

Gemeinsamer Leitfaden der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und der Regionaldirektion Berlin-Brandenburg zur Prüfung von Antragswegen für Zusatzjobs

- Ergänzung der Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten der Bundesagentur für Arbeit vom 20.01.2005 –

Vorbemerkung

Auf der Grundlage der gemeinsamen Erklärung vom 06.12.2004 zu Zusatzjobs sowie der gemeinsam von HWK Berlin, IHK Berlin, UVB, Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen und Regionaldirektion Berlin-Brandenburg am 13.05.2005 verabschiedeten Positivliste einschl. Konkretisierung der gemeinsamen Erklärung wurden in Ergänzung der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten vom 20.01.2005 nachfolgende Handlungsleitlinien (Leitfaden) entwickelt.

Der Leitfaden stellt damit eine fundierte Entscheidungsgrundlage für alle Jobcenter in Berlin dar. Er umfasst

- ergänzende Hinweise zur Prüfung und nachhaltigen Betrachtung von Anträgen auf Zusatzjobs,
- Stellungnahme der Jobcenter zu Anträgen auf Zusatzjobs,
- einen regionalen Antragsvordruck für Zusatzjobs in Berlin,
- einen regionalen Bewilligungsbescheid für Zusatzjobs in Berlin.

Ergänzende Hinweise zur Prüfung und nachhaltenden Betrachtung von Anträgen auf Zusatzjobs

(Ergänzung der von der Zentrale der Bundesagentur herausgegebenen Arbeitshilfe zur Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten vom 20.01.2005)

B Eckpunkte zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten

Zu B 1.3 Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung – Zusatzjobs –

Eine schematische Festlegung der Förderdauer von Zusatzjobs (z.B. sämtliche Zusatzjobs haben eine Förderdauer von 6 Monaten) ist zu vermeiden. Die Förderungen können je nach Maßnahme variieren und damit auch deutlich längere sein. Gleiches gilt für die Zuweisungspraxis. Auch hier sind individuelle Lösungsmöglichkeiten für die unterschiedlichen Personengruppen, die in diese Maßnahmen einmünden, angezeigt.

In der Regel sollten Trägerkosten bis zu einer Höhe von 300,00 € pro Teilnehmer und Monat als angemessen angesehen werden, wenn während der Maßnahme auch eine Qualifizierung angeboten wird.

Etwaige Vereinbarungen zwischen Maßnahmeträger und Einsatzstellen bleiben von den Regelungen unberührt. Einsatzstellen können aber keine über die von den beantragenden Trägern hinausgehende Leistungen erhalten.

Tage, an denen Zusatzjobkräfte objektiv gehindert sind, Tätigkeiten auszuüben (z.B. bei Schließzeiten in Kitas, während der Schulferien in Schulen) sollten vom Träger anderweitig verplant werden (Qualifizierung, Praktikum). „Zwangsurlaube“ von Teilnehmern sind zu vermeiden. Unabhängig davon hat die Zusatzjobkraft die Möglichkeit, auf ihren Urlaubsanspruch zu verzichten. Die Träger sollten hierüber bereits im Antragsverfahren unterrichtet werden.

Bei Maßnahmen für Jugendliche, die mit Erwerb des Hauptschulabschlusses verbunden sind, sollte der Anteil der praktischen Tätigkeit nicht mehr als 20 Wochenstunden betragen und möglichst in unterschiedlichen Bereichen durchgeführt werden. Hierbei gelten alle Arbeiten als zusätzlich, da die Jugendlichen unterschiedliche Arbeitsbereiche im Hinblick auf eine spätere Ausbildung kennen lernen sollen und der Hauptakzent bei diesen Maßnahmen eindeutig auf Qualifizierung ausgerichtet ist.

In den Zeiten, in denen Teilnehmerinnen und Teilnehmer von Zusatzjobs freiwillig in Absprache mit der Beschäftigungsstelle an flankierenden landesfinanzierten Qualifizierungen teilnehmen, wird die Mehraufwandsentschädigung und die Pauschale für den Träger in der zuvor bewilligten Höhe und dem Umfang weitergewährt (vgl. auch E-Mail der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen vom 24.05.2005).

Zu B 2 Planung/Einrichtung von Zusatzjobs

In Berlin sind 12 Jobcenter für die Bearbeitung der Anträge zuständig. Grundsätzlich gilt, dass das Jobcenter den Antrag bewilligt, in dessen Bezirk die Maßnahme durchgeführt wird. Der Sitz des Trägers ist dabei nicht maßgeblich.

Es sollten folgende Ausnahmeregelungen gelten:

1) Ist die Nachfrage eines Kunden/einer Kundin nach einem bestimmten Zusatzjob Ergebnis seiner/ihrer Eigenbemühung, dann soll unabhängig von der regulären Zuständigkeitsreglung aus Motivationsgründen die Einmündung in diesen Zusatzjob möglich gemacht werden, wenn der/die Fallmanager/in der Maßnahme zustimmt. Sofern der Zusatzjob bereits von dem örtlich zuständigen Jobcenter bewilligt wurde, kann die Zuweisung in Absprache mit diesem Jobcenter vorgenommen werden. Anderenfalls kann der Träger einen entsprechenden Antrag in dem Jobcenter stellen, in dessen Zuständigkeitsbereich der Kunde/die Kundin wohnt.

2) Stellt ein Träger bei dem örtlich zuständigen Jobcenter einen Antrag auf Zusatzjobs und kann dieses Jobcenter dem Antrag bei grundsätzlicher Anerkennung des Antrags nicht die erforderliche Anzahl der beantragten Kräfte bereitstellen und demzufolge auch nicht bewilligen, sollten hier die Jobcenter der Nachbarbezirke um Förderung der übrigen beantragten Zusatzjobs gebeten werden. In derartigen Fällen ist eine Kopie der Antragsunterlagen einschl. Bewilligung den interessierten Jobcentern zu übersenden. Eine derartige Verfahrensweise dürfte für Träger, die lediglich über einen Standort verfügen, von Bedeutung sein.

Beispiel: Ein Träger beantragt 100 Zusatzjobs für einen Trägerstandort. Das örtlich zuständige Jobcenter kann lediglich 30 Zusatzjobs bewilligen. Es fragt jedoch in drei Jobcenter der Nachbarbezirke (A), (B), (C) an. Die Jobcenter (B) und (C) bekunden Interesse an 30 (B)- bzw. 40 (C) Zusatzjobs. Das örtlich zuständige Jobcenter versendet die Anträge nebst Prüfungsunterlagen, sodass die Jobcenter (B) 30 und (C) 40 Zusatzjobs auf der Grundlage der bereits erfolgten Prüfung umgehend bewilligen können.

3) Sollte im Einzelfall ein nicht zuständiges Jobcenter Zusatzjobs bewilligen, ist das eigentlich zuständige Jobcenter zu unterrichten.

Zusatzjobkräfte, die während der Zusatzjobtätigkeit in den Bezirk eines anderen Jobcenters umziehen, müssen die Maßnahme nicht abbrechen. Die Finanzierung erfolgt bis zum Ende der Maßnahme durch das ursprünglich zuständige Jobcenter.

Zu B 3.1 Förderantrag

Es sollte der für die Jobcenter in Berlin entwickelte Antrag verwendet werden.

Zu B 3.2 Bewilligung

Bei der Bewilligung von Zusatzjobs handelt es sich um einen Verwaltungsakt nach § 31 SGB X.

Die Übersendung eines Bewilligungsbescheides mit Rechtsbehelfsbelehrung ist zwingend erforderlich. Die bloße Zuweisung von Zusatzjobkräften an den Träger ist nicht zulässig.

Nur durch den Bescheid werden dem Träger Rechte und Pflichten deutlich übermittelt. Leistungsstörungen können nur geahndet und sanktioniert werden, wenn diese dem Träger auch bekannt sind.

Regelungen zwischen dem Träger und der Einsatzstelle bleiben davon unberührt.

Zu 4.1 Zuweisung in Zusatzjobs

Zuweisungen in Zusatzjobs sollten grundsätzlich nach vorherigem persönlichem Gespräch mit dem Kunden erfolgen.

Die Teilnahme an einem Zusatzjob ist nach dem Prinzip von Fördern und Fordern möglicher Bestandteil der Eingliederungsstrategie. Zumutbare Zusatzjobs sind vom erwerbsfähigen Hilfebedürftigen anzunehmen.

Ausschließlich die Teilnahme an den flankierenden landesfinanzierten Qualifizierungsmaßnahmen während der Zusatzjobtätigkeit ist freiwillig und muss daher nicht zwingend Gegenstand der Eingliederungsvereinbarung sein. Sanktionen bei Nicht-Antritt oder Abbruch dieser freiwilligen Qualifizierungsmöglichkeiten sind daher nicht geboten.

Zu 5.2 Trägereignung

Träger, die erstmalig Zusatzjobs beantragen und die bisher weder ABM/SAM nach dem SGB III noch Beschäftigungsmaßnahmen nach dem BSHG durchgeführt haben (neue Träger), sollten vor erstmaliger Bewilligung

- vor Ort geprüft und in Augenschein genommen werden (Räumlichkeiten, Fach- und Verwaltungskräfte vor Ort),
- Referenzen bezüglich bisheriger Erfahrungen und Erfolge vorweisen können,
- die Partner benennen, mit denen sie zusammenarbeiten,
- ihre finanzielle Leistungsfähigkeit darlegen.

Überprüfte Erfahrungsberichte von Teilnehmern über Trägerverhalten sollten den für die Bewilligung von Zusatzjobs zuständigen Mitarbeitern übersandt und von diesen regelmäßig ausgewertet werden.

Auch bekannte Träger sollten in derartige Maßnahmeprüfungen einbezogen werden, insbesondere dann, wenn sie Maßnahmen mit neuen Inhalten anbieten, für die andere Eignungskriterien gelten.

Zu B 6.1 Öffentliches Interesse/Gemeinnützigkeit

Mit Schreiben vom 22.10.2004 hat das BMWA dargelegt, dass Reinigungsleistungen regelmäßig nicht im öffentlichen Interesse liegen, weil sie in erster Linie der Einrichtung selbst zugute kommen. Sie sind auch nicht zusätzlich, weil sie im Grundsatz immer und regelmäßig anfallen. Dieses Schreiben wurde am 05.01.2005 über die Geschäftsführung der Agenturen für Arbeit an die ArGen weitergeleitet.

Insoweit sind auch „zusätzliche“ Reinigungsarbeiten, die über dem normalen Reinigungsintervall hinaus durchgeführt werden sollen, **nicht** als Zusatzjobs förderungsfähig.

Zu B 6.2 Zusätzlichkeit

Unter den Partnern der gemeinsamen Erklärung besteht Einigkeit, dass Pflichtaufgaben des öffentlichen Dienstes unabhängig vom Zeitpunkt ihrer beabsichtigten Durchführung keine Einsatzbereiche für Arbeitsgelegenheiten sind.

Darüber hinaus gilt Folgendes für Tätigkeiten im öffentlichen Bereich:

Allgemeiner Konsens wurde dahingehend erzielt, dass Arbeiten, die in regelmäßigen Abständen in eigener Regie oder durch Auftragsvergabe durchgeführt werden, zur Verkürzung der Intervalle nicht durch Zusatzjobkräfte erledigt werden können.

Es dürfen auch keine Arbeiten von Zusatzjobkräften ausgeführt werden, die von Planstelleninhabern üblicherweise durchgeführt werden, weil davon ausgegangen wird, dass die Planstellen so bemessen sind, dass eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der Pflichtaufgaben gewährleistet ist. Keinesfalls dürfen Zusatzjobkräfte zur Vertretung von regulären Arbeitskräften während des Urlaubs, der Mutterschutzfristen oder während Krankheitszeiten von Planstelleninhabern herangezogen werden.

Zusätzlichkeit kann hingegen bejaht werden, wenn zusätzliche Aufgaben, die keine Pflichtaufgaben sind, unplanmäßig oder besonders intensiv durchgeführt werden müssen, und derartige Arbeiten (hierbei dürfte es sich in der Regel um zeitlich begrenzte Tätigkeiten handeln) die Kapazitätsgrenze der vorhandenen Planstellenkräfte übersteigt.

Dass die im Antrag aufgeführten zusätzlichen Tätigkeiten nicht zu Lasten der Planstelleninhaber und der am Unternehmen des ersten Arbeitsmarktes zu vergebenden Leistungen eingerichtet werden, ist für jede Maßnahme von der jeweiligen Einsatzstelle gesondert schriftlich zu bestätigen.

Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, die Zusatzjobs schaffen oder Einsatzstellen anbieten, sollten auch anhand von (ggf. vorgegebenen) Stellenplänen darlegen, dass sie für Pflege/Betreuung und die üblicherweise sonstigen anfallenden Arbeiten über das erforderliche Personal verfügen.

Grundsätzlich ist allen Zusatzjobkräften der Zugang zu den von der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen finanzierten Qualifizierungsmodulen auf freiwilliger Basis möglich. Eine Absichtserklärung des Trägers, den Zusatzjobkräften die Teilnahme an diesen Qualifizierungsmodulen zu empfehlen und nahe zu legen, führt nicht dazu, dass die Zusatzjobs ungeachtet der durchzuführenden Tätigkeiten als unbedenklich angesehen werden.

Eine etwaige Unbedenklichkeit von Zusatzjobtätigkeiten wäre nur dann denkbar, wenn angebotene Qualifizierungsmodule entgegen der grundsätzlichen Regelung fester Bestandteil der Maßnahmekonzeption sind und die Teilnahme insoweit für die Teilnehmer obligatorisch ist. Darüber hinaus müssen sich die Qualifizierungsmodule über den gesamten Maßnahmenzeitraum erstrecken und die Teilnehmer sollten dann auch verschiedene Arbeitsbereiche während der Maßnahme kennen lernen, so dass die „verwertbare Arbeitsleistung“ als gering angesehen wird. Es muss klar erkennbar sein, dass solche Maßnahmen auf „Lernen und Qualifizieren“ ausgerichtet sind.

Zu B 6.3 Wettbewerbsneutralität

Nicht in der Positivliste enthaltenen Tätigkeiten, die in Verdacht stehen, reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu verdrängen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu behindern, sollten im Interesse aller Beteiligten und zum Ausbau einer soliden Vertrauensbasis den Kammern zur Prüfung der Unbedenklichkeit vorgelegt werden.

Die Mustergeschäftsordnung für Beiräte der ArGen sieht vor, dass die Geschäftsführerin/der Geschäftsführer dem Beirat regelmäßig eine Übersicht der bewilligten Arbeitsgelegenheiten zur Verfügung stellt. Der Beirat kann sich einzelne Arbeitsgelegenheiten näher erläutern lassen, insbesondere sofern Mitglieder des Beirates bei Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung Zweifel daran haben, ob diese im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sind.

Insoweit werden auch hier neue Kommunikationswege im Zusammenwirken mit dem Beirat eröffnet. In Zweifelsfällen können somit insbesondere die Zusätzlichkeit und Wettbewerbsneutralität von Maßnahmen im Vorfeld von Entscheidungen unbürokratischer abgeklärt werden.

Zu B 6.5 Konkrete Maßnahmebeschreibung/Hinreichende Bestimmtheit

Die Beschreibung der Tätigkeit und des Einsatzortes ist Bestandteil des Antrages.

Lediglich bei Maßnahmen für Jugendliche, die mit einem hohen Qualifizierungsanteil (z.B. Erwerb des Hauptschulabschlusses) verbunden sind, und deren Tätigkeitsanteil demzufolge sehr gering ist (bis zu 20 Stunden in der Woche mit ggf. wechselnden Einsatzorten) kann auf eine detaillierte Darstellung verzichtet werden. Auch wenn für derartige Maßnahmen alle Tätigkeiten als zusätzlich anerkannt werden, sollten dennoch die grundsätzlichen Einsatzfelder bereits im Vorfeld der Bewilligung klar umrissen sein.

Zu B 9 Prüfrecht/Leistungsstörungen bei Zusatzjobs

Die Mitarbeiter der Jobcenter sollen Prüfgruppen bilden und regelmäßig Prüfungen (routinemäßige Prüfungen, anlassbezogene Prüfungen etc.) in eigener Zuständigkeit durchführen aber auch überörtlich tätig werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Handlungsempfehlung der RD BB vom 29.12.2004 und dem hierzu erarbeiteten Prüfleitfaden verwiesen.

Die Prüfungen sollten ebenfalls als vertrauensbildende Maßnahmen verstanden werden, weil nur durch eine regelmäßige Kontrolle die missbräuchliche Inanspruchnahme von Fördermitteln wirksam bekämpft und in der Folge auch verhindert werden kann und so die Akzeptanz der Zusatzjobs insgesamt verbessert wird.

Verdachtsmomenten, egal von wem sie ausgesprochen werden, sollte umgehend nachgegangen werden.

Wird eine Leistungsstörung festgestellt, sollten neben einem ausführlichen Trägergespräch Sanktionen schriftlich dargelegt werden. Dabei sollte nicht nur der Träger zur Stellungnahme aufgefordert werden, sondern es sollten auch die Teilnehmer befragt werden, um ein umfassendes Bild über den Umfang und das Ausmaß der Leistungsstörung zu erhalten.

Folgende Sanktionsmöglichkeiten stehen zur Verfügung:

Abmahnung und ergänzende Auflagen: Bei erstmaligem, minderschwerem Verstoß sollte eine Abmahnung ausgesprochen werden, um den Träger auf sein Fehlverhalten nachdrücklich hinzuweisen, welches aber keine unmittelbaren Konsequenzen nach sich zieht. Der rechtmäßige Zustand sollte mittels ergänzender Auflagen so schnell wie möglich wiederhergestellt werden. Dem Träger ist hier eine kurze Frist zu setzen. Die Erfüllung der ergänzenden Auflagen ist vom Träger nachzuweisen und sollte innerhalb eines angemessenen Zeitraumes überprüft werden. In einer Abmahnung sollte aber auch der Abbruch der Maßnahme bei nochmaligem Verstoß angedroht werden.

Abbruch und Erstattung von Leistungen: Für den Abbruch der Maßnahme und die Erstattung von Leistungen gelten die Vorschriften für die Aufhebung von Verwaltungsakten nach §§ 44 ff SGB X. Danach erfolgt z.B. die **rückwirkende Rücknahme** des Bewilligungsbescheides nach § 45 Abs. 2 S. 3 Nr. 2 SGB X, wenn der Träger sich nicht auf Vertrauensschutz berufen kann, weil der Verwaltungsakt (Bewilligungsbescheid) auf Angaben beruht, die der Begünstigte (Träger) vorsätzlich oder grob fahrlässig in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat (z.B. hat er im Antrag zusätzlichen Arbeiten angegeben, die

tatsächlichen Arbeiten sind jedoch nicht zusätzlich). Der Träger kann sich in diesem Fall nicht darauf berufen, dass die Absprache mit der Beschäftigungsstelle eine andere war; er ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Durchführung der Maßnahme. In diesem Fall ist nach § 50 SGB X die bereits gewährte Leistung zwingend zurückzufordern.

Kann sich der Träger hingegen auf Vertrauensschutz berufen (hat er richtige Angaben gemacht, die Arbeit ist aber nicht zusätzlich und hätte vom Jobcenter nicht bewilligt werden dürfen), dann kann nach § 45 Abs. 2 S. 1 SGB X der Verwaltungsakt **mit Wirkung für die Zukunft** zurückgenommen werden, weil in aller Regel das Vertrauen des Trägers auf den Bestand des Verwaltungsaktes unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse nicht schutzwürdig sein dürfte.

Eine Aufhebung eines Verwaltungsaktes mit Dauerwirkung (um einen solchen handelt es sich bei der Förderung von Zusatzjobs) ist nach § 48 SGB X möglich, wenn in den tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnissen die bei Erlass des Verwaltungsaktes vorlagen, eine wesentliche Änderung eintritt. Dabei soll der Verwaltungsakt **mit Wirkung vom Zeitpunkt der Veränderung aufgehoben** werden, wenn der Betroffene (Träger) eine durch Rechtsvorschrift vorgeschriebene Pflicht zur Mitteilung wesentlicher für ihn nachteiliger Änderungen der Verhältnisse vorsätzlich oder grob fahrlässig nicht nachgekommen ist (z.B. wird dem Jobcenter nicht rechtzeitig mitgeteilt, dass ein Teilnehmer nicht mehr an der Maßnahme teilnimmt; Zusatzjobkräfte werden, nachdem sie zunächst mit zusätzlichen Aufgaben betraut waren, nunmehr für Regelaufgaben eingesetzt). Auch hier sind zu Unrecht gezahlte Leistungen zwingend nach § 50 SGB X zurückzufordern.

Vor einem etwaigen Abbruch ist in jedem Fall ein schriftliches Anhörungsverfahren nach § 24 SGB X durchzuführen.

Nach Durchführung eines Aufhebungs- und Erstattungsverfahrens ist darüber hinaus auch zu prüfen, ob eine Ordnungswidrigkeit nach § 63 SGB II vorliegt oder sogar ein Straftatbestand nach § 263 StGB gegeben sein könnte.

C Ergänzende Verfahrenshinweise

Zu C 2 Auszahlung/Abschlagszahlung

Die gemeinnützigen Träger von Arbeitsgelegenheiten sind in der Regel nicht in der Lage, bei der Auszahlung der Mehraufwandsentschädigung sowie der Begleichung der eigenen Maßnahmekosten (Basisqualifizierung, Anleitung, Miete etc.) in die Vorleistung zu gehen. Das Auszahlungsverfahren sollte so gestaltet werden, dass die Träger nicht in Liquiditätsschwierigkeiten kommen.

So kann zum Anlaufen einer Maßnahme auf Wunsch des Trägers eine angemessene Abschlagszahlung geleistet werden bzw. sollten bei Bedarf regelmäßige monatliche Abschlagszahlungen gewährt werden. Hierzu können Daueranordnungen eingerichtet werden. Abschlagszahlungen sind vom Träger zu beantragen und dem Grunde und der Höhe nach zu begründen. Die monatlichen Abschläge sollten so bemessen sein, dass eine Überzahlung und die damit verbundene Rückforderung vermieden werden. Zahlungen vor Beginn der Förderungsdauer sind nicht möglich (vgl. Hinweis zum SGB II - ausgewählte Themen - vom 03.02.2005 Punkt 4). Die Aufrechnung der Abschlagszahlung erfolgt mit der Abrechnung der Monatliste.