

Andreas Hammer

Postfach 1172

76677 Östringen

Beratung und Evaluation

Telefon (0 72 59) 92 57 29

www.andreas-hammer.eu

E-Mail: ahammer@t-online.de

10.12.2018

Arbeitsgelegenheiten nach dem Asylbewerberleistungsgesetz – Entwicklung 2014 - 2017

von Andreas Hammer

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG.....	3
2. Umfang der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG.....	4
3. Struktur der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen des AsylbLG als Arbeitsgelegenheiten...6	
4. Kosten der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG.....	10
5. Fazit.....	13

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Teilnehmende Arbeitsgelegenheiten.....	4
Abbildung 2: Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz...5	
Abbildung 3: AGH-TN nach Alter.....	6
Abbildung 4: AGH-TN nach Geschlecht.....	7
Abbildung 5: AGH-TN nach Art der Unterbringung.....	8
Abbildung 6: AGH-TN nach Aufenthaltsstatus.....	9
Abbildung 7: AGH-TN nach Staatsangehörigkeit.....	10
Abbildung 8: Bruttoausgaben für AGH nach Bundesländern.....	11
Abbildung 9: Bruttoausgaben für AGH nach Bundesländern in Prozent der Asylbewerberleistungen.....	12
Abbildung 10: AGH-Kosten pro Teilnehmer/in.....	13

Stehen sog. 1-Euro-Jobs (Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II) schon seit Jahren in der Diskussion der Arbeitsmarktpolitik als Förderinstrument, sind zum 1.8.2016 Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (Hammer 2017b, 2017d, Hammer 2018) als Arbeitsgelegenheiten nach § 5a Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) hinzugekommen. Weniger in der öffentlichen Wahrnehmung finden sich die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG. Diese existieren ebenfalls schon seit Jahren. Dieser Instrumententyp soll im folgenden beleuchtet werden.

1. Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG

Arbeitsgelegenheiten gem. § 5 AsylbLG werden seit 1993 von den für Asyl zuständigen Behörden umgesetzt, in der Regel von Sozialämtern. Es sind zusätzliche Arbeiten, allerdings ohne die Anforderung des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität. Die gesetzliche Formulierung wurden den Paragraphen des Bundessozialhilfegesetzes nachgebildet.

Nach § 5 (1) AsylbLG sollen in Aufnahmeeinrichtungen im Sinne des § 44 des Asylgesetzes und in vergleichbaren Einrichtungen Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreuung der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden. Davon 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.

Für die zu leistende Arbeit sowohl in einer Einrichtung, als auch bei den öffentlichen Trägern wird eine Aufwandsentschädigung von 0,80 Euro je Stunde (bis zum 6.8.2016: 1,05 Euro) gezahlt (§ 5 Abs. 2 AsylbLG) und die Arbeitsgelegenheit ist zeitlich und räumlich so auszugestalten, dass sie auf zumutbare Weise und zumindest stundenweise ausgeübt werden kann (§ 5 Abs. 3 AsylbLG).

Leistungsberechtigte, die nicht erwerbstätig und nicht mehr im schulpflichtigen Alter sind, können zur Wahrnehmung einer zur Verfügung gestellten Arbeitsgelegenheit verpflichtet werden. Bei einer unbegründeten Ablehnung einer solchen Tätigkeit besteht kein Anspruch auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§ 5 Abs. 4 AsylbLG).

Ein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts und ein Beschäftigungsverhältnis im Sinne der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung werden nicht begründet. § 61 Abs. 1 des Asylgesetzes sowie asyl- und ausländerrechtliche Auflagen über das Verbot und die Beschränkung einer Erwerbstätigkeit stehen einer Tätigkeit nach den Absätzen 1 bis 4 nicht entgegen. Die Vorschriften über den Arbeitsschutz sowie die Grundsätze der Beschränkung der Arbeitnehmerhaftung finden entsprechende Anwendung. (§ 5 Abs. 5 AsylbLG).

Aus dem Absatz 1 ergibt sich, dass eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht beabsichtigt ist. Aus dem Absatz ergibt sich darüber hinaus eine Bereitstellungsverpflichtung von Arbeitsgelegenheiten, die zudem für staatliche, kommunale und gemeinnützige Träger gilt. Diese Verpflichtung wird lediglich begrenzt durch den Vorbehalt des Möglichen und durch das Erfordernis der Zusätzlichkeit. Die Prüfung der Zusätzlichkeit erfolgt durch die für das Asylbewerberleistungsgesetz zuständige Behörde.

Nach der Begründung des Entwurfs für das Asylbewerberleistungsgesetz dienen Arbeitsgelegenheiten in Aufnahmeeinrichtungen und vergleichbaren Einrichtungen dazu, das in § 3 Abs. 1 AsylbLG verankerte Sachleistungsprinzip im Sinne einer vermehrten selbstversorgenden Tätigkeit zu ergänzen. Daher wird für

Arbeitsgelegenheiten in solchen Einrichtungen auch nicht vorausgesetzt, dass sie gemeinnütziger und zusätzlicher Art sind. Insbesondere die Arbeitsgelegenheiten in Einrichtungen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 AsylbLG dienen zudem der Reduzierung von Kosten, die durch reguläre Arbeitskräfte beim Betrieb der Einrichtung entstehen würden. Arbeitsgelegenheiten nach diesem Gesetz sind allerdings nicht nur als Verpflichtung zu betrachten, sondern auch als Leistung bzw. Möglichkeit zu verstehen ist, sich zu betätigen und die gegenwärtige Situation in begrenztem Maße zu gestalten und finanziell zu verbessern.

2. Umfang der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG

Die Datenlage Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG ist vergleichsweise dünn, sowohl was die Differenzierung der Daten wie auch der Häufigkeit der Veröffentlichung betrifft. Für diese Darstellung wurden Daten vom Statistischen Bundesamt genutzt.

Im Jahr 2014 betrug die Zahl der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG 2.171. Diese Zahl wurde in 2015 deutlich gesteigert und zwar auf 3.656 und in 2016 auf 4.302. Die Zahl der Arbeitsgelegenheiten hat sich von 2014 bis 2016 verdoppelt. Danach wurde die Zahl mehr als halbiert und ist unter den Stand von 2014 gesunken.

Der Anteil der Personen in Arbeitsgelegenheiten an allen Empfängerinnen und Empfängern von AsylbLG betrug 2017 0,39%, nur noch ein Drittel des Vorjahreswerts (2016 1,38%, 2015 1,08% und 2014 waren es 1,89)%.

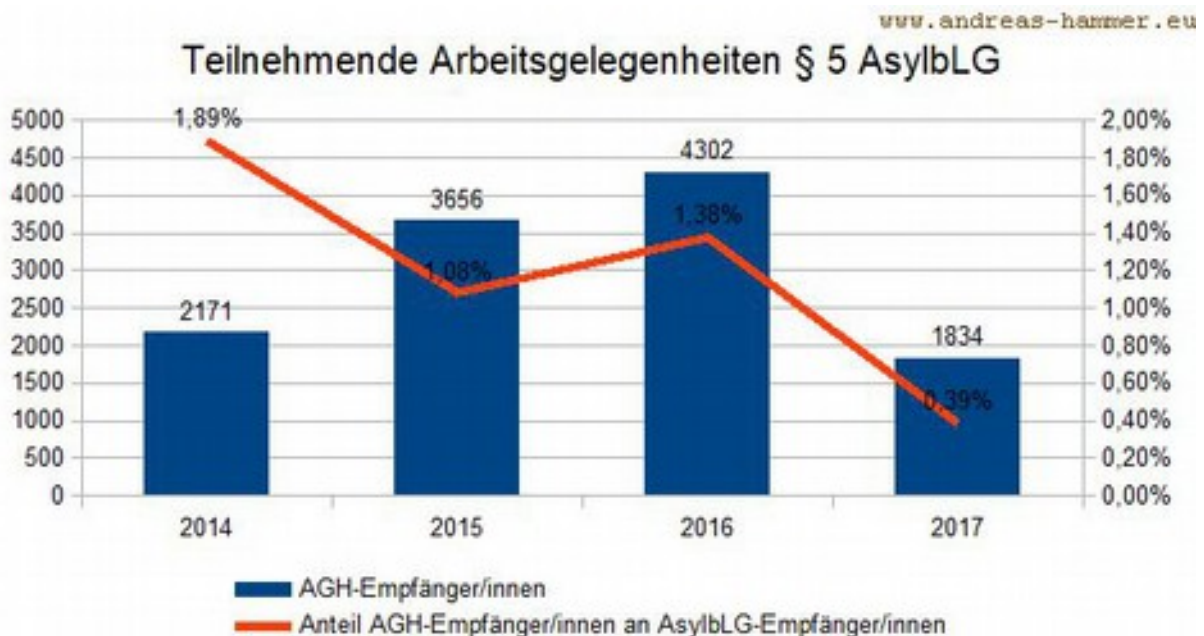


Abbildung 1: Teilnehmende Arbeitsgelegenheiten

Die absolute Zunahme der Asylbewerber/innen 2014 zu 2015 folgte allerdings nicht dem Zuwachs der Flüchtlingszahlen. Das bereits niedrige Niveau (relativer Anteil) sank sogar von 2014 auf 2015, stieg zwar in 2016, blieb aber immer noch unter dem Niveau von 2014. Der deutliche Abfall in 2017 ist vermutlich auch die Einführung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen nach §5a AsylbLG zurückzuführen sowie auf den Rückgang der Leistungsberechtigten gemäß dem AsylbLG insgesamt.

Der geringe Umfang dieses Instruments zeigt, dass die Kommunen nur in marginalen Umfang auf diese Möglichkeit zurückgegriffen haben und der Anstieg der Asylbewerberzahlen hier auch keine Änderung mit sich gebracht hat. Maßnahmeträger können ihre Maßnahmekosten erstattet bekommen, allerdings war das oftmals nicht der Fall oder auf einem sehr niedrigen Niveau. Deshalb gibt es auch von der Seite keinen Anreiz zur Nutzung dieses Instrumentes. Es besteht insgesamt der Eindruck, dass die Bereitstellungsverpflichtung des Gesetzes nicht befolgt wurde.

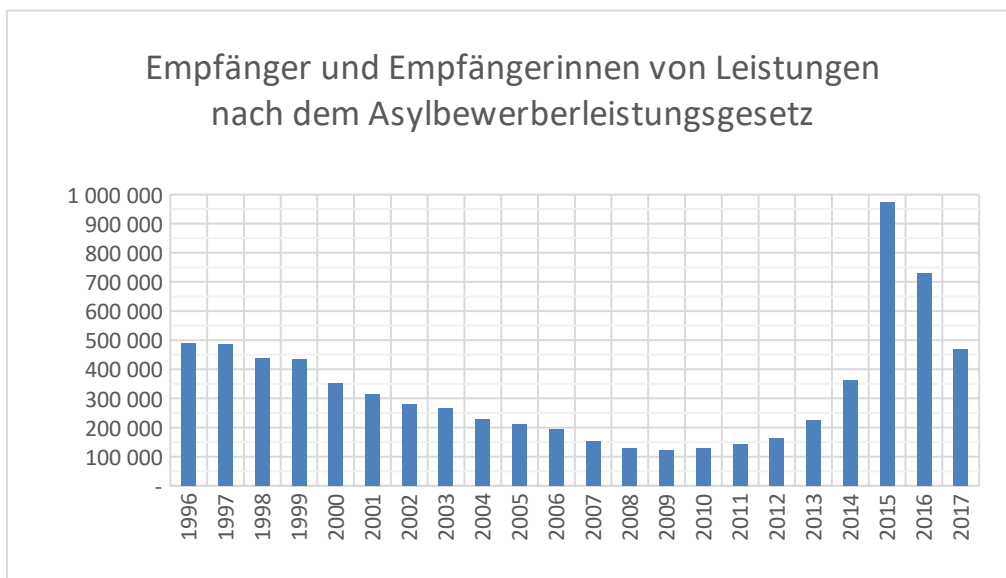


Abbildung 2: Empfänger und Empfängerinnen von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

Aufgrund der geringen Zahl haben diese AGH in der öffentlichen Diskussion um Sinn und Nutzen von AGH keine Rolle gespielt (Hammer 2017a).

3. Struktur der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen des AsylbLG als Arbeitsgelegenheiten

Die **Altersverteilung** zeigt, dass in der Regel nur wenige Minderjährige und über 65 Jährige in einer solchen AGH sind.

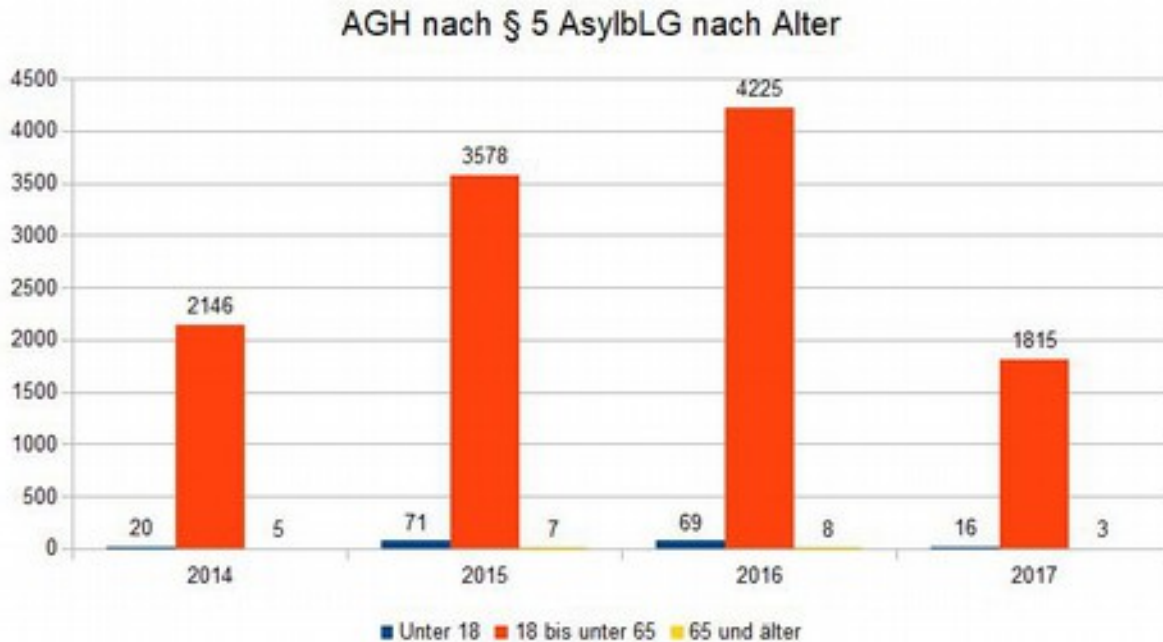


Abbildung 3: AGH-TN nach Alter

Die Verteilung nach **Geschlecht** zeigt, dass der Anteil der Frauen in Arbeitsgelegenheiten gering ist: 2014 betrug er 22%, 2015 20,62% und im Jahr 2016 waren es 23,15%. In Jahr 2017 war der Anteil in den vier Jahren am höchsten mit 24,15%. Frauen erhalten weniger häufig eine Arbeitsgelegenheit als es ihrem Anteil an den Empfänger/innen von Asylbewerberleistungsgesetz entspricht. Der Frauenanteil belief sich 2016 auf 34,3%, 2015 auf 32,9% und in 2014 auf 36,7%.

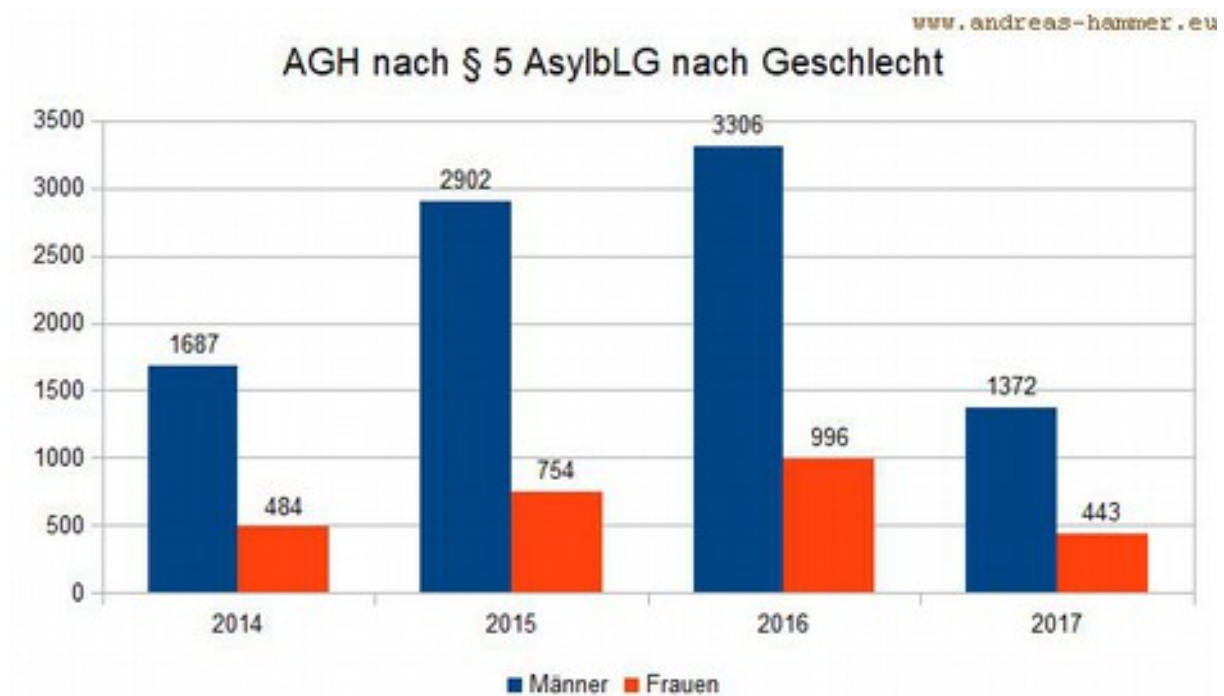


Abbildung 4: AGH-TN nach Geschlecht

Die Teilnehmenden waren am häufigsten in **Gemeinschaftsunterkünften** untergebracht, und das in steigender Tendenz (61% in 2017, 49,1% in 2016, 43% in 2015). Den Anteil der Teilnehmenden in einer dezentralen Unterbringung hat sich 2016 gegenüber 2015 und 2014 reduziert.

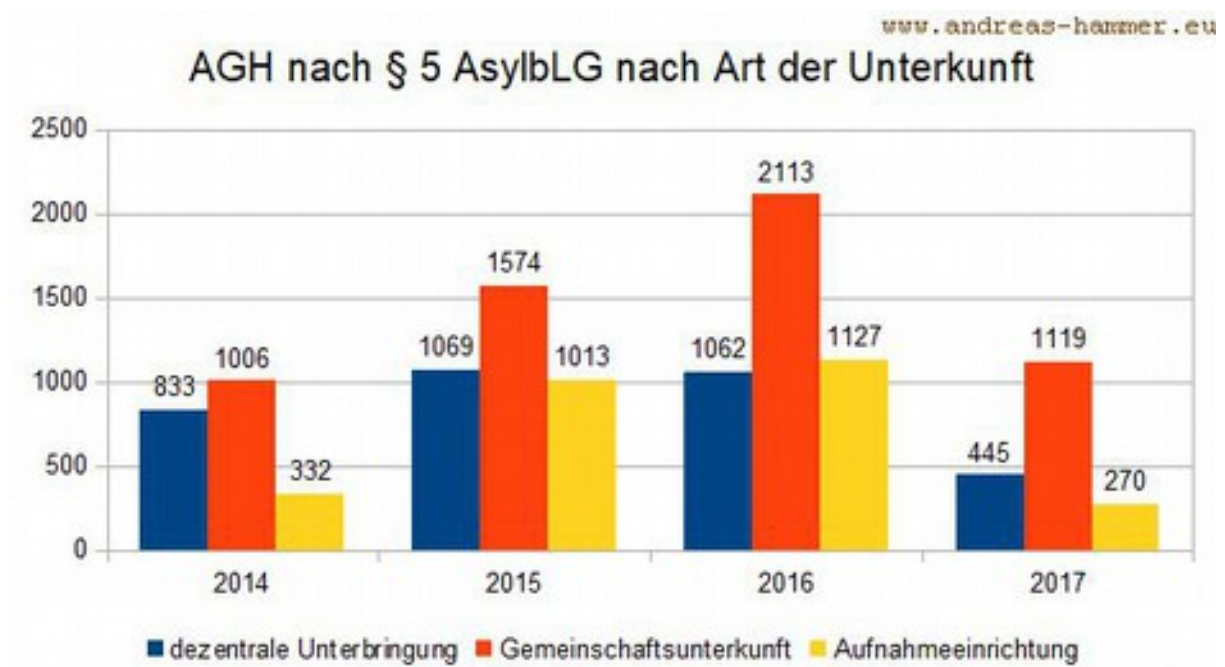


Abbildung 5: AGH-TN nach Art der Unterbringung

In der großen Mehrheit ist der Haushaltsvorstand in der AGH (82,3% in 2016, 85,72% in 2015; 86,55%).

Mehr als vier Fünftel der Teilnehmenden (85,7% in 2016, 83% in 2015 und 2014) haben eine **Aufenthaltsgestattung**. In 2017 hat der Anteil auf 78,3% abgenommen. Der nächst häufige aufenthaltsrechtliche Status ist die Duldung mit 6% in 2016, 7% in 2015 und 10% in 2014. Die anderen Aufenthaltstitel spielten quantitativ keine große Rolle. Die Struktur der verschiedenen Jahren ist ähnlich, wenn man die Kategorie „ohne Angabe“ (darin einschließlich Personenkreis mit Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender) weglässt.

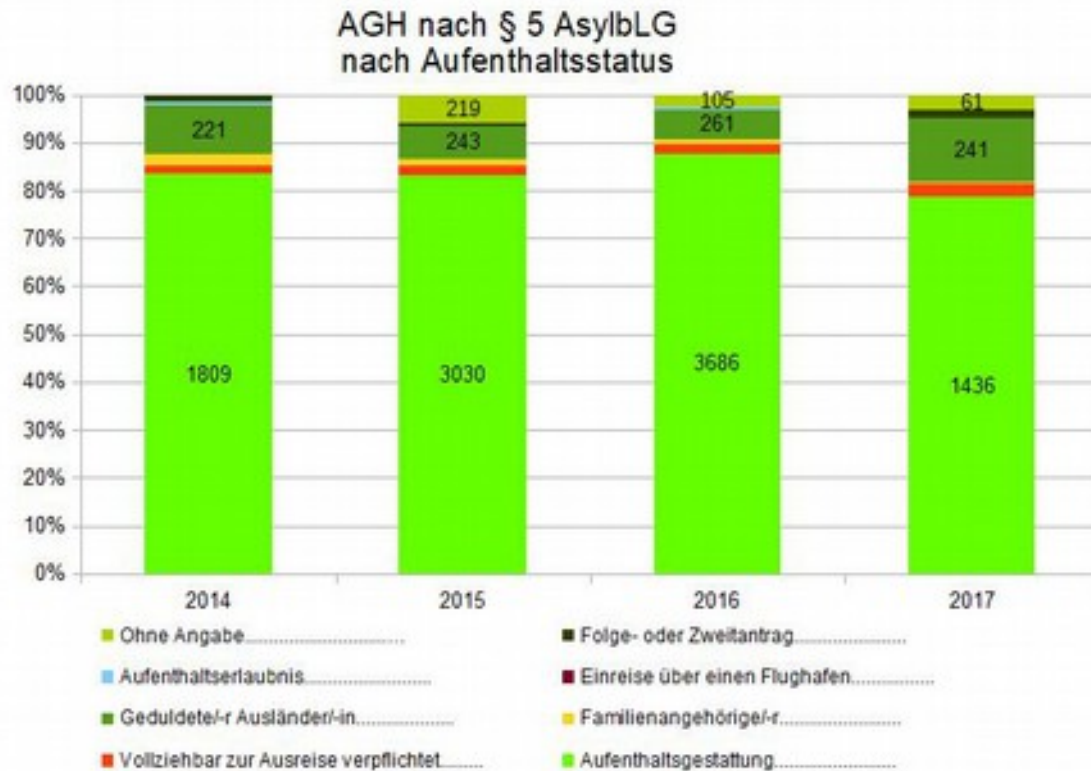


Abbildung 6: AGH-TN nach Aufenthaltsstatus

Gruppiert man die Teilnehmenden in AGH nach den TOP5-**Staatsangehörigkeiten** für 2014 bis 2016 ergibt sich folgendes Bild: Menschen aus Eritrea waren in 2014 am häufigsten in Arbeitsgelegenheiten. Ihre Zahl nimmt danach ab. Im Jahr 2015 waren Asylbewerber/innen aus Syrien am häufigsten, wobei ihre Zahl in 2016 ebenfalls wieder zurückging. In 2016 kamen Asylbewerber/innen am häufigsten aus Afghanistan. Ihre Zahl hat sich von 2014 bis 2016 fast versechsfacht. Im Jahr 2017 nimmt die Zahl der Asylbewerber/innen in AGH aus Afghanistan (auf ein Fünftel) und Syrien (auf 13,5% des Vorjahreswerts) erheblich ab. Deutlich angestiegen in 2017 sind die Herkunftsländer Nigeria (181 Personen), Gambia (128 Personen) und Russische Föderation (85 Personen) – Länder, die zuvor nicht in den TOP 5 waren..

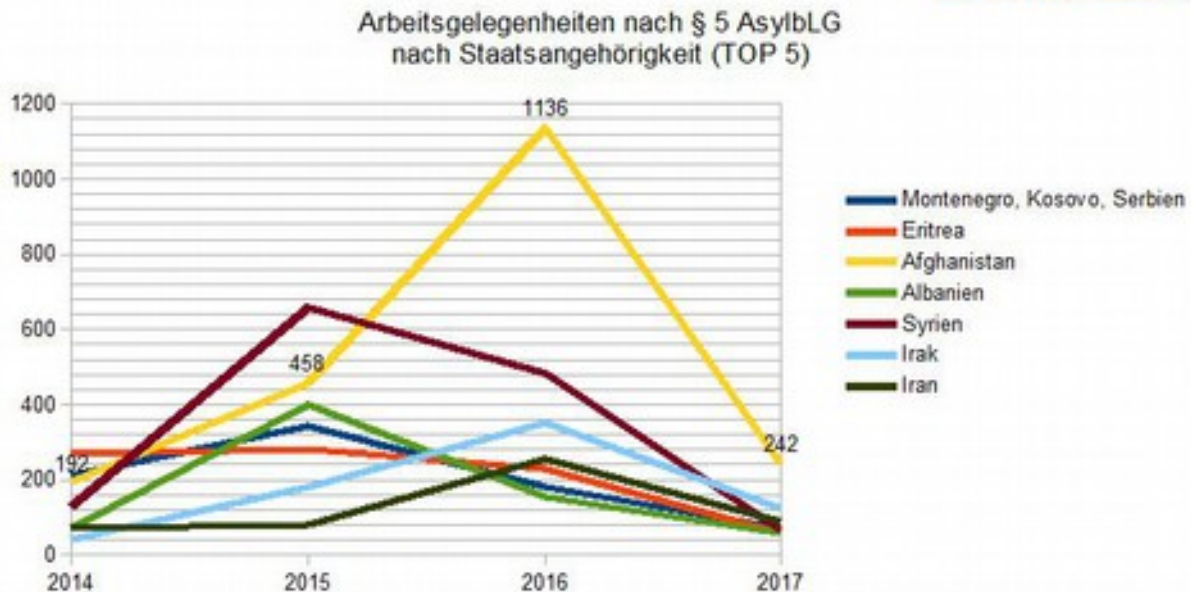
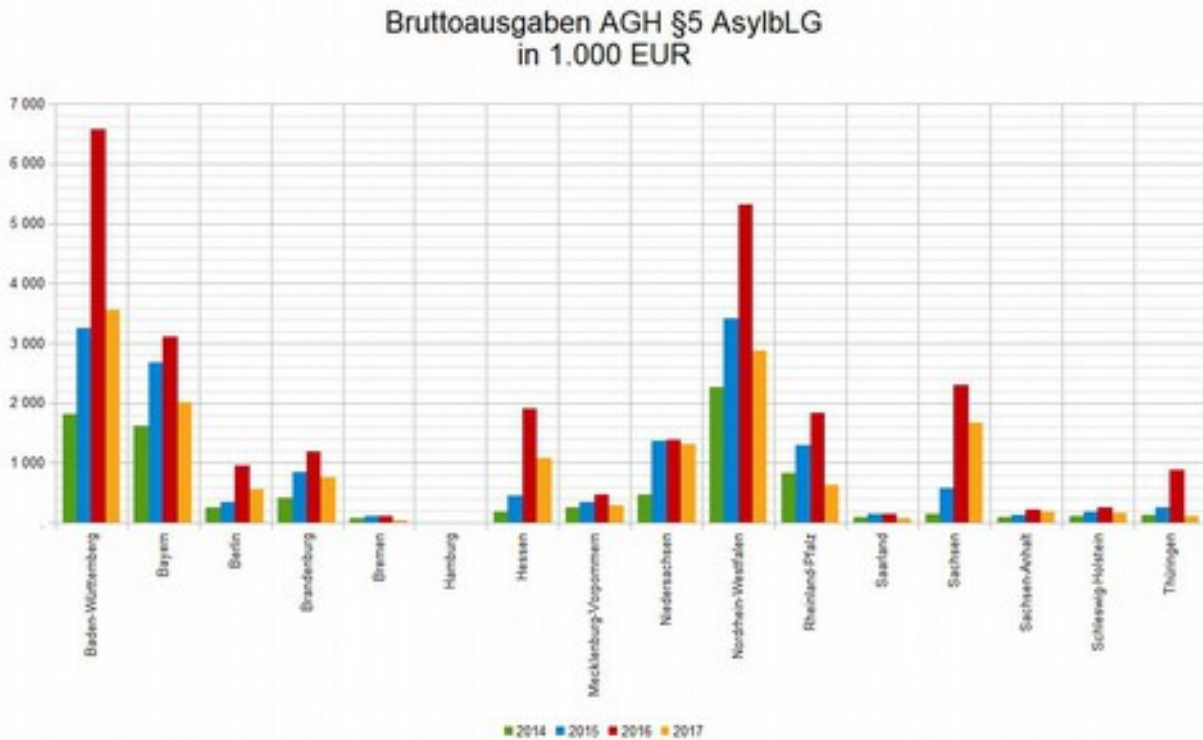


Abbildung 7: AGH-TN nach Staatsangehörigkeit

4. Kosten der Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG

Die Bruttoausgaben für Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG betragen im Jahr 2014 8.745.879 Euro, im Jahr 2015 15.358.560 Euro, in 2016 26.674.457 Euro und 15.307.000 Euro in 2017. Die Summe hat sich von 2014 bis 2016 verdreifacht. Die relative Steigerung fiel je nach Bundesland unterschiedlich groß aus: in Sachsen war sie besonders groß und in Bremen und dem Saarland besonders klein. Für Hamburg sind keine Werte ausgewiesen. Baden-Württemberg steht an der Spitze der Bruttoausgaben für AGH unter den Bundesländern. Die Bruttoausgaben wurden 2017 gegenüber 2016 wieder fast halbiert. Relativ sanken die Ausgabe in 2017 besonders stark in Thüringen und Rehinland-Pfalz.



Interessant ist der Vergleich der Bruttoausgaben für Arbeitsgelegenheiten als Anteil an allen Ausgaben für Asylbewerberleistungen. Der bundesweite Durchschnitt lag bei 0,28% in 2016 und ähnlich in 2015 bei 0,29% (Anm.: die beiden Mittelwertlinien liegen in der Grafik aufeinander). Im Jahr 2014 lag er mit 0,36% höher. In 2017 sank der bundesweite Mittelwert erneut auf 0,26%. Mit Ansteigen der Flüchtlingszahlen wurden der durchschnittliche relative Anteil der Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten an den Asylbewerberleistungen nach 2014 reduziert. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern sind sehr groß. Dies lässt auf unterschiedliche politische Gestaltungen schließen und hat vermutlich nichts mit der Rechtslage zu tun.

Im Jahr 2015 und 2016 war der Anteil in Baden-Württemberg acht mal so hoch wie in Berlin und lag an der Spitze aller Bundesländer. In Baden Württemberg sank der Anteil 2015 gegenüber 2014 und stieg dann in 2016, ohne das vorherige Niveau zu erreichen. In sieben Bundesländern fiel der Ausgabenanteil sowohl in 2015 als auch in 2016 gegen 2014. In Hessen und Sachsen wuchs dagegen der Anteil. In 2017 stieg der Anteil gegenüber dem Vorjahr in sechs Bundesländern, darunter besonders stark im Saarland.

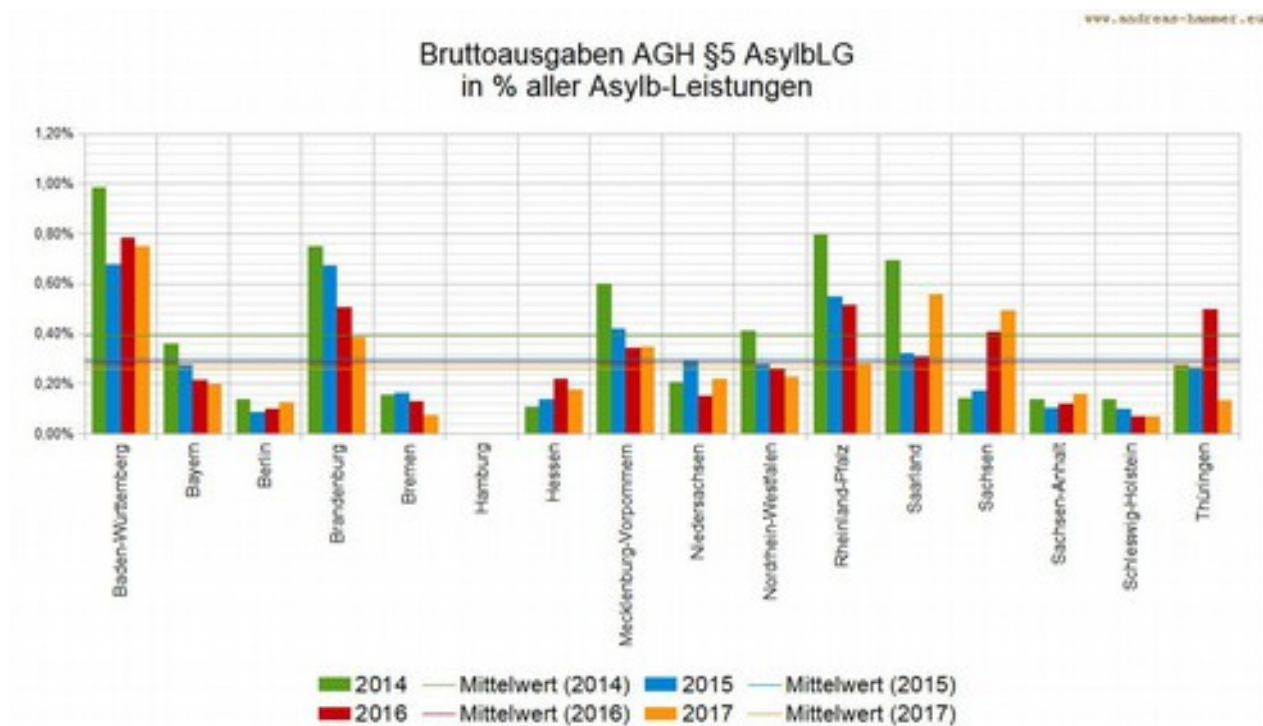


Abbildung 9: Bruttoausgaben für AGH nach Bundesländern in Prozent der Asylbewerberleistungen

Die Kosten pro Teilnehmer/in sind seit 2014 angestiegen – von 4.028 Euro im Jahr 2014 auf 8.433 Euro pro Teilnehmer/in in 2017.

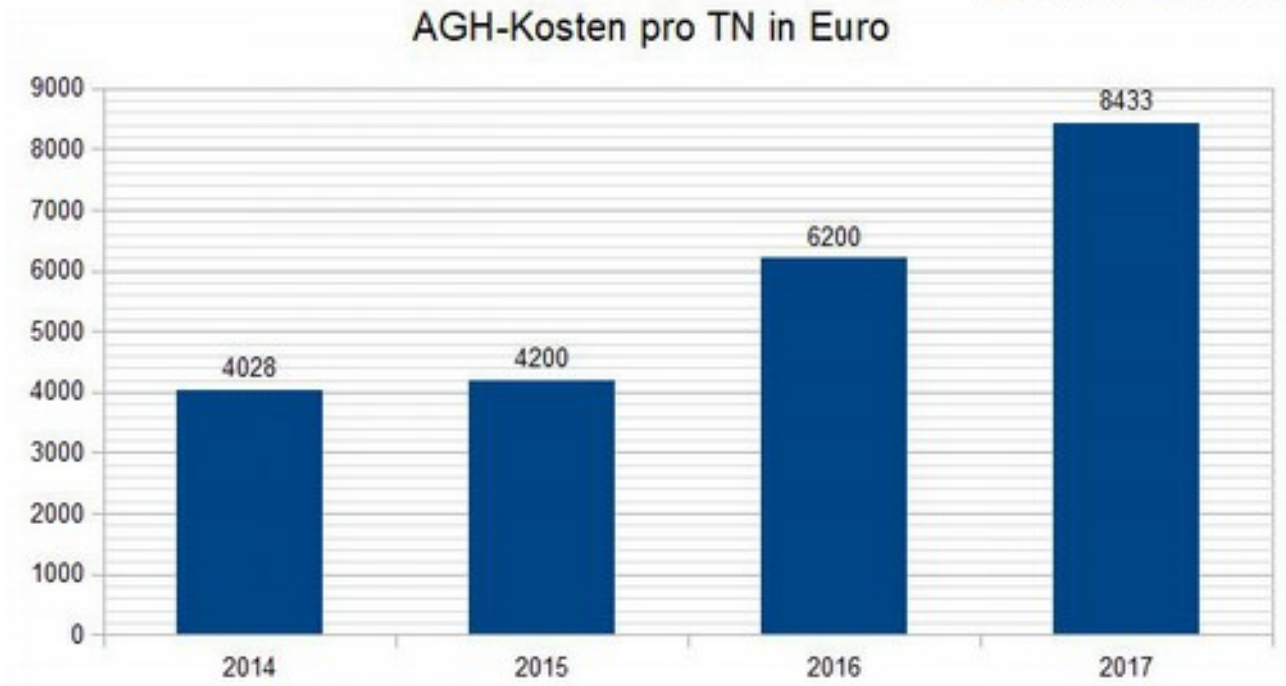


Abbildung 10: AGH-Kosten pro Teilnehmer/in

5. Fazit

Die Arbeitsgelegenheiten gem. Asylbewerberleistungsgesetz sind weitgehend unbeachtet in der öffentlichen Wahrnehmung. Das wird mit im Vergleich zu anderen Maßnahmentypen wie den Arbeitsgelegenheiten gemäß dem SGB II und den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen den geringen Fallzahlen zusammenhängen. Es ist angesichts der Datenlage anzunehmen, dass der gesetzlichen Bereitstellungspflicht nicht nachgekommen wurde. Die regionalen Unterschiede sind sehr groß und lassen verschiedene Politikstrategien bei der Umsetzung des Gesetzes vermuten.

Da Maßnahmeträger häufig keine oder nur geringe Maßnahmekosten erstattet bekommen haben, entwickelte sich hier für sie kein Geschäftsmodell, zumal die Integration in Arbeit kein Ziel dieses Instruments ist.

Zwar wurde absolut die Zahl der Arbeitsgelegenheiten in den Jahren 2016 und 2015 gegenüber 2014 deutlich auf 4.300 gesteigert, allerdings von einem geringen Niveau aus, um danach wieder stark einzubrechen.

Teilnehmende in Arbeitsgelegenheiten sind typischerweise

- männlich,
- im erwerbsfähigen Alter,

- Haushaltsvorstand,
- leben in einer Gemeinschaftsunterkunft und
- haben eine Aufenthaltsgestattung.

Gleichzeitig sank der Anteil der Bruttoausgaben für Arbeitsgelegenheiten im gleichen Zeitraum von 0,36% auf 0,26%. Die Kosten pro Teilnehmer/in von rund 4.000 Euro wurden deutlich auf 8.433 Euro gesteigert.

Die Auswirkung der Einführung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) auf die Bereitstellungspflicht von Arbeitsgelegenheiten gem. § 5 AsylbLG kann schlecht abgeschätzt werden, da diese zwar deutlich mehr Teilnehmende als die AGH zählten, sie allerdings wieder schnell an Bedeutung verloren haben (Hammer 2017c, 2018) und die Datenlage zu den FIM sehr schlecht ist. Es ist aber anzunehmen, dass AGH nach §5 AsylbLG zumindest in 2017 zu AGH nach §5a AsylbLG (FIM) in einem nennenswerten Umfang verlagert wurden.

Offensichtlich hängt die Teilnahme und die Ausgestaltung einer AGH nach § 5 AsylbLG stark vom Bundesland ab. Trotz der gestiegenen Zuwanderung bleibt das Instrument marginal.

Literatur

Hammer 2017a: Umfang zusätzlicher Arbeiten in der Arbeitsmarktförderung. <https://tinyurl.com/Hammer-ZusaetzlicheArbeiten>

Hammer 2017b: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen. <http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?p=339>

Hammer 2017c: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen mit kürzeren Bewilligungsdauern. <https://tinyurl.com/Hammer-FIM-Kuerzung>

Hammer 2017d: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen. <https://tinyurl.com/hammer-FIM>

Hammer 2018: Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen 2017. <http://w9eg9znx6.homepage.t-online.de/hammer-eu/wordpress/?s=FIM>

Veröffentlichung zuerst am 10.12.2018 auf www.andreas-hammer.eu