



Dr. Andreas Jenak, Jena

# Ansprüche Hilfebedürftiger bei Teilnahme an einer rechtswidrigen Arbeitsgelegenheit<sup>1</sup>

Dr. Andreas Jenak

Der Beitrag beschäftigt sich mit den Rechtsbeziehungen bei sog. „Ein-Euro-Jobs“ und zeigt für den Hilfebedürftigen Möglichkeiten auf, eine Vergütung für seine erbrachte Arbeitsleistung zu erlangen, falls die Arbeiten nicht die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllten.

## I. Einleitung

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt<sup>2</sup> führte der Gesetzgeber die Arbeitslosen- und die Sozialhilfe zu einer einheitlichen Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zusammen. Ein besonders umstrittener Bestandteil des SGB II sind die aus dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) übernommenen Arbeitsgelegenheiten gegen Mehraufwandsentschädigung (§ 16d S. 2 SGB II). Im Volksmund werden sie als „Ein-Euro-Jobs“ bezeichnet, weil die Mehraufwandsentschädigung oftmals kaum mehr als einen Euro pro Stunde beträgt<sup>3</sup>. Die Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung entwickelte sich in den letzten Jahren zum dominierenden Eingliederungsinstrument des SGB II. In den Jahren 2006 und 2007 waren jeweils über 750.000 Hilfebedürftige in ihnen tätig<sup>4</sup>.

Es dürfen nur zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten ausgeführt werden (§ 16d S. 2 Halbs. 1 SGB II). Die Einsatzgebiete sind vielfältig: Pflege und Reinigung von Parkanlagen, Bau von Radwegen, Fahrradrecycling, Katalogisierungsarbeiten in Museen und vieles mehr<sup>5</sup>. Diese Praxis brachte auch problematische Erscheinungsformen hervor: Beispielsweise sollen Hilfebedürftige in manchen Städten während Streiks in Betrieben der städtischen Müllabfuhr sowie der Stadtreinigung eingesetzt worden sein<sup>6</sup>. Darüber hinaus stellten sowohl der Bundesrechnungshof<sup>7</sup> als auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung<sup>8</sup> in zwei von einander unabhängigen Untersuchungen in

den Jahren 2005 und 2006 jeweils fest, dass ein erheblicher Teil der Arbeitsgelegenheiten nicht den gesetzlichen Anforderungen der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses der Arbeiten genügte.

Die Arbeit von Hilfebedürftigen, die an einer solchen rechtswidrigen Arbeitsgelegenheit teilnehmen, unterscheidet sich dann nicht mehr von regulären Tätigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt. Es werden also Arbeiten verrichtet, für die auf dem freien Arbeitsmarkt eine Vergütung zu zahlen ist.

Es stellt sich daher die Frage, ob der Hilfebedürftige diesen Vorteil, den Maßnahmeträger und/oder der Träger der Grundsicherung dadurch erlangen, in irgendeiner Weise abschöpfen kann. Insoweit sind Ansprüche des Hilfebedürftigen sowohl gegen den Maßnahmeträger als auch die Behörde denkbar.

Bisher befasste sich nur die Arbeitsgerichtsbarkeit mit dieser Problematik<sup>9</sup>, verneinte jedoch jegliche Ansprüche des Hilfebedürftigen. Entscheidungen der Sozialgerichtsbarkeit zu dieser Frage liegen bisher nicht vor<sup>10</sup>.

Zur Ermittlung möglicher Ansprüche ist zuerst zu klären, wie die Rechtsbeziehungen zwischen dem Hilfebedürftigen, dem Träger der Grundsicherung sowie dem Maßnahmeträger ausgestaltet sind. Im Folgenden werden daher zunächst die Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten dargestellt (II.) und nach Anspruchsgrundlagen gesucht (III.). Anschließend werden die sozialversicherungsrechtlichen Auswirkungen aufgezeigt (IV.) und schließlich die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst und bewertet (V.).

## II. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Hilfebedürftigen, dem Träger der Grundsicherung und dem Maßnahmeträger

Der Träger der Grundsicherung<sup>11</sup> richtet die Arbeitsgelegenheiten nicht bei sich selbst ein, sondern beauftragt damit einen Dritten, den Maßnahmeträger. Die Arbeiten finden daher in einem Dreiecksverhältnis statt.

1 Die folgenden Ausführungen stellen einen Ausschnitt aus der Dissertation des Verfassers mit dem Titel „Arbeit gegen Mehraufwandsentschädigung“ dar.

2 Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I, S. 2954.

3 Im Jahre 2007 betrug ihre Höhe bundesweit durchschnittlich 1,24 Euro pro Stunde. Siehe Bundesagentur für Arbeit, Leistungen zur Eingliederung an erwerbsfähige Hilfebedürftige, Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 2007, Sonderbericht, Tabelle 4, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/200712/iiiia5/aghnd.zip> (21.03.2009).

4 Wolff/Hohmeyer, Für ein paar Euro mehr, Wirkungen von Ein-Euro-Jobs, IAB-Kurzbericht Nr. 2/2008, S. 1.

5 Eine ausführliche Darstellung von Maßnahmeinhalten findet sich bei Stahlmann, Die Zusätzlichkeit bei Arbeitsgelegenheiten ohne Arbeitsvertrag nach § 16 Abs. 3 SGB II – Teil 2, ZfSH/SGB 2008, 403 ff.

6 Siehe hierzu BT-Drucks. 16/936.

7 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss und an den Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO, Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende – Wesentliche Ergebnisse der Prüfungen im Rechtskreis des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch –, Gz.: VI 6/VI 2 – 2006–1219, S. 16.

8 Kettner/Rebien, Soziale Arbeitsgelegenheiten, Einsatz und Wirkungsweise aus betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Perspektive, IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2007, S. 40.

9 Vgl. stellvertretend nur: BAG, NZA 2007, 53; NJW 2007, 3303; NZA 2007, 1422; NZA-RR 2008, 401; LAG Rheinland-Pfalz v. 3.2.2006 – 10 Ta 14/06, juris; LAG Mecklenburg-Vorpommern v. 14.12.2006 – 1 Sa 185/06, juris; LAG Köln v. 27.4.2007 – 4 Sa 1406/06, juris.

10 Lediglich einen Hinweis liefert der Prozesskostenhilfebeschluss des SG Hamburg v. 4.1.2008 – S 62 AS 1885/07, juris.

11 Im Folgenden als Behörde bezeichnet.

## 1. Rechtsverhältnis zwischen der Behörde und dem Maßnahmeträger

In der Praxis erfolgt die Einrichtung der Arbeitsgelegenheiten regelmäßig durch einen Vertrag zwischen der Behörde und dem Maßnahmeträger. Oftmals geht hierbei die Initiative vom Maßnahmeträger aus. Er beantragt bei der Behörde die Förderung bestimmter Arbeiten als Arbeitsgelegenheit. Mit Bereitstellung von Arbeitsgelegenheiten erbringt der Maßnahmeträger Eingliederungsleistungen für die Behörde, weshalb zwischen beiden ein öffentlich-rechtlicher Vertrag entsteht<sup>12</sup>. Der Vertrag regelt die Modalitäten der Leistungserbringung wie beispielsweise die Definition der zuzuweisenden Personengruppe und legt die auszuführenden Arbeiten sowie einzuhaltende Qualitätsstandards fest (§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 SGB II). Die Vertragspartner vereinbaren regelmäßig auch die Zahlung einer Vergütung an den Maßnahmeträger (sog. Trägerpauschale, vgl. § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SGB II).

Die Möglichkeit, Hilfebedürftige zu beschäftigen, ist – in der Terminologie des Vergaberechts – als Dienstleistungskonzession<sup>13</sup> anzusehen. Der Maßnahmeträger erhält nur ein „Nutzungsrecht“ bezüglich der Erbringung der Eingliederungsleistung. Eine Vergütung erhält er nur, wenn er auch tatsächlich Hilfebedürftige beschäftigt, das wirtschaftliche Risiko verbleibt bei ihm. Er kann also selbst entscheiden, ob er von der Dienstleistungskonzession Gebrauch macht oder nicht.

Das SGB II lässt offen, welche Stellung der Maßnahmeträger im Verhältnis zur Behörde hat. Bedient sich die Verwaltung der Hilfe Privater, so können diese auch als Beliehene oder Verwaltungshelfer handeln. Beliehene werden von der Verwaltung mit der selbstständigen hoheitlichen Wahrnehmung von Aufgaben betraut. Ihnen werden durch oder aufgrund Gesetzes Hoheitsrechte übertragen<sup>14</sup>. Eine formelle Beleihung des Maßnahmeträgers erfolgt jedoch nicht. Einerseits fehlt es an der dafür erforderlichen Rechtsgrundlage<sup>15</sup>. Andererseits soll der Maßnahmeträger zwar in die Leistungserbringung einbezogen werden, jedoch nicht selbstständig hoheitlich handeln und Regelungen mit Außenwirkung für den Hilfebedürftigen treffen. Er soll lediglich eine Beschäftigungsmöglichkeit bereitstellen.

Verwaltungshelfer nehmen dagegen nur unselbstständige Hilfstätigkeiten im Auftrag und nach Weisung für die Verwaltung wahr<sup>16</sup>. Der Verwaltungshelfer hat keinen eigenen Entscheidungsspielraum, sondern agiert als „verlängerter Arm der Behörde“<sup>17</sup>. Maßgeblich ist, dass die Behörde weiterhin Herrin des Verfahrens und der Private ihren Weisungen unterworfen bleibt<sup>18</sup>. Dies würde jedoch voraussetzen, dass sie bereits im Vorfeld alle Details zur Ausführung der Arbeitsgelegenheiten regelt oder in

ständigem Kontakt mit dem Maßnahmeträger hinsichtlich jedes einzelnen Hilfebedürftigen steht und einzelne Anweisungen gibt. Der Maßnahmeträger entscheidet jedoch bereits selbstständig, ob er den Hilfebedürftigen bei sich aufnimmt. Auch die Ausgestaltung der Arbeiten im Detail übernimmt der Maßnahmeträger selbstständig: Er entscheidet über die konkrete Aufgabenzuweisung und Betreuung des Hilfebedürftigen über einen längeren Zeitraum. Die Übertragung einzelner Arbeitsaufgaben sowie die Betreuung des Hilfebedürftigen hat entsprechend seinen Bedürfnissen und an seinen Entwicklungsstand angepasst zu erfolgen. Hierüber entscheidet der Maßnahmeträger selbst. Die Durchführung einer Arbeitsgelegenheit ist daher nicht mit Tätigkeiten gleichzustellen, die sich in kurzfristigen einzelnen Arbeitsvorgängen nach Weisung der Behörde erschöpfen. Daher ist der Maßnahmeträger auch kein Verwaltungshelfer<sup>19</sup>.

Das Auftreten des Maßnahmeträgers ist also nicht anhand der Rechtsfiguren des Beliehenen oder des Verwaltungshelfers der Behörde unmittelbar als eigenes hoheitliches Handeln zuzurechnen. Der Maßnahmeträger handelt stattdessen als eigenständiges Privatrechtssubjekt.

## 2. Rechtsverhältnis zwischen dem Hilfebedürftigen und dem Träger der Grundsicherung

Die Behörde weist den Hilfebedürftigen einer bestimmten Arbeitsgelegenheit zu. Diese Zuweisung kann mittels einer Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) oder in gesonderter Form erfolgen.

Die Eingliederungsvereinbarung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne der §§ 53 ff. SGB X<sup>20</sup>. Sie kann – wenn eine Einigung zwischen dem Hilfebedürftigen und der Behörde nicht zustande kommt – durch einen Verwaltungsakt ersetzt werden (§ 15 Abs. 1 S. 6 SGB II).

Ebenso ist es möglich, dass die Eingliederungsvereinbarung die Arbeitsgelegenheit für den Hilfebedürftigen noch nicht konkret vorsieht. Dann bedarf es nach der Konkretisierung einer gesonderten Zuweisung. In der neueren Literatur<sup>21</sup> und Rechtsprechung<sup>22</sup> wird eine solche Zuweisung nicht als eigener Verwaltungsakt angesehen. Bei der Zuweisung handele es sich lediglich um eine Verfahrenshandlung ohne eigenen Regelungscharakter.

Dem ist zu widersprechen. Denn die Zuweisung zu einer Arbeitsgelegenheit enthält eine Regelung: Sie konkretisiert nämlich, welche konkrete Arbeitsgelegenheit der Hilfebedürftige übernehmen muss. Die Zuweisung stellt zudem gegenüber dem Hilfebedürftigen rechtsverbindlich fest, dass dieser zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeiten verrichtet, die Fördervoraussetzungen erfüllt und demgemäß nach § 16d S. 2 Halbs. 2 SGB II kein Arbeitsverhältnis dadurch begründet wird. Sie ist daher als Verwaltungsakt zu qualifizieren<sup>23</sup>.

12 Hauck/Noftz/Luthe, SGB II, Stand: Dezember 2008, § 17 Rn. 51.

13 Zum Begriff der Dienstleistungskonzession vgl. EuGH v. 7.12.2000 – C-324/98, Slg. 2000, I-10745.

14 Ehlers in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, § 1 Rn. 16.

15 Bieback, Probleme des SGB II – Rechtliche Probleme des Konflikts zwischen Existenzsicherung und Integration in den ersten Arbeitsmarkt, NZS 2005, 337, 342; Zwanziger, Rechtliche Rahmenbedingungen für „Ein-Euro-Jobs“, AuR 2005, 8, 9. Vgl. hierzu beispielsweise die Beleihung der Beschäftigungsstelle im Falle des Zivildienstes nach § 5a Abs. 1 S. 1 Zivildienstgesetz.

16 Erichsen in Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2005, § 1 Rn. 17 m.w.N.; Ossenbühl, Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 18.

17 BGHZ 48, 98, 103.

18 Kumanoff/Schwarzkopf/Fröse, Die Verwaltungshilfe als Variante der Hoheitsverwaltung durch die Gemeinde, SächsVBl 1997, 73, 75.

19 Stahlmann, Das Beschäftigungsverhältnis bei 1-Euro-Jobs – Rechtsfragen und Regelungsbedarf, info also 2005, 243; Zwanziger, Rechtliche Rahmenbedingungen für „Ein-Euro-Jobs“, AuR 2005, 8, 9; a.A.: Rixen/Pananis, Welcher Ein-Euro-Job ist „zusätzlich“? – Sozial- und strafrechtliche Grenzen, NJW 2005, 2177, 2179.

20 BAG, NZA 2007, 53, 54; Hauck/Noftz/Müller, SGB II, Stand: Dezember 2008, § 15 Rn. 11 m.w.N.; Eicher/Spellbrink/Rixen, SGB II, 2. Aufl. 2008, § 15 Rn. 2 m.w.N.

21 Eicher/Spellbrink/Eicher, SGB II, 2. Aufl. 2008, § 16 Rn. 233; Eicher/Spellbrink/Rixen, SGB II, 2. Aufl. 2008, § 10 Rn. 29.

22 SG Hamburg v. 7.6.2005 – S 62 AS 434/05 ER, juris, Rn. 3f.

23 Hauck/Noftz/Voelzke, SGB II, Stand: Dezember 2008, § 16 Rn. 75; Zwanziger, Rechtliche Rahmenbedingungen für „Ein-Euro-Jobs“, AuR 2005, 8, 9. Zu § 19 BSHG: BVerwGE 68, 97, 99; BAG, NVwZ 1988, 966.