



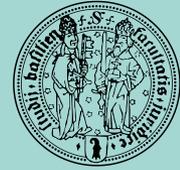
Universität  
Basel

Juristische  
Fakultät

Lucerne University of  
Applied Sciences and Arts

HOCHSCHULE  
LUZERN

Social Work



# Arbeitsverhältnisse unter sozialhilferechtlichen Bedingungen

Präsentation der vorläufigen Forschungsergebnisse und Diskussion der Empfehlungen

Bern, 30. April 2019

Prof. Dr. Kurt Pärli, PD Dr. Gesine Fuchs, Dr. Anne Meier, Avocate, MLaw Melanie Studer, RAin

[www.thirdlabourmarket.ch](http://www.thirdlabourmarket.ch)

# Programm und Inhalt

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)
- 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)
- 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)
- 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
  - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
  - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards? (Anne Meier)
  - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
  - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
  - E. Evaluation und Steuerung (Gesine Fuchs)
  - F. Zusammenfassung der Empfehlungen
- 5 PAUSE
- 6 Diskussion
- 7 Ausblick

# Programm und Inhalt

---

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)
  - 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)
  - 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)
  - 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
    - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
    - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards? (Anne Meier)
    - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
    - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
    - E. Evaluationen und Steuerung (Gesine Fuchs)
    - F. Zusammenfassung der Empfehlungen
  - 5 PAUSE
  - 6 Diskussion
  - 7 Ausblick
-

# Ein Blick zurück

- Vom Bittgang zum Recht auf Sozialhilfe...
- über Workfare statt Welfare...
- zur Pflicht auf Arbeit?

# Die richtigen Fragen zur falschen Zeit – oder die Reifung einer Projektidee

Gues  
Kurt



Kurt Müll, Dozent an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, lic. iur., dipl. Sozialberufliche Sozialversicherungssparte.

## Sozialhilfeunterstützung als Anreiz für Gegenleistungen

Die soziale und somit auch die berufliche Eingliederung von Sozialhilfeempfängerinnen soll mit verschiedensten Anreiz- und Gegenleistungsmodellen gefördert werden. Insbesondere Formen von Gegenleistungen für (zusätzliche) Sozialhilfe werfen in rechtlicher Hinsicht Fragen auf: Genügt die gesetzliche Grundlage in den Sozialhilfegesetzen? Wie weit sind bei Gegenleistungen mit Arbeitscharakter Arbeitsvertragsrecht und Sozialversicherungsrecht anwendbar? Und wie steht es eigentlich mit der Haftung, wenn im Zusammenhang mit einem gemeinnützigen Einsatz ein Schaden entsteht? Diese Themen wurden in der bisherigen Diskussion um die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung kaum berührt. Der folgende Beitrag will die fällige Diskussion anregen.

Die SKOS-Richtlinien<sup>1</sup> wie auch neuere Sozialhilfegesetze, z. B. in den Kantonen Bern<sup>2</sup>, Freiburg<sup>3</sup> und Aargau<sup>4</sup>, sehen die Förderung der sozialen und beruflichen Eingliederung von Sozialhilfeempfängerinnen auch durch Gegenleistungen vor. Diese kann in der Form von gemeinnützigen Einsätzen erfolgen und wird mit einem Anreizbetrag entschädigt.<sup>5</sup> In Kapitel D.4.3 der SKOS-Richtlinien werden Vergütungen für Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Sozialhilfe als bedarfsabhängige Fürsorgeleistungen bezeichnet. Hintergrund dieser Qualifizierung ist – sowohl erkennbar – die Möglichkeit der Verrechnung dieser Leistungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (ZUG). Nach dieser Bestimmung gelten nur solche Leistungen als verrechenbar, die nach kantonalem Recht an Bedürftige ausgerichtet und nach den Bedürfnissen berechnet worden. Treffen diese Voraussetzungen auf den als Entschädigung für gemeinnützige Arbeit ausgerichtetem Anreizbetrag auch zu? Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung kann das kaum angenommen werden: Kausal zum Mehrbetrag an ausgerichteteter Sozialhilfeentschädigung ist hier nicht der Bedarf, sondern die Gegenleistung. Mit einer weit gefassten und mehr auf den Zweck des ZUG ausgerichtetem Interpretation können aber meines Erachtens

auch die als Anreiz für Gegenleistungen ausgerichteten Sozialhilfeentlohnungen als Unterstützungen im Sinne von Artikel 3 ZUG gelten.

### Die relevanten Rechtsfragen

Die Verrechnung von Sozialhilfeleistungen ist nur ein Aspekt der Thematik. Bedeutender und unklarer sind aber die Fragen, die sich aus der Rolle des Sozialhilfeorgans als faktischer Arbeitgeber von Sozialhilfeempfängerinnen ergeben. Zum einen ist es die Grundsatzfrage nach einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für überörtliche Programme. Weiter fragt sich, wie weit bei Gegenleistungen mit Arbeitscharakter auch arbeitsvertragliche Bestimmungen berücksichtigt werden müssen und ob für die als Motivation für die Gegenleistung zusätzlich ausgerichtete Sozialhilfeunterstützung eine AHV-Beltragspflicht und Versicherungspflicht in der Arbeitslosen- oder Unfallversicherung besteht. Ferner stellen sich Haftungsfragen: Wer haftet, wenn im Rahmen einer Gegenleistungsvereinbarung beschäftigte Sozialhilfeempfängerinnen während einer gemeinnützigen Tätigkeit einen Schaden verursachen? Nach welchen Sorgfaltsmassstäben wird das Verschulden beurteilt? Und wer haftet, wenn Sozialhilfeempfängerinnen bei einem gemeinnützigen Einsatz einen Schaden erleiden?

Die gleichen Fragen stellen sich auch bei Beschäftigungsverhältnissen mit Sozialhilfeempfängerinnen ausserhalb der eigentlichen Sozialhilfe, etwa im weiten Feld der Arbeitslosenbeschäftigungsprogramme, aber auch dann, wenn beispielsweise stationäre Einrichtungen ihren Bewohnerinnen Möglichkeiten zur stunden- oder tageweisen Beschäftigung gegen Entschädigung anbieten. In einem ersten Teil werden die beiden Fragenkomplexe Arbeitsvertragsrecht, Sozialversicherungsrecht vorerst bei diesen Beschäftigungsformen erörtert. Anschliessend (Teil II) wird geprüft, inwieweit die Situation gleich oder anders zu beurteilen ist, wenn das Sozialhilfeorgan selber zum Beschäftigungsgeber wird. Zusätzlich werden der Frage nach einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage und den Haftungsproblemen Beachtung geschenkt.

Parca

- Gibt es eine ausreichende gesetzliche Grundlage für Arbeitseinsätze in der Sozialhilfe?
- Müssen arbeitsvertragliche Bestimmungen berücksichtigt werden?
- Wer haftet, wenn KlientInnen im Arbeitseinsatz Schäden verursachen ...
- .... oder sie bei einem Einsatz selbst zu Schaden kommen? («sozial aktuell» 2001)

Die Projektidee reift ....

.... und mündet 2015 in einen SNF-Antrag mit rechts- und sozialwissenschaftlichen Fragen

# Projektteam

- Prof. Dr. Kurt Pärli, Lehrstuhl für Soziales Privatrecht, Projektleitung
  - Dr. Anne Meier, Anwältin
  - Melanie Studer, Anwältin, Doktorandin im Rahmen des Projekts
  - mit Anita Zimmermann, Marion Ruch (Hilfsassistentinnen)
  
  - PD Dr. Gesine Fuchs, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Politikwissenschaftlerin
  - mit Marianne Müller, Dr. des. Alan Canonica und Marina Abbas (wissenschaftliche Mitarbeitende)
- Expertise aus Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft und Soziologie

# Publikationen

- Anne Meier/Kurt Pärli, Intégration par le travail dans l'aide sociale: incertitudes sur la qualification des rapports juridiques et risques pour les bénéficiaires „activés“, Jusletter (geplant für Juni 2019)
- Gesine Fuchs: Sozialpolitische Wirkungen von „Workfare“ im Wohlfahrtsstaat. Zentrum für Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS) –Working Paper No. 10|2018.
- Anne Meier/Kurt Pärli, Sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Beschäftigungsverhältnissen unter sozialhilferechtlichen Bedingungen, SZS 1/2018, 4-39.
- Kurt Pärli/Gesine Fuchs/Melanie Studer/Anne Meier, Rechtlich unklare Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger, ZESO 1/2018, 22-23.
- Anne Meier/Melanie Studer, Commentaire de l'ATF 142 I 1, Jusletter, 14. November 2016 2016, 1-18.
- Melanie Studer/Kurt Pärli, BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion, AJP 10/2016, 1385-1394

# Jüngste Veranstaltungen (Vorträge und Konferenzen)

- **24. April 2019:** Gesine Fuchs referiert zu „Challenging ‚work‘ for welfare recipients in Swiss Courts“, ILPC 2019 Conference “Fragmenations and Solidarities”, Wien
- **8. Februar 2019:** Gesine Fuchs referiert zu: „Rechtliche Regulierung der sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnisse“ beim „Marktplatz“ des Sozial-BeratungsZentrum Hochdorf/Sursee
- **17. Januar 2019:** Anne Meier hält eine Referat „Le travail dans le contexte de l’aide sociale bei der „Ligue suisse des droits de l’homme
- **13.– 15. September 2018:** Abschaffung des Rechts? (4. Tagung der deutschsprachigen rechtssoziologischen Vereinigungen, Universität Basel)
- **22.– 25. August 2018:** Gesine Fuchs präsentiert an der “General Conference of the European Consortium for Political Research” in Hamburg, ein Paper zu “Legal Mobilization of welfare recipients in Switzerland and implicit policy making of the courts”
- **26.– 28. Juni 2018:** Melanie Studer nimmt an der „Welfare Conditinality Conference“ in York teil und präsentiert einen von ihr und Kurt Pärli verfassten Artikel
- **18.– 20. April 2018:** Gesine Fuchs präsentiert an der 8<sup>th</sup> European Conference for Social Work Research in Edinburgh ein Paper zu “Legal mobilization by welfare recipients in Switzerland”

Siehe komplette Liste auf: [www.thirdlabourmarket.ch](http://www.thirdlabourmarket.ch) → Aktivitäten → Veranstaltungen

# SNF-Projekt – Kurzübersicht

## Vier Fragekomplexe:

- verfassungs- und arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen sozialhilferechtlicher Beschäftigungsverhältnisse,
- konkrete rechtlicher Ausgestaltung und deren Heterogenität
- tatsächliche Verbreitung in der Rechtspraxis, sozialpolitische Funktionen sowie rechtlicher Handlungsbedarf
- Notwendigkeit adäquater Regelungsergänzungen

## Methoden:

- rechtsdogmatische Klärungen (Verfassungs-, Arbeits-, Sozialversicherungs- und Sozialhilferecht)
- juristische und sozialwissenschaftliche Rechtstatsachenforschung: Umfrage unter den Kantonen (mit Unterstützung SODK), kantonale Fallstudien (*most different systems design*: BE, UR, VD), Analyse der kantonalen Rechtsprechung (227 Urteile 2005-2017)
- eine juristische bzw. politikwissenschaftliche Kontextualisierung der Ergebnisse.

# Einordnung

## Existenzsicherung

Arbeit

Regeln des OR  
Vertragsfreiheit,  
Wirtschaftsfreiheit etc

1. Arbeitsmarkt

Sozialversicherung

Schadensminderung-  
Aktivierung

2. Arbeitsmarkt

Sozial- und  
Nothilfe

Bedarf, Subsidiarität,  
Leistung-  
Gegenleistung

3. Arbeitsmarkt

# Programm und Inhalt

---

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)
  - 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)
  - 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)
  - 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
    - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
    - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards? (Anne Meier)
    - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
    - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
    - E. Evaluationen und Steuerung (Gesine Fuchs)
    - F. Zusammenfassung der Empfehlungen
  - 5 PAUSE
  - 6 Diskussion
  - 7 Ausblick
-

### **3. Rechtliche und politische Lücken und Unklarheiten**

- 1) Nur sehr wenige verbindliche Standards in der Sozialhilfe und fehlende Kohärenz auf nationaler Ebene
- 2) Ausweg SKOS-Richtlinien, aber ohne rechtliche Verbindlichkeit; politischer Druck auf RL hoch
- 3) Kantonales Recht häufig wg. mangelnder Kohärenz und Komplexität wenig zugänglich, auch für Klient\_innen; zahlreiche Schnittstellen zu anderen Rechtsbereichen
- 4) Grundlegende Fragen zu den sozialhilferechtlichen Arbeitsverhältnissen sind auch heute noch unbeantwortet: Art des Rechtsverhältnisses, Sozialversicherungspflicht, Vereinbarkeit von Sanktionsregelungen mit den Grundrechten, mit den Grundsätzen der Gleichbehandlung und Transparenz
- 5) Was sind die Voraussetzungen für die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (unter Berücksichtigung der persönlichen und familiären Umstände, der Präferenzen des Begünstigten, der vorgeschlagenen Arbeitsbedingungen und Vergütungen, der tatsächlichen Aussichten auf (Wieder-)Integration usw.).

### 3. Folgen der Unklarheiten und Lücken

- Hohe Verletzbarkeit für die „Aktivierten“: Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherheit: bei Sanktion oder Einstellung bleiben den Klient\_innen keine Ressourcen
- Handlungsfähigkeit und –freiheit sowie faktische Möglichkeit zur Übernahme von Selbstverantwortung sind eingeschränkt.
- Spezifische Regelungen für Beschäftigungsprogramme fehlen, z. B. bei Mindeststandards, in der Verwaltungspraxis besonders bei Sanktionen, z. T. im selben Kanton
- Doppeltes Unterordnungsverhältnis in der durch die Programme geschaffenen Dreiecksbeziehung: Staat – Klient\_in – Programmorganisation
- Transparenz und Evaluation ungenügend und damit Voraussetzungen für effektive politische Steuerung

# Programm und Inhalt

---

1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)

---

2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)

---

3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)

---

4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:  
A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)  
B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards? (Anne Meier)  
C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)  
D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)  
E. Evaluationen und Steuerung (Gesine Fuchs)  
F. Zusammenfassung der Empfehlungen

---

5 PAUSE

---

6 Diskussion

---

7 Ausblick

---

# 4. Resultate

## A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen

### Bestehende Programmtypen

1. **Abklärung** (strukturierte Situationsanalyse zur Arbeitsmarktfähigkeit und zu Wiedereingliederungschancen, Empfehlungen für die Integrationsplanung)
2. **Vermittlung** in den ersten Arbeitsmarkt
3. **Qualifizierung** (zur Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit)
4. sowie **Teilhabe-Programme** (bei denen vorhandene Arbeits(markt)-fähigkeiten erhalten bleiben und weiterentwickelt werden sowie die persönliche Situation stabilisiert wird).

**Unsere Kantonsumfrage:** in 22 Kantonen gibt es mind. 3 von 4 Arten von Integrationsprogrammen (Abklärung, Vermittlung, Qualifikation, soziale Teilhabe)

## 4. Verbreitung der sozialhilferechtlichen Arbeitsverhältnisse

**SKOS-Monitoring Sozialhilfe 2014-2016:** in 14 von 21 Kantonen mit Gemeindeverantwortung können 75-100% der Sozialdienste auf Programme zurückgreifen

**Interne Statistik BFS:** zwischen 0.1% (VD) und 10.9% (AR) der SH-Empfänger\_innen sind im Laufe eines Jahres in einem Programm (jedoch viele fehlende Werte)

**Merke:** nur etwa 25% der Klient\*innen sind erwerbsfähig, verfügbar und sind nicht bereits in Arbeitsverhältnis (NZZaS, 23. Juni 2018)

Signifikant **weniger Programmeinsätze in der Romandie**, kein Zusammenhang mit politischen Kräfteverhältnissen im Kanton

Viel **weniger Frauen** als Männer, **weniger Ausländer\_innen** als Schweizer\_innen in Programmen

→ **Keine konsolidierten Daten**

# Beziehungen im Dreieck

## Basis 68 Programme Kantonsumfrage 2017

**Klient\*innen**

Sozaldienst wählt aus 32%  
KI\* wählt aus 25%  
Verfügung 57%  
Integrationsvereinbarung 40%

Einsatzplan 38%  
Betriebsreglement 32%  
Arbeitsvertrag 21%  
Integrationsvereinbarung 7%

**Entschädigung**

IZU 41%  
Teillohn 18%  
Mindestlohn 4%  
Nichts 6%  
K. A. 25%

**Sozialdienste**

Leistungsvereinbarung 37%  
Verträge 34%  
Verfügung 25%

**Programme**

# 4. Empfehlungen

## B. Allgemeines und Nutzen von Minimalstandards

- Gewährleistung der **Menschenwürde** der Sozialhilfeempfänger\_innen
- Die **Rechtssicherheit** für alle involvierten Akteur\_innen erhöhen
- **Erleichterung** der Arbeit der Sozialarbeiter\_innen
- **Effizienz** der Verwaltung und **Sparpotential**
- Die « **Kriminalisierung** der Armut » **verhindern**
- Günstige und gerechte **Arbeitsbedingungen** im « Kellergeschoss » sicherstellen
- **Rechtsgleiche Behandlung** sicherstellen und Diskriminierungen aufgrund des sozialen Status verhandert (Art. 8 Abs. 2 BV)

# 4. Empfehlungen

## B. Allgemeines und Nutzen von Minimalstandards

- Um diese Ziele zu erreichen, sind Minimalstandards in allen Kantonen einzuführen
- Die Minimalstandards sollen einen negativen Wettbewerb ebenso wie einen « Sozialtourismus » (sehr selten in der Praxis) zwischen den Kantonen verhindern
- Die Minimalstandards betreffen mindestens folgende Bereiche :
  - I. Zugang zu den Sozialleistungen (und v.a. den Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips)
  - II. Die Arbeitsbedingungen in den Beschäftigungsprogrammen
  - III. Die Sozialversicherungen der Sozialhilfeempfänger\_innen
  - IV. Die Evaluation und Steuerung der Programme

# 4. C. Subsidiaritätsprinzip

## Allgemeines

Sozialhilfe und Nothilfe (Art. 12 BV) werden gewährt

«wenn die bedürftige Person sich nicht selbst helfen kann, und wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist.»

3 Aspekte :

- **(zumutbare) Selbsthilfe** (inkl. vorrangige Eigenmittel)
- Leistungsverpflichtungen Dritter (z.B. ALV, IV)
- Freiwillige Leistungen Dritter (z.B. Geschenke)

## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# aktuelle Konzeption betr. Beschäftigungsprogramme I

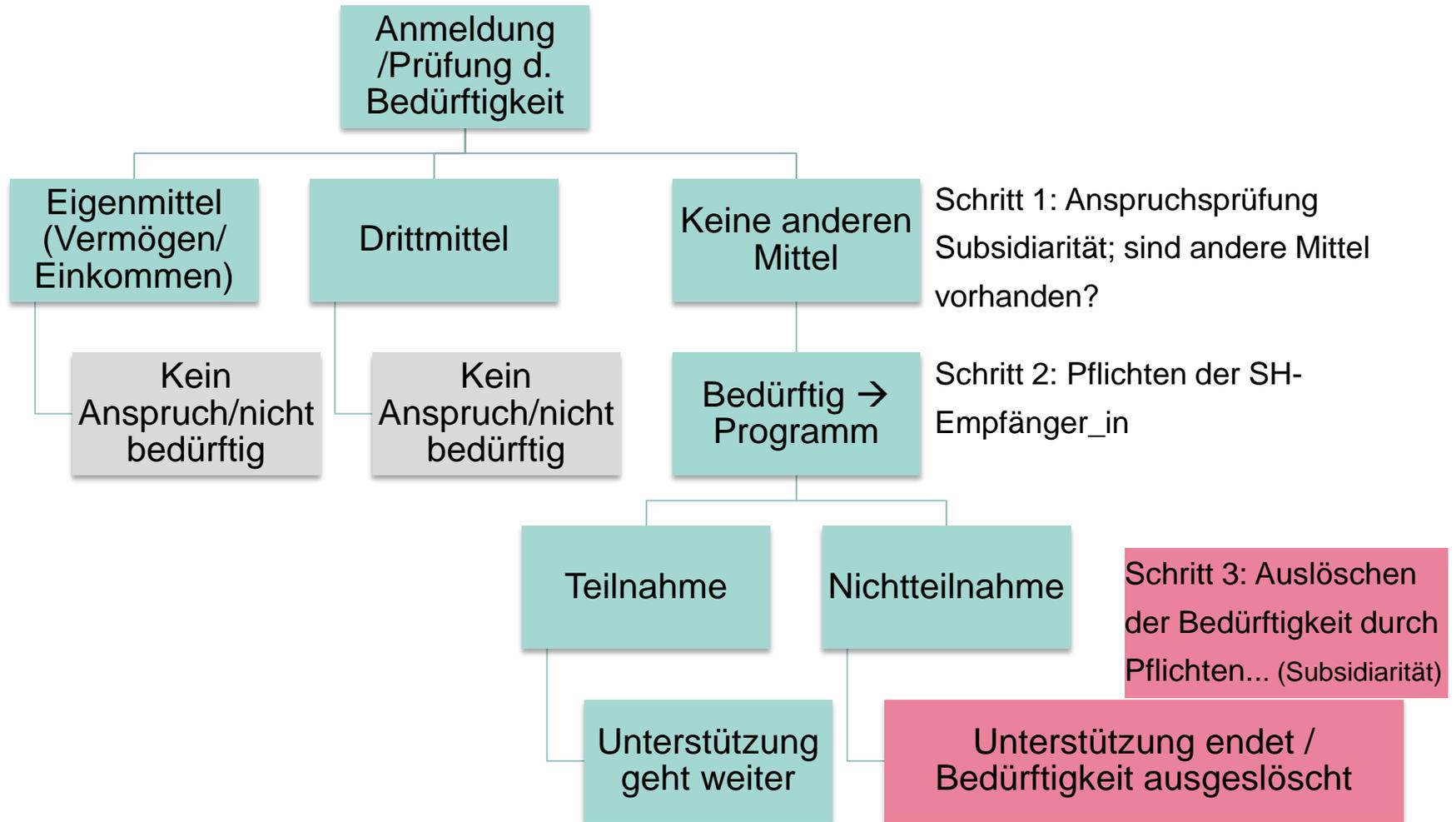
BGE 130 I 71, BGE 139 I 218, BGE 142 I 1:

Verpflichtung eine zumutbare Arbeit anzunehmen, zumutbar ist grundsätzlich auch ein Beschäftigungsprogramm.

Hat die betroffene Person die Möglichkeit, die Stelle jederzeit anzutreten und ermöglicht ihr die Teilnahme ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen, können die finanziellen Unterstützungsleistungen für die vorgesehene Dauer des Einsatzes vollständig eingestellt werden (Testarbeitsplätze im Kanton Bern)

- Wer den Einsatz in einem (entlohnten, vgl. BGE 142 I 1) Beschäftigungsprogramm ablehnt, *wäre* in der Lage sich selbst zu helfen und daher nicht anspruchsberechtigt (keine Sozialhilfe, keine Nothilfe nach Art. 12 BV)
- Abschaffung des Rechts auf Sozial- und Nothilfe und Ersatz mit einer Pflicht zur Arbeit?!

# 4. C. Subsidiaritätsprinzip aktuelle Konzeption II



## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# Selbstverschuldet bedürftig oder gar nicht?

- Bedürftigkeit als Anspruchsvoraussetzung beinhaltet bereits die Idee der Selbsthilfe:
  - *wer sich nicht selber helfen kann und keine Hilfe dritter erhält ist stets bedürftig; wer sich helfen kann, ist nicht bedürftig und nicht anspruchsberechtigt.*
- Unterscheidung selbstverschuldete Bedürftigkeit und nicht ausreichende zumutbare Selbsthilfe → nicht befriedigend vorzunehmen und deshalb zu vermeiden.

## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# Einführung versteckte Anspruchsvoraussetzungen

- Kooperationswille/Arbeitsmotivation/Arbeitswille (siehe z.B. BIAS-Konzept Bern)
- Gesundheitszustand (Arbeitsfähigkeit)
- Beispiele:
  - Sozialhilfe wird erst nach erfolgtem «**Tatbeweis**» in Form eines Arbeitseinsatzes in einem Beschäftigungsprogramm ausbezahlt (VerwG SO, Urteil WBES.2017.128 v. 22.05.2017, E. 2.2.)
  - ohne Unterlagen zum **Gesundheitszustand** (aus IV-Verfahren) könne nicht entschieden werden «ob der Betroffenen einer den Anspruch auf Sozialhilfe ausschliessenden Arbeit nachgehen könnte». Eine Leistungseinstellung aus diesen Gründen sei nicht unhaltbar (BGer 8C\_884/2012, E. 4.2.) ähnlich: VerwG TG, TVR 2010 Nr 18 v. 30.06.2010 (Einstellung wegen fehlender Unterlagen zur Erwerbsfähigkeit)
  - Besonders stossend: VerwG FR, Urteil 605 2015 134/135 v. 06.07.2015: **Fehlender Arbeitswille** kann zur Einstellung der Sozial- und Nothilfe führen (Person wurde wegen gekürzten ALE bedürftig)

## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# Einsatz als Sanktion

- Einsatz im (entlohnten) Beschäftigungsprogramm wird als **Sanktion** verwendet
  - Aussagen Interviews Fallstudien Sozialarbeiter\_innen
    - «(...), zuerst die Verfügung über die Kürzung und dann hat man die Möglichkeit, dass man sie ablöst vom Sozialdienst, sie haben die Möglichkeit das Geld über den Beschäftigungsplatz zu verdienen. Das ist die krasseste Sanktion, (...)»
  - Aussagen Interviews Fallstudien Sozialamtsleitung:
    - «Das ist ein repressives Instrument... Es geht eigentlich nicht um Integration... Das ist eigentlich ein Sozialinspektionsinstrument...»

## 4. C. Subsidiaritätsprinzip Einsatz als Sanktion II

- Bundesgericht (BGE 142 I 1, E. 7.2.6); Massnahme gegen «renitente» SH-Empfänger\_in :
  - «Immerhin stünde es der Beschwerdegegnerin offen, ihr Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe zu entgelten. Diesfalls könnte sie sich auf die obgenannte Rechtsprechung stützen.» (BGE 130 I 71, BGE 139 I 218)
- Kantonale Praxis
  - Urteil VerwG ZH: VB.2017.00509 v. 11.06.2018: zunächst tieferer Lohn, Teilnahme weiter verweigert; Berechnung Lohn als Tagessatz, der exakt der (gesamten) Unterstützung entspricht → keine Unterstützungsleistungen mehr.
- Trifft ganze Unterstützungseinheit
  - Urteil VerwG BE: 200 16 361 v. 22.09.2016: Falls weiter an Frau und Kinder SH-geleistet würde, könnte Ehemann von der Sozialhilfe «(mit)profitieren».

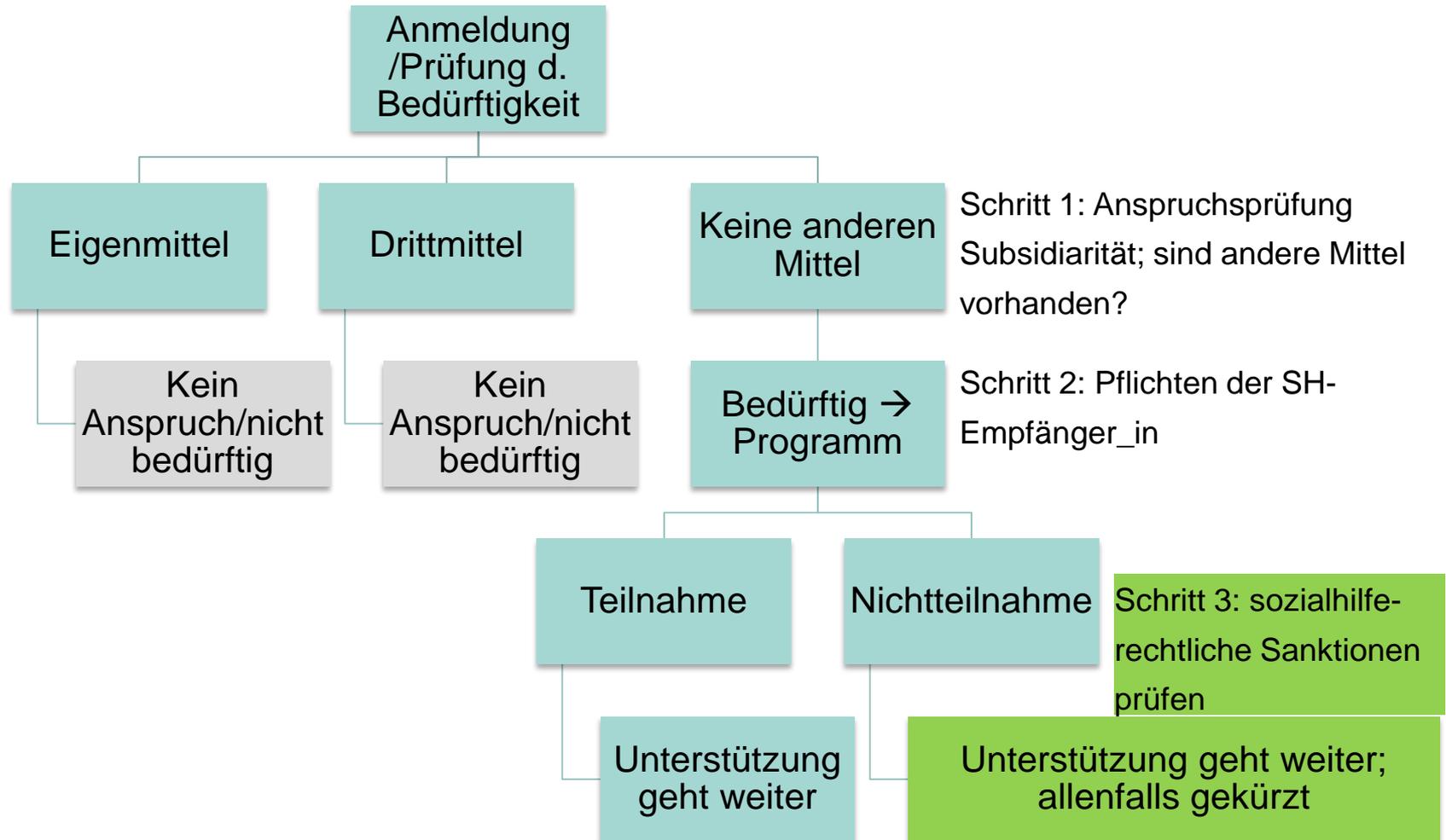
## 4.C. Subsidiaritätsprinzip

# Konflikte mit den Grund- und Menschenrechten

- Menschenwürde (Art. 7 BV; Grundprinzip der Sozialhilfe)
  - minimale Dispositionsfreiheit ist auch Sozialhilfeempfänger\_innen zuzugestehen.
  - Eigenverantwortung und das ideale Menschenbild der Arbeitswilligen darf nicht überstrapaziert werden
  - Auch wer nicht leistet ist als Teil der Menschheit anzusehen und daher Anspruch auf das universell geltende Recht.
  - Aus diesem universell geltenden Recht ergibt sich ein Anspruch auf (minimale) Leistungen.
- Zwangsarbeitsverbot (Art. 4 EMRK)
  - Je höher die in Aussicht gestellten negativen Folgen einer Ablehnung eines Arbeitsplatzes, desto wahrscheinlicher ein Konflikt mit dem Zwangsarbeitsverbot.
  - Eine «Ausstiegsmöglichkeit» aus einem Arbeitsverhältnis muss stets geboten werden; diese kann nicht in einer «unwürdigen Bettelexistenz» bestehen → ein Minimum an Leistungen ist stets zu gewähren.

# 4. C. Subsidiaritätsprinzip

## Position Projektteam



## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# Folgen der Position

- Wird eine Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm nicht angenommen, können die Sozialhilfeleistungen befristet und verhältnismässig gekürzt werden, aber unter keinen Umständen können bei bestehender Bedürftigkeit alle Hilfeleistungen eingestellt werden (Sozial- und Nothilfe)
- Eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen ist (rechtsstaatlich) stringent zu Begründen.
- D.h. sowohl die Weisung zur Teilnahme an einem Programm als auch die Kürzung benötigen:
  - Gesetzliche Grundlage
  - (mit dem Zweck der SH-vereinbares) Öffentliches Interesse
  - Verhältnismässigkeit
    - Eignet sich die Massnahme zur Erreichung des Ziels? (z.B. die Reintegration in den 1. Arbeitsmarkt)
    - Ist die Massnahme erforderlich (mildere Massnahme?)
    - Ist die Massnahme zumutbar?

## 4.C. Subsidiaritätsprinzip

# Subsidiarität und «Zumutbare Arbeit»

- Zumutbarkeit hat in Berücksichtigung von grundrechtlich geschützten Betätigungsfeldern konkretisiert zu werden.
- Zur Zeit sind die Konturen dessen, was zumutbar ist und unklar... Gem. Bger:
  - «grundsätzlich zumutbar »
  - Abwegig, dass Grundrechte berührt sein könnten
  - «grundsätzlich keine Zwangsarbeit »
  - Auch die Arbeitsbedingungen und Ziele eines Programms werden kaum geprüft.
- Gesundheit, Betreuungsaufgaben derzeit die einzig (mehr oder weniger) akzeptierten Schranken
- Zusätzlich müssten systematisch berücksichtigt werden: Fähigkeiten, Stärken, Schwächen, Arbeitsbedingungen, Meinung/Wünsche

## 4. C. Subsidiaritätsprinzip

# Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- Das System ist transparenter auszugestalten → Teilnahme an Programm ≠ Anspruchsvoraussetzung
- Rechte, Pflichten und Sanktionen sind zu Vereinheitlichen und v.a. klarer zu regeln
- Die Meinung, Fähigkeiten, Stärken und Schwächen der SH-Empfänger\_innen sind systematisch zu berücksichtigen (Individualisierung u.v.a.: Zumutbarkeit)
- Was zumutbar ist, hat auch in Berücksichtigung der Grundrechte (Religionsfreiheit, persönliche Freiheit etc.) und der konkreten Arbeitsbedingungen festgelegt zu werden

# 4. D. Empfehlungen Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen

## Empfehlungen SKÖF 1994

Anhang 19

Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge **SKÖF**  
Conférence suisse des institutions d'assistance publique **CSIAP**  
Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale **CSIAS**

Mühlenplatz 3 Postfach 3000 Bern 13 Tel. 031/312 55 58 Fax 031/312 55 59

### Empfehlungen betr.

#### INTEGRATIONSPROGRAMME FÜR ERWERBSLOSE

Erwerbslosigkeit, die über mehr als einige Monate anhält, zieht in der Regel persönliche Probleme für die Betroffenen nach sich und leitet in den meisten Fällen einen negativen Prozess ein. Die soziale Anerkennung, das Beziehungsnetz und das Selbstwertgefühl einer Person leiden darunter. Es wirken Aussonderung und Abschiebung seitens der Umgebung, Resignation, Aggression oder Selbstüberschätzung seitens der Betroffenen.

Die Aufgabe der Sozialhilfe besteht neben der Sicherung der materiellen Existenz von Hilfesuchenden darin, diesen Prozess der sozialen Desintegration aufzuhalten und einen Reintegrationsprozess einzuleiten. Anerkannte und finanziell honorierte Leistung trägt wesentlich zur sozialen Integration bei. Darunter ist nicht ausschliesslich, aber in erster Linie Erwerbsarbeit zu verstehen. Wenn der Wiedereinstieg in die Arbeitswelt mit Hilfe bestimmter Massnahmen (Beratung, Umschulung, Weiterbildung) mittelfristig nicht gelingt oder aufgrund der persönlichen Situation aussichtslos erscheint, müssen im Interesse der Betroffenen und der Gesellschaft neue Angebote bereitgestellt werden. Solche Beschäftigungs- oder Ersatzarbeitsprogramme sind von den Sozialhilfeorganen zu veranlassen, zu unterstützen und mitzutragen.

Das Ziel dieser Anstrengungen besteht in einer nachhaltigen Verbesserung der sozialen Situation von erwerbslosen Personen und ihren Angehörigen. Damit führen entsprechende Programme mittel- und langfristig auch zur Kostendämpfung in der Sozialhilfe und in der Sozialversicherung. Projekte, welche lediglich die Einsparung von Sozialhilfegeldern bezwecken (z.B. Arbeitseinsätze zur Wiedererlangung des Anspruchs auf Taggelder der Arbeitslosenversicherung), tragen nur wenig zur Reintegration der Betroffenen bei.

Die Überschreitung der Richtlinienbeträge oder die nur teilweise Anrechnung von Einkommen bei erwerbstätigen Sozialhilfesuchenden ist heikel und kann bewirken, dass falsche Anreizsysteme in die Unterstützungspraxis eingeführt werden.

Die folgenden Hinweise und Empfehlungen sollen dazu beitragen, auf einer gemeinsamen fachlichen Basis sinnvolle Integrationsprogramme für Erwerbslose aufzubauen.

### Grundsätze

1. **Sinnvolle Beschäftigung und Arbeit** sind weder Lückenbüsser noch Strafmassnahmen, dürfen also weder nach dem Zufallsprinzip vergeben noch als Strafe erzwungen werden.
2. Den Fähigkeiten und Erfahrungen, aber auch den Schwächen und Befürchtungen der Betroffenen muss Rechnung getragen werden, was ein gewisses **Spektrum von Einsatzmöglichkeiten** voraussetzt (in der Regel sind daher überkommene, regionale Programme zu schaffen).
3. Beim **Aufbau** und bei der **Begleitung von Arbeitslosenprojekten** sollen verschiedene mit der Problematik befasste Stellen (Sozialdienste, Arbeitsämter, Berufsberatung, Berufsbildung, kantonale IV-Stellen, private Sozialorganisationen usw.) zusammenwirken.
4. Der **Kontakt mit den Wirtschaftsverbänden und den Gewerkschaften** ist von Anfang an zu pflegen, um Konkurrenzverzerrungen und Lohndumping möglichst zu vermeiden.
5. Die **Teilnahme an Ersatzarbeitsprogrammen** ist mit den Betroffenen in einem **Arbeitsvertrag** zu regeln.
6. Die **Gegenleistung** für die Tätigkeit erwerbsloser Personen in entsprechenden Programmen besteht in einem versicherten Stunden-, Tages- oder Monatslohn – auch dann, wenn dieses Einkommen nicht ausreicht und zusätzlich wirtschaftliche Hilfe geleistet werden muss.
7. Die **Finanzierung** von Projekten erfolgt durch Beiträge aus Fonds/Stiftungen, der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe (Vorbeugung und Ursachenbekämpfung) und der IV (Präventiv- und Eingliederungsmassnahmen) sowie durch wirtschaftliche Eigenleistung.

# 4. D. Empfehlungen Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen

## Empfehlungen SKÖF 1994

### Beurteilungskriterien für Arbeitslosenprojekte

(Die folgenden Kriterien dienen der Einschätzung und Zuordnung von Programmen. Sie laugen nicht zur Aufstellung einer «Rangliste». Für Sozialhilfeorgane ist es jedoch wichtig zu wissen, welche Kriterien auf ein bestimmtes Vorhaben zutreffen. Zu jedem Beurteilungskriterium wird die Spannweite genannt, in welcher sich ein konkretes Projekt bewegen kann.)

1. **Zielsetzung ...**  
von Beschäftigungstherapie bis zu ausgesprochenem wirtschaftlichem Nutzen
2. **Trägerschaft ...**  
von breit abgestützter, gemischter (öffentlicher/privater) Trägerschaft bis zur einzelnen Verwaltungsstelle oder dem Privatunternehmen
3. **Zielpublikum ...**  
von sämtlichen Erwerbslosen über Frauenprojekte bis zu einer einzigen Kategorie von Betroffenen (z.B. ALV-Versicherte)
4. **Arbeitsangebot ...**  
von einer breiten Funktionspalette bis zu einer einzigen Funktion (z.B. Büroarbeit)
5. **Entlohnung ...**  
von einem versicherten Lohn bis zu einer Unterstützungszulage (siehe Grundsätze)
6. **Begleitende persönliche Beratung ...**  
von im Projekt integrierter bis zu völlig vom Projekt getrennter Beratung
7. **Finanzierung ...**  
von weitgehender Eigenfinanzierung (über 60%) bis zu weitgehender Fremdfinanzierung (über 80%)
8. **Umstiegsmöglichkeiten auf den ordentlichen Arbeitsmarkt ...**  
von weitgehender Förderung des Umstiegs (durch wirklichkeitsnahe Arbeitsbedingungen) bis zur Behinderung dieses Umstiegs (durch stark beschützenden Arbeitsplatzcharakter)
9. **Selbsthilfe ...**  
von ausgeprägter Selbsthilfe (durch Betroffene in leitenden Funktionen) bis zum Fehlen jeglichen Selbsthilfeanspruchs
10. **Beschäftigungsbedingungen ...**  
von annähernd marktüblichen Bedingungen über besondere Flexibilität bis zu (restriktiven) Spezialbedingungen
11. **Konkurrenz- und Lohndumpingprobleme ...**  
von projekthinärenten Problemen (z.B. bei Bauarbeiten) bis zu schwer fassbaren, problemlosen Nischenprojekten
12. **Anreiz- und Sanktionssystem ...**  
von differenzierten internen Mechanismen (Beförderung, Versetzung, Lohnkürzung) bis zur Abwesenheit eines projektierten Systems (nur Teilnahme oder Ausschluss)

Bei der Ansetzung von Löhnen in Ersatzarbeitsprojekten ist weniger auf den individuellen Mittelbedarf der Beschäftigter als auf die Art und den Umfang der erbrachten Leistung abzustellen. Gleichzeitig soll die Honorierung, um die Motivation zum Umstieg auf den ordentlichen Stellenmarkt zu erhalten, deutlich unterhalb des dort für ähnliche Tätigkeiten Bezahlten liegen, ohne aber die Gefahr des Lohndumpings in sich zu bergen. Ausserdem hat auch die bisher gesammelte berufliche Erfahrung (Lebens- und Dienstalter) einzufließen. Unter Berücksichtigung all dieser Bedingungen empfiehlt die SKÖF die Anwendung der folgenden

### Bruttolohntabelle für Ersatzarbeitsprogramme

Art der Arbeit	Beschäftigtenkategorie	Brutto-Stundenlohn (inkl. Ferienabgeltung und 1/3 Monatslohn)	Brutto-Monatslohn (x 13, ohne Sozialzulagen)
Einfache, wenig qualifizierte Tätigkeit mit geringem Verantwortungsgrad (z.B. Gruppeneinsätze unter Anleitung)	Ungelernte, Angelernte oder Junge kurz nach Ausbildungsabschluss	Fr. 15.- bis Fr. 20.-	Fr. 2200.- bis Fr. 3000.-
Mässig komplexe, teilweise qualifizierte Tätigkeit mit mittlerem Verantwortungsgrad (z.B. Einzelsätze unter Aufsicht)	Gelernte mit gewisser Berufserfahrung oder Angelernte mit grosser Erfahrung	Fr. 20.- bis Fr. 24.-	Fr. 3000.- bis Fr. 3500.-
Komplexere, qualifizierte, selbständig ausgeführte und verantwortete Tätigkeit	Gelernte mit längerer Erfahrung, Spezialausgebildete	Fr. 24.- bis Fr. 28.-	Fr. 3500.- bis Fr. 4000.-
Vorarbeits-, Anleitungs- und Teilprojektleitungsfunktion sowie Spezialfunktionen	Kader, Vorgesetzte	Fr. 28.- bis Fr. 31.-	Fr. 4000.- bis Fr. 4500.-

Die vier Lohngruppen werden grundsätzlich nach Art der Tätigkeit unterschieden, die im allgemeinen auch die zugehörige Beschäftigtenkategorie bestimmt. Innerhalb der einzelnen Lohngruppe sind Einsatzbereitschaft und Leistung der arbeitslosen Person sowie in gewissem Mass auch ihr Lebensalter zu berücksichtigen.

## 4. D. Empfehlungen

# Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen

- Empfehlungen SKÖF 1994: «*Soziallohn statt Sozialrente*»
  - Die Arbeitsleistungen der Sozialhilfeempfänger\_innen in einem Beschäftigungsprogramm waren mit einem Arbeitsvertrag zu regeln.
  - Die Beschäftigten mussten den Versicherungen unterstellt werden.
  - Der Lohn hatte zwischen CHF 15 und CHF 31/h zu betragen. 13. Monatslohn; zwischen CHF 2'512 und CHF 5'138/Monat (angepasst 2018)
- **Qualifikation als Arbeitsvertrag (öffentlich- oder privat-rechtlich, Art. 319 ff. OR) einräumen, falls ein Programm eine Arbeitsleistung zum Gegenstand hat.**

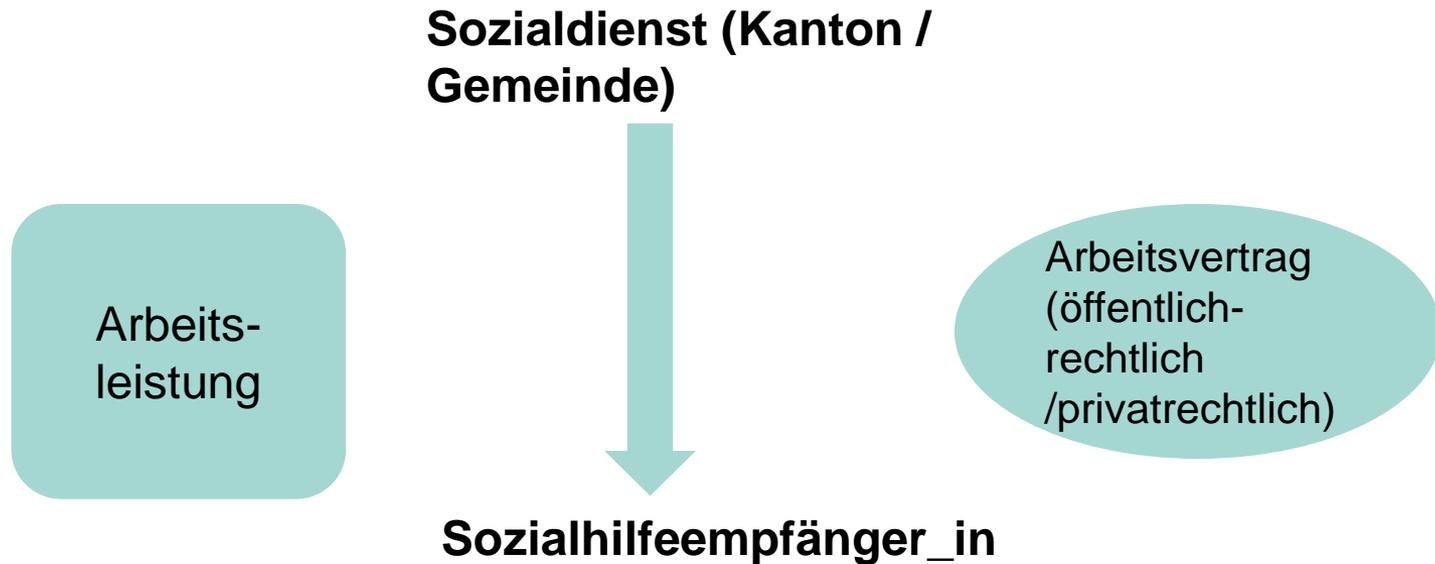
## 4. D. Empfehlungen

# Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen

- Typologie:
  - 1) Sozialhilfeempfänger\_in ist durch Gemeinde/Kanton angestellt und führt dort seine Arbeit aus → **Arbeitsverhältnis**, das dem öffentlichen Personalrecht oder Art. 319 ff. OR untersteht.
  - 2) Sozialhilfeempfänger\_in ist durch Gemeinde/Kanton angestellt und wird bei einer Dritten (« Sozialfirma ») eingesetzt um die Arbeit auszuführen → Dreiecksverhältnis: Sozialdienst – Firma: Leistungsvertrag; Firma – Sozialhilfeempfänger\_in: kein Vertrag (vgl. Arbeitsverleih) aber analoge Anwendung (Weisungsrecht; Fürsorgepflicht...)
  - 3) Sozialhilfeempfänger\_in wird von einer Dritten eingesetzt (« Sozialfirma ») und führt dort eine Arbeit aus, die einen wirtschaftlichen Wert hat → **Arbeitsvertrag nach Art. 319 OR**
  - 4) Sozialhilfeempfänger\_in wird von von einer Dritten eingesetzt (« Sozialfirma ») und führt dort eine Arbeit aus, die keinen wirtschaftlichen Gegenwert erzeugt → Auftrag/Vertrag *sui generis*

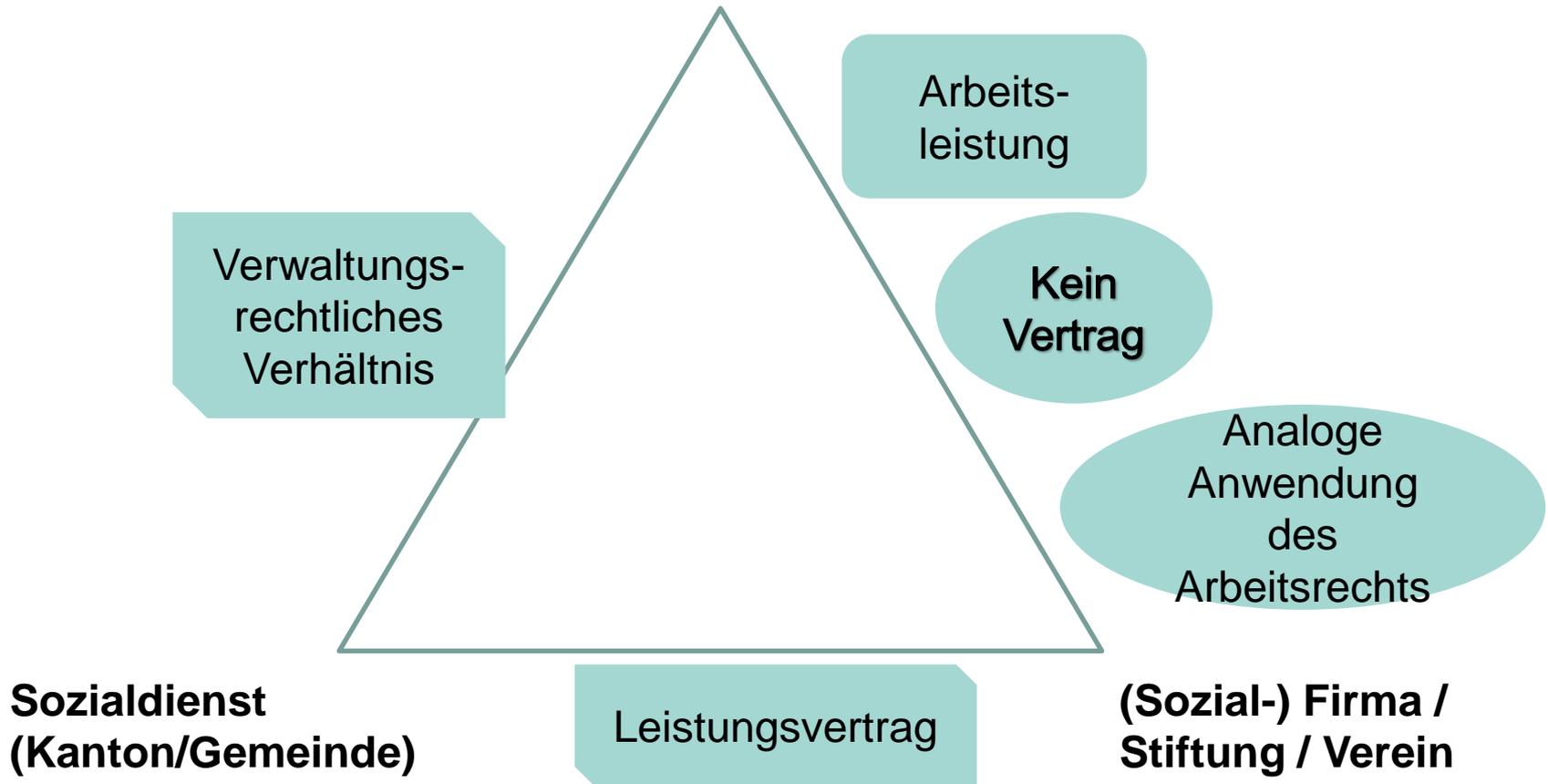
## 4.D. Arbeitsbedingungen

# Grundmuster der Arbeitsbeziehungen im Beschäftigungsprogramm (1)



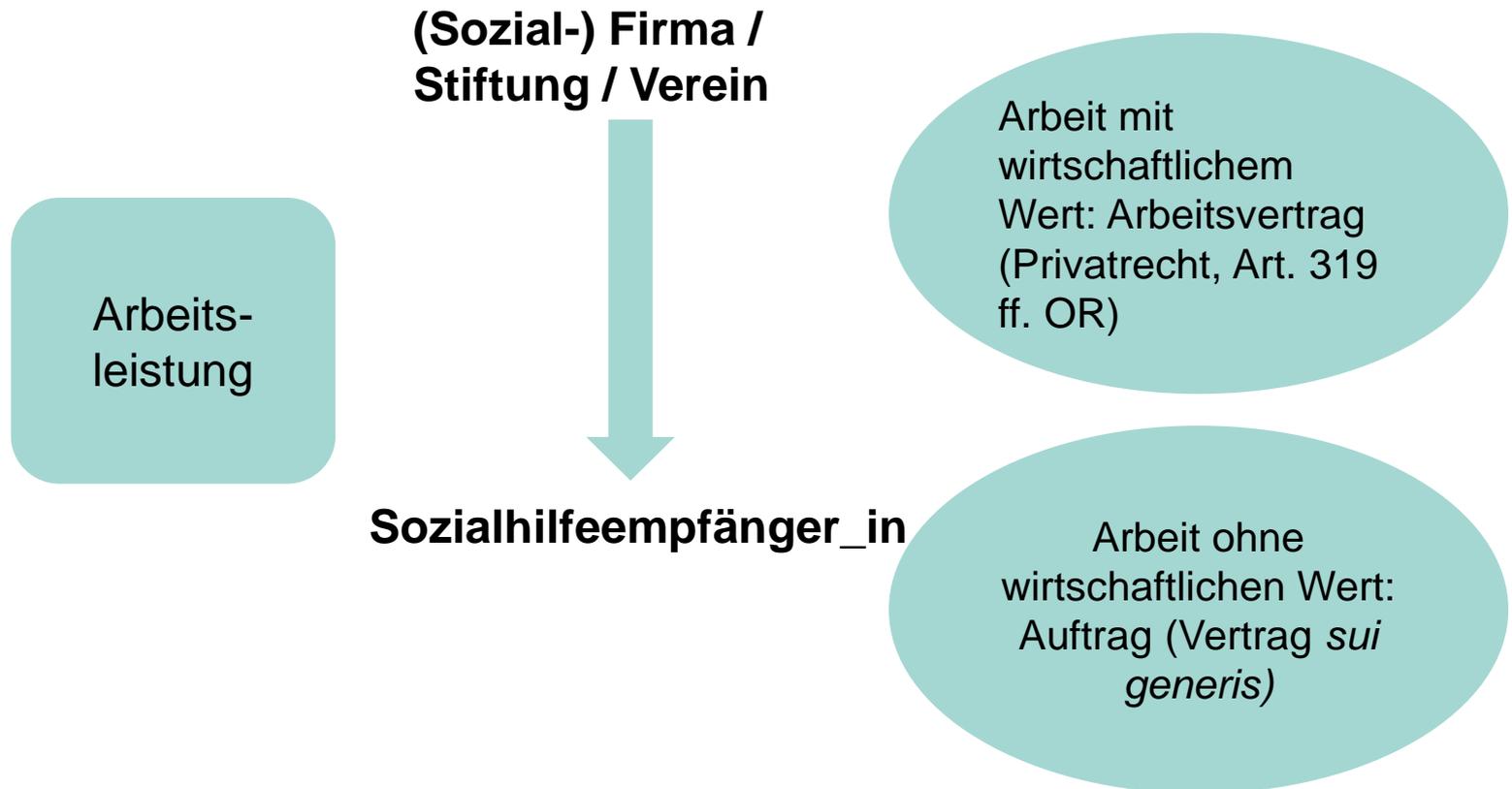
# 4. D. Arbeitsbedingungen Grundmuster der Arbeitsbeziehungen im Beschäftigungsprogramm (2)

Sozialhilfeempfänger\_in



## 4. D. Arbeitsbedingungen

# Grundmuster der Arbeitsbeziehungen im Beschäftigungsprogramm (3 und 4)



## 4. D. Arbeitsbedingungen

# Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen I

- Vollständige Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes (gem. seinem Anwendungsbereich)
- Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Persönlichkeit am Arbeitsplatz in jedem Fall; inkl. Schutz der persönlichen Daten.
- Anwendung des Gleichstellungsgesetzes (GIG – Lohnleichheit; Aufgabenzuteilung, Schutz vor sexueller Belästigung)
- *A priori*, keine Anwendung des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG); Art. 19-21 können Inspirationsquellen für die Minimalstandards sein (*best practice*)

## 4. D. Arbeitsbedingungen

# Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen II

- Nicht Rückerstattungspflichtige Entschädigung i.S. des Sozialhilferechts; Abtretungsverbot des Lohnes (Art. 325 OR) und Regeln über den Lohnrückbehalt (Art. 323a OR)
- Recht auf wöchentliche Freitage und auf Ferien (Art. 329 ff. OR)
- Schriftlichkeit der Verträge, mindestens im Umfang von Art. 330b OR
- Schutz gegen missbräuchliche Entlassungen (Art. 335 OR) falls der Vertrag unbefristet abgeschlossen wurde und Schutz gegen fristlose Entlassung (Art. 337 OR)
- Recht auf Lohn bei Arbeitsunfähigkeit (Art. 324a und 324b OR).
- Sorgfalts- und Treuepflicht (Art. 321a OR). Keine Erfolg geschuldet im Arbeitsrecht: Keine Disziplinargewalt im Rahmen eines Arbeitsrechts; als Sanktion steht die Wiedergutmachung des Schadens (Art. 321e OR) und die Kündigung zur Verfügung; die Arbeitgeberin hat jedoch die Möglichkeit, ein eigenes System von Sanktionen vorzusehen (Betriebsjustiz), inkl. Bussen.
- Im Betrieb mitarbeitende Sozialhilfeempfänger\_innen zählen als Arbeitnehmer\_innen bei einer Massenentlassung (Art. 335d ff. OR);
- Falls ein GAV existiert, ist dieser anzuwenden, es sei denn der GAV schliesse dies aus.
- Die Zivilgerichte sind zuständig, um über Streitigkeiten zwischen der Sozialhilfeempfänger\_in und dem Einsatzbetrieb zu befinden (Art. 342 Abs. 2 OR).

## 4. D. Arbeitsbedingungen

# Mindeststandards betreffend Arbeitsbedingungen III

- Beispiel:
  - §13 al. 4 Sozialhilfegesetz/Basel-Stadt: Wenn die Sozialhilfe unterstützungsberechtigte Personen kurzfristig in einem Einsatzbetrieb beschäftigt, ohne dass mit diesem Arbeitsverträge abgeschlossen werden, tritt sie selber als Arbeitgeberin auf. Sie schliesst in diesen Fällen mit der einzusetzenden Person einen Vertrag ab. Darin werden Leistung, Gegenleistung und Dauer umschrieben. Vom Einsatzbetrieb hat sie eine Vergütung zu verlangen, die den orts- und berufsüblichen Lohnansätzen unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit entspricht.
  - Massnahmen zur sozialen Integration im Kanton Waadt: Macadam und Pro-Log Emploi

## 4. D. Sozialversicherungen

# Mindeststandards betreffend Sozialversicherung

- Deckungslücken verhindern, insbesondere für Personen, die dauerhaft in Programmen arbeiten, ohne dass die (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt gelingen würde
- Die Natur des « Einkommens » in einem Programm i.S. der AHV definieren. Jedes Einkommen einer Erwerbsarbeit untersteht den Regeln der AHV und die Sozialbeiträge sind zu entrichten
- Sozialhilfeempfänger\_innen sind gegen Unfälle zu versichern (Pflicht der Arbeitgeberin gem. UVG) selbst wenn kein Lohn bezahlt wird (vgl. Art. 1a UVG i.V.m. BGE 133 V 161; 8C\_503/2011 v. 8 November 2011). Siehe insbes. Urteil 8C\_302/2017 v. 18 August 2017 für Sozialhilfeempfängerin im Arbeitsversuch als Reinigungskraft ohne Lohn und ohne zusätzliche finanzielle Leistungen des Sozialamts; siehe auch: BGE 144 V 411, E. 2-4

# 4. E. Evaluation der Programme

## Evaluationen als notwendige Voraussetzung zur Steuerung

### **Auf Programm-Ebene**

Jedes Programm braucht eine Überprüfung von Zielen, Mitteln, dem Output und der Wirkung auf die Zielgruppe; mit Kontrollgruppen

### **Auf sozialpolitischer Ebene**

Wir brauchen ein umfassendes Evaluationsprogramm, das zeigen kann, welche Massnahmen für welche Personen unter welchen Umständen wirksam, wirtschaftlich und rechtlich angemessen sind

**Vorbild:** SECO-Forschungsprogramm zu ALV-Massnahmen (Art. 59a AVIG)

## **4. E. Evaluation der Programme**

### **Evaluationen: 3 Beispiele**

**Sozialfirma gadPLUS AG Biel** (Ecoplan 2015): Wirkung des Angebots evaluiert durch Einschätzungen der Beteiligten, Ein- und Austritte, Vergleich mit anderen BIAS-Angeboten: 3 von 39 Austritten waren 2014 in den 1. AM

**Wirkung sozialer Integration** (Oesch/Neuenschwander 2017): Panel-Befragung von Teilnehmenden in der sozialen Integration Kanton Bern bei Start, während und nach Abschluss des Programms: nachhaltige Steigerung des Wohlbefindens.

**Konzertierte Beratung** (Bonoli 2017, Waadt): Gemeinsame Beratung von ausgesteuerten Arbeitslosen durch Sozialarbeiter\*in und RAV-Berater\*in ist zwar teurer, aber die Personen finden schneller wieder eine Arbeit. Verglichen mit Personen, die nur von Sozialarbeiter\*in beraten wurden, ist die Massnahme kostenneutral

## **4.E. Evaluation der Programme**

# **Empfehlungen**

### **Gold-Standard wäre ...**

Evaluationen mit Kontrollgruppe

Vergleich verschiedener Arten von Programmen für die gleiche Problemlage

### **Herausforderungen**

Kommunale und kantonale Heterogenität

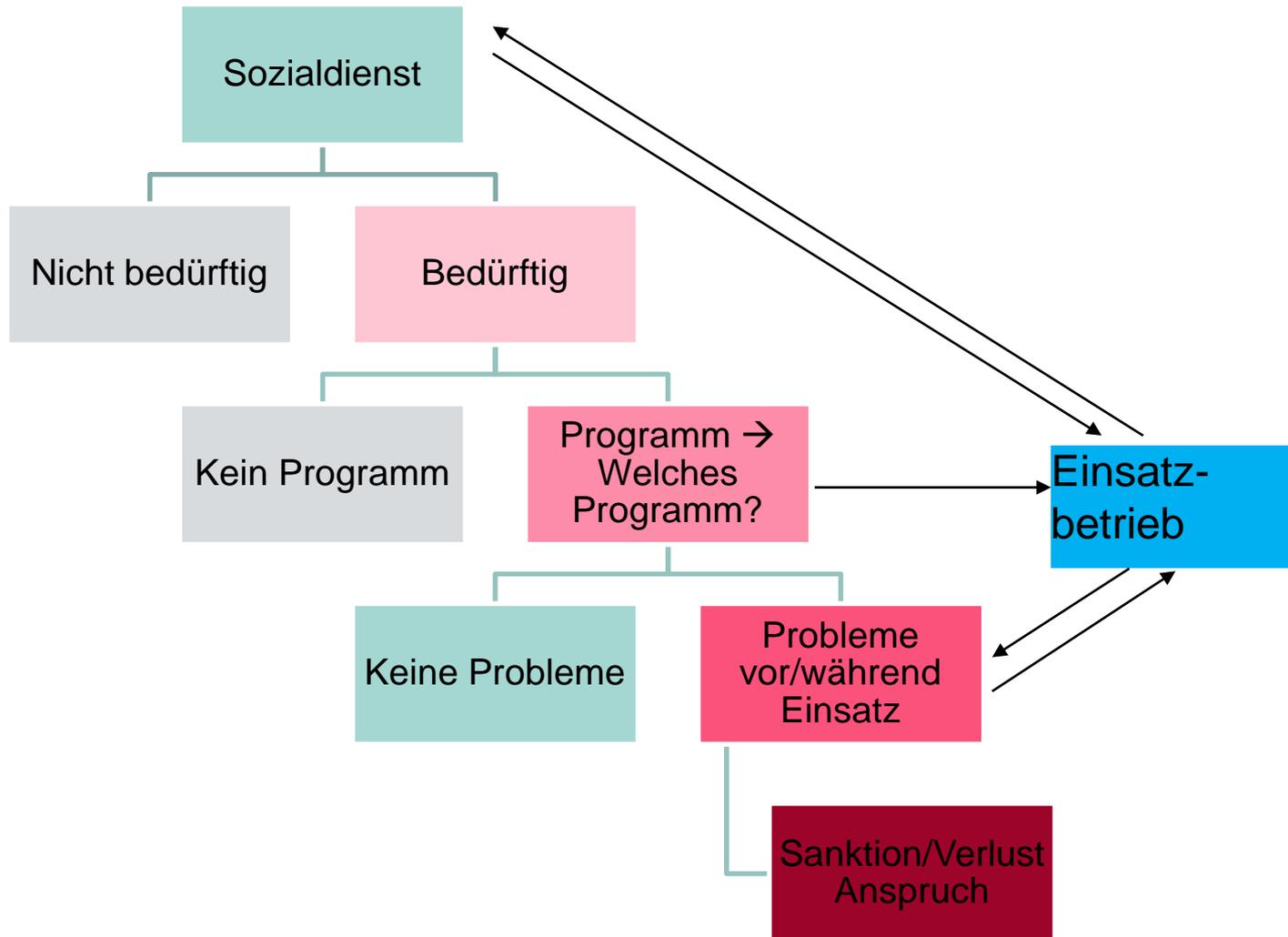
Fehlende Datenbasis bzw. ausserordentlicher Aufwand zur Schaffung einer umfassenden, vergleichbaren Datenbasis

### **Konsequenz von guter Evaluation**

Möglichkeit einer evidenzbasierten politischen Debatte über Leitbilder, Ziele und Mittel von Arbeitsintegration und von effektiver Steuerung

# 4. E. Steuerung und Machtkonzentration

## Ausgangslage



## **4. E. Steuerung und Machtkonzentration**

# **Kontrolle der Akteur\_innen; Diskussionsvorschläge**

Auswahl des Programms:

- Waadt: Vermittlungsfähige werden vom RAV betreut → AVIG Regeln sind umfassend anwendbar, Aufteilung der Entscheidungsmacht (Bedürftigkeit: Sozialdienst / Programm Auswahl: RAV)
- Bern: Programme werden von «strategischen Partnern» entwickelt und von deren Job-Coaches ausgewählt → Kontrolle der strategischen Partner?
- Beurteilung der Zumutbarkeit insb. gesundheitlicher Probleme → unabhängige Beurteilung?

Ausgestaltung der Programme

- Anwendbarkeit ArG → kantonale Arbeitsinspektorate
- Tripartite Kommissionen (Konkurrenzierung?)

Kommunikation Programm / Sozialdienst

- Datenschutz?

## 4. F. Zusammenfassung der Empfehlungen

- Teilnahme an einem Programm ist nicht als Anspruchsvoraussetzung auf Sozialhilfeleistungen zu sehen – einzig die Bedürftigkeit ist ausschlaggebend
- Sanktionen wegen verletzen (Arbeits-)Pflichten sind juristisch zu begründen
- Rechtssicherheit erhöhen durch klarere gesetzliche Grundlagen, insbesondere im Bezug auf die Anforderungen an die Zumutbarkeit einer Arbeit
- Anwendbarkeit des ArG (resp. analoge Regeln) sicherstellen
- Die Existenz von Arbeitsverhältnissen muss bejaht werden
- Alle Einkommen (auch IZU) als solche i.S. der AHV behandeln
- Bei allen Programmeinsätze ist die Unfallversicherung durch den Einsatzbetrieb zwingend sicherzustellen.
- Evaluationen auf Programmebene; Berücksichtigung der Evaluationen in Politik, Verwaltung und Gerichten
- Auflösung der Machtkonzentration bei den Sozialdiensten (Rolle der Politik?)

# Programm und Inhalt

---

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)

---

- 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)

---

- 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)

---

- 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
  - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
  - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards?
  - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
  - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
  - E. Evaluationen und Steuerung (Gesine Fuchs)
  - F. Zusammenfassung der Empfehlungen

---

- 5 PAUSE

---

- 6 Diskussion

---

- 7 Ausblick

---

# Programm und Inhalt

---

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)

---

- 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)

---

- 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)

---

- 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
  - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
  - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards?
  - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
  - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
  - E. Evaluationen (Gesine Fuchs)
  - F. Zusammenfassung der Empfehlungen

---

- 5 PAUSE

---

- 6 Diskussion

---

- 7 Ausblick

---

# **Diskussion, Best Practices und Beispiele?**

# Programm und Inhalt

---

- 1 Eröffnung und Einführung (Kurt Pärli)

---

- 2 Vorgeschichte und Entstehung des Projekt und Projektteam (Kurt Pärli und Gesine Fuchs)

---

- 3 Lücken im rechtlichen und politischen Rahmen (Gesine Fuchs)

---

- 4 Ergebnisse und Herleitung Empfehlungen:
  - A. Verbreitung und Rechtsbeziehungen (Gesine Fuchs)
  - B. Allgemeine Prinzipien und wieso Mindeststandards?
  - C. Subsidiaritätsprinzip (Melanie Studer)
  - D. Minimalstandards in Sozialversicherungs- und Arbeitsrechtlicher Hinsicht (Anne Meier)
  - E. Evaluationen (Gesine Fuchs)
  - F. Zusammenfassung der Empfehlungen

---

- 5 PAUSE

---

- 6 Diskussion

---

- 7 Ausblick

# Ausblick

- Anfang 2020: Verbreitung der definitiven Ergebnisse
- Frühling 2020: Ende des Forschungsprojekts



Universität  
Basel

Juristische  
Fakultät



**Vielen Dank!**