

**Gutachterliche Stellungnahme  
auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Rat der Stadt Essen :**

**Inwieweit bieten §§ 18 f. und insbesondere § 19 Abs.2, Satz 1, 2.Alt.BSHG in der geltenden Fassung Grundlage für die geplante 5.Säule der Vermittlung in gemeinnützige und zusätzliche Arbeit in der Form der Mehraufwandsvariante im Rahmen des Programms „Chance für eine gesellschaftliche Integration und zur Entwicklung persönlicher Perspektiven“ (PROCHIP) ?**

Grundlage für die Ausarbeitung war die Vorlage der Stadt Essen, Hilfe zur Arbeit, PROCHIP vom November 2000 mit Anlagen.

1.)

Grundsätzlich bietet § 19 Abs.2, Satz 1, 2.Alt. BSHG die Möglichkeit für Hilfeempfänger eine Gelegenheit zu gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit zu schaffen und ihm weiterhin Hilfe zum Lebensunterhalt zuzüglich einer angemessenen Entschädigung für Mehraufwendungen zu zahlen.

Offenbar werden derartige Maßnahmen bisher auch schon durchgeführt, wengleich der Bericht hier etwas unklar bleibt. Dazu zu rechnen sind von den bisherigen Vorschaltmaßnahmen ( S. 22, 24) die praktischen Maßnahmen zur Arbeitserprobung ( 1 bis 6 Wochen) und die Orientierungsmaßnahmen ( 3 Monate ). Die Gesamtzahl dieser Maßnahmen wird für 1998 mit 772 und für 1999 mit 742 angegeben ( S.78), wobei nicht erkennbar ist, wie viele schulische Maßnahmen ohne Mehraufwandsentschädigung ( S. 23) und wie viele Maßnahmen nach § 20 BSHG in dieser Zahl enthalten sind.

Die Einrichtung solcher Maßnahmen untersteht rechtlichen Rahmenregeln, einer rechtlichen Aufgabenbestimmung und bestimmten Formvorschriften, die vor allem durch die Rechtsprechung entwickelt wurden.

**Die Maßnahmen müssen folgende Kriterien erfüllen:**

- a ) Sie richten sich an Menschen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt selbst keine Arbeit finden können. ( § 18 Abs.2, 19 Abs.1).
- b ) Sie müssen im sozialhilferechtlichen Sinne zumutbar sein ( § 18 Abs.3)
- c ) Sie sollen für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in das Arbeitsleben geeignet sein ( § 19 Abs.1).
- d ) Bei gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit ist im Einzelfall pflichtgemäßes Ermessen auszuüben bei der Frage, ob diese Arbeit in Form der Vertragsvariante ( § 19 Abs.2, Satz1, 1.Alt., § 39 Abs.1 SGB I ) oder in Form der Mehraufwandsvariante ( § 19 Abs. 2 2.Alt.) angeboten wird.
- e) Die Arbeit muß zusätzlich sein. Ausnahmen gelten nur für Einzelfälle, wo die individuelle Eingliederung in das Arbeitsleben besonders gefördert werden kann. ( § 19 Abs.2, Satz 1 2.Halbsatz und Satz 2)

- f ) Die Arbeit muß gemeinnützig sein. ( § 19 Abs.2, Satz 1)
- g ) Die Arbeit zielt nicht auf Arbeitsgewöhnung oder die Überprüfung der Arbeitsbereitschaft im Einzelfall, denn das muß nach § 20 angeordnet und begründet werden
- h ) Die Aufforderung zu einer solchen Tätigkeit ist ein Verwaltungsakt, der allen Anforderungen an die Bestimmtheit bezüglich Art, Umfang und Dauer der Tätigkeit entsprechen muß und schriftlich zu erlassen ist.
- i ) Zusätzlich sind bei der Mehraufwandsvariante noch Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte zu beachten.  
Die letzten beiden Anforderungen ergeben sich aus den Grundsätzen des Verwaltungsrechts und der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts seit 1983.

Die Zusammenschau dieser Elemente charakterisiert die Maßnahme als einzelfallorientierte Hilfemaßnahme unter Berücksichtigung von Ermessens-, Zumutbarkeits- und Eingliederungsgesichtspunkten zugunsten des Hilfeempfängers. Lange Zeit war deshalb auch umstritten, ob die Teilnahme an einer solchen Maßnahme Hilfeempfängern unter Versagung von Sozialhilfezahlungen und damit der Existenzgrundlage praktisch aufgezwungen werden kann. Das ist erst durch die Neufassung des § 25 Abs.1 BSHG im Jahr 1993 durch den Gesetzgeber grundsätzlich ermöglicht worden. Aber gerade weil die Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante inzwischen zur Versagung von Sozialhilfeansprüchen und damit des Rechtsanspruchs auf Existenzsicherung führen kann, ist die Einhaltung der o.g. Kriterien besonders zu beachten. Zu bedenken ist dabei, daß es sich bei diesen Maßnahmen weder um reguläre Arbeit noch um reguläre Verdienstmöglichkeiten handelt, so daß der Grundrechtsbereich des Art 12 GG viel stärker tangiert wird, als durch die Verpflichtung eine reguläre Arbeit aufzunehmen oder mit Arbeitsvertrag zu arbeiten. Einen allgemeinen Arbeitsdienst von Sozialhilfeempfängern kennt das BSHG nach übereinstimmender Auffassung nicht.

2.)

Da sich Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit der Aufforderung zu solchen Beschäftigungen letztlich nur im Einzelfall bestimmen lassen, kann sich das Gutachten im folgenden nur auf Bereiche beziehen, wo Rechtsverstöße bereits aus den erkennbaren Grundkonzeptionen zu befürchten oder naheliegend sind.

### **2a) Problematische Zielgruppenbestimmung**

Die 5.Säule ist offensichtlich für die bisher mit 1218 Personen erfaßte Zielgruppe der „arbeitsmarktfernen“ Hilfeempfänger konzipiert ( S. 36,S.40).

Definiert wird diese Gruppe durch: „Arbeitslosigkeit größer ( vermutlich gemeint: länger) als ein Jahr und/oder mehr als 2 andere Vermittlungshemmnisse.“ ( S. 16)

Unter Zuhilfenahme der auf S. 15 entwickelten Kriterien sind darunter Menschen vorstellbar, bei denen die folgende Merkmalskombinationen vorliegen: „Allergische Erkrankung, Scheidung und Alleinerziehend“ oder „Sehbehinderung, laufendes Verkehrsstrafverfahren und

Unterhaltsverpflichtung“ oder „internistische Erkrankung, Körperbehinderung und Schulden ( etwa Kontoüberziehung und einige ausstehende Forderungen)“. Auch wenn diese Personen noch weniger als ein Jahr arbeitslos sind, fallen sie bereits pauschal in die Kategorie „arbeitsmarktfern“, ungeachtet der Qualifikation, Arbeitsmotivation und Berufserfahrung, die sie mitbringen können und obwohl sich diese Personen noch selbst eine Arbeit suchen können als auch für alle anderen Maßnahmen mit Arbeitsverträgen in Frage kämen. Selbst wenn man die Merkmalskombination „Alkohol, Scheidung und höhere Schulden“ zugrundelegen würde, könnte man noch viele Teilnehmer am regulären Arbeitsmarkt bis in leitende Positionen hinein nach diesem Konzept als „arbeitsmarktfern“ bezeichnen, wenn sie nur einige Wochen arbeitslos sind. Dies zeigt daß, die schlichte Addition von als Vermittlungshemmnissen empfundenen allgemeinen Lebensrisiken noch lange keine Zuordnung zum Merkmal „arbeitsmarktfern“ rechtfertigt.

Mit dieser Zuordnung sind vor allem Verstöße gegen die unter 1) aufgezählten Merkmale a), c) und d) vorprogrammiert; nämlich, daß Menschen in Maßnahmen abgeordnet werden, die sich noch selbst Arbeit suchen können, für deren Eingliederung ganz andere Angebote nötig und geeignet sind und daß das Ermessen bei der Entscheidung über Vertrags- oder Mehraufwandsvariante nicht sachgerecht ausgeübt wird.( Vergl. dazu auch unten Abschn.2c)

Wieviele wirklich „Arbeitsmarktferne“ dem Träger bisher bekannt sind, ist demgegenüber dem Konzept nicht zu entnehmen.

Diese mangelnde Sorgfalt in der Zielgruppenbestimmung führt dann in den Trägerkonzeptionen noch zu weiterer Verwirrung und abschätziger Vorwegbeurteilung der potentiellen Eingliederungskandidaten: Das Grünflächenamt unterstellt bei ihnen allgemein „stark vorhandene Defizite und Einschränkungen in allen Lebensbereichen“, „schwache persönliche Konstitution“, „mangelnde soziale Handlungskompetenz“, „Suchtprobleme“, „Frustration“, „Schwächung des Selbstbewußtseins“, „Resignation“, „Aggression gegenüber der arbeitenden Gesellschaft“ ( S. 62,63 ), alles Eigenschaften, die nach den Auswahlkriterien nicht vorhanden sein müssen und damit die Eingliederungsaufgabe von Anfang an falsch bestimmen.

Die EABG andererseits möchte Neuantragsteller ab 2001 und Sozialhilfeempfänger, die noch nicht auf ihre Vermittlungsfähigkeit beurteilt worden sind, einstellen (S. 64), also Personen die weder arbeitsmarktfern sind, noch diese „Hilfe“ zu diesem frühen Zeitpunkt überhaupt benötigen.

Wenn man dann weiter in der Konzeption liest, daß hauptsächlich die vorhandenen Fähigkeiten der langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger geklärt werden, höhere Übereinstimmung von Selbst- und Fremdwahrnehmung im Bereich der Arbeitsmarktpotentiale erreicht werden und ihre verschütteten arbeitsmarktlichen Potentiale nachhaltig entwickelt werden sollen ( S. 64), und daß diese Personen um Konflikte zu vermeiden nicht mit den arbeitsmarktnahen Mitarbeitern der EABG zusammentreffen dürfen ( S. 65 ), dann hat aber auch dieser Betrieb offensichtlich nur eine ganz enge Gruppe im Auge, die mit den oben beschriebenen Auswahlkriterien der Zielgruppe nicht übereinstimmt.

Berücksichtigt man zusätzlich, daß sich diese Einteilung auf die Erkenntnisse aus sogenannten *Hilfeplangesprächen* beruft ( S. 21), in denen Betroffene möglicherweise im Vertrauen auf individuelle Hilfe persönliche Schwächen thematisiert haben, die eigentlich dem Persönlichkeitsschutz unterliegen, dann stellt sich zusätzlich die Frage, ob hier nicht mit dem Persönlichkeitsschutz der *Datenschutz* verletzt wird, wenn die gewonnenen Erkenntnisse dazu genutzt werden, eine Zuweisung zu einer in jeder Hinsicht unterwertigen Arbeit zu begründen.

Vorerst wären alle Betroffenen darüber aufzuklären, daß sie keine Angaben zu Krankheiten und Behinderungen, Vorstrafen, persönlicher Unzuverlässigkeit, Schulden oder Unterhaltspflicht etc. machen müssen, weil diese Fragen im Zusammenhang mit der Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses nicht beantwortet werden müssen, beziehungsweise sogar falsch beantwortet werden dürfen, und ihre Angaben überdies, wie die o.g. Konzepte zeigen, über die sachfremde Zuordnung zu persönlicher Diskriminierung führen. Außerdem ist bedenklich, daß mit der Hilfevereinbarung auch Sanktionsvorschläge gekoppelt werden ( S. 18 )

## **2b) Vermischung von Eingliederungshilfe, Kontrolle und reiner Arbeitserprobung.**

Bereits im Konzept ist zu erkennen, daß bisher schon nicht zwischen Maßnahmen nach § 19 BSHG und Maßnahmen nach § 20 BSHG unterschieden wird und daß beides undifferenziert der neuen 5.Säule zugeordnet wird ( S. 9) Es ist aber ein Unterschied, ob eine sinnvolle Eingliederungshilfe für jemanden geboten wird, oder ob nur allgemein Arbeitsbereitschaft kontrolliert oder Gewöhnung an Arbeit (-stugenden ) erfolgen soll ( § 20), was einen deutlicher repressiven Charakter hat, anders zu begründen und durchzuführen ist und keinen Arbeitserfolg herbeiführen soll ( S. 26). Zur Notwendigkeit für letztere Maßnahmen und der Größe der Zielgruppe werden im ganzen Konzept - wie gesagt - keine Aussagen gemacht.

Durch diese Vermengung sind Verstöße gegen die unter 1) genannten Merkmale c) ,d) und g) zu erwarten, die nicht nur den Eingliederungserfolg, sondern auch die Anforderungen an eine menschenwürdige Ausgestaltung des Arbeitsangebots in Frage stellen. Was soll denn damit erreicht werden, wenn Maßnahmen so gestaltet werden sollen, daß sinnvolle Tätigkeiten „sichtbar“ „im Stadtteil“ ausgeübt werden ( S. 40) ? Ist da Eingliederung das oberste Ziel oder das Vorführen der Drückeberger und sozialen Verlierer möglichst noch vor ihren Nachbarn ?

Diese fehlende Abgrenzung macht sich auch in den Konzepten der Träger bemerkbar: Das Konzept des Grünflächenamts scheint sich mit seiner Zielgruppenbeschreibung eher nur auf die Personengruppe nach § 20 BSHG auszurichten.

Die EABG will zusammen mit den Neuantragstellern und andern Personengruppen ausdrücklich auch „Sanktionsfälle“ erfassen (damit ist vermutlich der Personenkreis nach § 20 BSHG gemeint, denn gemeinnützige Arbeit als Strafe ist in Deutschland bisher nur nach Art.293 EGStGB in der Strafvollstreckung als Bewährungsaufgabe oder zur Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafen bekannt ) und „Abbrecher“ aus andern Maßnahmen ( S.64 ), ohne daß es auf die Gründe des Abbruchs ankommen soll. Bei näherer Beschreibung der Maßnahmen bestätigt sich, daß auch diese Einrichtung vornehmlich einen Personenkreis des § 20 BSHG im Auge hat: es sollen die vorhandenen Fähigkeiten der langzeitarbeitslosen Hilfeempfänger geklärt werden, sie sollen wieder an Arbeit gewöhnt werden, ihre verschütteten arbeitsmarktlichen Potentiale nachhaltig entwickeln ( S. 64). Leistungsbezogene Ansätze scheiden als Einsatzbereiche sogar aus (S.65).

In der Beurteilung der EABG, die direkt an das Sozialamt geschickt wird, werden nur die Schlüsselqualifikationen beurteilt ( S. 66). Wer demgegenüber jemand bei der Eingliederung unterstützen will, der gibt diesem Arbeitnehmer zur eigenen Verwendung ein Zeugnis, in dem die Arbeitsleistung bescheinigt wird.

Sowohl das Grünflächenamt als auch die EABG sehen zudem den Einsatz der Teilnehmer in abgesonderten Gruppen vor, ( S. 62, S. 65) was deren Diskriminierung weiter vertieft.

Insoweit ist bei beiden Trägern wohl ein Angebot für den Personenkreis nach § 20 BSHG , nicht aber ein adäquates Hilfeangebot nach § 19 BSHG zu erwarten.

Dem sollen sich aber in großem Umfang Personen unterziehen, die nicht die Voraussetzungen dieser Vorschrift erfüllen.( Vergl. oben Abschn. 2a). In keinem Konzept wird die Ausbildung spezieller, am Arbeitsmarkt verwertbarer, beruflicher Fähigkeiten in Aussicht gestellt.

Wenn zur Konzeption der NEUEN ARBEIT keine Aussagen gemacht werden können, dann nur deswegen, weil die Konzeption überhaupt keine Angaben zu den bisher behandelten Punkten erkennen läßt, mit Ausnahme der Tatsache, daß dort vorgesehen ist, die Teilnehmer auch einzeln in bestehende Strukturen einzugliedern, was den Diskriminierungseffekt vermeidet oder abmildert.

Nicht zu beurteilen ist auch das Angebot des Essener Sportbunds, von dem bisher überhaupt ein Konzept fehlt.

## **2c) Fehlende Voraussetzungen für korrektes Verwaltungsverfahren.**

Unter Punkt 1 d ) wurde festgehalten, daß mit der Entscheidung über gemeinnützige und zusätzliche Arbeit eine Ermessensentscheidung über die Wahl der Vertrags- oder der Mehraufwandsvariante einher gehen muß.

Es gilt dabei nach weitverbreiteter Ansicht ein Vorrang der Vertragsvariante. Die Arbeit im Vertragsverhältnis ist menschenwürdiger, gibt eine Reihe von Rechtspositionen, ermöglicht z.B. auch den Aufbau der heute so dringend notwendigen Rentenanwartschaften. Diese Ermessensausübung wird aber nach dem Konzept dadurch eingeschränkt, daß alleine das Vorliegen eines beliebigen dritten der sog. „Vermittlungshemmnisse“ genügt, um die Person von der „schwer vermittelbaren“ zur „arbeitsmarktfernen“ zu machen ( vergl. oben Abschn. 2a ) , für die die Vertragsvariante überhaupt nicht mehr ins Auge gefaßt wird, was Ermessensfehler bei der Arbeitszuweisung geradezu zum Normalfall werden läßt.

Unter Punkten 1 h) und i) wurde an die Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung erinnert, die das Verfahren betreffen. Gerade weil bei der angestrebten Mehraufwandsvariante kein Arbeitsvertrag geschlossen wird, der Rechte und Pflichten bestimmt, ist die Grundlage der einzelnen Arbeitsverpflichtung durch Verwaltungsakt zu bestimmen, der nur durch eine Behörde erlassen werden kann.

Dieser *Verwaltungsakt* muß schriftlich erfolgen und die Anforderungen an die Bestimmtheit erfüllen, d.h. mindestens Aussagen enthalten zu Beginn, Ende und Art der geforderten Tätigkeit, Stundenumfang, Einsatzort, Aufwandsentschädigung, möglichst auch zur Zusätzlichkeit und Eingliederungseignung. Er muß dem Bürger wie bei jedem andern hoheitlichen Akt ermöglichen, die Rechtmäßigkeit, Zumutbarkeit und Geeignetheit der Maßnahme zu beurteilen. Er hat als Rechtssubjekt Anspruch auf ein transparentes

Verfahren, gerichtliche Kontrolle und darauf, nicht von irgendjemand, irgendwo hin- und hergeschoben zu werden. Liegt ein fehlerhafter Verwaltungsakt vor, kann der Bürger die Tätigkeit ablehnen oder aber annehmen und entweder auf Feststellung eines Arbeitsverhältnisses oder auf Entschädigung klagen, was in letzter Zeit wieder häufiger die Verwaltungs- und auch die Arbeitsgerichte beschäftigt.

Im Konzept sind keinerlei Überlegungen zur rechtmäßigen Verfahrensgestaltung der 5.Säule zu erkennen ( S. 40, S. 61). Im Gegenteil: beim Grünflächenamt sollen die wesentlichen Entscheidungen zum Arbeitseinsatz durch den jeweiligen Friedhofsleiter ( S. 62), bei der EABG durch den EABG - Koordinator ( S. 65) und bei der NEUEN ARBEIT durch den Organisator ( S. 71) erfolgen. Die Betriebe halten sich offensichtlich für ermächtigt, die jeweiligen Einsatzbereiche in eigener Verantwortung bestimmen zu können und sie sind nach den Rahmenbedingungen ( S. 61) ausdrücklich frei in der Festlegung der Arbeitsdauer ( 6- 12 Monate) und des Arbeitsumfangs ( 4-6 Stunden). Offensichtlich hat sich auch schon in der bisherigen Praxis ein Verständnis eingeschlichen, daß sich Beschäftigungsunternehmer hoheitliche Befugnisse gegenüber „zugewiesenen“ Personen anmaßen. Es scheint bezüglich der Einhaltung von rechtsstaatlichen Verfahren noch nicht einmal Problembewußtsein zu existieren.

Was den Umfang der Tätigkeit betrifft, so sind nach allgemeiner Ansicht Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte zu beachten, was in vielen Fällen nur zu einer Halbtags­tätigkeit führen dürfte. Die Zugewiesenen sollen ja wenigstens noch Zeit und Möglichkeit haben, sich eine echte Arbeit zu suchen oder einer ehrenamtlichen / familiären Beschäftigung nachzugehen, die ihre Qualifikation und soziale Bindung erhalten. Deshalb müßten die Kriterien für eine Erhöhung auf 6 Stunden schon etwas deutlicher werden, zumal wenn das Konzept bei der Fahrtkostenerstattung von Fußmärschen von bis zu 10 Kilometer und damit von Wegezeiten von über 2 Stunden pro Einsatztag ausgeht ( S. 61 ).

Was die Dauer der Maßnahmen angeht, so werden üblicherweise 3 bis maximal 6 Monate für angemessen erachtet. Dies gilt insbesondere, wenn man die eingeschränkte Zielsetzung der Beschäftigungsträger berücksichtigt.( vergl. oben Abschn. 2a und 2b) Einzig die NEUE ARBEIT orientiert sich für den Regelfall an diesem Zeitumfang, die andern Träger, insbesondere das Grünflächenamt, können sich offensichtlich durchaus 6 Stunden Arbeitsumfang für die Dauer eines Jahre vorstellen, was schon eher vom regulären Arbeitsmarkt fernhält als eingliedert.

Schließlich schreibt das Gesetz eine „angemessene“ Mehraufwandsentschädigung vor. Dieser Begriff verlangt zeitnahe Auslegung. Wenn man bedenkt, daß schon Mitte der 80er Jahre in solchen Fällen 2.- DM pro Stunde gezahlt wurden und daß heute in vergleichbaren Kommunen 3.-DM pro Stunde für angemessen erachtet werden, dann dürfte der ohne Begründung fortgeschriebene Betrag von 2.-DM zu niedrig sein. Bei Fahrtkosten bietet sich analog wie bei Erwerbstätigen die Übernahme nach § 3 Abs.6 der DVO zu § 76 BSHG an, die keine Untergrenze von 5 Kilometern kennt. Unverhältnismäßig ist die bisher vorgesehene Lösung, die entweder Fußmärsche bis zu 10 km pro Einsatztag oder bei 4- stündigem Arbeitseinsatz die Verwendung von der Hälfte oder mehr der Mehraufwandsentschädigung nur für Fahrtkosten zum Arbeitsplatz vorsieht.

Nur am Rande sei hier bemerkt, daß im Sinne einer echten Eingliederung im ganzen Konzept Aussagen darüber fehlen, inwieweit dem Hilfebezieher während der Maßnahme ermöglicht werden soll, ein nicht all zu aufwendiges Kraftfahrzeug zu betreiben. Das kann ihn bei einer Arbeitssuche nachhaltiger unterstützen als eine 12- monatige Arbeitserprobung mit täglichem Fußmarsch.

## 2d ) Bestimmung der Einsatzbereiche und Zusätzlichkeit der Maßnahmen.

Schließlich ist noch auf einen Punkt des Programm hinzuweisen, die nicht nur rechtlich problematisch ist, sondern auch Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktchancen der Betroffenen hat.

Gemeinnützige und *zusätzliche* Arbeit soll ja nicht nur im Rahmen der neuen 5. Säule geleistet werden, sondern wird auch schon bisher geleistet und zwar in der Mehraufwandsvariante im Rahmen der Vorschaltmaßnahmen der 3. Säule des Programms und im Rahmen der Verträge in der 4. Säule, die nach § 19 Abs.2, Satz 1,1. Alternative BSHG in der Vertragsvariante abgewickelt werden.

Die Bezeichnung „Arbeit statt Sozialhilfe“ (AsS) charakterisiert keine eigenständige Hilfsmaßnahme des BSHG, sondern ist der Titel eines Landesprogramms, das seit 1984 für diejenigen Sozialhilfeträger Hilfen bereitgestellt hat, die gemeinnützige und *zusätzliche* Arbeitsgelegenheiten des BSHG im Rahmen von einjährigen und ursprünglich auch regulär bezahlten Arbeitsverträgen auf der Grundlage von § 19 Abs.2, Satz 1, 1. Alt. BSHG anbieten wollten und dafür gegenüber der Mehraufwandsvariante höhere Aufwendungen hatten. (Vergl. Runderlasse des MAGS vom 28.3.1984, MBl. NW S. 391 und vom 1.4.1985, MBl. NW S.692 und aus den Folgejahren).

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, daß auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), die in der 2.Säule erfaßt sind, nach §§ 260, 261 SGB III *zusätzlich* sein und im öffentlichen Interesse liegen müssen.

An Vorschaltmaßnahmen werden für 1999 742 Maßnahmen gemeldet ( S. 25, S.78 ), wobei der überwiegende Teil mehraufwandsunterstützte Beschäftigungsmaßnahmen sein dürften, was allerdings nicht aufgeschlüsselt ist.

Im AsS Programm werden für 1999 734 Stellen ( S. 28, S. 78), für das erste Quartal 2000 930 ( S. 59) und für das 2. Quartal 2000 911 Stellen ( S. 28) besetzt gemeldet, was Träger und Arbeitsbereiche angeht ( S.57-59) alle im gemeinnützigen und zusätzlichen Bereich. Die Gesamtzahl der vorgesehen Stellen von ca. 1600 ist bisher offensichtlich noch nie ausgeschöpft worden ( S. 60). Über die Gesamtzahl und Einsatzbereiche der ABM - Maßnahmen in Essen fehlt eine Übersicht.

Alles in allem dürfte deshalb die Schätzung nicht zu niedrig angesetzt sein, daß schon vor der Einführung der geplanten 5.Säule in Essen bereits mindestens 1500 Personen regelmäßig in gemeinnützigen und *zusätzlichen* Maßnahmen beschäftigt sind.

Dazu sollen jetzt in der ersten Phase 320 und projiziert bis 1200 weitere gemeinnützige und *zusätzliche* Stellen kommen, so daß sich die Frage aufdrängt, welche öffentlichen Aufgaben denn noch in regulären Arbeitsverhältnissen erledigt werden.

Betrachtet man dann die angestrebten Einsatzbereiche für die 5.Säule wird das Problem noch deutlicher:

Das Grünflächenamt sieht 30 Stellen für zusätzliche Säuberungen und Verschönerungen auf 7 Friedhöfen vor ( S. 62), also für „Arbeiten in Außenanlagen“. Mitte des Jahres 2000 hatte das Grünflächenamt aber bereits 204 Stellen im Rahmen des AsS Programms für die „Arbeit in Außenanlagen“ vorgesehen und davon offensichtlich auch 87 besetzt ( S. 59).

Die EABG sieht für die 140 Teilnehmer „Gruppenarbeit in Stadtteilen“ vor. In den Stützpunkten sollen „Schaufeln, Harken, Schubkarren“ vorgehalten werden. Die Arbeitsfelder sollen in „Infrastrukturen“ liegen, „die von den Einwohnern des Stadtteils als akut

verunreinigt oder nicht ausreichend gepflegt wahrgenommen und gemeldet werden“. Dabei sollen nur Arbeiten „im niedrigrschwelligem Bereich ohne besondere fachliche Qualitätsanforderungen ( z.B. Müllbeseitigung, Freischnitt, Laub harken usw.) durchgeführt werden“ ( S. 65). Mit anderen Worten: auch die EABG will die 140 Stellen im Bereich „Arbeiten in Außenanlagen“ ansiedeln.

Der Essener Sportbund wird bereits mit berücksichtigt, obwohl er überhaupt kein Konzept vorgelegt hat. Er hält allerdings auch bisher überwiegend Stellen für „Arbeiten in Außenanlagen“ vor ( 40, wovon 34 im Jahr 2000 besetzt waren) ( S. 59, 60), so daß darauf zu schließen ist, daß auch die neuen 50 Stellen diesem Arbeitsbereich zuzurechnen sind.

Einzig die NEUE ARBEIT hat wohl ein etwas breiteres Einsatzgebiet im Auge, bleibt aber völlig ungenau, was die Spezifizierung der Arbeitsbereiche angeht. Gemessen an ihren bisherigen Arbeitsbereichen ( S. 58) ist aber auch hier darauf zu schließen, daß sie etwa 20 % also 20 Arbeitsplätze im Bereich „Arbeiten in Außenanlagen“ vorsieht.

Geplant sind nach der Auswertung dieser Angaben also mindestens weitere 240 zusätzliche Maßnahmen im Bereich „Arbeiten in Außenanlagen“.

Insgesamt sind schon bisher für Essen im Jahr 2000 ( ABM Maßnahmen nicht berücksichtigt ) 235 Vertragsabschlüsse zu zusätzlicher Arbeit im Bereich Außenanlagen und davon allein 100 im Bereich Friedhöfe/ Grünanlagen gemeldet ( S. 60), der Einsatz allein in diesem Arbeitsbereich soll sich also verdoppeln.

Deshalb stellt sich für diesen Bereich konkret die Frage, ob hier nicht ein Einsatz geplant ist, der nicht mehr *zusätzlich* ist, sondern öffentliche Daueraufgaben erledigen soll, mit dem die Entstehung von regulären Arbeitsplätzen verhindert und bestehende Arbeitsplätze gefährdet werden.

Das Merkmal der *Zusätzlichkeit*, Kriterium 1 e), darf nicht einfach behauptet werden, sondern muß bei derartigen Programmen nachprüfbar vorhanden sein und das nicht nur aus rechtlichen Erwägungen. Denn sonst schlagen die Maßnahmen in ihr Gegenteil um: Arbeitsplätze werden vernichtet statt stabilisiert. Die Menschen werden - zumal noch unter Tarif, oder wie geplant ganz ohne Arbeitsvertrag - in Bereichen eingesetzt, in denen sie reguläre Beschäftigung ersetzen und damit nicht mehr finden können, werden insoweit fehlqualifiziert und, was den regulären Arbeitsmarkt betrifft, ausgegliedert statt eingegliedert. Um die *Zusätzlichkeit* und Eingliederungschancen einer derartigen Anzahl von Maßnahmen beurteilen zu können, sind zusätzliche Angaben und Daten notwendig, die in der Konzeption bisher nicht enthalten sind:

- zur Stellenentwicklung beim Grünflächenamt beginnend ab 1984, besonders aber seit 1990.
- zur Anzahl der Arbeitsstunden im Bereich „Arbeit in Außenanlagen“, die im Rahmen öffentlicher Aufträge an Firmen des 1.Arbeitsmarkts seit 1984, besonders aber ab 1990 vergeben worden sind.
- Für das Jahr 2000 sollte eine Aufstellung vorliegen zur Anzahl der regulär beschäftigten Arbeitskräfte im Grünflächenamt , zur Anzahl der Arbeitnehmer, die im Rahmen vergebener öffentlicher Arbeitsaufträge bei Firmen des 1.Arbeitsmarkts beschäftigt waren ( falls möglich) und zur Gesamtzahl aller in Essen im Bereich Garten- Landschaftsbau, Pflege von Grünanlagen, Friedhöfen und Sportplätzen regulär beschäftigten Arbeitnehmer
- und zum zukünftigen Bedarf an derartigen Arbeitskräften.



Was die drei vorgesehenen Beschäftigungsträger ( außer den Sportbund) anbetrifft, ist diese Überprüfung besonders schwierig, weil nur schwer festzustellen ist, wie viele Arbeitsplätze/ Arbeitseinsätze durch ihr Tätigwerden schon verdrängt wurden, bzw. nicht mehr geschaffen wurden.

Insbesondere aber beim Grünflächenamt sollte aufgrund der Datenlage die Zusätzlichkeit genauer und unabhängig überprüft werden. Schon auf S. 1 des Konzepts wird die durch das Gesetz nicht gedeckte Zielsetzung deutlich, die Stammebelegschaft dieses Amtes durch eine ausreichende Zahl *zusätzlicher* Arbeitskräfte offenbar auf Dauer zu ergänzen. Die Ausführungen auf S. 42 deuten daraufhin, daß auch die Kräfte im Rahmen der AsS -Verträge nicht mehr zusätzlich sind, sondern für Daueraufgaben vorgesehen sind. Sollte das auch noch durch die Überprüfung der Stellenentwicklung bestätigt werden, so können diese Kräfte auf Festanstellung klagen. Aber so weit sollte man es nicht kommen lassen, wenn man die kommunale Verantwortung für die Entwicklung eines auskömmlichen und menschenwürdigen Arbeitsangebots für alle Bürger ernst nimmt.

**Unter Betrachtung aller dieser Gesichtspunkte wird die geplante 5.Säule des Programms PROCHIP den Anforderungen an Maßnahmen nach § 19 Abs.2, Satz 1, 2.Alternative BSHG nicht gerecht. Das selbstgesteckte Ziel, Arbeitslosen eine „Chance zur gesellschaftlichen Integration und zur Entwicklung persönlicher Perspektiven“ zu bieten, wird damit voraussichtlich für die überwiegende Mehrheit der infrage kommenden Personen nicht erreicht, sondern eher das Gegenteil.**

Zu fordern ist insbesondere eine völlig veränderte Erfassung der Arbeits - Potentiale der Hilfebezieher oder besser eine Wahlmöglichkeit zwischen Arbeitsplätzen mit unterschiedlichen Anforderungen, Erhebungen zur Zusätzlichkeit der Arbeit und zu den arbeitsmarktlichen Perspektiven für die in den Maßnahmen Beschäftigten. Angesichts absehbarer und auch schon bestehender Eingriffe in Rechtspositionen und die Persönlichkeitssphäre sozialhilfebeziehender Bürger wäre die Einschaltung des Datenschutzbeauftragten und die Einrichtung einer unabhängigen Beratungsstelle für Betroffene, die ihnen im geschützten Rahmen soziale Integrationshilfen genauso wie soziale Rechtsberatung auch in arbeitsrechtlicher Hinsicht anbieten kann, dringend geboten.

#### **Anhang:**

##### Literatur zum Gutachten:

Burdenski, Wolfhart: Die „ Hilfe zur Arbeit“ nach §§ 18-20, 25 BSHG, Gesetzgeberische Intention und ihre Durchsetzung in der Praxis, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Reihe DDD Nr. 10, Frankfurt 1987

Brühl, Albrecht: Die Hilfe zur Arbeit nach dem BSHG- Reformgesetz, info also 1997, S. 64-71, S. 117-125

Berlit,Uwe, Verpflichtung zur Selbsthilfe, Verbot der Zwangsarbeit. Verfassungsrechtliche Determinanten der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz, RsDE,Heft 33, S.30-77

Klay,Gerd: Hilfe zur Arbeit im Spiegel der Rechtsprechung, RsDE Heft 33, S. 95- 108

Krahmer, Utz, Kommentierung zu Unterabschnitt 2, Hilfe zur Arbeit, Vor § 18, §§ 18-20 und § 25 in : LPK BSHG, 5.Aufl. 1998

Aus der Rechtsprechung zu einzelnen Rechtsfragen:

BVerwG Urteil vom 10.2.1983 - 5 C 115/ 81; BVerwGE 67,1

BVerwG Urteil vom 13.10.1983- 5 C 66/82; BVerwGE 68/97

BVerwG Urteil vom 13.10.1983- 5 C 67/82; BVerwGE 68,91

BVerwG Urteil vom 4.6.1992 - 5 C 35/88 , info also 1992,199

OVG Münster, Urteil vom 27.5.1991- 24 A 899/89, info also 1991,197

OVG Münster, Beschluß vom 12.3.1999 - 24 B 1378/98, info also 1999, S.137

VG Karlsruhe, Gerichtsbescheid vom 20.5.1998 - 5 K 4233/97, info also 1999, S. 83