

# Rechtlich unklare Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger

Durch den Wandel zum aktivierenden Sozialstaat seit Ende der 1990er-Jahre wird auch die Sozialhilfe zunehmend an die Teilnahme in Beschäftigungsprogrammen oder Arbeitseinsätzen geknüpft. Forschende der Universität Basel und der Hochschule Luzern erforschen, was rechtlich genau in Beschäftigungsprogrammen geschieht.

Unter welchen rechtlichen Bedingungen Arbeitseinsätze in der Sozialhilfe stattfinden, welche Konsequenzen dies auf andere Rechtsverhältnisse hat und wie verbreitet die verschiedenen Ausgestaltungen sind, und schliesslich welche sozialpolitischen Funktionen sie erfüllen, ist weitgehend unbekannt. Das Forschungsprojekt «Arbeitsverhältnisse unter sozialhilfrechtlichen Bedingungen» will diese Lücke schliessen.

Die Bundesverfassung enthält in Artikel 12 ein Recht auf Hilfe in Notlagen, das allen Personen in der Schweiz zusteht, ungeachtet davon, ob die Notlage selbstverschuldet ist oder nicht. Gewährt werden Geld- und Sachleistungen, die ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen sollen, solange eine Person nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen. Die Mittel, die aus zumutbarer Selbsthilfe erworben werden können, gehen dem Anspruch auf staatliche Unterstützung jedoch vor (Subsidiaritätsprinzip). In einer Serie von Entscheidungen hielt das Bundesgericht fest: Wer faktisch und rechtlich die Möglichkeit hat, durch zumutbare Arbeit für sich selbst zu sorgen, hat keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung. Auch der Einsatz in einem sozialhilfrechtlichen Beschäftigungsprogramm gilt in diesem Sinne als zumutbare Arbeit.

## Was ist zumutbare Arbeit?

Was aber ist im Kontext eines Beschäftigungsprogramms zumutbare Arbeit? Müssen etwa – wie in einem regulären Anstellungsverhältnis – auf der Entschädigung sozialversicherungsrechtliche Beiträge an die AHV/IV, Unfallversicherung etc. abgerechnet werden? Ist es zumutbare Arbeit, wenn keine Entschädigung bezahlt wird? Welche Gesundheitsschutzbestimmungen müssen am Programmplatz eingehalten werden? Kann sich ein Programmteilnehmer auf einen Gesamtarbeitsvertrag berufen? Wie muss ein Programm ausgestaltet sein, damit von günstigen und gerechten Arbeitsbedingungen (Art. 7 UNO-Pakt I) gesprochen werden kann? Gebietet das Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit, wie es in der EMRK und in der ILO-Konvention No. 29 verankert ist, dass die Programme gewissen Standards genügen? Nur drei Kantone definieren in ihren Rechtsgrundlagen den Begriff der Zumutbarkeit, immerhin zwölf geben explizit Hinweise für die Interpretation. Viele Regelungen sind vage und bieten wenig Schranken für die Arbeitsverpflichtungen von Personen mit Sozialhilfe.

Bisher können wir festhalten: Eine Entschädigung in einem Programm ist u. U. auch sozialversicherungsrechtlich relevant; ein nicht entschädigtes Programm ist zumutbar, aber wer nicht daran teilnimmt, behält den Anspruch auf Nothilfe. Sowohl der UNO-Pakt I als auch das Zwangsarbeitsverbot geben gewisse Schranken vor.

Mit Unterstützung der SODK konnten wir eine Umfrage unter kantonalen Sozialämtern zu Beschäftigungsprogrammen durchführen. Bei den 24 Stellen, die antworteten, zeigte sich sehr klar, dass die Ziele soziale und berufliche Integration (neun bzw. acht Nennungen) zusammen mit persönlicher Stabilisierung (fünf Nennungen) einen grossen Stellenwert haben. Gleichzeitig streben sieben Kantone explizit die Integration der Klientinnen und Klienten in den ersten Arbeitsmarkt an.

Diese Ziele werden in unterschiedlichen Arten von Beschäftigungs- oder Integrationsprogrammen verfolgt. Man kann hier vier Arten unterscheiden: Abklärungsprogramme, Programme zur Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, Qualifizierungsprogramme und Teilhabe-Programme zur sozialen Integration.

In den meisten Kantonen sind alle vier Programmarten zugänglich. Relativ wenig Plätze gibt es in den Abklärungsprogrammen (ca. 12 Prozent); im nationalen Schnitt sind schätzungsweise 40 Prozent der Programmplätze Qualifizierungsplätze, ein Drittel dient der Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt und ein knappes Viertel sind Teilhabeplätze. Die kantonale Spannweite ist dabei gross: In Genf ist die Hälfte der Plätze für die Abklärung gedacht, in der Waadt sind 80 Prozent der Plätze für die Qualifizierung. Die Teilnahme an einem Integrationsprogramm ist für einen wesentlichen Teil der Sozialhilfebeziehenden Realität. Für 19 Kantone liegen Schätzungen vor, wie viele Personen im Laufe eines Jahres an Programmen teilnehmen – dies schwankt zwischen 4 und 100 Prozent, wobei der Median bei 20 Prozent liegt: In der Hälfte der Kantone nehmen mehr, in der anderen weniger an Programmen teil. Nur in Genf, Aargau, Basel-Stadt und Zug sind es 30 Prozent und mehr. Tendenziell haben Kantone mit hohen Sozialhilfequoten weniger Plätze pro Bezüger als solche Kantone mit geringen Sozialhilfequoten, aber eine eindeutige Tendenz ist hier kaum auszumachen.

## Ausserordentlich heterogen

Die Entwicklung, Ausgestaltung, Kontrolle und Steuerung der Programme ist ausserordentlich heterogen und teilweise sind die Beziehungen äusserst komplex. Das Zustandekommen solcher Beschäftigungsverhältnisse im Dreieck von Klient, Sozialdienst und Programm unterscheidet sich sowohl nach Kanton und nach Programmart. Sehr häufig delegiert der Sozialdienst Sozialhilfebezüger in ein Programm, nur in wenigen Fällen bewirbt sich ein Klient selbst für ein Programm; nur in wenigen Programmen wird ein formeller Arbeitsvertrag geschlossen, häufiger sind eine Verfügung und ein Einsatzplan für die Klienten. Schliesslich ist in den



Was rechtlich passiert, wenn Sozialhilfeempfänger in einem Beschäftigungsprogramm arbeiten, ist weitgehend unerforscht.

Bild: Palma Fiacco

meisten Fällen die Belohnung für die Teilnahme die Integrationszulage, eher selten sind Teillohnprogramme oder gar ein Mindestlohn. Die Datenlage hier ist aber fragmentiert und wenig gesichert, da es keine einheitlichen Erhebungen gibt und die kantonalen Programme vielfältig sind. Weitere Erkenntnisse, ob die gelebte Praxis den oben angeführten menschen- und arbeitsrechtlichen Grundsätzen genügt, liefern eine vertiefte Rechtsprechungsanalyse und die Gemeinde-Fallstudien in drei Kantonen.

### Bedarf bei Wirkungsmessung

Je ein gutes Drittel der befragten Sozialämter schätzen explizit die Kooperation, die Vielfalt und die Qualität der Angebote. Als problematisch eingeschätzt werden jedoch mangelnde Transparenz der Angebote und deren Qualität, eine schlechte Zuweisungspraxis sowie zu wenig Programme für spezifische Zielgruppen. Auch aus finanziellen Überlegungen kommt es vor, dass Klienten kein Programm besuchen können oder dass eigene Programme (etwa auf dem Gemeindewerkhof) bevorzugt werden. Sieben Kantone sehen einen grossen Bedarf bei der Wirkungsmessung und Wirkungsforschung, zum Beispiel um zu beurteilen, ob sich ein Programm auch in finanzieller Hinsicht lohnt. Einen genaueren Blick auf diese Frage sollen die laufenden Fallstudien liefern.

Obwohl Beschäftigungsprogramme in der Sozialhilfe weit verbreitet sind, werden sie nur in 17 kantonalen Rechtsgrundlagen erwähnt. Wie wichtig Integration, Qualifizierung, Disziplinierung oder politische Legitimation bei der Verbreitung von Beschäftigungsprogrammen sind, was also ihre sozialpolitischen Funktionen sind, lässt sich daraus nicht bestimmen. Diese Fragen sind näher zu untersuchen. Wichtig festzuhalten bleibt, dass Beschäftigungsprogramme sich an bestimmte rechtliche Mindestbedingungen halten müssen. Ein Missbrauch von Beschäftigungsprogrammen liegt im Bereich des Möglichen – etwa durch Dauer-Arbeitsverhältnisse oder durch Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes. Es wird daher auch darum gehen, Instrumente gegen Regelungslücken und allfälligen Missbrauch zu erarbeiten. ■

**Kurt Pärli**, Universität Basel

**Gesine Fuchs**, Hochschule Luzern

**Melanie Studer**, Universität Basel

**Anne Meier**, Universitäten Genf und Neuenburg.

Informationen zur Studie: [www.thirdlabourmarket.ius.unibas.ch](http://www.thirdlabourmarket.ius.unibas.ch)