

Andreas Hammer  
Postfach 1172  
76677 Östringen

Beratung und Evaluation

Telefon (0 72 59) 92 5729  
www.andreas-hammer.eu  
E-Mail: [ahammer@t-online.de](mailto:ahammer@t-online.de)

20.8.2017  
aktualisiert 10.11.2017

## **Umfang zusätzlicher Arbeiten in der Arbeitsmarktförderung 2015 und 2016**

*Von Andreas Hammer*

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, in welchem Umfang zusätzliche Arbeiten im Rahmen der deutschen Arbeitsmarktpolitik gefördert werden. Nachdem vor allem die Arbeitsgelegenheiten gemäß dem SGB II von allen Seiten mit Ausnahme der Maßnahmeträger kritisiert und im Umfang abgesenkt wurden, hat der Bund mit den sog. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) ein neues Instrument geschaffen, welches zusätzliche Arbeiten fördert.

Aktuell existieren folgende Maßnahmetypen, die zusätzliche Arbeiten fördern:

1. Arbeitsgelegenheiten gem. §16d SGB II
2. Arbeitsgelegenheiten gem. § 5 AsylbLG
3. Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt
4. FIM (Arbeitsgelegenheiten) gem. § 5a AsylbLG

Andere Instrumente mit dem Kriterium der Zusätzlichkeit wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Hammer 1999) oder Bürgerarbeit (Hammer 2011) wurden in früheren Jahren abgeschafft.

### **Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d SGB II**

Arbeitsgelegenheiten gem. § 16d SGB II existieren seit 2005. Sie gehen auf die Hilfen zur Arbeit gemäß dem Bundessozialhilfegesetz zurück und davor bis hin zum Reichsarbeitsdienst. Sie wurden stark kritisiert, weil sie mit lock-in Effekten verbunden seien und somit kontraproduktiv zur Eingliederung in Arbeit stünden. Auch wurde angenommen, dass sie ungeforderte Arbeitsplätze gefährden (Hammer 2008). Deshalb wurde der Paragraph verschiedentlich verändert. Arbeitsgelegenheiten sind zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Interesse, die wettbewerbsneutral sind. Mit dem Rechtsvereinfachungsgesetz zum 1.8.2016 wurde die 2012 gestrichene Möglichkeit der Kostenübernahme für sozialpädagogische Begleitung wieder eingeführt und die zwischen dem 1.4.2016 bis zum 1.8.2016 maximale Förderhöchstdauer von 24 innerhalb von 60 Monaten aufgeweicht, indem ein drittes Förderjahr möglich sein kann. Die aktuelle Fassung mit Bezug auf die Zusätzlichkeit lautet:

*§ 16d Arbeitsgelegenheiten SGB II*

*(1) Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können zur Erhaltung oder Wiedererlangung ihrer*

*Beschäftigungsfähigkeit, die für eine Eingliederung in Arbeit erforderlich ist, in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, wenn die darin verrichteten Arbeiten zusätzlich sind, im öffentlichen Interesse liegen und wettbewerbsneutral sind. § 18d Satz 2 findet Anwendung.*

*(2) Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden. Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt würden. Ausgenommen sind Arbeiten zur Bewältigung von Naturkatastrophen und sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen.*

Die Prüfung der Zusätzlichkeit erfolgt durch die Jobcenter, deren Entscheidung sich teilweise regional verschiedenen an den lokalen SGB-II-Beiräten orientiert. Für AGH wird ein Mehraufwandsentgelt an die Teilnehmenden gezahlt, das in der Höhe nach Jobcenter variiert. Auch wenn die AGH als 1 Euro-Job bezeichnet werden, wird nicht immer ein Euro pro Stunde gezahlt. Die umsetzenden Maßnahmeträger erhalten Maßnahmekosten erstattet, in der Regel als Pauschale, deren ebenfalls Höhe je nach Jobcenter verschieden ist und teilweise auch vom wöchentlichen Stundenumfang oder von Zielgruppen abhängt. Im November 2016 wurden 87.614 Fälle gefördert. Im Vorjahresmonat waren es 82.784 Fälle. In früheren Jahren lag diese Zahl deutlich höher. Die Rechtsänderung zum August 2016 hat sich kaum auf die monatlichen Zugangszahlen ausgewirkt.

## **Arbeitsgelegenheiten gem. § 5 AsylbLG**

Arbeitsgelegenheiten gem. § 5 AsylbLG werden von den für Asyl zuständigen Behörden umgesetzt, in der Regel von Sozialämtern. Es sind ebenfalls zusätzliche Arbeiten, allerdings ohne die Anforderung des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität (Hammer 2017c)

Die Rechtsgrundlage mit Bezug zur Zusätzlichkeit lautet wie folgt:

### **§ 5 Arbeitsgelegenheiten AsylbLG**

*(1) In Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylgesetzes und in vergleichbaren Einrichtungen sollen Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden; von der Bereitstellung dieser Arbeitsgelegenheiten unberührt bleibt die Verpflichtung der Leistungsberechtigten, Tätigkeiten der Selbstversorgung zu erledigen. Im übrigen sollen soweit wie möglich Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden, sofern die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde.*

*(2) Für die zu leistende Arbeit nach Absatz 1 Satz 1 erster Halbsatz und Absatz 1 Satz 2 wird eine Aufwandsentschädigung von 80 Cent je Stunde ausgezahlt, soweit der Leistungsberechtigte nicht im Einzelfall höhere notwendige Aufwendungen nachweist, die ihm durch die Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit entstehen.*

Das Instrument wurde zum 6.8.2016 mit dem Integrationsgesetz geändert, in dem die bis dahin gesetzlich geregelte Mehraufwandsentschädigung von 1,05€ pro Stunde auf 0,80€ pro Stunde abgesenkt wurde. Maßnahmeträger können ihre Maßnahmekosten erstattet bekommen, allerdings war das oftmals nicht der Fall oder auf einem sehr niedrigen Niveau. Ansonsten wurde das Instrument selbst nicht geändert. Die Prüfung der Zusätzlichkeit erfolgt durch die für das AsylbLG zuständigen Behörden. Im Dezember 2015 wurden 3.656 Fälle gefördert. Die Zahl hat sich gegenüber 2014 fast verdoppelt. Zum 31.12.2016 wurden 4.302 Teilnehmende in diesem Maßnahmetyp. Die Datenlage ist nur rudimentär veröffentlicht. Der Umfang dieses Instruments zeigt, dass die Kommunen nur in geringem Umfang auf diese Möglichkeit zurückgegriffen haben und der Anstieg der Asylbewerberzahlen hier auch keine der Größenordnung nach erwartbare Änderung mit sich gebracht hat. Diese AGH haben in der öffentlichen Diskussion um Sinn und

Nutzen von AGH keine Rolle gespielt – vermutlich aufgrund der geringen Zahl.

## **Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt**

Das Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt wurde in 2015 gestartet. Es handelt sich wie bei den AGH gem. SGB II um zusätzliche Arbeiten im öffentlichen Interesse, die wettbewerbsneutral sind. Die Teilnehmenden erhalten bis zu drei Jahre ein Beschäftigungsverhältnis, welches entsprechend dem Mindestlohn vergütet wird. Die Maßnahmeträger erhalten – von Lohnkosten abgesehen - keine Maßnahmekosten erstattet. Der Bund hat die Förderung von 10.000 Plätzen vorgesehen (Hammer 2017a).

### *Förderrichtlinien*

*Die Arbeitsplätze müssen für zusätzliche, im öffentlichen Interesse liegende und wettbewerbsneutrale Arbeit en im Sinne der Vorschrift des § 16d Absatz 2, 3 und 4 SGB II bereitgestellt werden.*

Im November 2016 wurden 8.195 Plätze gefördert. Im Vorjahresmonat waren es 162 Fälle.

## **Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen**

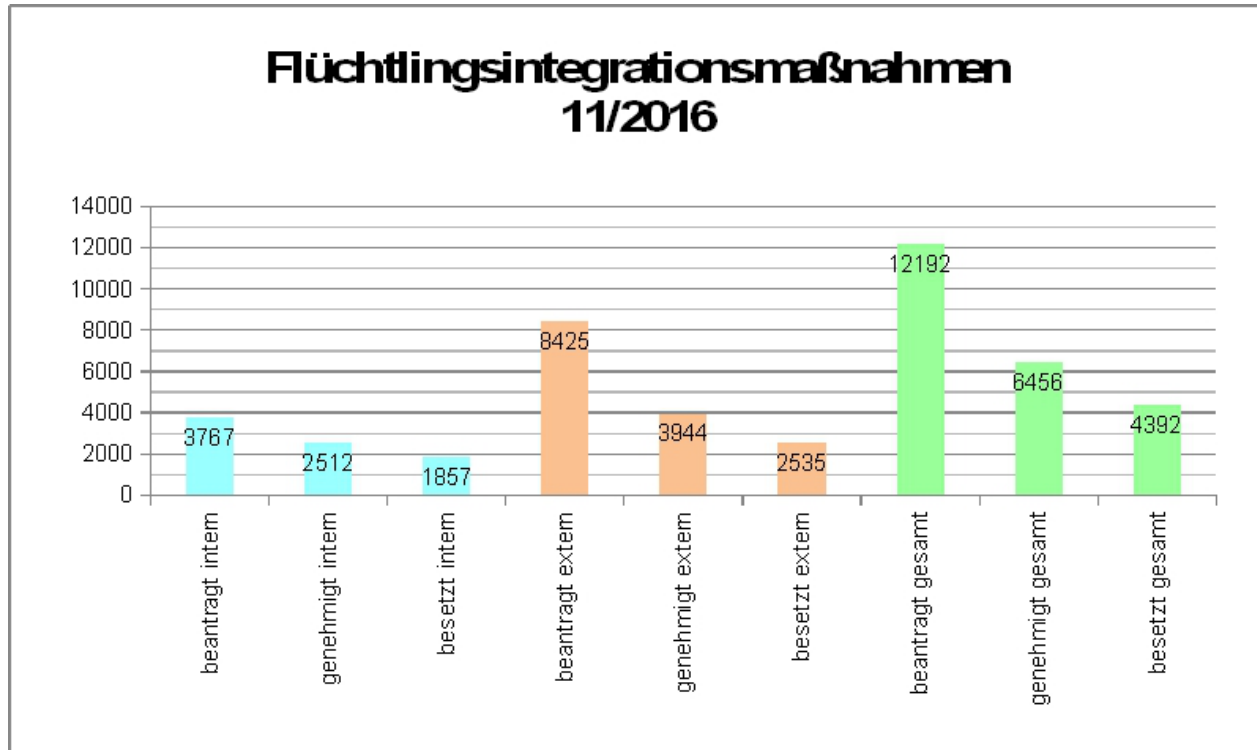
Die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) wurden neu zum 6.8.2016 mit dem Integrationsgesetz eingeführt. Auch hier handelt es sich um zusätzliche Arbeiten, allerdings ohne die Kriterien des öffentlichem Interesses und Wettbewerbsneutralität. Textlich orientierten sich die FIM am SGB II, angesiedelt ist es am AsylbLG und SGB III.

### **§ 5a Arbeitsgelegenheiten auf der Grundlage des Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen AsylbLG**

*(1) Arbeitsfähige, nicht erwerbstätige Leistungsberechtigte, die das 18. Lebensjahr vollendet haben und nicht der Vollzeitschulpflicht unterliegen, können von den nach diesem Gesetz zuständigen Behörden zu ihrer Aktivierung in Arbeitsgelegenheiten zugewiesen werden, die im Rahmen des von der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) durchgeführten Arbeitsmarktprogramms Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen gegen Mehraufwandsentschädigung bereitgestellt werden (Flüchtlingsintegrationsmaßnahme). Satz 1 findet keine Anwendung auf Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 1, die aus einem sicheren Herkunftsstaat nach § 29a des Asylgesetzes stammen, sowie auf Leistungsberechtigte nach § 1 Absatz 1 Nummer 4 und 5.*

Administriert werden die FIM von der Bundesagentur für Arbeit (BA). Um dies zu ermöglichen, weil die BA für das AsylbLG keine Zuständigkeit hat, musste extra eine Rechtsgrundlage im SGB III geschaffen werden. Die Zusätzlichkeit wird vom Verwaltungsausschuss der BA geprüft. Die Teilnehmenden erhalten pro Stunde 0,80€; dies ist allerdings nicht im Gesetz geregelt, sondern in einer Förderrichtlinie. Die Maßnahmeträger erhalten eine feste Monatspauschale, deren Höhe ebenfalls in den Förderrichtlinien festgelegt ist. Der Bund hat die Förderung von 100.000 Personen vorgesehen mit einer maximalen Laufzeit von sechs Monaten (Hammer 2017b).

Im November 2016 waren 4.392 Plätze besetzt. Beantragt waren 12.192, bewilligt waren 6.456 FIM.



Im Unterschied zu den AGH gemäß SGB II gab es bei den FIM hinsichtlich ihres Nutzens und möglicher Probleme keine nennenswerte Kritik, wenn man von der Höhe des Mehraufwandsentschädigung absieht, auch nicht von Unternehmen.

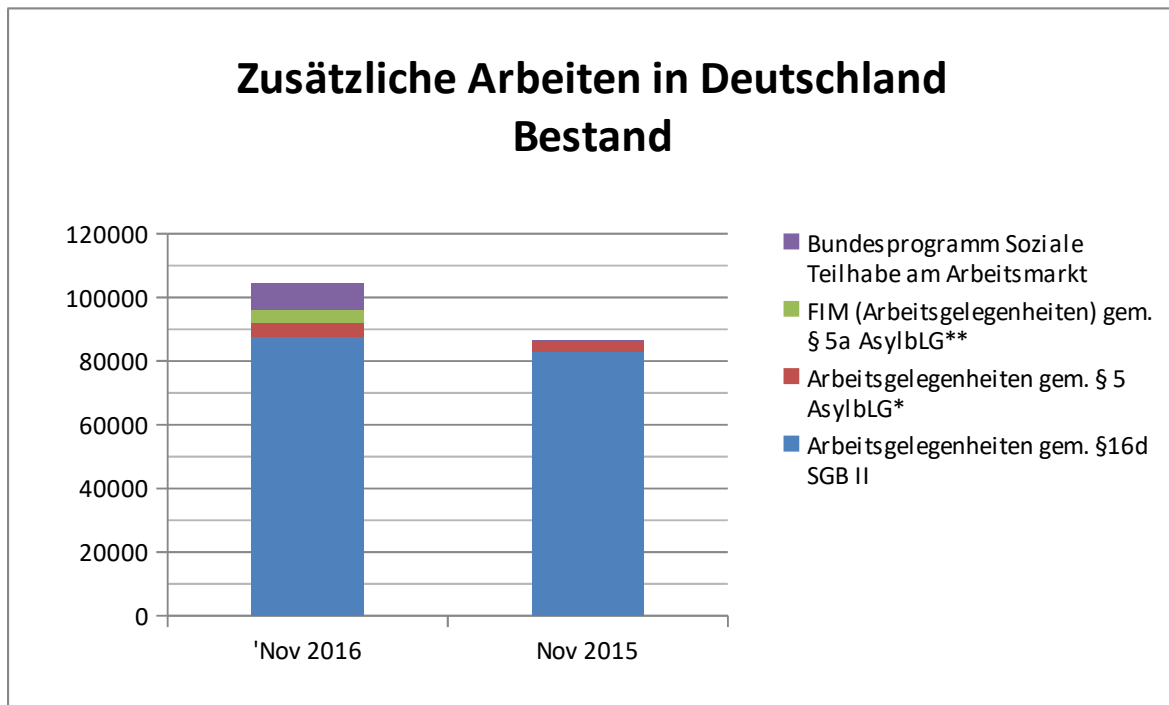
## Zusammenfassung

Insgesamt gab es im November 2016 104.504 Plätze mit zusätzlichen Arbeiten (Angabe zu AGH nach § 5 AsylbLG beruht auf Dezember-Wert). Im Vorjahresmonat waren es 86.602 Plätze (in der folgenden Grafik ist das Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt für 2015 aufgrund sehr kleiner Zahlen nicht erkennbar). Die Hauptzunahme in 2016 gegenüber 2015 geht allerdings auf das Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt zurück. Erst dann kommen die FIM; die allerdings auch erst im August 2016 beginnen konnten.

Die Bundesregierung hat in 2017 das Bundesprogramm Soziale Teilhabe von 10.000 geplanten Förderfällen auf 20.000 erhöht. Da die FIM deutlich geringer genutzt wurden als vorgesehen, hat der Bund angekündigt, die nicht ausgeschöpften Mittel auf die Jobcenter zur Budgetverstärkung ab 2018 zu übertragen. In 2017 ist deshalb nochmals eine Zunahme der zusätzlichen Arbeiten zu erwarten.

2017 haben sich wieder die Stimmen für die Einrichtung eines sozialen Arbeitsmarktes, der in den meisten Konzepten das Kriterium der zusätzlichen Arbeiten beinhaltet, gemehrt. Dabei werden häufiger Bedarfe in einer Größenordnung von rund 200.000 Plätzen oder Personen genannt. Zieht man die Bestandszahlen von zusätzlichen Arbeiten in Deutschland im Jahr 2016 in Betracht, geht es bei Verzicht auf die Kriterien der Wettbewerbsneutralität und des öffentlichen Interesse nur noch um eine Ausweitung um nur noch rund 95.000 weiteren Plätze. Angesichts des seit Jahren hohen Umfangs der Langzeitarbeitslosigkeit und des Langzeitleistungsbezugs von Arbeitslosengeld II erscheinen die

Schwierigkeiten 95.000 Plätze ergänzend zu finanzieren am ehesten mit ideologischen Positionen erklärbar.



#### Literatur:

- Hammer 1999: Die Implementation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz durch die Träger aus Sicht der Maßnahmeträger. Östringen, 1999
- Hammer 2008: Erfahrungsaustausch zu Arbeitsgelegenheiten, Jobperspektive und SWL - aktuelle
- Hammer 2011: Rahmenbedingungen für Beschäftigungsgesellschaften. In: Forum Arbeit 2/2008, S. 27ff
- Ein Jahr Bürgerarbeit – Überblick über den aktuellen Stand. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit., Nr. 6/2011, S. 415-425
- Hammer 2016: Zusätzlichkeit, Wettbewerbsneutralität und öffentliches Interesse. In: Forum Arbeit, Nr. 4/2016, S. 16-19
- Hammer 2017a: Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt: Stand November 2016  
<http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?p=328>
- Hammer 2017b: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen  
<http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?p=339>
- Hammer 2017c: Arbeitsgelegenheiten nach § 5 Asylbewerberleistungsgesetz  
<http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?p=388>

Erstveröffentlichung auf [www.andreas-hammer.eu](http://www.andreas-hammer.eu)