe müssen sich damit zukünftig nicht mehr auf die Auslegung und Definition von Förderkriterien erstrecken. Dieses hat in der Vergangenheit immer wieder zu kontrainduzierten Effekten in der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung und Wirkung von Arbeitsgelegenheiten geführt.

Zudem hat die Auslegung der Förderkriterien durch die Rechnungshöfe immer wieder zu grenzwertigen Haftungsverfahren gegen Mitarbeiter von Jobcentern geführt, wobei sowieso fraglich ist, wie durch die Nichteinhaltung der genannten Förderkriterien bei den Bewilligungsinstanzen haftungsrelevante Vermögensschäden entstehen können. Im Fokus der Überprüfung hat die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Zielrichtung der Maßnahmen zu stehen.

Berlin, 15. April 2014

bag arbeit e.V.
Brunnenstr. 181
10119 Berlin
Tel. 030 / 28 30 58 0
arbeit@bagarbeit.de
www.bagarbeit.de