

Max Kern

**Zur Frage der Vereinbarkeit von Recht und Praxis der Arbeit nach
§ 16 Abs. 3 SGB II i.V.m. § 31 SGB II mit dem IAO-Übereinkommen (Nr. 29)
über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930**

Abschlussbericht

Auf einen Blick...

Die Heranziehung zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (1-Euro-Jobs) führt häufig zu einem Verstoss gegen das Übereinkommen.

Lösungsvorschläge :

- Als Minimallösung sollte die Anwendung der Sanktionen in § 31 SGB II auf die Verweigerung von Arbeit in der Mehraufwandsvariante ausgeschlossen werden.
- Es sollten alle Massnahmen ergriffen werden, um die Verstrickung des Staates in die Ausnutzung der Hilfsbedürftigen zu beenden. Dazu gehören: schon nach geltendem Recht die effektive Beachtung bzw. Durchsetzung der Nachrangigkeit der 1-Euro-Jobs und ihrer in der Praxis weitgehend missachteten Fördervoraussetzungen; des weiteren als Auftrag an den Gesetzgeber auch die Abschaffung der vielfach missbrauchten 1-Euro-Jobs, die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs, in Anbetracht der "Massnahmekosten" der Beschäftigungsträger, nicht einmal kostengünstiger sind als ABM-Stellen.
- Für eine Begrenzung der Zwangslage der Betroffenen erscheint es ferner relevant, den Regelsatz des ALG II auf einen das Existenzminimum effektiv deckenden Betrag anzuheben, was, u.A. zur Vermeidung von Kombilohn-Effekten, mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns einhergehen sollte.

Zur Frage der Vereinbarkeit von Recht und Praxis der

Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i. V. m. § 31 SGB II

mit dem IAO-Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder
Pflichtarbeit, 1930

Das vorliegende Gutachten wurde erstellt im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung (Projekt-Nr. 2007-79-3).

Der Verfasser, Max Kern, von 1966 bis 2002 Jurist im Internationalen Arbeitsamt, war langjähriger Leiter der Sektion Zwangsarbeit der Hauptabteilung Normen, dem Sekretariat der Aufsichtsorgane der IAO zur Prüfung der Einhaltung der internationalen Normen durch die Mitgliedstaaten.

Abgeschlossen im Mai 2008

	<i>Seite</i>
<u>Gliederung</u>	3
1. IAO-Übereinkommen, Auslegungskompetenz, Rolle der Aufsichtsorgane	6
1.1 Übereinkommen sind völkerrechtliche Verträge	6
1.2 Auslegungskompetenz des IGH	6
1.3 Aufsichtsorgane der IAO, Autorität ihrer Spruchpraxis	7
1.3.1 Regelmässige Aufsicht : Sachverständigenausschuss und Konferenzausschuss	7
1.3.2 Beschwerde- und Klageverfahren	8
1.3.3 Autorität der Aufsichtsorgane	9
2. Das Übereinkommen (Nr.29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930	13
2.1 Anforderungen von Art. 1 Abs. 1 und Art. 25 des Übereinkommens	14
2.2 Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens (Art. 2 Abs. 1)	14
2.2.1 Arbeit oder Dienstleistung	15
2.2.2 Androhung irgendeiner Strafe	16
2.2.3 Unfreiwilligkeit (insbesondere, Frage der Relevanz persönlicher Zwangslagen)	16
2.3 Ausnahmen vom Schutz des Übereinkommens (Artikel 2 Abs. 2)	20
3. Spruchpraxis der Aufsichtsorgane der IAO zu Fragen der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe unter dem Blickwinkel des Übereinkommens Nr. 29	22
3.1 Chile – Hilfsprogramme für Arbeitslose (PEM und POJH)	23
3.2 Deutschland – Heranziehung zu gemeinnütziger Arbeit von Sozialhilfeempfängern ohne Arbeitserlaubnis	27

3.3	Irland – Rahmenbedingungen der Arbeitslosenhilfe	33
4.	Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i. V. m. § 31 SGB II : Nationale Normen und Praxis	39
4.1	Ein-Euro-Jobs im System der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit	39
4.1.1	Varianten der Beschäftigungsförderung nach § 16 Abs. 3 SGB II	39
4.1.2	Nachrang der Ein-Euro-Jobs : Gesetz und Praxis	40
4.1.3	Weitere Fördervoraussetzungen der Ein-Euro-Jobs : Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, Erforderlichkeit, öffentliches Interesse, Zusätzlichkeit der Arbeit und Nicht- verdrängung regulärer Arbeit, Wettbewerbsneutralität	41
4.1.3.1	Eingliederungsvereinbarung	41
4.1.3.2	Erforderlichkeit	42
4.1.3.3	Öffentliches Interesse	45
4.1.3.4	« Zusätzlichkeit » der Arbeit und Nichtverdrängung regulärer Arbeit	45
4.1.3.5	Wettbewerbsneutralität und Nichtverdrängung regulärer Arbeit	48
4.1.4	Revision der Arbeitshilfe vom 27.07.2007 – Einfluss auf die Praxis ?	49
4.1.4.1	Änderungen in der Arbeitshilfe	49
4.1.4.2	Gegenwärtige Praxis	51
4.2	Rechtsstellung des Ein-Euro-Jobbers	56
4.2.1	Kein anerkanntes Arbeitsverhältnis	56
4.2.2	Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis	57
4.2.3	Asymmetrie der Pflichten und Rechte	57
4.3	Zumutbarkeit jeder Arbeit (§ 10 SGB II)	59
4.3.1	Kriterium des Lohnwuchers	61
4.4	Sanktionen (§ 31 SGB II)	62
5.	Würdigung von Recht und Praxis der Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II im Licht des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930	65
5.1	Arbeit oder Dienstleistung	65
5.2	Androhung irgendeiner Strafe	66

5.3	Unfreiwilligkeit (insbesondere, Frage der Relevanz persönlicher Zwangslagen)	68
5.3.1	Ausbeutung einer wirtschaftlichen Zwangslage (Lohnwucher)	71
5.3.1.1	Verwendete Begriffe und Bezugsgrößen	71
5.3.1.2	Berechnungsgrundlagen	73
	ALG II	73
	Mehraufwandentschädigung	74
	Arbeitszeit – Richtwerte und Praxis	74
5.3.1.3	Rechenbeispiele	75
5.3.1.4	Würdigung	76
5.3.2	Verdrängung regulärer Arbeit	77
5.4	Keine Ausnahme vom Schutz des Übereinkommens	78
5.5	Gesamtwürdigung	79
6.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	80
6.1	Abschaffung der Sanktion	80
6.2	Rückzug des Staats aus der Ausnutzung einer Zwangslage	81
7.	Zusammenfassung – Summary	83
7.1	Deutsche Zusammenfassung	83
7.2	English Summary	88
Anhang 1 :	Convention (No.29) on Forced Labour, 1930 –	95
	Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930	96
Anhang 2 :	Relevante Bestimmungen des SGB II und III	98
Anhang 3:	Quellenverzeichnis zur deutschen Rechtslage und Praxis	113

1. IAO-Übereinkommen, Auslegungskompetenz, Rolle der Aufsichtsorgane

Der Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist bestimmt durch einige Elemente, die vorab zu klären sind : die Natur der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation als völkerrechtlicher Verträge, die IAO-spezifischen Bedingungen ihrer Auslegung und die Autorität der von der IAO eingesetzten Aufsichtsorgane, deren Spruchpraxis die Grundlage dieses Gutachtens bildet.¹

1.1 Übereinkommen sind völkerrechtliche Verträge

Die Ausarbeitung und Annahme der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation obliegt der Allgemeinen Konferenz der IAO,² auf der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter neben Regierungsvertretern Sitz und Stimme haben. Ungeachtet dieser Besonderheit sind die Übereinkommen der IAO völkerrechtliche Verträge. Ihre Bestimmungen werden für die einzelnen Staaten auf Grund deren Ratifizierung des jeweiligen Übereinkommens rechtsverbindlich.³

1.2 Auslegungskompetenz des IGH

Artikel 37 Abs. 1 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation bestimmt : « *Alle Fragen oder Schwierigkeiten in der Auslegung dieser Verfassung oder der später von den Mitgliedern nach dieser Verfassung abgeschlossenen Übereinkommen werden dem Internationalen*

¹ Es ist zu beachten, dass nur die englische und französische Fassung der Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation internationale Rechtsgeltung haben und die Spruchpraxis der Aufsichtsorgane nur auf englisch, französisch und spanisch erfolgt. Vom jährlichen Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Internationale Arbeitskonferenz, Bericht III (Teil 1A – früher Teil 4A)) liegt eine – in der Regel weder vom Ausschuss noch von seinem Sekretariat geprüfte - deutsche Übersetzung nur für den Allgemeinen Bericht in Teil 1 vor, nicht für die Stellungnahmen zur Durchführung der Übereinkommen in den einzelnen Ländern. Im folgenden wird, wo es auf Präzision ankommt, der jeweilige englische Text angeführt. Auch wird den Schlussfolgerungen des Gutachtens eine englische Zusammenfassung seiner wesentlichen Ergebnisse angefügt werden.

² (auch « Internationale Arbeitskonferenz » genannt)

³ Die Frage, inwieweit die Prinzipien der Übereinkommen über grundlegende Menschenrechte, insbesondere die des Übereinkommens (Nr.29) über Zwangsarbeit, 1930, auch ohne Ratifizierung für alle Staaten verbindlich sind, braucht hier nicht abgehandelt zu werden, da Deutschland das Übereinkommen ratifiziert hat.

Gerichtshof zur Entscheidung vorgelegt. » In der Praxis ist der IGH bzw. sein Vorgänger nur viermal angerufen worden, vor dem zweiten Weltkrieg, wobei es im wesentlichen um Fragen der Zuständigkeit der IAO ging, die jedesmal bestätigt wurde. Dass Fragen der Auslegung von Übereinkommen dem IGH bisher nicht vorgelegt wurden, unterstreicht die Rolle und Autorität der Aufsichtsorgane der IAO und ihrer Spruchpraxis.⁴

1.3 Aufsichtsorgane der IAO, Autorität ihrer Spruchpraxis

Die IAO besitzt eine Reihe von Verfahren und Organen zur Sicherstellung der Einhaltung ratifizierter Übereinkommen. Eine kurze Präsentation der für eine regelmässige Aufsicht eingesetzten Organe sowie der Beschwerde- und Klageverfahren sei vorausgeschickt, bevor auf die Autorität der Spruchpraxis einzugehen ist.

1.3.1 Regelmässige Aufsicht : Sachverständigenausschuss und Konferenzausschuss

Die regelmässige Aufsicht über die Einhaltung ratifizierter Übereinkommen gründet sich auf die Pflicht der Staaten nach Art. 22 der Verfassung der IAO zur regelmässigen Berichterstattung an das Internationale Arbeitsamt sowie die möglichen Stellungnahmen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die nach Art. 23 der Verfassung Abschriften der Regierungsberichte zu erhalten haben. Zur Prüfung dieser Berichte und Sicherstellung der Einhaltung der Übereinkommen hat der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes im Jahre 1926 zwei ständige Organe eingesetzt : den Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen⁵, und den Konferenzausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (bzw. Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen)⁶.

⁴ Es mag erwähnt werden, dass zuzeiten bis zu vier Mitglieder des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO, darunter der Vorsitzende, zugleich Richter am IGH waren.

⁵ Engl. : « Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations ».

⁶ Seit 1989 erstattet der Konferenzausschuss seinen Bericht als « Report of the Committee on the Application of Standards » (Bericht des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen). In der englisch-französischen Ausgabe 2004 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz erscheint der Konferenzausschuss jedoch weiterhin unter seinem alten Namen « Committee on the Application of Conventions and Recommendations » (Art. 7 der Geschäftsordnung).

Die Mitglieder des Sachverständigenausschusses werden vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes aus allen Teilen der Welt, jedoch nicht als Vertreter ihres Landes, sondern in ihrer persönlichen Eigenschaft, in Ansehung ihrer Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Sachkompetenz berufen. Wesentliche Aufgabe des Ausschusses ist es, festzustellen, inwieweit die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen nach der Verfassung der IAO und den von ihnen ratifizierten Übereinkommen erfüllen. Der Ausschuss äussert sich zur Einhaltung der Übereinkommen in den einzelnen Staaten in der Form von in seinem Bericht veröffentlichten Stellungnahmen⁷ sowie direkten Anfragen⁸ an die Regierungen.

Der jährliche Bericht des Sachverständigenausschusses liegt der Allgemeinen Konferenz der Organisation vor und ist Grundlage einer zweiwöchigen Diskussion im Konferenzausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, wo Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsdelegierte im Dialog mit den Vertretern betroffener Regierungen Abhilfe für vom Sachverständigenausschuss festgestellte Mängel suchen.

1.3.2 Beschwerde- und Klageverfahren

Angesichts der Entwicklung der regelmässigen Aufsichtsverfahren sind die von der Verfassung der IAO vorgesehenen besonderen Beschwerde- und Klageverfahren nur in beschränktem Umfang in Anspruch genommen worden.

Beschwerdeverfahren. Nach Art. 24 der Verfassung können Berufsverbände der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber eine Beschwerde⁹ an das Internationale Arbeitsamt richten, dass ein Staat die Durchführung eines von ihm ratifizierten Übereinkommens nicht in befriedigender Weise sichergestellt habe. Erfüllt die Beschwerde die – rein formellen – Zulässigkeitsvoraussetzungen, fordert der Verwaltungsrat die betroffene Regierung zur Stellungnahme auf und setzt aus seiner Mitte einen dreigliedrigen Ausschuss zur Prüfung der Angelegenheit ein. Mit der Annahme des Berichtes dieses Ausschusses entscheidet der Verwaltungsrat über die Beschwerde ; ist sie begründet gefunden worden, wird der Bericht mit den Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Ausschusses (sowie dem Wortlaut der Beschwerde und ggf. der Antwort der Regierung) veröffentlicht. Danach wird die Umsetzung der

⁷ Engl. : « observation(s) ».

⁸ Engl. : « direct request(s) ».

⁹ Engl. : « representation ».

Empfehlungen im Rahmen des regelmässigen Aufsichtsverfahrens vom Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen weiterverfolgt.

Klageverfahren. Nach Art. 26 ff. der Verfassung kann eine Klage¹⁰, die die mangelhafte Durchführung eines ratifizierten Übereinkommens in einem Staat geltend macht, von anderen Staaten, die das gleiche Übereinkommen ratifiziert haben, sowie von Konferenzdelegierten, einschliesslich der Arbeitnehmer- oder Arbeitgebervertreter, eingereicht werden, und der Verwaltungsrat kann zur Prüfung der Frage einen unabhängigen Untersuchungsausschuss¹¹ einsetzen, der quasi-richterliche Funktionen ausübt. « *Nach eingehender Prüfung der Klage verfasst der Untersuchungsausschuss einen Bericht, worin er seine Feststellungen über sämtliche für den Streitfall bedeutsamen Tatfragen niederlegt, und die ihm geeignet erscheinenden Massnahmen ... sowie eine Frist zur Durchführung dieser Massnahmen empfiehlt* » (Art. 28 der Verfassung).

1.3.3 Autorität der Aufsichtsorgane

Angesichts der oben in Punkt 1.2 beschriebenen Kompetenz des Internationalen Gerichtshofs zur Auslegung der Übereinkommen der IAO ist die Frage nach der Autorität der von den Aufsichtsorganen der IAO in der Ausübung ihres Mandats getroffenen Feststellungen zur Vereinbarkeit von nationaler Gesetzgebung und Praxis mit den Bestimmungen der internationalen Übereinkommen erhoben worden.

Für den oben in Punkt 1.3.2 beschriebenen Untersuchungsausschuss nach Art. 26 ff. der Verfassung ist die Frage ausdrücklich mit Bezug auf den IGH geregelt in Art. 29 der Verfassung der IAO:

« 1. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes teilt den Bericht des Untersuchungsausschusses dem Verwaltungsrat und jeder an dem Streitfall interessierten Regierung mit und veranlasst seine Veröffentlichung. »

« 2. Jede dieser Regierungen hat dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes binnen drei Monaten mitzuteilen, ob sie die in dem Bericht des Ausschusses enthaltenen Empfehlungen annimmt oder nicht und, falls sie diese nicht annimmt, ob sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten wünscht. »

¹⁰ Engl. : « complaint ».

¹¹ Engl. : « Commission of Inquiry ».

Wendet sich eine betroffene Regierung nicht an den IGH und befolgt dennoch nicht binnen der vorgeschriebenen Frist die in dem Bericht des Untersuchungsausschusses enthaltenen Empfehlungen, so kann der Verwaltungsrat der Konferenz nach Art. 33 der Verfassung « *die Massnahmen empfehlen, die ihm zur Sicherung der Ausführung dieser Empfehlungen zweckmässig erscheinen* ». D.h., soweit sich die Regierung nicht an den IGH wendet, haben die den Schlussfolgerungen des Untersuchungsausschusses angefügten Empfehlungen, ungeachtet ihrer diplomatischen Form, die Autorität eines vollstreckbaren Titels.

Seinerseits hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seinem allgemeinen Bericht von 1990 daran erinnert,

*...dass sein Arbeitsauftrag nicht von ihm verlangt, definitive Auslegungen von Übereinkommen vorzunehmen, da laut Artikel 37 der Verfassung der IAO der Internationale Gerichtshof hierfür zuständig ist. Um jedoch seiner Aufgabe gerecht zu werden, nämlich festzustellen, ob die Anforderungen von Übereinkommen eingehalten werden, muss der Ausschuss den Inhalt und die Bedeutung der Bestimmungen der Übereinkommen prüfen, dazu Stellung nehmen und gegebenenfalls ihren rechtlichen Anwendungsbereich festlegen. Der Ausschuss ist daher der Ansicht, dass seine Auffassungen – soweit diesen nicht vom Internationalen Gerichtshof widersprochen wird – als gültig und allgemein anerkannt angesehen werden müssen. Gleiches gilt für die Schlussfolgerungen oder Empfehlungen von Untersuchungsausschüssen*¹²

¹² Internationale Arbeitskonferenz, 77. Tagung 1990, Bericht III (Teil 4A), Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Allgemeiner Bericht, Paragraph 7. Der englische Originaltext lautet :

« The Committee has already had occasion to point out that its terms of reference do not require it to give definitive interpretations of Conventions, competence to do so being invested in the International Court of Justice by article 37 of the Constitution of the ILO. Nevertheless, in order to carry out its function of determining whether the requirements of Conventions are being respected, the Committee has to consider and express its view on the content and meaning of the provisions of Conventions and to determine their legal scope, where appropriate. It therefore appears to the Committee that, insofar as its views are not contradicted by the International Court of Justice, they are to be considered as valid and generally recognised. The situation is identical as regards the conclusions or recommendations of commissions of inquiry ... » (International Labour Conference, 77th Session 1990, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report, paragraph 7.)

Auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1990 bestritt der damalige Sprecher der Arbeitgebergruppe im Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen (und als solcher stellvertretender Vorsitzender des Konferenzausschusses) diese Position der Sachverständigen : die Feststellungen des Sachverständigenausschusses seien für den Konferenzausschuss nicht bindend, da dieser eine eigenständige Prüfungskompetenz laut Artikel 7 der Geschäftsordnung der Konferenz habe.¹³

Ähnliche Überlegungen waren Mitte der achtziger Jahre von Regierungsvertretern des sozialistischen Lagers angestellt worden und unter anderen von der Arbeitgebergruppe scharf zurückgewiesen worden. In einem 1989 erschienenen und noch 1991 neu aufgelegten Leitfaden für Arbeitgeberverbände zitierte der frühere Sprecher der Arbeitgebergruppe und stellvertretende Vorsitzende des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen eine Stellungnahme von R. Lagasse, Generalsekretär des Internationalen Arbeitgeberverbandes aus dem Jahre 1984 wie folgt :

« ... Impartial and objective supervisory machinery is thus required.

The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations has a major part to play in this machinery, a part which is not to condemn but to enable the group of independent lawyers of which the Committee is composed to note possible discrepancies between the texts of the instruments and national laws and practice. On the basis of the facts thus established, it is then up to the Conference, to member States, to workers' and employers' organisations to take the action open to

¹³ International Labour Conference, Seventy-Seventh Session Geneva, 1990, Record of Proceedings, pp. 31/20 to 31/21 :

Original – German : Mr. Wisskirchen (Employers' adviser, Federal Republic of Germany ; Vice-chairman of the Committee on the Application of Standards) –

« ...In practice, the Conference Committee follows the indications of the experts very closely, for obvious reasons. However, the Committee's powers of evaluation, according to article 7 of the Standing Orders of the Conference, are not restricted. Once the Committee of Experts has given its own interpretation, the question becomes one of priority as soon as the Conference Committee departs from a point of interpretation given by the Committee of Experts. We employers have been saying for many years now that there are certain interpretations by the experts regarding freedom of association which are not at all shared by us....»

Ausführlicher aaO Seiten 27/5 ff. (Paragraph 21 ff. des allgemeinen Berichts des Konferenzausschusses).

them under the Constitution. ... Despite their enormous task and the limited means available to the Organisation, the experts have carried out their work in a manner greatly to their credit and to the credit of the ILO. Repeated attacks on the experts and on the supervisory system of the ILO in general are rejected by us as entirely unwarranted.

The Conference ... Committee on the Application of Standards enables the difficulties encountered in the application of the Conventions to be discussed freely and frankly in a tripartite form and this dialogue has often made it possible to avoid recourse to the constitutional complaints and representation procedures.

The [Conference] Committee's report is a summary of debates. It is not a legal document. ... »¹⁴

Der Sachverständigenausschuss hat seine Position in seinem allgemeinen Bericht von 1991 noch einmal präzisiert :

Mit der Feststellung, dass seine Auffassungen – sofern diesen nicht vom Internationalen Gerichtshof widersprochen wird – als gültig und allgemein anerkannt angesehen werden müssen, vertritt der Sachverständigenausschuss nicht die Ansicht, dass diese Auffassungen als Urteile anzusehen sind, die im Sinne der res judicata bindend sind, da der Ausschuss kein Gerichtshof ist. Wie er bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht hat, hat er überdies seine Ansichten nie als bindende Entscheidungen angesehen, die sich auf eine definitive Auslegung der Übereinkommen gründen, deren Anwendung durch die Mitgliedstaaten er überprüft. Indessen ist der Ausschuss der Ansicht, dass das ordnungsgemässe Funktionieren des normensetzenden Systems der Internationalen Arbeitsorganisation voraussetzt, dass ein Staat die vom Sachverständigenausschuss geäusserten Ansichten zur Anwendung einer Bestimmung eines von diesem Staat ratifizierten Übereinkommens nicht bestreitet und zugleich davon Abstand nimmt, das vorgesehene Verfahren zur Erlangung einer endgültigen Interpretation des betreffenden Übereinkommens in Anspruch zu nehmen. In einer derartigen Situation würde hinsichtlich der Verpflichtung, die fraglichen Bestimmungen anzuwenden, ein Zweifel bestehen bleiben, und jedem Staat würde eine Befugnis übertragen werden, die ihm nach

¹⁴ International Labour Organisation, Employers' activities - International Labour Standards, The process of adoption and supervision : A Memorandum for Employers' Organisations by George Polites, p. 46 (in part also quoted p. 23).

*dem internationalen Recht nicht zusteht. Die Folge wäre eine Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Bedeutung und des Geltungsbereichs der betreffenden Bestimmungen, solange die Frage nicht durch eine Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs geregelt wird ; eine derartige Situation würde sich auf die für das ordnungsgemässe Funktionieren des normsetzenden Systems der IAO erforderliche Rechtssicherheit nachteilig auswirken.*¹⁵

2. Das Übereinkommen (Nr.29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930

Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Zwangsarbeit ist von 172 Staaten ratifiziert ; Deutschland hat es am 13. Juni 1956 ratifiziert und sich damit seinen Anforderungen unterworfen.¹⁶ Die einschlägigen Bestimmungen des Übereinkommens werden hier wie folgt untersucht :

1. die nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 25 zu ergreifenden Massnahmen;
2. die Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens (Art. 2 Abs. 1);
3. Ausnahmen von dieser Definition (Art. 2 Abs. 2).

¹⁵ Internationale Arbeitskonferenz, 78. Tagung 1991, Bericht III (Teil 4A), Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Allgemeiner Bericht, Paragraph 11. Der englische Originaltext lautet :

« In stating that insofar as its views are not contradicted by the International Court of Justice, they are to be considered as valid and generally recognised, the Committee of Experts does not regard those views as decisions having the authority of res judicata, as the Committee is not a court of law. Furthermore, as it has already pointed out on more than one occasion, it has never regarded its views as binding decisions based on a definitive interpretation of the Conventions of which it examines the application by member States. However, it considers that the proper functioning of the standard-setting system of the International Labour Organisation requires that a State should not contest the views expressed by the Committee of Experts on the application of a provision of a Convention that it has ratified and at the same time refrain from making use of the established procedure for obtaining a definitive interpretation of the Convention in question. In such a situation, a doubt would remain as to the obligation to apply the provisions in question and every State would have a power conferred on it which is not conferred by international law. The result would be legal uncertainty as to the meaning and scope of the provisions concerned as long as the question is not settled by a decision of the International Court of Justice ; such a situation would be prejudicial to the certainty of law required for the proper functioning of the standard-setting system of the ILO. » (International Labour Conference, 78th Session 1991, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report, paragraph 11.)

¹⁶ Das Übereinkommen ist für Deutschland ein Jahr nach seiner Ratifizierung in Kraft getreten. Der authentische englische Text und eine offiziöse deutsche Übersetzung der wesentlichen Artikel sind im Anhang 1 dieses Gutachtens abgedruckt.

2.1 Anforderungen von Art. 1 Abs. 1 und Art. 25 des Übereinkommens

Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens verpflichtet den Staat, den Gebrauch von Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen innerhalb der kürzest möglichen Frist abzuschaffen.^{17 18} Diese Verpflichtung zur Abschaffung der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens¹⁹ beinhaltet für den Staat Unterlassungs- und Handlungspflichten : Er darf Zwangs- oder Pflichtarbeit weder selbst auferlegen noch dulden, und er muss alle Rechts- und Verwaltungsnormen aufheben, die den Einsatz von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorsehen oder ermöglichen, so dass jede Nötigung zur Arbeit, sei es durch Privatpersonen oder öffentliche Bedienstete, gegen nationales Recht verstösst.

Des weiteren muss der Staat nach Art. 25 des Übereinkommens dafür sorgen, dass die unberechtigte Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit unter Strafe gestellt ist und dass die gesetzlichen Strafvorschriften wirksam sind und strikt angewandt werden.²⁰

2.2 Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens (Art. 2 Abs. 1)

Als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens gilt nach Artikel 2 Abs. 1 « jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie

¹⁷ Der englische authentische Text lautet : « ...to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period. »

¹⁸ Die Übergangsbestimmungen des Artikels 1 Abs. 2 und der Artikel 3 bis 24, die vor allem koloniale Formen der Zwangsverpflichtung in Erwartung ihrer völligen Beseitigung regelten, können heute nicht mehr zur Rechtfertigung von Zwangsarbeit herangezogen werden - vgl. (mit weiteren Quellenhinweisen) Paragraph 10 des allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen aus dem Jahre 2007 über die Abschaffung der Zwangsarbeit : International Labour Office Geneva, 2007, Eradication of forced labour (International Labour Conference, 96th Session, 2007, Report III (Part 1 B), General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No.29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations).

¹⁹ Zur Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens und die Ausnahmen von dieser Definition vgl. die nachfolgenden Punkte 2.2 und 2.3.

²⁰ Art. 25 : « The illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and strictly enforced. »

sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat ».²¹ Um die Tragweite dieser Definition zu bestimmen, sind drei Elemente näher zu betrachten : der Begriff « Arbeit oder Dienstleistung », die « Androhung irgendeiner Strafe » und die Kriterien dafür, « sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt » zu haben.

2.2.1 Arbeit oder Dienstleistung

Der Begriff « Arbeit oder Dienstleistung » bildet das erste konstitutive Element der Definition in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens. Der Begriff « Arbeit oder Dienstleistung » ist abzugrenzen von Massnahmen der Allgemein- oder Berufsbildung, wie z.B. der allgemeinen Schulpflicht, aber auch dem obligatorischen Besuch von Einrichtungen der beruflichen Bildung.²² Hingegen fällt « jede Art von Arbeit oder Dienstleistung » unter die Definition des Übereinkommens, gleichgültig, ob diese Arbeit oder Dienstleistung im nationalen Recht als etwas anderes definiert wird als Arbeit, z.B. weil sie kein als solches anerkanntes Arbeitsverhältnis begründet.²³ Darüber hinaus spricht der Umstand, dass eine Beschäftigung ausserhalb des Schutzbereiches des Arbeitsrechts organisiert wird, gegen ihre Freiwilligkeit,²⁴ worauf unter Punkt 2.2.3 zurückzukommen sein wird.

²¹ « ...all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily. »

²² Da Berufsausbildung in der Regel auch praktische Übungen vorsieht, ist die Unterscheidung zwischen eindeutigen Massnahmen der Berufsbildung und der Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit (sei es in der Form von Erziehung zur Arbeit oder durch Arbeit) in Anbetracht der konkreten Ausgestaltung der Einrichtung zu treffen – vgl. Paragraph 36 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 2007. Bei dieser Unterscheidung hat der Sachverständigenausschuss u.a. auf die Erlangung von allgemein anerkannten Zeugnissen der Berufsausbildung abgestellt – so in direkten Anfragen zum Übereinkommen Nr. 29 an Frankreich 1981, 82, 83, 85, 90, 91 im Zusammenhang mit dem damaligen Zivildienst Jugendlicher (Service militaire adapté) in vier überseeischen Départements.

²³ Direkte Anfrage des Sachverständigenausschusses zum Übereinkommen Nr. 29 an Deutschland 1989, betreffend die Anwendung von §§ 18, 19 und 25 BSHG auf Asylbewerber, denen der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt vom Staate verwehrt war: « If the same persons are then placed before the choice of losing their livelihood in the form of welfare entitlements, unless they engage in specific menial services – not otherwise imposed on handicapped persons - these services, although legally defined as something else than work, come within the scope of Article 2 (1) of the Convention »

²⁴ So der Verwaltungsratsausschuss zur Untersuchung einer Beschwerde gegen Chile wegen Verletzung u.a. des Übereinkommen Nr. 29 – International Labour Office, Official Bulletin, Special Supplement, Vol. LXVII 1985 Series B : Report of the Committee set up to examine the representation presented by the National Trade Union Co-ordinating Council (CNS) of Chile under article 24 of the Constitution alleging non-observance of International Labour Conventions Nos. 1, 2, 29, 30 and 122 by Chile, paragraphs 60 and 62.

2.2.2 Androhung irgendeiner Strafe

Um unter die Definition der « Zwangs- oder Pflichtarbeit » in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens zu fallen, muss eine Arbeit oder Dienstleistung « unter Androhung irgendeiner Strafe »²⁵ verlangt sein. In ständiger Spruchpraxis haben die Aufsichtsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation darauf hingewiesen, dass nach der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens die hier infragestehende « Strafe » (englisch : « any penalty ») keine strafrechtliche Sanktion zu sein braucht, sondern auch die Form einer Einbusse von Rechten oder Vorrechten annehmen kann.²⁶ Insoweit irrt eine in Deutschland offenbar vorherrschende Meinung zum Übereinkommen.²⁷ Konkret wird jedoch auch, wie im nächsten Punkt zum Kriterium der Unfreiwilligkeit ausgeführt, auf die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen der Arbeit oder Dienstleistung einzugehen sein und insbesondere auf die Frage, ob bzw. wann eine primär wirtschaftliche Zwangslage dem Staat zurechenbar ist oder wird.

2.2.3 Unfreiwilligkeit (insbesondere, Frage der Relevanz persönlicher Zwangslagen)

In ihrer Spruchpraxis zu der Frage, ob sich eine Person freiwillig oder nicht für eine Arbeit oder Dienstleistung zur Verfügung gestellt hat, haben die Aufsichtsorgane der IAO eine Reihe verschiedener Aspekte berührt : die teilweise Verschränkung der Kriterien Strafandrohung und Unfreiwilligkeit ; Form und Gegenstand einer Zustimmung ; die Frage, inwieweit Minderjährige (oder ihre Eltern) eine gültige Zustimmung geben können ; die Möglichkeit, eine frei gegebene Zustimmung zu

²⁵ « Im authentischen englischen Text: « under the menace of any penalty ».

²⁶ « It was made clear during the consideration of the draft instrument by the Conference that the penalty here in question need not be in the form of penal sanctions, but might take the form also of a loss of rights or privileges. » - Paragraph 37 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblick des Sachverständigenausschusses von 2007, mit weiteren Quellenhinweisen.

²⁷ z.B. (in seiner Beurteilung von Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II nach § 31 SGB II) Berlitz in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein Euro-Jobs, 2006, S.93 (mit weiteren Quellenhinweisen) : « Die Obliegenheit zur Annahme zumutbarer Ein-Euro-Jobs und die Leistungskürzung bei Verweigerung verstösst nach herrschender Meinung auch nicht gegen das Übereinkommen Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation “Strafe” im Sinne dieses Abkommens ist ... nicht alles, was als Bestrafung empfunden wird, sondern lediglich die Kriminal- oder Verwaltungsstrafe. Auch wenn jetzt die Leistungskürzung oder der Wegfall als “Sanktion” bezeichnet wird, handelt es sich der Sache nach um eine leistungsrechtliche Reaktion auf eine sozialrechtliche Obliegenheitsverletzung, nicht um eine “Strafe” i.S.d. ILO-Übereinkommens Nr. 29. » Kritisch dagegen Rixen in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 10, Rdn. 24 b.

widerrufen ; und schliesslich die Frage, ob bzw. wann äussere Zwangslagen oder indirekter Druck dem Staat oder dem Arbeitgeber zurechenbar sind oder nicht. Allein letztere Frage wird im folgenden vertieft werden, da sie für den Untersuchungsgegenstand bedeutsam erscheint.

Bei der Beurteilung der Freiheit einer Person, sich für eine Arbeit oder Dienstleistung zur Verfügung zu stellen oder nicht, sind die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen in Betracht zu ziehen, die diese Freiheit gewährleisten oder einschränken.²⁸ So verstösst eine (mit Rechtsfolgen bewehrte) gesetzliche allgemeine Arbeitspflicht gegen das Übereinkommen, selbst wenn den Bürgern die freie Wahl des Arbeitsplatzes überlassen bleibt.²⁹ Andererseits kann auch die wirtschaftliche Notwendigkeit, zur Bestreitung des Lebensunterhaltes zu arbeiten, unter bestimmten Bedingungen zu einem Faktor der Zwangsarbeit werden, z.B. dann, wenn einer Person mit gesetzlichen³⁰ oder ungesetzlichen³¹ Mitteln der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt

²⁸ Paragraph 38 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 2007.

²⁹ Paragraph 45 des allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen aus dem Jahre 1979 zur Abschaffung der Zwangsarbeit : International Labour Office Geneva, 1979, Abolition of Forced Labour (International Labour Conference, 65th Session 1979, Report III (Part 4B), General Survey of the Reports relating to the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution) – Volume B).

³⁰ z.B. Gesetzgebung, die Asylbewerbern den normalen Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt verwehrt, während die gleichen Personen aufgerufen werden können, gemeinnützige Arbeit zu verrichten, die sie nicht ablehnen können, ohne die Sozialhilfe zu verlieren, auf die sie nun für ihren Lebensunterhalt angewiesen sind – Paragraph 39 mit Fussnote 64 des (hier in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 2007 : « However, the employer or the State are not answerable for all external constraints or indirect coercion existing in practice : for example, the need to work in order to earn one's living could become relevant only in conjunction with other factors for which they are answerable. Such factors might be, for example, legislation under which persons requesting asylum are normally prohibited from taking up employment, but these very persons may be called up to perform "socially useful work" which they have no choice but to carry out if they are to maintain their welfare entitlements (see RCE, 1984, p.77, observation concerning the *Federal Republic of Germany*). »

³¹ z.B. Zurückhaltung der Ausweispapiere eines Wanderarbeitnehmers durch den Arbeitgeber, so Paragraph 39 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 2007, mit weiteren Quellenhinweisen, darunter auf den Bericht eines nach Art. 26 der Verfassung der IAO eingesetzten Untersuchungsausschusses (ILO, *Official Bulletin*, Special Supplement, Vol. LXVI, 1983, Series B).

verwehrt wird, so dass sie zur Fristung ihres Lebens keine andere Wahl hat, als die ihr angetragene Beschäftigung anzunehmen.

Wie steht es jedoch, wenn weder eine gesetzliche allgemeine Arbeitspflicht, noch gesetzliche oder ungesetzliche Beschränkungen des Zugangs zum allgemeinen Arbeitsmarkt die Freiheit einer Person beeinträchtigen, sich für eine bestimmte Beschäftigung zur Verfügung zu stellen oder nicht? Kann unter solchen Rahmenbedingungen eine primär rein wirtschaftliche Notwendigkeit, zur Fristung des Lebensunterhalts jede angebotene Beschäftigung anzunehmen, dem Staat als Zwang angelastet werden, und wenn, dann unter welchen Umständen? Diese Frage ist speziell in der Spruchpraxis der Aufsichtsorgane zu Arbeitslosenversicherung bzw. -hilfe und Sozialhilfe behandelt worden, und die relevanten Leitgedanken seien im folgenden zusammengestellt, bevor in Punkt 3 einzelne Präzedenzfälle zur Sprache kommen.

Um zu bestimmen, inwieweit eine primär wirtschaftliche Zwangslage dem Staat zurechenbar ist oder wird, haben die Aufsichtsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation folgende Kriterien herangezogen :

In einem Fall, wo eine objektive wirtschaftliche Zwangslage existiert, aber nicht von der Regierung geschaffen wurde, könnte die Regierung nur dann für die nicht von ihr geschaffene Situation zu einem gewissen Grad verantwortlich werden, wenn sie die Lage ausbeutet, indem sie ein exzessiv niedriges Lohnniveau anbietet. Darüber hinaus könnte sie dafür verantwortlich gehalten werden, eine wirtschaftliche Zwangslage zu organisieren oder zu verschärfen, wenn die Anzahl der Personen, die von der Regierung zu exzessiv niedrigen Löhnen beschäftigt werden und der Umfang der von ihnen verrichteten Arbeit eine Kettenreaktion auf die Lage weiterer Personen auslösen, indem sie zum Verlust deren normaler Beschäftigung führen, so dass sie in die gleiche wirtschaftliche Zwangslage geraten.³²

³² So ein vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts zur Prüfung einer Beschwerde nach Art. 24 der Verfassung eingesetzter Ausschuss (ILO, Governing Body, Nov. 1997, doc. GB.270/15/3, Paragraph 30), auch zitiert vom Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in Paragraph 106 seines Allgemeinen Berichts von 1998 (International Labour Conference, 86th Session 1998, Report III (Part 1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report) sowie in seiner (in den IAO-Datenbanken auf das Jahr 2000 datierten) 2001 an Irland gerichteten direkten Anfrage zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29 :

Zur Frage, inwieweit unter dem Übereinkommen eine wirtschaftliche Zwangslage dem Staat zurechenbar ist oder wird, haben die Aufsichtsorgane als Kriterien für die Feststellung einer Ausbeutung im Rahmen staatlicher Minimalbeschäftigungsprogramme neben einem exzessiv niedrigen Lohnniveau auch den fehlenden Schutz des Arbeitsrechts und des Rechts der Sozialen Sicherheit herangezogen :

Der Ausschuss bezieht sich auf seine bereits ausgeführten Erwägungen zum Minimalbeschäftigungsprogramm und dem Beschäftigungsprogramm für Haushaltsvorstände ... die ihn zum Schluss geführt haben, wie schon den Sachverständigenausschuss, dass die in diese Programme eingeschriebenen Personen nicht als im Genuss frei gewählter Beschäftigung angesehen werden können.

...

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine von zahlreichen Personen ausgeführte Arbeit, die mit exzessiv niedrigen Löhnen entgolten wird und nicht den Schutz des Arbeitsrechts und des Rechts der Sozialen Sicherheit bietet, Anlass zu Zweifeln hinsichtlich ihres freiwilligen Charakters geben kann, insbesondere wenn es sich nicht um eine temporäre Lösung bzw. die Lösung eines aussergewöhnlichen Notstandes handelt, sondern um eine Lage, die zur Dauer tendiert.³³

« In a case where an objective situation of economic constraint exists but has not been created by the Government, then only if the Government exploits that situation by offering an excessively low level of remuneration could it to some extent become answerable for a situation that it did not create. Moreover, it might be held responsible for organizing or exacerbating economic constraints if the number of people hired by the Government at excessively low rates of pay and the quantity of work done by such employees had a knock-on effect on the situation of other people, causing them to lose their normal jobs and face identical economic constraints. »

³³ Paragraphen 60 und 62 des (in Fussnote 24 bereits mit Quelle und vollem Titel zitierten) Berichts des Verwaltungsratsausschusses von 1984 zur Untersuchung einer Beschwerde gegen Chile, wie 1985 im englischen Text veröffentlicht :

« The Committee refers to the considerations it has set forth on the Minimum Employment Programme and the Employment Programme for Heads of Households ... which have led it to the conclusion, following the Committee of Experts, that persons enrolled in these programmes cannot be considered to enjoy freely chosen employment. »

....

« The Committee considers that work carried out by many persons, paid with excessively low wages and not offering the protection of the labour and social security legislation, can give rise to doubts concerning its voluntary nature, particularly when it involves not a temporary or emergency solution but a situation that tends to last. ...»

2.3 Ausnahmen vom Schutz des Übereinkommens (Artikel 2 Abs. 2)

Gemäss Artikel 2 Abs. 2 des Übereinkommens sind bestimmte Dienstpflichten, die ansonsten unter die allgemeine Definition der « Zwangs- oder Pflichtarbeit » im Sinne des Übereinkommen fallen würden, von dessen Geltungsbereich ausgenommen :

- a) *jede Arbeit oder Dienstleistung aufgrund der Gesetze über die Militärdienstpflicht, soweit diese Arbeit oder Dienstleistung rein militärischen Zwecken dient,*
- b) *jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört,*
- c) *jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung verlangt wird, jedoch unter der Bedingung, dass diese Arbeit oder Dienstleistung unter der Überwachung und Aufsicht der öffentlichen Behörden ausgeführt wird und dass der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt wird,*
- d) *jede Arbeit oder Dienstleistung in Fällen höherer Gewalt, nämlich im Falle von Krieg oder wenn Unglücksfälle eingetreten sind oder drohen, wie Feuersbrunst, Überschwemmung, Hungersnot, Erdbeben, verheerende Menschen- und Viehseuchen, plötzlichiges Auftreten von wilden Tieren, Insekten- oder Pflanzenplagen, und überhaupt in allen Fällen, in denen das Leben oder die Wohlfahrt der Gesamtheit oder eines Teils der Bevölkerung bedroht ist,*
- e) *kleinere Gemeindearbeiten, die unmittelbar dem Wohle der Gemeinschaft dienen, durch ihre Mitglieder ausgeführt werden und daher zu den üblichen Bürgerpflichten der Mitglieder der Gemeinschaft gerechnet werden können, unter der Voraussetzung, dass die Bevölkerung oder ihre unmittelbaren Vertreter berechtigt sind, sich über die Notwendigkeit dieser Arbeiten zu äussern.*

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung ist die Ausnahme unter Buchstabe b) näher zu betrachten,³⁴ die u.a. von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Empfängern der Sozialhilfe geltend gemacht worden ist.

Beispiele für « übliche Bürgerpflichten » sind die Pflicht, als Schöffe oder Geschworener bei der Rechtsprechung mitzuwirken und die Pflicht, Personen in Gefahr Hilfe zu leisten.³⁵ Andere « übliche Bürgerpflichten » sind spezifisch unter den oben wiedergegebenen Buchstaben a), d) und e) des Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens aufgeführt, die zugleich Grenzen und Bedingungen dieser Bürgerpflichten festlegen : Wehrdienst, Notstandsarbeiten und Hand- und Spanndienste. Die Aufsichtsorgane haben darauf hingewiesen, dass die Ausnahme der « üblichen Bürgerpflichten » im Lichte der übrigen Bestimmungen des Übereinkommens zu lesen ist und nicht geltend gemacht werden kann, um den Einsatz von Formen der Zwangsarbeit zu rechtfertigen, die diesen Bestimmungen zuwiderlaufen.³⁶

Konkret hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen unter anderem darauf hingewiesen, dass eine mit Rechtsfolgen bewehrte gesetzliche allgemeine Arbeitspflicht nicht von der Ausnahme für « übliche Bürgerpflichten » in Art. 2 Abs. 2 b) des Übereinkommens gedeckt ist.³⁷ Desgleichen hat er gegenüber der Bundesregierung festgestellt, dass in einer Lage, wo ein amtliches Arbeitsverbot Asylbewerber der Möglichkeit beraubt hat, eine Arbeit ihrer Wahl anzunehmen, und sie somit von der Sozialhilfe abhängig gemacht hat, zugleich aber eine Streichung dieser Hilfe bei Nichtausführung bestimmter Arbeiten angedroht wird, diese Arbeiten in den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen, und dass unter solchen Umständen geleistete Arbeit nicht zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört³⁸ und von keiner Ausnahme in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens gedeckt ist.³⁹

³⁴ Der englische authentische Text lautet : « (b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country ; »

³⁵ Paragraph 34 des (in Fussnote 29 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 1979.

³⁶ Paragraph 47 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 2007.

³⁷ Paragraph 45, Fussnote 2 des (hier in Fussnote 29 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigenausschusses von 1979, mit Quellenhinweisen.

³⁸ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1986 an die Bundesrepublik Deutschland.

³⁹ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1989 und Stellungnahme zur Durchführung des Übereinkommens in Deutschland im Bericht 1991 des Sachverständigenausschusses.

3. Spruchpraxis der Aufsichtsorgane der IAO zu Fragen der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe unter dem Blickwinkel des Übereinkommens Nr. 29

In seiner Spruchpraxis zu Fragen der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe hat der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen unter dem Blickwinkel des Übereinkommens Nr. 29 zwischen zwei Situationen unterschieden:

Im ersten Fall sind Erhalt und Dauer von Leistungen an die Voraussetzung geknüpft, dass der Empfänger während eines Mindestzeitraums berufstätig war bzw. Beiträge zu einer Arbeitslosenversicherung gezahlt hat. Dieser Fall, der den Voraussetzungen der Gewährung von Arbeitslosengeld I nach SGB III entspricht, ist nicht Gegenstand des vorliegenden Gutachtens.⁴⁰

Im zweiten Fall erfolgt eine Hilfeleistung nicht gemäss einem Anspruch auf Grund vorangegangener Arbeit oder Beitragszahlungen, sondern als soziale Massnahme, die Arbeitslosen aus rein sozialen Gründen gewährt wird. Hier würde das Erfordernis, im Austausch für die Leistung etwas Arbeit zu verrichten, **für sich allein** keine Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens darstellen.⁴¹ Zur Frage, wann daraus Zwangs- oder Pflichtarbeit werden kann, sind die tragenden Leitgedanken der Spruchpraxis bereits in Punkt 2.2.3 dieses Gutachtens wiedergegeben; im folgenden werden sie in den Zusammenhang konkreter Beispiele gestellt.

⁴⁰ Zu diesem Fall hat der Sachverständigenausschuss festgestellt, dass Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme allgemein eine Vorbedingung für den Erhalt von Arbeitslosengeld ist, dass jedoch die Auferlegung nicht zumutbarer Beschäftigung eine Form der Zwangsarbeit darstellt, wobei für die Begriffe der Arbeitsbereitschaft (englisch: « availability for work ») und der zumutbaren Beschäftigung (engl.: « suitable employment », franz.: « emploi convenable ») u.a. auf das Übereinkommen (Nr. 102) über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit, 1952, sowie auf die Spruchpraxis des europäischen Ausschusses für soziale Rechte zur europäischen Sozialcharta Bezug genommen wird. Gegen das Übereinkommen Nr. 29 verstösst u.a. der Eingriff in wohlerworbene Rechte durch die Einführung neuer Bedingungen hinsichtlich der Art von Arbeit, deren Aufnahme den Leistungsempfängern zugemutet werden kann, wie auch die Einführung eines zusätzlichen Erfordernisses, schon für den Bezug des Arbeitslosengelds (unter Androhung seines Verlustes) eine Arbeit zu leisten – vgl. Paragraphen 129 bis 131 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks des Sachverständigen-ausschusses von 2007, mit weiteren Quellenhinweisen.

⁴¹ So der Sachverständigenausschuss in Paragraph 129 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblicks von 2007: « The Committee has considered that in cases in which benefits do not constitute an entitlement based on previous work or contributions but consist of a social measure granted to unemployed persons on purely social grounds, a requirement to perform some work in exchange for the allowance would not *in itself* constitute forced or compulsory labour within the meaning of the Convention. »

3.1 Chile – Hilfsprogramme für Arbeitslose (PEM und POJH)

Im Mai 1983 reichte der Nationale Gewerkschafts-Koordinierungsrat (CNS) von Chile eine Beschwerde nach Art. 24 der Verfassung der IAO ein, in der er die Verletzung mehrerer Übereinkommen, darunter die Übereinkommen Nr. 29 und 122, durch die Regierung Chiles geltend machte. Mit dem Übereinkommen Nr. 29 überschneidet sich das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964 insoweit, als es in Art.1 Abs. 1 vom Staat verlangt, eine aktive Politik festzulegen und zu verfolgen, die dazu bestimmt ist, die volle, produktive und « frei gewählte » Beschäftigung zu fördern.⁴² Die Beschwerde wegen Verletzung dieser Bestimmung sowie des Übereinkommens Nr. 29 richtete sich gegen zwei staatliche Hilfsprogramme für Arbeitslose, das Mindestbeschäftigungsprogramm (PEM) und das Beschäftigungsprogramm für Haushaltsvorstände (POJH). Schwerpunkte der Beschwerde, die Antworten der Regierung und die Schlussfolgerungen des zur Prüfung der Beschwerde eingesetzten Verwaltungsratsausschusses werden im folgenden nach dem Bericht des Ausschusses⁴³ zitiert.

Laut der Beschwerde⁴⁴ war das Mindestbeschäftigungsprogramm (PEM) durch Verordnung mit Gesetzeskraft Nr. 603 vom 10. August 1974 eingesetzt worden für Arbeitslosengeldempfänger, die [zusätzlich] ein Drittel des Mindestlohns für bis zu 15 Wochenstunden Arbeit erhalten sollten, die ihnen von den Gemeinden oder anderen Behörden zugewiesen wurde. Dieses Programm sollte temporärer Natur sein, war aber schon neun Jahre im Einsatz und hatte sich zu einem breiten Programm zur Durchführung aller möglichen produktiven Arbeit entwickelt, mit acht Stunden Arbeit am Tag für ein Entgelt von 2.000 pesos im Monat,⁴⁵ ohne Zulagen in Natur (die es am Anfang gab) und ohne Soziale Sicherheit oder Unfallversicherung. Hinsichtlich Arbeitszeit und -rythmus war die Arbeit im PEM der normalen Arbeit eines Lohnempfängers vergleichbar. Zentralregierung und Gemeinden hatten dem PEM wichtige Aufgaben zugewiesen, von denen die Allgemeinheit Nutzen zog, und auf diese

⁴² Das Übereinkommen Nr. 122 ist auch von Deutschland ratifiziert worden, am 17.06.1971.

⁴³ International Labour Office, Official Bulletin, Special Supplement, Vol. LXVIII 1985 Series B : Report of the Committee set up to examine the representation presented by the National Trade Union Co-ordinating Council (CNS) of Chile under article 24 of the Constitution alleging non-observance of International Labour Conventions Nos. 1, 2, 29, 30 and 122 by Chile.

⁴⁴ AaO Paragraph 35.

⁴⁵ Für diesen Monatslohn konnte man im Juli 1982 1,9 kg Brot am Tag kaufen, im Juli 1983 1,2 kg – so aaO vierte Fussnote zu Paragraph 35.

Weise war es möglich geworden, viele Gemeindeangestellten durch PEM-Kräfte zu ersetzen, was erhebliche Ersparnisse für den Staat bedeutete. Im Oktober 1982 war ein weiteres, dem PEM ähnliches Programm in Aktion getreten, das Beschäftigungsprogramm für Haushaltsvorstände (POJH), mit dem einzigen wirklichen Unterschied, dass seine Arbeitskräfte einen besseren Monatslohn erhielten (4.000 pesos für Arbeiter, 8.000 für Vorarbeiter, 15.000 für Techniker und 30.000 für höhere Berufsstände), obwohl sie auch von den Gemeinden verwaltet wurden und acht Stunden produktive Arbeit am Tag ohne Soziale Sicherheit leisteten. Laut der Beschwerde beigefügten Pressemitteilungen umfasste das Tätigkeitsgebiet des POJH Bau und Unterhalt von Strassen, Kanalisierung, Dämmen, Wasserversorgung, Strassenbeleuchtung und Sportanlagen ; die Reparatur von Schulen und Krankenhäusern ; die Schaffung von Parks und Grünanlagen, den Bau von Werkstätten und den Unterhalt eines Gefängnisses.⁴⁶

Nach den von den beschwerdeführenden Gewerkschaftsverbände angeführten Zahlen kamen Mai-Juli 1983 zu offiziell 17,8 % Arbeitslosen 14,2 % Beschäftigte von PEM und POJH hinzu, nach den Zahlen der Regierung Oktober-Dezember 1983 zu offiziell 14,6 % Arbeitslosen 13,6 % Beschäftigte von PEM und POJH.⁴⁷

Die Regierung hob ihrerseits hervor, dass es sich bei PEM und POJH um temporäre Arbeitslosenhilfeprogramme handelte, die bis zu einer erhofften Verbesserung der Beschäftigungslage aufrechterhalten wurden, dass die Teilnahme absolut freiwillig war, und dass die Teilnehmer zusätzlich zu der Entlohnung nach dem jeweiligen Programm ggf. Arbeitslosengeld erhielten, sowie Nahrungsmittel von Hilfswerken und z.T. Ausbildung ; dazu bis 1978 Unfallschutz, und bis Januar 1978 Leistungen bei Krankheit einschliesslich der Familienmitglieder, schliesslich und überhaupt die allgemeinen Leistungen des sozialen « Netzes » des Staates, die auch bei Austritt aus PEM oder POJH erhalten blieben.⁴⁸

Des weiteren erklärte die Regierung, die Teilnehmer an PEM und POJH könnten sich nicht gewerkschaftlich organisieren, da es sich um Arbeitslosenhilfeprogramme handelte und Gewerkschaftsrechte nur solchen Arbeitnehmern zuständen, die sich in einem Arbeitsverhältnis zu einem Arbeitgeber befänden.⁴⁹

⁴⁶ AaO, Paragraph 35 und letzte (sechste) Fussnote dazu.

⁴⁷ AaO, Fussnote zu Paragraph 49.

⁴⁸ AaO Paragraph 40 und Paragraph 41, Punkt 7 mit Fussnote.

⁴⁹ AaO, Paragraph 41, Punkt 8.

Die Regierung zählte zu den Tätigkeiten des PEM die folgenden : Beseitigung von Slums, Unterhalt und Reinigung von Strassen, Brücken, Passagen, Altersheimen, Volksküchen, Kliniken und Freiflächen ; Umwelthygiene und Abfallbeseitigung in bevölkerten Bezirken ; Unterhalt von Grünanlagen und Verschönerung von öffentlichen Plätzen und Promenaden. Über 90 % der Teilnehmer kehrten Strassen, leisteten Hilfsarbeit in Krankenhäusern, usw.. Zu den Arbeitssparten des POJH gehörten die Befestigung von Wegen, Bürgersteigen und Bordkanten ; Unterhalt und Verbesserung von Strassen, Passagen, Kanalisationen, Trinkwasserversorgung, Dämmen und Kanälen ; und der Unterhalt von öffentlichen Plätzen, Gemeindezentren, Sport- und Erholungsanlagen und Grünanlagen. Die Beschwerdeführerin habe unter den Arbeiten des PEM solche sehr viel grösserer Bedeutung aufgeführt, die in Wirklichkeit von Privatunternehmen mit Mitteln des PEM ausgeführt wurden, und bei arbeitsintensiven Projekten, die die öffentliche Hand per Ausschreibung dem Privatsektor zur Ausführung überantwortete, werde die Entlohnung der Arbeiter im Zuschlag festgesetzt, im Einklang mit der allgemeinen Arbeitsgesetzgebung.⁵⁰

Der Ausschuss stellte fest, dass nach den von der Regierung unterbreiteten Informationen die Teilnehmer von PEM und POJH verschiedene Aufgaben erfüllten, die zu den normalen Aufgaben öffentlicher Krankenhäuser, öffentlicher Bauarbeiten, städtischer Entsorgungsdienste usw. gehören, einschliesslich beispielsweise Unterhalt und Reinigung von Altersheimen, Volksküchen, Kliniken, Freianlagen ; Umwelthygiene und Abfallbeseitigung ; Bau, Verbesserung und Reinigung von Strassen, Kanalisationen und Gräben, Trinkwasserversorgung und Strassenbeleuchtung, Schulen, Krankenhäusern, Parks und Grünanlagen.⁵¹

Der Ausschuss berief sich auf die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seinen Berichten 1981 und 1983 zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 122 in Chile ; 1981 war der Sachverständigenausschuss zum Schluss gekommen, dass die Teilnehmer am PEM vollzeit für weniger als den halben Mindestlohn und ohne Soziale Sicherheit oder bezahlten Urlaub arbeiteten und nicht als im Genuss einer frei gewählten Beschäftigung im Einklang mit dem Übereinkommen betrachtet werden konnten.⁵² Zum gleichen Schluss kamen auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Konferenzausschuss für die Durchführung der

⁵⁰ AaO Paragraph 41, Punkte 4 bis 6.

⁵¹ AaO Paragraph 53.

⁵² AaO Paragraph 47.

Übereinkommen und Empfehlungen 1981 und 1983,⁵³ sowie der Ausschuss des Verwaltungsrats in seinem zitierten Bericht.⁵⁴

Speziell zum Übereinkommen Nr. 29 wiederholte die Regierung, die Teilnahme an den Arbeitslosenhilfeprogrammen PEM und POJH sei absolut freiwillig. Auch habe ein von den Beschwerdeführern zitiertes Gesetz (Nr. 18.206, in Kraft Januar bis Juni 2003) keine Verpflichtung geschaffen, diesen Programmen anzugehören. Hierzu stellte der Ausschuss des Verwaltungsrats jedoch fest, dass nach Paragraph 6 des Gesetzes ein Zuschuss an Arbeitgeber bei Neuanstellung von Arbeitskräften nur gezahlt wurde, wenn der Arbeiter zur Zeit der Einstellung Arbeitslosengeld bezog oder an einem der allgemeinen Programme der Gemeinden zur Linderung der Arbeitslosigkeit teilnahm.⁵⁵

In seiner Schlussfolgerung zum Übereinkommen Nr. 29 formulierte der Ausschuss des Verwaltungsrats, dass eine exzessiv niedrig entlohnte und ohne den Schutz der Arbeitsgesetzgebung und der Sozialen Sicherheit von zahlreichen Personen ausgeführte Arbeit zu Zweifeln an ihrem freiwilligen Charakter Anlass geben kann, vor allem wenn es sich nicht um eine temporäre oder Notstandslösung handelt, sondern um eine zur Dauer neigende Situation. Es erschien dem Ausschuss angemessen zu schliessen, dass arbeitslose, arbeitsfähige Personen, die sich zu dem Mindestbeschäftigungsprogramm oder dem Beschäftigungsprogramm für Haushaltsvorstände melden, dazu mangels einer besseren Alternative getrieben werden, um etwas Einkommen zu erlangen, wie bescheiden auch immer. In diesem Zusammenhang bemerkte der Ausschuss, dass, insoweit die Betroffenen produktive Tätigkeiten oder normale Tätigkeiten der öffentlichen Dienste ausüben, diese Zwangslage zu einem Missverhältnis zwischen den gezahlten Löhnen und dem Wert der für die Regierung ausgeführten Arbeit führt.⁵⁶

⁵³ AaO Paragraph 48.

⁵⁴ AaO Paragraph 49.

⁵⁵ AaO Paragraph 59 mit Fussnote.

⁵⁶ AaO Paragraph 62 : « The Committee considers that work carried out by many persons, paid for with excessively low wages and not offering the protection of the labour and social security legislation, can give rise to doubts concerning its voluntary nature, particularly when it involves not a temporary or emergency solution but a situation that tends to last. ... it appears reasonable to think that persons who are unemployed and capable of working and who enrol in the Minimum Employment Programme or the Employment Programme for Heads of Household are driven to this by the lack of any better alternative, in order to obtain some income, however modest. ...Furthermore, to the extent that the persons undertake productive activities or normal activities of the public services, this situation of constraint leads to a disproportion between the wages paid and the value of the work carried out for the Government. »

In seinen Empfehlungen zum Übereinkommen Nr. 29 schrieb der Ausschuss des Verwaltungsrats, dass geeignete Schritte unternommen werden sollten, um die Beschäftigungsbedingungen, insbesondere die Löhne, in den amtlichen Beschäftigungsprogrammen zu verbessern und die Teilnehmer an diesen Programmen unter den Schutz der für Arbeit und Soziale Sicherheit geltenden Gesetze zu stellen, so dass Situationen vermieden werden, wo der Druck, eine Beschäftigung anzunehmen, zu Zweifeln an der Einhaltung des Übereinkommens Nr. 29 Anlass geben könnte.⁵⁷

3.2 Deutschland – Heranziehung zu gemeinnütziger Arbeit von Sozialhilfeempfängern ohne Arbeitserlaubnis

In seinem Bericht von 1984 nahm der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zur Einhaltung des Übereinkommens Nr. 29 in der Bundesrepublik Deutschland Stellung. In Punkt 2 seiner Stellungnahme bemerkte er, dass nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 der Arbeitserlaubnisverordnung in der Fassung vom 24. September 1981 Asylbewerber normalerweise für mindestens zwei Jahre seit Antragstellung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren. Er stellte fest, dass nach §§ 18, 19 und 25 des Bundessozialhilfegesetzes in der durch das zweite Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981 geänderten Fassung eben die gleichen Personen aufgerufen werden konnten, eine gemeinnützige Arbeit zu verrichten, die auszuführen sie keine andere Wahl hatten, wenn sie ihren Anspruch auf Sozialhilfe nicht verlieren wollten. Der Ausschuss bezog sich auf die Entscheidung des OVG Hamburg vom 24. Mai 1982, derzufolge diese Praxis – die in früheren Gerichtsentscheidungen für rechtswidrig erklärt worden war – nunmehr vom Parlament auf dem Wege von Änderungen des Bundessozialhilfegesetzes durch das zweite Haushaltsstrukturgesetz förmlich gutgeheissen wurde.

Der Ausschuss gab der Hoffnung Ausdruck, die Regierung werde die Massnahmen angeben, die in diesem Zusammenhang ergriffen oder in Aussicht genommenen wurden, um Recht und Praxis in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen zu bringen.⁵⁸

⁵⁷ AaO, Paragraph 64 (iv) : « Suitable steps should be taken, in particular, to improve the conditions of employment, especially wages, in the official employment programmes, and to bring the participants in these programmes under the protection of the labour and social security laws, in order to avoid situations of pressure to accept a job which might give rise to doubts as to compliance with Convention No. 29. »

⁵⁸ International Labour Conference, 70th Session 1984, Report III (Part 4A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Convention No. 29, Observation concerning the Federal Republic of Germany, point 2.

Die Regierung antwortete 1985, sie sehe in der Heranziehung von Asylbewerbern keinen Verstoss gegen das Verbot der Zwangsarbeit nach dem Übereinkommen Nr. 29. Das wurde wie folgt begründet :

Nach § 18 Abs. 1 BSHG müsse jeder Hilfesuchende vor der Inanspruchnahme von Sozialhilfe seine eigene Arbeitskraft in zumutbarem Umfang zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen. §19 dieses Gesetzes verpflichte die Sozialämter, auch für Hilfeempfänger, die nicht erwerbstätig sein können, nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten zu schaffen. Das könne in der Weise geschehen, dass gemeinnützige und zusätzliche Arbeiten angeboten und entweder das übliche Arbeitsentgelt gezahlt oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen gewährt werde. Lehne der Hilfeempfänger eine für ihn zumutbare Arbeit ab, so könne nach § 25 Abs. 1 BSHG die Hilfe zum Lebensunterhalt gekürzt oder versagt werden.

Das gelte für Hilfeempfänger, die – wie Asylbewerber – aus rechtlichen Gründen an einer Arbeitsaufnahme gehindert sind, ebenso wie für andere Personen, denen etwa infolge der allgemeinen Lage auf dem Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit nicht möglich ist. Darin drücke sich einerseits die aus dem Nachrang der Sozialhilfe ergebende Verpflichtung zum Einsatz der Arbeitskraft aus. Zugleich liege der Zweck der genannten Bestimmungen darin, die Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft auch im Hinblick auf eine künftige Erwerbstätigkeit zu fördern. Das müsse aus dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung aller Sozialhilfeempfänger auch für Asylbewerber gelten.⁵⁹

Die Regierung fügte hinzu, bei der Ausführung der genannten Bestimmungen müssten die insoweit zuständigen Länder und Gemeinden auf die strengen Anforderungen Bedacht nehmen, die die höchstrichterliche Rechtsprechung an die Heranziehung zur gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit stellt. Danach dürfe der Träger der Sozialhilfe den Hilfeempfänger nicht lediglich einer Einrichtung zuweisen und die Auswahl der konkret zu leistenden Arbeit der Leitung dieser Einrichtung überlassen. Ferner müssten der zeitliche Umfang der Arbeit sowie das Arbeitsentgelt oder die pauschalisierte angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen angegeben werden. Eine ganztätige Arbeit dürfe nach Sinn und Zweck der gemeinnützigen Arbeit nicht verlangt werden.

⁵⁹ Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 22 der Verfassung der IAO für die Zeit vom 1. Juli 1983 bis 30. Juni 1985 über die Massnahmen zur Durchführung der Übereinkommen Nr. 29 und Nr. 105, auch zitiert in der direkten Anfrage 1986 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

Ausserdem müsse in jedem Einzelfall geprüft werden, ob dem Hilfeempfänger die Arbeit insbesondere nach seinen körperlichen und geistigen Fähigkeiten zugemutet werden könne und auch sonst kein wichtiger Grund entgegenstehe.⁶⁰

Die Regierung äusserte die Ansicht, die im Falle einer Verweigerung mögliche Kürzung oder Versagung der Hilfe zum Lebensunterhalt sei keine unzulässige Sanktion im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 des Übereinkommens. Denn dieser Rechtsverlust knüpfe an die Verletzung von Pflichten an, die üblicherweise jeden Bürger treffen und daher nach Art. 2 Abs. 2 nicht als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens gelten.⁶¹

Im übrigen wies die Regierung darauf hin, dass durch die Siebte Verordnung zur Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vom 9. Juli 1984 die einjährige Wartezeit nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 der Arbeitserlaubnisverordnung für Asylbewerber entfallen war, bei denen von vornherein feststand, dass sie auch im Falle der Ablehnung des Antrags auf Anerkennung als Asylberechtigte nicht ausgewiesen oder abgeschoben würden.⁶²

Der Sachverständigenausschuss nahm 1986 diese Erklärungen zur Kenntnis. Die subsidiäre Natur der Sozialhilfe, derzufolge Hilfe nur Personen gewährt wird, die keine Arbeit finden können, verlange keinen Kommentar hinsichtlich des Übereinkommens. Der Ausschuss nahm mit Interesse zur Kenntnis, dass für bestimmte Asylbewerber das befristete Verbot der Arbeitsaufnahme nunmehr aufgehoben worden war. Der Ausschuss bemerkte jedoch, dass nach der Arbeitserlaubnisverordnung für die Mehrheit der Asylbewerber eine Wartefrist von mindestens zwei Jahren weiterhin zwingend blieb. Dies Verbot der Arbeitsaufnahme versetzte die Betroffenen in eine Lage, in der sie ihren Lebensunterhalt nicht verdienen konnten und somit normalerweise Anspruch auf Sozialhilfe hatten.⁶³

Der Ausschuss erinnerte mit Verweis auf Paragraph 21 seines allgemeinen Überblicks von 1979 zur Abschaffung der Zwangsarbeit⁶⁴ daran, dass eine Strafe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens die Form einer

⁶⁰ AaO.

⁶¹ AaO.

⁶² AaO.

⁶³ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1986 an die Bundesrepublik Deutschland.

⁶⁴ (hier in Fussnote 29 mit vollem Titel zitiert)

Einbusse von Rechten oder Vorrechten annehmen kann.⁶⁵ In einer Situation, in der ein amtliches Arbeitsverbot Asylbewerber der Möglichkeit beraubt hat, eine Arbeit ihrer Wahl aufzunehmen und sie somit von ihrem Sozialhilfeanspruch abhängig gemacht hat, zugleich aber eine Streichung dieser Hilfe bei Nichtausführung bestimmter Arbeiten angedroht wird, fallen diese Arbeiten in den Anwendungsbereich des Übereinkommens. Arbeit, die unter diesen Bedingungen verrichtet wird, gehört nicht zu den üblichen Bürgerpflichten eines Landes mit voller Selbstregierung.⁶⁶ Der Ausschuss forderte die Regierung auf, die Lage zu überprüfen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, den betroffenen Personen breitere Gelegenheit zu gewähren, ihren Lebensunterhalt mit Arbeit ihrer Wahl zu verdienen.⁶⁷

Die Regierung antwortete 1987, die Leistungen der Sozialhilfe würden grundsätzlich allen Hilfebedürftigen gewährt ohne Rücksicht auf die Umstände, die die Hilfebedürftigkeit verursacht haben, und ebenso könne bei Verweigerung zumutbarer Arbeit die Hilfe zum Lebensunterhalt gekürzt oder versagt werden, unabhängig von den Umständen, die die Hilfebedürftigkeit verursacht haben. Die Regierung wiederholte ihre Ansicht, dass der Verlust von Sozialhilfeansprüchen keine Strafe i.S.d. Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens sei, da dieser Rechtsverlust an die Verletzung von üblichen Bürgerpflichten i.S.d. Art. 2 Abs. 2 (b) des Übereinkommens anknüpfe. Schliesslich hob die Regierung hervor, dass sie nach völkerrechtlichen Grundsätzen nicht verpflichtet sei, Asylbewerbern den Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, und dass die Möglichkeit, Asylbewerber nicht zu gemeinnützigen Arbeiten heranzuziehen, ausscheiden müsse, da dann deutsche Sozialhilfeempfänger gegenüber Asylbewerbern benachteiligt wären.⁶⁸

Der Sachverständigenausschuss nahm diese Erklärungen im gleichen Jahr zur Kenntnis. Zu der von der Regierung geäusserten Ansicht, da alle Hilfsbedürftigen Anspruch auf Sozialhilfe hätten, könne die Hilfe allen Empfängern versagt werden, die zumutbare Arbeit verweigern, unabhängig von den Umständen, die die Hilfsbedürftigkeit verursacht haben, hob der Ausschuss hervor, dass im vorliegenden Fall die Bedürftigkeit nicht aus Umständen herrührte, über die die Regierung

⁶⁵ Vgl. oben Punkt 2.2.2.

⁶⁶ Vgl. oben Punkt 2.3.

⁶⁷ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1986 an die Bundesrepublik Deutschland.

⁶⁸ Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 22 der Verfassung der IAO für die Zeit vom 1. Juli 1985 bis 30. Juni 1986 über die Massnahmen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29, auch zitiert in der direkten Anfrage 1987 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

keine Macht hatte, sondern aus eben der Tatsache, dass die Regierung diesen Personenkreis rechtlich arbeitsunfähig gemacht hatte. Nach Kenntnisnahme der Erklärung der Regierung, dass sie nicht verpflichtet sei, Asylbewerbern Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren, gab der Ausschuss seinem Unverständnis Ausdruck, wieso dann staatsangehörige Sozialhilfeempfänger benachteiligt sein könnten, da sie freien Zugang zum Arbeitsmarkt haben, und staatsangehörige Sozialhilfeempfänger, die arbeitsunfähig sind, nicht unter Androhung des Verlustes ihrer Sozialhilfeansprüche zu irgendwelchen Tätigkeiten verpflichtet werden.⁶⁹

Der Ausschuss erinnerte erneut mit Verweis auf Paragraph 21 seines allgemeinen Überblicks von 1979 zur Abschaffung der Zwangsarbeit⁷⁰ daran, dass eine Strafe im Sinne von Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens die Form einer Einbusse von Rechten oder Vorrechten annehmen kann.⁷¹ In einer Situation, in der ein amtliches Arbeitsverbot Asylbewerber der Möglichkeit beraubt hat, eine Arbeit ihrer Wahl aufzunehmen und sie somit von ihrem Sozialhilfeanspruch abhängig gemacht hat, zugleich aber eine Streichung dieser Hilfe bei Nichtausführung bestimmter Arbeiten angedroht wird, fallen diese Arbeiten in den Anwendungsbereich des Übereinkommens. Arbeit, die unter diesen Bedingungen verrichtet wird, gehört nicht zu den üblichen Bürgerpflichten eines Landes mit voller Selbstregierung.⁷² Der Ausschuss forderte die Regierung wiederum auf, die Lage zu überprüfen, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, den betroffenen Personen breitere Gelegenheit zu gewähren, ihren Lebensunterhalt mit Arbeit ihrer Wahl zu verdienen.⁷³

Der Dialog zwischen dem Sachverständigenausschuss und der Regierung zog sich noch über mehrere Jahre hin. An neuen Gesichtspunkten brachte die Regierung asylpolitische Erwägungen einschliesslich solcher wirtschaftlicher und finanzieller Natur vor,⁷⁴ die vom Ausschuss als irrelevant für die Einhaltung des Übereinkommens über Zwangsarbeit befunden wurden.⁷⁵

⁶⁹ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1987 an Die Bundesrepublik Deutschland.

⁷⁰ (hier in Fussnote 29 mit vollem Titel zitiert)

⁷¹ Vgl. oben Punkt 2.2.2.

⁷² Vgl. oben Punkt 2.3.

⁷³ Übereinkommen Nr. 29, direkte Anfrage 1987 an die Bundesrepublik Deutschland.

⁷⁴ Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 22 der Verfassung der IAO für die Zeit vom 1. Juli 1986 bis 30. Juni 1987 über die Massnahmen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29, auch zitiert in der direkten Anfrage 1989 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

⁷⁵ Direkte Anfrage 1989 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

1990 übermittelte die Regierung eine Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes.⁷⁶ Der DGB wies unter anderem darauf hin, dass die geltenden Arbeitsbedingungen der §§ 19 Abs. 2 zweite Alternative und 20 BSHG auf dem freien Arbeitsmarkt keine Entsprechung fanden, und dass ein Arbeiten-Müssen unterhalb des auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geltenden Mindestniveaus einen Verstoß gegen Art. 12 GG darstellte. Deshalb sei es rechtlich bedenklich, wenn das Druckmittel des § 25 BSHG (Kürzung oder Entzug der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung) auch bei dieser öffentlich-rechtlichen Lösung der Hilfe zur Arbeit angewendet werde. Einen weiteren kritikwürdigen Effekt dieser Massnahme sah der DGB in der Schaffung eines sogenannten dritten Arbeitsmarktes, der in den Prozess der Regulation des Arbeitsmarktes eingreift.

Insbesondere im Hinblick auf Asylbewerber beobachtete der DGB eine besondere Widersinnigkeit bei der Anwendung der §§ 19 Abs. 2 zweite Alternative und 20 BSHG. Da Asylbewerber typischerweise in hohem Masse arbeitswillig waren und ihnen arbeitsrechtlich der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt untersagt war, bestand die Gefahr, dass die « gemeinnützige und zusätzliche Arbeit » ihren Hilfecharakter verlor und zum blossen Sanktionsmittel wurde. Dies galt insbesondere für die Kürzung bzw. Versagung von Hilfe nach § 25 Abs. 1 BSHG.

1992 nahm der Sachverständigenausschuss mit Interesse zur Kenntnis, dass durch das Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 21. Juni 1991 die Wartezeit für Asylbewerber ab 1. Juli 1991 aufgehoben wurde.⁷⁷ Des weiteren nahm er u.a. die Erklärung der Regierung in ihrem Bericht zur Kenntnis, dass, soweit der Asylbewerber keinen aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen unterlag, damit im gesamten Bundesgebiet die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme bestand.⁷⁸

⁷⁶ Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Stellungnahme zum Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 22 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation über die Massnahmen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit für die Zeit vom 01.07.1987 bis 30.06.1989, teilweise zitiert vom Sachverständigenausschuss in seiner eigenen Stellungnahme zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29 in der Bundesrepublik Deutschland in seinem Bericht 1991.

⁷⁷ Direkte Anfrage 1992 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

⁷⁸ Bericht der Regierung der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 22 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation über die Massnahmen zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit für die Zeit vom 01.07.1989 - 30.06.1991, teilweise zitiert in der direkten Anfrage 1992 des Sachverständigenausschusses an die Regierung zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 29.

3.3 Irland – Rahmenbedingungen der Arbeitslosenhilfe

Das irische *Social Welfare Consolidation Act 2005* (wie auch die gleichnamige vorhergehende Kodifizierung von 1993) unterscheidet zwischen *unemployment benefit*⁷⁹ (Leistungen bei Arbeitslosigkeit) und *unemployment assistance*⁸⁰ (Arbeitslosenunterstützung).⁸¹ *Unemployment benefit* setzt eine bestimmte vorhergehende Beitragsdauer⁸² voraus und wird bei Verlust des Arbeitsplatzes für eine begrenzte Zeit⁸³ gezahlt ; *unemployment assistance* hängt nicht von Beiträgen ab und wird arbeitsfähigen erwachsenen Arbeitslosen bis zum Rentenalter ohne zeitliche Begrenzung gewährt,⁸⁴ kann jedoch nicht für die gleichen Tage bezogen werden, für die *unemployment benefit* gezahlt wird.⁸⁵ Für den Bezug von *unemployment benefit*⁸⁶ wie auch von *unemployment assistance*⁸⁷ wird in gleicher Formulierung verlangt, dass die Person

*...is genuinely seeking, but is unable to obtain, suitable employment having regard to the person's age, physique, education, normal occupation, place of residence and family circumstances.*⁸⁸

⁷⁹ Sections 62 et seq. of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (sections 42 et seq. of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁰ Sections 141 et seq. of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (sections 120 et seq. of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸¹ Diese Zweiteilung entspricht der Unterscheidung im deutschen SGB zwischen Arbeitslosengeld (I) nach §§ 117 ff. SGB III und Arbeitslosengeld II nach §§ 19 ff. SGB II.

⁸² Section 64 of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 43 of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸³ Section 67 of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 46 of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁴ Section 141 of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 120 of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁵ Section 147 (7) of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 125 (7) of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁶ Section 62 (5) (a) (iii) of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 42 (4) (a) (iii) of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁷ Section 141 (4) (c) of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 120 (1) (e) of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993).

⁸⁸ Der auch in Art. 20 des IAO-Übereinkommens Nr. 102 verwendete englische Begriff « suitable employment » wäre, ebenso wie der an gleicher Stelle im französischen Text gebrauchte Begriff « emploi convenable » korrekt mit « geeignete/ passende/ angemessene Beschäftigung » wiederzugeben, wurde jedoch in der (nicht authentischen) deutschen Fassung des Übereinkommens Nr. 102, deutscher Praxis folgend, mit « zumutbare Beschäftigung » übersetzt (vgl. oben Fussnote 40). Mit diesem Vorbehalt kann die irische Formulierung wie folgt wiedergegeben werden : ...dass die Person « eine im Hinblick auf ihr Alter, ihre körperliche Verfassung, Bildung, normale Tätigkeit, ihren Wohnort und ihre Familienumstände zumutbare Beschäftigung zu erlangen wirklich sucht, aber ausserstande ist ».

Dem entsprechend führt das irische Gesetz gleiche Disqualifizierungsgründe für den Bezug von *unemployment benefit* wie auch *unemployment assistance* auf : Eine Person kann für einen Zeitraum von höchstens 9 Wochen davon ausgeschlossen werden, wenn sie

- (a) *has lost his or her employment through his or her misconduct or has voluntarily left his or her employment without just cause,*
- (b) *has refused an offer of suitable employment,*
- (c) *has without good cause refused or failed to avail himself or herself of any reasonable opportunity of receiving training provided or approved by an Foras Aiseanna Soathair⁸⁹ as suitable in the person's case, or*
- (d) *has failed or neglected to avail himself or herself of any reasonable opportunity of obtaining suitable employment,*

....⁹⁰

Im Jahre 1999 richteten zwei irische Gewerkschaftsverbände, die *Scheme Workers Alliance (SWA)* und die *Amalgamated Transport and General Workers Union (ATGWU)* gleichgerichtete Stellungnahmen zur Durchführung der Übereinkommen Nrn. 29, 105 und 122 in Irland an das Internationale Arbeitsamt zur Vorlage an den Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen. In diesen Stellungnahmen kritisierten die Verbände die im Rahmen des (jährlichen) *Irish Employment Action Plan (EAP)* - auf der Basis der oben zitierten

⁸⁹ FAS – Department of Enterprise, Trade and Employment – Ireland's training and employment authority.

⁹⁰ Section 68 (6) / section 147 (4) of the Social Welfare Consolidation Act 2005 (section 47 (4) / section 125 (5) of the Social Welfare (Consolidation) Act, 1993). Die Ausschlussgründe können wie folgt wiedergegeben werden : Eine Person kann für einen Zeitraum von höchstens 9 Wochen vom Bezug von Leistungen bei Arbeitslosigkeit / Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen werden, wenn sie

- (a) ihre Beschäftigung durch eigenes Fehlverhalten verloren oder freiwillig ohne triftigen Grund verlassen hat,
- (b) ein Angebot zumutbarer [vgl. oben Fussnote 88] Beschäftigung abgelehnt hat,
- (c) ohne guten Grund abgelehnt oder versäumt hat, eine sinnvolle Gelegenheit wahrzunehmen, eine Ausbildung zu erlangen, die von ... angeboten oder gutgeheissen wurde, wie im konkreten Fall passend, oder
- (d) versäumt hat, eine sinnvolle Gelegenheit wahrzunehmen, eine zumutbare [vgl. oben Fussnote 88] Beschäftigung zu erlangen

Bestimmungen des *Social Welfare Consolidation Act* – an den Bezug von Arbeitslosengeld (*unemployment benefit* bzw. *unemployment assistance*) geknüpften Verpflichtungen : die Verpflichtung von Arbeitslosen, nach 12 Monaten Bezug von *unemployment benefit* entweder eine angebotene Arbeit anzunehmen oder an einem Berufsbildungsprogramm teilzunehmen ;⁹¹ sowie das beschränkte Angebot an Arbeitsplätzen, die schlecht entlohnt seien und nicht unbedingt der Ausbildung und den Interessen der Arbeitslosen entsprächen, welche jedoch unter Drohung des Entzugs des Arbeitslosengelds (*unemployment benefit* oder *unemployment assistance*) genötigt seien, sie anzunehmen.⁹²

In diesem Zusammenhang führte die *Scheme Workers Alliance (SWA)* unter anderem an, dass bei Vorstellungsgesprächen im Rahmen des *Community Employment Programme* die spezifischen Bedürfnisse, Fähigkeiten und Berufserfahrungen von Kandidaten nicht berücksichtigt wurden, während man sie nötigte, dort eine Arbeit anzunehmen, unter der Drohung, das Arbeitslosengeld zu verlieren.⁹³

Mit dem *Community Employment Programme* finanziert der Staat gemeinnützige Projekte, an denen überwiegend Langzeitarbeitslose halbezeit beschäftigt werden.⁹⁴

⁹¹ Zitiert nach der (in den IAO-Datenbanken auf 2000 datierten) 2001 an Irland gerichteten direkten Anfrage des Sachverständigenausschusses zum Übereinkommen Nr. 122.

⁹² Zitiert nach der (in den IAO-Datenbanken auf 2000 datierten) 2001 an Irland gerichteten direkten Anfrage des Sachverständigenausschusses zum Übereinkommen Nr. 29.

⁹³ Scheme Workers Alliance Dublin, Alleged Breach, by Irish Government, of ILO Conventions 29, 105 and 122, Second Submission to International Labour Office, May 7th 1999, p.7.

⁹⁴ Department of Enterprise & Employment, White Paper, Human Resource Development (Pn.3881), May 1997, p. 98 :

« **Subsidized Work**

4.81 The State delivers subsidies in two principal ways. Firstly, temporary employment for unemployed people is provided through the Community Employment scheme. Secondly, direct wage subsidies are offered, in certain instances, to private sector employers.

Community Employment

4.82 Under the Community Employment Programme administered by FAS, grants are made to voluntary and community groups for providing jobs on projects which are of value to the community. Those recruited must be over 21 years and must have been in receipt of Unemployment benefit or Lone Parent's Allowance for more than a year. Alternatively, they may have been claiming Unemployment Assistance. The Community Employment Programme is the one programme which is explicitly targeted at the long-term unemployed. Unlike programmes more explicitly devoted to training where the long-term unemployed occupy 20 % of places at best, they occupy 65 % of places on Community Employment.

[Forts. nächste Seite]

In ihrer Antwort bestritt die Regierung eine Verletzung der Übereinkommen. Mit Bezug auf die (oben angeführten) Bestimmungen des *Social Welfare Consolidation Act* und auf Richtlinien an entscheidungsbefugte Beamte⁹⁵ teilte sie u.a. mit, dass (im Unterschied zur Ablehnung eines zumutbaren Angebots auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) eine Person nicht deswegen vom Bezug von Arbeitslosengeld ausgeschlossen werden darf, weil sie ein Angebot zur Platzierung in *Community Employment (CE)* nicht annimmt ; sie kann jedoch interviewt werden, um festzustellen, ob die Ablehnung des *CE*-Angebots auf eine allgemeinere Ablehnung hindeutet, für zumutbare Arbeit zur Verfügung zu stehen.⁹⁶

Der Sachverständigenausschuss kam zum Schluss, dass das Übereinkommen Nr. 29 im vorliegenden Fall nicht berührt wurde : die Notwendigkeit, gering bezahlte, nicht angemessene Beschäftigung anzunehmen, sei Folge einer allgemeinen wirtschaftlichen Zwangslage, die dem Staat nur unter bestimmten Umständen zuzurechnen sei.⁹⁷ Dazu bezog sich der Ausschuss auf die (hier bereits⁹⁸ zitierten) Kriterien, die von einem zur Prüfung einer Beschwerde eingesetzten Verwaltungsratsausschuss 1997 formuliert wurden :

In einem Fall, wo eine objektive wirtschaftliche Zwangslage existiert, aber nicht von der Regierung geschaffen wurde, könnte die Regierung nur dann für die nicht von ihr geschaffene Situation zu einem gewissen Grad verantwortlich werden, wenn sie die Lage ausbeutet, indem sie ein exzessiv niedriges Lohnniveau anbietet. Darüber hinaus könnte sie dafür verantwortlich gehalten werden, eine wirtschaftliche Zwangslage zu organisieren oder zu verschärfen, wenn die Anzahl der Personen, die von der Regierung zu exzessiv niedrigen Löhnen beschäftigt werden und der Umfang der von ihnen verrichteten Arbeit eine Kettenreaktion auf die

4.83 The term of employment under the Community Employment Programme is generally one year and participants work half-time, either 2.5 days a week or on a week on/week off rota. ... »

⁹⁵ Guidelines to deciding officers on the implementation of the Employment Action Plan.

⁹⁶ 8 November 1999 - Response of the Department of Social, Community and Family Affairs (DSCFA) to the Scheme Workers Alliance submission to the ILO : « ...A person may not be disqualified for failing to avail of an offer of a Community Employment (CE) placement, but may be interviewed with a view to ascertaining whether the refusal of the CE offer is indicative of a more general failure to satisfy the availability and GSW conditions. »

⁹⁷ Vgl. oben Punkt 2.2.3.

⁹⁸ Unter Punkt 2.2.3.

*Lage weiterer Personen auslösen, indem sie zum Verlust deren normaler Beschäftigung führen, so dass sie in die gleiche wirtschaftliche Zwangslage geraten.*⁹⁹

Dies war im vorliegenden Fall nicht aufgezeigt worden.¹⁰⁰

Die angebotenen Arbeitsgelegenheiten lagen im Prinzip auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, und soweit gemeinnützige Arbeit im Rahmen des *Community Employment Programme* angeboten wurde, führte eine Ablehnung als solche nach den von der Regierung zitierten Richtlinien nicht zum Ausschluss vom Bezug von Arbeitslosengeld.

Des weiteren ist zum Kriterium der Ausbeutung darauf hinzuweisen, dass Irland im Jahre 2000 einen gesetzlichen allgemeinen Mindestlohn eingeführt hat, der auch für die öffentliche Hand gilt : Nach Section 7, Absatz 2 des *National Minimum Wage Act, 2000* sind unmittelbar vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung bestehende Verträge, Abmachungen oder gesetzte Normen, die weniger günstige Entlohnung als nach diesem Gesetz vorsehen, von Gesetzes wegen dahingehend abgeändert, dass der Lohnanspruch nicht unter dem neuen gesetzlichen Mindestlohn liegt.¹⁰¹

99

« In a case where an objective situation of economic constraint exists but has not been created by the Government, then only if the Government exploits that situation by offering an excessively low level of remuneration could it to some extent become answerable for a situation that it did not create. Moreover, it might be held responsible for organizing or exacerbating economic constraints if the number of people hired by the Government at excessively low rates of pay and the quantity of work done by such employees had a knock-on effect on the situation of other people, causing them to lose their normal jobs and face identical economic constraints. »

(ILO, Governing Body, Nov. 1997, doc. GB.270/15/3, Paragraph 30), zitiert vom Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seiner (in den IAO-Datenbanken auf 2000 datierten) 2001 an Irland gerichteten direkten Anfrage zum Übereinkommen Nr. 29, wie auch in Paragraph 106 seines Allgemeinen Berichts von 1998 (International Labour Conference, 86th Session 1998, Report III (Part 1A), Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, General Report).

¹⁰⁰ Punkt 1 der (in den IAO-Datenbanken auf 2000 datierten) 2001 an Irland gerichteten direkten Anfrage des Sachverständigenausschusses zum Übereinkommen Nr. 29.

¹⁰¹ National Minimum Wage Act, 2000, Section 7 (2) :

« A contract or agreement or an enactment in force immediately before the commencement of this section that provides for the entitlement to pay for an employee less favourable than that to be provided in accordance with this Act is hereby modified to the extent necessary to provide that the employee's entitlement after the commencement of this section shall be not less favourable than that to be provided in accordance with this Act. »

Seit dem 1. Juli 2007 liegt der gesetzliche Mindestlohn in Irland für alle erwachsenen Arbeitnehmer, die bereits 2 Jahre in einer beliebigen Beschäftigung hinter sich haben, bei € 8,65 pro Stunde.^{102 103} Die staatliche Zuweisung zum *Community Employment* beträgt im Jahr 2008 pro Teilnehmer je nach Familienstand zwischen € 222,20 und € 353,50 zuzüglich Kindergeld für eine Wochenarbeitszeit von 19,5 Stunden.¹⁰⁴

Zum Kriterium der « Kettenreaktion » bzw. eines Verdrängungswettbewerbs ist noch anzumerken, dass die Regierung im Jahre 2001 eine von ihr für sehr wichtig angesehene Korrektur am *Community Employment* vorgenommen hat : In Ansehung der Erfahrung, dass *Community Employment* in einigen Sektoren ein Substitut für das Angebot normaler Arbeitsplätze geworden war, wurde ein System der Normalisierung (« *Mainstreaming* ») vereinbart und als erstes bei *Community Employment* Projekten in Schulen eingeführt. Seit September 2001 erlaubt es ein neues Finanzierungssystem Schulen, Personen mit normalen Arbeitsverträgen zu beschäftigen, um die Arten von Arbeit (z.B. Hausmeisterei, Sekretariat, Assistenz) auszuführen, die vorher unter *Community Employment* unternommen wurden.¹⁰⁵

¹⁰² Quelle : <http://www.citizensinformation.ie/categories/employment> > Employment rights and conditions > Pay and employment > Minimum rates of pay in Ireland.

¹⁰³ Im Hinblick auf die deutschen Mindestlohn- und Standortdebatten, in denen internationale Konkurrenzfähigkeit oft in einen falschen Gegensatz zur sozialen Marktwirtschaft gesetzt wird, ist das irische Beispiel doppelt aufschlussreich : Mit einer ernstgemeinten aktiven Arbeitsmarktpolitik hat Irland zwischen dem 4. Quartal 1997 und 2001 die Arbeitslosenquote von 10,4 % auf 4 % gesenkt und die Quote der Langzeitarbeitslosen von 5,5% auf 1,2 %. (Quelle : Ireland's Employment Action Plan April 2002, Punkt 2.3.1, zu finden unter <http://www.entemp.ie/lfd/Eap2002.pdf>.) Die Arbeitslosenquote liegt seither unter 5 %. Das kam letztlich nicht nur den betroffenen Arbeitslosen zugute, sondern auch dem Staat, der Arbeitslosengeld spart und mehr Steuern (zu abgesenkten Sätzen) einnimmt. Auch die Absicherung der Löhne scheint das Wirtschaftswachstum eher beflügelt zu haben : Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen ist Irland, das beim Eintritt in die EU in der Nähe von Portugal rangierte, inzwischen an die Spitze der Industriestaaten in der EU vorgerückt.

¹⁰⁴ Quelle : <http://www.citizensinformation.ie/categories/employment> > Unemployment and redundancy > Employment support schemes > Community Employment scheme.

¹⁰⁵ Ireland's Employment Action Plan April 2002, Punkt 3.2.2, zu finden unter <http://www.entemp.ie/lfd/Eap2002.pdf>. Ebenso im Bericht Irlands zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 122 für den am 31. Mai 2002 endenden Zeitraum, Punkt 3.2.3.2 :

« A very important policy change was implemented for Community Employment in 2001. This recognized that Community Employment had become, in some sectors, a substitute for the provision of normal employment. To rectify this, a system of 'mainstreaming' was agreed and introduced, in the first instance, for Community Employment projects in schools. From September 2001, schools became eligible for a new system of funding which would allow them to employ people, under normal employment contracts, to carry out the kind of jobs (e.g. caretakers, secretaries, assistants) previously undertaken under Community Employment. »

4. Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i. V. m. § 31 SGB II : Nationale Normen und Praxis¹⁰⁶

4.1 Ein-Euro-Jobs im System der Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

4.1.1 Varianten der Beschäftigungsförderung nach § 16 Abs. 3 SGB II

§ 16 Abs. 3 SGB II bestimmt :

(Satz 1) *Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden.*

(Satz 2) *Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz mit Ausnahme der Regelungen über das Urlaubsentgelt sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.*

Öffentlich geförderte Beschäftigung ist somit nach § 16 Abs. 3 SGB II sowohl mit Arbeitsvertrag auf dem ersten und zweiten Arbeitsmarkt als auch ohne Arbeitsverhältnis auf einem dritten Arbeitsmarkt möglich :¹⁰⁷

- **Beschäftigung mit Arbeitsvertrag (Lohnvariante)**
 - o Auf dem allgemeinen bzw. 1. Arbeitsmarkt :
Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Entgeltvariante, wofür § 16 Abs. 3 S.1 SGB als eigenständige Rechtsgrundlage angesehen wird.¹⁰⁸ Diese unterliegen voll dem Arbeitsrecht. Arbeitnehmer und Arbeitgeber sind somit an gegenseitige

¹⁰⁶ Die einschlägigen Bestimmungen des SGB II und III sind im Anhang 2 zu finden. Für Zitate aus der Literatur zur deutschen Rechtslage und Praxis sind Quellenhinweise in den Fussnoten abgekürzt - ausführlicher im Quellenverzeichnis im Anhang 3.

¹⁰⁷ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 26, unter Vermeidung des Terminus « dritter Arbeitsmarkt ».

¹⁰⁸ U.a. Hafenrichter in GK-SGB II, § 16 Rdn. 271, 281 ; Rixen in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 10 Rdn. 99 ; ebenso das seinerzeitige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, nicht jedoch der BDA laut Arbeitshilfe 2005 S. 2.

Rechte und Pflichten aus Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen gebunden.¹⁰⁹

o Auf dem 2. Arbeitsmarkt :

Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM) nach § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II i.V.m. § 260 ff. SGB III).

- « Dritter Arbeitsmarkt » : Beschäftigung ohne Arbeitsverhältnis : **Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsentschädigungsvariante** (umgangssprachlich **Ein-Euro-Jobs**, in der Literatur auch **MAE-Beschäftigung**, in den Arbeitshilfen der Bundesagentur für Arbeit **Zusatzjobs** genannt).

4.1.2 Nachrang der Ein-Euro-Jobs : Gesetz und Praxis

Voraussetzung für alle drei Arten der öffentlich geförderten Beschäftigung nach § 16 SGB II ist ihre Nachrangigkeit gegenüber anderen zur Verfügung stehenden Eingliederungsinstrumenten wie Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Qualifizierung (« ultima ratio »).¹¹⁰ Innerhalb der drei nachrangigen Instrumente des § 16 SGB II sind wiederum ABM als die Regelförderung für im öffentlichen Interesse liegende zusätzliche Arbeiten nach dem Willen des Gesetzgebers gegenüber den AGH in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs) vorrangig in Betracht zu ziehen.¹¹¹

Die Praxis steht in schroffem Gegensatz zur gesetzlich vorgegebenen Rangfolge : Im Juni 2007 standen bundesweit 333 191 Teilnehmern in Arbeitsgelegenheiten (davon 313 691 in AGH in der Mehraufwandsvariante) 30 125 Teilnehmern an ABM gegenüber. Im gesamten Verlauf des Jahres 2006 wurden 756 164 Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten (davon 717 695 in AGH in der Mehraufwandsvariante) gegenüber 64 458 Teilnehmern an ABM zugewiesen.¹¹² Im Jahre 2007 gab es mehr als 750 000 Eintritte in Ein-Euro-Jobs.¹¹³

¹⁰⁹ Hafenrichter in GK-SGB II, § 16, Rdn. 284.

¹¹⁰ Arbeitshilfe 2007, B.1.1 (S.10). Die Nachrangigkeit ergibt sich aus § 263 SGB III und § 16 Abs. 3 S. 1 SGB II, vgl. Hafenrichter in GK-SGB II, § 16, Rdn. 275.

¹¹¹ Dies verdeutlicht die in § 16 Abs. 1 S. 2 SGB formulierte Voraussetzung für die Einrichtung einer Arbeitsgelegenheit, vgl. Niewald in LPK-SGB II § 16 Rdn. 44 ; Hafenrichter in GK-SGB II § 16, Rdn. 304 ; Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 165.

¹¹² Hafenrichter in GK-SGB II § 16, Rdn. 305.

¹¹³ Wolff/Hohmeyer, Wirkungen von Ein-Euro-Jobs, IAB-Kurzbericht 2/2008.

Als mögliche Gründe für die Träger der Grundsicherung, bevorzugt auf die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zurückzugreifen, werden in der Literatur die geringeren Kosten erwähnt, die im Eingliederungstitel gegenüber der Durchführung als ABM verursacht werden.¹¹⁴ Demgegenüber stellte der Bundesrechnungshof in seinem Bericht vom 19.05.2006 an den Bundestag fest, dass die geprüften Grundsicherungsstellen den Massnahmeträgern überwiegend einen pauschalen monatlichen Zuschuss für die Beschäftigung eines Hilfsbedürftigen in Höhe von durchschnittlich 255 Euro gewährten, es jedoch unterliessen, eine Kalkulation der Kosten anzufordern und die Notwendigkeit der geltend gemachten Kosten zu prüfen. Unter Berücksichtigung der Massnahmekostenpauschale und einer Mehraufwandsentschädigung für den Hilfebedürftigen von durchschnittlich 180 Euro neben den übrigen Kosten der Grundsicherung waren Arbeitsgelegenheiten nicht zwingend günstiger als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden.¹¹⁵

4.1.3 Weitere Fördervoraussetzungen der Ein-Euro-Jobs :

Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, Erforderlichkeit, öffentliches Interesse, Zusätzlichkeit der Arbeit und Nichtverdrängung regulärer Arbeit, Wettbewerbsneutralität

§ 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II benennt als Fördervoraussetzungen öffentliches Interesse und « Zusätzlichkeit » der zu leistenden Arbeit. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur sowie der Bundesrechnungshof beziehen sich daneben auf Wettbewerbsneutralität der Arbeit sowie den Abschluss der in § 15 SGB II vorgesehenen Eingliederungsvereinbarung. Auch muss die Leistung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 SGB II « erforderlich » sein.

4.1.3.1 Eingliederungsvereinbarung

Laut der Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit vom 27.07.2007 erfolgt die *Teilnahme an einem Zusatzjob ... grundsätzlich auf der Basis*

¹¹⁴ Hafenrichter in GK-SGB II § 16, Rdn. 306 ; Niewald in LPK-SGB II § 16 Rdn. 32.

¹¹⁵ BRH Bericht 19.05.2006, Punkt 0.2 (S.4). Der Kontrast zwischen « Massnahmekosten » und MAE ist noch grösser, wenn man die bei Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs S. 62-63 genannten Gesamtzahlen für 2005 zugrundelegt : einer durchschnittlichen monatlichen Massnahmepauschale von 322 Euro in der Mehraufwandsvariante steht eine an die Beschäftigten gezahlte Mehraufwandsentschädigung gegenüber, die im Mittel 1,25 € betrug, was bei der angegebenen durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 28 Stunden zu einem (zum ALG II zusätzlichen) « Einkommen » von ca 140 € im Monat führt.

*einer individuell mit dem Teilnehmer vor Massnahmeintritt abgestimmten Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II. Hiervon kann bei Sofortangeboten gemäss § 15a SGB II abgewichen werden.*¹¹⁶

In seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II stellte der Bundesrechnungshof fest, dass beim überwiegenden Teil der in die Prüfung einbezogenen erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen deren Zuweisung in die Arbeitsgelegenheit nicht Bestandteil einer Eingliederungsvereinbarung war.¹¹⁷

4.1.3.2 Erforderlichkeit

Nach § 3, Absatz 1, Satz 1 SGB II können

Leistungen zur Eingliederung in Arbeit ... erbracht werden, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit für die Eingliederung erforderlich sind.

Laut Satz 2 sind bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

1. die Eignung,
 2. die individuelle Lebenssituation, insbesondere die familiäre Situation,
 3. die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und
 4. die Dauerhaftigkeit der Eingliederung
- der erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen zu berücksichtigen.*

Gemäss Satz 3 sollen vorrangig

Massnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Zur Tragweite dieser Vorschrift sei ausführlich Stahlmann¹¹⁸ zitiert, dessen Auslegung des § 3 Abs. 1 nichts hinzuzufügen ist :

« Eingliederungsmassnahmen müssen « erforderlich » sein (§ 3 Abs. 1 Satz 1). Das verlangt bei Ein-Euro-Jobs nicht nur eine Erforderlichkeit im Einzelfall, sondern auch, dass die Art der Beschäftigungsstelle bestimmte Mindestanforderungen erfüllt. Sie muss, dem Grundanliegen des SGB II folgend, vor allem für eine dauerhafte Eingliederung auf dem 1. Arbeitsmarkt geeignet sein.

¹¹⁶ Arbeitshilfe 2007, B 1.4 (S. 12).

¹¹⁷ BRH, (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkt 0.6 (S. 6). Da die Bundesagentur noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der BRH das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig – aaO S. 1.

¹¹⁸ In Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 139 ff.

Mindestens darf sie diese nicht behindern. Eben darin besteht der gegenüber den Arbeitsgelegenheiten nach dem BSHG entscheidende Unterschied, dass es nach dem SGB II nicht mehr um Beschäftigungen irgendwelcher Art gehen soll, sondern um solche, die die Vermittlungschancen für den ersten Arbeitsmarkt erkennbar verbessern, also über kurz oder lang einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt ermöglichen.

Nach der Vorstellung des § 3 Abs. 1 S. 3 geht es eher um kurzfristig wirksame Massnahmen, denn sie sollen « die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit » ermöglichen. Aber auch kurzfristige Massnahmen müssen den 1. Arbeitsmarkt als Ziel im Visier haben und Dauerhaftigkeit der Eingliederung (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 Ziff. 4) versprechen. Mit der Forderung nach Dauerhaftigkeit der Eingliederung (§ 3 Abs. 1 S. 2 Ziff. 4) wird eine prognostizierbare Nachhaltigkeit der Eingliederungsmassnahmen verlangt. Darum müssen die MAE-Stellen Qualifikationen voraussetzen, die auch bei Arbeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt verwertbar sind. « Beschäftigung in der Grünflächenpflege oder der Strassenreinigung hat z.B. keine solche Perspektive, wenn nicht regelmässig offene Stellen in diesem Bereich angeboten werden. »¹¹⁹

Arbeiten, die nur der Verwahrung Betroffener oder ihrer blossen Beschäftigung mit irgendeiner, wenn vielleicht sinnvollen Tätigkeit dienen, scheiden danach aus. Das ist eine deutliche Differenz zu den GZ-Arbeiten des BSHG, bei denen es oft nur um einen Test der Arbeitsbereitschaft (so nach § 20) oder um einen halbwegs sinnvollen Zeitvertreib oder um blosser Beschäftigungstherapie (Vorbeugung gegen den Verlust der Arbeitsmotivation) ging. »

.....

Weiterhin ist Stahlmann¹²⁰ zu folgen, wenn er mit Berufung auf Krahmer/Spindler¹²¹ betont

« dass das Ziel des § 16 Abs. 3 SGB II letztlich die Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt sein sollte, nicht die Überbrückung von Ausfällen und Personalknappheiten durch billige Arbeitskräfte. Personalknappheiten lassen sich nämlich systematisch erzeugen und die Versuchung dazu wird immer unwiderstehlich, wenn billiger Ersatz zur Verfügung steht. Damit

¹¹⁹ Krahmer/Spindler, Rechtliche Masstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, NDV 1/2005, 17 ff.

¹²⁰ In Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 144 ff.

¹²¹ Krahmer/Spindler, aaO.

würde die Tür zu einem systematischen Lohndumping mit staatlicher Hilfe aufgestossen.

....

Ebensowenig reicht es für die Schaffung eines Ein-Euro-Jobs, dass keine andere geeignete Stelle auf dem 1. Arbeitsmarkt zu finden ist oder ganz pauschal die Arbeitslosigkeit in bestimmten Regionen so hoch ist, dass in absehbarer Zeit nicht mit einer arbeitsvertraglich eingebundenen Tätigkeit zu rechnen ist. Ein-Euro-Jobs sind nicht dafür da, Engpässe des Arbeitsmarktes zu verdecken oder überbrücken zu helfen. Sie setzen vielmehr voraus, dass der 1. Arbeitsmarkt ausreichende Anhaltspunkte für begründbare Hoffnungen auf einen Arbeitsplatz bietet. Es gilt selbst dann nichts anderes, wenn Arbeitslose gerade wegen der Aussichtslosigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt besonderes Interesse an Ein-Euro-Jobs haben,¹²² wie dies nicht wenige Beschäftigungsgesellschaften berichten. Weder das Interesse des Arbeitslosen an Beschäftigung um jeden Preis noch das Versagen des Arbeitsmarktes sind ausreichende Gründe für einen Ein-Euro-Job, sondern sollten Anstöße für Bemühungen um Schaffung regulärer Arbeitsplätze sein. Andernfalls würden Ein-Euro-Jobs zu Ausfallbürgen für unterbliebene Beschäftigungspolitik. »

Die Praxis der Ein-Euro-Jobs scheint sich von den Erfordernissen des § 3 Abs.1 SGB II weitgehend abgekoppelt zu haben. In seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II stellte der Bundesrechnungshof fest, dass bei fast 90 % der in die Prüfung einbezogenen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die Grundsicherungsstellen nicht festlegten, welche individuellen Qualifikationen, Kenntnisse, Fähigkeiten oder Fertigkeiten durch die Teilnahme an der Arbeitsgelegenheit gesichert oder erweitert werden sollten oder zur Überwindung welcher Vermittlungshemmnisse die Arbeitsgelegenheit beitragen sollte. Bei Massnahmen mit vielen Teilnehmern war den Grundsicherungsstellen häufig nicht bekannt, in

¹²² Schon darum ist auch, wie Stahlmann aaO anmerkt, dem in der Praxis anzutreffenden Argument nicht zuzustimmen, bei Einwilligung des Betroffenen könne der Ein-Euro-Job nach Umfang und Dauer abweichend von den Regelwerten festgelegt werden, weil dank der Einwilligung (*volenti non fit iniuria*) keine Rechtsverletzung denkbar sei. Das Sozialrecht steht nicht zur Disposition der Beteiligten. Auch die Eingliederungsvereinbarung (§ 15 SGB II) darf davon nicht abweichen. Darüber hinaus, zur Frage, ob eine in einer persönlichen Zwangslage gegebene Einwilligung Rechtsgeltung hat, siehe u.a. die Punkte 5.3 und 6.2 dieses Gutachtens.

welcher konkreten Arbeitsgelegenheit der einzelne Hilfsbedürftige eingesetzt wurde.¹²³

4.1.3.3 Öffentliches Interesse

Artikel 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II setzt ausdrücklich voraus, dass die Arbeiten « im öffentlichen Interesse » liegen. Dies wird in § 261 Abs. 3 SGB III wie folgt definiert :

1Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient.

2Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse.

3Das Vorliegen des öffentlichen Interesses wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Arbeitsergebnis auch den in der Massnahme beschäftigten Arbeitnehmern zugute kommt, wenn sichergestellt ist, dass die Arbeiten nicht zu einer Bereicherung einzelner führen.

In seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 stellte der Bundesrechnungshof fest, dass von 173 geprüften Massnahmen zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante 118 nicht den Förderungsvoraussetzungen entsprachen und darunter 58 nicht im öffentlichen Interesse lagen.¹²⁴

4.1.3.4 « Zusätzlichkeit » der Arbeit und Nichtverdrängung regulärer Arbeit

Artikel 16 Abs. 3 Satz 2 SGB nennt als weitere Förderungsvoraussetzung, dass es sich bei den zu schaffenden Arbeitsgelegenheiten um « zusätzliche Arbeiten » handelt. Das Kriterium der « Zusätzlichkeit » wird in § 261 Abs. 2 SGB III wie folgt definiert :

1Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

2Arbeiten, die auf Grund einer rechtlichen Verpflichtung durchzuführen sind oder die üblicherweise von juristischen

¹²³ BRH, (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkt 0.6 (S. 6-7). Da die Bundesagentur noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der BRH das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig – aaO S. 1.

¹²⁴ BRH, (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkte 0.1, 2.2.2 und 2.3.2 (S. 5, 14 und 17).

Personen des öffentlichen Rechts durchgeführt werden, sind nur förderungsfähig, wenn sie ohne die Förderung voraussichtlich erst nach zwei Jahren durchgeführt werden.

« Das Kriterium der Zusätzlichkeit soll einerseits verhindern, dass Verdrängungseffekte aus dem ersten Arbeitsmarkt in die öffentlich geförderte Beschäftigung entstehen ; andererseits sollen sich die Träger der Arbeitsgelegenheiten nicht finanziell (etwa durch Einschränkungen in der Auftragsvergabe an die Privatwirtschaft oder Personalabbau) entlasten können. »

« Somit scheiden zunächst einmal alle dem Träger gesetzlich obliegenden Pflichtaufgaben aus. Das sind z.B. Arbeiten, die der Sicherstellung der Verkehrssicherungspflicht dienen, Reinigungstätigkeiten innerhalb der vorgeschriebenen Intervalle, regelmässige Grünpflegetätigkeiten, Reparatur, Wartungs- oder Instandsetzungsarbeiten. »¹²⁵

In ihren Weisungen zur Rechtsauslegung¹²⁶ formuliert die Bundesagentur für Arbeit :

- o Zusatzjobs dürfen reguläre Beschäftigung nicht verdrängen oder beeinträchtigen. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze darf nicht gefährdet oder verhindert werden.
- o Jede Form der Wiederbesetzung von vorübergehend oder dauerhaft frei werdenden Arbeitsplätzen durch Zusatzjob-Kräfte ist unzulässig. Das gilt auch für Vertretungen aller Art (z.B. Mutterschutz, Urlaubs- oder Krankheitsvertretungen, Streiks).

Die Praxis sieht weitgehend anders aus. Für die Fülle der in der Literatur¹²⁷ angeführten Fälle der Verdrängung regulärer Beschäftigung sind die Feststellungen des Bundesrechnungshofs kennzeichnend. In seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II kommt der BRH zum Schluss, dass von den 118 Massnahmen, die den Fördervoraussetzungen nicht entsprachen, 93 (also über die Hälfte aller 173 geprüften Massnahmen) nicht « zusätzlich » waren. Häufig haben die Massnahmeträger die Tätigkeiten im Massnahmekonzept nur dadurch beschrieben, dass sie den Begriff « zusätzlich » voranstellten.¹²⁸ Darüber

¹²⁵ Hafenrichter in GK-SGB II § 16 Rdn. 296 und 298.

¹²⁶ Arbeitshilfe 2007, Punkt B 1.3, Fachliche Hinweise 2 (S. 11).

¹²⁷ Quellenverzeichnis in Anhang 3.

¹²⁸ BRH, (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkte 0.1 und 2.2.1 (S. 5 und 12-13). Da die Bundesagentur noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der BRH das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig – aaO S. 1.

hinaus war bei 23 Massnahmen die Einhaltung der Fördervoraussetzungen nicht umfassend prüfbar, da die vorgelegten Unterlagen unzureichend waren.¹²⁹

In seiner Würdigung konkreter Beispiele, die nicht die Förderungsvoraussetzung « zusätzlich » erfüllten, führt der BRH aus, dass

- o die juristische Vorbeurteilung von Sachverhalten (Arbeitsgelegenheit für einen Volljuristen für anfallende juristische Fragen in der Verwaltung),
- o eine Tätigkeit im Sekretariat einer Fachhochschule (Schreibarbeiten, Telefondienst, Termindienste und allgemeine Verwaltungsarbeiten als « Unterstützungskraft » im Sekretariat),
- o eine Tätigkeit als Bürokräft im Archiv eines Landesministeriums (Pflege des referatseigenen Archivs für wirtschafts- und gesellschaftspolitische Fragestellungen sowie die referatseigene Vorgangsdokumentation und die Erstellung von Powerpoint-Präsentationen)

jeweils Teil einer ordnungsgemässen Aufgabenerledigung und deshalb unaufschiebbar waren. **Ein etwaiger Personal-mangel konnte zur Begründung der Zusätzlichkeit nicht herangezogen werden.**¹³⁰

- o Bei 12 Arbeitsgelegenheiten im Bereich der Handreinigung einer Mittelstadt (Reinigung von öffentlichen Flächen – Paperkörbe leeren, Unrat aufsammeln, Treppen fegen, Unkraut entfernen)

wurden Pflichtaufgaben erledigt, so dass diese ebenfalls nicht zusätzlich waren.¹³¹

Schliesslich unterstreicht der BRH, dass der schlichte Hinweis in der Tätigkeitsbeschreibung, dass es sich um *zusätzliche* Arbeiten handle (z.B. « Zusätzliche Hilfe in der KITA » oder « Zusätzliche Tätigkeiten auf dem Bauhof ») nicht ausreicht, um die Förderungsfähigkeit zu begründen.¹³² Vielmehr ist eine Einzelfallprüfung notwendig. Etwaige zusätzliche Arbeiten müssen sich bereits im Massnahmekonzept zweifelsfrei von

¹²⁹ AaO, Punkte 0.1 und 2.2.4 (S. 5 und 15).

¹³⁰ Personal-mangel lässt sich erzeugen. Zu Unrecht übernimmt Loose in GK-SGB II § 31 Rdn. 50 die verbreitete Ansicht, ein Indiz für die Zusätzlichkeit liege vor, wenn die Haushaltsmittel für die Durchführung von « früher » als notwendig angesehenen Arbeiten nicht mehr vorhanden sind. Vgl. hier den letzten Absatz dieses Punktes 4.1.3.4.

¹³¹ AaO, Punkte 2.2.1 und 2.3.1 (S. 13 und 16-17)

¹³² Ähnlich berichtet E.-M. Thoms in « Die-Gratis-Konkurrenz », dass Prof. U. Kramer bei der Untersuchung der Praxis von Ein-Euro-Jobs immer wieder auf Arbeitsgelegenheiten stiess, deren Zusätzlichkeit allein mit Begriffen wie « Hilfe bei », « Unterstützung von » oder « Assistenz bei » belegt wurde.

Pflichtaufgaben abgrenzen lassen. Das war in den genannten Beispielen nicht möglich. Sowohl die Hilfe in der KITA als auch die Tätigkeiten auf dem Bauhof sind eng mit den Pflichtaufgaben bzw. den originären Aufgaben der Einrichtungen verbunden. Es besteht die Gefahr, dass im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten reguläre statt zusätzliche Arbeiten erledigt werden.¹³³

« Um Missbrauch zu erkennen, muss man den Betrieb gut kennen und den Stellenkegel der vergangenen Jahre untersuchen », zitiert Thoms¹³⁴ die Professorin Helga Spindler vom Fachbereich Bildungswissenschaften der Universität Duisburg-Essen. « Dann erst sehen Sie: Ein Krankenhaus hat vor fünf Jahren die hauseigenen Putzkräfte entlassen und einen externen Reinigungsdienst beauftragt. Aus Geldmangel wurde dann der Reinigungstakt gestreckt: Es wird nur noch jeden zweiten Tag geputzt, dann nur noch jeden dritten Tag. Und jetzt werden Ein-Euro-Jobber für die « zusätzliche Reinigung » der verdreckten Toiletten angefordert. » Die Positivlisten und Ideensammlungen für Ein-Euro-Jobs, urteilt Helga Spindler, « sind nichts anderes als eine Auflistung aller unterfinanzierten Bereiche unserer Gesellschaft ». Ein-Euro-Jobs entstehen dort, wo Personal abgebaut wurde – und wird.

4.1.3.5 Wettbewerbsneutralität und Nichtverdrängung regulärer Arbeit

Neben der gesetzlichen Förderungsvoraussetzung der « Zusätzlichkeit » führen der BRH¹³⁵ und die Bundesagentur für Arbeit¹³⁶ das Erfordernis der Wettbewerbsneutralität an. Während eine Verletzung des Zusätzlichkeitsprinzips eine reguläre Arbeit am gleichen Arbeitsplatz verdrängt bzw. überflüssig macht, bedeutet eine Wettbewerbsverzerrung, dass die mit öffentlichen Mitteln geförderte Beschäftigung von Ein-Euro-Jobbern bei einem Beschäftigungsträger anderen Wettbewerbsteilnehmern einen Nachteil verschafft und somit dort normale Arbeitsplätze verdrängt.¹³⁷

¹³³ AaO.

¹³⁴ In « Die Gratis-Konkurrenz ».

¹³⁵ BRH, (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkte 2.2.3 und 2.3.3 (S. 14-15 und 17-18).

¹³⁶ Arbeitshilfe 2007, Punkt B1.3 (S.11).

¹³⁷ Auch bei dem Beschäftigungsträger selbst (in anderer Terminologie « Massnahmeträger » oder « Leistungserbringer » vgl. Bieritz-Harder in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 98), der ein Privatbetrieb sein kann, können normale Arbeitsplätze verdrängt werden : Krahmer in Rechtsmängel, SGB 10/06 S. 581 f. (584-585) berichtet von Inseraten im Internet, die Handwerksbetrieben die Vorteile der profitablen Ein-Euro-Jobs gegenüber der Einstellung regulärer Mitarbeiter anpreisen : 1 € bis 1,50 € Stundenlohn, aber weder Lohnsteuer noch Sozialabgaben, zusätzliches Geld von der Arbeitsagentur, keine Arbeitnehmerrechte usw..

In seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der Durchführung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II kommt der BRH zum Schluss, dass von 173 geprüften Massnahmen 118 nicht den Fördervoraussetzungen entsprachen und darunter 34 Massnahmen nicht wettbewerbsneutral waren. Als Beispiele nennt der BRH Bewilligung von 20 Arbeitsgelegenheiten in Floristikgeschäften einer Mittelstadt, sowie die Einrichtung von 20 Arbeitsgelegenheiten zur Mithilfe bei der Mieterbetreuung in einem Wohnquartier mit Tätigkeiten, die auch von privaten Dienstleistern angeboten werden.¹³⁸

Thoms¹³⁹ lässt den ver.di Gewerkschaftssekretär Werner Krusenbaum u.a. von einem Altenheim berichten, das in der Küche Stellen für Ein-Euro-Jobber geschaffen hat, laut Stellenbeschreibung zur Erhöhung der Speisenvielfalt für die Heimbewohner. « Die haben Kuchen gebacken, und der Bäcker um die Ecke, der bis dahin den Kuchen für den Nachmittagskaffee der alten Leute geliefert hat, war auf einen Schlag pro Monat 3.000 Euro Umsatz los. Der hat dann seinen Gesellen entlassen. » Weiter zitiert Thoms Ingeborg Böhme, die als Geschäftsführerin einer Kreishandwerkschaft die Möglichkeit hat, Einspruch gegen Ein-Euro-Jobs zu erheben, wenn sie zur Konkurrenz für Handwerksbetriebe werden. So hatte sie eine ABM-Stelle bei der Kirche abgelehnt, da die Produktion von Kirchenmöbeln ihr doch eher ein Fall für den Markt zu sein schien. Im Handwerk sei dieser Auftrag dennoch nicht gelandet. Eine Jugendwerkstatt machte das Rennen – und liess die Möbel von Ein-Euro-Jobbern bauen. Wer Ingeborg Böhme fragt, wie man die Verdrängung von Arbeitsplätzen verhindern kann, muss auf die Antwort nicht lange warten. « Weg mit den Ein-Euro-Jobs! », fordert die Handwerksvertreterin kategorisch.

4.1.4 Revision der Arbeitshilfe vom 27.07.2007 – Einfluss auf die Praxis ?

4.1.4.1 Änderungen in der Arbeitshilfe

Noch bevor der BRG seine (hier unter 4.1.3 mehrfach zitierte) vorläufige Mitteilung vom 06.12.2007 an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit richtete, gab diese am 27.07.2007 die Neufassung der Arbeitshilfe zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II heraus, in die u.a.

¹³⁸ BRH (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkte 2.2.3 und 2.3.3 (S. 14-15 und 17).

¹³⁹ In « Die Gratis-Konkurrenz ».

Ergebnisse aus früheren Prüfungen des BRH einfließen. Unter dem Titel « Massive Kritik an der Durchführung der Ein-Euro-Jobs hat Wirkung gezeigt » hat ver.di die wesentlichen Änderungen in der neuen Arbeitshilfe wie folgt zusammengefasst :¹⁴⁰

- o Das Prinzip der Nachrangigkeit der Ein-Euro-Jobs (Ultima-Ratio-Prinzip) steht jetzt im verbindlichen Teil. Das heisst, Vermittlung in Arbeit, Ausbildung oder andere Massnahmen sind vorrangig.
- o Die Ausführungen sind jetzt als Weisung verbindlich.
- o Die bisherige Vermutung des öffentlichen Interesses bei einem als gemeinnützig anerkannten Massnahmenträger wurde gestrichen. Nunmehr ist ausdrücklich auf das Arbeitsergebnis abgestellt, das im öffentlichen Interesse liegen muss.
- o Bei der Zusätzlichkeit ist ausdrücklich auf die ABM-Regelung (§ 261 Abs. 2 SGB III) Verweis genommen. Das heisst, zusätzlich sind nur Arbeiten, die ohne Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.
- o Bei den Kriterien Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse sind ausdrücklich strenge Prüfmasstäbe anzulegen. Erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Tätigkeiten sollen deutlich von den Arbeitsinhalten der Ein-Euro-Jobs abgegrenzt werden. Reinigungsarbeiten z. B. fallen in aller Regel nicht unter die Merkmale öffentliches Interesse und Zusätzlichkeit, weil sie der Einrichtung selber zugute kommen und regelmässig anfallen. Ebenfalls wird klar gestellt, dass mit Ein-Euro-Jobs keine Urlaubs-, Krankheits- oder Streikvertretungen erfolgen dürfen.
- o Die Wettbewerbsneutralität soll über einen lokalen Konsens (Beiräte) realisiert werden. Dies ist jedoch kein verbindlicher Hinweis, sondern nur eine Empfehlung, obwohl DGB (und auch BDA) auf verbindliche Beiräte drängten. Aus verfassungsrechtlichen Bedenken (Selbstverwaltungsrecht der Kommunen) darf laut BMAS eine verbindliche Einrichtung von Beiräten nicht vorgeschrieben werden.

¹⁴⁰ ver.di, Ein-Euro-Jobs : Massive Kritik an der Durchführung der Ein-Euro-Jobs hat Wirkung gezeigt.

- o Die Zuweisung in einen Ein-Euro-Job erfolgt grundsätzlich nur auf Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung. Nur bei Sofortangeboten gem. § 15 a SGB II kann davon abgewichen werden. Auch hier hatte der Bundesrechnungshof zahlreiche Verstösse (Nichtvorliegen von Eingliederungsvereinbarungen) festgestellt.
- o Die Massnahmenkostenpauschale an den Träger deckt ausschliesslich den tatsächlich entstandenen Aufwand für die Massnahme ab. Eine weitere Förderung, z. B. für sozialintegrative Massnahmen, ist nicht über den Ein-Euro-Job möglich. Einnahmen oder Zuschüsse Dritter sind bei Festsetzung der Massnahmeträgerpauschale zu berücksichtigen.
- o Schärfer gefasst wurden die Verantwortlichkeiten der ARGE, die nicht an Dritte übertragen werden können. Dazu zählen die Entscheidung über die Massnahme, die Prüfung der Voraussetzungen, die Zuweisung der Arbeitslosen sowie die Koordinierung, Planung, Steuerung und Kontrolle der Massnahme.
- o Die Träger haben der ARGE vor Beginn der Massnahme konkrete und aussagekräftige Massnahmenbeschreibungen vorzulegen. Dies umfasst u. a. Dauer der Arbeitszeit, Einsatzorte und Art der Tätigkeiten sowie der Betreuung und Qualifizierung. Die Hinweise zu Leistungsstörungen und Prüfrechten sind ebenfalls in den verpflichtenden Teil der Empfehlungen aufgenommen worden. Das heisst, die Argen müssen bei Störungen Konsequenzen bis hin zum Abbruch der Massnahme prüfen. Ebenfalls verbindlich wurde festgelegt, dass die Arge regelmässig anlassbezogene Massnahmenprüfungen durchführen muss, um sich über die von den Teilnehmern auszuübenden Tätigkeiten zu informieren und diese zu dokumentieren.

4.1.4.2 Gegenwärtige Praxis

Zur Beantwortung der Frage, welchen Einfluss die neugefasste Arbeitshilfe auf die Praxis hat, werden neuere empirische Untersuchungen, einschliesslich der nächsten Prüfungsberichte und Mitteilungen des BRH heranzuziehen sein. Allzu hohen Erwartungen steht u.a. entgegen, dass die Arbeitshilfe zwar verbindliche Weisungen für die von der Bundesagentur mit den kommunalen Trägern in den einzelnen Regionen nach § 44b Abs. 1 S. 1 SGB II als Leistungsträger zu errichtenden

Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) enthält, diese ARGEn jedoch vom Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 20.12.2007¹⁴¹ für grundgesetzwidrig erklärt wurden – § 44b bleibt längstens bis zum 31. Dezember 2010 anwendbar. Das könnte die Rolle der bisher nur « probeweise » nach § 6a SGB II zugelassenen kommunalen Leistungsträger (sog. Optionskommunen) verstärken. Diesen gegenüber hat die Bundesagentur keine Weisungsbefugnis.

Eine vom 15. April 2008 datierte Antwort des Senats der Stadt Hamburg auf eine Kleine Anfrage¹⁴² illustriert die Weigerung einer Kommune, die Praxis der Ein-Euro-Jobs an den Vorgaben des SGB II, der Arbeitshilfe und des Personalvertretungsrechts auszurichten bzw. messen zu lassen:

Betr. : Gut qualifizierte « Ein-Euro-Jobber » an Hamburgs Schulen

Der Fragesteller schickte voraus :

Aus der Drs. 18/7517 geht hervor, dass am Stichtag 1.12.2007 an Hamburger Schulen 203 sogenannte Ein-Euro-Jobber beschäftigt gewesen sind. Zahlreiche der dort ausgewiesenen Tätigkeiten (Archivar, Bibliothekskraft, Helfer im naturwissenschaftlichen Bereich, Netzwerkadministrator, Bürokraft, Tischler, pädagogische Assistenz, Erzieher, Kinderbetreuer, Jugendpfleger und so weiter) lassen darauf schliessen, dass die eingesetzten Kräfte über eine durchschnittliche bis überdurchschnittliche berufliche Qualifikation verfügen.

Der grösste Anteil der Tätigkeiten (85 aus 203), zu denen Hartz IV-Betroffene durch die Arbeits- und Sozialverwaltungen dienstverpflichtet worden sind, entfällt auf Hausmeisterarbeiten (Hausmeister, Haustechniker, Hausmeistergehilfe, Hausmeister-assistenz und so weiter). Auch für die Ausübung dieser Tätigkeiten ist in der Regel eine handwerkliche Ausbildung oder sind doch wenigstens ausgeprägte handwerkliche Fertigkeiten erforderlich.

Vor diesem Hintergrund wurden u.a. die nachstehend aufgeführten Fragen gestellt und vom Senat, teilweise auf Grundlage von Auskünften der team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II (team.arbeit.hamburg) wie folgt beantwortet.

¹⁴¹ BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2BvR 2433/04.

¹⁴² Bürgerschaft Hamburg, Drucksache 19/119 vom 15.04.08.

Fragen 2 und 3:

2. *Über welche berufliche Qualifikation verfügten die im pädagogischen, wissenschaftlichen und wissenschaftsnahen Bereich tätigen „Ein-Euro-Jobber“ zum Stichtag 1.12.2007 (bitte einzeln auflühren für die Projekte und Einrichtungen gemäss Anlage – Tabelle I)?*
3. *Die Dienstverpflichtung zu Arbeitsgelegenheiten gemäss § 16.3 SGB II ist immer nachrangig gegenüber der Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung, Qualifizierung und anderen Eingliederungsinstrumenten (vergleiche SGB II Arbeitshilfe AGH, Stand 27.7.2007, Zentrale - SP 2 12 – II-1205, S. 2); welche vorrangigen Massnahmen sind bei den im pädagogischen, wissenschaftlichen und wissenschaftsnahen Bereich Tätigen vor der „ultima ratio“ des „Ein-Euro-Jobs“ durchgeführt worden (bitte einzeln auflühren für die Projekte und Einrichtungen gemäss Anlage – Tabelle I)?*

Die Antwort auf Fragen 2 und 3 lautete : Die zur Beantwortung benötigten Daten werden nicht gesondert statistisch erfasst. Eine Einzelfallauszählung ist in der für die Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht möglich.

Frage 4 : *Worin unterscheiden sich die als Hausmeisterhelfer, Hausmeister Assistenz, Hausmeisterassistenz, Hausmeisterhilfe, Hausmeistergehilfe, Haustechniker, Hausmeister ausgewiesenen Tätigkeiten (siehe Anlage zur Drs. 18/7517)?*

Die Antwort lautete : Die Tätigkeiten unterscheiden sich nicht; die Träger der Massnahmen haben lediglich unterschiedliche Bezeichnungen verwendet.

Frage 6 : *Worin unterschieden sich die unter 5. angegebenen Hausmeisterhilfs- und Assistenzstätigkeiten von „Ein-Euro-Jobbern“ von denen eines (regulär beschäftigten) Hausmeisters? (Bitte die spezifische Differenz anhand – wenn nicht anders möglich idealtypischer – Qualifikations- und Tätigkeitsprofile angeben.)*

Die Antwort lautete : Die Unterschiede ergeben sich aus der

Begrifflichkeit der Tätigkeiten. Im Übrigen siehe § 16 Absatz 3 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II).

Fragen 7 bis 12 :

7. *Massnahmen gemäss § 16.3 SGB II (sogenannte Ein-Euro-Jobs) verfolgen als öffentlich geförderte Beschäftigung die vorrangige Zielsetzung, Leistungsberechtigte wieder an den allgemeinen Arbeitsmarkt heranzuführen (SGB II Arbeitshilfe; siehe oben); wie viele der bislang an Hamburger Schulen beschäftigten „Ein-Euro-Jobber“ konnten zum Stichtag 1.4.2008 in eine sozialversicherungspflichtige Arbeit integriert werden?*
8. *Wie viele der aus 7. in den Arbeitsmarkt Integrierten wurden an irgendeiner Schule sozialversicherungspflichtig beschäftigt?*
9. *Wie viele der aus 7. in den Arbeitsmarkt Integrierten wurden an der Schule sozialversicherungspflichtig beschäftigt, an der sie auch den „Ein-Euro-Job“ abgeleistet haben (bitte nach Tätigkeit als „Ein-Euro-Jobber“, Schule, Beschäftigungsträger und nachheriger Tätigkeit in regulärer Beschäftigung aufschlüsseln)?*
10. *Wie viele der am Stichtag 1.4. an Hamburger Schulen beschäftigten „Ein-Euro-Jobber“ nehmen schon an der 2. (oder höher) Massnahme gemäss § 16.3 SGB II teil?*
11. *Wie viele der unter 10. Genannten nehmen an der 2. (oder höher) Massnahme der gleichen Art an derselben Schule teil?*
12. *Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Beschlüssen vom 21.3.2007 (BVerwG 6 P 4.06 und BVerwG 6 P 8.06) das Mitbestimmungsrecht der Personalräte bei der Einstellung von „Ein-Euro-Jobbern“ bestätigt. Der Personalrat hätte im Interesse der regulär Beschäftigten zu prüfen, ob die Leistungsberechtigten für die Tätigkeit(en) geeignet sind, ob die Einsatzbereiche das Merkmal der Zusätzlichkeit aufweisen und ob keine regulären Beschäftigungsmöglichkeiten verdrängt werden; sind die Personalräte an den betroffenen Hamburger Schulen regelmässig zur Überprüfung dieser Kriterien hinzugezogen worden;*

- a. wenn nein; warum nicht;
- b. wenn ja, in wie vielen Fällen hat ein Personalrat der Einstellung von „Ein-Euro-Jobbern“ zugestimmt respektive nicht zugestimmt (bitte Zustimmungen und Ablehnungen – nach Möglichkeit unter Nennung der jeweiligen Schule(n) – quantifizieren)?

Die Antwort auf Fragen 7 bis 12 lautete : Die zur Beantwortung benötigten Daten werden nicht gesondert statistisch erfasst. Eine Einzelfallauszählung ist in der für die Beantwortung einer Schriftlichen Kleinen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit mit vertretbarem Verwaltungsaufwand nicht möglich.

Frage 13. *Erwägt die zuständige Behörde für Wirtschaft und Arbeit der Freien und Hansestadt Hamburg eine obligatorische Konsultation der Personalräte an den Stellen, an denen „Ein-Euro-Jobber“ eingesetzt werden sollen, als conditio sine qua non für die Beschäftigung von „Ein-Euro-Jobbern“ ?*

Antwort : Nein.

Frage 14. *In wie vielen Fällen hat ein/e Mitarbeiter/in der zuständigen Behörde vor Ort (das ist an der jeweiligen Schule) sich davon überzeugt, dass die von „Ein-Euro-Jobbern“ ausgeübten Tätigkeiten das Kriterium der Zusätzlichkeit erfüllen (bitte Schulen, ausgeübte Tätigkeit(en) und Beschäftigungsträger angeben)?*

Antwort : Fälle: sechs Fälle;

Schulen: Berufliche Schule Niendorf W 3 (Standort Isestrasse), Gesamtschule Blankenese, Heinrich-Hertz-Schule, Schule Altonaer Strasse, Schule Bahrenfelder Strasse und Schule Rothestrasse;

Tätigkeitsbereiche: Archivhilfe, Bibliothekshilfe, Hausmeisterhilfe, Küchen- und Kantinenhilfe;

Träger: ALRAUNE gGmbH, einfal GmbH und hamburger arbeit – Beschäftigungsgesellschaft mbH, komm.pass.arbeit GmbH.

Frage 15. *In wie vielen Fällen hat die Zuständige Behörde befunden, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht erfüllt ist (bitte Schulen,*

ausgeübte Tätigkeit(en), Beschäftigungsträger und Begründung für die Nicht-Zusätzlichkeit angeben)?

Antwort : In keinem Fall.

Die Antworten des Senats zu den Fragen 6 in Verbindung mit 4 stellen die zur Rede gebrachten Fälle in die Kategorie der zahlreichen Ein-Euro-Jobs, deren rein deklamatorisch, durch die (nicht einmal durchgängige) Anfügung von austauschbaren Begriffen wie « Hilfs-, Assistenz- » usw. postulierte Unterscheidung von Regelarbeit nicht den Anforderungen des SGB an « Zusätzlichkeit » genügt. Auf die Ausführungen unter 4.1.3.4 wird verwiesen. In diesem Licht kehren sich auch die Antworten zu den Fragen 14 und 15 gegen die zuständigen Behörden. Die Verweigerung einer Antwort zu den Fragen 2 und 3 sowie 7 bis 12 unter dem Vorwand eines nicht vertretbaren Verwaltungsaufwands kehrt sich ebenfalls gegen die zuständigen Behörden, da bei einer ordnungsgemässen Verwaltung die benötigten Daten entweder bei den Schulbehörden oder bei der « team.arbeit.hamburg – Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II » abrufbar sein müssten, auf deren Auskünfte sich der Senat einführend bezieht. Die Antwort auf die Frage 13 stellt eine unverblünte Missachtung des Bundesverwaltungsgerichts dar, dessen Entscheidung zum Mitbestimmungsrecht der Personalräte in Frage 12 angeführt wurde.

4.2 Rechtsstellung des Ein-Euro-Jobbers

Laut Art. 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II

ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz mit Ausnahme der Regelungen über das Urlaubsentgelt sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

4.2.1 Kein anerkanntes Arbeitsverhältnis

Die Arbeit in einer Arbeitsgelegenheit gegen Mehraufwandsentschädigung begründet nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II kein Arbeitsverhältnis, obwohl sie **praktisch** kaum anders abläuft als in einem gewöhnlichen

Beschäftigungsverhältnis.¹⁴³ Demzufolge werden für die Ein-Euro-Jobber alle mit einem Arbeitsverhältnis verbundenen Rechte für nicht anwendbar erklärt, mit Ausnahme der Regelungen über Arbeitsschutz sowie Urlaub, jedoch ohne Urlaubsentgelt. Hingegen haften die Ein-Euro-Jobber für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit wie reguläre Arbeitnehmer.

4.2.2 Sozialrechtliches Dreiecksverhältnis

Statt in einem als solches anerkannten Arbeitsverhältnis stehen die Ein-Euro-Jobber in einem mit den Verlegenheitsbezeichnungen¹⁴⁴ « öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis eigener Art »¹⁴⁵ bzw. « sozialrechtlicher Natur »¹⁴⁶ belegten Beziehungsgeflecht. Dabei handelt es sich nicht um ein synallagmatisches Beschäftigungsverhältnis, sondern um ein sozialrechtliches Dreiecksverhältnis, dessen Akteure neben dem Ein-Euro-Jobber (« leistungsberechtigte Person ») der « Leistungsträger » (z.B. Bundesagentur für Arbeit, Arge) und als Dritter der wahlweise « Leistungserbringer » oder « Massnahmeträger » bezeichnete « Beschäftigungsträger » sind.¹⁴⁷

4.2.3 Asymmetrie der Pflichten und Rechte

« Die Rechtsstellung des MAE-Beschäftigten im Rahmen dieses Beschäftigungsverhältnisses ist allerdings gesetzlich nur rudimentär geregelt ; die insofern bestehende Regelungslücke ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich. »¹⁴⁸ « Während alle Forderungen gegen den Betroffenen strikt und verbindlich ausgestaltet sind, werden seine Ansprüche auf Förderung weich gespült durch Ermessen und unbestimmte Rechtsbegriffe »¹⁴⁹

Im Gegensatz zu einem Leiharbeitnehmer, der sowohl gegenüber dem entsendenden Zeitarbeitsunternehmen als auch gegenüber dem entleihenden Unternehmen Arbeitnehmerrechte geltend machen kann, hat der MAE-Beschäftigte oder Ein-Euro-Jobber weder gegenüber dem « Leistungsträger » noch gegenüber dem Beschäftigungsträger

¹⁴³ Niewald in LPK-SGB II § 16, Rdn. 53.

¹⁴⁴ « Denn eben wo Begriffe fehlen, da stellt ein Wort zur rechten Zeit sich ein. » (Goethe, Faust, Schülerszene).

¹⁴⁵ Kritisch dazu Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 123.

¹⁴⁶ Trenk-Hinterberger in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 272.

¹⁴⁷ Bieritz-Harder in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 93 ff.

¹⁴⁸ Trenk-Hinterberger in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 273.

¹⁴⁹ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 40.

(= « Leistungserbringer », Massnahmeträger) Rechte, die seinen Pflichten entsprechen :

Weder gegenüber dem « Leistungsträger » noch gegenüber dem ihn beschäftigenden « Massnahmeträger » hat der Ein-Euro-Jobber Anspruch auf Lohn oder ein sonstiges Entgelt für seine Arbeit. Die « Mehraufwandsentschädigung » ist, wie ihr Name sagt, nur am tatsächlich durch die Arbeit entstandenen « Mehraufwand » zu bemessen.¹⁵⁰ Ebenso beruhen der Anspruch auf ALG II wie auch die übrigen Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach § 19 ff. SGB II nur auf Bedürftigkeit¹⁵¹ und sind nicht als Entgelt in Beziehung zur zu leistenden Arbeit zu setzen.¹⁵² Dennoch kann der Leistungsträger das ALG II nach § 31 Abs. 1 Punkt 1 d) und Abs. 3 Satz 1 und 2 SGB II absenken oder bei der zweiten Wiederholung ganz wegfallen lassen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert, zumutbare Arbeit nach § 16 Abs. 3 Satz 2 auszuführen.

Der « Leistungserbringer » kann Sanktionen nach § 31 SGB sowohl bei Weigerung des Hilfebedürftigen verhängen, eine zumutbare Arbeit auszuführen, als auch bei Weigerung, eine angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschliessen. Seinerseits hat der Hilfebedürftige nach den Sollvorschriften der §§ 15 (1) und 16 (3) SGB II einen durchsetzbaren Rechtsanspruch weder auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung noch auf Schaffung einer Arbeitsgelegenheit.¹⁵³

Gegenüber dem Beschäftigungsträger ist die Beziehung des zur Arbeit herangezogenen Hilfebedürftigen ebenfalls asymmetrisch : er hat in der Praxis und nach herrschender Meinung von Rechts wegen¹⁵⁴ dessen Anweisungen zu folgen, ohne irgendwelche mit einem Arbeitsverhältnis verknüpften Rechte zu geniessen, mit Ausnahme des Rechts auf Arbeitsschutz und (unbezahlten) Urlaub. Auch hier handelt es sich nach herrschender Meinung um ein öffentlich-rechtliches Verhältnis, das

¹⁵⁰ Vgl. Niewald in LPK-SGB II § 16, Rdn. 58, Hafenrichter in GK-SGB II § 16 Rdn. 310 ff.

¹⁵¹ § 19 ff. SGB II.

¹⁵² Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S.24 f., 38-39, und herrschende Lehre. Kritisch dagegen Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 10 Rdn. 90 ff. : Da die allgemeinen Gesetze namentlich des BGB und des StGB durch das SGB II nicht suspendiert werden, finden auch die Bestimmungen über das Verbot des sog. Lohnwuchers Anwendung.

¹⁵³ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 40 und 138-139.

¹⁵⁴ Kritisch dazu Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II, § 16, Rdn. 236c.

privatrechtliche Beziehungen ausschliesst,¹⁵⁵ unabhängig davon, ob die MAE-Beschäftigung bei einem öffentlich-rechtlichen Träger (z.B. bei einer Kommune) oder bei einem privatrechtlich organisierten Massnahmeträger (z.B. bei einem Wohlfahrtsverband) erfolgt.¹⁵⁶ In der Praxis sind Beschäftigungsträger auch in fast allen Kommunen privatrechtlich organisierte Beschäftigungsgesellschaften und Bildungsunternehmen, die im Auftrag der Arges die Vermittlung der Langzeitarbeitslosen in die Eingliederungsjobs übernehmen¹⁵⁷ (und daran gut verdienen¹⁵⁸).

Dieser theoretische Ansatz eines das Arbeitsrecht durchgängig ausschliessenden öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnisses « eigener Art » bzw. « sozialrechtlicher Natur » hat in der Gerichtspraxis weitreichende und für die Rechtsstellung der Betroffenen fatale Folgen : Selbst bei geltend gemachter Verletzung der rechtlichen Voraussetzungen für eine MAE-Arbeitsgelegenheit hat der oder die Betroffene keine Aussicht, dass seine Beschäftigung vor Gericht als faktisches Arbeitsverhältnis anerkannt wird und die daraus folgenden rechtlichen Konsequenzen, insbesondere hinsichtlich einer zu zahlenden Arbeitsvergütung, gezogen werden.¹⁵⁹

4.3 Zumutbarkeit jeder Arbeit (§ 10 SGB II)

Angesichts der Sanktionen, die die Verweigerung der Ausführung « zumutbarer » Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i.V. m. § 31 SGB II nach

¹⁵⁵ BAG Beschluss v. 8.11.2006 – 5AZR 36/06 ; Krahmer, Rechtsmängel S. 587 ; Trenk-Hinterberger in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 272 ; Stahlmann aaO. S.124-125. Kritisch dagegen Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II, § 16, Rdn. 236c und 241.

¹⁵⁶ Trenk-Hinterberger in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 272.

¹⁵⁷ Thoms, Die Gratis-Konkurrenz, S. 3.

¹⁵⁸ BRH /vorläufige) Mitteilung 06.12.2007, Punkt 0.4 : In rund 60% der geprüften Fälle betrug die Massnahmekostenpauschale 200 Euro oder mehr. Ausweislich der Massnahmekonzepte waren in fast allen Fällen keine höheren Aufwendungen des Massnahmeträgers ersichtlich, die Massnahmekostenpauschalen in dieser Höhe rechtfertigen können. Report Mainz | SWR.de, Millionengrab - Wer verdient an den Ein-Euro-Jobs ? zitiert u.a. Beispiele, wie private Jobvermittler pro Ein-Euro-Job in Hamburg im Schnitt monatlich 440 Euro kassieren, in Frankfurt 300 Euro (d.h. bei 160 vermittelten Ein-Euro-Jobbern rund 50.000 Euro in einem Monat, « einfach für die Weitervermittlung, ohne Qualifizierungsanteile », gezahlt von der Arbeitsverwaltung aus Steuergeldern), während die Ein-Euro-JobberInnen im Monatsdurchschnitt 150 Euro als Mehraufwandsentschädigung bekommen. Mehr Einzelheiten aus der Praxis in Sonnenfeld, Christa, Der Zwang heiligt die Mittel.

¹⁵⁹ BAG v. 26.9.2007 – 5 AZR 857/06. So auch die absolut herrschende Meinung - kritisch kommentiert von Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II § 16 Rdn. 241.

sich zieht,¹⁶⁰ kommt der Definition « zumutbarer » Arbeit in § 10 SGB II zentrale Bedeutung zu.

Laut § 10 Abs. 1 SGB II ist dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen *jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass*

1. *er zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,*
2. *die Ausübung der Arbeit ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Arbeit wesentlich erschweren würde, weil die bisherige Tätigkeit besondere körperliche Anforderungen stellt,*
3. *die Ausübung der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird,*
4. *die Ausübung der Arbeit mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,*
5. *der Ausübung der Arbeit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.*

Laut Abs. 2 ist eine Arbeit nicht allein deshalb unzumutbar, weil

1. *sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entspricht, für die er ausgebildet ist oder die er ausgeübt hat,*
2. *sie im Hinblick auf die Ausbildung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als geringerwertig anzusehen ist,*

¹⁶⁰ Siehe unten Punkt 4.4.

3. *der Beschäftigungsort vom Wohnort des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,*
4. *die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.*

4.3.1 Kriterium des Lohnwuchers

Ein « wichtiger Grund », der im Sinne von Abs. 1 Nr. 5 der Ausübung der Arbeit entgegensteht und somit die Zumutbarkeit ausschliesst, liegt vor, wo die Entlohnung in einem auffälligen Missverhältnis zum Wert der Arbeitsleistung steht, also gem. § 138 BGB sittenwidrig bzw. nach § 291 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 StGB als Lohnwucher strafbar ist, d.h. nach der Rechtsprechung des BGH,¹⁶¹ wenn sie um ein Drittel unter dem tarif- oder ortsüblichen Durchschnittslohn liegt.¹⁶² Sittenwidrigkeit setzt darüber hinaus die Ausbeutung einer Zwangslage voraus, die in der drohenden Sanktionierung¹⁶³ oder auch schon in der bestehenden Arbeitslosigkeit¹⁶⁴ gesehen wird.

Dies gilt uneingeschränkt für Arbeiten auf dem « ersten » Arbeitsmarkt, die der Leistungsträger vermittelt (§ 16 Abs. 1 S. 1 SGB II i.V.m. §§ 35 ff SGB III) wie auch für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (§ 16 Abs. 3 S. 1 SGB II).¹⁶⁵

Für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II) schliesst jedoch die herrschende Meinung die Anwendung der Vorschriften über den Lohnwucher grundsätzlich aus,

¹⁶¹ BGH, Urteil v. 22.4.1997 – XI ZR 191, 96 = NJW 1997, 2689.

¹⁶² Brühl in LPK-SGB II § 10 Rdn.59 ; Lorenz AuR 3-4 / 2006, S. 96 ; Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 10 Rdn. 94 ; Sander in GK-SGB II § 10 Rdn. 94. Das gleiche Prinzip findet auch in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung Anerkennung, vgl. Rixen aaO.

¹⁶³ Brühl aaO, Sander aaO.

¹⁶⁴ Sander aaO und Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 10 Rdn. 95 mit weiteren Nachweisen. Rixen aaO : Als « Zwangslage » (also eine wirtschaftliche Bedrängnis, die zwar nicht die Existenz des Betroffenen bedroht, aber schwere wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt) gilt auch die Arbeitslosigkeit, und zwar nicht erst, wenn ein zusätzlicher wirtschaftlicher Druck durch (drohenden) Leistungsentzug wegen Ablehnens einer zumutbaren Arbeit hinzukommt. Dass Arbeitslosigkeit für erwerbsfähige Hilfebedürftige in eine solche wirtschaftliche Bedrängnis führt, dürfte angesichts des geringeren Einkommens schon im Hinblick auf die Entgeltersatzleistungen nach SGB III gelten und gilt erst recht für das geringe Einkommen des ALG II, das nicht mehr sein will als eine « Grundsicherung ».

¹⁶⁵ Rixen aaO Rdn. 98, 99.

da es hier an dem für Arbeitsverhältnisse typischen Austauschverhältnis fehle : weder die angemessene Mehraufwandsentschädigung noch das Arbeitslosengeld II stehen der Arbeitsleistung im Sinne einer Reziprozität als Entgelt gegenüber.¹⁶⁶ Dagegen unterscheidet Rixen¹⁶⁷ den (in der Praxis häufigen) Fall, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Heranziehung zur Arbeit, insbesondere das Kriterium der « Zusätzlichkeit » missachtet wurde : Ob die Missachtung der Voraussetzungen für eine Heranziehung zur Arbeit dazu führt, dass ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis entsteht, ist im Hinblick auf § 291 Abs. 1 S.1 Nr. 3 StGB bzw. § 138 Abs. 1 und 2 BGB unerheblich, denn Voraussetzung des Lohnwuchers, der gerade zur Nichtigkeit eines Arbeitsvertrages führt, ist nicht die rechtliche Wirksamkeit des Austauschverhältnisses.

4.4 Sanktionen (§ 31 SGB II)

§ 31 SGB II (Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II und des befristeten Zuschlages) bestimmt heute¹⁶⁸ unter anderem¹⁶⁹ folgendes :

*(1) 1Das Arbeitslosengeld II wird unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 in einer **ersten Stufe um 30 vom Hundert** der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung **abgesenkt**, wenn*

1. *der erwerbsfähige Hilfebedürftige **sich** trotz Belehrung über die Rechtsfolgen **weigert**,*
 - a) *eine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschliessen,*
 -
 - d) ***zumutbare Arbeit nach § 16 Abs. 3 Satz 2 auszuführen,***
2. *der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine zumutbare Massnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat.*

2Dies gilt nicht, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist.

¹⁶⁶ Sander in GK-SGB II § 10 Rdn. 62 ; differenzierend Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 10 Rdn. 100 ff.

¹⁶⁷ Rixen aaO Rdn. 102.

¹⁶⁸ Im Januar 2007 sind die Sanktionen verschärft worden, vgl. Winkel/Nakielski, Arbeit und Soziales, Das änderte sich Anfang 2007.

¹⁶⁹ Der volle Wortlaut findet sich in Anhang 2.

...

(3) 1Bei der **ersten wiederholten** Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um **60 vom Hundert** der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung gemindert.

ed2Bei jeder **weiteren wiederholten** Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um **100 vom Hundert** gemindert.

....

4Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt.

5Bei Minderung des Arbeitslosengeldes II nach Satz 2 kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls die Minderung auf 60 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung begrenzen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen.

6Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 vom Hundert der nach § 20 massgebenden Regelleistung kann der zuständige Träger in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen.

7Der zuständige Träger soll Leistungen nach Satz 6 erbringen, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaft lebt.

...

(5) 1Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15.Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25.Lebensjahr vollendet haben, wird das Arbeitslosengeld II unter den in den Absätzen 1 und 4 genannten Voraussetzungen auf die Leistungen nach § 22 beschränkt; die nach § 22 Abs.1 angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden

2Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 1 oder 4 wird das Arbeitslosengeld II um 100 vom Hundert gemindert.

....

(6) 1Absenkung und Wegfall treten mit Wirkung des Kalendermonats ein, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes, der die Absenkung oder den Wegfall der Leistung feststellt, folgt ; ...

2Absenkung und Wegfall **dauern drei Monate**.

3Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15.Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25. Lebensjahr vollendet haben, kann der Träger die Absenkung und den Wegfall der Regelleistung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzen.

4Während der Absenkung oder des Wegfalls der Leistung besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches.

Die auf § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 lit. d) SGB II fussenden Sanktionen sind anwendbar bei Verweigerung zumutbarer Arbeit in der Mehraufwandsvariante nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II.¹⁷⁰ Voraussetzung für die Sanktionsfolge ist, dass die Heranziehung zur Arbeit rechtmässig ist, also u.a. den in § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II aufgeführten Kriterien des « öffentlichen Interesse » und der « Zusätzlichkeit » entspricht.¹⁷¹ Jedoch haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den die Absenkung feststellenden Bescheid keine aufschiebende Wirkung ; um die zur Sicherung seines Lebensunterhalts erforderlichen Leistungen ungekürzt zu erlangen, kann der Betroffene allenfalls vor dem Sozialgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachsuchen.¹⁷²

In der Praxis kann die tatsächliche Durchführung der MAE-Beschäftigung von der Zuweisung abweichen und bewirken, dass die Beschäftigung nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen des § 16 Abs. 3 S. 2 SGB II entspricht ; namentlich im Bereich der personenbezogenen und sozialen Dienstleistungen (Betreuung, Versorgung, Pflege etc.) erweist sich die « Zusätzlichkeit » als Problem. Eine von der Zuweisung abweichende Durchführung führt jedoch nicht dazu, dass eine Zuweisung/Heranziehung rückwirkend rechtswidrig wird.¹⁷³

Die asymmetrische Situation, in der sich die Betroffenen befinden, bedeutet u.a., dass ihnen keine direkten Schadensersatzansprüche o.ä. gegenüber Beschäftigungsstellen zustehen, die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung in gesetzeswidriger Weise organisieren,¹⁷⁴

¹⁷⁰ Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 31 Rdn. 18 ff. ; Loose in GK-SGB II § 31 Rdn. 47 ff ; Berlit in LPK-SGB II § 31 Rdn. 47 mit Hinweis auf kritische Stimmen.

¹⁷¹ Berlit in LPK-SGB II § 31 Rdn. 48 ; Loose in GK-SGB II § 31 Rdn. 49 ff. ; Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 31 Rdn. 19.

¹⁷² Berlit in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs S. 266.

¹⁷³ Berlit aaO, S. 269 mit Verweis auf Wompel, Schwarze Schafe der Erwerbslosenindustrie, 1-Euro-Jobs bundesweit, in : Agenturschluss (Hg.), Schwarzbuch Hartz IV, Berlin und Hamburg 2006, S. 84 (86).

¹⁷⁴ Krahmer, Rechtsmängel S. 588. Siehe auch oben Punkt 4.2.3 letzter Absatz. Nach Berlit in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs S. 270 (mit Verweis auf Rechtsprechung zur Gesetzeslage vor dem Inkrafttreten des SGB II) ist (**gegen den Leistungsträger**) ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch bei rechtsgrundlos erbrachter « gemeinnütziger und zusätzlicher » Arbeit auf dem Sozialrechtsweg zu verfolgen, jedoch bislang nur für den Fall anerkannt, dass wegen der (rückwirkenden) Aufhebung des Heranziehungsbescheids ein

während die Betroffenen ihrerseits im Falle der Verweigerung der ihnen abverlangten Arbeit auch nach Beschreitung des Rechtswegs das Risiko tragen, bei einer Fehleinschätzung der gerichtlichen Beurteilung¹⁷⁵ eine Absenkung der zur Sicherung ihres Lebensunterhalts notwendigen Arbeitslosengeldes II hinnehmen zu müssen.¹⁷⁶

5. Würdigung von Recht und Praxis der Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II im Licht des Übereinkommens (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930

Im folgenden werden anhand der in Punkt 2 dargelegten Kriterien die in Punkt 4 besprochenen Normen und ihre Anwendung in der Praxis zu prüfen sein, um festzustellen, ob sie mit dem Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930 vereinbar sind, das den Staat verpflichtet, Zwangs- oder Pflichtarbeit weder selbst aufzuerlegen noch zu dulden, und alle Rechts- oder Verwaltungsnormen aufzuheben, die den Einsatz von Zwangs- oder Pflichtarbeit vorsehen oder ermöglichen.¹⁷⁷

Aus der Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens¹⁷⁸ folgt, dass drei Elemente zum Tragen kommen : der Begriff « Arbeit oder Dienstleistung »¹⁷⁹, die « Androhung irgendeiner Strafe »¹⁸⁰ und die Kriterien dafür, « sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt »¹⁸¹ zu haben. Wenn diese Elemente zusammenkommen und keine der in Artikel 2, Absatz 2 des Übereinkommens aufgeführten Ausnahmen¹⁸² greift, liegt Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens vor.

5.1 Arbeit oder Dienstleistung

Wie bereits ausgeführt,¹⁸³ fällt « jede Art von Arbeit oder Dienstleistung » unter die Definition des Übereinkommens, gleichgültig, ob diese Arbeit

(rechtlich wirksames) öffentlich-rechtliches Beschäftigungsverhältnis nicht (mehr) bestanden hat.

¹⁷⁵ (z.B. des in der Praxis schwammig verwendeten Kriteriums « Zusätzlichkeit », vgl. oben Punkt 4.1.3.4 und Loose in GK-SGB II § 31, Rdn. 51 : « Die nicht zu vermeidende Überschneidung zwischen notwendiger/normaler und zusätzlicher Arbeit ... ».)

¹⁷⁶ Berlitz in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs S. 271.

¹⁷⁷ Vgl. oben Punkt 2.1.

¹⁷⁸ Oben Punkt 2.2.

¹⁷⁹ Näher oben Punkt 2.2.1.

¹⁸⁰ Näher oben Punkt 2.2.2.

¹⁸¹ Ausführlich oben Punkt 2.2.3.

¹⁸² Oben Punkt 2.3.

¹⁸³ In Punkt 2.2.1.

oder Dienstleistung im nationalen Recht als etwas anderes definiert wird als Arbeit, z.B. weil sie kein als solches anerkanntes Arbeitsverhältnis begründet. Dass es sich bei der « Arbeit nach § 16 Abs. 3 Satz 1 » SGB II, auf die in § 31 Abs.1 Nr. 1 d) SGB II Bezug genommen wird, um « Arbeit » handelt, ist auch nach innerstaatlichen Begriffen unbestritten.

5.2 Androhung irgendeiner Strafe

Um unter die Definition der « Zwangs- oder Pflichtarbeit » in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens zu fallen, muss eine Arbeit oder Dienstleistung « unter Androhung irgendeiner Strafe »¹⁸⁴ verlangt sein. Wie bereits ausgeführt,¹⁸⁵ haben die Aufsichtsorgane der Internationalen Arbeitsorganisation in ständiger Spruchpraxis darauf hingewiesen, dass nach der Entstehungsgeschichte des Übereinkommens die hier infragestehende « Strafe » (englisch : « any penalty ») keine strafrechtliche Sanktion zu sein braucht, sondern auch die Form einer Einbusse von Rechten oder Vorrechten annehmen kann.¹⁸⁶

Die in § 31 SGB II vorgesehenen « Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II » stellen eine solche Einbusse von Rechten dar. Im Einklang damit, dass das ALG II nach dem System des SGB II und herrschender Lehre nicht als Entgelt in ein Austauschverhältnis zu der zu leistenden Arbeit gesetzt wird,¹⁸⁷ stellen Absenkung und Wegfall des ALG II nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 d) nicht die entsprechende Minderung bzw. Streichung einer Gegenleistung dar, sondern eben, wie der Unterabschnittstitel « Anreize und Sanktionen » ankündigt, eine Sanktion für alles, was § 31 eine « Pflichtverletzung »¹⁸⁸ nennt. Dass eine solche Sanktion unter den Begriff « any penalty » in Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens Nr. 29 fällt, hat der für die Kontrolle der Durchführung der Übereinkommen zuständige Sachverständigenausschuss¹⁸⁹ bereits zu der Vorgängerregelung in § 25 BSHG festgestellt.¹⁹⁰

¹⁸⁴ « Im authentischen englischen Text: « under the menace of any penalty ».

¹⁸⁵ In Punkt 2.2.2.

¹⁸⁶ « It was made clear during the consideration of the draft instrument by the Conference that the penalty here in question need not be in the form of penal sanctions, but might take the form also of a loss of rights or privileges. » - Paragraph 37 des (in Fussnote 18 mit vollem Titel zitierten) allgemeinen Überblick des Sachverständigenausschusses von 2007, mit weiteren Quellenhinweisen.

¹⁸⁷ Vgl. Oben Punkt 4.2.3 und Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 24-25 und 38-39 (sowie S. 45 bereits für die entsprechende Regelung in 19 BSHG).

¹⁸⁸ § 31 Abs. 3 Satz 1 : « Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach Abs. 1 ... ».

¹⁸⁹ Zu Funktion und Kompetenz dieses Organs sieh oben Punkte 1.3.1 und 1.3.3.

¹⁹⁰ Vgl. oben Punkt 3.2.

Insoweit irrt eine in Deutschland offenbar vorherrschende Meinung zum Übereinkommen.¹⁹¹ Dagegen verweist Rixen im Einklang mit der internationalen Spruchpraxis auf « den im ILO-Übereinkommen Nr. 29 aus dem Jahre 1930 ohnehin offen angelegten Begriff der « penalty » und fügt an : « Die Behauptung, dass allein wegen Art. 12 Abs. 2 und 3 GG die ILO-Übereinkommen hinlänglich umgesetzt sein « dürfte[n] »¹⁹² dürfte weder das Verhältnis von Art. 12 Abs. 2 und 3 zu den ILO-Übereinkommen hinlänglich reflektieren noch dem interpretations-tauglichen Inhalt der ILO-Übereinkommen gerecht werden noch dem Gebot völkerrechtsfreundlicher Auslegung ernsthaft Rechnung tragen. »¹⁹³

Im Sinne einer völkerrechtsfreundlichen Auslegung des GG hatte Rixen - gegen die innerstaatliche Rechtsprechung – bereits zur Vereinbarkeit der « im Hinblick auf die Sanktionsregelungen [in § 31 SGB II] erzwungenen Arbeitsaufnahme » mit Art. 12 Abs. 2 und 3 GG festgestellt, dass es « schon nach dem möglichen Wortsinn mehr als zweifelhaft [erscheint], dem Satz « Niemand darf zu einer bestimmten Arbeit gezwungen werden, ausser im Rahmen einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstleistungspflicht » (Art. 12 Abs. 2 GG) jede grundrechtstatbestandliche Relevanz für den Fall abzusprechen, dass im Sozialrecht eine bestimmte Arbeit, die keine herkömmliche allgemeine, für alle gleiche öffentliche Dienstleistungspflicht ist, durch staatliche Normen (mittelbar-faktisch) erzwungen wird. »¹⁹⁴

Auf der Ebene des Völkerrechts erfüllen die Sanktionen des § 31 SGB II im Lichte der o.a. Spruchpraxis der zuständigen Aufsichtsorgane das in

¹⁹¹ z.B. (in seiner Beurteilung von Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II nach § 31 SGB II) Berlit in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein Euro-Jobs, 2006, S. 93 (mit weiteren Quellenhinweisen) : « Die Obliegenheit zur Annahme zumutbarer Ein-Euro-Jobs und die Leistungskürzung bei Verweigerung verstösst nach herrschender Meinung auch nicht gegen das Übereinkommen Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation “Strafe” im Sinne dieses Abkommens ist ... nicht alles, was als Bestrafung empfunden wird, sondern lediglich die Kriminal- oder Verwaltungsstrafe. Auch wenn jetzt die Leistungskürzung oder der Wegfall als “Sanktion” bezeichnet wird, handelt es sich der Sache nach um eine leistungsrechtliche Reaktion auf eine sozialrechtliche Obliegenheitsverletzung, nicht um eine “Strafe” i.S.d. ILO-Übereinkommens Nr. 29. » Weitere Quellenhinweise auf die in der innerstaatlichen Rechtsprechung und Literatur vertretenen Meinungen bei Eicher in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 16, Rdn. 245. Kritisch Rixen in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 10, Rdn. 24 b.

¹⁹² (Verweis auf) SG Dortmund 9.10.2006 – S 32 AS 214/06 = ZfSH/SGB 2007, 281, 283).

¹⁹³ Rixen in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 10, Rdn. 24 b.

¹⁹⁴ Rixen in Eicher/Spellbrink (Hg.) SGB II § 10, Rdn. 24.

Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens Nr. 29 aufgeführte Kriterium der « Androhung irgendeiner Strafe ».

5.3 Unfreiwilligkeit (insbesondere, Frage der Relevanz persönlicher Zwangslagen)

Wohl auch in Anbetracht dessen, dass der Begriff der « any penalty » im Übereinkommen offen angelegt ist, haben die zuständigen Aufsichtsorgane eingrenzend bei der Anwendung des dritten Kriteriums in Art. 1 Abs. 2 des Übereinkommens, d.h. bei der Beurteilung der Freiheit einer Person, sich für eine Arbeit oder Dienstleistung zur Verfügung zu stellen oder nicht, die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen in Betracht gezogen, die diese Freiheit gewährleisten oder einschränken.¹⁹⁵ Insbesondere sind sie in ihrer Spruchpraxis zu Fragen der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe¹⁹⁶ unter dem Blickwinkel des Übereinkommens Nr. 29 auf die Frage eingegangen, ob bzw. wann eine Unfreiwilligkeit, die primär auf einer persönlichen wirtschaftlichen Zwangslage beruht, dem Staat zurechenbar ist oder wird. Die hierzu entwickelten Maßstäbe¹⁹⁷ werden im folgenden an Recht und Praxis der Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II i.V.m. § 31 SGB II anzulegen sein.

Die wirtschaftliche Notwendigkeit, zur Bestreitung des Lebensunterhaltes zu arbeiten, kann unter bestimmten Bedingungen zu einem Faktor der Zwangsarbeit werden, z.B. dann, wenn einer Person mit gesetzlichen oder ungesetzlichen Mitteln der Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt verwehrt wird, so dass sie zur Fristung ihres Lebens keine andere Wahl hat, als die ihr angetragene Beschäftigung anzunehmen. Eine in diesem Sinne für die Beurteilung der « Freiwilligkeit » relevante gesetzliche Beschränkung des Zugangs zum allgemeinen Arbeitsmarkt bestand in Deutschland in dem bereits erwähnten Fall, als Asylbewerber, die nach der Arbeitserlaubnisverordnung vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, gleichwohl nach §§ 18, 19 und 25 BSHG zu gemeinnütziger Arbeit herangezogen wurden, die sie nicht ablehnen konnten, ohne ihren Lebensunterhalt zu verlieren. Diese Konfiguration war mit dem Übereinkommen Nr. 29 unvereinbar.¹⁹⁸

Bereits in seiner Stellungnahme von 1990 zu dem erwähnten Fall übte der DGB eine über die Anwendung der in Frage stehenden Bestimmungen auf

¹⁹⁵ Siehe oben Punkt 2.2.3.

¹⁹⁶ Vgl. Oben Punkt 3.

¹⁹⁷ Siehe oben Punkt 2.2.3.

¹⁹⁸ Siehe oben Punkt 3.2.

Asylbewerber hinausgehende Kritik : Der DGB wies unter anderem darauf hin, dass die geltenden Arbeitsbedingungen der §§ 19 Abs. 2 zweite Alternative und 20 BSHG auf dem freien Arbeitsmarkt keine Entsprechung fanden, und dass ein Arbeiten-Müssen unterhalb des auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt geltenden Mindestniveaus einen Verstoss gegen Art. 12 GG darstellte. Deshalb sei es rechtlich bedenklich, wenn das Druckmittel des § 25 BSHG (Kürzung oder Entzug der Sozialhilfe bei Arbeitsverweigerung) auch bei dieser öffentlich-rechtlichen Lösung der Hilfe zur Arbeit angewendet werde. Einen weiteren kritikwürdigen Effekt dieser Massnahme sah der DGB in der Schaffung eines sogenannten dritten Arbeitsmarktes, der in den Prozess der Regulation des Arbeitsmarktes eingreift.¹⁹⁹

Gleichwohl beschränkte der für die Prüfung der Einhaltung des Übereinkommens zuständige Sachverständigenausschuss seinerzeit seine Kritik auf die Lage der Asylbewerber. So stellt sich für den Gegenstand der gegenwärtigen Untersuchung die Frage, ob und ggw. welche Veränderungen seit dem Übergang vom BSHG zum SGB II eingetreten sind, die nach den Masstäben der Aufsichtsorgane eine Neubeurteilung erfordern.

Vorab seien die von den Aufsichtsorganen herausgearbeiteten Kriterien in Erinnerung gerufen, nach denen auch ohne gesetzliche oder ungesetzliche Beschränkungen der Zugangsfreiheit zum allgemeinen Arbeitsmarkt eine primär rein wirtschaftliche Notwendigkeit, zur Fristung des Lebensunterhalts jede angebotene Beschäftigung anzunehmen, dem Staat als Zwang angelastet werden kann :

1. (Lohnwucher.) *In einem Fall, wo eine objektive wirtschaftliche Zwangslage existiert, aber nicht von der Regierung geschaffen wurde, könnte die Regierung nur dann für die nicht von ihr geschaffene Situation zu einem gewissen Grad verantwortlich werden, wenn sie die Lage ausbeutet, indem sie ein exzessiv niedriges Lohnniveau anbietet.*²⁰⁰
2. (Verdrängungswettbewerb.) *Darüber hinaus könnte sie [die Regierung] dafür verantwortlich gehalten werden, eine wirtschaftliche Zwangslage zu organisieren oder zu verschärfen, wenn die Anzahl der Personen, die von der Regierung zu exzessiv niedrigen Löhnen beschäftigt werden und der Umfang der von ihnen verrichteten*

¹⁹⁹ Siehe oben Punkt 3.2 mit Fussnote 76.

²⁰⁰ Vgl. oben Punkt 2.2.3, mit Quellenangaben und englischem Originaltext in Fussnote 32.

*Arbeit eine Kettenreaktion auf die Lage weiterer Personen auslösen, indem sie zum Verlust deren normaler Beschäftigung führen, so dass sie in die gleiche wirtschaftliche Zwangslage geraten.*²⁰¹

3. (Ausschluss des Arbeitsrechts.) *Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine von zahlreichen Personen ausgeführte Arbeit, die mit exzessiv niedrigen Löhnen entgolten wird und nicht den Schutz des Arbeitsrechts und des Rechts der Sozialen Sicherheit bietet, Anlass zu Zweifeln hinsichtlich ihres freiwilligen Charakters geben kann, insbesondere wenn es sich nicht um eine temporäre Lösung bzw. die Lösung eines aussergewöhnlichen Notstandes handelt, sondern um eine Lage, die zur Dauer tendiert.*²⁰²

Bereits unter der Herrschaft des BSHG waren die sogenannten gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeiten (GZ-Arbeiten oder gzA) in der Entschädigungsvariante entsprechend dem hier als dritten aufgeführten Kriterium vom Geltungsbereich des Arbeitsrechts ausgeschlossen,²⁰³ wie auch ihre Nachfolger, die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 S. 2 SGB II.²⁰⁴

Das erstgenannte Kriterium, die Zahlung exzessiv niedriger Löhne (Lohnwucher), erscheint als konstitutives Element auch in den zu 2 und 3 zitierten Passagen aus der Spruchpraxis der Aufsichtsorgane und hat somit grundlegende Bedeutung für eine Wertung des Übergangs vom BSHG zum SGB II. Was dieses Kriterium betrifft, so war zwar das « Konzept einer Arbeitsleistung als Gegenleistung für die Sicherung des Existenzminimums, wie es noch die Vorgängerregelungen prägte », schon in die sozialhilferechtliche Regelung des § 19 BSHG nicht mehr übernommen worden.²⁰⁵ Nichtsdestoweniger durfte das Sozialamt, wollte es zur gzA heranziehen, « unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit niemals vollschichtige, sondern nur soviel Arbeit verlangen, wie zur Erreichung des Zwecks von § 19 Abs. 2 BSHG erforderlich war. Das führte bei der Entschädigungsvariante der gzA auch zur Pflicht, Arbeitszeit und Höhe der finanziellen Leistungen der Sozialhilfe in ein dem Arbeitsmarkt angenähertes Verhältnis zu setzen. Im Ergebnis resultierte daraus ein der Höhe nach lohnähnlicher Wert für die gzA ohne

²⁰¹ Ebenda.

²⁰² Vgl. oben Punkt 2.2.3, mit Quellenangaben und englischem Originaltext in Fussnote 33.

²⁰³ Vgl. oben 2.2.1 mit Fussnote 23.

²⁰⁴ Vgl. oben Punkte 4.1.1 und 4.2.1.

²⁰⁵ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 45, mit Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

Arbeitsvertrag. »²⁰⁶ Das hat sich mit dem SGB II massgeblich verändert, wie im folgenden Punkt 5.3.1 dargelegt wird.

5.3.1 Ausbeutung einer wirtschaftlichen Zwangslage (Lohnwucher)

5.3.1.1 Verwendete Begriffe und Bezugsgrössen

Wie bereits ausgeführt,²⁰⁷ sind die innerstaatlichen Vorschriften über den Lohnwucher nach herrschender Meinung nicht auf die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II anzuwenden, da es hier an dem für Arbeitsverhältnisse typischen Austauschverhältnis fehle : weder die angemessene Mehraufwandsentschädigung noch das Arbeitslosengeld II stehen der Arbeitsleistung im Sinne einer Reziprozität als Entgelt gegenüber.

Zumindest für die Anwendung des Übereinkommens ist das Argument umzudrehen : Das Übereinkommen gilt für « jede Art von Arbeit oder Dienstleistung », und das Fehlen eines anerkannten Arbeitsverhältnisses ist eher ein Indiz für Zwangsarbeit. Wenn man nun der Betrachtungsweise der innerstaatlich herrschenden Lehre folgt, nach der weder ALG II noch MAE ein Entgelt für die verlangte Arbeitsleistung darstellen, so muss man zu dem Schluss kommen, dass die Arbeit unentgeltlich erbracht wird, was einen Extremfall der Ausbeutung der Zwangslage darstellt, in der sich die Hilfebedürftigen befinden.

Jedoch geht die auf einer rechtstheoretisch fehlenden Reziprozität fussende Argumentation – in welcher Richtung sie auch eingesetzt wird - an den praktischen Realitäten vorbei, wie sie sich für die Betroffenen darstellen und wie sie die zuständigen Aufsichtsorgane der IAO regelmässig im Auge behalten. Das bedeutet, dass der Wert der Arbeitsleistung in Bezug zu setzen ist zu den von den Betroffenen erhaltenen Leistungen, also der Summe von MAE und ALG II.

Dies war innerstaatlich unter der Herrschaft des BSHG für die « gemeinnützige und zusätzliche Arbeit » ausdrücklich vorgesehen : da Arbeitszeit und Höhe der finanziellen Leistungen der Sozialhilfe in ein dem Arbeitsmarkt angenähertes Verhältnis zu setzen waren, resultierte ein der Höhe nach lohnähnlicher Wert für die gZA ohne Arbeitsvertrag.²⁰⁸

²⁰⁶ Stahlmann aaO S. 45-46, mit Verweis auf BVerwGE 68, 96 f..

²⁰⁷ Oben in Punkt 4.3.1.

²⁰⁸ Vgl. oben 5.3 letzter Absatz.

Auch heute setzt die herrschende Meinung zum SGB II - ungeachtet der theoretisch geleugneten Reziprozität – die Summe von ALG II und Mehraufwandsentschädigung in Relation zum Wert der Arbeit, allerdings mit anderer Finalität : Nach dem sogenannten « **Lohnabstandsgebot** » sei ungeschriebene Rechtmässigkeitvoraussetzung (unter SGB-II-spezifischem Blickwinkel der Zusätzlichkeit), dass die gezahlte Entschädigung nicht so hoch ist, dass sie zusammen mit dem ALG II einen « Stundenlohn » wie in einem Arbeitsverhältnis ergibt. Diese Einschränkung sei « erforderlich, um dem Hilfebedürftigen den Anreiz zur Aufnahme eines normalen Arbeitsverhältnisses zu belassen. »²⁰⁹ Die Bemessung habe so zu erfolgen, « dass auch in der Summe des ALG II, des Mehraufwands und eventuell der Fahrkosten ein Abstand zu den Einkommen der unteren Einkommensgruppen verbleibt. »²¹⁰

Bei der Beurteilung der Frage, ob Lohnwucher vorliegt, nimmt die innerstaatliche Rechtsprechung jedoch Bezug auf den tarif- oder ortsüblichen Durchschnittslohn für die geleistete Arbeit.²¹¹

Rixen weist zu Recht darauf hin, dass das Bestehen eines rechtlich wirksamen Austauschverhältnisses nicht Voraussetzung des Lohnwuchers ist (der gerade zur Nichtigkeit eines eventuellen Arbeitsvertrages führt).²¹² Dabei beschränkt Rixen die Betrachtung auf den Fall, dass die in § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II aufgeführten Kriterien des « öffentlichen Interesses » und insbesondere der « Zusätzlichkeit » missachtet wurden, was nach dem SGB II (ohnehin) zur Unzumutbarkeit der Arbeit von Anfang an führt.²¹³ Für die Beurteilung der Frage, ob die Summe von ALG II und Mehraufwandsentschädigung zum Wert der erbrachten Arbeit in einem auffälligen Missverhältnis steht, ist jedoch irrelevant, ob die Arbeit im öffentlichen Interesse liegt und « zusätzlich » ist oder nicht.

In den folgenden Punkten 5.3.1.2 und 5.3.1.3 wird versucht, in Zahlen umzusetzen, was das Kriterium eines « exzessiv niedrigen Lohnniveaus » für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsentschädigungsvariante bedeutet. Dabei wird, in Ermangelung einer anderen Festlegung des internationalen Kriteriums, auf die innerstaatlicher Rechtsprechung zum

²⁰⁹ Eicher in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II, § 16, Rdn. 228. Zur angegebenen Motivation wäre anzumerken, dass es im Licht der in den Punkten 4.1.2 bis 4.1.3.5 beschriebenen Praxis eher erforderlich erscheint, den Beschäftigungsträgern den Anreiz wiederzugeben zum Angebot normaler Arbeitsverhältnisse anstelle der für sie weit einträglicheren Ein-Euro-Jobs.

²¹⁰ Hafenrichter in GK-SGB II, § 16 Rdn. 311.

²¹¹ Vgl. oben Punkt 4.3.1.

²¹² Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II, § 10 Rdn. 102. Vgl. oben Punkt 4.3.1.

²¹³ Rixen aaO.

Lohnwucher zurückgegriffen, nach der Entlohnung in einem auffälligen Missverhältnis zum Wert der Arbeitsleistung steht, wenn sie um ein Drittel unter dem tarif- oder ortsüblichen Durchschnittslohn liegt.²¹⁴

5.3.1.2 Berechnungsgrundlagen

Um die von einem Ein-Euro-Jobber bezogenen Gelder mit dem Wert seiner Arbeitsleistung vergleichen zu können, sind zunächst die Summe von ALG II und Mehraufwandsentschädigung in Beziehung zu der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden zu setzen. Zu diesen drei Grössen ist folgendes bekannt.

ALG II

Das ALG II setzt sich im allgemeinen aus der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts und den Leistungen für Unterkunft und Heizung zusammen (§ 19 Satz 1 SGB II).

Die monatliche **Regelleistung** zur Sicherung des Lebensunterhalts beträgt für alleinstehende Personen 345 € bzw. (seit dem 1. Juli 2007) 347 €, für zwei erwachsene Partner einer Lebensgemeinschaft jeweils 311 bzw. (seit dem 1. Juli 2007) 312 € (§ 20 Abs. 2 und 3 SGB II i.V.m. der in Anwendung der Anpassungsbestimmung in Abs. 4 ergangenen Bekanntmachung²¹⁵).

Neben der Regelleistung werden für **Unterkunft und Heizung** angemessene Kosten erstattet (§ 22 SGB II). Als Richtwerte für angemessene Brutto-Warmmieten gelten in Berlin (vor wie nach dem 1. Juli 2007) für einen Ein-Personen-Haushalt 360 €, für einen Zwei-Personen-Haushalt 444 € (222 € pro Person), bei proportional weiter absteigenden Richtwerten mit steigender Grösse des Haushalts.²¹⁶

Allerdings werden die genannten Leistungen des ALG II **gemindert**, wenn die Bezieher über zu berücksichtigendes anderweitiges Einkommen oder Vermögen verfügen (§ 19 Satz 3 i.V.m. §§ 11 und 12 SGB II).

²¹⁴ Vgl. oben Punkt 4.3.1.

²¹⁵ Bekanntmachung über die Höhe der Regelleistung nach § 20 Abs. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch für die Zeit ab 1. Juli 2007 v. 18. 6. 2007 (BGBl. I S. 1139).

²¹⁶ Wikipedia, Arbeitslosengeld II, http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosengeld_II.

Mehraufwandsentschädigung

Im Jahre 2005 bezogen unter den Arbeit in der Mehraufwandsentschädigungsvariante leistenden Personen in Westdeutschland lediglich 4,1 % zwei Euro oder mehr pro Stunde, in Ostdeutschland lag die Pauschale stets unter zwei Euro pro Stunde. Der statistische Bundesdurchschnitt der Mehraufwandsentschädigung lag bei 1,25 € pro Stunde. Am häufigsten jedoch erhielten die Teilnehmer in Arbeitsgelegenheiten zwischen 1,00 bis unter 1,10 € pro Stunde.²¹⁷

Arbeitszeit – Richtwerte und Praxis

Je höher die Arbeitszeit, um so geringer wird das pro Arbeitsstunde bezogene Einkommen ausfallen, wenn man den festen Monatsbetrag des ALG II auf die gearbeiteten Stunden umlegt.

- Richtwerte

Im Hinblick auf das Verbot der Konkurrenz zum ersten und zweiten Arbeitsmarkt wird vielschüssig als eine das Ermessen beschränkende Rechtmässigkeitsvoraussetzung angesehen, dass der Umfang der angebotenen Arbeit hinter dem eines normalen Arbeitsverhältnisses zurückbleiben muss.²¹⁸ In Literatur und Rechtsprechung vertretene Richtwerte reichen von 15 Wochenstunden²¹⁹ über (höchstens) 20 Wochenstunden²²⁰ bis zu 30 Wochenstunden²²¹.

Die Bundesagentur für Arbeit gab in ihrer Arbeitshilfe nach dem Stand vom 02.09.2005 den fachlichen Hinweis : « Die wöchentliche Beschäftigungszeit des Hilfeempfängers kann variabel gestaltet werden. Sie sollte in der Regel 30 Stunden (einschliesslich z.B. Qualifizierung) nicht überschreiten, um Eigeninitiativen für die berufliche Integration zu ermöglichen. »²²² Die Bundesagentur ging mithin rechtlich davon aus,

²¹⁷ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 63 mit Fussnote 139 ; auch zitiert von Hafenrichter in GK-SGB II, § 16, Rdn. 312.

²¹⁸ Eicher in Eicher/Spellbrink SGB II, § 16, Rdn. 227.

²¹⁹ Eicher aaO (mit Verweis auch auf Rixen SozSich 2005, 152, 156). Siehe auch in der nächsten Fussnote die von Niewald angeführte Rechtsprechung des BverwG zum BSHG.

²²⁰ SG Ulm, Beschluss v. 24.04.2007, Az 11 AS 1219/07 ER ; Berlitz, Das Sanktionensystem des SGB II, ZFSH/SGB 01/2008, S. 3 f. (13) ; Berlitz in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 159 ; Niewald in LPK-SGB II § 16, Rdn. 46 mit Verweis darauf, dass unter der Geltung des BSHG 15 Stunden regelmässig als zulässig, 32 Stunden auf jeden Fall als zuviel angesehen wurden.

²²¹ U.a. Hafenrichter in GK-SGB II Rdn. 89.

²²² Arbeitshilfe 2005, B 1.3 (8).

dass eine mehr als halbschichtige Beschäftigung rechtlich unproblematisch ist und die Grenze von 30 Wochenstunden sogar im Einzelfall überschritten werden kann.²²³

In der überarbeiteten Arbeitshilfe vom 27.07.2007 bestimmt die Bundesagentur in den (nunmehr verbindlichen) fachlichen Hinweisen nur noch : « Der zeitliche Umfang des Zusatzjobs ist so festzulegen, dass Eigeninitiativen für die berufliche Integration möglich sind. »²²⁴ Der Richtwert von 30 Stunden wöchentlich, jetzt ohne die Massgabe « in der Regel », wurde in die nicht verbindlichen Empfehlungen eingeordnet, nach dem ausdrücklichen Hinweis, feste Grenzen für den zulässigen zeitlichen Umfang der Zusatzjobs seien « der für das SGB II zuständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (bisher) nicht zu entnehmen. Aus der früheren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum BSHG (BverwG vom 13.10.1983) lassen sich keine festen Grenzen unterhalb der Vollsichtigkeit ableiten. »²²⁵

- **Praxis**

Für 2005 berichtet Stahlmann²²⁶ von einer « durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von 28 Stunden. ... Die meisten Ein-Euro-Jobs hatten einen Umfang von 30 Wochenstunden. »

5.3.1.3 Rechenbeispiele

Für eine alleinstehende Person ergibt sich aus einer Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts von 347 € (seit dem 1. Juli 2007) und einer Zuwendung von 360 € für Unterkunft und Heizung (in Berlin) eine Summe von 707 € - vorausgesetzt, dass keine Minderung wegen anderweitigen Einkommens oder Vermögens vorgenommen wurde. Zusammen mit einer MAE von 1,10 € pro Stunde (häufigste MAE in 2005 : 1,00 bis unter 1,10 €) ergibt dies bei einer Wochenarbeitszeit von 30 Stunden (häufigster Umfang 2005) und unter Berücksichtigung von Feiertagen und unbezahltem Urlaub ein monatliches Einkommen von unter 839 € bzw. ein Einkommen von etwa 7,00 € pro Arbeitsstunde.

²²³ Berlitz in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 77.

²²⁴ Arbeitshilfe 2007, B 2 (11).

²²⁵ AaO, B 2 (12). Bieritz-Harder (in ZFSH/SGB 05/2005, Abschnitt D letzter Satz) stellte fest: « ...solange Arbeitslose freiwillig eine vollschichtige Tätigkeit unter den Bedingungen des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II ausführen, kann die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht greifen. Denn wo kein Kläger ist, da ist auch kein Richter. » Zur « Freiwilligkeit » vgl. jedoch oben Punkt 4.3.1 mit Fussnote 164 und Punkt 5.3.1 sowie unten Punkt 6.2.

²²⁶ In Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 61.

Für die erwachsenen Partner einer Lebensgemeinschaft ergibt sich aus einer Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts von je 312 € (seit dem 1. Juli 2007) und einer Zuwendung von je 222 € für Unterkunft und Heizung (in Berlin) eine Summe von 534 € - vorausgesetzt, dass keine Minderung wegen anderweitigen Einkommens oder Vermögens vorgenommen wurde. Zusammen mit einer MAE von 1,10 € pro Stunde (häufigste MAE 2005 : 1,00 bis unter 1,10 €) ergibt dies bei einer Wochenarbeitszeit von 30 Stunden (häufigster Umfang 2005) und unter Berücksichtigung von Feiertagen und unbezahltem Urlaub ein monatliches Einkommen von unter 666 € bzw. ein Einkommen von etwa 5,55 € pro Arbeitsstunde.

Bei Anlegung des oben definierten Masstabs für ein exzessiv niedriges Lohnniveau²²⁷ bzw. Lohnwucher²²⁸ wäre aus diesen Zahlen zu schliessen, dass z.B. die Bezüge der meisten in Berlin wohnenden Ein-Euro-Jobber im Verhältnis zur erbrachten Arbeitsleistung dann ein « exzessiv niedriges Niveau » aufweisen, wenn tarif- oder ortsübliche Löhne bzw. Gehälter für die gleiche Arbeit, im Fall einer alleinstehenden Person, 10,50 € pro Stunde erreichen oder überschreiten, und im Fall der erwachsenen Partner einer Lebensgemeinschaft, wenn tarif- oder ortsübliche Löhne oder Gehälter für die gleiche Arbeit 8,32 € pro Stunde überschreiten.

Diese Zahlen bedürfen jedoch noch eines zweifachen Korrektivs : auf der einen Seite kommen bei den tarif- oder ortsüblichen Löhnen und Gehältern der bezahlte Urlaub sowie die Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung der Beschäftigten hinzu, was die als Masstab des Lohnwuchers errechneten Vergleichsbeträge tarif- oder ortsüblicher Löhne bzw. Gehälter pro Arbeitsstunde entsprechend senken muss ; auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die Leistungen nach dem SGB II steuerfrei bleiben, was die Höhe der als Masstab errechneten Beträge der tarif- oder ortsüblichen Löhne oder Gehälter entsprechend erhöhen muss, es sei denn, es handle sich bereits um Nettobeträge.

5.3.1.4 Würdigung

Aus den vom Bundesrechnungshof angeführten Beispielen²²⁹ wie auch aus den MAE-Stellenbezeichnungen im Hamburger Schuldienst²³⁰ und vielen anderen Beispielen aus der Literatur²³¹ und Stellenlisten im Besitz

²²⁷ Punkt 5.3.1.1 letzter Absatz.

²²⁸ Punkt 4.3.1.

²²⁹ Siehe oben Punkt 4.1.3.4.

²³⁰ Siehe oben Punkt 4.1.4.2

²³¹ Siehe das Quellenverzeichnis in Anhang 3.

des DGB geht hervor, dass es sich bei den MAE-Stellen häufig um qualifizierte bis hoch qualifizierte Arbeit handelt. Thoms²³² beschreibt die Veränderungen gegenüber der Zeit vor Hartz IV wie folgt : « Statt der Problemfälle vom Sozialamt bekommt man heute kostenlos auch hoch qualifizierte und hoch motivierte Hilfskräfte – vom gestandenen Handwerker über die pädagogische Fachkraft bis hin zu Informatikern oder Ingenieuren. »

Es ist davon auszugehen, dass die tarif- oder ortsüblichen Löhne oder Gehälter für die Arbeit, die solche Kräfte leisten, auch nach Abzug der Steuer die Summe der Bezüge nach dem SGB II in vielen Fällen um mehr als die Hälfte übersteigen. Bei einer Gesamtzahl von 717 695 Teilnehmern in Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jahre 2006, mit steigender Tendenz,²³³ bedeutet dies, dass die öffentliche Hand die Zwangslage von ungezählten Arbeitslosen ausbeutet, indem sie diese zu Arbeiten heranzieht, deren Wert zu der Summe der ihnen gewährten Bezüge in einem solchen Missverhältnis steht, dass letztere im Sinne der Spruchpraxis der internationalen Aufsichtsorgane als *exzessiv niedrig*²³⁴ zu qualifizieren sind.

5.3.2 Verdrängung regulärer Arbeit

Der im Schrifttum²³⁵ weithin berichtete Verdrängungswettbewerb zwischen Ein-Euro-Jobs und normaler Arbeit sowohl im öffentlichen Dienst wie in der Privatwirtschaft ist vom Bundesrechnungshof in seiner (vorläufigen) Mitteilung vom 06.12.2007 bestätigt und gerügt worden : wie oben ausgeführt, versties der überwiegende Teil der geprüften Massnahmen zur Einrichtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs 3 SGB II gegen die Voraussetzung der « Zusätzlichkeit », ²³⁶ ersetzten also reguläre Arbeit im öffentlichen Dienst durch « Ein-Euro-Jobs » ; ein knappes weiteres Fünftel der geprüften Massnahmen waren nicht wettbewerbsneutral,²³⁷ d.h. sie verdrängten normale Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft. Bei der grossen und noch steigenden Zahl von Teilnehmern in Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante²³⁸

²³² Thoms, Die Gratis-Konkurrenz.

²³³ Vgl. oben Punkt 4.1.2 : Im Jahre 2007 gab es mehr als 750 000 Eintritte in Ein-Euro-Jobs. Das Reservoir der potentiell Betroffenen liegt weit höher, mit ebenfalls steigender Tendenz : Im Jahre 2005 gab es 2.770.000 arbeitslose Arbeitslosengeld-II-Empfänger, 2006 schon 2.824.000 (nach Adamy, Jahresbilanz 2006 – Perspektiven für 2007, Tabelle 1).

²³⁴ Vgl. oben Punkte 2.2.3, 5.3 und 5.3.1.

²³⁵ Quellenverzeichnis in Anhang 3.

²³⁶ Oben Punkt 4.1.3.4.

²³⁷ Oben Punkt 4.1.3.5.

²³⁸ Vgl. oben Punkt 5.3.1.4.

bedeutet dies, dass im Sinne der Spruchpraxis der internationalen Aufsichtsorgane die Anzahl von Personen, die von der Regierung zu einer Beschäftigung unter exzessiv niedrigen Bezügen herangezogen werden und der Umfang der von ihnen verrichteten Arbeit *eine Kettenreaktion auf die Lage weiterer Personen auslösen, indem sie zum Verlust deren normaler Beschäftigung führen, so dass sie in die gleiche wirtschaftliche Zwangslage geraten.*²³⁹

5.4 Keine Ausnahme vom Schutz des Übereinkommens

Nach Anlegung der Kriterien des Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens – Arbeit oder Dienstleistung,²⁴⁰ Androhung irgendeiner Strafe,²⁴¹ Unfreiwilligkeit (insbesondere, Zurechenbarkeit einer Zwangslage an den Staat)²⁴² – bleibt zur Beantwortung der Frage, ob die Heranziehung zur Arbeit in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 SGB II Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommen Nr. 29 darstellt, noch zu prüfen, ob eine der in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens aufgezählten Ausnahmen greift.²⁴³ Insbesondere ist festzustellen, ob die fragliche Arbeit *zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört* (Art. 2 Abs. 2 b)). Dies war bereits für die Vorgängerregelungen des BSHG von der Bundesregierung geltend gemacht, und von dem für die Kontrolle der Durchführung der Übereinkommen zuständigen Sachverständigenausschuss verneint worden.²⁴⁴ Wie die dem Art. 2 Abs. 2 b) des Übereinkommens entsprechende Formulierung in Art. 12 Abs. 2 GG verdeutlicht, handelt es sich bei den « üblichen » Bürgerpflichten um « herkömmliche » für alle gleiche Dienstpflichten. In dieser Hinsicht kann der Übergang zu den Bestimmungen des SGB II keinen Fortschritt bringen. Auch in der Neuformulierung des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II gilt weiterhin, dass « gemeinnützige und zusätzliche » Arbeit ausserhalb des für alle geltenden Arbeitsrechts nicht (in der Art von Schöffen-, Wehr- oder

²³⁹ Vgl. die von den Aufsichtsorganen herangezogenen Kriterien oben unter 2.2.3 und 5.3.

²⁴⁰ In Punkt 5.1.

²⁴¹ In Punkt 5.2.

²⁴² In Punkt 5.3.

²⁴³ Vgl. oben Punkt 2.3.

²⁴⁴ Vgl. oben Punkt 3.2. Der Sachverständigenausschuss beschränkte seinerzeit seine Kritik auf die Lage vom allgemeinen Arbeitsmarkt ausgeschlossener Asylbewerber ; das lag nicht daran, dass eine Dienstpflicht allein für diese bestanden hätte, sondern daran, dass ihre durch den behördlich verordneten Ausschluss vom Arbeitsmarkt geschaffene Zwangslage dem Staat zuzurechnen war, während die primär wirtschaftliche Zwangslage anderer zu gZA herangezogener Sozialhilfeempfänger dem Staat nicht zuzurechnen war, solange er deren Lage nicht ausbeutete – siehe oben unter 5.3, insbesondere letzter Absatz.

Katastrophendienst) zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört.²⁴⁵

5.5 Gesamtwürdigung

Die Heranziehung zu Arbeit in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II in Verbindung mit § 31 SGB II umfasst alle Elemente der Zwangs- oder Pflichtarbeit nach Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens:²⁴⁶ es handelt sich um Arbeit²⁴⁷ und die Sanktionen des § 31 SGB erfüllen das Kriterium der « Androhung irgendeiner Strafe » im Sinne des Übereinkommens.²⁴⁸ Was die « Unfreiwilligkeit » betrifft, so ist nach der Spruchpraxis der Aufsichtsorgane die Einrichtung einer Arbeit ausserhalb des Arbeitsrechts ein Indiz;²⁴⁹ jedoch kann der Staat für eine nicht von ihm geschaffene, primär wirtschaftliche Zwangslage der Betroffenen nur dann verantwortlich werden, wenn die öffentliche Hand die Lage ausbeutet, indem sie ein « exzessiv niedriges Lohnniveau » anbietet.²⁵⁰ Das hängt nicht vom Bestehen eines Arbeitsverhältnisses ab, es ist auf das eventuelle Missverhältnis zwischen der verlangten Arbeitsleistung und der Summe aller dem Betroffenen gewährten Bezüge abzustellen.²⁵¹ Es kann davon ausgegangen werden, dass ein solches Missverhältnis bei den sogenannten MAE-Stellen häufig vorliegt, da es sich oft um qualifizierte bis hoch qualifizierte, fast vollschichtige Arbeit handelt, für die das tarif- oder ortsübliche Entgelt die Summe der Bezüge der Betroffenen (ALG II und Mehraufwandsentschädigung) um mehr als die Hälfte übersteigt.²⁵² Darüber hinaus kann der auf diese Weise ausgelöste Verdrängungswettbewerb, der weitere Personen in die gleiche wirtschaftliche Zwangslage geraten lässt, dem Staat angelastet werden.²⁵³

Da eine unter solchen Umständen erbrachte Arbeit auch unter keine der Ausnahmen vom Schutz des Übereinkommens fällt, die in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens abschliessend aufgezählt sind – insbesondere nicht unter die Ausnahme für übliche Bürgerpflichten eines Landes mit voller

²⁴⁵ Vgl. auch oben Punkt 2.3 und Rixens (oben in Punkt 5.2 zitierte) Feststellung (in Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II § 10, Rdn. 24) « dass im Sozialrecht eine bestimmte Arbeit, die keine herkömmliche allgemeine, für alle gleich öffentliche Dienstleistungspflicht ist, durch staatliche Normen (mittelbar-faktisch) erzwungen wird. ».

²⁴⁶ Vgl. oben unter 5.

²⁴⁷ Oben Punkt 5.1.

²⁴⁸ Oben Punkt 5.2.

²⁴⁹ Vgl. oben 5.3.

²⁵⁰ Ebenda.

²⁵¹ Oben Punkt 5.3.1.1.

²⁵² Oben Punkte 5.3.1.2 bis 5.3.1.4.

²⁵³ Oben Punkte 2.2.3, 5.3 und 5.3.2.

Selbstregierung (Art. 2 Abs. 2 b) des Übereinkommens),²⁵⁴ führt die Heranziehung zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II i.V.m. § 31 SGB zumindest in zahlreichen Fällen zu einem Verstoss gegen das Übereinkommen.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Wie in Punkt 5 dargelegt, führt die Heranziehung zu Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II i.V.m. § 31 SGB zumindest in zahlreichen Fällen zu einem Verstoss gegen das von Deutschland ratifizierte Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit. Um der völkerrechtlichen Pflicht zur Einhaltung des Übereinkommens nachzukommen, bietet sich eine Reihe von Massnahmen an.

6.1 Abschaffung der Sanktion

Als Minimallösung ist in Betracht zu ziehen, die Anwendung der Sanktionen in § 31 SGB II auf die Verweigerung von Arbeit in der Mehraufwandsvariante auszuschliessen, d.h. in erster Linie § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 d) zu streichen, sowie sicherzustellen, dass der gleiche Tatbestand nicht auf dem Umweg über eine andere Bestimmung des § 31 Abs. 1 weiter sanktioniert werden kann.

Dies entspricht der von den Diakonischen Werken vertretenen Position : massgebend sein soll vor allem Freiwilligkeit im Sinne von sanktionsfreier Wahlfreiheit und freier Beendigung einer Beschäftigung durch den Betroffenen, « wenn Anbieter oder Teilnehmer erkennen, dass es nicht sinnvoll ist, in diesem konkreten Feld weiter zusammenzuarbeiten ».²⁵⁵

Desgleichen darf nach den in Irland geltenden staatlichen Richtlinien eine Person (im Unterschied zur Ablehnung eines zumutbaren Angebots auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt) nicht deswegen vom Bezug der (dem Arbeitslosengeld II entsprechenden) *unemployment assistance* ausgeschlossen werden, weil sie ein Angebot zur Platzierung in *Community Employment* nicht annimmt.²⁵⁶

²⁵⁴ Oben Punkt 5.4.

²⁵⁵ In : « Positionsbestimmung und Leitlinien zu den gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Absatz 3 SGB II », vom Oktober 2004, zitiert nach Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 59-60.

²⁵⁶ Vgl. oben Punkt 3.3.

Mit der Abschaffung der Sanktionen nach § 31 SGB II entfällt eine (heute gegebene) formelle Voraussetzung für das Vorliegen von Zwangs- oder Pflichtarbeit nach der Definition in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens.

6.2 Rückzug des Staats aus der Ausnutzung einer Zwangslage

Es sollte nicht verkannt werden, dass die wirtschaftliche Zwangslage der Betroffenen und damit die Möglichkeit ihrer Ausbeutung auch nach Wegfall der Sanktion weiterbesteht.²⁵⁷ Gerade weil die Höhe des ALG II nach den Erhebungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und anderen kritischer Stimmen bei weitem nicht zur Deckung des Existenzminimums reicht²⁵⁸ (und auch die MAE-Entschädigung pro Arbeitsstunde nur ein minimales Zusatzeinkommen darstellt) sind die betroffenen Arbeitslosen in Ermangelung von Alternativen häufig willig, ein Maximum an Arbeitsstunden unter arbeitsmarktfernen Bedingungen zu leisten.²⁵⁹ Eine in einer Zwangslage gegebene Einwilligung zu Bedingungen, die weit unter den arbeitsmarktüblichen liegen, ist jedoch zu hinterfragen :

*Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine von zahlreichen Personen ausgeführte Arbeit, die mit exzessiv niedrigen Löhnen entgolten wird und nicht den Schutz des Arbeitsrechts und des Rechts der Sozialen Sicherheit bietet, Anlass zu Zweifeln hinsichtlich ihres freiwilligen Charakters geben kann, insbesondere wenn es sich nicht um eine temporäre Lösung bzw. die Lösung eines aussergewöhnlichen Notstandes handelt, sondern um eine Lage, die zur Dauer tendiert.*²⁶⁰

²⁵⁷ Rixen in Eicher/Spellbrink SGB II § 10 Rdn. 95: Als « Zwangslage » (also eine wirtschaftliche Bedrängnis, die zwar nicht die Existenz des Betroffenen bedroht, aber schwere wirtschaftliche Nachteile mit sich bringt) gilt auch die Arbeitslosigkeit, und zwar nicht erst, wenn ein zusätzlicher wirtschaftlicher Druck durch (drohenden) Leistungsentzug wegen Ablehnens einer zumutbaren Arbeit hinzukommt. Dass Arbeitslosigkeit für erwerbsfähige Hilfebedürftige in eine solche wirtschaftliche Bedrängnis führt, dürfte angesichts des geringeren Einkommens schon im Hinblick auf die Entgeltersatzleistungen nach SGB III gelten und gilt erst recht für das geringe Einkommen des ALG II, das nicht mehr sein will als eine « Grundsicherung ».

²⁵⁸ Ockenga, Regelleistung des SGB II und Verfassungswidrigkeit, Punkt V. Alternative Berechnungen des Regelsatzes, in ZFSH/SGB 03/2006 S. 143 (147) ; SoSi/plus, Informationsdienst Soziale Sicherheit 8/07 S. 1 : Regelsätze für Empfänger von Hartz IV und Sozialhilfe erhöhen !; Künkler, Gesetzlicher Mindestlohn und ein erhöhtes Arbeitslosengeld II gehören zusammen, in Soziale Sicherheit 9/2007 ; Roth, Nebensache Mensch : Über das Elend des Regelsatzes von Alg II ..., Vortrag 14.01.2005.

²⁵⁹ Stahlmann in Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, S. 145, hier zitiert unter 4.1.3.2 mit Fussnote 122 ; vgl. auch Report Mainz | SWR.de, Wer verdient an den Ein-Euro-Jobs ?

²⁶⁰ Paragraph 62 des (in Fussnote 24 bereits mit Quelle und vollem Titel zitierten) Berichts des Verwaltungsratsausschusses von 1984 zur Untersuchung einer Beschwerde gegen Chile.

Dazu ist anzumerken, dass der hier zitierte Beginn der Spruchpraxis der internationalen Aufsichtsorgane zur Ausbeutung einer wirtschaftlichen Zwangslage²⁶¹ einen Fall betraf, in dem es keine staatlichen Sanktionen gab und die Teilnehmer an den in Frage stehenden staatlichen Hilfsprogrammen ggf. Arbeitslosengeld unabhängig von der (geringen) Entlohnung nach dem jeweiligen Programm erhielten.²⁶² Das erklärt vielleicht die vorsichtige Formulierung der Kritik des Verwaltungsratsausschusses, hat ihn jedoch nicht veranlasst, eine Verletzung des Übereinkommens Nr. 29 auszuschliessen.

Es ist deshalb zu empfehlen, über die Streichung der Sanktionen nach § 31 SGB II hinaus alle Massnahmen zu ergreifen bzw. in Betracht zu ziehen, die geeignet sind, die Verstrickung des Sozialstaats in die Ausnutzung der Hilfebedürftigen zu beenden : Dazu gehören *de lege lata* die effektive Beachtung bzw. Durchsetzung der Nachrangigkeit der Ein-Euro-Jobs²⁶³ und ihrer übrigen in der Praxis weitgehenden missachteten Fördervoraussetzungen ;²⁶⁴ *de lege ferenda* auch die schlichte Abschaffung der vielfach missbrauchten Ein-Euro-Jobs, die sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs²⁶⁵ – in Anbetracht der sehr hohen und überwiegend nicht nachgewiesenen « Massnahmekosten » der Beschäftigungsträger²⁶⁶ – als nicht einmal kostengünstiger erwiesen haben als ABM-Stellen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse schaffen.

Für eine Begrenzung der Zwangslage der Betroffenen erscheint es des weiteren relevant, den Regelsatz des ALG II auf ein das Existenzminimum effektiv deckenden Betrag²⁶⁷ anzuheben, was, auch zur Vermeidung von Kombilohn-Effekten,²⁶⁸ mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns einhergehen sollte, wie ihn u.a. Irland eingeführt hat, ohne seinen « Standort » zu gefährden.²⁶⁹

²⁶¹ Vgl. auch oben Punkt 2.2.3.

²⁶² Oben Punkt 3.1.

²⁶³ Vgl. oben Punkt 4.1.2 und Krahmer, Rechtsmängel bei der praktischen Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten, in SGB 10/06, S. 581 f. (589).

²⁶⁴ Ausführlich oben Punkte 4.1.3 bis 4.1.3.5, auch 4.1.4.2.

²⁶⁵ Vgl. oben unter 4.1.2.

²⁶⁶ Vgl. auch die Hinweise auf von privaten Vermittlern kassierte Summen in Fussnote 158.

²⁶⁷ Vgl. den ersten Absatz dieses Punktes mit Fussnote 258.

²⁶⁸ Künkler, Gesetzlicher Mindestlohn und ein erhöhtes Arbeitslosengeld gehören zusammen, in Soziale Sicherheit 9/2007, S. 293 f. und Adamy, 1,2 Millionen können vom Arbeitseinkommen nicht leben, in Soziale Sicherheit 5/2007.

²⁶⁹ Vgl. oben Punkt 3.3.

7. Zusammenfassung – Summary

Es folgen eine auf die Bedürfnisse eines nationalen Publikums zugeschnittene Zusammenfassung und eine leicht veränderte, den Kenntnisstand der Organe der internationalen Arbeitsorganisation voraussetzende englische Version.

7.1 Deutsche Zusammenfassung

Arbeit nach § 16 Abs. 3 SGB II

1. § 16 Abs. 3 SGB II sieht drei Varianten der öffentlich geförderten Beschäftigung vor : 1. Arbeitsgelegenheiten in der « Entgeltvariante », d.h. mit Arbeitsvertrag, auf dem ersten Arbeitsmarkt ; 2. Arbeitsbeschaffungsmassnahmen (ABM), ebenfalls mit Arbeitsvertrag, auf dem sog. zweiten Arbeitsmarkt ; 3. Arbeitsgelegenheiten in der « Mehraufwandsentschädigungsvariante », (MAE-Beschäftigung, « Zusatzjobs »), umgangssprachlich Ein-Euro-Jobs genannt, die kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts begründen. Allein die letzteren sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

2. Bei den Ein-Euro-Jobs erhält der Teilnehmer kein Arbeitsentgelt, sondern nur die sogenannte Mehraufwandsentschädigung, die 2005 im statistischen Bundesdurchschnitt bei 1,25 € pro Stunde lag, am häufigsten jedoch zwischen 1,00 und unter 1,10 €.

3. Im Gegensatz zur gesetzlich vorgegebenen Nachrangigkeit der Ein-Euro-Jobs war im Jahre 2006 die Zahl der zu Ein-Euro-Jobs herangezogenen Personen mit 717.695 weit höher als die der 64.458 Teilnehmer an ABM-Massnahmen ; 2007 gab es mehr als 750.000 Eintritte in Ein-Euro-Jobs.

4. Der Bundesrechnungshof stellte in einem Bericht vom 19.05.2006 an den Bundestag fest, dass die geprüften Grundsicherungsstellen den Massnahmeträgern überwiegend einen pauschalen monatlichen Zuschuss für die Beschäftigung eines Hilfsbedürftigen in Höhe von durchschnittlich 255 Euro gewährten, es jedoch unterliessen, eine Kalkulation der Kosten anzufordern und die Notwendigkeit der geltend gemachten Kosten zu prüfen. Unter Berücksichtigung der Massnahmekostenpauschale und einer Mehraufwandentschädigung für den Hilfebedürftigen von durchschnittlich 180 Euro im Monat neben den übrigen Kosten der Grundsicherung waren MAE-Arbeitsgelegenheiten nicht zwingend kostengünstiger als ABM-

Stellen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse schaffen.

5. Eine Reihe weiterer gesetzlichen Voraussetzungen zur Heranziehung zu Ein-Eurojobs wurden nach einer (vorläufigen) Mitteilung des Bundesrechnungshofs vom 06.12.2007 in der Praxis der geprüften Massnahmen weitgehend missachtet : darunter das Kriterium der « Erforderlichkeit » in fast 90 % der Fälle, das öffentliche Interesse in einem Drittel der Fälle, das Kriterium der « Zusätzlichkeit », das die Verdrängung regulärer Arbeit verhindern soll, in über der Hälfte der Fälle. Ein knappes weiteres Fünftel verletzte das Gebot der Wettbewerbsneutralität, das u.a. die Verdrängung regulärer Arbeit bei anderen Wettbewerbsteilnehmern verhindern soll.

6. Nach § 10 SGB II ist dem Hilfebedürftigen im Prinzip jede Arbeit zumutbar ; ein auffälliges Missverhältnis zwischen dem Wert der zu erbringenden Arbeit und der Summe aller vom Hilfebedürftigen bezogenen Leistungen stellt nach herrschender Auffassung keinen Grund zur Ablehnung der Arbeit dar. Für die Ablehnung zumutbarer Arbeit sieht § 31 SGB II Sanktionen von der Absenkung bis zum Wegfall der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (ALG II) vor.

Zur Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen über Zwangsarbeit

7. Das Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930 ist ein völkerrechtlicher Vertrag. Mit seiner Ratifizierung hat sich Deutschland zur Einhaltung seiner Bestimmungen verpflichtet. Zur Auslegung des Übereinkommens sind nationale Regierungen oder Gerichte nicht befugt. Die Auslegungskompetenz liegt allein beim Internationalen Gerichtshof. Zur Prüfung der Einhaltung der Übereinkommen hat die Internationale Arbeitsorgane Aufsichtsorgane eingesetzt, deren Spruchpraxis, soweit ihr nicht vom Internationalen Gerichtshof widersprochen wird, als gültig und allgemein anerkannt anzusehen ist. Das vorliegende Gutachten stützt sich auf die Spruchpraxis der Aufsichtsorgane der IAO zur Einhaltung des Übereinkommens Nr. 29.

8. Als Zwangs- oder Pflichtarbeit im Sinne des Übereinkommens gilt nach Artikel 2 Abs. 1 « jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe (« any penalty ») verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat ». Bei den Ein-Euro-Jobs handelt es sich um « Arbeit », und bei der angedrohten Sanktion des § 31 SGB II um eine Strafe (« penalty ») im Sinne des Übereinkommens, wie der zuständige Sachverständigenausschuss für die

Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen bereits 1984 zu der Vorgängerregelung im BSHG festgestellt hatte.

9. Zur Frage, ob eine Person sich im Sinne des Übereinkommens « nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat », haben die Aufsichtsorgane in ihrer Spruchpraxis einschränkend festgestellt, dass eine primär wirtschaftliche Zwangslage, d.h. die Notwendigkeit, zur Erlangung des Lebensunterhalts jede angebotene Beschäftigung anzunehmen, dem Staat nur dann zurechenbar ist oder wird, wenn er die Lage ausnutzt, indem er *ein exzessiv niedriges Lohnniveau anbietet*. In diesem Zusammenhang ist auch der *Ausschluss vom Schutz des Arbeitsrechts* ein Indiz. Darüber hinaus könnte der Staat dafür verantwortlich gehalten werden, eine wirtschaftliche Zwangslage zu organisieren oder zu verschärfen, wenn die Anzahl der von ihm zu exzessiv niedrigen Löhnen beschäftigten Personen und der Umfang der von ihnen verrichteten Arbeit einen *Verdrängungswettbewerb* auslöst.

10. Für die Feststellung eines *exzessiv niedrigen Lohnniveaus* im Sinne der Aufsichtsorgane ist unerheblich, ob es sich um einen Lohn im arbeitsrechtlichen Sinne handelt ; entscheidend ist allein das Missverhältnis zwischen dem Wert der geleisteten Arbeit und der Summe der den Betroffenen gewährten Bezüge.

11. Unter der Herrschaft des BSHG war das Kriterium eines exzessiv niedrigen Lohnniveaus nicht erfüllt, da bei der Heranziehung zu « gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit » Arbeitszeit und Höhe der finanziellen Leistungen der Sozialhilfe in ein dem Arbeitsmarkt angenähertes Verhältnis zu setzen waren. Dementsprechend beschränkte der Sachverständigenausschuss seine Kritik der gzA auf die Heranziehung von Personen, denen der Staat gleichzeitig per Verordnung den Zugang zum allgemeinen Arbeitsmarkt verwehrte.

12. Auch heute ist nach herrschender Meinung - ungeachtet der theoretisch geleugneten Reziprozität – die Summe von ALG II und Mehraufwandsentschädigung in Relation zum Wert der Arbeit zu setzen, allerdings mit anderer Finalität : Nach dem sogenannten « Lohnabstandsgebot » sei ungeschriebene Rechtmässigkeitsvoraussetzung (unter SGB-II-spezifischem Blickwinkel der Zusätzlichkeit), dass die gezahlte Entschädigung nicht so hoch ist, dass sie zusammen mit dem ALG II einen « Stundenlohn » wie in einem Arbeitsverhältnis ergibt.

13. Was sich auch mit dem Übergang vom BSHG zum SGB II geändert hat : Statt der Problemfälle vom Sozialamt sind es heute oft qualifizierte

bis hochqualifizierte Personen, die an entsprechenden Arbeitsplätzen fast vollschichtige Arbeit zu den Bedingungen eines Ein-Euro-Jobs leisten. Konkret heisst das, dass z.B. der erwachsene Partner einer Lebensgemeinschaft monatlich 312 € Regelleistung plus (in Berlin) 222 € Wohn- und Heizkosten bezieht, zuzüglich der unter 2. genannten Mehraufwandsentschädigung pro Arbeitsstunde. Das bedeutet, dass bei wöchentlich 30 Arbeitsstunden zumindest in vielen Fällen der tarif- oder ortsübliche Lohn für die geleistete Arbeit (auch nach Abzug der Steuer) die Summe der den Betroffenen gewährten Bezüge um mehr als die Hälfte übersteigt, diese Bezüge also in einem auffälligen Missverhältnis zum Wert der geleisteten Arbeit stehen.

14. Im Sinne der zu 9. und 10. genannten Kriterien der internationalen Aufsichtsorgane ist somit die primär wirtschaftliche Zwangslage der Betroffenen dem Staat zuzurechnen, da er diese ausnutzt, indem er ein exzessiv niedriges « Lohnniveau » anbietet. Ausserdem ist er für die in der Literatur vielfach festgestellte Verdrängung von Regularbeit verantwortlich, wie sie auch der Bundesrechnungshof in seinen unter 5. angesprochenen vorläufigen Prüfungsergebnissen zu den Kriterien « Zusätzlichkeit » und « Wettbewerbsneutralität » bestätigt hat.

15. Das bedeutet für die Frage der Vereinbarkeit mit dem Übereinkommen Nr. 29, dass ausser den unter 8. genannten Kriterien der « Arbeit » und der « Androhung irgendeiner Strafe » in vielen Fällen auch das Kriterium einer dem Staat zuzurechnenden Zwangslage erfüllt ist, also die Arbeit in der Mehraufwandsvariante des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II der Definition der Zwangs- oder Pflichtarbeit » in Art. 2 Abs. 1 des Übereinkommens entspricht.

16. Es ist anzufügen, dass keine der in Art. 2 Abs. 2 des Übereinkommens aufgezählten Ausnahmen vom Geltungsbereich des Übereinkommens greift. Insbesondere stellt die in Frage stehenden Arbeit keine « übliche Bürgerpflicht der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung » im Sinne des Art. 2 Abs. 2 b) dar.

17. Die detaillierte Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass Arbeit in der Mehraufwandsvariante nach § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II zumindest in vielen Fällen mit dem Übereinkommen nicht vereinbar ist.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

18. Um die Einhaltung des Übereinkommens sicherzustellen, ist als Minimallösung in Betracht zu ziehen, durch eine Gesetzesänderung die

Anwendung der Sanktionen des § 31 SGB II auf die Verweigerung von Arbeit in der Mehraufwandsvariante auszuschliessen.

19. Es sollte jedoch nicht verkannt werden, dass die wirtschaftliche Zwangslage der Betroffenen und damit die Möglichkeit ihrer Ausbeutung auch nach Wegfall der Sanktion weiterbesteht. Gerade weil die Höhe des ALG II nach den Erhebungen des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und anderen kritischer Stimmen bei weitem nicht zur Deckung des Existenzminimums reicht (und auch die MAE-Entschädigung pro Arbeitsstunde nur ein minimales Zusatzeinkommen darstellt) sind die betroffenen Arbeitslosen in Ermangelung von Alternativen häufig willig, ein Maximum an Arbeitsstunden unter arbeitsmarktfernen Bedingungen zu leisten. Eine in einer Zwangslage gegebene Einwilligung zu Bedingungen, die weit unter den arbeitsmarktüblichen liegen, ist jedoch zu hinterfragen :

*Der Ausschuss ist der Ansicht, dass eine von zahlreichen Personen ausgeführte Arbeit, die mit exzessiv niedrigen Löhnen entgolten wird und nicht den Schutz des Arbeitsrechts und des Rechts der Sozialen Sicherheit bietet, Anlass zu Zweifeln hinsichtlich ihres freiwilligen Charakters geben kann, insbesondere wenn es sich nicht um eine temporäre Lösung bzw. die Lösung eines aussergewöhnlichen Notstandes handelt, sondern um eine Lage, die zur Dauer tendiert.*²⁷⁰

20. Dazu ist anzumerken, dass der hier zitierte Beginn der Spruchpraxis der internationalen Aufsichtsorgane zur Ausbeutung einer wirtschaftlichen Zwangslage einen Fall betraf, in dem es keine staatlichen Sanktionen gab und die Teilnehmer an den in Frage stehenden staatlichen Hilfsprogrammen ggf. Arbeitslosengeld unabhängig von der (geringen) Entlohnung nach dem jeweiligen Programm erhielten. Das erklärt vielleicht die vorsichtige Formulierung der Kritik des Verwaltungsratsausschusses, hat ihn jedoch nicht veranlasst, eine Verletzung des Übereinkommens Nr. 29 auszuschliessen.

21. Es ist deshalb zu empfehlen, über die Streichung der Sanktionen nach § 31 SGB II hinaus alle Massnahmen zu ergreifen bzw. in Betracht zu ziehen, die geeignet sind, die Verstrickung des Sozialstaats in die Ausnutzung der Hilfebedürftigen zu beenden : Dazu gehören *de lege lata* die effektive Beachtung bzw. Durchsetzung der Nachrangigkeit der Ein-

²⁷⁰Paragraph 62 des (in Fussnote 24 bereits mit Quelle und vollem Titel zitierten) Berichts des Verwaltungsratsausschusses von 1984 zur Untersuchung einer Beschwerde gegen Chile.

Euro-Jobs und ihrer übrigen in der Praxis weitgehenden missachteten Fördervoraussetzungen ; *de lege ferenda* auch die schlichte Abschaffung der vielfach missbrauchten Ein-Euro-Jobs, die sich nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofs – in Anbetracht der sehr hohen und überwiegend nicht nachgewiesenen « Massnahmekosten » der Beschäftigungsträger - als nicht einmal kostengünstiger erwiesen haben als ABM-Stellen, die sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse schaffen.

22. Für eine Begrenzung der Zwangslage der Betroffenen erscheint es des weiteren relevant, den Regelsatz des ALG II auf ein das Existenzminimum effektiv deckenden Betrag anzuheben, was, auch zur Vermeidung von Kombilohn-Effekten, mit der Einführung eines allgemeinen Mindestlohns einhergehen sollte, wie ihn u.a. Irland eingeführt hat, ohne seinen « Standort » zu gefährden.

7.2 English Summary

Work according to section 16, paragraph 3 of Book Two of the Social Code (SGB II)

1. Section 16, paragraph 3 of Book Two of the Social Code (SGB II) provides for State promotion of three kinds of employment measures :

- (i) « work opportunities with remuneration », i.e. with a labour contract, on the general (or « first ») labour market ;
- (ii) employment procurement measures (ABM), also with a labour contract, on the so-called second labour market ;
- (iii) « work opportunities with compensation for additional expenses » (« Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ») or « MAE-employment », also named « supplementary jobs » and commonly called « one-euro-jobs », which do not involve a labour relation under labour law.

Only the latter are the subject of the following considerations.

2. The holder of a « one-euro-job » receives no remuneration, but merely a so-called « compensation for additional expenses » (MAE) that amounted in the 2005 statistical average to 1.25 € per hour worked, but in most cases to a sum between 1.00 and below 1.10 €.

3. While in law one-euro-jobs are to be resorted to only in the last place, in 2006 the number of 717'695 persons called up for one-euro-jobs

was far higher than that of the 64'458 participants in employment procurement measures (ABM) ; in 2007 one-euro-jobs were taken up in more than 750'000 cases.

4. The Federal Audit Office (BRH) noted in a report of 19 May 2006 to the Federal Assembly that the audited authorities had granted those providing one-euro-jobs to persons in need of help a monthly subsidy averaging 255 €, most often in the form of a lump sum, without requesting a detailed account of expenses and without checking the need for the alleged expenses. Considering these lump sums paid to the providers of one-euro-jobs and an average « compensation for additional expenses » of 180 € per month paid to the person in need of help, besides the other public costs of providing for the person's basic needs, the Federal Audit Office concluded that MAE-employment was not necessarily cheaper to the taxpayer than employment procurement measures (ABM) that create employment relations contributory to the social insurance scheme.

5. A whole series of further legal prerequisites for calling up persons to perform one-euro-jobs were, according to a (preliminary) communication of the Federal Audit Office of 6 December 2007, widely ignored in practice by the audited authorities : *inter alia*, the criterion of « necessity » was disregarded in almost 90 % of the cases examined ; public interest in one third of the cases ; the « additional nature » of the one-euro-jobs (a criterion supposed to prevent the displacement of regular employment) in over half of the cases. In almost a further fifth of cases the requirement of market neutrality (« Wettbewerbsneutralität ») that is to prevent *inter alia* the displacement of regular employment with market competitors was disregarded.

6. According to section 10 of Book Two of the Social Code (SGB II), in principle persons in need of help may be called up for any work ; in the dominant view, an evident disproportion between the value of the work to be performed by the person in need of help and the sum of all payments or benefits received by the same person is not a valid reason for refusing such work. Under section 31 of Book Two of the Social Code (SGB II), sanctions for refusing work without a valid reason range from lowering to withholding the unemployment pay II (ALG II) that is meant to provide for the person's basic needs.

On the question of compatibility with the Forced Labour Convention

7. In paragraph 130 of its General Survey of 2007 on the Eradication of Forced Labour, the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, referring to its 2000 direct request addressed to the Government of Ireland, mentioned that in the case under consideration, a situation which involved allegations of eligibility for benefits being linked to compulsory acceptance of low-paying, unsuitable jobs, where the compulsion stemmed from a scarcity of suitable jobs arising from « general economic constraints », did not fall within the scope of the Convention. In its 2000 direct request to Ireland, the Committee had referred in this connection to the following indications made by a Governing Body committee in 1997 :

In a case where an objective situation of economic constraint exists but has not been created by the Government, then only if the Government exploits that situation by offering an excessively low level of remuneration could it to some extent become answerable for a situation that it did not create. Moreover, it might be held responsible for organizing or exacerbating economic constraints if the number of people hired by the Government at excessively low rates of pay and the quantity of work done by such employees had a knock-on effect on the situation of other people, causing them to lose their normal jobs and face identical economic constraints.

8. This had not been shown to have happened in the Irish case : The jobs offered were in principle on the general labour market, and insofar as they included offers of « Community Employment », guidelines to deciding officers provided that a person may not be disqualified from receiving an unemployment payment for failing to avail of an offer of a Community Employment placement. Moreover, in 2000 Ireland introduced a national minimum wage, which by law is substituted for any inferior remuneration provided for in existing laws or contracts, and since 1 July 2007 stands at 8.65 € per hour.

9. In the present case, and in the light of the above-mentioned quotation, the criteria of forced or compulsory labour under the Convention are met, as shown below.

10. Work under section 16, paragraph 3 of Book Two of the Social Code (SGB II) is work in the sense of « any work or service » under Art. 2, paragraph 1 of the Convention, and the sanctions laid down in section 31 of the same Book (SGB II) constitute « penalties » for the purposes of Art. 2, paragraph 1 of the Convention, as the Committee of Experts noted in 1984 with regard to the corresponding provisions in the former Federal

Social Assistance Act (BSHG) which has now been replaced with Book Two of the Social Code.

11. However, under the former Federal Social Assistance Act, the criterion of *offering an excessively low remuneration* was not met, since in calling up welfare recipients for « socially useful work », the hours of work had to be related to the level of the benefits granted, in a proportion approximating that of labour market wages. (Accordingly, the Committee of Experts' observations were limited to the call-up for « socially useful work » of persons whose « situation of constraint » was not primarily an economic one, but stemmed from a Government order depriving them of access to the regular labour market.)

12. Even today, under Book Two of the Social Code, the sum of unemployment pay II (ALG II) and compensation for additional expenses (MAE) is to be related to the value of the work performed, but with the opposite purpose : the compensation must not be so high as to result, together with the unemployment pay II, in an hourly pay comparable to regular employment. This is the dominant view, which at the same time denies – in theory – any reciprocity between the work performed under MAE-employment and the sum total of what the person called up for such work receives.

13. It would appear that for the purposes of the ILO supervisory bodies' criterion of the Government's *offering an excessively low level of remuneration*, what counts is the value of the work performed by comparison with the sum total of what the worker receives, irrespective of whether this is under a reciprocal labour contract or following a different legal path, which cannot as such be held against the worker's entitlement to decent compensation for his work.

14. A further change occurred with the transition from the Federal Social Assistance Act to Book Two of the Social Code : Instead of persons at the fringe of society, hard to place in « socially useful jobs », now very often skilled to professional workers do perform, at workplaces corresponding to their qualifications, almost full-time work under the conditions of one-euro-jobs. Those conditions imply that e.g. an adult member of a two-person household is paid 312 € per month for basic subsistence plus (in Berlin) 222 € for housing and heating, plus the « compensation of additional expenses » (MAE) indicated in paragraph 2 above. When put in relation to 30 hours of work per week, this means that at least in many cases, according to collective agreements or local practice the usual wages for the work performed will (even after taxes)

exceed the overall sums actually paid to the workers concerned by more than half, which is the criterion used by national courts to qualify a salary as exploitative (« Lohnwucher »).

15. Thus, in the light of the criteria referred to in paragraphs 7 and 12 above, the Government *becomes answerable* for the situation of constraint of the workers concerned, because it *exploits that situation by offering an excessively low level of remuneration*. Moreover, it is responsible for *a knock-on effect on the situation of other people, causing them to lose their normal jobs and face identical economic constraints* : the widely observed displacement of regular employment was confirmed by the Federal Audit Office in its preliminary communication mentioned in paragraph 5, in particular where it notes the disregard of the prerequisite of the « additional nature » of the jobs and of the requirement of market neutrality.

16. It follows that, as regards the observance of the Convention, « work opportunities with compensation for additional expenses » (« Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ») under section 16, paragraph 3 of Book Two of the Social Code (SGB II) meet not only, as indicated in paragraph 10 above, the criteria of « work » performed « under the menace of any penalty » but also, in many cases, the conditions for Government responsibility for a situation of economic constraint. They are thus within the scope of « forced or compulsory labour » as defined in Art. 2, paragraph 1 of the Convention.

17. Since none of the exceptions in Art. 2, paragraph 2 of the Convention applies and in particular, the work under consideration is not *part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country* (Art. 2, paragraph 2 (b) of the Convention), « work opportunities with compensation for additional expenses » (« Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung ») under section 16, paragraph 3 of Book Two of the Social Code (SGB II) are at least in many cases incompatible with the Convention.

Conclusions and Recommendations

18. To ensure observance of the Convention, consideration should be given, as a minimum, to amending section 31 of Book Two of the Social Code (SGB II) so as to exclude the application of sanctions in case of refusal to perform work under the conditions of « work opportunities with compensation for additional expenses » (MAE-employment).

19. It should, however, not be overlooked that the situation of economic constraint of those concerned, and thus the risk of their exploitation, will remain even if the sanction is abolished. It is precisely because the level of unemployment pay II (ALG II) is by far insufficient to cover basic needs, as noted *inter alia* by the Joint Welfare Association (Paritätischer Wohlfahrtsverband), and the hourly « compensation for additional expenses » (MAE) constitutes but a minimal supplementary income, that the unemployed persons concerned are, for lack of an alternative, often willing to work a maximum of hours under conditions remote from the labour market. However, given under duress, a consent to employment conditions that are far below those of the labour market is to be questioned :

*The Committee considers that work carried out by many persons, paid with excessively low wages and not offering the protection of the labour and social security legislation, can give rise to doubts concerning its voluntary nature, particularly when it involves not a temporary or emergency solution but a situation that tends to last.*²⁷¹

20. It is to be noted that the precedent quoted above, set in the consideration by the ILO supervisory bodies of the exploitation of an economic constraint, concerns a case in which there were no legal sanctions, and the participants in the Government assistance programmes at issue received, where applicable, unemployment pay irrespective of their (low) remuneration under the respective programmes. That may explain the cautious wording of the Governing Body Committee's criticism, but did not cause it to exclude a violation of Convention No. 29.

21. Therefore, beyond abolition of sanctions under section 31 of Book Two of the Social Code (SGB II), all measures should be taken or contemplated that may be appropriate to end the involvement of the Social State in the exploitation of persons in need of help. Such measures include : *de lege lata* effective observance, or rather enforcement, of the priority to be given to other forms of employment promotion over one-euro-jobs, and of the other legal prerequisites that are widely disregarded in the actual practice of resorting to one-euro-jobs ; *de lege ferenda* also the simple abolition of the widely misused one-euro-jobs that - as noted by the Federal Audit Office in view of the very high and mostly not

²⁷¹ Report of the Committee set up to examine the representation presented by the National Trade Union Co-ordinating Council (CNS) of Chile under article 24 of the Constitution alleging non-observance of International Labour Conventions Nos. 1, 2, 3, 29, 30, and 122 by Chile, paragraph 62.

substantiated « expenses » paid to those providing for this kind of employment – have not even proved cheaper to the taxpayer than employment procurement measures (ABM) that create employment relations contributory to the social insurance scheme.

22. With a view to limiting the situation of economic constraint of those concerned, it appears furthermore relevant to increase the regular amount of unemployment pay II (ALG II) so as to effectively meet their basic needs. *Inter alia* in order to avoid a further transfer of private employers' labour costs to the taxpayer in the many cases where workers' wages in the general labour market need to be partially supplemented by « unemployment » pay II so as to cover basic needs, such increase in unemployment pay II should be accompanied by the introduction of a national minimum wage, such as adopted (among many others) by Ireland.

Anhang 1

Convention (No. 29) on Forced Labour, 1930

Article 1

1. Each Member of the International Labour Organisation which ratifies this Convention undertakes to suppress the use of forced or compulsory labour in all its forms within the shortest possible period.

....

Article 2

1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labour shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.

2. Nevertheless, for the purposes of this Convention, the term forced or compulsory labour shall not include--

(a) any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character;

(b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country;

(c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations;

(d) any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population;

(e) minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the

community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services.

Article 25

The illegal exaction of forced or compulsory labour shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced.

Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930

Artikel 1

1. Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, das dieses Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sich, den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen.

....

Artikel 2

1. Als « Zwangs- oder Pflichtarbeit » im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

2. Als « Zwangs- oder Pflichtarbeit » im Sinne dieses Übereinkommens gelten jedoch nicht

- a) jede Arbeit oder Dienstleistung aufgrund der Gesetze über die Militärdienstpflicht, soweit diese Arbeit oder Dienstleistung rein militärischen Zwecken dient,
- b) jede Arbeit oder Dienstleistung, die zu den üblichen Bürgerpflichten der Bürger eines Landes mit voller Selbstregierung gehört,

- c) jede Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung verlangt wird, jedoch unter der Bedingung, dass diese Arbeit oder Dienstleistung unter der Überwachung und Aufsicht der öffentlichen Behörden ausgeführt wird und dass der Verurteilte nicht an Einzelpersonen oder private Gesellschaften und Vereinigungen verdingt oder ihnen sonst zur Verfügung gestellt wird,
- d) jede Arbeit oder Dienstleistung in Fällen höherer Gewalt, nämlich im Falle von Krieg oder wenn Unglücksfälle eingetreten sind oder drohen, wie Feuersbrunst, Überschwemmung, Hungersnot, Erdbeben, verheerende Menschen- und Viehseuchen, plötzlichem Auftreten von wilden Tieren, Insekten- oder Pflanzenplagen, und überhaupt in allen Fällen, in denen das Leben oder die Wohlfahrt der Gesamtheit oder eines Teils der Bevölkerung bedroht ist,
- e) kleinere Gemeindearbeiten, die unmittelbar dem Wohle der Gemeinschaft dienen, durch ihre Mitglieder ausgeführt werden und daher zu den üblichen Bürgerpflichten der Mitglieder der Gemeinschaft gerechnet werden können, unter der Voraussetzung, dass die Bevölkerung oder ihre unmittelbaren Vertreter berechtigt sind, sich über die Notwendigkeit dieser Arbeiten zu äussern.

Artikel 25

Die unberechtigte Auferlegung von Zwangs- oder Pflichtarbeit ist unter Strafe zu stellen. Die Mitglieder, die dieses Übereinkommen ratifizieren, müssen dafür sorgen, dass die ergriffenen Strafmassnahmen wirksam sind und streng vollzogen werden.

Anhang 2

Relevante Bestimmungen des SGB II und III

(Stand : 1. Februar 2008)

SGB II**Kapitel 1. Fördern und Fordern**

§ 3 Leistungsgrundsätze. (1) 1Leistungen zur Eingliederung in Arbeit können erbracht werden, soweit sie zur Vermeidung oder Beseitigung, Verkürzung oder Verminderung der Hilfebedürftigkeit für die Eingliederung erforderlich sind.

2Bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sind

1. die Eignung,
2. die individuelle Lebenssituation, insbesondere die familiäre Situation,
3. die voraussichtliche Dauer der Hilfebedürftigkeit und
4. die Dauerhaftigkeit der Eingliederung

der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu berücksichtigen.

3Vorrangig sollen Massnahmen eingesetzt werden, die die unmittelbare Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ermöglichen.

4Bei der Leistungserbringung sind die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(2) 1Erwerbsfähige Hilfebedürftige, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, sind unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln.

2Können Hilfebedürftige ohne Berufsabschluss nicht in eine Ausbildung vermittelt werden, soll die Agentur für Arbeit darauf hinwirken, dass die vermittelte Arbeit oder Arbeitsgelegenheit auch zur Verbesserung ihrer beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten beiträgt.

(3) 1Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts dürfen nur erbracht werden, soweit die Hilfebedürftigkeit nicht anderweitig beseitigt werden kann; die nach diesem Buch vorgesehenen Leistungen decken den Bedarf der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und der mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen.

2Eine davon abweichende Festlegung der Bedarfe ist ausgeschlossen.

Kapitel 2. Anspruchsvoraussetzungen

§ 10 Zumutbarkeit. (1) Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass

1. er zu der bestimmten Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist,
2. die Ausübung der Arbeit ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Arbeit wesentlich erschweren würde, weil die bisherige Tätigkeit besondere körperliche Anforderungen stellt,
3. die Ausübung der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird,
4. die Ausübung der Arbeit mit der Pflege eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann,
5. der Ausübung der Arbeit ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht.

(2) Eine Arbeit ist nicht allein deshalb unzumutbar, weil

1. sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen entspricht, für die er ausgebildet ist oder die er ausgeübt hat,
2. sie im Hinblick auf die Ausbildung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen als geringerwertig anzusehen ist,
3. der Beschäftigungsort vom Wohnort des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort,
4. die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei den bisherigen Beschäftigungen des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

(3) Die Absätze 1 und 2 gelten für die Teilnahme an Massnahmen zur Eingliederung in Arbeit entsprechend.

Kapitel 3. Leistungen

Abschnitt 1. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit

§ 14 Grundsatz des Förderns. 1Die Träger der Leistungen nach diesem Buch unterstützen erwerbsfähige Hilfebedürftige umfassend mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit. 2Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen. 3Die Träger der Leistungen nach diesem Buch erbringen unter Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit alle im Einzelfall für die Eingliederung in Arbeit erforderlichen Leistungen.

§ 15 Eingliederungsvereinbarung. (1) 1Die Agentur für Arbeit soll im Einvernehmen mit dem kommunalen Träger mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen die für seine Eingliederung erforderlichen Leistungen vereinbaren (Eingliederungsvereinbarung). 2Die Eingliederungsvereinbarung soll insbesondere bestimmen,

1. welche Leistungen der Erwerbsfähige zur Eingliederung in Arbeit erhält,
2. welche Bemühungen der erwerbsfähige Hilfebedürftige in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen muss und in welcher Form er die Bemühungen nachzuweisen hat,
3. welche Leistungen Dritter, insbesondere Träger anderer Sozialleistungen, der erwerbsfähige Hilfebedürftige zu beantragen hat.

3Die Eingliederungsvereinbarung soll für sechs Monate geschlossen werden. 4Danach soll eine neue Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen werden. 5Bei jeder folgenden Eingliederungsvereinbarung sind die bisher gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen. 6Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die Regelungen nach Satz 2 durch Verwaltungsakt erfolgen.

(2) 1In der Eingliederungsvereinbarung kann auch vereinbart werden, welche Leistungen die Personen erhalten, die mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. 2Diese Personen sind hierbei zu beteiligen

(3) Wird in der Eingliederungsvereinbarung eine Bildungsmaßnahme vereinbart, ist auch zu regeln, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen der erwerbsfähige Hilfebedürftige schadenersatzpflichtig ist,

wenn er die Massnahme aus einem von ihm zu vertretenden Grund nicht zu Ende führt.

§ 15a Sofortangebot. Erwerbsfähigen Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre laufende Geldleistungen, die der Sicherung des Lebensunterhalts dienen, weder nach diesem Buch noch nach dem Dritten Buch bezogen haben, sollen bei der Beantragung von Leistungen nach diesem Buch unverzüglich Leistungen zur Eingliederung in Arbeit angeboten werden.

§ 16 Leistungen zur Eingliederung. (1) (2) 1Zur Eingliederung in Arbeit erbringt die Agentur für Arbeit Leistungen nach § 35 des Dritten Buches. 2Sie kann die übrigen im Dritten Kapitel, im Ersten bis Dritten und Sechsten Abschnitt des Vierten Kapitels, im Fünften Kapitel, im Ersten, Fünften und Siebten Abschnitt des Sechsten Kapitels und die in den §§ 417, 421f, 421g, 421i, 421k, (8) 421m, 421n(8), 421o, 421p und 421q des Dritten Buches geregelten Leistungen erbringen. 3Für Eingliederungsleistungen an erwerbsfähige behinderte Hilfebedürftige nach diesem Buch gelten die §§ 97 bis 99, 100 Nr.1 bis 3 und 6, § 101 Abs.1, 2 und 5, die §§ 102, 103 Satz 1 Nr.3, Satz 2, die §§ 109 und 111 des Dritten Buches entsprechend. 4Die §§ 8, 36, 37 Abs.4 und § 41 Abs.3 Satz 4 des Dritten Buches sind entsprechend anzuwenden. 5Aktivierungshilfen nach § 241 Abs.3a und § 243 Abs.2 des Dritten Buches können in Höhe der Gesamtkosten gefördert werden. 6Die Arbeitsgelegenheiten nach diesem Buch stehen den in § 421f Abs.1 Nr.1 des Dritten Buches genannten Massnahmen der öffentlich geförderten Beschäftigung und den in § 421g Abs.1 Satz 1 des Dritten Buches genannten Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmassnahmen gleich.

(1a) Soweit dieses Buch nichts Abweichendes regelt, gelten für die Leistungen nach Absatz 1 die Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Dritten Buches mit Ausnahme der Anordnungsermächtigungen für die Bundesagentur und mit der Massgabe, dass an die Stelle des Arbeitslosengeldes das Arbeitslosengeld II tritt.

(1b) 1Die Agentur für Arbeit als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende kann die Ausbildungsvermittlung durch die für die Arbeitsförderung zuständigen Stellen der Bundesagentur wahrnehmen lassen. 2Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates das Nähere über die Höhe, Möglichkeiten der Pauschalierung und den Zeitpunkt der Fälligkeit der Erstattung von Aufwendungen bei der Ausführung des Auftrags nach Satz 1 festzulegen.

(2) 1Über die in Absatz 1 genannten Leistungen hinaus können weitere Leistungen erbracht werden, die für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind; die weiteren Leistungen dürfen die Leistungen nach Absatz 1 nicht aufstocken. 2Zu den weiteren Leistungen gehören insbesondere

1. die Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder oder die häusliche Pflege von Angehörigen,
2. die Schuldnerberatung,
3. die psychosoziale Betreuung,
4. die Suchtberatung,
5. das Einstiegsgeld nach § 29,
6. *(aufgehoben)*
7. Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16a.

(3) 1Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden. 2Werden Gelegenheiten für im öffentlichen Interesse liegende, zusätzliche Arbeiten nicht nach Absatz 1 als Arbeitsbeschaffungsmassnahmen gefördert, ist den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zuzüglich zum Arbeitslosengeld II eine angemessene Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen; diese Arbeiten begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts; die Vorschriften über den Arbeitsschutz und das Bundesurlaubsgesetz mit Ausnahme der Regelungen über das Urlaubsentgelt sind entsprechend anzuwenden; für Schäden bei der Ausübung ihrer Tätigkeit haften erwerbsfähige Hilfebedürftige nur wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

(4) Entfällt die Hilfebedürftigkeit des Erwerbsfähigen während einer Massnahme zur Eingliederung nach den Absätzen 1 bis 3, kann sie durch Darlehen weiter gefördert werden, wenn dies wirtschaftlich erscheint und der Erwerbsfähige die Massnahme voraussichtlich erfolgreich abschliessen wird.

(5) 1Leistungen nach dem Dritten Kapitel des Dritten Buches oder nach Absatz 2 Satz 2 Nr.1 bis 5 können auch für die Dauer einer Förderung des Arbeitgebers oder eines Trägers durch eine Geldleistung nach Absatz 1, Absatz 3 Satz 1 oder § 16a erbracht werden, wenn die Hilfebedürftigkeit des Erwerbsfähigen auf Grund des zu berücksichtigenden Einkommens entfallen ist.

2Während der Förderdauer nach Satz 1 gilt § 15 entsprechend.

§16a Leistungen zur Beschäftigungsförderung. (1) 1Arbeitgeber können zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit Vermittlungshemmnissen in Arbeit einen Beschäftigungszuschuss als Ausgleich der zu erwartenden Minderleistungen des Arbeitnehmers und einen Zuschuss zu sonstigen Kosten erhalten. 2Voraussetzung ist, dass

1. der erwerbsfähige Hilfebedürftige das 18. Lebensjahr vollendet hat, langzeitarbeitslos im Sinne des § 18 des Dritten Buches ist und in seinen Erwerbsmöglichkeiten durch mindestens zwei weitere in seiner Person liegende Vermittlungshemmnisse besonders schwer beeinträchtigt ist,
2. der erwerbsfähige Hilfebedürftige auf der Grundlage einer Eingliederungsvereinbarung für einen Zeitraum von mindestens sechs Monaten betreut wurde und Eingliederungsleistungen unter Einbeziehung der übrigen Leistungen nach diesem Buch erhalten hat,
3. eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate ohne die Förderung nach Satz 1 nicht möglich ist und
4. zwischen dem Arbeitgeber und dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein Arbeitsverhältnis mit in der Regel voller Arbeitszeit unter Vereinbarung des tariflichen Arbeitsentgelts oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, des für vergleichbare Tätigkeiten ortsüblichen Arbeitsentgelts begründet wird. Die vereinbarte Arbeitszeit darf die Hälfte der vollen Arbeitszeit nicht unterschreiten.

(2) 1Die Höhe des Beschäftigungszuschusses richtet sich nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und kann bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts betragen.

2Berücksichtigungsfähig sind

1. das zu zahlende tarifliche Arbeitsentgelt oder, wenn eine tarifliche Regelung keine Anwendung findet, das für vergleichbare Tätigkeiten ortsübliche zu zahlende Arbeitsentgelt und
2. der pauschalisierte Anteil des Arbeitgebers am Gesamtsozialversicherungsbeitrag abzüglich des Beitrags zur Arbeitsförderung.

3. Wird dem Arbeitgeber auf Grund eines Ausgleichssystems Arbeitsentgelt erstattet, ist für den Zeitraum der Erstattung der Beschäftigungszuschuss entsprechend zu mindern.

(3) Ein Zuschuss zu sonstigen Kosten kann erbracht werden

1. für Kosten für eine begleitende Qualifizierung in pauschalierter Form bis zu einer Höhe von 200 Euro monatlich sowie
2. in besonders begründeten Einzelfällen einmalig für weitere notwendige Kosten des Arbeitgebers für besonderen Aufwand beim Aufbau von Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Übernahme von Investitionskosten ist ausgeschlossen.

(4) Die Förderdauer beträgt

1. für den Beschäftigungszuschuss bis zu 24 Monate. Der Beschäftigungszuschuss soll anschliessend ohne zeitliche Unterbrechung unbefristet erbracht werden, wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt ohne die Förderung nach Absatz 1 Satz 1 voraussichtlich innerhalb der nächsten 24 Monate nicht möglich ist,
2. für die sonstigen Kosten nach Absatz 3 Nr.1 bis zu zwölf Monate je Arbeitnehmer.

(5) Bei einer Fortführung der Förderung nach Absatz 4 Nr.1 Satz 2 kann der Beschäftigungszuschuss gegenüber der bisherigen Förderhöhe um bis zu 10 Prozentpunkte vermindert werden, soweit die Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zugenommen hat und sich die Vermittlungshemmnisse verringert haben.

(6) Wird ein erwerbsfähiger Hilfsbedürftiger für die Dauer der Erbringung des Beschäftigungszuschusses eingestellt, liegt ein sachlicher Grund vor, der die Befristung des Arbeitsverhältnisses rechtfertigt.

(7) 1Die Förderung ist aufzuheben, wenn feststeht, dass der Arbeitnehmer in eine konkrete zumutbare Arbeit ohne eine Förderung nach Absatz 1 Satz 1 vermittelt werden kann. 2Die Förderung ist auch aufzuheben, wenn nach jeweils zwölf Monaten der Förderdauer feststeht, dass der Arbeitnehmer eine zumutbare Arbeit ohne eine Förderung nach Absatz 1 Satz 1 aufnehmen kann. 3Eine Förderung ist nur für die Dauer des Bestehens des Arbeitsverhältnisses möglich.

(8) Das Arbeitsverhältnis kann ohne Einhaltung einer Frist gekündigt werden

1. vom Arbeitnehmer, wenn er eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnehmen kann,
 2. vom Arbeitgeber zu dem Zeitpunkt, zu dem die Förderung nach Absatz 7 Satz 1 oder 2 aufgehoben wird.
- (9) Eine Förderung ist ausgeschlossen, wenn zu vermuten ist, dass der Arbeitgeber
1. die Beendigung eines anderen Beschäftigungsverhältnisses veranlasst hat, um einen Beschäftigungszuschuss zu erhalten oder
 2. eine bisher für das Beschäftigungsverhältnis erbrachte Förderung ohne besonderen Grund nicht mehr in Anspruch nimmt.
- (10) Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales untersucht die Auswirkungen auf die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mit besonderen Vermittlungshemmnissen, den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Haushalte in den Jahren 2008 bis 2010 und berichtet dem Deutschen Bundestag hierüber bis zum 31. Dezember 2011.

Abschnitt 2. Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts

Unterabschnitt 1. Arbeitslosengeld II und befristeter Zuschlag

§ 19 Arbeitslosengeld II. 1 Erwerbsfähige Hilfebedürftige erhalten als Arbeitslosengeld II Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts einschliesslich der angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung.
 2 Der Zuschuss nach § 22 Abs. 7 gilt nicht als Arbeitslosengeld II.
 3 Das zu berücksichtigende Einkommen und Vermögen mindert die Geldleistungen der Agentur für Arbeit; soweit Einkommen und Vermögen darüber hinaus zu berücksichtigen ist, mindert es die Geldleistungen der kommunalen Träger.

§ 20 Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts. (1) Die Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts umfasst insbesondere Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Haushaltsenergie ohne die auf die Heizung entfallenden Anteile, Bedarfe des täglichen Lebens sowie in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben.

(2) 1Die monatliche Regelleistung beträgt für Personen, die allein stehend oder allein erziehend sind oder deren Partner minderjährig ist, 345 Euro²⁷².

2Die Regelleistung für sonstige erwerbsfähige Angehörige der Bedarfsgemeinschaft beträgt 80 vom Hundert der Regelleistung nach Satz 1.

(2a) Abweichend von Absatz 2 Satz 1 erhalten Personen, die das 25.Lebensjahr noch nicht vollendet haben und ohne Zusicherung des zuständigen kommunalen Trägers nach § 22 Abs.2a umziehen, bis zur Vollendung des 25.Lebensjahres 80 vom Hundert der Regelleistung.

(3) Haben zwei Partner der Bedarfsgemeinschaft das 18.Lebensjahr vollendet, beträgt die Regelleistung jeweils 90 vom Hundert der Regelleistung nach Absatz 2.

(4) 1Die Regelleistung nach Absatz 2 Satz 1 wird jeweils zum 1.Juli eines Jahres um den Vomhundertsatz angepasst, um den sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert.

2Bei der Anpassung nach Satz 1 sind Beträge, die nicht volle Euro ergeben, bis zu 0,49 Euro abzurunden und von 0,50 Euro an aufzurunden.

3Für die Neubemessung der Regelleistung findet § 28 Abs.3 Satz 5 des Zwölften Buches entsprechende Anwendung.

4Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gibt jeweils spätestens zum 30.Juni eines Kalenderjahres die Höhe der Regelleistung nach Absatz 2, die für die folgenden zwölf Monate massgebend ist, im Bundesgesetzblatt bekannt.

§ 22 Leistungen für Unterkunft und Heizung. (1) 1Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind.

2Erhöhen sich nach einem nicht erforderlichen Umzug die angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, werden die Leistungen weiterhin nur in Höhe der bis dahin zu tragenden Aufwendungen erbracht.

3Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf des allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft so lange zu berücksichtigen, wie es dem allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate.

4Rückzahlungen und Guthaben, die den Kosten für Unterkunft und Heizung zuzuordnen sind, mindern die nach dem Monat der Rückzahlung oder der

²⁷² 347 Euro seit 1. Juli 2007, in Anwendung von § 20, Abs. 4.

Gutschrift entstehenden Aufwendungen; Rückzahlungen, die sich auf die Kosten für Haushaltsenergie beziehen, bleiben insoweit ausser Betracht.

(2) 1Vor Abschluss eines Vertrages über eine neue Unterkunft soll der erwerbsfähige Hilfebedürftige die Zusicherung des für die Leistungserbringung bisher örtlich zuständigen kommunalen Trägers zu den Aufwendungen für die neue Unterkunft einholen.

2Der kommunale Träger ist nur zur Zusicherung verpflichtet, wenn der Umzug erforderlich ist und die Aufwendungen für die neue Unterkunft angemessen sind; der für den Ort der neuen Unterkunft örtlich zuständige kommunale Träger ist zu beteiligen.

(2a) 1Sofern Personen, die das 25.Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden ihnen Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zur Vollendung des 25.Lebensjahres nur erbracht, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat.

2Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn

1. der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,
2. der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder
3. ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.

3Unter den Voraussetzungen des Satzes 2 kann vom Erfordernis der Zusicherung abgesehen werden, wenn es dem Betroffenen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung einzuholen.

4Leistungen für Unterkunft und Heizung werden Personen, die das 25.Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht erbracht, wenn diese vor der Beantragung von Leistungen in eine Unterkunft in der Absicht umziehen, die Voraussetzungen für die Gewährung der Leistungen herbeizuführen.

(3) 1Wohnungsbeschaffungskosten und Umzugskosten können bei vorheriger Zusicherung durch den bis zum Umzug örtlich zuständigen kommunalen Träger übernommen werden; eine Mietkaution kann bei vorheriger Zusicherung durch den am Ort der neuen Unterkunft zuständigen kommunalen Träger übernommen werden.

2Die Zusicherung soll erteilt werden, wenn der Umzug durch den kommunalen Träger veranlasst oder aus anderen Gründen notwendig ist und wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann.

3Eine Mietkaution soll als Darlehen erbracht werden.

(4) Die Kosten für Unterkunft und Heizung sollen von dem kommunalen Träger an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden, wenn die zweckentsprechende Verwendung durch den Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist.

(5) 1 Sofern Leistungen für Unterkunft und Heizung erbracht werden, können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist.
 2 Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht.
 3 Vermögen nach § 12 Abs.2 Nr.1 ist vorrangig einzusetzen.
 4 Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden.

(6) 1 Geht bei einem Gericht eine Klage auf Räumung von Wohnraum im Falle der Kündigung des Mietverhältnisses nach § 543 Abs.1, 2 Satz 1 Nr.3 in Verbindung mit § 569 Abs.3 des Bürgerlichen Gesetzbuchs ein, teilt das Gericht dem örtlich zuständigen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder der von diesem beauftragten Stelle zur Wahrnehmung der in Absatz 5 bestimmten Aufgaben unverzüglich

1. den Tag des Eingangs der Klage,
2. die Namen und die Anschriften der Parteien,
3. die Höhe der monatlich zu entrichtenden Miete,
4. die Höhe des geltend gemachten Mietrückstandes und der geltend gemachten Entschädigung und
5. den Termin zur mündlichen Verhandlung, sofern dieser bereits bestimmt ist, mit.

2 Ausserdem kann der Tag der Rechtshängigkeit mitgeteilt werden.

3 Die Übermittlung unterbleibt, wenn die Nichtzahlung der Miete nach dem Inhalt der Klageschrift offensichtlich nicht auf Zahlungsunfähigkeit des Mieters beruht.

(7) 1 Abweichend von § 7 Abs.5 erhalten Auszubildende, die Berufsausbildungsbeihilfe oder Ausbildungsgeld nach dem Dritten Buch oder Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz erhalten und deren Bedarf sich nach § 65 Abs.1, § 66 Abs.3, § 101 Abs.3, § 105 Abs.1 Nr.1, 4, § 106 Abs.1 Nr.2 des Dritten Buches oder nach § 12 Abs.1 Nr.2, Abs.2 und 3, § 13 Abs.1 in Verbindung mit Abs.2 Nr.1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes bemisst, einen Zuschuss zu ihren ungedeckten angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs.1 Satz 1).

2 Satz 1 gilt nicht, wenn die Übernahme der Leistungen für Unterkunft und Heizung nach Absatz 2a ausgeschlossen ist.

Unterabschnitt 3. Anreize und Sanktionen

§ 31 Absenkung und Wegfall des Arbeitslosengeldes II und des befristeten Zuschlages. (1) 1Das Arbeitslosengeld II wird unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 in einer ersten Stufe um 30 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung abgesenkt, wenn

1. der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich trotz Belehrung über die Rechtsfolgen weigert,
 - a) eine ihm angebotene Eingliederungsvereinbarung abzuschliessen,
 - b) in der Eingliederungsvereinbarung festgelegte Pflichten zu erfüllen, insbesondere in ausreichendem Umfang Eigenbemühungen nachzuweisen,
 - c) eine zumutbare Arbeit, Ausbildung, Arbeitsgelegenheit, eine mit einem Beschäftigungszuschuss nach § 16a geförderte Arbeit, ein zumutbares Angebot nach § 15a oder eine sonstige in der Eingliederungsvereinbarung vereinbarte Massnahme aufzunehmen oder fortzuführen, oder
 - d) zumutbare Arbeit nach § 16 Abs.3 Satz 2 auszuführen,
2. der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz Belehrung über die Rechtsfolgen eine zumutbare Massnahme zur Eingliederung in Arbeit abgebrochen oder Anlass für den Abbruch gegeben hat.

2Dies gilt nicht, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige einen wichtigen Grund für sein Verhalten nachweist.

(2) Kommt der erwerbsfähige Hilfebedürftige trotz schriftlicher Belehrung über die Rechtsfolgen einer Aufforderung des zuständigen Trägers, sich bei ihr zu melden oder bei einem ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin zu erscheinen, nicht nach und weist er keinen wichtigen Grund für sein Verhalten nach, wird das Arbeitslosengeld II unter Wegfall des Zuschlags nach § 24 in einer ersten Stufe um 10 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung abgesenkt.

(3) 1Bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um 60 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung gemindert. 2Bei jeder weiteren wiederholten Pflichtverletzung nach Absatz 1 wird das Arbeitslosengeld II um 100 vom Hundert gemindert. 3Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 2 wird das Arbeitslosengeld II um den

Vomhundertsatz gemindert, der sich aus der Summe des in Absatz 2 genannten Vomhundertsatzes und dem der jeweils vorangegangenen Absenkung nach Absatz 2 zugrunde liegenden Vomhundertsatz ergibt. 4Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt nicht vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Sanktionszeitraums länger als ein Jahr zurückliegt. 5Bei Minderung des Arbeitslosengeldes II nach Satz 2 kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls die Minderung auf 60 vom Hundert der für den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach § 20 massgebenden Regelleistung begrenzen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. 6Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II um mehr als 30 vom Hundert der nach § 20 massgebenden Regelleistung kann der zuständige Träger in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen. 7Der zuständige Träger soll Leistungen nach Satz 6 erbringen, wenn der Hilfebedürftige mit minderjährigen Kindern in Bedarfsgemeinschaft lebt.

(4) Die Absätze 1 bis (7) 3 gelten entsprechend

1. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der nach Vollendung des 18.Lebensjahres sein Einkommen oder Vermögen in der Absicht vermindert hat, die Voraussetzungen für die Gewährung oder Erhöhung des Arbeitslosengeldes II herbeizuführen,
2. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der trotz Belehrung über die Rechtsfolgen sein unwirtschaftliches Verhalten fortsetzt,
3. bei einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen,
 - a) dessen Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht oder erloschen ist, weil die Agentur für Arbeit den Eintritt einer Sperrzeit oder das Erlöschen des Anspruchs nach den Vorschriften des Dritten Buches festgestellt hat oder
 - b) der die in dem Dritten Buch genannten Voraussetzungen für den Eintritt einer Sperrzeit erfüllt, die das Ruhen oder Erlöschen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld begründen.

(5) 1Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15.Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25.Lebensjahr vollendet haben, wird das Arbeitslosengeld II unter den in den Absätzen 1 und 4 genannten Voraussetzungen auf die Leistungen nach § 22 beschränkt; die nach § 22 Abs.1 angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung sollen an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden 2Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 1 oder 4 wird das Arbeitslosengeld II um 100 vom Hundert gemindert.

3Bei wiederholter Pflichtverletzung nach Absatz 2 wird das Arbeitslosengeld II um den Vomhundertsatz gemindert, der sich aus der Summe des in Absatz 2 genannten Vomhundertsatzes und dem der jeweils vorangegangenen Absenkung nach Absatz 2 zugrunde liegenden Vomhundertsatz ergibt. 4Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend. 5Bei einer Minderung des Arbeitslosengeldes II nach Satz 2 kann der Träger unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls Leistungen für Unterkunft und Heizung erbringen, wenn der erwerbsfähige Hilfebedürftige sich nachträglich bereit erklärt, seinen Pflichten nachzukommen. 6Die Agentur für Arbeit kann Leistungen nach Absatz 3 Satz 3 Satz 6 (an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erbringen.

(6) 1Absenkung und Wegfall treten mit Wirkung des Kalendermonats ein, der auf das Wirksamwerden des Verwaltungsaktes, der die Absenkung oder den Wegfall der Leistung feststellt, folgt; in den Fällen von Absatz 4 Nr.3 Buchstabe a treten Absenkung und Wegfall mit Beginn der Sperrzeit oder dem Erlöschen des Anspruchs nach dem Dritten Buch ein. 2Absenkung und Wegfall dauern drei Monate. 3Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die das 15.Lebensjahr, jedoch noch nicht das 25.Lebensjahr vollendet haben, kann der Träger die Absenkung und den Wegfall der Regelleistung unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls auf sechs Wochen verkürzen. 4Während der Absenkung oder des Wegfalls der Leistung besteht kein Anspruch auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt nach den Vorschriften des Zwölften Buches.

SGB III

Sechstes Kapitel. Leistungen an Träger

Fünfter Abschnitt. Förderung von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen

§ 261 Förderungsfähige Massnahmen. (1) Massnahmen sind förderungsfähig, wenn die in ihnen verrichteten Arbeiten zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen.

(2) 1Arbeiten sind zusätzlich, wenn sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden. 2Arbeiten, 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 werden.

(3) 1Arbeiten liegen im öffentlichen Interesse, wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit dient. 2Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises dient, liegen nicht im öffentlichen Interesse. 3Das Vorliegen des öffentlichen Interesses wird nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Arbeitsergebnis auch den in der Massnahme beschäftigten Arbeitnehmern zugute kommt, wenn sichergestellt ist, dass die Arbeiten nicht zu einer Bereicherung einzelner führen.

(4) Angemessene Zeiten einer begleitenden beruflichen Qualifizierung und eines betrieblichen Praktikums sind förderungsfähig.

(5) 1Die Träger oder durchführenden Unternehmen haben spätestens bei Beendigung der Beschäftigung des geförderten Arbeitnehmers eine Teilnehmerbeurteilung für die Agentur für Arbeit auszustellen, die auch Aussagen zur Beurteilung der weiteren beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten des Arbeitnehmers enthält. 2Auf seinen Wunsch ist dem Arbeitnehmer eine Ausfertigung der Teilnehmerbeurteilung zu übermitteln.

Anhang 3

Quellenverzeichnis zur deutschen Rechtslage und PraxisGesetzestexte

SGB – Sozialgesetzbuch, Stand : 1. Februar 2008 (Sozialgesetzbuch, Textausgabe mit einer Einführung von Prof.Dr. Schulin, 35. Aufl. 2008, Beck-Texte im dtv)

Gerichtsentscheidungen

BVerfG, Urteil vom 20.12.2007 – 2BvR 2433/04 (ARGE nach § 44b SGB II verfassungswidrig), zitiert in <http://lexetius.com/2007,3609>

BAG v. 26.9.2007 – 5 AZR 857/06 (Status einer « Ein-Euro-Jobberin »), zitiert in *AuR* (Arbeit und Recht) 10/277, S. 355-356 sowie (als Beschluss vom 2.10.2007 – 1 ABR 60/06) zitiert unter 1-Euro-Job-Blog Oktober 3, 2007 in <http://www.ein-euro-job-handbuch.de>

BAG, Beschluss v. 8.11.2006 – 5 AZR 36/06 (Rechtsnatur des Beschäftigungsverhältnisses von 1-Euro-Jobbern, zitiert unter 1-Euro-Job-Blog Juli 19, 2007 in <http://www.ein-euro-job-handbuch.de>

BAG, Beschluss v. 02.10.2007 – 1 ABR 60/06 – DB 2008,536 (Mitbestimmung des Betriebsrats bei Einstellung von « Ein-Euro-Jobbern »), <http://www.bw.igm.de/news/meldung.html?id=23483>

BVerwG, Urteil und Beschluss v. 21.3.2007 - *BVerwG* 6 P 4.06 und *BVerwG* 6 P 8.06 (Mitbestimmungsrecht der Personalräte bei der Einstellung von « Ein-Euro-Jobbern »)

HessVGH, Beschl. v. 22.6.2006 – 22 TL 2779/05 (Einsatz von Ein-Euro-Jobbern mitbestimmungspflichtig), *ZFSH/SGB* 10/206 (S. 592-602) ; auch zitiert in *AuR* 7/2006, S. 240

SG Ulm, Beschluss vom 24.04.2007, Az S 11 AS 1219/07 ER (wöchentliche Arbeitszeit), zitiert in <http://www.elo-forum.net/urteile/urteile.html> > 30.April 2007

Amtliche Stellungnahmen

Arbeitshilfe 2007 – Bundesagentur für Arbeit, SGB II, Arbeitshilfe AGH : Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II, Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 Abs. 3 SGB II ; Stand : 27.07.2007 – Zentrale – SP II 12 – II-1205

Arbeitshilfen 2005 – Bundesagentur für Arbeit, SGB II, Arbeitshilfen AGH : § 16 Abs. 3 SGB II, Öffentlich geförderte Beschäftigung nach dem SGB II, Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16 Abs. 3 SGB II ; Stand : 02.05.2005 – Zentrale – S 22 – II-1205

BRH Bericht 19.05.2006 – 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, Bonn, 19.05.2006 ; im Volltext veröffentlicht unter : www.dbsh.de/Bundesrechnungshofbericht_SGB_II.pdf sowie unter www.berliner-arbeitslosenzentrum.de/download/bundesrechnungshof_hartz4.pdf, auch per Link unter: <http://1euroblog.wordpress.com/category/praxisberichte/> (1-Euroblog März 1, 2007, Praxisberichte, Kritik des Bundesrechnungshofs)

BRH (vorläufige) Mitteilung 06.12.2007 – Bundesrechnungshof, Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit über die Prüfung der wirtschaftlichen und zielgerichteten Durchführung und der Erfolgsbeobachtung von Arbeitsgelegenheiten nach § 16 Abs. 3 SGB II – Gz. : VI 6 – 2006 –1133, Bonn, 06.12.2007 (« Da die geprüfte Stelle noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme hatte, betrachtet der BRH das dargestellte Prüfungsergebnis als vorläufig. »)

BT Drucksache 16/4210 vom 01.02.2007 – Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Grosse Anfrage der Abgeordneten ... und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/2211 – Resultate und gesellschaftliche Auswirkungen der Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Hartz-Gesetze-, insbesondere von Hartz IV

BT Drucksache 16/8934 vom 24.04.2008 – Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der

Abgeordneten ... und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 16/8687 –
Untauglichkeit von Ein-Euro-Jobs

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt **Hamburg**, 19. Wahlperiode,
Drucksache 19/119 vom 15.04.08, Schriftliche Kleine Anfrage des
Abgeordneten Wolfgang Joithe-von Krosigk (DIE LINKE) vom 08.04.08
und Antwort des Senats Betr. : Gut qualifizierte « Ein-Euro-Jobber » an
Hamburgs Schulen. Link unter : <http://www.forced-labour.de/archives/736> > Antwort des Senats vom 15.04.2008

Gesetzeskommentare, Lehrbücher, Monographien

Eicher/Spellbrink (Hg.), SGB II – Kommentar, 2. Aufl. 2008

GK-SGB II – Gemeinschaftskommentar zum SGB II, Stand : März 2008

Igl/Welti, Sozialrecht, 8. Aufl. 2007

LPK-SGB II - Münder (Hg.), Sozialgesetzbuch II, Lehr- und
Praxiskommentar, 2. Aufl. 2006

Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs – Recht und Praxis der
Ein-Euro-Jobs, Beschäftigungsverhältnisse ohne Arbeitsvertrag nach dem
SGB II, Handbuch, 2006 (auf dem Stand des SGB II vom 1.8.2006)

Artikel und Berichte in Zeitschriften und im Internet

Adamy, Wilhelm, 1,2 Millionen können vom Arbeitseinkommen nicht
leben, in : Soziale Sicherheit – Zeitschrift für Arbeit und Soziales 5/2007
(S. 180-189)

Adamy, Wilhelm, Jahresbilanz 2006 - Perspektiven für 2007, in : Soziale
Sicherheit 1/2007 (S. 5-14)

Berliner Kampagne gegen Hartz IV, Ein-Euro-« Jobs » : rechtswidrig und
ersetzbar, Pressegespräch 15.02.2006, www.hartzkampagne.de

Berlit, Das Sanktionensystem des SGB II, ZFSH/SGB (Sozialrecht in
Deutschland und Europa) 01/2008 (S. 3-20)

Bieritz-Harder, Renate, Die Arbeitsgelegenheiten des § 16 Abs. 3 Satz 2 SGB II, ZFSH/SGB 05/2005, auch unter www.tacheles-sozialhilfe.de

Brandner, Klaus, Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt, in : Soziale Sicherheit 8/2007 (S. 273-276)

Das Unterschichtenblog – Armut und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Ein-Euro-Jobs, <http://hartz.blogg.de/index.php?cat=Ein-Euro-Jobs>

Dyllick/Lörincz/Neubauer, ARGE – Irrungen und Wirrungen, ZFSH/SGB 07/2007 (S. 397-400)

1-Euro-Job-Blog, <http://www.ein-euro-job-handbuch.de/>

Hammel, Manfred, Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II – eine sehr umstrittene Materie, ZFSH/SGB 10/2007 (S. 589-598)

Hammel, Manfred, Keine Anspruchsgrundlage für die Übernahme notwendiger Fahrkosten bei der Verrichtung eines « Ein-Euro-Jobs » ? ZFSH/SGB 11/2007 (S. 659-667)

Hannes, Miriam, Rechtliche Grauzonen bei den Arbeitsgelegenheiten, in : Soziale Sicherheit 10/2007 (S. 352-355)

Hannes, Miriam, Was gilt bei Eingliederungsvereinbarungen ? in : Soziale Sicherheit 2/2007 (S. 68-72)

Jessel, Barbara, (Buchbesprechung zu) Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, <http://socialnet.ch/rezensionen/5286.php>

Karasch, Jürgen, Suboptimale Arbeitskräfte oder überflüssige Menschen, ZFSH/SGB 05/2007 (S. 271-273)

Knebel, Bernd, « Wir bitten um Stellungnahme » (17.12.2007), <http://www.goettinger-tageblatt.de/newsroom/politik/zentral/politik/deutschland/art667,184411#>

Kuhr, Daniela, Richter kippen Post-Mindestlohn, SZ vom 08.03.2008, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/900/162451/>

Künkler, Martin, Gesetzlicher Mindestlohn und ein erhöhtes Arbeitslosengeld II gehören zusammen, in : Soziale Sicherheit 9/2007 (S.293-298)

Krahmer, Utz, Rechtsmängel bei der praktischen Umsetzung von Arbeitsgelegenheiten, SGB (Die Sozialgerichtsbarkeit) 10/06 (S. 581-589)

Krahmer, Utz, (Buchbesprechung zu) Stahlmann (Hg.), Handbuch Ein-Euro-Jobs, SGB 4/07 (S.259-260) ; auch in <http://www.socialnet.de/rezensionen/4240.php>

Krahmer/Spindler, Rechtliche Maßstäbe für die Erbringung von Arbeitsgelegenheiten für Arbeitssuchende nach § 16 Abs. 3 SGB II, NDV 1/2005, auch unter www.tacheles-sozialhilfe.de

Lang, Heinrich, Rechtsgutachten im Auftrag des DGB zur Vereinbarkeit ausgewählter Bestimmungen des SGB II mit dem GG, Februar 2005 (nicht veröffentlicht)

Lorenz, Frank, E-U Dienstleistungsrichtlinie und gesetzlicher Mindestlohn, AuR 3-4/2006 (S. 91 ff.)

Meese, Thomas, redaktion@forced-labour.de, Arbeitsausbeutung an Hamburger Schulen ... (24.04.2008), <http://www.forced-labour.de/archives/736>

Mrozynski, Peter, Sozialrechtliche Fragen der öffentlich geförderten Beschäftigung, ZFSH/SGB 04/2006 (S. 195-205)

Ockenga, Edzard, Regelleistung des SGB II und Verfassungswidrigkeit, ZFSH/SGB 03/2006 (S. 143-147)

Report Mainz | SWR.de, Millionengrab - Wer verdient an den Ein-Euro-Jobs ? (09.06.2006), <http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=1235832/m0wq2r/index.htm>

Roth, Rainer, Nebensache Mensch : Über das Elend des Regelsatzes von Alg II und das Versprechen der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, Vortrag auf einer Veranstaltung des Forums Gewerkschaften 14.01.2005, <http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/hilfe/roth.html>

Rother, Richard, Rückkehr der « gelben Gewerkschaften », der PIN-Streit zeigt, warum es gesetzliche Mindestlöhne braucht, 25.03.2008, <http://www.taz.sw/nc/1/debatte/kommentar/artikel/1/rueckkehr-der-gelben-gewerkschaften&src=PR>

Schulte, Ulrich, Billig gewinnt, taz 03.04.2008,
<http://www.taz.de/nc/1/debatte/kommentar/artikel/1/billig-gewinnt&src=PR>

Sonnenfeld, Christa, Der Zwang heiligt die Mittel, Ein-Euro-Jobs und ihre Profiteure am Beispiel Frankfurt/M., http://www.links-netz.de/T_texte/T_sonnenfeld_wf.html

SoSi/plus, Informationsdienst Soziale Sicherheit 8/07 S. 1 : Regelsätze für Empfänger von Hartz IV und Sozialhilfe erhöhen ! ; S. 2 : DGB : Hartz-IV-System dringend korrigieren

Stahlmann, Günther, 1-Euro-Jobs zwischen Arbeitsvermittlung und Abstellgleis, ZFSH/SGB 03/2006 (S. 131-143)

Stellenlisten und Beschreibungen von Ein-Euro-Jobs u.a. aus Duisburg (31.07.2005), Mainz, Schleswig-Holstein (im Besitz des DGB)

taz, EU-Gericht kippt örtliche Tarifbindung, taz 03.04.2008
<http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/eu-gericht-kippt-oertliche-tarifbindung/?src=SE&cHash=415c68cfd5&type=98>

Thomé, Harald, Phantasievoll aber schlichtweg illegal, Pressemitteilung vom 04.06.2007 (Ein-Euro-Jobs zum Umbau eines Stadions in Wuppertal), www.tacheles-sozialhilfe.de

Thoms, Eva-Maria, Die Gratis-Konkurrenz, Die Zeit 23/2006 S. 26 (01.06.2006), http://www.zeit.de/2006/23/Ein-Euro-Jobs-neu_xm1

ver.di, Ein-Euro-Jobs : Massive Kritik an der Durchführung der Ein-Euro-Jobs hat Wirkung gezeigt (Wesentliche Änderungen in der neuen Arbeitshilfe),
<http://www.verdi.de/sozialpolitik/arbeitsmarkt/arbeitsmarktpolitik/ein-euro-jobs>

ver.di – Erwerbslosenausschuss im Bezirk Mittelhessen, « 1-Euro-Jobs » verdrängen reguläre Arbeitsplätze, Presseinformation August 2005,
www.tacheles-sozialhilfe.de

WAZ, Skandal bei der Vestischen Arbeit. Ein Revisionsbericht offenbart Schlamperei und mussmasslichen Betrug bei der Vestischen Arbeitsagentur, 21.02.2005 <http://www.presseportal.de/meldung/1139779/>

Widerspruch und Klage, 1-Euro-Job : BA verramscht Steuergelder und Beitragsmillionen – Der Zentralverband des Deutschen Handwerks verlangte einen sofortigen Stopp der Ein-Euro-Jobs, <http://widerspruch-und-klage.de/thread.php?threadid=1063&sid=>

Wikipedia, Arbeitslosengeld II,
http://de.wikipedia.org/wiki/Arbeitslosengeld_II

Winkel/Nakielski, Arbeit und Soziales : Das änderte sich Anfang 2007,
in : Soziale Sicherheit 1/2007 (S. 31-35)

Wolff/Hohmeyer, Wirkungen von Ein-Euro-Jobs, IAB-Kurzbericht
2/2008

Zuschriften an verschiedene DGB Gewerkschaften zur Praxis der Ein-Euro-Jobs (im Besitz des DGB)

Zwanziger, Bertram, Rechtliche Rahmenbedingungen für « Ein-Euro-Jobs », AuR 1/2005, auch unter www.tacheles-sozialhilfe.de