

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Trenz und der Fraktion DIE GRÜNEN
— Drucksache 11/2156 —

Sozial- und beschäftigungspolitische Folgen der bestehenden Anwendungspraxis
der §§ 18, 19 und 25 BSHG (Hilfe zur Arbeit)

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit hat mit Schreiben vom 6. Mai 1988 die Kleine Anfrage namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

Mit der Hilfe zur Arbeit nach §§ 18 bis 20 BSHG steht den Trägern der Sozialhilfe, die für die Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes zuständig sind, ein sehr differenziertes Hilfeinstrumentarium zur Verfügung:

- Es ist darauf hinzuwirken, daß der Hilfesuchende sich um Arbeit bemüht und Gelegenheit zur Arbeit erhält (§ 18 Abs. 2 BSHG).
- Für Hilfesuchende, die keine Arbeit finden können, sollen nach Möglichkeit Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden (§ 19 Abs. 1 BSHG).
- Werden Arbeitsgelegenheiten geschaffen, die gemeinnützig und zusätzlich sind, kann entweder das übliche Arbeitsentgelt (§ 19 Abs. 2 Alternative 1 BSHG) oder Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen (§ 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG) gewährt werden.
- Wenn es im Einzelfall erforderlich ist, einen arbeitsentwöhnten Hilfesuchenden an Arbeit zu gewöhnen oder seine Bereitschaft zur Arbeit zu prüfen, soll eine hierfür geeignete Tätigkeit nach Maßgabe von § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG angeboten werden (§ 20 BSHG).

Insbesondere die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat seit Beginn der 80er Jahre einen Ausbau der Hilfe zur Arbeit bewirkt. Unterschiedliche Einschätzungen und Konzeptionen der Hilfe zur Arbeit haben zunächst zu Unsicherheiten in der Praxis und zu kontroversen Fachdiskussionen geführt. Vor allem eine innovative Sozialhilfepraxis kommunaler Träger und engagierter Wohlfahrtsverbände hat aber inzwischen zur Klärung vieler Fragen und zu zunehmender Akzeptanz der Hilfe zur Arbeit auch bei Hilfeempfängern und in der Fachöffentlichkeit beigetragen. Wurde anfänglich fast ausschließlich zu Maßnahmen nach § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG herangezogen, so entwickelt sich Hilfe zur Arbeit seit einigen Jahren verstärkt zu Angeboten sozialversicherungspflichtiger Arbeitsgelegenheiten im Sinne von § 19 Abs. 1 und Abs. 2 Alternative 1 BSHG. Unbeschadet regionaler Unterschiede der wirtschaftlichen und sozialen Strukturen und der Finanzausstattung der Sozialhilfeträger stehen heute die Möglichkeiten eines weiteren Ausbaus dieser Hilfen und insbesondere Fragen der Strukturierung und der Finanzierung von Projekten, wie z. B. Beschäftigungsinitiativen kommunaler und verbandlicher Träger im Vordergrund der Überlegungen.

Auf diese Entwicklung, die von der Bundesregierung begrüßt wird, ist bereits in der Antwort auf die große Anfrage „Armut und Sozialhilfe in der Bundesrepublik Deutschland (I)“ zu Fragen V.1. bis 7. (Drucksache 10/6055 S. 19ff.) hingewiesen worden.

Die vorliegende Kleine Anfrage bezieht sich allerdings nur auf Fälle des § 19 Abs. 2 Alternativen 1 und 2 BSHG, die zwar im Rahmen der Hilfe zur Arbeit besondere Bedeutung haben, aber nur einen Teil der Hilfe darstellen und eine Gesamtbewertung nicht zulassen.

1. Hält die Bundesregierung die Zumutbarkeitsregelung gemäß § 18 Abs. 3 BSHG im Hinblick auf den Berufs- und Statusschutz der Betroffenen tatsächlich für gerechtfertigt, insbesondere im Hinblick auf die Ungleichbehandlung von Betroffenen durch AFG und BSGH in der Zumutbarkeitsfrage?

Ja. § 18 Abs. 3 i. V. mit § 18 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 BSHG legt fest, bei welchen Voraussetzungen nicht zugemutet werden kann, sich durch Einsatz seiner Arbeitskraft selbst zu helfen, mit der Folge, daß eine aus Steuermitteln finanzierte Hilfe einzusetzen hat (siehe auch Antwort der Bundesregierung zu Frage V.7. der bereits zitierten Großen Anfrage). Diese Regelung ist daher mit Zumutbarkeitsregelungen in anderen Rechtsbereichen wie z. B. im Arbeitsförderungsgesetz nicht vergleichbar.

2. Wie hoch ist bundesweit die Gesamtzahl der seit 1980 (aufgegliedert nach Jahren) durch die Anwendung des § 19 BSHG (aufgegliedert nach „Entgelt-Variante“ und „Mehraufwandsentschädigungs-Variante“) und des § 25 BSHG betroffenen Sozialhilfeempfänger/innen?

3. Sind weibliche und männliche Sozialhilfeempfänger/innen entsprechend ihres Anteils an der Gesamtzahl der Empfänger/innen in gleicher Weise von der Anwendung der §§ 19 und 25 BSHG betroffen?

Wenn nein, wie ist die Verteilung von Männern und Frauen in den auf der Grundlage von § 19 BSHG geschaffenen Beschäftigungsverhältnissen, aufgeschlüsselt nach „Entgelt-Variante“ und „Mehraufwandsentschädigungs-Variante“, in welchen Anteilen sind jeweils Frauen und Männer von der Kürzung oder Streichung der Hilfe zum Lebensunterhalt aufgrund des § 25 BSHG betroffen, und wie erklärt die Bundesregierung diese ungleiche Situation?

4. Wie ist die prozentuale Verteilung der verschiedenen Anstellungsträger der Maßnahmen der „Hilfe zur Arbeit“ (Beschäftigungsgesellschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit, Kommunal- und Kreisverwaltungen, Wohlfahrtsverbände, Privatunternehmen), und welche Anstellungsträger sollten nach Ansicht der Bundesregierung besonders gefördert werden?

Die erfragten Angaben sind zugänglichen Statistiken nicht zu entnehmen. Die Bundesregierung hat im Zusammenhang mit der bereits zitierten Großen Anfrage die Länder um Angaben über die Entwicklung der Hilfe zur Arbeit gebeten und die Ergebnisse in ihrer Antwort dargelegt, auf die verwiesen wird.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß Sozialhilfeempfänger/innen vorwiegend in nichtqualifizierenden Außenarbeiten im Bereich von Grün-, Garten-, Friedhofs-, Stadtreinigungs-, Sport- und Badeämtern und nicht in Beschäftigungsfeldern in künftigen Wachstumsbereichen des öffentlichen Bedarfs wie Umwelt- und Naturschutz oder Sanierung und Wohnumfeldverbesserung eingesetzt werden?

Die Frage betrifft ausschließlich Einzelheiten der Durchführung des Bundessozialhilfegesetzes, die von den zuständigen Behörden in den Ländern in eigener Verantwortung zu entscheiden sind. Im übrigen sind die in der Frage enthaltenen Behauptungen aus zugänglichen Statistiken nicht abzuleiten.

6. Muß die Tatsache, daß die Beschäftigung von Sozialhilfeempfänger/innen gemäß § 19 BSHG in der Regel nicht zur Vermittlung derselben in ein reguläres Arbeitsverhältnis führt, nicht als Scheitern der sogenannten Reintegrations-Intention dieser BSHG-Regelung gewertet werden, und wie beabsichtigt die Bundesregierung diesen Widerspruch zwischen Gesetzesintention und Gesetzesrealität aufzulösen?

Die Bundesregierung verfügt nicht über Informationen darüber, in wie vielen Fällen sich an die Beschäftigung von Sozialhilfeempfängern ein unbefristetes Arbeitsverhältnis anschließt. Grundsätzlich ist zu bemerken:

Die Hilfe zur Arbeit soll nach Möglichkeit dazu beitragen, daß der beschäftigte Hilfeempfänger von der Sozialhilfe wieder unabhängig wird. Die Unabhängigkeit von Sozialhilfe wird allerdings meist nur mit einer Reintegration in das Arbeitsleben zu erreichen sein. Dies wird durch Hilfe zur Arbeit gefördert, da davon auszugehen ist, daß sich die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, auch unter

mittel- und langfristiger Perspektive, durch Hilfe zur Arbeit verbessern und das Selbsthilfestreben des Hilfeempfängers dadurch unterstützt wird. Obwohl die Schwierigkeiten einer Arbeitsvermittlung nicht verkannt werden, kann also von einem Widerspruch zwischen Gesetzesintention und Gesetzesrealität aus Sicht des Bundessozialhilfegesetzes nicht die Rede sein (siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Fragen V.4. und 5. der bereits zitierten Großen Anfrage). Im übrigen ist auf kommunaler Ebene die Zusammenarbeit mit der örtlichen bzw. regionalen Wirtschaft, den Industrie- und Handelskammern, der Arbeitsverwaltung usw. möglich, die eine Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt wesentlich unterstützen kann.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß parallel zum Anwachsen des sog. 2. Arbeitsmarktes (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und Beschäftigungsverhältnisse nach dem BSHG) ein Abbau von regulären Arbeitsplätzen, insbesondere im Bereich des öffentlichen Dienstes und bei den freien Wohlfahrtsverbänden stattfindet, und welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um dieser Entwicklung wirksam zu begegnen?

Daß durch Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit reguläre Arbeitsplätze abgebaut werden, ist der Bundesregierung nicht bekannt und auch wenig wahrscheinlich. Die Schaffung von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 1 und Abs. 2 Alternative 1 BSHG bietet dafür offensichtlich keinen Anreiz. Die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten nach § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG kommt dafür nicht in Betracht, da es sich um zusätzliche Arbeit handeln muß (siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Frage V.2. der bereits zitierten Großen Anfrage).

Die Förderung von Allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz dient der Verbesserung der individuellen Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen. Ziel der ABM-Förderung ist die Wiedereingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt in ungeforderte Dauerarbeitsverhältnisse. Gefördert werden dürfen nur zusätzliche Arbeiten. Der Gefahr des Abbaus von regulären Arbeitsplätzen haben das Arbeitsförderungsgesetz und die ABM-Anordnung wirksame Sperren entgegengesetzt. Es gilt das Verbot der Förderung von Arbeiten zur Erledigung von Pflichtaufgaben und von nicht zusätzlichen Arbeiten sowie das Förderungsverbot bei der Verdrängung von Dauerarbeitsplätzen. Die Beteiligung der Selbstverwaltung im Anerkennungsverfahren sowie der Betriebs-/Personalvertretungen im Anerkennungs- und Abrechnungsverfahren trägt darüber hinaus dazu bei, daß bestehende Arbeitsplätze nicht gefährdet oder die Entstehung neuer Dauerarbeitsplätze nicht behindert werden. Im übrigen sieht die Bundesanstalt für Arbeit 1988 eine weitere quantitative Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht vor.

8. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung gegenüber der Einschätzung ein, daß durch die Zunahme von Beschäftigungsverhältnissen gemäß § 19 BSHG der Verdrängungs- und Lohndrückereffekt auf dem Arbeitsmarkt verschärft und der Abbau von Arbeitnehmer/innenschutzrechten (insbesondere bei der „Mehraufwandsentschädigungs-Variante“ des § 19 Abs. 2 BSHG) weiter vorangetrieben wird?

Wie beabsichtigt die Bundesregierung dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten?

Im Hinblick auf die Entwicklung der verschiedenen Formen der Hilfe zur Arbeit wird diese Einschätzung von der Bundesregierung nicht geteilt. Ihr liegen auch keine Erkenntnisse über Zusammenhänge zwischen der Hilfe zur Arbeit nach § 19 BSHG und den Tarifbewegungen vor. Generell sind für Tarifabschlüsse die für Tarifvertragsparteien wesentlichen gesamtwirtschaftlichen sowie branchen- bzw. unternehmensspezifischen Gesichtspunkte entscheidend.

9. Wie wertet die Bundesregierung die Einschätzung, daß durch die Anwendungspraxis des § 19 Abs. 2, 2. Alternative, und der dadurch bedingten Ausgrenzung einer großen Anzahl von Menschen aus dem Sozialversicherungssystem zunehmend große sozialpolitische Probleme entstehen, die in ihrer letzten Konsequenz zur Verschärfung des Sozialabbaus im „Sozialstaat“ Bundesrepublik Deutschland führen werden?

Durch Hilfe zur Arbeit in Form gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit nach Maßgabe von § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG erfolgt keine Ausgrenzung aus dem Sozialversicherungssystem. Der Hilfeempfänger wird zwar – anders als bei § 19 Abs. 2 Alternative 1 BSHG – nicht sozialversicherungspflichtig, er verliert jedoch einen bestehenden Sozialversicherungsschutz nicht.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß die Voraussetzung der Zusätzlichkeit der den Sozialhilfeempfängern/innen angebotenen Beschäftigungsverhältnissen bei der „Mehraufwandsentschädigungs-Variante“ im Gegensatz zur Prämisse der Gemeinnützigkeit in der großen Mehrzahl der Fälle nicht erfüllt ist?

Der Bundesregierung liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß bei Hilfe zur Arbeit gemäß § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG die Voraussetzung der Zusätzlichkeit im Sinne von § 19 Abs. 2 letzter Satz in der großen Mehrzahl der Fälle nicht erfüllt ist.

11. Wie stellt sich die Bundesregierung zu der juristischen Interpretation, daß in den o. a. Fällen die Verpflichtung zur Arbeit durch einen Heranziehungsbescheid regelmäßig einen eklatanten Rechtsbruch darstellt, und welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um diese rechtswidrige Praxis in Zukunft zu verhindern?

Die Interpretation, daß die Verpflichtung zur Arbeit durch einen Heranziehungsbescheid regelmäßig einen eklatanten Rechts-

bruch darstellt, wird nicht geteilt (siehe auch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. Oktober 1983 – 5 C 66.82 – in: FEVS 33, 45; a. A. Beschluß des Bayerischen VGH vom 15. Mai 1985 – 12 CE 84 A. 3128 – und Beschluß des OVG Berlin vom 31. Januar 1985 – 6 S 223.84 – in: FEVS 35, 98ff.).

12. Wie steht die Bundesregierung zu der Bewertung, daß die Heranziehung zur Arbeit gemäß § 19 Abs. 2, 2. Alternative, als Test zur Herausfilterung von Sozialhilfeempfängern/innen dient, denen damit allgemein ein potentieller „Mißbrauch“ der Sozialhilfe unterstellt wird?

Jede Verweigerung, zumutbare Arbeit zu leisten, kann im Einzelfall einen Hinweis auf „Mißbrauch“ der Sozialhilfe darstellen. Mit dem Angebot einer Arbeitsgelegenheit ist die Unterstellung eines potentiellen Mißbrauchs aber nicht verbunden.

13. Teilt die Bundesregierung die sozialpolitische Einschätzung, daß die vorherrschende Anwendungspraxis der §§ 19 und 25 BSHG zur Abschreckung eigentlich hilfeberechtigter Personen dient, um Sozialhilfekosten einzusparen und daß dadurch die Dunkelziffer der von Armut betroffenen Menschen in der Bundesrepublik Deutschland immer größer wird?

Nein (siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Frage V.3. der bereits zitierten Großen Anfrage).

14. Welche sozialpolitische Begründung kann die Bundesregierung für die Durchbrechung des ansonsten in der Sozialhilfe herrschenden Bedarfsprinzips (sozialstaatlicher Anspruch auf Existenzsicherung bei Bedürftigkeit) durch die Anwendung des § 25 BSHG im Falle der Verweigerung der Hilfe zur Arbeit anführen?

Wer den Bedarf des notwendigen Lebensunterhalts nicht decken kann, weil er zumutbare Arbeit verweigert, kann nicht aufgrund des Bedarfsprinzips einen Rechtsanspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt haben. Die Sozialhilfeträger haben aber über die Hilfgewährung eine Ermessenentscheidung zu treffen und dabei die Besonderheiten des Einzelfalles und die Folgen einer Kürzung oder einer Versagung der Hilfe zum Lebensunterhalt zu berücksichtigen. Soweit bekannt, erfolgt eine völlige Versagung von Hilfe zum Lebensunterhalt nach § 25 Abs. 1 BSHG nur in seltenen Ausnahmefällen (siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Frage V.3. der bereits zitierten Großen Anfrage).

15. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der teilweise oder gänzliche Entzug des sozio-kulturellen Existenzminimums durch Anwendung des § 25 BSHG als Verstoß gegen die Menschenwürde und gegen das Sozialstaatsprinzip zu werten ist?

Nein, siehe Antwort auf Frage 14.

16. Wie steht die Bundesregierung im Zusammenhang mit der in dieser Anfrage benannten Problematik zu der Forderung nach der Streichung des § 19 Abs. 2, 2. Alternative, und des § 25 BSHG?

Die Bundesregierung beabsichtigt weder die Streichung von § 19 Abs. 2 Alternative 2 BSHG noch die von § 25 BSHG (siehe auch Antwort der Bundesregierung auf Frage V.7. der bereits zitierten Großen Anfrage). Das differenzierte Hilfeinstrumentarium nach §§ 18 bis 20 BSHG soll angesichts unterschiedlicher Lebenssituationen und Bedürfnisse der Hilfesuchenden und unterschiedlicher regionaler Wirtschafts- und Sozialstrukturen weiter offenstehen und flexibel eingesetzt werden können. § 25 BSHG ist notwendige Folge des Nachrangprinzips der Sozialhilfe.

