

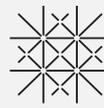
FNSNF

FONDS NATIONAL SUISSE
SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS
FONDO NAZIONALE SVIZZERO
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Soziale Arbeit
FH Zentralschweiz



**Universität
Basel**

Juristische
Fakultät



Melanie Studer
Gesine Fuchs
Anne Meier
Kurt Pärli

Unter Mitarbeit von:
Marina Abbas
Alan Canonica
Marianne Müller
Marion Ruch

Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen - Schlussbericht

Impressum

Vollständiger Titel:	Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen - Schlussbericht
Herausgegeben von:	Lehrstuhl für Soziales Privatrecht der Juristischen Fakultät der Universität Basel und Hochschule Luzern - Soziale Arbeit
Autor_innen:	Melanie Studer, Gesine Fuchs, Anne Meier, Kurt Pärli
Übersetzung:	Lingualex, Basel
ISBN:	978-3-9525269-1-0 (pdf D)
Datum:	Mai 2020
Gestaltung:	Daniel Mahrer
Vertrieb:	Anfrage per E-Mail an: office-paerli-ius@unibas.ch

Zusammenfassung

Im Zuge der Verbreitung einer aktivierenden Sozialhilfepolitik, gewann die Teilnahme an Integrationsprogrammen, die eine Arbeitsleistung umfassen, für Sozialhilfeempfänger_innen zunehmend an Bedeutung. Weitgehend ungeklärt ist, unter welchen Bedingungen in solchen Programmen gearbeitet wird. Der vorliegende Bericht stellt die Resultate des Forschungsprojekts «Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen» vor.

Mit interdisziplinären Methoden aus der sozial- und rechtswissenschaftlichen Forschung haben wir das Arbeiten im Dreiecksverhältnis zwischen Sozialdienst, Sozialhilfeempfänger_in und Einsatzbetrieb untersucht. Dabei stellten wir fest, dass zwar grundsätzlich vier Typen von Beschäftigungsverhältnissen in der ganzen Schweiz weitverbreitet sind (Abklärung, Qualifizierung, Vermittlung und Teilhabe) aber die tatsächliche Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen äusserst divers ist.

Bis anhin wird die Rechtsbeziehung – obwohl eine Arbeitsleistung erfolgt – vor allem durch das Sozialhilferecht gestaltet und betont, dass die Teilnahme an einem Programm eine Pflicht ist, bei deren Verletzung Leistungskürzungen drohen, bis hin zum Verlust der Anspruchsberechtigung. Der Schutz des Arbeitsrechts – als Schutz der schwächeren Partei – und der Schutz des Sozialversicherungsrechts treten dabei in den Hintergrund.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass dies in mehrerer Hinsicht problematisch ist. So wird dadurch eine disziplinierende Wirkung gegenüber einer tatsächlichen Reintegration begünstigt. Durch die starke Betonung des Pflichtcharakters und der Durchsetzung mit negativen Anreizen werden zusätzlich Anspruchsvoraussetzungen für die staatlichen Leistungen geschaffen, die ein Leben in Würde und soziale Teilhabe garantieren sollen und es kann zu besonders einschneidenden Folgen für die Rechtsstellung der Einzelnen kommen. Dabei ist unzureichend geklärt, wann eine Teilnahme mit guten Gründen verweigert werden darf.

Basierend auf dieser Analyse wird empfohlen, in drei Bereichen Anpassungen vorzunehmen und Mindeststandards für das Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen einzuführen. Diese sollen eine rechtsgleiche Behandlung und die Menschenwürde der Sozialhilfeempfänger_innen sichern und die notwendige Klarheit und Rechtssicherheit für die Rechtsanwender_innen bringen:

1. Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ist keine Voraussetzung für den Anspruch auf Sozial- oder Nothilfe. Allfällige Kürzungen wegen verweigerter Teilnahme an geeigneten und zumutbaren Beschäftigungsprogrammen müssen verhältnismässig sein.
2. Die Rechtsbeziehung in denjenigen Programmen, die eine Arbeitsleistung beinhalten, wird mit Arbeitsverträgen geregelt und der Lohn ist den Sozialversicherungen zu unterstellen.
3. Die Wirkung der Programme ist mit aussagekräftigen Evaluationen zu messen. Das ist Voraussetzung, um die Angebote steuern zu können.

Diese Empfehlungen lehnen sich an die bereits bestehende Praxis in gewissen Kantonen oder Programmen an.

Dank

Die Autor_innen danken dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF) für die finanzielle Unterstützung der knapp vierjährigen Forschungsarbeit. Der Juristischen Fakultät der Universität Basel und der Hochschule Luzern für Soziale Arbeit sind wir dankbar für die Bereitstellung der Rahmenbedingungen, die diese Forschung ermöglicht haben.

Wir sind ebenso den vielen Personen aus Sozialdiensten und Beschäftigungsprogrammen sowie Programmteilnehmer_innen verbunden, die uns ihre Zeit geschenkt haben und Einblicke in die komplexen Realitäten der sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnisse ermöglicht haben.

Dem Generalsekretariat der SODK danken wir für die Unterstützung bei der Verbreitung unserer Umfrage unter den kantonalen Sozialämtern.

Anita Zimmermann hat uns in der frühen Projektphase als Hilfsassistentin unterstützt und Pia Meier insbesondere bei der Fertigstellung dieses Berichts, wofür wir ihnen ebenso dankbar sind wie Daniel Mahrer für die gestalterische Unterstützung und Umsetzung des Titelblatts.

Für die Übersetzung unseres teils auf Deutsch und teils auf Französisch verfassten Manuskripts danken wir dem Übersetzungsbüro Lingualex in Basel herzlich.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	II
Dank	III
Teil 1 Ausgangslage	1
I. Arbeit statt Sozialhilfe	1
II. Stratifizierte Existenzsicherung zwischen Arbeit und Sozialhilfe	2
III. Methodisches Vorgehen	5
Teil 2 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	6
I. Sozial- und Nothilfe.....	6
A. Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)	6
B. Kantonales Sozialhilferecht.....	7
1. Kantonale Kompetenz.....	7
2. SKOS-Richtlinien	8
3. Leistungsniveau	9
4. Ziele	10
5. Prinzipien des Sozialhilferechts und Verhaltenspflichten.....	10
C. Verhältnis zwischen Art. 12 BV und Sozialhilferecht	12
II. Arbeits- und Sozialversicherungsrecht	12
Teil 3 Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme – Rechtlicher Rahmen und Praxis	15
I. Einleitung: Pflichten, Anreize und Sanktion	15
II. Verbreitung	17
III. Begründung, Ziele und Wirkung der Programme.....	19
A. Gesetzliche Grundlage	19
B. Ziele in den Programmen der Fallstudien	19
C. Evaluationen	21
1. Evaluationen sind notwendig	21
2. «Gerichtsnotorisch» wirksam.....	22
D. Sozialpolitische Wirkung: Disziplinierung oder Emanzipation?	23
IV. Organisation der Beschäftigungsprogramme.....	25
A. Überblick	25
B. Vertragliche Ausgestaltung	28
C. Zusätzliche Pflichten?	31
D. Perspektive der Teilnehmenden	31
V. Durchsetzung der Pflichten.....	33
A. Allgemeines	33

B.	Sanktionen	33
1.	SKOS-RL und gesetzlichen Grundlagen	33
2.	Rezeption in der Rechtsprechungs-Praxis.....	35
3.	Rezeption in der Programm-Praxis	35
4.	Würdigung und offene Fragen	36
C.	Einstellung wegen nicht gegebener Anspruchsvoraussetzungen (Subsidiarität)	36
1.	Zentrale Bedeutung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung	36
2.	Diffusion und politikgestaltende Rolle der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.....	39
3.	Auswirkungen in der Praxis	42
D.	Einstellung wegen Rechtsmissbrauch?	46
E.	Zusammenfassende Würdigung	47
VI.	Grenzen der Arbeitspflichten: zumutbare Arbeit	48
A.	SKOS-RL und gesetzliche Grundlagen	48
B.	Rezeption in der (Gerichts-) Praxis	49
1.	«Grundsätzlich zumutbar»	49
2.	Grenzen der Zumutbarkeit	51
C.	Zusammenfassende Würdigung	53
VII.	Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Qualifikation der Beschäftigungsverhältnisse	54
A.	Arbeitsrecht.....	54
B.	Sozialversicherungen.....	56
1.	Hauptfragen	56
2.	AHV.....	57
3.	UVG	58
4.	Arbeitslosenversicherung.....	58
VIII.	Steuerung.....	58
A.	Schutz des ersten Arbeitsmarktes vor Konkurrenzierung.....	58
B.	Politische Steuerung	59
1.	Schweiz.....	59
2.	Fallstudien: Steuerung in den Kantonen Bern, Uri und Waadt	60
C.	Fazit	63
IX.	Zugang zum Recht und Rechtsprechung.....	64
A.	Zugang zum Recht.....	64
B.	Gerichtsfälle	65
	Teil 4 Empfehlungen.....	67
I.	Einführung von Mindeststandards.....	67

II. Subsidiaritätsprinzip und Zumutbarkeit anpassen	68
III. Anwendung von Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht	69
IV. Evidenzbasierte Politik verstärken	71
V. Weitere prüfenswerte Ansätze	72
Verzeichnisse	73
Literatur	73
Kantonale Rechtsgrundlagen	79
Interviews	81
Abbildungen	82
Tabellen	82
Abkürzungen	83
Weitere Publikationen aus dem Projekt	86

Teil 1 Ausgangslage

I. Arbeit statt Sozialhilfe

- 1 Eine Erwerbsarbeit ist für die meisten Menschen die wichtigste Einkommensquelle und sie ist zunehmend gleichbedeutend mit gesellschaftlicher Integration. Bei längerer Erwerbslosigkeit bieten nach den Sozialversicherungen die Sozial- und Nothilfe als letztes Auffangnetz eine minimale wirtschaftliche Existenzsicherung respektive diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind (Art. 12 BV). Deren Ausgestaltung hat sich in den letzten Jahren stark verändert. Mit dem 2. Arbeitsmarkt (arbeitsmarktpolitische Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung) und dem 3. Arbeitsmarkt (Beschäftigungsprogramme für Sozialhilfebeziehende) sind neue Beschäftigungsformen und Rechtsverhältnisse im Dreieck zwischen Einsatzbetrieben, Versicherten bzw. Klient_innen und Sozialversicherungen bzw. der Sozialhilfe entstanden, deren Ausmass und genaue rechtliche Bedeutung bisher zum grossen Teil unklar waren. Dieses Forschungsprojekt widmet sich daher den bisher besonders wenig erforschten sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen (SBV) aus einer rechts- und sozialwissenschaftlichen Perspektive. Es fragt, unter welchen rechtlichen Bedingungen Arbeitseinsätze in der Sozialhilfe stattfinden, welche Konsequenzen für andere Rechtsverhältnisse entstehen und wie verbreitet die verschiedenen Ausgestaltungen sind.
- 2 Diese Entwicklungen sind im Kontext des aktivierenden und investiven Wohlfahrtsstaats zu sehen, der sich in der Schweiz ab Mitte der 1990er Jahre zu entfalten begann. Die Schweiz folgte in ihrer Politik den wesentlichen Merkmalen, die auch international zu beobachten sind:¹ Die Leistungen wurden zunehmend mit Verhaltenserwartungen verknüpft und ein System von Anreizen und Sanktionen eingeführt. Im Fokus sozialstaatlicher Programme steht die Notwendigkeit der Klient_innen und Leistungsempfänger_innen, sich an die Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Eine Erwerbstätigkeit gilt als das beste Mittel für soziale Integration. Selbstverantwortung und die Reziprozität von Leistungen und Gegenleistungen werden betont. Leistungsansprüche werden dabei zunehmend an Bedingungen geknüpft. SANFORD SCHRAM spricht von «paternalistischem Neoliberalismus», in dem Erwerbslose und Bedürftige diszipliniert werden, um sie zu marktkonformen Arbeitskräften zu machen. Probleme des Arbeitsmarktes werden nicht länger als strukturell wahrgenommen, sondern zunehmend individualisiert.²
- 3 Das Aktivierungsparadigma wurde in der Schweiz zuerst mit der Revision der Arbeitslosenversicherung 1996 umgesetzt.³ Es wurden regionale Arbeitsvermittlungszentren eingerichtet, die das Befolgen der Pflicht zu Arbeitsbemühungen strikt kontrollieren. Gleichzeitig wurde in arbeitsmarktpolitische Massnahmen (wie Umschulung, Weiterbildung, Programme zur vorübergehenden Beschäftigung u.a.) investiert und so ein «Zweiter Arbeitsmarkt» etabliert. Im Sozialhilferecht zeigte sich die Verschiebung hin zu einem verstärkt aktivierenden Wohlfahrtsstaat mit den neuen Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). 1998 wurde in den Richtlinien erstmals die Wiedereingliederungsaufgabe

¹ KVIST.

² SCHRAM; SCHRAM/PAVLOVSKAYA.

³ Für einen Überblick: BONOLI/CHAMPION m. w. N.

der Sozialhilfe hervorgehoben und mit dem Grundsatz der Gegenseitigkeit verknüpft. Der Ermessensspielraum der Sozialarbeiter_innen bei der Zusprache der Leistungen wurde erweitert. Die Überarbeitung der SKOS Richtlinien von 2005 reduzierte die Standardleistungen um 10%, führte aber finanzielle Anreize zur Integration ein (minimale Integrationszulage, Einkommensfreibetrag).⁴

Das Verhältnis zwischen Sozialhilfe und Sozialversicherungen ist zu grossen Teilen komplementär. Insbesondere durch die fragmentierte Entstehung des schweizerischen Sozialversicherungsrechts, die zu einer zersplitterten und uneinheitlichen Regelungslandschaft geführt hat,⁵ treten im System der sozialen Sicherheit immer wieder Deckungslücken auf.⁶ Die Sozialhilfe wird als letztes, umfassendes Auffangnetz aus diesem Grund auch bei der bestmöglichen Ausgestaltung der Sozialversicherungen nicht überflüssig werden.⁷ Aktivierungspolitiken in der Schweiz sind zudem durch einen hohen Grad an horizontalem Föderalismus, Subsidiarität und konsensualen Elementen gekennzeichnet. Dies bringt Legitimations- und Koordinierungsprobleme für die Akteur_innen hervor. Die föderale Vielfalt erweist sich auch für die wissenschaftliche Durchdringung als Herausforderung. Wohlfahrtsstaatlicher Wandel ist nicht nur von historischen Entwicklungen und politischen Institutionen abhängig, sondern auch von politischen Machtverhältnissen und soziokulturellen Diskursen. So können Aktivierungsdiskurse und Beschäftigungs- sowie Integrationsprogramme an starker Legitimationskraft für den Sozialstaat und die Sozialhilfe gewinnen. Der Föderalismus kann Raum für politische Innovationen schaffen («Kantone als politisches Labor»). Insgesamt scheint diese Tendenz aber schwach, da die Kosten weiter ansteigen und politische Bestrebungen zu Kürzungen bei der Sozialhilfe überwiegen.

4

II. Stratifizierte Existenzsicherung zwischen Arbeit und Sozialhilfe

In diesem Kontext widmete sich das Forschungsprojekt den komplexen Verhältnissen in sozialhilfe-rechtlichen Beschäftigungsverhältnissen (SBV), die zwischen Programm, Sozialhilfebeziehenden und Sozialhilfe bestehen. Die Sozialhilfebeziehenden stehen bei einem Einsatz in einem doppelten Unterordnungsverhältnis: sie haben sowohl die Weisungen der Sozialhilfe zu befolgen als auch diejenigen des Einsatzbetriebs (vgl. N 89). Zum überwiegenden Teil wird das Rechtsverhältnis nicht als Arbeitsverhältnis qualifiziert und zwar weitgehend unabhängig von tatsächlich geleisteten Tätigkeiten. Ebenfalls fehlt ihnen der Schutz der Sozialversicherungen weitgehend (N 188). Ebenso sind die finanziellen und organisatorischen Beziehungen zwischen Sozialdiensten und Einsatzbetrieben komplex und nicht immer offensichtlich (N 197).

5

Der Status der «aktivierten Sozialhilfebeziehenden» ist neuartig: Er unterscheidet sich wesentlich vom *ersten Arbeitsmarkt*. Dieser ist geprägt von der Wirtschafts- und Vertragsfreiheit (Art. 19 OR bzw. Art.

6

⁴ NADAI, S. 60.

⁵ GYSIN, S. 74; CANONICA; Diese Wechselwirkung zwischen der Ausgestaltung der Deckung der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe kann auch in der Debatte zur Schaffung von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose beobachtet werden. Aufgrund der Zunahme von älteren Arbeitslosen, denen es nicht gelingt vor der Aussteuerung eine neue Anstellung zu finden und in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen sind, wird die Einführung einer Art «Ergänzungsleistung» für Personen diskutiert, die nach dem Erreichen des 60. Altersjahres ausgesteuert werden. Die Einführung dieser Leistungen hat für die Betroffenen eine wesentliche dekommodifizierende Wirkung: Der Druck und die Erwartung, die eigene Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt zur Existenzsicherung zu verwerten, nimmt ab.

⁶ WOLFFERS, S. 35.

⁷ WOLFFERS, S. 35; GYSIN, S. 78.

27 BV). Arbeitnehmer_in und Arbeitgeber_in entscheiden sich füreinander und verpflichten sich zu einer Arbeitsleistung respektive zum Ausrichten einer Vergütung. Die Arbeits- und Lohnbedingungen sind historisch gewachsen und werden durch das OR, das ArG, Gesamtarbeitsverträge und Sozialpartnerschaft näher geregelt. Damit werden die strukturellen Ungleichheiten zwischen Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen moderiert. Risiken wie Unfall, Alter, Invalidität und Erwerbslosigkeit sind durch entsprechende obligatorische Sozialversicherungen abgedeckt; die Beitragspflicht und Leistungsberechtigung sind eng mit dem (massgebenden) Lohn verbunden.

- 7 Tritt ein Versicherungsfall ein, sind die Versicherten angehalten, alles Zumutbare zu tun, um den Schaden zu mindern. Im *zweiten Arbeitsmarkt* sind sie dazu im Sinne des aktivierenden Wohlfahrtsstaats angehalten, Arbeits- oder Weiterbildungsprogramme zu besuchen, während sie weiter Versicherungsleistungen erhalten, deren Höhe von den vorher bezahlten Beiträgen abhängig ist. Teilnahme, Zumutbarkeit und Gestaltung der Arbeitsbedingungen sind zu grossen Teilen bundesgesetzlich geregelt (z.B. Art. 59 ff. AVIG). Auch eine gesundheitliche Beeinträchtigung bedeutet nicht, dass die betroffenen Personen Anspruch auf eine Erwerbsersatzleistung haben. Vielmehr gilt auch in der Invalidenversicherung der Grundsatz «Eingliederung vor Rente». Im Zuge der jüngeren Revisionen der Invalidenversicherungen wurden die Eingliederungspflichten der Versicherten deutlich verschärft.
- 8 Sind die Leistungen der Sozialversicherungen ausgeschöpft oder nicht erhältlich, springt die Sozialhilfe ein, die bescheidene Leistungen nach Bedarf und dem Subsidiaritätsprinzip gewährt und hierfür zunehmend eine Gegenleistung einfordert wie die Teilnahme in einem SBV im *dritten Arbeitsmarkt*. Die Beschäftigungsbedingungen ergeben sich vorwiegend aus dem kantonalen Sozialhilferecht; Einfluss des Bundesrechts kann derzeit v.a. im Bereich der Unfallversicherung festgestellt werden (N 194). Auch ist davon auszugehen, dass die Bestimmungen des Arbeitsgesetzes (ArG) in vielen Fällen anwendbar sind. Es ist allerdings unklar, ob die entsprechenden Betriebe von den Vollzugsbehörden des ArG auch kontrolliert werden. Art und Höhe der sozialhilferechtlichen Entschädigungen variieren und speisen sich aus unterschiedlichen Quellen; die Beschäftigungsprogramme sind wirtschaftlich in der Regel nicht selbsttragend, sondern sind auch auf Beiträge der Sozialhilfe angewiesen. Die Arbeit im dritten Arbeitsmarkt ist nicht immer freiwillig, sondern die Teilnahme an SBV wird mit der Androhung von Sanktionen (Kürzung oder Einstellung der Sozialhilfe) verbunden.
- 9 In der Realität findet sich eine Vielzahl von Programmen, Programm-Anbietenden und Situationen, in denen Personen solchen Programmen von der Sozialhilfe zugewiesen werden. Die Programme lassen sich wie folgt systematisieren:
 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) sowie
 4. *Teilhabe-Programme* (bei denen vorhandene Arbeits(markt)-fähigkeiten erhalten bleiben und weiterentwickelt werden sowie die persönliche Situation stabilisiert wird).⁸

⁸ Vgl. BÜRGISSER/RIEDWEG/MEY/BERLI.

In den letzten Jahren haben die Rechtsprechung und daran anschliessend die SKOS-Richtlinien die Anspruchsbedingungen für Sozialhilfe zunehmend restriktiver gehandhabt und zwar vornehmlich mit einer Ausweitung des Begriffs der Subsidiarität (N 119). Wenn Sozialhilfebeziehende sich weigern an einem SBV-Programm teilzunehmen, kann dies dazu führen, dass sie nicht mehr als bedürftig gelten und sie daher ihren Anspruch auf Sozial- und Nothilfe verlieren. Diese akzentuierte Entwicklung bedeutet eine Stratifikation der Beschäftigungsbedingungen und somit unterschiedlich günstige Bedingungen für die Existenzsicherung. Abbildung 1 fasst dies zusammen.

10



Abbildung 1: Existenzsicherung (eigene Darstellung)

Forschungsfragestellung

Die wachsenden Restriktionen und die Ausweitung des Subsidiaritätsbegriffs sind rechtlich und politisch problematisch, wie wir aufzeigen werden. Wir fragen, wie die Arbeit ohne Anwendung des Arbeitsrecht, d.h. die Arbeit im dritten Arbeitsmarkt bzw. im «Kellergeschoss» rechtlich und praktisch ausgestaltet ist:

11

- Dazu stellen wir zunächst den rechtlichen Rahmen der Sozial- und Nothilfe vor und erläutern etwas detaillierter – aber immer noch übersichtsartig – was ein Arbeitsverhältnis im ersten Arbeitsmarkt auszeichnet (Teil 2).

Auf dieser Basis widmet sich Teil 3 der Hauptfrage:

- Wie sind SBV rechtlich und praktisch ausgestaltet?
 - Welche Ziele werden mit SBV verfolgt, wie werden sie gesteuert und welche Wirkungen haben sie?
 - Wie werden Pflichten zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen mit Anreizen, Sanktionen und allenfalls mit der Rechtsprechung durchgesetzt?
 - Wie sind die Beschäftigungsverhältnisse aus arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Sicht zu beurteilen?

Aus den Analysen entwickeln wir Empfehlungen zu Mindeststandards für SBV, zur Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, zur Behandlung der Beschäftigungsverhältnisse im Arbeits- und Sozialversicherungsrechts und zur Evidenzbasierung im Politikfeld (Teil 4).

Die vorliegende Studie konzentriert sich auf Regelsozialhilfe und klammert die zahlreichen Sonderbestimmungen des Asyl- und Ausländerrechts aus; auch die Sozialhilfe für Auslandschweizer_innen – die in Bundeszuständigkeit fällt⁹ – ist nicht Gegenstand des Projekts.

III. Methodisches Vorgehen

- 12 Zur Bearbeitung der Forschungsfragen haben wir die rechtlichen Grundlagen rechtsdogmatisch analysiert und das Sozialhilferecht aller 26 Kantone systematisch unter die Lupe genommen. Zu den Fragen der Verbreitung, Steuerung und Ausgestaltung von SBV haben wir zunächst eine Umfrage unter kantonalen Sozialämtern durchgeführt¹⁰ und deren Ergebnisse in Beziehung zu Rahmendaten der Kantone gesetzt. Die Ergebnisse der juristischen Analysen und der Kantonsumfrage führten zur Auswahl dreier Kantone, die sich hinsichtlich ihres demografischen Profils, der Steuerung, Ausgestaltung und Rechtspraxis möglichst stark unterscheiden.¹¹ So haben wir in den Kantonen Uri, Bern und Waadt insgesamt 21 Interviews in Sozialdiensten mit Klient_innen und Programmleitenden geführt. Die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und sowohl offen wie deduktiv kodiert. Zusätzlich haben wir Dokumente wie Betriebsreglemente oder Blankvereinbarungen inhaltsanalytisch ausgewertet.¹² Hier haben wir auch untersucht, welche SBV arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Standards erfüllen. Schliesslich haben wir, um die Entwicklungen bei der rechtlichen Qualifizierung der SBV und der Anspruchsvoraussetzungen nachzuvollziehen und zu würdigen, alle veröffentlichten kantonalen Sozialhilfeurteile zwischen 2005 und 2017 gesichtet und jene zu Beschäftigungsprogrammen rechtlich und deskriptiv statistisch mit Blick auf den «Zugang zum Recht» und den Prozessausgang analysiert.¹³

⁹ Art. 40 Abs. 2 BV; Art. 1 Abs. 2 ZUG.

¹⁰ Alle Kantone bis auf den Thurgau und Appenzell-Innerrhoden haben teilgenommen.

¹¹ Most different systems design, siehe z.B. YIN.

¹² Zu Expert_inneninterviews vgl. BOGNER/LITIG/MANZ und GLÄSER/LAUDEL. Zur Auswertung und Analyse siehe MAYRING und MILES/HUBERMAN/SALDANA.

¹³ Die Urteile wurden auf den Homepages der kantonalen Verwaltungsgerichte und insbesondere über die von Weblaw betriebene Webseite https://www.weblaw.ch/competence/editions_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html recherchiert, zuletzt besucht am 06.05.2020.

Teil 2 Rechtliche Rahmenbedingungen

I. Sozial- und Nothilfe

A. Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)

Von den Leistungen der Sozialhilfe (siehe nachfolgend N 17) zu unterscheiden, sind die verfassungsmässig garantierten Leistungen gem. Art. 12 BV. Das durch Art. 12 BV garantierte Recht auf Hilfe in Notlagen sichert denjenigen, die in Not geraten und nicht in der Lage sind, für sich selber zu sorgen, Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Es wurde mit diesem Artikel ein individuell justiziables soziales Grundrecht geschaffen. D.h. die Einzelnen können direkt gestützt auf diese Verfassungsbestimmung staatliche Leistungen geltend machen.¹⁴ Bei Art. 12 BV handelt es sich um eine Minimalgarantie. Es soll damit nicht ein bestimmtes Mindesteinkommen garantiert werden,¹⁵ sondern nur, was für das menschenwürdige Überleben notwendig ist und vor einer unwürdigen Bettelexistenz zu bewahren vermag.¹⁶ Die Leistungen umfassen Nahrung, Kleidung, Obdach und medizinische Grundversorgung.¹⁷ Es handelt sich hierbei um ein leistungsrechtliches Auffanggrundrecht;¹⁸ aufgefangen werden diejenigen Situationen, die durch die Märschen der Eigenverantwortung, der Sozialversicherungen und der allgemeinen Sozialhilfe fallen.¹⁹

13

Der Leistungsumfang wird vornehmlich in Zusammenhang mit Personen, die aufgrund eines definitiv vollziehbaren Rückweisungsentscheids die Schweiz verlassen müssten oder die noch den asylsuchenden Status haben, konkretisiert.²⁰ Ein Betrag von CHF 21/Tag, wovon CHF 8 für Essen und Hygiene vorgesehen sind und CHF 13 für die Unterkunft, wird für abgewiesenen Asylbewerbende als genügend hoch angesehen, um eine menschenwürdige Existenz zu sichern.²¹

14

Eine Einschränkung der Leistungen aus Art. 12 BV ist gemäss Lehre und Rechtsprechung nicht möglich, da sich der Schutzbereich und der Kerngehalt der Garantie decken.²² Es handelt sich also um eine «schwarz-weiss»²³ oder «alles-oder-nichts»²⁴ Bestimmung. Entweder es besteht ein Anspruch auf die Leistungen oder nicht. Den Kerngehaltscharakter der Bestimmung führt das Bundesgericht auf die enge Verbindung der Leistungen mit der Menschenwürde zurück.²⁵ Umso zentraler ist die Frage, wer anspruchsberechtigt ist und wie sich die anspruchsbegründende Notlage auszeichnet. In diesem Zusammenhang kommt dem in Art. 12 BV über den Satzteil «nicht in der Lage ist, für sich selber zu sorgen»

15

¹⁴ BGE 131 I 166, E. 3.1; BIAGGINI, Kommentar BV, N 2 zu Art. 12 BV.

¹⁵ BIAGGINI, Kommentar BV, N 2 zu Art. 12 BV; MAHON, Petit Commentaire, N 4 zu Art. 12 BV.

¹⁶ Statt vieler: BGE 130 I 71, E. 4.1; UEBERSAX, S. 35.

¹⁷ Statt vieler: BGE 130 I 71, E. 4.1.

¹⁸ SCHEFER, S. 338.

¹⁹ GÄCHTER/WERDER, BSK, N 8 zu Art. 12 BV; BELSER/WALDMANN, S. 32.

²⁰ Für eine bereits etwas ältere Übersicht zu den Leistungen in diesem Bereich siehe: BELSER/WALDMANN, S. 38 ff.

²¹ BGE 131 I 166, E. 8.1

²² BGE 130 I 71, E. 4.2; danach bestätigt in: BGE 131 I 166, E. 3.1; BGE 139 I 218, E. 5.2; BGE 142 I 1, E. 7.2.4.

²³ BIAGGINI, Kommentar BV, N 9 zu Art. 12 BV.

²⁴ UEBERSAX, S. 47.

²⁵ BGE 131 I 166, E. 3.1 insb.

verankerten Subsidiaritätsprinzip zentrale Bedeutung zu. Dieses wird von der Rechtsprechung so interpretiert, dass die Teilnahme an (gewissen) sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen eine Anspruchsvoraussetzung für die verfassungsrechtlich vorgesehenen Leistungen ist (siehe ausführlich: N 119 ff.)

- 16 Gem. der Kompetenzregelung der Bundesverfassung sind die Kantone verpflichtet, die Leistungen aus Art. 12 BV auszurichten.²⁶ Dies leitet sich aus Art. 115 BV ab.²⁷ Die Kantone können diese Aufgabe auch den Gemeinden übertragen.²⁸ Dementsprechend wird der verfassungsrechtliche Anspruch auf Hilfe in Notlagen auch vornehmlich durch das kantonale Recht konkretisiert.²⁹

B. Kantonales Sozialhilferecht

1. Kantonale Kompetenz

- 17 Das Sozialhilferecht in allen Bereichen zu regeln, die nicht die interkantonale Zuständigkeit betreffen, fällt in die subsidiäre Generalkompetenz (Art. 3 BV) der Kantone. Sie alleine sind zuständig, die Sozialhilfe inhaltlich auszugestalten, denn eine dahingehende Bundeskompetenz ist nicht gegeben.³⁰ Dementsprechend verfügt jeder Kanton über ein eigenes Sozialhilfegesetz.
- 18 Zumindest geht aus Art. 115 BV eine implizite Unterstützungspflicht der Kantone für Bedürftige hervor, wenn festgehalten wird, dass Bedürftige von ihrem Wohnkanton unterstützt werden.³¹ Der Bund regelt gestützt auf Art. 115 BV die Zuständigkeiten. Diese Kompetenz wurde mit der Schaffung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) ausgeschöpft.³²
- 19 Die alleinige kantonale Kompetenz in einem kleinräumigen Staatswesen mit wachsender Mobilität bei gleichzeitigen starken sozialräumlichen Unterschieden³³ ist für die Sozialhilfe, ihre Administration und die Klient_innen eine Herausforderung. Die Forderung nach einer Bundeslösung war bereits Thema der Gründungsversammlung der Armenpflegerkonferenz 1905, der Vorläuferin der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).³⁴ Verstärkt wurden seit 2011 zahlreiche parlamentarische Vorstösse und Petitionen für ein Bundesrahmengesetz eingereicht, die jedoch alle abgelehnt wurden.³⁵ Für eine Umsetzung dieser Forderung³⁶ wäre wohl eine Verfassungsänderung notwendig, damit überhaupt eine Kompetenz des Bundes zur Gesetzgebung geschaffen werden könnte.³⁷

²⁶ BELSER/WALDMANN, S. 38.

²⁷ MAHON, Petit Commentaire, N 7 zu Art. 12 BV; MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 25 zu Art. 12 BV.

²⁸ BELSER/WALDMANN, S. 38.

²⁹ BELSER/WALDMANN, S. 39.

³⁰ GÄCHTER/FILIPPO, BSK, N 13 zu Art. 115 BV; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 125.

³¹ BIAGGINI, Kommentar BV, N 4 zu Art. 115 BV; RIEDI HUNOLD, St. Galler Kommentar N 3 zu Art. 115 BV; HÄNZI, Richtlinien, S. 65; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 125; STUDER/PÄRLI, Beschäftigungsprogramme, S. 1388; MÜLLER, S. 180 weist darauf hin, dass Art. 115 BV daher mehr als eine reine Konfliktregel sei.

³² HÄNZI, Richtlinien, S. 65.

³³ Auch zu den Konsequenzen vgl. SEITZ.

³⁴ GURNY/TECKLENBURG, S.15.

³⁵ KELLER, S. 7 ff.

³⁶ Siehe für eine eingehende Übersicht: WALDBURGER, N 40 ff.

³⁷ Statt vieler: GÄCHTER/FILIPPO, BSK, N 13 zu Art. 115 BV; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 125; BIAGGINI, Kommentar BV, N 4 zu Art. 115 BV.

2. SKOS-Richtlinien

Die SKOS ist der nationale Fachverband für Sozialhilfe. Unter ihren Mitgliedern finden sich alle Kantone, viele Gemeinden sowie Bundesämter und private Organisationen des Sozialwesens.³⁸ Die SKOS gibt seit 1963 die Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe heraus. Diese Richtlinien verfolgen – in Anbetracht der kantonalen Kompetenz, die zu einer grossen föderalen Vielfalt in der Ausgestaltung der sozialhilferechtlichen Unterstützungspraxis geführt hat – u.a. das Ziel, die gesamtschweizerische Unterstützungspraxis zu vereinheitlichen.³⁹ Dahinter steht auch der Gedanke, dass (zu grosse) Unterschiede in der Unterstützungspraxis problematisch sind im Hinblick auf die zu gewährende Rechtsgleichheit, Rechtssicherheit und willkürfreie Behandlung.⁴⁰ Ihr Beitrag diesbezüglich ist nicht zu unterschätzen.⁴¹ Rechtlich als Verein organisiert, ist die SKOS ein Beispiel für den schweizerischen «horizontalen Föderalismus», bei dem verschiedenste Akteur_innen Probleme durch freiwillige Koordination zu lösen suchen.⁴²

20

Die Richtlinien der SKOS sind nicht verbindlich im Sinne einer direkt anwendbaren gesetzlichen Grundlage – sie sind auch nicht in den Gesetzessammlungen der Kantone publiziert.⁴³ 13 Kantone verweisen auf Gesetzesstufe darauf, dass die SKOS-Richtlinien bei der Ausgestaltung des Unterstützungsverhältnisses zu beachten sind. Zwölf Kantone kennen einen solchen Hinweis auf Verordnungsstufe. Ein Kanton verweist im kantonalen Handbuch auf die Richtlinien.⁴⁴ Durch diese Verweise auf die SKOS-Richtlinien werden sie für die rechtsanwendenden Behörden verbindlich.⁴⁵

21

Weiter fällt auf, dass diverse Kantone zwar auf die SKOS-RL verweisen, jedoch teilweise umfassende Ausnahmen zum Anwendungsbereich der Richtlinien erlassen.⁴⁶ In allen Kantonen gelten die Richtlinien zumindest zur Orientierung,⁴⁷ dennoch bleibt die Differenz zwischen kantonalen Gesetzen bedeutend.

22

Die SKOS kann daher als zentrale Institution zur Eindämmung der Heterogenität in der Sozialhilfe bezeichnet werden. Sie findet mehrheitsfähige Kompromisse und einen gemeinsamen Nenner, was einen «Wettlauf nach unten» verhindern soll. Doch dies hat einen Preis. Die Erarbeitung und Revision der Richtlinien wird in einem Prozess «korporatistischer Governance» durchgeführt, also einem Steuerungsprozess, in dem bestimmte Akteure mehr als andere Einfluss nehmen können und aus dem nur eingeschränkte demokratische Legitimität entsteht: In der SKOS-Richtlinienkommission werden Revisionen und Änderungen vorbereitet, welche in der Rechtskommission sowie der Sozialpolitischen Kommission diskutiert werden. Mit deren offizieller Unterstützung werden sie vom SKOS-Vorstand (mit Mitgliedern aus Kantonen, Städten, Gemeinden und NGOs) verabschiedet.⁴⁸ Diese internen Verfahren sind komplex und werden auch durch informelle Hierarchien getrieben, in denen größere Mitglieder deutlich mehr Informationen, mehr Einfluss und mehr Ansehen haben, wie jüngste qualitative Untersuchungen

23

³⁸ SKOS, www.skos.ch (Die SKOS), besucht am 05.02.2020.

³⁹ AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 51 f.; HÄNZI, Richtlinien, S. 171.

⁴⁰ AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 52.

⁴¹ So auch: WIZENT, Bedürftigkeit, S. 162.

⁴² VATTER, S. 135 ff.

⁴³ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 160; wobei sie zumindest im Kanton Aargau als Anhang zur SPV/AG publiziert sind.

⁴⁴ Siehe zur Übersicht: SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, Monitoring, S. 4.

⁴⁵ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 160.

⁴⁶ Z.B. § 10 SPV/AG.

⁴⁷ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, Anwendung.

⁴⁸ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, SKOS-Richtlinien auf einen Blick, S. 3.

zeigen.⁴⁹ Seit 2016 werden die SKOS-Richtlinien zudem von der SODK, der Schweizer Sozialdirektorenkonferenz, genehmigt, was ihnen eine indirekte demokratische Legitimität vermittelt. Daher ist für die Einordnung der SKOS-Richtlinien das beschriebene korporatistische Zustandekommen immer zu berücksichtigen.

3. Leistungsniveau

- 24 Die Leistungen der Sozialhilfe gehen über diejenigen der Nothilfe hinaus, was auch bereits aus der terminologischen Unterscheidung zwischen «Bedürftigen» gem. Art. 115 BV und «Personen in Notlagen» gem. Art. 12 BV hervorgeht.⁵⁰
- 25 Die Sozialhilfe soll die Grundbedürfnisse für eine «bescheidene» Lebensführung decken. Dazu sind die Wohnkosten, die Kosten der medizinischen Grundversorgung und ein Grundbedarf für den Lebensunterhalt (GBL) zu decken.⁵¹ Mit diesen Leistungen wird ein «soziales Existenzminimum» gewährt, welches die Teilnahme am wirtschaftlichen, kulturellen, politischen und sozialen Leben ermöglichen soll.⁵² Wem dies mit seinen Einnahmen und den gegenüberstehenden Ausgaben nicht möglich ist, gilt als bedürftig und hat dementsprechend Anspruch auf Sozialhilfe.
- 26 Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt wird von den SKOS-RL aktuell auf CHF 997 für eine Einzelperson festgelegt. Jungen Erwachsenen mit einem eigenen Haushalt kann gem. den Richtlinien ein um 20% tieferer GBL ausgerichtet werden, also CHF 797.60/Monat.⁵³

Ursprünglich hatte sich der GBL an den einkommensschwächsten 20% resp. 10% der Bevölkerung orientiert. In jüngerer Zeit fehlt jedoch diese Orientierung an diesem Richtwert. Wären weiterhin die Verhältnisse der einkommensschwächsten 10% massgeblich, läge der GBL bei CHF 1'076.⁵⁴ Insgesamt entkoppeln sich Leistungen und empirischer Bedarf zunehmend, während die Sanktionshöhe und die Segmentierung der Klient_innen zunehmen (oder die Einführung neuer Gruppen wie «junge Erwachsene»)⁵⁵. Die Diskussion, wie hoch die Leistungen zu sein haben, um das Leistungsziel der Sozialhilfe zu erreichen und um ein menschenwürdiges Dasein zu ermöglichen, ist äusserst aktuell, insbesondere, da in gewissen Kantonen Bestrebungen zur Senkung des GBL laufen und sanktionsweise Kürzungen des GBL mit der SKOS-RL Revision 2015 neu bis zu 30% betragen können. Eine Studie des Büro-Bass hat 2018 ergeben, dass ein um 30% herabgesetzter GBL nicht ausreicht, um alle existenziellen Bedürfnisse zu decken,⁵⁶ dies kann im Zusammenhang mit sozialhilferechtlichen Leistungskürzungen problematisch sein.

⁴⁹ EIGENMANN.

⁵⁰ RIEDI HUNOLD, St. Galler-Kommentar, N 2 zu Art. 115 BV.

⁵¹ SKOS-RL, A.6.

⁵² SKOS-RL, A.1 i.V.m. D.1.; HÄNZI, Richtlinien, S. 67.

⁵³ SKOS-RL, B.4.

⁵⁴ Vgl. dazu ausführlich STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN; HEUSSER, Grundbedarf, der insbesondere auch darauf hinweist, dass das Deutsche Bundesverfassungsgericht (Urteil 1 BvL 1/09 des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010) festhält, der Grundbedarf habe in einem nachvollziehbaren Verfahren festgelegt zu werden und auf statistischen Werten zu beruhen, N 43 ff.

⁵⁵ Vgl. EIGENMANN, S. 36 f.

⁵⁶ STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN.

4. Ziele

Die Sozialhilfe verfolgt vier Hauptziele:

27

- Sicherung der Existenz
- Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbständigkeit der bedürftigen Person
- Prävention und Behebung von Notlagen
- Berufliche und soziale Integration.⁵⁷

Das Ziel der beruflichen und sozialen Integration nennen insgesamt 16 Kantone in ihren rechtlichen Grundlagen, teilweise auch bereits in der Kantonsverfassung.⁵⁸ Dieses Ziel steht in engem Zusammenhang mit der Durchführung von Arbeits- und Beschäftigungsprogrammen, worauf der Kanton Basel-Stadt explizit hinweist: die Vermittlung und Ermöglichung des Zugangs zu Angeboten der sozialen und beruflichen Integration wird als Aufgabe der Sozialhilfe erwähnt.⁵⁹ Der Kanton Waadt legt bereits auf Verfassungsebene fest, dass die Existenzsicherung mittels der Prävention des sozialen und beruflichen Ausschlusses, Integrationsmassnahmen und einer (prinzipiell) nicht rückerstattungspflichtigen Sozialhilfe zu erreichen sei.⁶⁰ In den Kantonen, welche die berufliche oder soziale Integration nicht als Ziel erwähnen, können auch die Förderung der Selbständigkeit oder die Behebung der Notlage als gesetzgeberische Ziele betrachtet werden, die mittels eines Einsatzes in einem Arbeits- oder Beschäftigungsprogramm erreicht werden können.

28

5. Prinzipien des Sozialhilferechts und Verhaltenspflichten

Das Sozialhilferecht wird von verschiedenen *Strukturprinzipien* geprägt, welche sich aus dem Charakter der Sozialhilfe als letztes soziales Sicherungsnetz, das ein soziales Existenzminimum sicherstellen soll, ergeben. Die Prinzipien bringen die zentralen Grund- und Wertungsentscheidungen zum Ausdruck und finden ihre Verwurzelung in der Menschenwürde, welche selber auch als Grundprinzip gilt.⁶¹ Sie durchdringen daher das ganze Sozialhilferecht und sind auch in der Rechtssetzung und der Konkretisierung von Art. 12 BV zu berücksichtigen.⁶²

29

Die Wahrung der *Menschenwürde* ist Zielvorgabe und Massstab für die Unterstützung zugleich.⁶³ Die Menschenwürde fordert, dass Sozialhilfeempfänger_innen nicht zum Objekt staatlicher Handlungen werden,⁶⁴ verpflichtet zum Schutz des unfassbaren Eigentlichen der menschlichen Existenz und schützt die individuelle Einzig- und allenfalls auch Andersartigkeit der Einzelnen.⁶⁵ Dies ergibt sich auch aus Art. 7 BV, der die Menschenwürde als Grundrecht schützt und bei der Ausgestaltung und Anwendung des Sozialhilferechts zu berücksichtigen ist.

30

⁵⁷ HÄNZI, Richtlinien, S. 112.

⁵⁸ § 4 Abs. 1 SPG/AG; Art. 1 Abs. 2 SHG/AR; Art. 3 lit. f SHG/BE; § 2 Abs. 2 SHG/BS; Art. 1 Abs. 1 LIASI/GE; Art. 2 SHG/FR; Art. 1 Abs. 2 LASoc/JU; § 2 SHG/LU; Art. 1 lit. c LASoc/NE; Art. 147 SG/SO; Art. 2 SHEG/SH; Art. 14 Abs. 1 KV/SG; § 19 Abs. 2 KV/SZ; § 111 KV/ZH. Art. 60 Abs. 1 lit. a KV/VD.

⁵⁹ § 2 Abs. 2 SHG/BS.

⁶⁰ Art. 60 Abs. 1 KV/VD.

⁶¹ SCHALLER SCHENK, S. 181; WOLFFERS, S. 69; GYSIN, S. 106; HÄNZI, Richtlinien, S. 114; WIZENT, Bedürftigkeit S. 209; DERS. Sozialhilferecht, N 387.

⁶² WIZENT, Bedürftigkeit, S. 209.

⁶³ HÄNZI, Richtlinien, S. 114.

⁶⁴ HÄNZI, Richtlinien, S. 68.

⁶⁵ BGE 143 IV 77, E. 4.1.

- 31 Gem. dem *Bedarfsdeckungs- und Finalitätsprinzip* hat die Sozialhilfe einen aktuellen, konkreten und individuellen Bedarf zu decken,⁶⁶ wobei es auf die Gründe für die Bedürftigkeit nicht ankommt. Auch wer seine Notlage in grober Weise selbstverschuldet hat, ist im Grundsatz anspruchsberechtigt.⁶⁷ Weiter verpflichtet der *Individualisierungsgrundsatz* die Sozialhilfebehörden, Hilfeleistungen zu gewähren, die auf die Besonderheiten und Bedürfnisse des Einzelfalles zugeschnitten sind.⁶⁸ Damit wird der Vielfalt menschlicher Bedürfnisse Rechnung getragen,⁶⁹ wobei nicht zu ignorieren ist, dass das Individualisierungsprinzip u.U. mit dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot in ein Spannungsverhältnis treten kann.⁷⁰
- 32 Auch das *Subsidiaritätsprinzip* gilt unbestrittenermassen als Grundprinzip des Sozialhilferechts.⁷¹ Ihm kommt für unsere Fragestellung eine zentrale Bedeutung zu, weswegen es hier ausführlicher eingeführt wird. Das Subsidiaritätsprinzip ist in allen kantonalen Gesetzen enthalten,⁷² wenn auch mit unterschiedlicher Klarheit und Regelungsdichte.⁷³ Das sozialhilferechtliche Subsidiaritätsprinzip kann als Ausdruck der Schadenminderungspflicht i.S. der Selbstverantwortung gelten.⁷⁴ Im Sinne der Subsidiarität gehen folgende Quellen der Sozialhilfe vor:
- (zumutbare) Selbsthilfe (inkl. vorrangige Eigenmittel)
 - Leistungsverpflichtungen Dritter
 - Freiwillige Leistungen Dritter⁷⁵
- 33 Das Subsidiaritätsprinzip weist eine Anspruchs- und eine Pflichtenebene auf. Auf der Anspruchsebene (primäre Ebene) geht es darum festzustellen, ob jemand bedürftig ist oder ob der Sozialhilfe vorgehende Eigen- oder Drittmittel vorhanden sind, um den sozialhilferechtlichen Bedarf zu decken. In diesem Sinne hilft das Subsidiaritätsprinzip die Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe zu klären. Auf der Pflichtenebene (sekundäre Ebene) des Subsidiaritätsprinzips sind die aus dem Selbsthilfegedanken fliessenden Pflichten anzusiedeln, welche die Bedürftigkeit – mangels tatsächlich vorhandenen Eigenmitteln – nicht entfallen lassen,⁷⁶ diese aber mindern können. Diese Pflicht kann generell als Minderungspflicht umschrieben werden.
- 34 Aus dem Subsidiaritätsprinzip werden zum Teil weitreichende Verhaltenspflichten für Sozialhilfeempfänger_innen abgeleitet, die insbesondere die Pflicht zur Minderung der eigenen Bedürftigkeit umfasst.

⁶⁶ WOLFFERS, S. 74.

⁶⁷ Siehe dazu auch bereits BGE 121 I 367, E. 3b. SCHALLER SCHENK, S. 186; MÖSCH PAYOT, Sozialhilferecht, § 39.29.

⁶⁸ Siehe die einheitliche Lehre HÄNZI, Richtlinien, S. 46; COULLERY, Recht auf Sozialhilfe, S. 74; WOLFFERS, S. 73; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 251; SCHLEICHER, S. 272; HÄFELI, S. 76; GYSIN, S. 107; ausführlich SCHALLER SCHENK; sowie und auch die SKOS-RL, A.4.

⁶⁹ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 251.

⁷⁰ HÄNZI, Richtlinien, S. 116.

⁷¹ WOLFFERS, S. 71; MÖSCH PAYOT, Sozialhilferecht, § 39.30; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 228 ff.; SCHALLER SCHENK, S. 182 f.; HÄNZI, Richtlinien, S. 114; HÄFELI, S. 73.

⁷² § 5 SPG/AG; Art. 3 ShiG/Al; Art. 11 Abs. 2 SHG/AR; Art. 9 Abs. 2 SHG/BE; § 5 Abs. 1 SHG/BL; § 5 SHG/BS; Art. 5 SHG/FR; Art. 9 LIAS/GE; Art. 2 Abs. 2 SHG/GL; Art. 3 Abs. 1 SHG/GR und Art. 1 Abs. 1 UG/GR; Art. 7 LASoc/JU; § 3 SHG/LU; Art. 6 LASoc/NE; Art. 3 SHG/NW; Art. 3 SHG/OW; Art. 4 SHEG/SH; § 2 SHG/SZ; § 9 SG/SO; Art. 2 SHG/SG; Art. 2 SHG/TI; § 8 SHG/TG; Art. 3 SHG UR; Art. 2 SHG/VS; Art. 3 LASV/VD; § 2bis SHG/ZG; § 2 SHG/ZH und § 14 SHG/ZH.

⁷³ So auch: HÄFELI, S. 74; früh bereits: COULLERY, Recht auf Sozialhilfe, S. 75; TSCHUDI, Grundrecht, S. 122 schliesst den Kanton Graubünden aus.

⁷⁴ GÄCHTER, Grundstrukturen, S. 67.

⁷⁵ HÄFELI, S. 73; HÄNZI, Richtlinien, S. 163; WOLFFERS, S. 71; auch: SKOS-RL, A.4.

⁷⁶ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 238.

Dazu gehört gemäss der aktuellen Praxis und Auslegung auch die Pflicht, an einem sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Die Folgen der Pflichtverletzung setzen auf beiden Ebenen des Subsidiaritätsprinzips an: zum einen kann es zu einer befristeten Kürzung der Sozialhilfeleistungen kommen, zum anderen kann die Anspruchsberechtigung dahinfallen (ausführlich N 119 ff.).

In Bezug auf die Regelung der Verhaltenspflichten und der Pflicht zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm treten beachtliche kantonale Unterschiede auf (siehe ausführlicher N 46 ff.). 35

C. Verhältnis zwischen Art. 12 BV und Sozialhilferecht

Zwischen Art. 12 BV und dem kantonalen Recht auf Sozialhilfe besteht ein enger Zusammenhang, das Recht auf Hilfe in Notlagen umfasst aber mehr als lediglich eine «kleine Sozialhilfe». ⁷⁷ Art. 12 BV stellt den Kern des Sozialhilferechts dar – wer in einer Notlage ist, ist zugleich auch bedürftig. ⁷⁸ Materielle Nothilfe ist daher immer auch materielle Sozialhilfe. ⁷⁹ Es ist unbestritten, dass die Leistungen der Sozialhilfe im Grundsatz über dem verfassungsmässig gebotenen Minimum liegen und sich die Leistungen in ihrer Höhe «deutlich» unterscheiden. ⁸⁰ Wo genau jedoch die Grenze zu ziehen ist, ist weitgehend unklar, was darauf zurückzuführen ist, dass eine Bestimmung des «menschenwürdig» gebotenen gem. Art. 12 BV schwierig vorzunehmen ist. Das Recht auf Hilfe in Notlagen wird erst dann unmittelbar relevant, wenn das gem. Art. 12 BV gebotene Minimum durch das kantonale Sozialhilferecht unterschritten oder nicht geboten wird. Dann ist es Aufgabe der Gerichte, das gestützt auf Art. 12 BV notwendige zur Wahrung eines menschenwürdigen Daseins vorzukehren. ⁸¹ 36

II. Arbeits- und Sozialversicherungsrecht

Wie erwähnt wird das Arbeiten im ersten Arbeitsmarkt wesentlich durch die Wirtschaftsfreiheit und die Vertragsfreiheit geprägt, welche insbesondere durch zwingende und einseitig zwingende Bestimmungen der Art. 319 ff. OR eingeschränkt wird. 37

Das Obligationenrecht definiert den Arbeitsvertrag wie folgt: Durch den Einzelarbeitsvertrag verpflichtet sich die Arbeitnehmer_in auf bestimmte oder unbestimmte Zeit zur Leistung von Arbeit im Dienst des Arbeitgebers und dieser zur Entrichtung eines Lohnes, der nach Zeitabschnitten (Zeitlohn) oder nach der geleisteten Arbeit (Akkordlohn) bemessen wird. Der Arbeitsvertrag ist synallagmatisch und besteht aus dem Leistungsaustausch zwischen Arbeitnehmer_in und Arbeitgeber_in, nämlich Arbeit gegen Lohn. Er bedarf zu seiner Gültigkeit grundsätzlich keiner besonderen Form und kann folglich mündlich, stillschweigend oder durch konkludentes Handeln entstehen. Sind die vier Voraussetzungen erfüllt (Arbeitsleistung, Dauer, Unterordnung und Lohn), besteht der Arbeitsvertrag sogar, wenn ihn die Parteien anders benannt haben. In der Tat, ist die Qualifikation des Arbeitsvertrags zwingender Natur: Da die Parteien nicht von den zwingenden (öffentliches Recht und Art. 361 OR) und halbzwingenden (Art. 362 OR) Vorschriften abweichen dürfen, können sie erst recht nicht entscheiden, ihr Verhältnis nicht dem 38

⁷⁷ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 116; BIGLER-EGGENBERGER, N 13 zu Art. 12 BV; MÜLLER/SCHEFER, S. 777; HÄNZI, Richtlinien, S. 85; UEBERSAX, S. 42.

⁷⁸ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 117.

⁷⁹ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 121.

⁸⁰ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 117; HÄNZI, Richtlinien, S. 82.

⁸¹ BELSER/WALDMANN, S. 37.

Arbeitsrecht zu unterstellen, wenn der von ihnen abgeschlossene Vertrag die objektiven Merkmale von Art. 319 OR erfüllt.

- 39 Das zentrale Wesensmerkmal eines Arbeitsvertrages nach Art. 319 OR ist demnach die Unterordnung des Arbeitnehmers unter die Direktionsgewalt der Arbeitgeberin. Daraus leitet sich das Weisungsrecht der Arbeitgeberin ab. Jedem Abschluss eines Arbeitsvertrages wohnt damit ein Paradoxon inne: In einem privatautonomen Akt «unterwirft» sich der Arbeitnehmer der umfassenden Direktionsgewalt der Arbeitgeberin, die seine Autonomie erheblich einschränkt.
- 40 Die Unterordnung bzw. das Weisungsrecht der Arbeitgeberin gilt allerdings nicht schrankenlos. Ähnlich wie Bürger_innen durch die Grundrechte gegen überbordende staatliche Macht geschützt sind, stehen dem Arbeitnehmer «Abwehrrechte» gegen die ökonomische Macht der Arbeitgeberin zu. Diese bestehen im Wesentlichen in den zwingenden Ansprüchen des Arbeitnehmers gegenüber der Arbeitgeberin aus dem Arbeitsvertragsrecht, die in Art. 361 f. OR aufgeführt sind. Dazu zählen u.a. der sachliche und zeitliche Kündigungsschutz in den Art. 336 und 336c OR, aber auch der Persönlichkeitsschutz in Art. 328 ff. OR, der in Art. 328b OR auch den Persönlichkeitsschutz bei der Datenbearbeitung erfasst. Darüber hinaus setzen auch die Bestimmungen aus dem öffentlichen Arbeitsrecht (durch die Rezeptionsklausel in Art. 342 Abs. 2 OR), dem Gleichstellungsgesetz (GIG), dem Entsendegesetz (EntsG) sowie das für die Schweiz massgebliche Arbeitsvölkerrecht der Direktionsgewalt der Arbeitgeberin eine Grenze.
- 41 Via Art. 342 OR finden auch die Bestimmungen des ArG und dessen Verordnungen Anwendung in einem Arbeitsverhältnis. Jedoch ist ein Betrieb unabhängig davon, ob ein Arbeitsvertrag in diesem Sinne vorliegt, verpflichtet, diese Bestimmungen zum Schutz der Gesundheit, zu den Arbeitszeiten, zum Schutz von jugendlichen Arbeitnehmer_innen sowie Schwangeren und Stillenden anzuwenden. Im Sinne des ArG gilt auch als Arbeitnehmer_in, wer ohne Lohn in einer fremden Arbeitsorganisation und in persönlicher Unterordnung tätig ist. Das trifft etwa auch auf Praktikant_innen oder Schnupperlehrlinge zu oder auf Personen, die unentgeltlich aus karitativen Motiven in einer sozialen Organisation tätig sind.⁸²
- 42 Ebenfalls nicht der Disposition der Parteien überlassen wird die sozialversicherungsrechtliche Qualifikation ihrer Beziehung. In der AHV sind zwar sowohl erwerbstätige als auch nicht erwerbstätige Personen beitragspflichtig (Art. 1a Abs. 1 lit. a/b AHVG), aber das Ausüben einer Erwerbstätigkeit wirkt sich auf die Beitragshöhe und schliesslich auf die Leistungshöhe bei Eintritt des versicherten Risikos aus. Nach Art. 3 Abs. 1 AHVG sind die erwerbstätigen Versicherten beitragspflichtig, solange sie eine Erwerbstätigkeit ausüben. Eine Erwerbstätigkeit kann selbstständig- oder unselbstständig sein. So definiert Art. 10 des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) den Begriff der Arbeitnehmer_innen wie folgt: «Als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gelten Personen, die in unselbständiger Stellung Arbeit leisten und dafür massgebenden Lohn nach dem jeweiligen Einzelgesetz beziehen.» Massgebend ist also, ob die betreffende Zuwendung in einem wirtschaftlichen Zusammenhang zum Arbeitsverhältnis steht. Nicht im Vordergrund steht also, welche Person die zu qualifizierende Entschädigung ausbezahlt; deshalb schliesst die Tatsache, dass eine Entschädigung nicht vom eigentlichen Arbeitgeber, sondern beispielsweise von einem Wohlfahrtsfonds ausbezahlt

⁸² Siehe dazu: GEISER, Kommentar ArG, N 8 zu Art. 1 ArG.

wird, die Annahme eines AHV- beitragspflichtigen Lohns nicht aus.» Art. 11 ATSG hält fest: «Arbeitgeber ist, wer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt».

Das Sozialversicherungsrecht qualifiziert den Begriff «Arbeitnehmer» gestützt auf Art. 10 ATSG also autonom, d.h., auf die vertragsrechtliche Qualifikation kommt es nicht an.⁸³ Abreden zwischen den Vertragsparteien über ihre AHV-rechtliche Stellung (selbstständig- oder unselbstständigerwerbend) oder über die AHV-rechtlichen Qualifikationen eines Entgelts als massgebenden oder nicht massgebenden Lohn sowie über andere Sozialversicherungspflichten sind nicht relevant.⁸⁴ Massgebend sind nach ständiger Rechtsprechung vielmehr die wirtschaftlichen Gegebenheiten.⁸⁵ Als unselbstständigerwerbend wird nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bezeichnet, wer von einem Arbeitgeber in betriebswirtschaftlicher Hinsicht bzw. arbeitsorganisatorischer Hinsicht abhängig ist und kein Unternehmerrisiko trägt.⁸⁶ Die Sozialversicherungsbehörden prüfen bei jedem Einkommen, ob es aus selbst- oder unselbstständiger Erwerbstätigkeit stammt.

43

Wenn ein Einkommens aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit realisiert wird, müssen auf der Grundlage des massgebenden Lohnes Beiträge an die jeweiligen Sozialversicherungen abgeführt werden. Zentral ist diesbezüglich die Bestimmung gem. Art. 5 AHVG. Geschuldet werden die Beiträge von der Arbeitgeber_in, sie muss sowohl die eigenen Beiträge wie diejenigen der Arbeitnehmer_in an die zuständige Ausgleichskasse abliefern. Das betrifft die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), die Invalidenversicherung (IV), die Erwerbsersatzordnung (EO), Familienzulagen (FamZ) und die Arbeitslosenversicherung (ALV). Auch in der Unfallversicherung (UV) nach dem UVG wird an den Arbeitnehmerbegriff nach Art. 10 ATSG angeknüpft, wobei nach Art. 1a Abs. 2 des UVG durch Verordnung auch Personen der obligatorischen Unfallversicherung unterstellt werden können, die in einem arbeitsvertragsähnlichen Verhältnis stehen. In der beruflichen Vorsorge wird gemäss Bundesgesetz über die Berufliche Vorsorge (BVG) ebenfalls auf die Feststellung der AHV Bezug genommen. Ein massgebender Lohn – nach den jeweiligen Einzelgesetzen – ist somit ein zentrales Eintrittstor in das System der sozialen Sicherheit.

44

Die sozialversicherungsrechtliche Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses zeigt, dass ein Arbeitsverhältnis nicht nur aus einem Austausch einer Arbeitsleistung gegen Entgelt besteht, sondern vielmehr auch Austausch von Treuepflichten und eine gewisse Daseinsvorsorge umfasst.⁸⁷

45

⁸³ LOCHER/GÄCHTER, § 22, N 16; BGE 122 V 175, E. 6a/aa.

⁸⁴ Wegleitung über den massgebenden Lohn (zit. WML), Rz. 1032, Quelle: <http://www.bsv.admin.ch/vollzug/documents/view/361/lang:deu/category:22> (zuletzt besucht am 24.02.2020).

⁸⁵ BGE 111 V 267; 119 V 162; 123 V 163.

⁸⁶ BGE 123 V 161, E. 1; BGE 122 V 169, E. 3.

⁸⁷ Vgl. REHBINDER, S. 135.

Teil 3 Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme – Rechtlicher Rahmen und Praxis

I. Einleitung: Pflichten, Anreize und Sanktion

- 46 Der rechtliche Rahmen des Arbeitens in einem sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogramm wird wesentlich durch die kantonalen Sozialhilfegesetze und die SKOS-RL geprägt. Bei der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm handelt es sich grundsätzlich um eine Pflicht, welche mit positiven (Integrationszulagen) und negativen Anreizen (Kürzungen und Einstellungen der Leistungen) durchgesetzt wird.
- 47 Dass es sich dabei um eine Pflicht handelt, ist in den kantonalen Rechtsgrundlagen gut verankert: Insgesamt sehen nicht weniger als 19 Kantone eine Pflicht vor, an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen; 22 eine Pflicht, eine zumutbare Arbeit anzunehmen. In den (überwiegend) lateinisch sprachigen Kantonen werden die Pflichten der Sozialhilfeempfänger_innen in sog. Integrationsvereinbarungen spezifiziert; dennoch werden auch zusätzliche generelle Pflichten, wie etwa die Pflicht zur Annahme einer zumutbaren Arbeit im Gesetz vorgesehen.

Tabelle 1: Übersicht Regelungen zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen (eigene Darstellung)

	Auf Gesetzesstufe	Auf Verordnungsstufe
(nur) Pflicht zur Aufnahme einer Arbeit	GL, ⁸⁸ SG ⁸⁹	SZ ⁹⁰
Pflicht zur Aufnahme einer Arbeit und Pflicht Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm	AG, ⁹¹ BE, ⁹² BS, ⁹³ LU, ⁹⁴ SO, ⁹⁵ TG, ⁹⁶ AR, ⁹⁷ NW, ⁹⁸ ZH ⁹⁹	AI, ¹⁰⁰ BL, ¹⁰¹ GR ¹⁰²

⁸⁸ Art. 28 Abs. 2 lit. d SHG/GL.

⁸⁹ Art. 12 SHG/SG.

⁹⁰ § 9 Abs. 2 lit. d SHV/SZ.

⁹¹ § 13 Abs. 2 lit. a und b SPG/AG.

⁹² Art. 28 Abs. 2 lit. c SHG/BE.

⁹³ § 14 Abs. 3 SHG/BS.

⁹⁴ § 29 Abs. 2 SHG/LU.

⁹⁵ § 148 Abs. 2 lit. a und b SG/SO.

⁹⁶ § 8 SHG/TG.

⁹⁷ Art. 22 Abs. 1 insb. lit. d SHG/AR.

⁹⁸ Art. 22 Abs. 1 Ziff. 4 und 6 SHG/NW.

⁹⁹ § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 und 6 SHG/ZH.

¹⁰⁰ Art. 7 Abs. 2 lit. b und Art. 8 Abs. 3 ShiV/AI.

¹⁰¹ § 17 a Abs. 1 lit f-i SHV/BL.

¹⁰² Art. 11 lit. a ABzUG/GR.

Kantone mit Integrationsvereinbarung		
Pflicht zur Annahme einer Integrationsvereinbarung	FR, ¹⁰³ GE, ¹⁰⁴ JU, ¹⁰⁵ NE, ¹⁰⁶ VD ¹⁰⁷	VS, ¹⁰⁸ TI ¹⁰⁹
+ zusätzlich Pflicht zur Aufnahme einer zumutbaren Arbeit	VD ¹¹⁰	FR, ¹¹¹ JU, ¹¹² TI, ¹¹³ VS, ¹¹⁴

Die Regelungsdichte der Pflichten variiert erheblich, was sich auch in den Fallstudienkantonen zeigt: 48

Der Kanton Uri hält in Art. 31 SHG/UR lediglich fest: «Wenn die hilfeschuchende Person trotz vorgängiger Mahnung die ihr zumutbare Mitwirkung verweigert, namentlich, wenn sie die Auskunftspflicht verletzt oder den verfügbaren Auflagen, Bedingungen oder Weisungen zuwiderhandelt, kann die Sozialhilfebehörde die wirtschaftliche Hilfe verweigern, kürzen oder einstellen.»

Der Kanton Bern sieht nebst Auskunftspflichten und der Pflicht Weisungen zu befolgen¹¹⁵ auch eine 49

allgemeine Minderungspflicht vor, wonach die Sozialhilfeempfänger_innen verpflichtet sind, das «zum Vermeiden, Beheben oder Vermindern der Bedürftigkeit Erforderliche selber vorzukehren.»¹¹⁶ Schliesslich wird auch explizit die Pflicht zur Annahme zumutbarer Arbeit, oder der Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen vorgesehen.¹¹⁷

Besonders differenziert sind die Bestimmungen im Kanton Waadt: die Arbeits- und Integrationspflichten 50

werden mit sogenannten Integrationsvereinbarungen – tw. auch Eingliederungsverträge o.ä. genannt – zwischen dem Sozialdienst und den Sozialhilfeempfänger_innen geregelt. Die Sozialhilfeempfänger_innen sind verpflichtet, alles zu tun, um ihre Bedürftigkeit zu mindern (Art. 3 Abs. 2 LIASI/VD) und sind zur Zusammenarbeit verpflichtet (Art. 40 LIASI/VD). Dies impliziert auch die Pflicht, eine Integrationsvereinbarung abzuschliessen, und «*la mauvaise exécution fautive du contrat d'insertion*»¹¹⁸ dieser Integrationsvereinbarung kann gem. Art. 56 LIASI/VD zu einer Sanktion führen.

Das waadtländische Sozialhilfegesetz regelt v.a. die Massnahmen zur sozialen Integration. Eine Per- 51

son, die als «vermittlungsfähig» eingestuft wird und demnach die berufliche Integration anzustreben hat, ist verpflichtet, sich beim RAV zur Arbeitsvermittlung zu melden und ihre Pflichten betreffend die Arbeitsintegration werden fortan durch das «*Loi sur l'emploi*» geregelt. Dieses sieht die Pflicht vor, alles

¹⁰³ Art. 4a Abs. 2 SHG/FR.

¹⁰⁴ Art. 20 LIASI/GE.

¹⁰⁵ Art. 20 LASoc/JU.

¹⁰⁶ Art. 57 Abs. 1 SHG/NE.

¹⁰⁷ Art. 40 i.V.m. Art. 56 LIASI/VD.

¹⁰⁸ Art. 23 Abs. 2 lit. c ARGES/VS; auf Gesetzesstufe ist erwähnt, die Sozialhilfeempfänger_in habe sich aktiv am Eingliederungsvertrag zu beteiligen, vgl. Art. 11 Abs. 1 SHG/VS.

¹⁰⁹ Art. 9a lit. g SHV/TI.

¹¹⁰ Art. 3 Abs. 2 LASV/VD; Art. 40 LASV/VD; Art. 23a LEmp.

¹¹¹ Art. 10 Abs. 5 SHG/FR.

¹¹² Art. 35 lit. b OASoc/JU i.V.m. Art. 5 OASoc/JU.

¹¹³ Art. 9a SHV/TI.

¹¹⁴ Art. 23 Abs. 1 ARGES/VS.

¹¹⁵ Art. 28 Abs. 2 lit. a SHG/BE.

¹¹⁶ Art. 28 Abs. 2 lit. b SHG/BE.

¹¹⁷ Art. 28 Abs. 2 lit. c SHG/BE.

¹¹⁸ Art. 56 LIASI/VD.

zu unternehmen, was die Rückkehr ins Erwerbsleben fördert. In ihrer Eigenschaft als Arbeitssuchende sind sie denselben Pflichten unterstellt wie arbeitslose Personen gem. dem AVIG.¹¹⁹

- 52 Als positiver Anreiz kann mit der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm eine Anreizzahlung, eine sogenannte Integrationszulage (IZU) verbunden sein. Gemäss den SKOS-Richtlinien soll diese zwischen CHF 100 und CHF 300/Monat betragen. Die kantonalen Gesetze weichen nicht unwesentlich von diesen Richtlinien ab.¹²⁰ Wie häufig diese Form der Entschädigung tatsächlich Teil eines sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnisses ist, wird weiter unten geklärt (N 91). Welche negativen Anreize und Sanktionen mit der Teilnahme verbunden sind, wird unter N 105 ff. vertieft dargestellt.
- 53 Nebst diesen drei Parametern, die das Arbeiten in einem sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnis prägen, sind nachfolgende Punkte ebenso relevant und werden vertieft behandelt: Wie verbreitet sind solche Programme? Welche Ziele verfolgen sie und wie wirken sie? Wie sind sie im Speziellen vertraglich ausgestaltet? Und welche negativen Folgen drohen bei einer Nichtteilnahme und inwiefern wird die Pflicht zur Teilnahme an einem Programm beschränkt? Ist aus juristischer Sicht die Anwendung von Arbeits- und Sozialversicherungsrecht geboten? Wie werden die Angebote gesteuert und ist der Zugang zum Recht der Sozialhilfeempfänger_innen gewährleistet?

II. Verbreitung

- 54 Mangels zentraler Erfassung und wegen offener definitorischer Unterschiede gibt es keine verlässlichen Zahlen zur effektiven Teilnahme an Programmen. Eine Grundvoraussetzung effektiver Steuerung ist damit nicht gegeben. Möglich ist eine Annäherung anhand unterschiedlicher Quellen – anderer Forschungsprojekte, der Sozialhilfestatistik und unserer Kantonsumfrage. Ein Forschungsprojekt zu Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration USBI ermittelte, dass in der Schweiz über 400 solcher Firmen existieren, in denen etwa 43'000 erwerbslose Personen arbeiten, welche allerdings nicht alle Sozialhilfe beziehen, sondern auch von ALV oder IV unterstützt werden.¹²¹
- 55 Laut einer Umfrage der SKOS (2017) plant die Hälfte der Kantone Integrationsprogramme. Deren Verfügbarkeit geht aber auseinander. In fünf Kantonen können die Gemeinden überhaupt nicht auf solche Programme zurückgreifen, in sechs Kantonen gibt es für alle Sozialdienste passende Integrationsprogramme.
- 56 Wir haben daher die kantonalen Sozialämter gefragt, welche *Arten von Programmen* im Kanton verfügbar sind. In 17 Kantonen sind alle Programmarten verfügbar, also solche zur *Abklärung*, *Vermittlung* in den ersten Arbeitsmarkt, *Qualifizierung* oder zur Teilhabe (vgl. N 9). In weiteren fünf Kantonen sind drei Programmarten verfügbar (seltener sind Teilhabe- und Abklärungsprogramme); für die restlichen vier Kantone liegen keine Angaben vor.
- 57 Die nach Einschätzungen der Sozialämter quantitativ am stärksten ins Gewicht fallenden Programme sind Qualifizierungsprogramme, nämlich etwa 40%; Abklärungen sind hingegen nur für einen kleinen Teil aller Plätze verantwortlich (etwa 12%). Recht stark vertreten sind auch Teilhabeplätze. Allerdings

¹¹⁹ Art. 23a Abs. 1 LEmp/VD.

¹²⁰ Z.B.: BE: CHF 100 (Art. 8a Abs. 2 SHV/BE); UR: CHF 200 (gem. Beschluss des Regierungsrats vom 31.08.2005); VD kennt ausser für junge Erwachsene unter 25 keine IZU aber dafür einen höheren GBL.

¹²¹ ADAM/AVILÉS/SCHMITZ, S. 44.

ist hier die kantonale Spannweite gross: So sind etwa die Hälfte aller Einsatzplätze im Kanton Genf Abklärungsplätze, im Kanton Waadt sind 80% aller Plätze zur Qualifizierung gedacht.

Bei der eigentlichen Programmteilnahme schwanken die Raten nach Einschätzung der Ämter zwischen 4% und 100% (Angaben von 19 Kantonen).¹²² Diese Schätzungen erscheinen aber massiv zu hoch, wenn man sie mit der BFS-Sozialhilfestatistik vergleicht. Nach ihr waren nur 4.4% der Sozialhilfebezügler_innen über 15 Jahre 2016 in einem Arbeitsintegrations- oder Beschäftigungsprogramm. Die Wahrheit dürfte in der Mitte liegen; für ein Beschäftigungsprogramm kommt nur eine Minderheit der Sozialhilfebeziehenden überhaupt in Frage. 2018 waren 28% der Sozialhilfeempfänger_innen, die über 15-jährig sind, bereits erwerbstätig (und bezogen ergänzend Sozialhilfe), 37% waren Nichterwerbspersonen, also etwa Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder Betreuungsaufgaben. Nur 36% der über 15-jährigen Sozialhilfebeziehenden sind erwerbsfähig, aber ohne Erwerbsarbeit.¹²³

Durchgängig zeigt sich bei allen kantonalen Unterschieden, dass die Chance, in ein Beschäftigungsprogramm geschickt zu werden, sich wesentlich nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht unterscheidet.

Tabelle 2: Teilnahmequoten in Arbeitsintegrationsprogrammen 2016 - aller Sozialhilfeempfänger_innen über 15 Jahren

	Personen in der Sozialhilfe	Personen in AIP	Quote
Personen über 15 in der Sozialhilfe	191'040	5'132	2.7%
Schweizer	52'328	1'945	3.7%
Ausländer	45'255	1'340	3.0%
Schweizerinnen	50'402	1'054	2.0%
Ausländerinnen	42'998	794	1.8%

Quelle: Eigene Berechnungen nach BFS-Daten und aus der Sozialhilfestatistik des BFS. Doppelzählungen in den Kantonen machen ca. 2% aus.

Schweizer Männer sind doppelt so häufig in Programmen wie ausländische Frauen, wobei keine sachlichen Gründe dafür offenkundig sind. Der ungleiche Zugang zu Programmen wurde schon in früheren Studien festgestellt;¹²⁴ hier wird die These aufgestellt, dass jene in Programme delegiert werden, bei denen die Verantwortlichen denken oder glauben, dass dies eine lohnende Investition ist (und dass Männer eher durchgehend erwerbstätig sein werden als Frauen). Führt man sich die Kosten der Programme vor Augen, die in der Regel pro Person mehrere Hundert Franken pro Monat und Person betragen, so hat diese These Plausibilität. Insgesamt wirft dies Fragen zur (Re-)Produktion sozialer Ungleichheit, zu Transparenz und der Funktion der Beschäftigungsprogramme auf.

Gründe für die kantonal so unterschiedlichen Teilnahmequoten konnten durch das Testen bivariater Zusammenhänge nicht ausgemacht werden. So stehen die Verfügbarkeit von Programmplätzen, die Sozialhilfequote, die politische Grundausrichtung in den Kantonen (starke SVP, starke SP) oder die Organisation der Sozialhilfe (kantonal, überwiegend kommunal, gemeinsam) nur in äusserst schwachen und nicht signifikanten Zusammenhängen.

¹²² Ein Kanton hat angegeben, 100% seien Qualifizierungsplätze und 100% der Klient_innen würden im Laufe eines Jahres an einem Programm teilnehmen. Das scheint unwahrscheinlich und ist mit Vorsicht zu geniessen.

¹²³ Vgl. BUNDESAMT FÜR STATISTIK.

¹²⁴ NADAI/HAUSS/CANONICA, S. 15.

III. Begründung, Ziele und Wirkung der Programme

A. Gesetzliche Grundlage

- 62 Weisungen an Sozialhilfeempfänger_innen sind funktions- und sachgerecht zu begründen. Das heisst die Weisungen haben zur Erreichung der Ziele der Sozialhilfe beizutragen; das gilt auch für die Weisung an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen. Gem. den SKOS-RL sind Integrationsmassnahmen notwendig, um dem drohenden sozialen Bruch entgegen zu wirken. Soziale Kosten, verursacht etwa durch Kriminalität, psychische Krankheiten, chronische finanzielle Abhängigkeit etc. sollen verhindert oder eingedämmt werden.¹²⁵ Das Ziel ist also berufliche und soziale Integration.
- 63 Immerhin 17 Kantone erwähnen Beschäftigungsprogramme in der Gesetzgebung, aber es finden sich nur sporadische Erwähnungen zu deren Zielen. In den lateinischen Kantonen werden die Ziele, die mit einer Integrationsvereinbarung verfolgt werden, unterschiedlich festgelegt. U.a. sollen die Massnahmen die Menschenwürde sichern,¹²⁶ die soziale Integration fördern,¹²⁷ die berufliche Integration fördern,¹²⁸ die wirtschaftliche Selbständigkeit fördern¹²⁹ oder aber auch für die Gesellschaft nützlich sein.¹³⁰
- 64 Die Wiederherstellung der Autonomie oder Selbständigkeit wird mehrmals als Ziel oder Zweck der Programme genannt.¹³¹ Auch die Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit,¹³² die Verbesserung der beruflichen Bildung¹³³ oder die Entwicklung von Sozialkompetenzen und das Ermöglichen sozialer Kontakte gehören zu den Zielen der Programme.¹³⁴ Es ist auffallend, dass damit schwer messbare Ziele verfolgt werden, z.B. im Kanton Fribourg sollen etwa auch die Beziehungs- und Anpassungsfähigkeit gestärkt werden.¹³⁵
- 65 Die kantonalen Sozialämter nannten in der Umfrage verstärkt Ziele im Kontext der Sozialen Arbeit: die soziale und berufliche Integration, die Verhinderung von Ausgrenzung, persönliche und gesundheitliche Stabilisierung sowie die Schaffung einer Tagesstruktur. Immerhin sieben Mal wurde explizit die Integration in den 1. Arbeitsmarkt postuliert.

B. Ziele in den Programmen der Fallstudien

- 66 Die Ziele der sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnisse sind auch in den kantonalen Fallstudien ausserordentlich breit gestreut: Der Kanton Uri, der durch knappe gesetzliche Regelungen auffällt, kennt keine gesetzlichen Vorgaben zu den Zielen von Beschäftigungsprogrammen. Der Kanton Bern

¹²⁵ SKOS-RL, D.1.

¹²⁶ Art. 15 lit. a LIASI/GE.

¹²⁷ Art. 15 lit. b LIASI/GE; Art. 2 ARSHG/FR; Art. 15 Abs. 1 LASoc/JU; Art. 31b lit. e SHG/TI; Art. 47 Abs. 1 lit. a LASV/VD; Art. 11 Abs. 1 SHG/VS.

¹²⁸ Art. 15 lit. c LIASI/GE; Art. 15 Abs. 1 LASoc/JU; Art. 53 Abs. 1 LASoc/NE; Art. 31b lit. d SHG/TI; Art. 47 Abs. 1 lit. c-e LASV/VD; Art. 11 Abs. 1 SHG/VS. Wobei JU und NE v.a. betonen, die Arbeitsfähigkeit wieder zu erlangen sei das Ziel der Massnahmen; VD nennt die Wiedererlangung der Vermittlungsfähigkeit als Ziel.

¹²⁹ Art. 15 lit. d LIASI/GE; Art. 47 Abs. 1 lit. b LASV/VD; Art. 11 Abs. 2 SHG/VS.

¹³⁰ Art. 2 Abs. 2 lit. f ARSHG/FR.

¹³¹ § 25 SPG/AG; Art. 15 LASoc/JU; Art. 55 Abs. 1 lit. d LASoc/NE; Art. 11 Abs. 6 SHG/VS.

¹³² § 16 SHG/BL; Art. 15 LASoc/JU.

¹³³ Art. 55 lit. c LASoc/NE.

¹³⁴ Art. 2 ARSHG/FR.

¹³⁵ Art. 2 Abs. 1 lit. a ARSHG/FR.

nennt die berufliche und soziale Integration zumindest in enger Verbindung mit den Beschäftigungsprogrammen.¹³⁶ Der Kanton Waadt umschreibt das Ziel der Massnahmen zur sozialen Integration mit der Verhinderung von Ausgrenzung resp. dem Begünstigen der Eingliederung.¹³⁷

Dazu kommen aus der Befragung: Tagesstruktur und längerfristige Beschäftigung ebenso wie «Abklärung» oder «Präsenzkontrolle». Arbeitsintegration oder Vorbereitung bzw. Integration in qualifizierende Berufsbildung ist ein weiteres zentrales Ziel; dies kann auch zusammen mit der Bekämpfung des Arbeitskräftemangels vorkommen, wie beim zehntonatigen arbeitsvertraglichen Einsatz in der Pflege im Kanton Waadt.¹³⁸ Auf diesen Einsatz soll eine unbefristete Anstellung in der Pflege folgen. Diese divergenten Ziele sind auch Ausdruck des Spektrums der Klient_innen, die nur mit verschiedenen und passgenauen Programmen erreicht werden können. Welche Kriterien schliesslich dazu führen, dass ein Bruchteil der Klient_innen in der Sozialhilfe ein Programm antreten muss und der Grossteil nicht, ist nur in Umrissen erkennbar (vgl. N 58 f.). Eine starke Einschränkung der Aktivierung dürfte darin liegen, dass etwa zwei Drittel der Langzeitbeziehenden in der Sozialhilfe gesundheitliche Probleme haben, sowohl physisch wie psychisch und etwa 20% akute Suchtprobleme haben: diese Gruppe ist sprichwörtlich zu krank für den Arbeitsmarkt und zu gesund für die IV.¹³⁹

Hinzu kommt, dass die Segmentierung von Klient_innen-Gruppen nach Herkunft, Region und Alter eine Rolle spielt. Bei den Jungen «lohnt es sich zu investieren, weil da ja noch Potenzial da ist».¹⁴⁰ Junge Erwachsene werden eher prioritär in ein Programm delegiert, allerdings wird ebenso der Übergang in eine Berufslehre angestrebt.¹⁴¹ Ein Programmleiter sorgt sich darum, dass immer mehr Jüngere in der Sozialhilfe seien und meint, sie seien nicht gerne im Programm, denn «zuhause sitzen ist einfacher».¹⁴² Jüngere Klient_innen werden also eher als «undeserving poor», unwürdige Arme, und als zu Aktivierende wahrgenommen. Bei Älteren hingegen nehmen Bemühungen bzw. Investitionen eher ab: «Und Leute, die vielleicht mit 50, 55 Jahren die Stelle verlieren, dort wird man natürlich nicht noch mit weiss nicht wie vielen Massnahmen die Eingliederung versuchen, weil man ja trotzdem mit den Ressourcen umgehen muss».¹⁴³

Für viele Klient_innen in Programmen steht nach eigenen Aussagen die Tagesstruktur und soziale Einbindung im Vordergrund. Einige erwähnen explizit die Rückkehr in den 1. Arbeitsmarkt als Ziel, andere haben sich in der jetzigen Tätigkeit eingerichtet.

Ausserdem gibt es regional unterschiedliche Chancen: Weil je nach Gemeinde bzw. Region das Spektrum von Massnahmen variiert und Städte generell über mehr Vielfalt verfügen, sind dort die Chancen für ein passendes Programm besser, während auf dem Land die Gefahr besteht, dass Klient_innen in Massnahmen delegiert werden, die ihnen nichts nützen.

Die Fallstudien zeigen, dass sich Klient_innen in der Regel kein Programm selbst aussuchen, sondern dass ihnen Massnahmen vorgeschlagen werden, von denen Coaches oder der Sozialdienst meinen,

¹³⁶ Art. 35 Abs. 1 SHG/BE; so auch: Art. 17 SHG/AR; § 13 SHG/BS; § 15bis SHG/ZG; § 3a Abs. 1 SHG/ZH.

¹³⁷ Art. 48 Abs. 1 LASV/VD.

¹³⁸ S4, 37–39.

¹³⁹ Siehe dazu etwa: WENGER, S. 20 ff.

¹⁴⁰ S6, 114, ähnlich P5, 10.

¹⁴¹ S2, 6.

¹⁴² P5, 13

¹⁴³ P3, 16.

sie könnten geeignet sein – nachdem sich Klient_innen bereits grundsätzlich zur Aktivierung verpflichtet haben. Bei einem solchen Verfahren spielt auch die Zumutbarkeit eine Rolle. Sie wird mangels rechtlicher Definition vor allem individuell bestimmt: Bei Programmen und Sozialdiensten ist es vor allem die Distanz zwischen Wohn- und Einsatzort – wie häufig dies den Ausschlag für ein Programm gibt, lässt sich nicht sagen.

- 72 Offen bleiben muss, wie gross der tatsächliche Ermessensspielraum der fallführenden Person und wie stark der Einfluss der kantonalen *Policy* ist. Hierfür wäre ein systematischer Vergleich mit mehr Fällen nötig.

C. Evaluationen

1. Evaluationen sind notwendig

- 73 Gemäss den SKOS-Richtlinien misst sich die Qualität der Programme an ihrer Wirkung, «d.h. am Nutzen, welchen sie für die teilnehmende Person einerseits und für die Allgemeinheit andererseits mit sich bringt.»¹⁴⁴ Daher sei die Wirksamkeit angebotener Massnahmen zur sozialen und beruflichen Integration periodisch wissenschaftlich zu überprüfen.¹⁴⁵ Es sind also Evaluationen nötig, allerdings gibt es unseres Wissens keine (koordinierte) Evaluationsstrategie wie etwa in der Arbeitslosenversicherung. Wir haben im Rahmen des Projektes einige Evaluationen gesichtet, allerdings ist zu vermuten, dass nur ein Bruchteil der Programmevaluationen öffentlich zugänglich ist.
- 74 In den Fallstudienkantonen sind Reportings wichtig und implementiert. Das Berner BIAS-Konzept erwähnt zwar eine regelmässige Überprüfung der strategischen Partner z.B. bezüglich Transparenz, Kooperation, Angebotsentwicklung und -vielfalt oder Kosteneffizienz, bezeichnet dies aber bereits als Wirkungsziele. Bei einzelnen eingekauften Programmplätzen werden keine Evaluationen eingefordert, geschweige denn durchgeführt.¹⁴⁶ Evaluation werde «stiefmütterlich» behandelt, aber sie wird vereinzelt erwähnt.¹⁴⁷ In der Praxis wurde Evaluation auf den konkreten Einsatz der Sozialhilfebeziehenden bezogen, so wurden etwa Abschlussgespräche mit allen Beteiligten erwähnt.¹⁴⁸
- 75 Veröffentlichte Evaluationen, die sich auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt konzentrieren, zeigen bescheidene, wenn überhaupt positive Auswirkungen; dies steht im Einklang mit der international vergleichenden Forschung zu aktiver Arbeitsmarktpolitik.¹⁴⁹ Die meisten Evaluationen betreffen einzelne Programme, fokussieren zum Teil lediglich auf den Output und nicht die Wirkung. Die Beobachtungszeiträume sind häufig kurz und es gibt keine Kontrollgruppen, also muss unklar bleiben, ob erfolgreiche Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt auf das Programm zurückzuführen ist oder ob Klient_innen es auch ohne Programm geschafft hätten.¹⁵⁰

¹⁴⁴ SKOS-RL, D.3.

¹⁴⁵ SKOS-RL, D.4.

¹⁴⁶ S5, S9, 56.

¹⁴⁷ S7, 193 und S1, 185 ff.

¹⁴⁸ S5, passim.

¹⁴⁹ Siehe CRÉPON/VAN DEN BERG; EICHHORST/KONLE-SEIDL.

¹⁵⁰ Als Beispiel ECOPLAN.

Auch programmübergreifende Evaluationen finden moderate Erfolgsquoten. Eine frühe Evaluation von Integrationsprogrammen in Basel-Landschaft fand eine Erfolgsquote von 18% (die Massnahme war ursächlich für eine Verbesserung der Einkommenssituation).¹⁵¹ AEPPLI und RAGNI stellten einen sogar negativen Einfluss von externen Integrationsprogrammen fest, besonders bei Personen mit guten Reintegrationsaussichten und folgerten, oft sei es am wirksamsten, keine Massnahme zu verfügen.¹⁵² Einen interessanten Ansatz verfolgen NEUENSCHWANDER/FRITSCHI/OESCH/JÖRG:¹⁵³ in einer Panelbefragung baten sie Klient_innen in Massnahmen der sozialen Integration mittels 40 Indikatoren u.a. ihre berufliche Situation, Motivation, Arbeits- und Sprachqualifikationen und ihre Gesundheit zu bewerten. Die Ergebnisse zeigen eine Verbesserung des Wohlbefindens der Teilnehmenden auch über das Programmende hinaus; die Reintegrationsquote in den 1. Arbeitsmarkt lag hier bei 9%. Allerdings sank die Zahl der Antwortenden im Laufe der Untersuchung sehr stark und daher ist die Aussagekraft eingeschränkt.

Die Studie zu Erfolgsfaktoren bei Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration konnte aus den Einschätzungen von Unternehmen, zuweisenden Stellen und Klient_innen eine Reihe von strategischen, betriebswirtschaftlichen und kundenbezogenen Faktoren herausarbeiten – beispielsweise Ressourcen, Interessen und Motivation der Klient_innen und ihre Mitsprache bei der Massnahme.¹⁵⁴ Solche Einschätzungen könnten gute Hypothesen bei Wirkungsevaluationen liefern.

Strukturelle Gründe schränken die Aussichten auf methodisch bessere Evaluationen ein: kleinräumige Organisation und Heterogenität der Programmlandschaft bewirken, dass Daten fehlen oder nicht vergleichbar sind, dass kleinere Gemeinden sich weniger Evaluationen als grosse leisten können und dass kaum programmübergreifend und mit Kontrollgruppen evaluiert wird. Insgesamt sind die Erfolgsraten für Programme in Bezug auf den ersten Arbeitsmarkt bescheiden.

2. «Gerichtsnotorisch» wirksam

Ungeachtet dieser wissenschaftlich und politisch unbefriedigenden Lage zur Wirkungsmessung geht das Bundesgericht davon aus, eine Teilnahme an einem Programm sei grundsätzlich geeignet, die Lage der Sozialhilfeempfänger_innen zu verbessern und hielt in BGE 130 I 71, E. 5.4. fest:

«Das (...) Argument des Beschwerdeführers, die Integrationswirkung von – angeblich nachgewiesenermassen stigmatisierend wirkenden – Beschäftigungsprogrammen sei unbelegt bzw. zumindest umstritten, vermag nichts daran zu ändern, dass das Obergericht ohne Willkür die Verpflichtung zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen grundsätzlich als zumutbare Massnahme im Sinne von Art. 24 SHG/SH betrachten durfte, die geeignet ist, die Lage des Beschwerdeführers zu verbessern. *Dies kann im Übrigen als gerichtsnotorisch bezeichnet werden.*»¹⁵⁵

In der kantonalen Rechtsprechung ist verschiedentlich zu lesen, dass ein Arbeitsprogramm erfahrungsgemäss eine gute Wirkung zeige und die Situation der Sozialhilfeempfänger_innen verbessere.¹⁵⁶ Um diese Aussage zu stützen wird gelegentlich auch auf BGE 130 I 71 verwiesen.¹⁵⁷ Ein Einsatz in einem

¹⁵¹ EGGER DREHER UND PARTNER, S. 28 ff.

¹⁵² AEPPLI/RAGNI, S.10 ff.

¹⁵³ NEUENSCHWANDER/FRITSCHI/OESCH/JÖRG.

¹⁵⁴ ADAM/AVILÉS/SCHMITZ.

¹⁵⁵ Hervorhebung hinzugefügt.

¹⁵⁶ Z.B. VerwG GR, Urteil U 08 100 v. 12.02.2009, E. 4a; VerwG SG, Urteil B 2010/234 v. 30.11.2010.

¹⁵⁷ Z.B. VerwG ZH, Urteil VB.2016.00434 v. 01.11.2016; E. 2.4 (in fine); VerwG ZH, Urteil VB.2015.00099 v. 26.03.2015, E.2.3.; VerwG ZH, Urteil VB.2014.00423 v. 18.11.2014, E. 3.5 und 5.1.

Programm wirke sich auch daher positiv aus, weil ein Ausweis über geleistete Arbeit vorliege und allenfalls Referenzen angegeben werden können.¹⁵⁸

- 81 Der kantonalen Rechtsprechung konnte kein Urteil entnommen werden, in welchem ein Programm unzumutbar erklärt worden wäre, weil es als nicht geeignet betrachtet wurde, um die Reintegrationschancen zu verbessern. Beispielsweise wurde auch der Beschwerdeführer der eine unentgeltliche Praktikumsstelle im ersten Arbeitsmarkt hatte und daher nicht an einem (teilweise) entgeltlichen Beschäftigungsprogramm teilnehmen wollte, verpflichtet am Programm teilzunehmen, obwohl das Gericht selber festhielt, dass die unentgeltliche Tätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt bessere Chancen zur Reintegration als das Beschäftigungsprogramm biete.¹⁵⁹ Selbst wenn durch das konkrete Programm nur 10.2% der Teilnehmer_innen die Reintegration gelinge, spräche dies nicht gegen die Verhältnismässigkeit der Weisung und die Zumutbarkeit einer Teilnahme am Programm.¹⁶⁰

D. Sozialpolitische Wirkung: Disziplinierung oder Emanzipation?

- 82 Sind die Ziele der sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnisse in den Rechtsgrundlagen divergent formuliert, die Aktivierungsrate je nach Herkunft, Geschlecht und Alter unterschiedlich und sind Programmevaluationen nur begrenzt vorhanden, zeigen jedoch nur moderate Reintegrationsquoten, so stellt sich die Frage, ob Disziplinierung von Armutsbetroffenen ein implizites Ziel oder Resultat der SBV ist. Armut wird seit der Neuzeit als Übel angesehen, das mit moralischen Verfehlungen einhergeht und das mit Arbeit und Druck zur Arbeit zu bekämpfen sei – ob nun in Form englischer Arbeitshäuser, administrativer Versorgungen in der Schweiz oder mit moderner neoliberaler Workfare wie in den USA. Die Einteilung in würdige und unwürdige Arme sowie die Streitfrage, ob jemand arm sei, weil er oder sie nicht arbeiten kann oder nicht arbeiten will, durchzieht auch die Debatte und die Praxis sozialhilferechtlicher Beschäftigungsverhältnisse.¹⁶¹ Stärkerer Aktivierungsdruck und Sanktionsdrohungen betreffen nicht nur Sozialhilfebeziehende, sondern wirken implizit auch als Warnung für jene, die (noch) nicht von Armut betroffen sind.
- 83 US-amerikanische Forschungen konnten zeigen, dass Workfare-Programme zwar die Bezugsraten und -dauer von Sozialleistungen verkürzen und dass administrative Hürden zum Nichtbezug beitragen, dass aber Armutsraten nicht im gleichen Masse sinken. Verdienstaussichten und Bildungsraten sinken gerade in Haushalten, die von «placement before training» betroffen sind. Empirisch ist zudem belegt, dass die Sanktionierungspraxis rassistisch unterfüttert ist.¹⁶² Pointiert lässt sich das Sanktionsregime als ein neoliberaler Mechanismus der Verhaltenskontrolle beschreiben, durch den die privilegierten Klassen vor allem armutsbetroffenen Frauen aus Minderheiten disziplinieren und ihnen eine bestimmte Arbeitsethik aufzwingen.¹⁶³

¹⁵⁸ VerwG SO, Urteil VWBES.2007.320 v. 05.11.2007, E. II. 4. C.

¹⁵⁹ VerwG ZH, Urteil VB.2014.00122 v. 05.11.2014, E. 3.4.

¹⁶⁰ VerwG ZH, Urteil VB.2017.00253 v. 04.09.2017, E. 4.2.

¹⁶¹ MIKL-HORKE, S. 10 ff.; JOCHUM, S. 85 ff.; www.uek-administrative-versorgungen.ch (zuletzt besucht am 05.05.2020) sowie WACQUANT.

¹⁶² CHANG/LANFRANCONI/CLARK, S. 4 f. m. w. N.

¹⁶³ FORDING ET AL., S. 1610 ff.

Qualitative Studien zu den Wirkungen von Hartz IV in Deutschland argumentieren, dass sich die Rede von der Eigenverantwortung aufgrund allgegenwärtiger Kontrollmechanismen in ihr Gegenteil verkehre: «Ohnmacht, Fremdbestimmung und Scham dominieren das Erleben eines grossen Teils der Leistungsbeziehenden».¹⁶⁴ Die Theorie der «Armutsfalle» (Menschen bleiben im Leistungsbezug, weil Erwerbsarbeit sich nicht lohnt) wurde nicht bestätigt. Stattdessen sei das Leben in Hartz IV durch soziale Desintegration und Stigmatisierung gekennzeichnet, wobei die meisten Leistungsbeziehenden sich weitgehend und fortgesetzt an der Norm von Erwerbsarbeit und Leistungen orientieren. Auch in Deutschland lassen sich Diskriminierungsmechanismen in der Sanktionspraxis vermuten, werden doch Männer und junge Menschen unter Hartz IV signifikant häufiger sanktioniert.¹⁶⁵

Umstritten ist ganz grundsätzlich, ob Disziplinierung in Form von Sanktionen wirkt, ob sie also in Form von Leistungskürzungen oder Einstellungen zur Erreichung des Ziels der beruflichen und sozialen Integration tatsächlich beitragen. Gewisse ökonomische Modelle gehen grundsätzlich davon aus, dass (existenzsichernde) Sozialleistungen an sich die Arbeitsbereitschaft negativ beeinflussen, weshalb die Pflichten konsequent durchzusetzen seien und bei verweigerter Gegenleistung der Anspruch auf Hilfe verfallen soll. Die Sozialhilfe soll also nach dem Workfare-Prinzip ausgerichtet werden.¹⁶⁶ Dahingegen besteht in der jüngeren juristischen Lehre eher die Ansicht, zwangsweise durchgesetzte Beschäftigungsprogramm Teilnahmen führten zu einer sachfremden Disziplinierung und nicht zur Überwindung der Bedürftigkeit. Ein Workfare-Ansatz sei daher abzulehnen.¹⁶⁷

Die nachfolgenden Ausführungen unter N 89 ff. zur Organisation der Beschäftigungsprogramme zeigen in den Dokumenten einen hohen Disziplinierungscharakter sowie Kontrollaufwand und eher wenig Spielraum für Aushandlungen. Die Ziele der Massnahmen sind überwiegend allgemein beschrieben; das Reporting zum Arbeits- und Sozialverhalten der Klient_innen und Weisungen für den Arbeitsplatz hingegen eher detailliert festgehalten.

Beschäftigungsprogramme oder Integrationsmassnahmen sind aber nicht per se problematisch. Wenn Programm und Bedarf der Klient_innen zusammenpassen, wenn sie freiwillig teilnehmen und Einfluss auf die Ausgestaltung ihres Einsatzes haben, kann eine Massnahme zumindest insofern erfolgreich sein, als dass das Befinden und die Selbstwerterfahrung verbessert wird.¹⁶⁸ Dies zeigt sich in den Fallstudien etwa in Massnahmen der sozialen Integration im Kanton Bern, wo die Arbeit – nach verschiedenen anderen mehr oder weniger geglückten Einsätzen – positiv besetzt ist, sei es aufgrund der Integrationszulage, der sozialen Kontakte und der Anerkennung.¹⁶⁹ Ein anderer Klient äusserte sich zufrieden mit seiner Arbeit im «Hundetagi», weil es ihm erlaube, etwas zu machen und nicht nur «Soz» zu beziehen.¹⁷⁰ Beide schätzen auch eine gewisse Autonomie in der Arbeitseinteilung. Diese Aussagen decken sich mit den bescheidenen festgestellten Erfolgen von 1€-Jobs in Deutschland, die besonders

¹⁶⁴ DÖRRE ET AL., S. 256.

¹⁶⁵ FUCHS, Workfare, S. 17 f.

¹⁶⁶ LEISIBACH/SCHALTEGGER/SCHMID, S. 144.

¹⁶⁷ STUDER/PÄRLI, Beschäftigungsprogramme, S. 1393; PÄRLI, Recht auf Arbeit, S. 135 f., 139; HEUSSER, Repression S. 127; MEIER/PÄRLI, Intégration, insb. Fn. 122; kritisch auch: WIZENT, Sozialhilferecht, N 856 ff., N 866.

¹⁶⁸ Siehe Ergebnisse von NEUENSCHWANDER/FRITSCHI/OESCH/JÖRG zu Massnahmen sozialer Integration, FERRARI ET AL. zu Sozialfirmen.

¹⁶⁹ K1.

¹⁷⁰ K13.

bei freiwilliger Teilnahme positiv auf die soziale Integration wirkten.¹⁷¹ In diesen Fällen müsste man also eher von freiwilliger Arbeit sprechen (vgl. auch nachfolgend unter N 103).

- 88 Wenn Integrationsprogramme nah am oder im ersten Arbeitsmarkt stattfinden, sind nach Erfahrung der Sozialdienste nicht nur die nachhaltigen Erfolge höher, sondern es findet auch eine Entstigmatisierung statt: so berichtet ein Klient von ProTravail im Kanton Waadt, er sei zufrieden, weil er eine echte Arbeit mit Arbeitsvertrag und Lohn ausführe.¹⁷² Eine Entstigmatisierung und reelle Chance auf Reintegration stellen auch die zehnmönatigen arbeitsvertraglichen Einsätze in der Pflege dar, bei deren Gelingen ein unbefristeter Arbeitsvertrag im Anschluss möglich ist. Auch deswegen scheint es dringend, mehr Wissen zu Erfolgchancen einzelner Programme zu generieren. Festzuhalten bleibt, dass erstens Sozialhilfebezug und die Verfügung eines Programms mit einem erheblichen Autonomieverlust verbunden ist und zweitens Reintegrationsaussichten sehr unterschiedlich sind, was auch, aber nicht nur von Freiwilligkeit und Motivation der Sozialhilfebeziehenden abhängt.

IV. Organisation der Beschäftigungsprogramme

A. Überblick

- 89 Um die tatsächlichen rechtlichen Beziehungen im Dreieck zwischen Sozialdienst, Klient_in und Programm zu analysieren, haben wir verschiedene Quellen herangezogen. In der Kantonsumfrage wurden die kantonalen Sozialämter gebeten, Angaben zu ein bis drei typischen Beschäftigungsprogrammen in ihrem Kanton zu machen. Zweitens konnten wir einige (anonymisierte) Dokumente wie Verträge oder Vereinbarungen aus den drei Fallstudienkantonen auswerten und Klient_innen wie Sozialdienste zu diesen Beziehungen befragen. Im Folgenden werten wir diese Quellen sozialwissenschaftlich und juristisch aus.
- 90 Die folgenden Informationen stammen aus der Kantonsumfrage. Es handelt sich um Einschätzungen bei ausgewählten Programmen und nicht um eine Vollerhebung.

¹⁷¹ FUCHS, Workfare, S. 14.

¹⁷² Interview K14, 8.

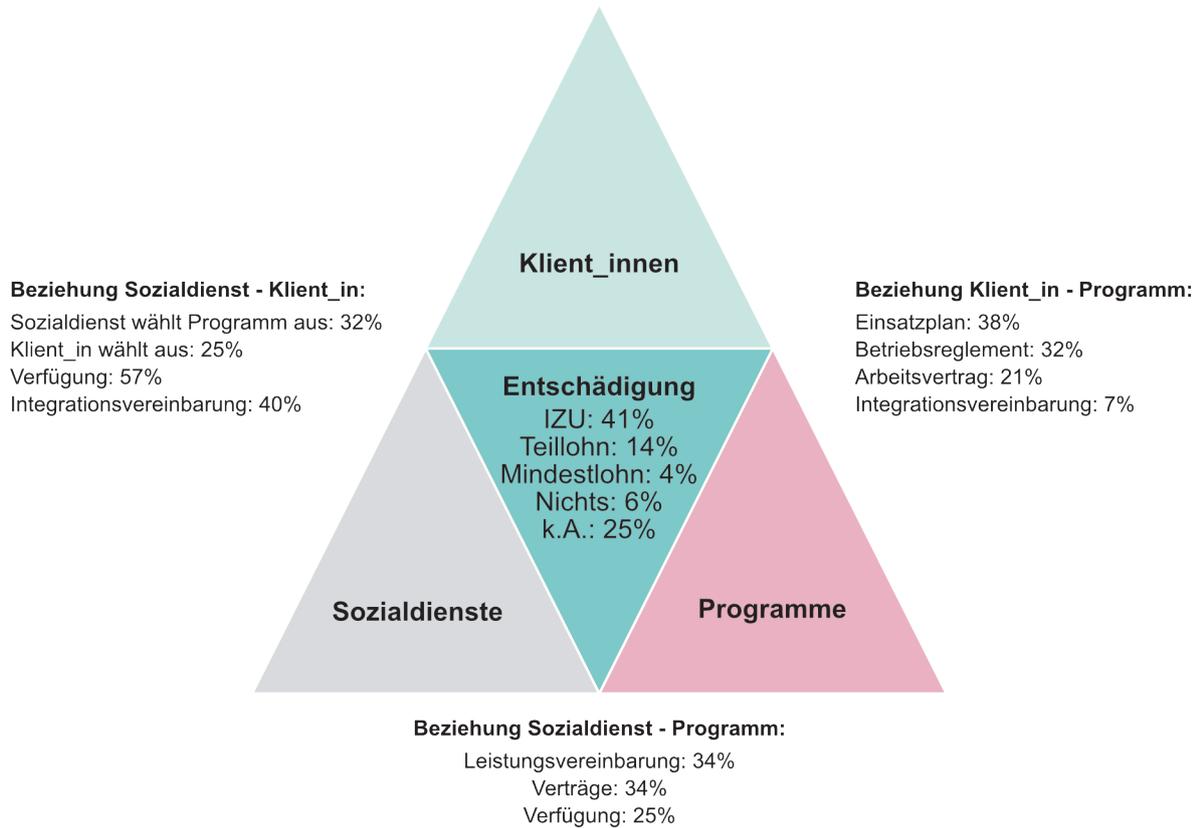


Abbildung 2: Beziehungen im Dreieck - Basis 68 Programme aus der Kantonsumfrage 2017, Mehrfachantworten möglich

Sozialdienste und Programme sind v.a. durch Leistungsvereinbarungen oder Verträge (für einzelne Klient_innen) miteinander verbunden. In einem Drittel aller Fälle wählt der Sozialdienst das Programm aus, in einem Viertel entscheidet explizit die Klient_in. Besiegelt wird der Einsatz zwischen Sozialdienst und Klient_innen via Verfügung oder Integrationsvereinbarung, in einem Fünftel der Fälle gibt es aber auch andere Vereinbarungen. Die Arbeit der Klient_innen in den verschiedenen Programmen wird unterschiedlich geregelt, zum Teil kommen auch mehrere Instrumente zum Einsatz, also eine Integrationsvereinbarung mit dem Sozialdienst und ein Einsatzplan im Betrieb. Die folgende Tabelle zeigt, wie häufig einzelne Formen sind.

91

Tabelle 3: Gestaltung und Entschädigung des Arbeitseinsatzes

Wie wird der Arbeitseinsatz gestaltet?	Anzahl der Nennungen	Kantone mit dieser Gestaltungsform
Es gibt einen Einsatzplan für Klient_in	26 (38.2%)	13
Gegenzeichnung eines Betriebsreglements	22 (32.3%)	12
Arbeitsvertrag	14 (20.6%)	12
Integrationsvereinbarung	5 (7.4%)	4
Was gibt es als Entschädigung?		
Integrationszulage	28 (41.2%)	
Teillohn	12 (17.6%)	
Lohn in der Höhe des sozialhilferechtlichen Existenzminimums	1 (1.5%)	
Praktikumslohn	2 (2.9%)	
Branchenüblicher oder Mindestlohn	3 (4.4%)	
Stipendium	1 (1.5%)	
Explizit: Keine Entschädigung	4 (5.8%)	
(17 Programme ohne Angaben)	N = 68 (100%)	

Kantonsumfrage 2017

- 92 Die obenstehende Tabelle zeigt auch, dass *nur in einem Fünftel der Programme Arbeitsverträge geschlossen werden*, ansonsten wird v. a. mit einer impliziten Anerkennung eines Beschäftigungsverhältnisses gearbeitet (Einsatzplan oder Unterschreiben eines Betriebsreglements). Bei über 40% der Programme löst eine Teilnahme lediglich eine Integrationszulage aus. In gut einem Viertel der Programme (18) kommen Lohnzahlungen zum Zuge, die allerdings sehr unterschiedlich sein können, v. a. handelt es sich hier um Teillohnmodelle. Schliesslich war noch die Frage, zwischen welchen Akteuren bestimmte Aspekte geregelt werden. Die Ergebnisse sind wie folgt:

Tabelle 4: Zwischen wem werden Aspekte Beschäftigungsverhältnisses geregelt?

	Zwischen Sozialdienst und Programm	Zwischen Sozialdienst und Klient*in	Im Dreieck zwischen allen Beteiligten	Gesamt-Nennungen
Regelung der Entschädigung	18	15	14	47 (zu 69% der Programme liegen Informationen vor)
Regelung der Arbeitszeit	16	11	17	44 (64.7%)
Regelung der Einsatzdauer	13	13	26	52 (76.4%)
Regelung über das Einsatzende	13	12	27	52 (76.4%)

Kantonsumfrage 2017

Festzuhalten bleibt, dass die Vielfalt gross ist, die Regelungen in einem Programm sind allerdings relativ konsistent: wird eine Frage im Dreieck aller Beteiligten geregelt, werden es andere Aspekte auch. Insgesamt liegen nur Informationen für drei Viertel der Programme vor, so dass die Transparenz ausbaufähig ist.

B. Vertragliche Ausgestaltung

Grundsätzlich werden in den Vereinbarungen, Verträgen oder Verfügungen, die vor dem Einsatz in einem Integrationsprogramm abgeschlossen werden, genuin arbeitsrechtliche Fragen geregelt. Dies umfasst die Dauer des Einsatzes, versicherungsrechtliche Fragen (Unfall, Krankheit, Haftpflicht), Präsenzzeit und Absenzen, Entlohnung und Spesen, Sozialversicherungsbeiträge, Vertragsauflösung, aber auch vereinbarte Ziele, Rechte und Pflichten sowie drohende Sanktionen bei Nichterfüllung der erwarteten und vereinbarten Leistungen. Sie zeigen unterschiedliche Rollen, die den Klient_innen von sozialstaatlichen Institutionen und den Programmen zuerkannt werden und können Hinweise geben auf den Grad der Selbstbestimmung.

93

In einem Berner Sozialdienst sind mehrere solche Vereinbarungen nacheinander nötig: *zuerst* entscheidet die fallführende Person über eine grundsätzliche Massnahmenteilnahme und die Klient_in stimmt zu. *Zweitens* finden in der Triagestelle eine persönliche Abklärung sowie die Formulierung von Zielen und nächsten Schritten statt. Wird ein Programmbezug beschlossen, so wird *drittens* eine «Vereinbarung über die Zusammenarbeit» aufgesetzt, die von der Fachstelle, der Klient_in sowie dem Einsatzbetrieb unterzeichnet wird (der zuständige Sozialdienst erhält eine Kopie des Vertrags). Obschon es sich vermeintlich um eine Vereinbarung handelt, wird deutlich, dass den Pflichten der Klient_in ein besonders hoher Stellenwert beigemessen wird: Unter Punkt 2 «Allgemeine Regelungen» werden gleich nach den Zielen, die mit dem Integrationsplatz verfolgt werden, und noch vor arbeits- und versicherungsrechtlichen Fragen unerwünschte Verhaltensweisen aufgelistet, die «Sanktionen» nach sich ziehen. Auch hier bezieht sich das potenzielle Fehlverhalten ausschliesslich auf die Klient_innen, nicht aber auf die anderen unterzeichnenden Akteure. Es folgt das Themenfeld «Arbeitszeiten/Ferien/Abwesenheiten», in dem unter anderem bestimmt wird, dass Ferien, Feiertage und Urlaub mindestens gemäss den gesetzlichen Bestimmungen nach OR gewährt werden. Auch in diesem Abschnitt wird die Klientel auf ihre Pflichten hingewiesen, da mangelhafte Teilnahme am oder Abbruch des Einsatzes zu Sanktionen durch den Sozialdienst führen können. Anschliessend werden im Vertrag die Leistungen des Betriebs konkretisiert. Dort wird die Erwartung zum Ausdruck gebracht, dass der Betrieb an den Standortgesprächen teilnimmt. Ansonsten beschränken sich die vertraglich geregelten Leistungen auf Kontroll- und Informationsfunktionen. So verpflichtet sich der Betrieb, Absenzen ab dem vierten Tag oder häufige Kurzabsenzen der Mitarbeiter_in an den zuständigen Coach der Integrationsfachstelle zu melden, Auskunft über «Arbeits- und Sozialverhalten der Mitarbeitenden» zu geben sowie «Regelbrüche» weiterzuleiten. Im nächsten Punkt wird definiert, dass die Mitarbeiter_innen bei Schadensfällen über die kommunale Privathaftpflicht-Versicherung versichert sind und für Unfälle die Unfallversicherung der Krankenkasse der Klient_in aktiviert werden muss. Zuletzt werden Konflikte sowie die potenzielle Auflösung der Vereinbarung thematisiert. Es wird festgelegt, dass der Betrieb die Vereinbarung «in begründeten Situationen» nach Rücksprache mit dem zuständigen Coach der Integrationsfachstelle «mit sofortiger Wirkung» auflösen kann. Mitarbeitende können den Vertrag hingegen «nur in Absprache und mit dem Einverständnis» des zuständigen Coachs und des Sozialdienstes auflösen. Eine einseitige Kündigungsmöglichkeit besteht für die Mitarbeiter_in folglich nicht. Wortlaut und Inhalt der Vereinbarung zeigen, zusammengefasst, deutlich die Machtasymmetrie und die einseitige Deutungshoheit. Die Vereinbarung ist hybrid: es werden Fragen geregelt, die genuin arbeitsvertraglich sind, aber sie ist kein Arbeitsvertrag.

94

- 95 In einem *Praktikumsvertrag* mit Sozialhilfebeziehenden und einem anderen regionalen strategischen Partner wird hingegen der Programmabbruch deutlicher als Aushandlungsprozess definiert. «Bei auftretenden Schwierigkeiten» soll die vorgesetzte Person gemeinsam mit dem Integrationsberater oder der Integrationsberater_in sowie der Mitarbeiter_in «eine geeignete Lösung» suchen. Zudem wird in diesem Vertrag auch die «sofortige Auflösung der Vereinbarung [...] wegen Unzumutbarkeit laut Art. 337 OR» erwähnt. Anschliessend wird aber auch hier das Fehlverhalten der Klient_in als Ausschlussgrund genannt, in concreto «Unentschuldigte Absenzen, ungenügende Motivation, Diebstahl, unangepasstes Verhalten (Aggressionen, Drohungen, Beschimpfungen) und Suchtproblematik».
- 96 Bei den sog. *Abklärungsplätzen* im Kanton Bern, die bei Verdacht auf Schwarzarbeit oder zur Abklärung der Motivation verfügt werden, wird zwischen Klient_in und Sozialfirma für drei Monate ein privatrechtlicher Arbeitsvertrag nach OR geschlossen. Die Sozialfirma hat keinen Einfluss darauf, wer zur Abklärung kommt. Der vereinbarte Lohn schwankt zwischen etwa CHF 1'800 und gut CHF 4'000 und bemisst sich in etwa nach der sozialhilferechtlichen Bedarfsrechnung. Der Lohn wird vom Sozialdienst refinanziert. Wer auf einem Abklärungsplatz krank wird, muss ab dem ersten Tag ein Arzteugnis bringen (in den anderen Programmen: ab dem dritten Tag) und bekommt auch keine Lohnfortzahlung (gem. Art. 324a Abs. 1 OR ist erst Lohnfortzahlung geschuldet, sofern das Arbeitsverhältnis mehr als drei Monate gedauert hat oder für mehr als drei Monate eingegangen worden ist). Wer also länger als etwa eine Woche krank ist, fällt unter das Existenzminimum und muss für ergänzende Unterstützung wieder zum Sozialdienst. Anders ist es beim Unfall, dort zahlt in den ersten drei Tagen der Betrieb und danach die Unfallversicherung. Die Weigerung, in einem Abklärungsplatz zu arbeiten, kann wie N 119 vertieft, zur Einstellung der Sozialhilfe wegen fehlender Bedürftigkeit aufgrund des Subsidiaritätsprinzips führen.
- Der Einsatz in einem Abklärungsplatz wird also zwar mit einem Arbeitsvertrag geregelt, aber ein Verhandlungsspielraum kommt der Sozialhilfeempfänger_in dabei nicht zu, was auch vom Verwaltungsgericht nicht beanstandet wird. Es wird jedoch angeregt, i.S. einer vertrauensbildenden Massnahme die Teilnehmer_innen bereits vor Antritt der Stelle über die Arbeitsbedingungen zu informieren.¹⁷³ Aber an sich ist es nicht notwendig, vor dem Stellenantritt alle Anstellungsbedingungen zu klären.¹⁷⁴
- 97 Im *Kanton Uri* wird mit beschwerdefähigen Verfügungen gearbeitet, wenn Klient_innen in das Beschäftigungsprogramm sollen. Der Duktus unterscheidet sich etwas zwischen den Sozialdiensten. Gemeinsam ist den Verfügungen, die vom Sozialdienst unterzeichnet und per Einschreiben zugestellt werden, dass sie Pflichten und Vereinbarungen zum Einsatz enthalten, die persönliche Situation umreissen und Ziele der Massnahme definieren. Ebenso wird korrektes Verhalten aufgezählt und auf mögliche Kürzungen bei Nichteinhalten der Verfügung hingewiesen.
- 98 Nach der Zuweisung durch den Sozialdienst wird eine «Zielvereinbarung Integrationsprogramm» zwischen dem Anbieter, dem zuweisenden Sozialdienst und der Klient_in unterschrieben. Die Formulierung der Ziele erweckt den Eindruck, dass sie ebenso standardisiert wie unpersönlich sind und nicht Produkt einer Aushandlung mit Klient_innen: «Tagestruktur im Arbeitsbereich», «Steigerung der Vitalität», «Stabilisierung und Aufbau der Arbeits- und Leistungsfähigkeit», «Überprüfung/Erhalt/Steigerung

¹⁷³ VerwG BE, Urteil 100.2011.428U v. 18.10.2012, E. 5.7.6.

¹⁷⁴ VerwG BE, Urteil 100.2011.428Ua v. 18.10.2012, E. 5.7.6.; ähnlich auch: VerwG SG, Urteil B. 2015/4 v. 30.06.2015, E. 2.2.1; VerwG VD, Urteil PS.2014.0106 v. 04.05.2015, E. 2.c.

der Präsenz». Es folgen «Allgemeine Richtlinien für die Programmteilnahme» in bestimmter und knapper Form: Den Weisungen der Bereichsleitung ist Folge zu leisten; es gibt ein Handyverbot am Arbeitsplatz, ein Parkverbot auf dem Gelände. Zudem werden die Programmteilnehmer_innen darauf hingewiesen, dass sie verpflichtet sind, alles Mögliche zu unternehmen, um Berufsunfälle und Krankheiten zu verhindern und sich gegen Krankheit und Unfälle zu versichern haben. Der Programmanbieter lehne jegliche Haftung bei Unfällen am Arbeitsplatz ab. Die Programmteilnahme endet nach Ablauf der vereinbarten Einsatzdauer oder wenn Klient_innen eine Anstellungen finden. Als letzter Punkt werden «Regelverstösse und Konsequenzen» benannt. Bei Vorkommnissen, wie etwa Diebstahl, wird unverzüglich die zuweisende Stelle informiert, wobei das weitere Vorgehen im gemeinsamen Gespräch vereinbart wird. Bei «Unregelmässigkeiten oder Zuwiderhandlungen gegen Weisungen der Bereichsleitung oder der Einsatzleitung» wird zunächst ein mündlicher Verweis ausgesprochen und gemeinsam nach Lösungen gesucht. Werden die Lösungsvereinbarungen nicht befolgt, dann führt dies zu weiteren Verwarnungen und es kann zum Programmausschluss kommen. Die Zielvereinbarung besteht also letztlich aus auf Schlagworte reduzierten Zielen und vornehmlich aus zu befolgenden Richtlinien (bis und mit «Regelverstösse und Konsequenzen» wird alles unter Richtlinien subsumiert).

In der gleichzeitigen «Vereinbarung» zwischen Sozialdienst und Integrationsprogramm werden formelle Belange wie Dauer und Kosten geregelt. Auffallend ist, dass im Gegensatz zu den Klient_innen Sozialdienst und Integrationsprogramm die Massnahme stets und einseitig abbrechen dürfen: «Haltet [!] sich der/die Teilnehmende nicht an die Zielvereinbarungen oder verstösst gegen die allgemeinen Programm-Richtlinien, kann der Einsatz jederzeit, ohne Kündigungsfrist und Kostenfolge für den zuweisenden Sozialdienst, aufgelöst werden.» Es liegt folglich im Ermessen dieser beiden Akteure, ob im Konfliktfall eine gemeinsame Suche nach Lösungen angestrebt wird, wie sie in der mit den Teilnehmenden unterzeichnete Zielvereinbarung erwähnt wird.

99

Die Gestaltung der Vereinbarungen und Verträge sowie die Finanzflüsse suggerieren, dass lediglich die Programme eine Dienstleistung für die Sozialdienste erbringen, obwohl die Klient_innen Arbeiten mit ökonomischem Wert verrichten.¹⁷⁵ In den Vereinbarungen und Verträgen fehlen Möglichkeiten zur Kündigung. Der Sozialdienst und das Integrationsprogramm behalten sich vor, über den Ausgang eines Einsatzes zu bestimmen, indem sie das Verhalten der Mitarbeitenden beurteilen. Im äussersten Fall kann dieses Anrecht für die Teilnehmenden zu schwerwiegenden finanziellen Kürzungen führen, da das angemahnte Fehlverhalten nicht nur zur Auflösung des Vertrags, sondern gleichzeitig auch zu materiellen Sanktionen führen kann – bis zum Ausschluss aus der Sozialhilfe.¹⁷⁶ Entsprechend kommt in den Vereinbarungen korrektem und inkorrektem Verhalten der Teilnehmenden hohe Bedeutung zu. Legitim erscheint der Ausstieg aus dem Vertrag vonseiten der Mitarbeitenden nur dann, wenn diese eine Arbeit im ersten Arbeitsmarkt gefunden haben. Letztlich lassen sich die vertraglichen Bedingungen als Ausdruck einer obligatorischen Gegenleistung der Klient_innen für die finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe deuten. Die Integrationsprogramme übernehmen in diesem Sinne auf der einen Seite die

100

¹⁷⁵ Handelt es sich um Sozialfirmen, so ist dies sogar im Konzept angelegt, weil sie sich verpflichten, einen Teil der Kosten durch Verkäufe auf dem Markt zu decken, siehe MEYER, S. 3 f. m. w. N. und ADAM/AVILES/SCHMITZ.

¹⁷⁶ Siehe z.B. VerwG ZH, Urteil VB.2016.00353 v. 28.09.2016, wo das Ausüben der vermeintlichen Kündigungsfreiheit zu einer Kürzung des GBL um 15% während 6 Monaten führte.

Funktion der Befähigung, der Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit, der Sicherstellung einer geregelten Tagesstruktur und der Ermöglichung von sozialen Kontakten, fungieren auf der anderen Seite aber auch als Kontroll- und Disziplinierungsmechanismus.

- 101 Dementsprechend wird auch die Vertragsfreiheit, die für einen Arbeitsvertrag kennzeichnend ist, nur bedingt erfüllt. Zwar wird die Vereinbarung auch von den Teilnehmenden unterschrieben, sie willigen aber damit primär ein, dass sie den aufgeführten Pflichten nachkommen, während die Verweigerung einer Unterschrift unweigerlich den Verdacht fehlender Bereitschaft zu einer Gegenleistung für das erhaltene Sozialhilfegeld schürt. Ähnliches ist auch in Bezug auf den Lohn zu beobachten. Es wird eine genuin arbeitsrechtliche Kategorie verwendet, die auch wiederum anders interpretiert wird, so dass es sich schliesslich nicht um ein Recht der Sozialhilfeempfänger_in handelt, sondern vielmehr um eine Last: gemäss Bundesgericht ist es unerheblich, dass der «Lohn» nicht etwa vom Einsatzbetrieb, sondern vom Sozialdienst als Geldleistung in der Höhe der Nothilfe «pro rata für jeden erfüllten Arbeitstag im Programm» gewährt wird und so ein «Minusgeschäft» für die Gemeinde darstellt. Es handle sich bei dieser Geldleistung rechtsprechungsgemäss um ein Entgelt, dass i.S. der Subsidiarität berücksichtigt werden könne, selbst wenn die Gemeinde nicht i.S. einer Zahlstelle ein Entgelt des Einsatzbetriebes an die Sozialhilfeempfänger_in weiterleite.¹⁷⁷

C. Zusätzliche Pflichten?

- 102 In den Interviews der Fallstudien wurden Pflichten vor allem mit Blick auf konkrete Programme thematisiert und Pflichtverletzungen bei Sanktionen (siehe weiter unten). Klient_innen in Programmen verweisen vor allem auf Verhaltensregeln, die auch in normalen Arbeitsverhältnissen eingehalten werden müssen: keine verbalen Ausfälle, weder Drogen noch Alkohol am Arbeitsplatz sowie kein unentschuldigtes Fernbleiben. Ähnlich sehen es die Einsatzbetriebe – Unpünktlichkeit ist in einem Schichtbetrieb z.B. ein No-Go,¹⁷⁸ und nach mündlicher und schriftlicher Verwarnung kann es auch zu Kündigungen kommen.¹⁷⁹ In der Verantwortung des Einsatzbetriebs liegt es, für eine belästigungsfreie Arbeitsatmosphäre zu sorgen.¹⁸⁰ Wie noch bei den Sanktionen zu zeigen ist, gibt es einen Graubereich oder Ermessensraum bei der Erfüllung von Pflichten in der Sozialhilfe, mit dem sozialarbeiterisch umgegangen werden muss (Motto: «Kann er nicht oder will er nicht? Und wenn er nicht kann, woran liegt es denn?»). Konkret erwähnt wurde von einem Sozialdienst, dass die Weigerung Deutsch zu lernen als Verletzung der Schadenminderungspflicht angesehen werden könnte, gerade wenn bereits eine erfolgreiche Programmteilnahme an schlechten Sprachkenntnissen gescheitert ist.¹⁸¹

D. Perspektive der Teilnehmenden

- 103 Wer in einem Abklärungsprogramm arbeitet, deutet die Verträge nicht ganz zu Unrecht als normale Arbeitsverträge,¹⁸² die denen anderer normaler Firmen gleichen. Die Leiterin hingegen stellt lapidar fest:

¹⁷⁷ Urteil BGer 8C_451/2019 v. 19.08.2019, E. 4.3.1.

¹⁷⁸ P2, 76.

¹⁷⁹ P6, 116-125.

¹⁸⁰ S4, 133-134 im Zusammenhang mit einem Programmabbruch.

¹⁸¹ S3, 152-153.

¹⁸² K4, 44, K7, 35.

«Es tut wie ein richtiger Arbeitsplatz im 1. Arbeitsmarkt, ist aber keiner».¹⁸³ Für andere sind Vertragsbedingungen und Geldflüsse jedoch undurchsichtig, wie ein anderer Teilnehmer ausführte: «[...] je sais pas si c'est l'entreprise qui me paie ou si c'est le social ou quoi.»¹⁸⁴ Solche schwer durchschaubaren finanziellen Abhängigkeiten entwerten letztlich die geleistete Arbeit, weil sie nicht in Zusammenhang mit einem daraus abgeleiteten Entgelt steht. Er ist sich auch nicht im Klaren, um was für einen Vertrag es sich handelt: «[...] donc le contrat qu'il y a ici je sais pas qu'est-ce que c'est ça.» Er wollte diese Unsicherheit mit seinen Arbeitskolleginnen und -kollegen klären, musste dann aber feststellen, dass alle unterschiedliche Verträge besitzen, was mit der Zuweisung von Personen aus unterschiedlichen Programmen und Finanzierungsschienen zu tun hat,¹⁸⁵ aber auch mit den unterschiedlichen Löhnen in Abhängigkeit von der Höhe der bisherigen Sozialhilfe. Offenbar hat er als Französisch sprechende Person einen deutschen Vertrag unterzeichnet, ohne dass er wirklich weiss, was drinsteht: «[...] donc j'ai du mal à comprendre.»¹⁸⁶ Ein Klient sieht es per se als Motivation, mit einem Arbeitsvertrag zu arbeiten. Für den sozialen Status kann ein solch vertraglich verbrieftter Einsatz wertvoll sein, da man wieder einer geregelten Tätigkeit nachgehen kann, wie bei einer «normalen» Erwerbsarbeit («du kannst am Morgen aufstehen»). Man hat einen Tagesablauf, bei dem man morgens aus dem Haus geht und abends zurückkehrt. Dies erschwert im Wohnumfeld die Sichtbarkeit und das drohende Stigma als arbeitslose Person, die den ganzen Tag zuhause ist und auf die Unterstützung der Allgemeinheit angewiesen ist. Er ist zudem zur Einsicht gekommen, dass wenn er für das Integrationsprogramm jeden Morgen auf der Matte steht, er das dann ebenso gut für ein Unternehmen des ersten Arbeitsmarkts tun könne: «Und so wegen dem habe ich auch so, ich will mal wieder schauen, mal wieder richtig, mal ein anderer Arbeitsvertrag, mal richtig von einer richtigen Firma, grösseren Firma und so ja also das hat mich motiviert eigentlich, ja genau.»¹⁸⁷ Auch in dieser Hinsicht vermittelt der unterzeichnete Arbeitsvertrag ein wenig «Normalität».

Für Personen in Programmen sozialer oder beruflicher Integration werden die Vereinbarungen, die in vielerlei Hinsicht eine Ansammlung von Verhaltensregelungen sind, nicht zwingend als solche wahrgenommen. Viele sprechen von Arbeitsverträgen, einigen ist der Status «Verfügung» hingegen bewusst.¹⁸⁸ Dem Anschein nach haben sich diese Klient_innen der Logik der Sozialhilfe angepasst bzw. gefügt und akzeptieren, dass sie den Anforderungen und Vorgaben der Sozialhilfe Genüge leisten müssen, um finanzielle Unterstützung zu erhalten. Dem Inhalt der Vereinbarungen scheinen für die Teilnehmenden keine besondere Bedeutung zu haben. Häufig erinnern sie sich nur ungefähr an den Inhalt – etwa das Drogen- und Alkoholverbot¹⁸⁹ oder das festgelegte Pensum sowie Regeln zu Ferien und Krankheit «wie in einem normalen Arbeitsvertrag».¹⁹⁰ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Einschätzung einer Leiterin in der sozialen Integration. Nachdem sie eine Liste von Vorgaben

104

¹⁸³ P5, 18.

¹⁸⁴ K3, 63.

¹⁸⁵ P5, 8-17.

¹⁸⁶ K3, 67.

¹⁸⁷ K7, 53.

¹⁸⁸ K2, 48-57, K6, 11-14.

¹⁸⁹ K12, 163-172.

¹⁹⁰ K10, 21 und 74-75.

aufgezählt hat, kommt sie zum Schluss, dass die Vereinbarung aber «nicht so streng wie jetzt ein richtiger Arbeitsvertrag» sei,¹⁹¹ obwohl die disziplinierenden Elemente in einem gewöhnlichen Arbeitsvertrag nicht enthalten wären.

V. Durchsetzung der Pflichten

A. Allgemeines

105 Arbeitspflichten sind ein Grundpfeiler des aktivierenden Sozialstaats und wie gesehen in den gesetzlichen Grundlagen gut verankert. Werden diese Pflichten verletzt, soll eine Reaktion nicht ausbleiben.¹⁹² So ist auch die sanktionsweise Durchsetzung der Arbeitspflichten eng mit der aktivierenden Sozialpolitik verbunden.

106 Die negativen Anreize ergeben sich insbesondere aus dem Subsidiaritätsprinzip und setzen dementsprechend auch auf beiden Ebenen desselben an: Sowohl die Anspruchshöhe (Pflichtenebene, siehe nachfolgend N 107 ff.) als auch die Anspruchsberechtigung an sich kann betroffen sein (Anspruchsebene, siehe nachfolgend N 119 ff.), wenn eine Arbeitspflicht verletzt wird. Zu diskutieren ist auch, ob eine Nichtteilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ein rechtsmissbräuchliches Verhalten darstellt und die Sozial- und Nothilfe aus diesem Grund eingestellt werden können (nachfolgend N 154 ff.).

B. Sanktionen

1. SKOS-RL und gesetzlichen Grundlagen

107 Die SKOS-RL sehen vor, dass eine sanktionsweise Kürzung des sozialhilferechtlichen Grundbedarfs dann möglich ist, wenn gegen gesetzliche Pflichten oder gegen Auflagen verstossen wird. Vor der Anordnung einer Leistungskürzung, ist zu prüfen, ob:

- das Fehlverhalten eine Kürzung rechtfertigt;
- der betroffenen Person bekannt war, welches Verhalten erwartet wird und dass die Nichtbefolgung zu einer Kürzung führen kann;
- die betroffene Person relevante Gründe für ihr Verhalten vorbringen kann.¹⁹³

Damit werden wesentliche rechtsstaatliche Grundsätze, wie das rechtliche Gehör und das Verhältnismässigkeitsprinzip angesprochen. Zudem muss eine Sanktion immer mit den Grundrechten vereinbar sein, was auch heisst, dass eine Leistungskürzung nie zu einem Eingriff in das durch Art. 12 BV gebotene Unterstützungsniveau führen darf.¹⁹⁴

108 Der Kürzungsumfang soll zwischen 5% und 30% des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL) betragen. Ebenfalls als Sanktion in Betracht kommt die Streichung der Integrationszulagen (IZU) und des Einkommensfreibetrages (EFB). Bei einer Kürzung sind Auswirkungen auf mitbetroffene Personen einer Unterstützungseinheit (v.a. Kinder und Jugendliche) zu berücksichtigen und das Ausmass des Fehlverhaltens bei der Bestimmung des Kürzungsumfanges zu beachten. Eine Kürzung von 30% ist nur

¹⁹¹ P1, 30.

¹⁹² WIZENT, Sozialhilferecht, N 832.

¹⁹³ SKOS-RL, A.8.2.

¹⁹⁴ HÄNZI, Richtlinien, S. 152; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 303; AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 301.

für wiederholte oder schwerwiegende Pflichtverletzungen vorgesehen. Zudem ist eine Kürzung zu befristen: eine Kürzung von 20% und mehr soll auf max. sechs Monate befristet und danach überprüft werden; eine weniger weitreichende Kürzung ist auf max. zwölf Monate zu befristen.¹⁹⁵

In den kantonalen Gesetzen finden sich teilweise nicht unerheblich Abweichungen von diesen Richtlinien. Einzig das Sozialhilfegesetz des Kantons Tessin verweist explizit auf die SKOS-RL.¹⁹⁶ Die meisten Kantone sehen gem. dem letzten SKOS-Monitoring eine Kürzung von 30% vor. Bei einer Verletzung der Arbeitsintegrationspflichten wird häufiger (explizit) von den SKOS-RL abgewichen.¹⁹⁷

Beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft schreibt bei einer Verletzung der folgenden Pflichten eine Herabsetzung auf die Nothilfe vor, sofern eine Verwarnung erfolgt ist:

- sich um den Erhalt der Arbeitsstelle zu bemühen;
- eine zumutbare Arbeitsstelle anzunehmen;
- an angeordneten Förderungsprogrammen teilzunehmen oder angeordnete Beschäftigungen auszuüben.¹⁹⁸

Bei anderen Pflichtverletzungen ist eine Reduktion auf Nothilfe nur möglich, wenn es sich um andauernde oder wiederholte Pflichtverletzungen handelt. Ähnlich ist die Regelung des Kantons Thurgau, wonach bei Vorliegen von «qualifizierten Kürzungsgründen», wozu die «wiederholte Arbeitsverweigerung» gehört, in Abweichung von den SKOS-RL, welche ansonsten anwendbar sind, eine Kürzung um bis zu 40% erfolgen kann.¹⁹⁹

Ebenfalls zu erwähnen ist der Kanton Graubünden, der nur bei Ausländer_innen, die ihren wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Integrationsverpflichtungen nicht nachkommen, eine Kürzung von mehr als 30% bis auf das Niveau der Nothilfe vorsieht. Diese Bestimmung wurde richtigerweise bereits als «hochgradig stereotypisierend» kritisiert.²⁰⁰ Generell höhere Kürzungen als die von den SKOS-RL vorgegebenen 30% sehen die Kantone Luzern (35%)²⁰¹ und Schwyz (40%)²⁰² vor.

Vor diesem Hintergrund, insbesondere auch in Anbetracht der teils sehr vagen Pflichtenregelungen, erstaunt es nicht, dass auch die SKOS zum Schluss kam, dass Kriterien zur Anwendung der Sanktionen an vielen Orten fehlen.²⁰³ Dies ist auch daher problematisch, da die Vereinbarkeit dieser Sanktion mit den Grundrechten nicht restlos geklärt ist (siehe N 26). Mit der Verschärfung der Sanktionsmöglichkeiten von 15% zu 30% per Januar 2016 ging auch die Abschaffung der Mindestintegrationszulage einher, womit mit dieser Revision klar eine Stärkung der aktivierenden Sozialhilfepolitik verbunden war und der Druck auf Sozialhilfeempfänger_innen ihre Arbeitskraft (in einem Beschäftigungsprogramm) zu verwerten, stieg.²⁰⁴

¹⁹⁵ SKSO-RL, A.8.2.

¹⁹⁶ Art. 23 Abs. 1 SHG/TI.

¹⁹⁷ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, Anwendung.

¹⁹⁸ § 18 Abs. 4 SHV/BL; Ausser bei diesen Pflichten gilt diese höhere Sanktion auch, wenn nicht alle i.S. von § 5 SHG/BL der Sozialhilfe vorgehenden Ansprüche geltend gemacht werden.

¹⁹⁹ § 2h SHV/TG.

²⁰⁰ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 247.

²⁰¹ § 14 Abs. 1 SHV/LU.

²⁰² § 5 Abs. 2 SHV/SZ.

²⁰³ SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, Monitoring, S. 12.

²⁰⁴ Siehe dazu auch: KELLER, S. 13 f.

2. Rezeption in der Rechtsprechungs-Praxis

- 113 Die kantonale Rechtsprechung bezüglich der ausgefallten Sanktionen bei verletzten Arbeitsintegrationsbemühungen erweist sich als divers. In welchen Fällen die 2016 in die SKOS-RL eingeführte Sanktion von 30% angewandt wird, kann noch nicht abschliessend beurteilt werden. Vereinzelt Urteile, in denen die Reduktion um 30% während sechs Monaten bei verletzen Arbeitspflichten zur Anwendung kam, lassen sich dennoch bereits finden.²⁰⁵ Es finden sich auch wiederholt Fälle, in denen der GBL während zwölf Monaten um 15% reduziert wurde, was schliesslich in finanzieller Hinsicht einer 30% Reduktion während sechs Monaten entspricht.²⁰⁶
- 114 In vereinzelt Urteilen hat das kantonale Gericht die ausgesprochene Sanktion herabgesetzt, was sowohl die Dauer als auch die Höhe der Kürzung betrifft, welche nicht dem Verschulden angepasst gewesen sei.²⁰⁷ Insbesondere wird auch eine sofortige Reduktion auf Nothilfe (siehe dazu auch nachfolgend N 119) ohne vorher erfolgte Kürzung als unverhältnismässig beurteilt.²⁰⁸
- 115 In jüngerer Zeit nehmen die Streitigkeiten um die (teilweise) Einstellung von Sozial- und Nothilfe i.S. des Subsidiaritätsprinzips wegen einer Nichtteilnahme an entlohnten Beschäftigungsprogrammen, im Vergleich zu Streitigkeiten wegen Kürzungen, zu (von 9 Teileinstellungen wegen Subsidiarität wurden 5 seit 2014 entschieden; von 30 Einstellungen 14 seit 2014; von 53 Kürzungen 20 seit 2014).

3. Rezeption in der Programm-Praxis

- 116 Die Verhängung von Sanktionen wegen einer Nicht-Teilnahme an einem Programm oder wegen Fehlverhaltens im Programm z.B. mit einem folgenden Abbruch, ist Sache der fallführenden Person im Sozialdienst. Bei den untersuchten Programmen werden Probleme – z.B. Überforderung, häufige Abwesenheiten oder Ausfalligkeiten, vom Programm an den Sozialdienst gemeldet. Es gibt auch Programme mit internen Verweisverfahren.²⁰⁹ Im Kanton Bern erhalten die Sozialdienste auch Verlaufsprotokolle und können dann entscheiden, dass es zu einem Gespräch mit Klient_innen kommt oder sogar zu einer Anhörung mit der Leitung des Sozialdienstes.²¹⁰ Bei der Verhängung von Sanktionen gibt es einen Ermessensspielraum, der nach Ansicht der befragten Sozialarbeiter_innen sozialarbeiterisch unter Betrachtung der Gesamtsituation gefüllt werden muss.²¹¹ Es gilt, die Gründe für Nichterfüllung von Auflagen zu eruieren; diese liegen vorrangig in der Geschichte und den Beeinträchtigungen der Klient_innen. Genannt wurden etwa mangelnde Sprachkenntnisse, lange Fahrzeiten, ungünstige Lage und wenig Flexibilität des Programms oder, dass es nicht auf die Beeinträchtigungen der Teilnehmer_innen eingestellt ist.²¹² Programmabbrüche scheinen relativ häufig zu sein, weil Klient_innen sich krankmelden, zu spät oder gar nicht kommen und die Massnahme von beiden Seiten als sinnlos eingeschätzt wird.²¹³

²⁰⁵ VerwG SO, Urteil VWBES.2017.11 v. 07.03.2017 (zusätzlich wurde die Herabsetzung auf Nothilfe und der Entzug der Sozialhilfe angedroht); VerwG SO, Urteil VWBES.2017.332 v. 16.10.2017 (zunächst 15% während 3 Monaten, danach 30% während 3-6 Monaten, schliesslich Herabsetzung auf Nothilfe); VerwG ZH, Urteil VB.2017.00248 v. 17.07.2017.

²⁰⁶ VerwG BE, Urteil 100.2011.147U v. 04.10.2011; VerwG BE, Urteil 100.2010.107U v. 04.01.2011; KG FR, Urteil 605 2014 241 v. 18.03.2016; VerwG ZH, Urteil VB.2016.00791 v. 03.03.2017.

²⁰⁷ VerwG VD, Urteil PS.2014.0106 v. 04.05.2015 (Reduktion der 25% Kürzung von 6 auf 2 Monate); VerwG VD, Urteil PS.2007.0110 v. 20.12.2007, (Reduktion der 25% Kürzung von 12 auf 6 Monate); VerwG GE, Urteil ATA/847/2010 v. 30.11.2010 (Reduktion der Kürzung auf Nothilfe auf 15% während 6 Monaten).

²⁰⁸ Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern, Urteil v. 10.04.2017.

²⁰⁹ P4, 39-42.

²¹⁰ P1, 92-95, S3, 105.

²¹¹ S8, 148-165, S9, 53-54 und S3, 80-89.

²¹² Beispiele S2, 41-45, 98.

²¹³ P4, 34.

Überraschenderweise gilt dies auch für die Abklärungsplätze im Kanton Bern: gemäss der Programmleiterin treten nur 50% der Zugewiesenen die Arbeit an, und von diesen kommt ein Viertel nur unregelmässig.²¹⁴

Sanktionen und Leistungskürzungen kommen in den Kantonen Bern und Uri häufiger vor als im Kanton Waadt. Dort werden Sanktionen eher im Vorfeld verhängt, etwa wegen Verletzung der Informationspflichten.²¹⁵ Jugendliche und Ausländer_innen (mangelnde Sprachkenntnisse, mit Ehrenämtern, die Arbeitssuche verhindern) haben ein höheres Sanktionsrisiko.²¹⁶ Unisono werden *Sanktionen und Auflagen als kaum wirksam beurteilt*. Die meisten Menschen seien «nicht so einfach gestrickt»,²¹⁷ dass eine Kürzung ein konformes Verhalten bewirke:

*A ma connaissance (et je travaille dans ce domaine depuis vingt-ans), je n'ai jamais vu qu'on ait réussi à réinsérer une personne qui ne voulait pas l'être. Donc partant de ce constat, on travaille plutôt avec des personnes qui sont bénévoles.*²¹⁸

4. Würdigung und offene Fragen

Die Sanktionen haben einschneidende Folgen auf die Lebensrealität der Betroffenen. Den Sozialhilfebehörden kommt jedoch ein grosser Ermessensspielraum zu, was auf die teilweise sehr offen formulierten Gesetze zurückgeführt werden kann. Umso wichtiger ist es, auf der Einhaltung der in den SKOS-RL in Erinnerung gerufenen rechtsstaatlichen Schranken bei der Ausübung des Ermessens zu beharren. Zusätzlich zu fordern sind vertiefte Studien über die Sanktionspraxis und die Wirkung von Sanktionen. So hat jüngst das Deutsche Bundesverfassungsgericht einen Teil der Sanktionsmöglichkeiten im Sozialgesetzbuch II (SGB II; Hartz IV) für verfassungswidrig erklärt, da nicht genügend geklärt sei, ob derart strenge Sanktionen tatsächlich geeignet seien, das Verhalten der betroffenen Personen wie gewünscht zu beeinflussen.²¹⁹ Es drängen sich zudem zusätzliche Schranken i.S. der Verhältnismässigkeit auf, wie etwa, dass eine Sanktion wieder dahinfällt, wenn einer Weisung verspätet nachgekommen wird.²²⁰ Ebenfalls ist zu fordern, dass einer Beschwerde gegen eine Sanktion die aufschiebende Wirkung zukommt.²²¹

C. Einstellung wegen nicht gegebener Anspruchsvoraussetzungen (Subsidiarität)

1. Zentrale Bedeutung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

Das Bundesgericht begründet mit seiner Rechtsprechung die Auffassung mit, wonach die Teilnahme an einem zumutbaren Beschäftigungsprogramm eine Frage der Anspruchsberechtigung sei und dies zwar gleichermaßen für den Anspruch auf (kantonal gesetzliche) Sozial- als auch (bundesverfassungsrechtliche) Nothilfe. Dies führte das Bundesgericht erstmals im Urteil 2P.147/2002 v. 04.03.2003 aus

²¹⁴ P5, 14.

²¹⁵ S4, 135-151.

²¹⁶ S4, 151.

²¹⁷ S5, 55, 58-63.

²¹⁸ S4, 34, 46-50.

²¹⁹ Bundesverfassungsgericht- 1 BvL 7/16 vom 5. November 2019.

²²⁰ Siehe dazu in einer rechtsvergleichenden Perspektive: ELEVELD.

²²¹ Vgl. Urteil BGer 8C_152/2019 v. 14.11.2020, E. 5.4.4.

(Berner Dekorateur). Der Beschwerdeführer nahm einen ihm angebotenen Einsatzplatz nicht an, worauf ihm die zuständige Gemeinde weder Sozial- noch Nothilfe nach Art. 12 BV ausrichtete. Der Beschwerdeführer argumentierte, ein vollständiger Entzug der Hilfeleistungen sei verfassungswidrig. Das Bundesgericht hingegen erläuterte, der Beschwerdeführer verkenne,

«dass sowohl die Bundesverfassung als auch das kantonale Recht den grundsätzlichen Anspruch auf Existenzsicherung an bestimmte Voraussetzungen knüpfen. So besitzt nach Art. 12 BV nur derjenige einen solchen Rechtsanspruch, der in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen. Das Verwaltungsgericht schloss aus den zitierten Normen²²² zu Recht, dass keinen Anspruch auf staatliche Leistungen zur Existenzsicherung hat, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl er in der Lage ist, sich die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen.»²²³

- 120 Kürzungen der Sozialhilfeleistungen (bis hin zum verfassungsrechtlichen Minimum) seien hingegen bei Pflichtverletzungen möglich, die nicht derart seien, um die Anspruchsvoraussetzungen «auszulöschen».²²⁴ Ausgelöscht werden die Anspruchsvoraussetzungen dann, wenn eine zumutbare Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm abgelehnt wird, sofern bei der Annahme der Stelle die betroffene Person in die Lage versetzt würde, für sich zu sorgen.²²⁵
- 121 Kritik der Lehre an diesem Urteil wurde vom Bundesgericht in BGE 130 I 71 (Schaffhauser Taglohn-Programm) explizit verworfen.²²⁶ Das Bundesgericht entgegnete der Kritik, sie trage dem «Grundsatz der Subsidiarität bzw. dem Vorrang der Selbsthilfe» nicht genügend Rechnung und überzeuge daher nicht.²²⁷ Denn eine Frage der Anspruchsberechtigung sei auch die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm; ein solches sei grundsätzlich als zumutbare Arbeit anzusehen.²²⁸
- 122 In der späteren Rechtsprechung wurde dies konkretisiert: Im Berner-TAP-Fall (BGE 139 I 218) wurde festgehalten, eine Einstellung (jeglicher) Hilfe sei möglich, wenn die angebotene Stelle jederzeit angetreten werden könne und die Teilnahme ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen ermögliche. Nur wer «sich ausserstande sieht» d.h. wem es rechtlich verwehrt oder faktisch unmöglich ist, für sich zu sorgen befindet sich in einer Notlage und hat Anspruch auf Nothilfe nach Art. 12 BV. Keinen Anspruch hat hingegen, wer solche Leistungen beansprucht, obwohl die Person objektiv in der Lage wäre, «aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen.»²²⁹ In einem solchen Fall befinde sich eine Person gar nicht in einer Notlage i.S.v. Art. 12 BV. Es fehlt ihnen an den Anspruchsvoraussetzungen und somit stellt sich auch die Frage nicht, ob ein Eingriff in den Kerngehalt von Art. 12 BV vorliege, wenn die Leistungen nicht gewährt werden.²³⁰ Dies ist zumindest solange der Fall, als dass eine Arbeit in einem Programm jederzeit angetreten werden könne,²³¹ aber nur für die

²²² Art. 23 und 36 SHG/BE.

²²³ Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003, E. 3.3.

²²⁴ Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003, E. 3.4.

²²⁵ Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003, E. 3.5.

²²⁶ Vgl. BGE 130 I 71, E. 4.3.; BGE 139 I 218, E. 3.4.

²²⁷ BGE 130 I 71, E. 4.3.

²²⁸ BGE 130 I 71, E. 5.3.

²²⁹ BGE 139 I 218, E. 3.3.

²³⁰ BGE 139 I 218, E. 3.3.

²³¹ BGE 139 I 218, E. 5.3.

vorgesehene Programmdauer. Denn nur während dieser hätte die Möglichkeit für sich selber zu sorgen tatsächlich bestanden.²³²

Folgerichtig ist nach der jüngsten Konkretisierung in BGE 142 I 1 die Teilnahme an einem nichtentlohn- 123
ten Beschäftigungsprogramm keine Frage der Anspruchsberechtigung auf Hilfe in Notlagen, da damit keine Möglichkeit, für sich selber zu sorgen, verpasst wird und somit eine Notlage besteht.

Diese starke Betonung der Subsidiarität und des Vorranges der zumutbaren Selbsthilfe in Form von Arbeit kann in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auch bereits in BGE 121 I 367 beobachtet werden. Das Bundesgericht zog bereits bei der Anerkennung des ungeschriebenen Verfassungsrechts auf Existenzsicherung in Betracht, dass ein vollständiger Leistungsentzug etwa dann möglich ist, wenn eine Erwerbsmöglichkeit bewusst ausgeschlagen wird.²³³

Wird an einem nicht entlohnenden Programm nicht teilgenommen, handelt es sich dabei – so das Bundes- 124
gericht – um eine Pflichtverletzung. Die Folgen einer solchen Pflichtverletzung ergeben sich aus den kantonalen gesetzlichen Grundlagen zur Sozialhilfe und diese können insbesondere in einer Kürzung der Sozialhilfeleistungen bestehen (siehe oben N 107 ff.).

Die Teilnahme an einem (zumutbaren) Beschäftigungsprogramm ist also nicht nur eine (sozialhilferecht- 125
liche) Verhaltenspflicht, sondern eine Anspruchsvoraussetzung für das Recht auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12 BV und die Sozialhilfe.

Schliesslich ist das Urteil 8C_850/2018 v. 12.06.2019 zu erwähnen, in welchem das Bundesgericht festgehalten hat, nicht in einer Notlage und dementsprechend ausserhalb des Schutzbereichs von Art. 12 BV sei diejenige Person, die mit einer geänderten Geisteshaltung in der Lage wäre, für sich selbst zu sorgen. Dies ist an sich nicht von der bisherigen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips gedeckt, da hier keine Möglichkeit bestanden hätte, durch einen Einsatz in einem Programm, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel rechtlich und faktisch zu erarbeiten.²³⁴ Es ist bisher noch offen, inwiefern dieses Urteil die Praxis des Bundesgerichts und der Kantone in Zukunft beeinflussen wird.

²³² BGE 139 I 219, E. 5.5.

²³³ BGE 121 I 367, E. 3d.

²³⁴ Siehe zur Kritik an diesem Urteil: STUDER, S. 340 ff.

Schematisch lässt sich die aktuelle Anspruchsprüfung i.S. der Subsidiarität und der Zusammenhang zu den Verhaltenspflichten wie folgt darstellen:

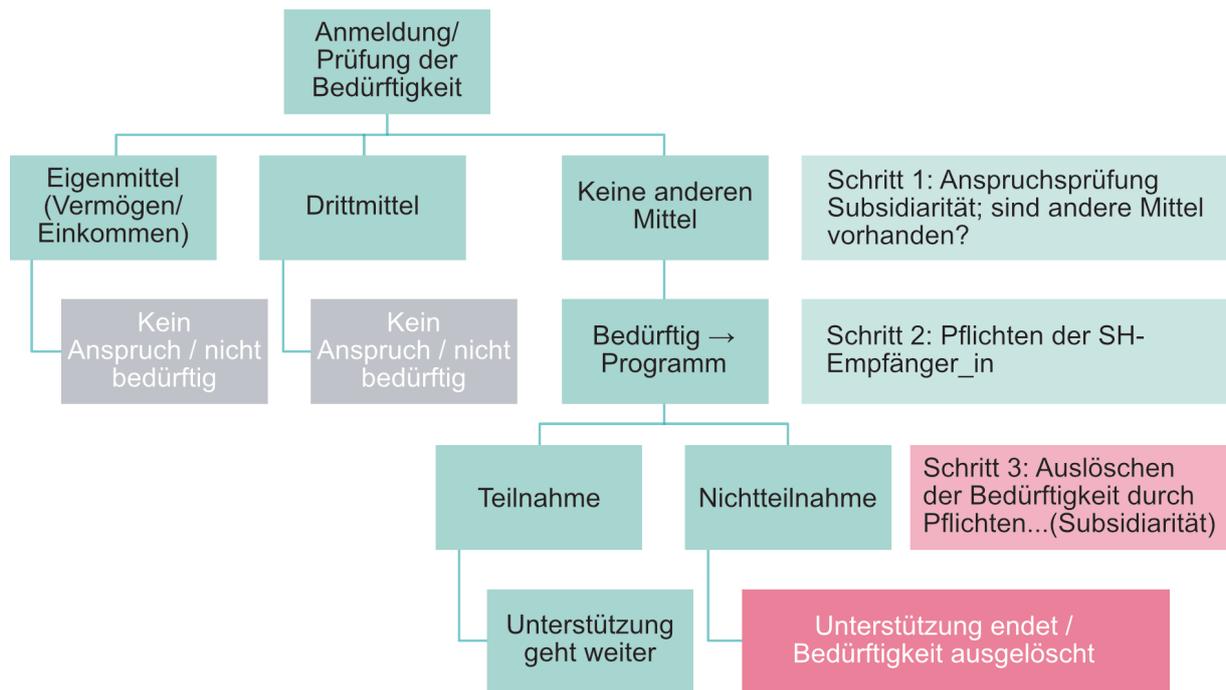


Abbildung 3: Anspruchsprüfung und Subsidiarität (eigene Darstellung)

2. Diffusion und politikgestaltende Rolle der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

- 126 Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat Auswirkungen auf die Rechtsprechungspraxis in den Kantonen. Wir haben für die drei Leitentscheide ermittelt, wie oft sie in folgenden kantonalen Urteilen zitiert wurden. Es ist bemerkenswert, dass mehr Zitationen in Urteilen auftauchen, die nichts mit dem Kern der BGE – sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse – zu tun haben.

Tabelle 5: Wichtige BGE und ihre Rezeption, 2018

Jahr	Bundesgerichtsentscheid	Zitiert...
2004	BGE 130 I 71 – Beschäftigungsprogramme sind grundsätzlich zumutbare Arbeit und geeignet die Situation der Sozialhilfeempfänger_innen zu verbessern	57 mal in relevanten kantonalen Entscheiden, 131 mal in anderen
2013	BGE 139 I 218 – Keinen Anspruch auf Sozial- oder Nothilfe hat, wer nicht an einem Programm teilnimmt, obwohl rechtlich und faktisch die Möglichkeit bestand, ein Programm jederzeit anzutreten	21 mal in relevanten kantonalen Entscheiden; 9 mal in anderen
2016	BGE 142 I 1 – Eine Nichtteilnahme an einem Beschäftigungsprogramm kann nur dann zum Verlust der Anspruchsberechtigung führen, wenn das Programm mindestens in der Höhe der Nothilfe entlohnt ist.	5 mal in relevanten kantonalen Entscheiden; 15 mal in anderen

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Datenbank zu kantonalen Sozialhilfeurteilen

- 127 Die Hauptargumente des Bundesgerichts zu entlohnten Beschäftigungsprogrammen und zu ihrer generellen Zumutbarkeit (siehe nachfolgend N 161 ff.) wurden 2015 in eine SKOS-Richtlinien-Revision übernommen; sie unterscheiden zwar zwischen einer Kürzung und einer (Teil-)Einstellung, wobei letzteres nur bei einer Verletzung der Subsidiarität möglich sein soll. Die (teilweise) Einstellung von Sozialhilfeleistungen i.S. der Subsidiarität soll aber möglich sein, wenn «die unterstützte Person sich in Kenntnis der Konsequenzen ausdrücklich weigert, eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung

stehende Arbeit anzunehmen.»²³⁵ Diese kann gem. SKOS-RL Kapitel A.8.2, auf welches verwiesen wird, auch im Rahmen eines «lohnwirksamen Beschäftigungsprogramms» stattfinden.

Dies steht in Einklang mit allen anderen neuen Überarbeitungen, welche Dauer und Höhe möglicher Sanktionen verschärft haben. Die überarbeiteten Richtlinien zu Integrationsmassnahmen haben dazu geführt, dass das soziale Existenzminimum nur mit der Integrationszulage erreicht werden kann.²³⁶ Offenbar ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung von grosser Relevanz, aber dieser Einfluss ist stillschweigend und hat ohne offene öffentliche Debatte stattgefunden: Wollen wir diese (intellektuell herausfordernde) Interpretation des Subsidiaritätsprinzips? 128

Zwar ist das Subsidiaritätsprinzip, wie erwähnt (N 32) in allen kantonalen Rechtsgrundlagen zur Sozialhilfe verankert. Das Subsidiaritätsprinzip ist aber in den wenigsten kantonalen Rechtsgrundlagen derart detailliert beschrieben, als dass klar würde, dass die Verletzung gewisser Pflichten zum Verlust der Anspruchsberechtigung auf Sozial- und Nothilfe führen könnte. Auch die Normen zur Sanktionierung differenzieren hier ungenügend. 129

Im Kanton Bern fehlt diese Differenzierung offensichtlich, erwähnen doch die gesetzlichen Grundlagen die Möglichkeit einer Einstellung der Sozialhilfe nicht. Das bernische Sozialhilfegesetz erläutert die Subsidiarität in Art. 9 SHG/BE. In der individuellen Sozialhilfe bedeute Subsidiarität, dass Hilfe nur gewährt wird, wenn und soweit eine bedürftige Person sich nicht selber helfen kann oder wenn Hilfe von dritter Seite nicht oder nicht rechtzeitig erhältlich ist.²³⁷ Art. 23 SHG/BE umschreibt die – anspruchsbegründende – Bedürftigkeit ähnlich: bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Eine Konkretisierung dahingehend, dass daraus Pflichten entstehen können, bei deren Nichtbeachtung die Anspruchsvoraussetzungen ausgelöscht werden, erfolgte erst durch die oben dargelegte Rechtsprechung des Bundesgerichts.²³⁸ 130

Soll eine bestimmte Auslegung dauerhaft gesichert werden, ist eine Gesetzesänderung vorzunehmen. Das Beispiel der aargauischen Gesetzesrevision zeigt, dass auch dies implizit und ohne öffentliche Debatte erfolgen kann. Vom Parlament 2013 beauftragt, legte die Regierung Änderungen vor, welche Sanktionen sowohl erhöhen sollten als auch die Verfahren und Bedingungen klarer ausformulieren. Dabei wurde die bundesgerichtliche Rechtsprechung fast wortgetreu kodifiziert: Die Einstellung der Sozialhilfe wird explizit bei nicht nachgewiesener Bedürftigkeit und einer Verletzung der Subsidiarität vorgesehen. Eine Weigerung eine «mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit anzunehmen oder an einem ihr möglichen, zumutbaren und konkret zur Verfügung stehenden entlöhnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen»²³⁹ wird als einer der Tatbestände die zu einer Einstellung der Leistungen wegen verletzter Subsidiarität führen können, erwähnt. Eine Einstellung resp. Kürzung erfolgt mittels Anrechnung im Umfang des vorgesehenen Lohns.²⁴⁰ 131

Zudem wurden auch die Sanktionen verschärft: So soll die Beschränkung der Kürzung auf 70% des GBL nur bei der erstmaligen Kürzung zur Anwendung gelangen, respektive nur bei der ersten Kürzung 132

²³⁵ SKOS-RL, A.8.3.

²³⁶ EIGENMANN, S. 45.

²³⁷ Art. 9 Abs. 2 SHG/BE.

²³⁸ Siehe insbesondere BGE 139 I 218 aber auch bereits Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003.

²³⁹ § 5a Abs. 1 lit. b Ziff. 1 SPG/AG.

²⁴⁰ § 5a Abs. 2 SPG/AG.

die Existenzsicherung zu beachten sein.²⁴¹ Im Gesetz wird eine Kürzung unter die Existenzsicherung insbesondere dann als zulässig erklärt, wenn eine Person sich nicht um eine zumutbare Arbeit bemüht oder nicht an einem zumutbaren Bildungs- oder Beschäftigungsprogramm teilnimmt.²⁴² Das Recht auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12 BV bleibt jedoch vorbehalten.²⁴³

Aus der Botschaft wird jedoch ersichtlich, dass die Tragweite von Art. 12 BV verkannt wird, wenn festgehalten wird, dass auch bei einer Weigerung an einem nichtentlohnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen kein Anspruch auf Nothilfe bestehe und entsprechend eine Kürzung unter die Existenzsicherung erfolgen könne.²⁴⁴ Auch die Kürzung unter die Existenzsicherung scheint an sich nicht mit Art. 12 BV vereinbar.

Der Bericht der Regierung stellte zudem auch offen fest, dass die Einstellung von Leistungen «die härteste Sanktion» sei, aber in einer Notlage nicht legal. Im Vernehmlassungsverfahren wurden diese Regeln von niemandem kritisiert, auch in den Debatten im Grossen Rat im September 2016 und Juni 2017 erwähnte niemand diese Regelungen.

- 133 Ein wichtiges Arbeitsinstrument in der Verwaltungspraxis sind die Handbücher zur Sozialhilfe. In elf von 26 Kantonen sind diese öffentlich zugänglich. Sie sind Nachschlagewerke und Auslegehilfen für die Sozialdienste im jeweiligen Kanton. Viele dieser Handbücher zitieren und erklären die SKOS-Richtlinien. In sechs dieser elf Handbücher wird ausgeführt, dass bei Ablehnung eines entlohnten Beschäftigungsprogramms die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit dahinfällt, aber nur drei (BL, TG, ZH) verweisen auf die jeweiligen Bundesgerichtsentscheide. Diese Kantone verfügen über eine gut geführte Liste von Gerichtsurteilen zu vielen Aspekten der Sozialhilfepraxis, die dazu verwendet werden können, beschwerdefähige Entscheidungen zu erlassen, die den aktuellen gesetzlichen Anforderungen entsprechen und vor Gericht akzeptiert würden. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Einfluss des Bundesgerichts auch hier stillschweigend ist.
- 134 Während es die legitime Funktion der Gerichte ist, das Recht zu interpretieren, ist es Aufgabe der Legislative zu entscheiden, ob eine bestimmte Interpretation politisch gewünscht ist – oder ob man sich für rechtliche Änderungen einsetzt. In der hier diskutierten Entwicklung ist der Einfluss des Bundesgerichts nicht nur invisibilisiert, sondern seine Interpretation wird als gegeben, legitim und gerecht angesehen. Diese Invisibilisierung betrifft auch die SKOS-Richtlinien, die zwar rechtsähnlichen Status in den Kantonen geniessen und wichtiger Referenzpunkt sind, deren Revision aber weder offen, gleichberechtigt noch transparent ist und eine Legitimationslücke aufweist.
- 135 Rechtsprechung wird hier zu einem Substitut für Gesetzesänderungen. Dies ist aus der Perspektive der Gewaltenteilung problematisch: es ist eine selbstverschuldete Justizialisierung der Politik und eine Depolitisierung der Frage, denn ein Gesetzgebungsverfahren könnte mit einer öffentlichen und parlamentarischen Debatte einhergehen, in der Normen und Werte eine Rolle spielen könnten. Es ist äusserst bedauerlich, dass es im angeführten Beispiel nicht dazu gekommen ist.

²⁴¹ § 15 Abs. 1 SPV/AG.

²⁴² § 13b Abs. 2 SPG/AG.

²⁴³ § 13b Abs. 5 SPG/AG.

²⁴⁴ Regierungsrat des Kantons Aargau, Botschaft vom 25.05.2016 an den Grossen Rat, 16.114, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention, S. 13.

Für die von der Kürzung resp. Einstellung betroffene Person dürfte die grundsätzliche Unterscheidung zwischen einer Kürzung und einer Einstellung der Leistungen, wie MÖSCH PAYOT²⁴⁵ und HÄNZI²⁴⁶ erwähnen, keine Relevanz haben: ob sie weniger resp. keine Leistungen mehr erhalten, weil ihnen eine Pflichtverletzung vorgeworfen wird, oder weil davon ausgegangen wird, dass sie mit dem geforderten Verhalten in der Lage wären, für sich selber zu sorgen (Subsidiaritätsprinzip), ist irrelevant und beides wird als Sanktion empfunden. 136

3. Auswirkungen in der Praxis

a) Allgemeines

Die Analyse der kantonalen Rechtsprechung hat gezeigt, dass die Auseinandersetzungen um die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips und die folgende (Teil-)Einstellung der Sozial- und Nothilfe wegen verletzten Arbeitspflichten, häufig sind: In 14% aller (n=30) Urteile wurde die Sozialhilfe komplett, in weiteren 4% (n=9) teilweise eingestellt. Dabei ist der Einfluss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung auf die kantonale Verwaltungspraxis und Rechtsprechung unverkennbar. Die inhaltliche Analyse der Verwaltungs- und Gerichtspraxis und der darin angewandten Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zeigt insbesondere drei Aspekte, die es näher zu betrachten gilt und die in Anbetracht der Sozial- und Nothilferechtlichen Grundsätze problematisch sind. 137

b) Einführung zusätzlicher Anspruchsvoraussetzungen

Die fehlende klare gesetzliche Umschreibung der Anforderungen an die Subsidiarität führt in der Tendenz dazu, dass zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen für die Leistungen der Sozial- und Nothilfe geschaffen werden. 138

Deutlich ist dies beispielsweise in einem Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Solothurn zu erkennen: einer Person, der sämtliche Leistungen aufgrund eines nicht angetretenen Arbeitseinsatzes eingestellt wurden, wurde mitgeteilt, sie erhalte erst nach erfolgtem «*Tatbeweis*» in Form eines Einsatzes in einem Beschäftigungsprogramm wieder Sozialhilfe.²⁴⁷ Dies sei nicht zu beanstanden, da sich der Beschwerdeführer «beharrlich und schon fast in querulatorischer Art der aktiven Mitwirkung und dem Prinzip der Gegenleistung» entziehen wolle.²⁴⁸ 139

Das Bundesgericht hält es nicht für «offensichtlich unhaltbar», dass die Sozialkommission die laufende Unterstützung wegen fehlender Anspruchsvoraussetzungen einstellte, weil der Beschwerdeführer Unterlagen aus dem Verfahren bei der Invalidenversicherung nicht beibrachte. Das BGer stütze die Ansicht, dass die Sozialkommission auf genaue *Angaben zum Gesundheitszustand* angewiesen sei, um beurteilen zu können, ob eine Person ihre Möglichkeiten zur Selbsthilfe ausgeschöpft habe und welche Möglichkeiten zur sozialen und beruflichen Integration bestehen. Denn «nur so kann sie (die Sozialkommission) entscheiden, ob der Betroffene einen Anspruch auf Sozialhilfe ausschliessend Arbeit nachgehen könnte und gegebenenfalls, was für eine Tätigkeit von ihm aus gesundheitlichen Gründen verlangt werden kann.»²⁴⁹ 140

²⁴⁵ MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 307.

²⁴⁶ HÄNZI, Richtlinien, S. 153.

²⁴⁷ VerwG SO, Urteil, VWBES.2017.128 v. 22.05.2017, E. 2.2.

²⁴⁸ VerwG SO, Urteil, VWBES.2017.128 v. 22.05.2017, E. 2.3.

²⁴⁹ Urteil BGer 8C_884/2012 v. 22.01.2013, E. 4.2.; ähnlich: VerwG TG, TVR 2010 Nr. 18 v. 30.06.2010, E. 2.4.

- 141 Mit Urteil des Bundesgerichts 8C_787/2011 v. 28.02.2012, wurde einem Juristen, der nach seinen Praktika im Rahmen der Ausbildung zum Rechtsanwalt für die Zeit nach dem Praktikum keine staatliche Unterstützung gewährt, weil er sich nicht um Tätigkeiten ausserhalb seines angestammten Berufs bemüht habe. Das Bundesgericht hielt fest, es seien zwar solche Bemühungen erfolgt, das Sozialamt habe aber bei der Prüfung nach der Rückweisung festzustellen, ob die *Arbeitsbemühungen* rechtzeitig und in qualitativer und quantitativer Hinsicht ausreichend gewesen seien.²⁵⁰
- Zuzustimmen ist diesbezüglich hingegen dem Urteil des Verwaltungsgericht Graubünden U 16 20 vom 09.09.2016, nach welchem Arbeitsbemühungen keine Anspruchsvoraussetzung für Sozialhilfe seien.²⁵¹
- 142 Explizit hält die Rechtsprechung des Kantons Fribourg fest, dass «fehlender *Arbeitswille*» nicht bloss mit Kürzungen der Sozialhilfe, sondern mit der Einstellung jeglicher Hilfeleistungen geahndet werden könne.²⁵² Dem Beschwerdeführer wurde sodann vorgehalten, er sei «arbeitsfähig und demzufolge ohne Weiteres in der Lage, einer ihm angepassten Tätigkeit nachzugehen.»²⁵³
- 143 Ist die Teilnahme an einem Programm eine Anspruchsvoraussetzung auf Leistungen der Sozial- und Nothilfe, sobald das Programm entlohnt ist, gilt es auch zu berücksichtigen, welche Ziele ein Beschäftigungsprogramm verfolgt. Z.B. verfolgen die sogenannten Testarbeitsplätze im Kanton Bern, welche auch in BGE 139 I 218 zu beurteilen waren u.a. auch das Ziel die Arbeitsbereitschaft und den Kooperationswillen einer Person zu testen.²⁵⁴ Dies bedeutet schlussendlich, dass wer nicht im Rahmen dieses Programms kooperationswillig und arbeitsbereit ist, keinen Anspruch auf staatliche Hilfe hat.
- 144 Die Einführung zusätzlicher Anspruchsvoraussetzungen stellt die Funktion der Sozial- und Nothilfe als finale – ungeachtet der Gründe für die Bedürftigkeit zu gewährende – Unterstützung in Frage. Dass dies zudem hauptsächlich durch die gerichtliche Auslegung des Subsidiaritätsprinzips erfolgt und sich nicht auf klar formulierte Rechtssätze stützen kann, ist der Rechtssicherheit abträglich.

c) Einführung zusätzlicher Sanktionen

- 145 Die Einstellung von Hilfeleistungen gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip soll nach der Theorie keine Sanktion darstellen, sondern sei eine Frage der Anspruchsvoraussetzungen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass der Einsatz in einem (entlohnten) Beschäftigungsprogramm als Möglichkeit zur (zusätzlichen) Sanktionierung gesehen wird und so eingesetzt wird:
- 146 Sozialarbeiter_innen sehen insbesondere entlohnte Beschäftigungsprogramme, welche die Möglichkeit zur vollständigen Leistungseinstellung eröffnen als Möglichkeit eine Person zu sanktionieren und nicht als Hilfsangebot zur wirtschaftlichen Selbständigkeit.²⁵⁵ Auch die an einem entlohnten (Test-) Arbeitsplatz arbeitenden Personen erleben es vereinzelt als eine Sanktion und nicht als eine Möglichkeit, ein

²⁵⁰ Urteil BGer 8C_787/2011 v. 28.02.2012, E. 5.2.2.

²⁵¹ VerwG GR, Urteil U 16 20 v. 09.09.2016, E. 4.

²⁵² KG FR, Urteil 605 2015 134/135 v. 06.07.2015, E. 9a; zitiert wird HÄNZI, Richtlinien, S. 85 f., obwohl sich die zitierte Autorin kritisch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung äussert und den Arbeitswillen auch nicht als Anspruchsvoraussetzung nennt, sondern darlegt, dass ein nicht vorhandener Arbeitswille an den Anspruchsvoraussetzungen «rüttelt».

²⁵³ KG FR, Urteil 605 2015 134/135 v. 06.07.2015, E. 9 c.

²⁵⁴ Siehe GEF, BIAS, S. 12.

²⁵⁵ Interview S2.

selbstbestimmtes Leben zu führen.²⁵⁶ Ein ausgewiesenes Leistungsziel der entlohnten Testarbeitsplätze ist dann auch, bei einer Nichtteilnahme, sämtliche Leistungen einstellen zu können.²⁵⁷ Dies wird mitunter auch damit begründet, es handle sich um ein Instrument der Missbrauchsbekämpfung: wer nicht am Programm teilnehme, habe wohl noch andere Einkommensquellen.²⁵⁸

Kritische Stimmen weisen gar darauf hin, Arbeitsprogramme seien als Sanktionierungsinstrument geschaffen worden. Bei einer Verweigerung einer Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt, kann keine Leistungseinstellung in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen, da Stellenangebote auf dem Arbeitsmarkt – nicht wie ein Arbeitsprogramm – nur für kurze Zeit zur Annahme bereit stehen.²⁵⁹ So wird es ins Ermessen der Sozialdienste gestellt, ob jemand bedürftig oder in einer Notlage gem. Art. 12 BV ist oder nicht: wird ein (entlohnter) Programmplatz angeboten, ist die Bedürftigkeit beendet und dies ungeachtet dessen, ob jemand am Programm tatsächlich teilnimmt. Steht der Platz nicht (mehr) zur Verfügung, lebt die Bedürftigkeit und die Anspruchsberechtigung wieder auf.

147

Auch in BGE 142 I 1 wird das Anbieten einer in der Höhe der Nothilfe entlohnten Stelle als ein Mittel zur Sanktionierung von «renitenten» Sozialhilfeempfänger_innen vorgeschlagen: «Immerhin stünde es der Beschwerdegegnerin²⁶⁰ offen, ihr Beschäftigungsprogramm im Umfang der Sozialhilfe oder zumindest der Nothilfe zu entgelten. Diesfalls könnte sie sich auf die obengenannte Rechtsprechung²⁶¹ stützen und bei ungenügender Mitwirkung am Programm die Sozialhilfe²⁶² streichen.»²⁶³

148

In der Folge dieses Urteils ist im Kanton Zürich zu sehen, wie der Einsatz in einem entlohnten Programm als Mittel der Sanktionierung eingesetzt wird: Eine Sozialhilfeempfängerin weigerte sich an einem (tief) entlohnten Arbeitsprogramm teilzunehmen, woraufhin der Lohn exakt so berechnet wurde, dass sich ein (Tages-)Lohn ergab, der dem Unterstützungsbedarf entsprach, womit die Voraussetzungen für eine vollständige Leistungseinstellung gegeben waren.²⁶⁴

Die Einstellung infolge einer Nichtteilnahme an einem Beschäftigungsprogramm trifft sodann unter Umständen die ganze Unterstützungseinheit und nicht nur die fehlbare Person selber. In mehreren Urteilen kann beobachtet werden, dass bei einer Nichtteilnahme am Programm durch ein Familienmitglied, die Hilfeleistungen der gesamten Unterstützungseinheit eingestellt wurden.²⁶⁵ Dies wird damit begründet, dass wenn der Ehefrau und den Kindern weiterhin Sozialhilfe ausbezahlt würde, könnte der Ehemann weiterhin von dieser Sozialhilfe «(mit-)profitieren». Zudem würde der Zweck der Leistungseinstellung, welcher darin besteht, «den Beschwerdeführer zur Minderung oder Behebung der Bedürftigkeit im Rahmen des ihm Zumutbaren anzuhalten, unterlaufen».²⁶⁶ Dies weist deutlich darauf hin, dass es sich um eine besonders strenge Sanktion bei einer Pflichtverletzung handelt und nicht etwa um eine nicht (mehr)

149

²⁵⁶ Interview K3, 67; ähnlich auch: HÄNZI, Richtlinien, S. 153; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 307.

²⁵⁷ GEF, BIAS, S. 12.

²⁵⁸ Interview S1 und S7.

²⁵⁹ HÄNZI, Richtlinien, S. 91.

²⁶⁰ Beschwerdegegnerin war die Gemeinde.

²⁶¹ Bezug genommen wird auf BGE 139 I 218 sowie das Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003.

²⁶² Womit auch die Nothilfe gem. Art. 12 BV gemeint ist.

²⁶³ BGE 142 I 1, E. 7.2.6.

²⁶⁴ VerwG ZH, Urteil VB.2017.00509 v. 11.06.2018.

²⁶⁵ VerwG BE, Urteile 200 16 361 v. 22.09.2016; 200 16 434 v. 12.07.16; 200 14 178 v. 11.09.2014; Département de la santé et des affaires sociales NE, Urteil REC.2011.107 v. 31.05.2011.

²⁶⁶ VerwG BE, Urteil 200 16 361 v. 22.09.2016, E. 4.4.

bestehende Bedürftigkeit. Die Einwände der Ehefrau, sie treffe kein Verschulden, weswegen die Einstellung ihr – und der Kinder – gegenüber nicht gerechtfertigt sei und dass ihr keine Möglichkeit gegeben worden sei, einen Abklärungsplatz anzutreten und somit für sich selber zu sorgen, wurden nicht gehört.

- 150 Die (Teil-) Einstellung mittels Anrechnung des (hypothetischen) Einkommens, führt zu Kürzungen der Sozialhilfe, die weit über dem Kürzungsumfang von 30% des Grundbedarfs von CHF 997 – also knapp CHF 300 – gem. den SKOS-Richtlinien liegen.

Von den zuständigen kantonalen Gerichten wurde z.B. im Grundsatz eine Anrechnung eines Stundenlohns von CHF 2.35 aus einem nicht besuchten Beschäftigungsprogramm gutgeheissen.²⁶⁷ Selbst bei diesem tiefen Stundenlohn resultiert bei einem Vollzeitpensum ein Monatslohn von über CHF 400 und die Anrechnung führt damit zu einer Kürzung der Sozialhilfe um etwas über 40% bzw. noch mehr, wenn es sich um eine_n junge_n Erwachsene_n handelt. Auch die Anrechnung eines Einkommens von CHF 250 an eine bereits gekürzte Sozialhilfeleistung, sodass nur noch Nothilfe von CHF 8/Tag (CHF 240/Monat zuzüglich Krankenkassenprämie und allfällige Selbstbehalte) ausgerichtet wurde, wurde nicht im Grundsatz beanstandet. Hier rügte das kantonale Gericht die fehlende Befristung dieser Sanktion²⁶⁸ (siehe zur Entlöhnung auch nachfolgend N 168).

d) Einführung von Verschuldenselementen

- 151 Die Verneinung der Anspruchsberechtigung bei einer Nichtteilnahme an einem Programm gem. der Rechtsprechung des Bundesgerichts respektive der aktuellen Praxis der Kantone kann insbesondere im Kontext von Art. 12 BV zu Spannungen zwischen dem Subsidiaritätsprinzip und dem Bedarfsdeckungs- resp. Finalprinzip führen. Gem. letzterem ist die Hilfe auch dann aufzunehmen, wenn eine Bedürftigkeit selbstverschuldet ist. Es ist auf die aktuellen und tatsächlichen Verhältnisse abzustellen und zu prüfen, ob jemand aktuell über die erforderlichen Mittel zur Bestreitung des Existenzbedarfs verfügt.²⁶⁹ In diesem Zusammenhang ist dann auch die Berücksichtigung von hypothetischen Einkommen grundsätzlich nicht zulässig.²⁷⁰
- 152 Die Praxis erfordert nun aber eine Unterscheidung zwischen einer selbstverschuldeten Notlage – bei der Hilfe gewährt wird – und einer Notlage, die besteht, resp. bestehen bleibt, wegen nicht ausgeschöpfter Selbsthilfe.²⁷¹ Bei nicht ausgeschöpfter Selbsthilfe tritt jedoch auch eine selbstverschuldete Notlage ein.²⁷² Das Selbstverschulden liegt darin, dass nicht genügend zumutbare Selbsthilfe ausgeübt wurde.
- 153 Die Lehre äussert sich kritisch dazu: Es werde damit ein sachfremdes Element des Verschuldens in den grundrechtlichen Kerngehalt hineingetragen²⁷³ und «das gesellschaftliche Bild einer zu einem Paradigma hochstilisierten ‚Eigenverantwortung‘»²⁷⁴ dazu verwendet, dem Menschen «der könnte, wenn er denn nur wollte»²⁷⁵ selbst die minimalsten Existenzgrundlagen zu entziehen.²⁷⁶

²⁶⁷ VerwG GR, Urteil U 15 5 v. 01.04.2015, die Sache wurde wegen formeller Mängel jedoch an die Vorinstanz zurückgeschickt und die Anrechnung aufgehoben.

²⁶⁸ VerwG SG, Urteil B 2009/64 v. 19.08.2009, E. 3.3.

²⁶⁹ AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, S. 21.

²⁷⁰ AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 169; WOLFFERS, S. 153; HÄNZI, Leistungen, S. 140; GYSIN, S. 118; WIZENT, Bedürftigkeit, S. 211; DERS., Sozialhilferecht, N 399.

²⁷¹ PÄRLI, Aspekte, S. 51; DERS., Auswirkungen, S. 111.

²⁷² PÄRLI, Aspekte, S. 51.

²⁷³ HÄNZI, Richtlinien, S. 86 f.

²⁷⁴ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 89.

²⁷⁵ AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, S. 19.

²⁷⁶ Kritisch auch: PÄRLI, Aspekte, S. 51; STUDER/PÄRLI, duty to work, S.98 ff.; HÄNZI, Pflicht, N 5.

D. Einstellung wegen Rechtsmissbrauch?

Verhält sich eine Person, die nicht an einem Beschäftigungsprogramm teilnimmt, rechtsmissbräuchlich und können ihr deswegen die Hilfeleistungen verweigert werden? 154

Grundsätzlich soll gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine Einstellung der Sozialhilfe wegen rechtsmissbräuchlichen Verhaltens selbst ohne gesetzliche Grundlage möglich sein.²⁷⁷ Ob hingegen die Leistungen aus Art. 12 BV bei einem rechtsmissbräuchlichen Verhalten verweigert werden können, lässt das Bundesgericht nach wie vor ausdrücklich offen.²⁷⁸ Die Lehre ist sich bereits seit geraumer Zeit mehrheitlich einig, dass eine Verwirkung der Ansprüche aus Art. 12 BV infolge Rechtsmissbrauch nicht möglich ist und kritisiert die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die diese Frage offen lässt.²⁷⁹ Dies wird nach hier vertretener Ansicht richtigerweise vor allem mit der Deckungsgleichheit des Schutzbereichs und des Kerngehalts begründet. Entscheidend ist, ob sich jemand im Schutzbereich des Rechts auf Hilfe in Notlagen befindet. Sobald dies zu bejahen ist, sind die Leistungen gestützt auf Art. 12 BV zu gewähren.²⁸⁰ Gerade im Bereich der Nothilfe ist jedoch auffällig, dass sich der Schwerpunkt in der Rechtsprechung von der Frage des Rechtsmissbrauchs hin zur Frage der Anspruchsberechtigung i.S. der Subsidiarität verschoben hat.

Dem Rechtsmissbrauch setzt das Bundesgericht enge Grenzen. Die eigene Lage muss absichtlich alleine zum Zweck des Sozialhilfebezugs herbeigeführt worden sein; dieser Wille muss klar und unbestreitbar und der Missbrauch offensichtlich sein. Blosser Indizien genügen nicht.²⁸¹ Die Autoren, die grundsätzlich davon ausgehen, dass das Ablehnen einer zumutbaren Arbeit ein rechtsmissbräuchliches Verhalten darstelle, fügen hinzu, dies sei nur dann anzunehmen, wenn es wiederholt geschehe, die Bemühungen um Arbeit eindeutig unzureichend seien und kein anderer Grund für die ausbleibenden Bemühungen als bewusste Absicht auszumachen sei. Es sei daher notwendig, die Gründe für das abwehrende Verhalten der Sozialhilfeempfänger_in zu kennen.²⁸² Auch bei einer Mitverantwortung oder Schuld für die eigene Notlage sei kein Missbrauch anzunehmen.²⁸³

Die hier untersuchten Fälle erfüllten diese restriktiven Kriterien nicht. So ist insbesondere auch das Bundesgericht der Ansicht, die Weigerung an einem nicht entlohnten Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, sei nicht rechtsmissbräuchlich.²⁸⁴ Ebenso wenig der Umstand, dass ein deutschsprachiger Psychotherapeut auch nach Erhalt der Berufsausübungsbewilligung im französischsprachigen Wallis kein (existenzsicherndes) Einkommen erzielt²⁸⁵ oder dass sich jemand aufgrund seiner Geisteshaltung weigert eine bezahlte Arbeit zu suchen.²⁸⁶ Auch liegt kein rechtsmissbräuchliches Verhalten vor, wenn

²⁷⁷ BGE 122 II 193, E. 2. c. ee.; Urteil BGer 2P.156/2005 v. 17.10.2005, E. 5.1. f.

²⁷⁸ Zuletzt: BGE 142 I 1, E. 7.2.5.; Urteil BGer 8C_850/2018 v. 12.06.2019.

²⁷⁹ Ohne Anspruch auf Vollständigkeit: AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, S. 24 f., SCHEFER, S. 349; WALDMANN, S. 368; MÜLLER/SCHEFER, S. 780; MEIER/STUDER, N 48; HANGARTNER, S. 1149; HARTMANN, S. 420; KIENER/VON BÜREN, S. 14; BREINING-KAUFMANN/WINTSCH, S. 509; GÄCHTER/WERDER, BSK-BV, N 40 zu Art. 12 BV; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 311; BIGLER-EGGENBERGER, St. Galler Kommentar, N 27 zu Art. 12 BV; RIEMER-KAFKA, Hilfe in Notlagen, S. 148; UEBERSAX, S. 54 f.; MEYER-BLASER/GÄCHTER, S. 88; MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 34 zu Art. 12 BV, solange von der Identität des Schutzbereichs mit dem Kerngehalt ausgegangen werde; insbesondere auch ausführlich: GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, S. 329 f.

²⁸⁰ KIENER/VON BÜREN, S. 14; TSCHUDI, Nothilfe in Not, S. 31.

²⁸¹ Urteil BGer 8C_100/2017 v. 14.06.2017, E. 8.3.1.

²⁸² WOLFFERS, S. 168; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 285.

²⁸³ MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, S. 286.

²⁸⁴ BGE 142 I 1, E. 7.2.5.

²⁸⁵ Urteil BGer 8C_927/2008 v. 11.02.2009, E. 5 und E. 6.; für weitere Beispiele aus der Rechtsprechung: MEIER/STUDER, N 46 f.

²⁸⁶ Urteil BGer 8C_850/2018 v. 12.06.2019, E. 3.2.2.2.

die mangelnde Kooperation der unterstützten Person mit der Invalidenversicherung auf psychische Gründe zurückzuführen sei.²⁸⁷ Auch renitentes und unzuverlässiges Verhalten ist nicht rechtsmissbräuchlich.²⁸⁸

E. Zusammenfassende Würdigung

- 158 Insbesondere im Bereich der Einstellung der Hilfeleistungen infolge der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips fehlen klare gesetzliche Grundlagen. Die Auslegung des Prinzips in der Praxis zeigt dann auch die Problematik dieser fehlenden Konkretisierung: es werden zusätzliche Anspruchsvoraussetzungen für die Sozial- und Nothilfe eingeführt, es kommt zu Leistungskürzungen, die weit über 30% des GBL liegen. Somit werden nicht mehr diejenigen Mittel garantiert, die für ein menschenwürdiges Leben unabdingbar sind und schliesslich werden sowohl in den grundrechtlichen Kerngehaltsanspruch als auch in die Sozialhilfe Verschuldenselemente hineingetragen. Dies ist nicht nur aus Sicht der Grundprinzipien der Sozial- und Nothilfe problematisch, sondern auch aus einer grundrechtlichen Perspektive.²⁸⁹
- 159 So garantiert die Menschenwürde gem. Art. 7 BV – welche unbestrittenermassen auch ein Grundprinzip des Sozialhilferechts ist und in engem Zusammenhang zu Art. 12 BV steht – eine minimale Dispositionsfreiheit. Beruhend auf einem offenen Menschenbild, garantiert die Menschenwürde Chancen einer autonomen Lebensführung und verbietet paternalistischen Zwang zu einem von der Mehrheit als «gut» und «richtig» beurteilten Leben.²⁹⁰ Auch denjenigen, die nicht leisten, darf die Menschenwürde nicht aberkannt werden.²⁹¹ Die staatlich geforderte Eigenverantwortung und das ideale Menschenbild der Arbeitswilligen darf nicht derart überstrapaziert werden, als dass eine Person, die diesem Ideal nicht entspricht, die Leistungen, die für ein menschenwürdiges Leben unerlässlich sind, nicht mehr zugesprochen werden. Daher scheint die aktuelle Interpretation des Subsidiaritätsprinzips gem. Art. 12 BV nicht mit der Menschenwürde gem. Art. 7 BV vereinbar.
- 160 Ebenfalls sind Konflikte dieser Konzeption mit dem Verbot der Zwangs- und Pflichtarbeit gem. Art. 4 EMRK nicht ausgeschlossen. Je höher die in Aussicht gestellten negativen Folgen einer Ablehnung eines Arbeitsplatzes, desto stärker wird auf den freien Willen einer Person eingewirkt, eine Arbeit anzunehmen. Besteht die angedrohte Folge im Verlust der Anspruchsberechtigung auf Hilfe in Notlagen für mehrere Monate, hat die betroffene Person an sich nur noch die Wahl zwischen der Annahme dieser Arbeit und einer unwürdigen Bettelexistenz. Vor letzterer sollten die Leistungen gem. Art. 12 BV bewahren. Um einen Konflikt mit dem Verbot der Zwangsarbeit zu verhindern, sollte immer einer Möglichkeit offenstehen, aus einer Arbeitsbeziehung auszusteigen, ohne in der Existenz bedroht zu werden. Das heisst, selbst wenn an einem (entlohnten) Beschäftigungsprogramm nicht teilgenommen wird, und eine Person bedürftig ist, ist ein Minimum an Leistungen, das eine würdige Existenz sichert, zu gewähren.²⁹²

²⁸⁷ VerwG AG, Urteil AGVE 2017 37 v. 28.08.2017.

²⁸⁸ Urteil BGer 8C_500/2012 v. 22.11.2012, E. 7.4.2; siehe zu diesem Urteil auch: HEUSSER, Grundbedarf, N 13 ff.

²⁸⁹ Diese Aspekte werden ausführlich in der Dissertation von MELANIE STUDER, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts entsteht, behandelt.

²⁹⁰ AMSTUTZ, Existenzsicherung, S. 75, Hervorhebung im Original.

²⁹¹ WIZENT, Bedürftigkeit, S. 80; SCHEFER, S. 348.

²⁹² Siehe zum Ganzen: DERMINE, S. 67 f.; STUDER /PÄRLI, duty to work, S. 89 f.

VI. Grenzen der Arbeitspflichten: zumutbare Arbeit

A. SKOS-RL und gesetzliche Grundlagen

- Generell finden die Selbstverantwortung und aus diesem Gedanken fließende Verhaltenspflichten eine Begrenzung in der Zumutbarkeit. Die Abwägung zwischen den involvierten öffentlichen und privaten Interessen, gibt Antwort darauf, was einer einzelnen Person in Selbstverantwortung überbürdet werden darf und wo die Leistungspflicht der Solidargemeinschaft beginnt.²⁹³ Gemäss diesem aus dem verfassungsmässigen Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) fließenden Grundsatz, darf von einer Person nichts gefordert werden, was nicht durch (überwiegende) öffentliche Interessen gerechtfertigt wäre und somit einen Eingriff in die persönlichen Interessen rechtfertigen würde. Durch die Zumutbarkeit werden rechtliche Pflichten begrenzt²⁹⁴ und vor allem auch die widerstreitenden (öffentlichen) Interessen, die eine allgemeine Verhaltensnorm begründen und die privaten Interessen, die der Erfüllung dieser Norm entgegen stehen, in einen einzelfallgerechten Ausgleich gebracht.²⁹⁵ 161
- So finden auch die Pflichten der Sozialhilfeempfänger_innen, insbesondere auch die Pflicht zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ihre Begrenzung in der Zumutbarkeit. Wird die Zumutbarkeit bejaht, kann die Verweigerung einer Teilnahme zu Sanktionen führen – wäre das zumutbare Beschäftigungsprogramm entlohnt gewesen, droht ein Ausschluss aus der Anspruchsberechtigung auf Sozial- und Nothilfe (Subsidiarität). 162
- Die SKOS-RL sehen vor, dass eine Arbeit zumutbar ist, wenn sie dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist. Einer zumutbaren Arbeit gleichgesetzt ist die Teilnahme an einem lohnwirksamen Beschäftigungsprogramm des zweiten Arbeitsmarktes, mit dem der eigene Unterhalt zumindest teilweise gedeckt werden kann.²⁹⁶ 163
- In den kantonalen Sozialhilfegesetzen wird die Zumutbarkeit einer Arbeit häufig gar nicht näher definiert, womit die Aufgabe der einzelfallgerechten Anwendung und der Interessenabwägung der Rechtsanwendung überlassen wird.²⁹⁷ 164
- Insbesondere der Kanton Bern definiert die Zumutbarkeit relativ weit – vieles ist zumutbar. Art. 8g SHV/BE sieht vor, dass eine Arbeit in einem Programm zumutbar ist, ausser es würden die Gesundheit oder Betreuungsaufgaben dagegensprechen. Bemerkenswert ist, dass in Art. 28 Abs. 2 lit. c SHG/BE eine Arbeit als zumutbar beschrieben wird, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist. Es wird also von den Sozialhilfeempfänger_innen in einem Programm mehr Anpassung gefordert, als bei einer Arbeit im ersten Arbeitsmarkt. 165
- Eine differenzierte Regelung findet sich im Kanton Waadt, wo für vermittlungsfähige Sozialhilfeempfänger_innen in der beruflichen Integration gem. Art. 23a LEmp/VD die im AVIG festgeschriebenen Pflichten gelten. Folglich richtet sich auch die Definition der «zumutbaren Arbeit» nach Art. 16 AVIG, resp. 166

²⁹³ GÄCHTER, Grundstrukturen, S. 70.

²⁹⁴ MAURER, S. 236; GÄCHTER, Zumutbarkeit, S. 232.

²⁹⁵ RIEMER-KAFKA, Selbstverantwortung, S. 86; MURER, Zumutbarkeit, S. 9.

²⁹⁶ SKOS-RL, A.5.3.

²⁹⁷ GÄCHTER, Zumutbarkeit, S. 234.

nach Art. 64a Abs. 2-4 AVIG. Für die Massnahmen der sozialen Integration legt das LASV/VD hingegen keine Zumutbarkeitskriterien fest. Es umschreibt jedoch einige Massnahmen relativ detailliert und sieht etwa auch vor, dass bei eine «*mesure de soutien à la prise d'emploi*» ein branchenüblicher Lohn bzw. ein Lohn nach GAV bezahlt wird (Art. 53a i.V.m. Art. 53b LASV/VD).

- 167 Im Querschnitt aller kantonaler Gesetze werden vor allem die Kriterien Alter, Gesundheit und persönliche Situation mehrfach genannt und scheinen somit als besonders relevant betrachtet zu werden. Hingegen sind die Fähigkeiten und Möglichkeiten der Sozialhilfeempfänger_innen in den Augen der Gesetzgeber_innen wohl weniger wichtige Kriterien, um darüber zu entscheiden, ob etwas den Sozialhilfeempfänger_innen zumutbar ist oder nicht. Subjektive Gründe wie die Wünsche sind kaum genannt und ebenso wenig weitere objektive Kriterien, wie die Arbeitsbedingungen. Insbesondere ist aber zu bemerken, dass sich die meisten Kantone nicht dazu äussern, was eine zumutbare Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm ausmacht.

Tabelle 6: Übersicht Zumutbarkeitskriterien (eigene Darstellung)

Kriterium	Erwähnt	Nicht erheblich
Alter	BE, FR, NE, TI, VD, VS, SKOS	BE (im Beschäftigungsprogramm)
Gesundheit	BE, FR, NE, TI, VD, VS, SKOS	
Persönliche Situation (inkl. familiäre Situation)	BE, NE, TI, VS, VD, SKOS	BE (im Beschäftigungsprogramm nur Betreuungsaufgaben)
Vorheriger Beruf		BE, VS, SKOS
Fähigkeiten/Möglichkeiten	BE, FR, JU, SG	BE (im Beschäftigungsprogramm)
(Aus-)Bildung	FR, TI	
Einkommenserwerb	VS, SKOS	
Wünsche	NE, JU (Wille)	
Abrufbereitschaft	VD (Praktika)	
Arbeitsweg	VD (Praktika)	
Normale Arbeit?	VD (Praktika)	
Neueinstellung zu schlechten Bedingungen?	VD (Praktika)	
Reintegrationschancen/Arbeitsmarktfähigkeit	BL (in gewissen Programmen), JU (in Beschäftigungsprogrammen)	
Wichtige Gründe	BS, GE, TI	

B. Rezeption in der (Gerichts-) Praxis

1. «Grundsätzlich zumutbar»

- 168 Das Bundesgericht hat bisher noch nie eine Arbeit in einem sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogramm für unzumutbar erklärt. Vielmehr gilt, dass ein Beschäftigungsprogramm oder eine Integrationsmassnahme «grundsätzliche als zumutbare Arbeit anzusehen» ist und die Ausrichtung der Sozialhilfe mit der Auflage verbunden werden darf, an einem solchen Programm teilzunehmen.²⁹⁸ Insbesondere

²⁹⁸ BGE 130 I 71, E. 5.4.

die folgenden Faktoren ändern nichts an der Zumutbarkeit eines Einsatzes in einem Arbeitsintegrationsprogramm:

- Eine *Unterforderung* der Sozialhilfeempfänger_innen bei der zur Verfügung gestellten Arbeit ist «praxisgemäss» hinzunehmen.²⁹⁹ Dies bestätigt auch die kantonale Rechtsprechung.³⁰⁰ Ein Anspruch auf ein den Fähigkeiten angepasstes Programm bestehe nicht.³⁰¹ Arbeiten, die einer Person widerstreben, und von der sie denkt, sie nicht zu beherrschen gelten ebenfalls als zumutbar.³⁰²
- Ein Programmplatz muss auch angetreten werden, wenn er *ausserhalb des ursprünglichen Berufes* der Sozialhilfeempfänger_in liegt und nicht den Fähigkeiten der Sozialhilfeempfänger_in entspricht.³⁰³
- Ebenfalls akzeptiert werden muss ein Einsatz mit einem *unklaren Aufgabenbereich*.³⁰⁴
- *Nichtentlohnte* Programme sind zumutbar. Die fehlende Entgeltlichkeit führt allerdings dazu, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht zur Anwendung kommen kann.³⁰⁵
- In *lohnmässiger Hinsicht* sind konsequenterweise weder der kantonalen noch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Schranken zu entnehmen. Zumutbar ist:
 - eine Entschädigung von CHF 1'650 für eine 50% Tätigkeit;³⁰⁶
 - eine Tätigkeit in einer Sozialfirma, die bei einer 50% Arbeitstätigkeit ein Einkommen von (min.) CHF 500 garantiert;³⁰⁷
 - ein (gerade) existenzsicherndes Einkommen von CHF 2'600 bei einem Beschäftigungsgrad von 100%;³⁰⁸
 - ein Einkommen, in der Höhe der Nothilfe gem. Art. 12 BV;³⁰⁹
 - ein Einkommen von CHF 3'365 bei einer 70% Tätigkeit als Kantinen- und Reinigungskraft für eine zweifache Mutter;³¹⁰
 - ein Stundenlohn von brutto CHF 12.25;³¹¹
 - ein Nettolohn von CHF 200 bei einem Beschäftigungsgrad von 10%.³¹²
- In Bezug auf weitere *Anstellungsbedingungen* lassen sich der Rechtsprechung ebenfalls kaum Zumutbarkeitsschranken entnehmen. Dieser Befund deckt sich damit, dass sich die vertragliche Ausgestaltung v.a. daran orientiert, dass die Sozialhilfeempfänger_in eine Pflicht zu erfüllen hat

²⁹⁹ BGE 139 I 218, E. 4.4; BGE 130 I 71, E. 5.3; Urteil BGer 8C_415/2013 v. 23.01.2014, E. 4.1.

³⁰⁰ VerwG BE, Urteil 200 16 434 SH v. 12.07.2016, E. 3.4.; VerwG BE, Urteil 200 15 23 SH v. 16.03.2015, E. 3.1.; VerwG ZH, Urteil VB.2016.00335 v. 28.09.2016, E. 3; VerwG ZH, Urteil VB.2015.00099 v. 26.03.2015 E. 4.5; VerwG ZH, Urteil VB.2014.00122 v. 05.11.2014, E. 3.3.; VerwG ZH, Urteil VB 2014.00423 v. 18.11.2014, E. 3.5.

³⁰¹ VerwG ZH, Urteil VB.2016.00335 v. 28.09.2016, E. 4.1.

³⁰² VerwG ZH, Urteil VB.2014.00423 v. 18.11.2014, E. 5.3.

³⁰³ Siehe: Urteil BGer 8C_156/2007 v. 11.04.2008, E. 6.5; Urteil BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003, E. 3.5.2; VerwG BS, Urteil VD.2010.265 v. 25.11.2011, E. 2.4.

³⁰⁴ BGE 130 I 71, E. 3.

³⁰⁵ BGE 142 I 1, E. 7.2.3.

³⁰⁶ Urteil BGer 8C_156/2007 v. 11.04.2008, E. 2.

³⁰⁷ Urteil BGer 8C_546/2015 v. 22.12.2015, E. 2.2.; siehe auch: VerwG SG, Urteil B 2015/4 v. 30.06.2015, E. 2.2.1.

³⁰⁸ BGE 139 I 218, E. 4.1.

³⁰⁹ BGE 142 I 1, E 7.2.6; bestätigt in Urteil BGer 8C_451/2019 v. 19.08.2019, E. 4.3.

³¹⁰ Urteil BGer 2P.275/2003 v. 06.11.2003, E. 2.

³¹¹ VerwG ZH, Urteil BV 2016.00335 v. 28.09.2016, E. 4.1.

³¹² VerwG ZH, Urteil VB.2017.00112 v. 04.05.2017, E. 5.2.

(siehe N 93 f.). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, welche konsequent(er) abklärt, unter welchen Bedingungen in einem Beschäftigungsprogramm gearbeitet wird. Wiederholt werden Entscheide an die Vorinstanz zurückgewiesen, da ohne Angaben über die ausgeführten Arbeiten oder die Höhe des Lohnes nicht beurteilt werden könne, ob eine Arbeit zumutbar sei.³¹³

- Eine Stelle wird auch nicht deswegen unzumutbar, weil der Lohn nicht den *Sozialversicherungen* unterstellt wurde; der Beschwerdeführer habe «den Sinn dieses Arbeitseinsatzes offensichtlich nicht verstanden», welcher in der Vermittlung von Tagesstruktur und der Hilfe zur Reintegration in den Arbeitsmarkt bestehe.³¹⁴
- Weiter zog es das BGer in Betracht, dass eine Weisung zur Teilnahme an einem (nichtentlohten) Beschäftigungsprogramm mit einer Strafandrohung nach Art. 292 StGB verbunden werden könne.³¹⁵ Eine Arbeit unter Strafandrohung ist also dementsprechend gem. dem Bundesgericht zumutbar.

2. Grenzen der Zumutbarkeit

- 169 Bei der Bestimmung von Grenzen der Zumutbarkeit stützt sich das Bundesgericht auf die in den kantonalen Gesetzen enthaltenen Definitionen über die zumutbare Arbeit in Beschäftigungsprogrammen. In Bezug auf die bernische Regelung in Art. 8g SHV/BE hielt das Bundesgericht fest, es sei nicht zu beanstanden, wenn die Zumutbarkeit einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm (in casu: Testarbeitsplatz im Kanton Bern) an der kantonalen Norm und nicht an der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Norm (Art. 16 Abs. 2 AVIG) gemessen werde.³¹⁶ Entsprechend ist eine Arbeit zumutbar, ausser es sprechen gesundheitliche Gründe oder Betreuungsaufgaben dagegen. Da dies im zu beurteilenden Fall nicht gegeben war, führte das Ablehnen des Testarbeitsplatzes zum Verlust der Anspruchsberechtigung.
- 170 In anderen Urteilen – in welchen keine kantonale Norm zur Zumutbarkeit vorliegt – ziehen die Gerichte Art. 16 AVIG «hilfsweise» zur Bestimmung der Zumutbarkeit einer Arbeit heran.³¹⁷ Danach muss eine Arbeit u.a. den berufs- und ortsüblichen Bedingungen entsprechen, angemessen Rücksicht auf die Fähigkeiten und bisherigen Tätigkeiten der unterstützten Person nehmen und ihren persönlichen Verhältnissen und dem Gesundheitszustand angemessen sein. Wie die obige Analyse zeigt, weicht jedoch das Bundesgericht – ohne dies explizit zu benennen – von diesen Kriterien ab.³¹⁸ So werden die Fähigkeiten und der vormalige Beruf nicht berücksichtigt und insbesondere in Bezug auf den Lohn ist zu erkennen, dass die vom BGer als «zumutbar» bestimmten Löhne nicht orts- oder branchenüblich sind.
- 171 In der kantonalen Rechtsprechung finden sich auch Urteile, die dafür argumentieren, dass in der Sozialhilfe strengere Kriterien als diejenigen, die sich in Art. 16 AVIG finden zu gelten haben.³¹⁹ Dies wird

³¹³ VerwG GR, Urteil U 15 13/14 v. 01.04.2015; Urteil U 15 v. 01.04.2015; Urteil U 14 22 v. 05.06.2014.

³¹⁴ VerwG SO, Urteil VWBES.2010.149 v. 09.08.2010, E. II. 2.c.

³¹⁵ BGE 142 I 1, E. 7.2.5.

³¹⁶ BGE 139 I 218, E. 4.4.

³¹⁷ BGE 130 I 71, E. 5.3; aus der kantonalen Rechtsprechung z.B. VerwG GR, Urteil U 14 22 v. 05.06.2014; Urteil U 15 20 v. 09.09.2016; VerwG SG, Urteil B 2015/4 v. 30.06.2015, E. 2.2.1; VerwG SO, Urteil VWBES.2009.46 v. 06.03.2009, E. II. 5.; VerwG SZ, Urteil III 2007 9 v. 22.03.2007 E. 2.2.; VerwG TG, TVR 2015 Nr. 23 v. 25.02.2015; VerwG ZH, Urteil VB.2005.00354 v. 19.01.2006, E. 2.4; Urteil VB 2012.00864 v. 02.04.2013.

³¹⁸ So auch: STUDER/PÄRLI, Beschäftigungsprogramme, S. 1391.

³¹⁹ VerwG AG, Urteil WBE.2010.397 v. 19.04.2011, E. 4.3; VerwG BS, Urteil VD.2010.265 v. 24.12.2011, E. 2.4.

u.a. damit begründet, dass die Sozialhilfe ein steuerfinanziertes System sei, und die Situation in der Sozialhilfe weniger «*confortable*» als in der Arbeitslosenversicherung.³²⁰

Insgesamt lassen sich der Rechtsprechung bis anhin vier Kriterien entnehmen, die eine Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm allenfalls unzumutbar machen:

172

(1) Wiederholt erwähnen die Gerichte, dass *gesundheitliche Gründe* gegen einen Einsatz in einem Programm sprechen können. Diese Frage wird sogar in auffallend vielen Urteilen diskutiert,³²¹ was jedoch in Anbetracht der Tatsache, dass 63% der Langzeit Sozialhilfeempfänger_innen eine gesundheitliche Einschränkung haben, nicht erstaunt.³²² Allerdings ist weniger klar, wie die gesundheitliche Einschränkung auszusehen hat und wie sie bewiesen werden muss. So wurde etwa einer alkoholabhängigen Person beschieden, sie habe noch einen gewissen Handlungsspielraum, sei doch ihre Alkoholabhängigkeit und deren invalidisierende Wirkung nicht ärztlich belegt. Der Alkoholismus des Beschwerdeführers wurde jedoch als Grund für die bisher gescheiterten Integrationsversuche ausgemacht. Eine Kürzung der Sozialhilfeleistungen in Folge eines erneuten Misserfolgs wurde damit begründet, dass im Beschwerdeführer ein Verantwortungsgefühl geweckt werden solle.³²³

173

Das Bundesgericht hat im Sommer 2019 entschieden, dass auch Personen mit einer Suchterkrankung grundsätzlich Anspruch auf Leistungen der Invalidenversicherung haben können und die Auswirkungen von Suchterkrankungen auf die Erwerbsfähigkeit nicht mehr von vorneherein keine Invalidität i.S. des IVG bewirken. Neu ist auch bei Suchterkrankungen das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren gem. BGE 141 V 281 durchzuführen und zu prüfen, ob eine objektiv überwindbare Erwerbsunfähigkeit vorliegt oder nicht.³²⁴

Unzumutbar war es für eine stark übergewichtige Mutter von drei Kindern, deren Arbeitsunfähigkeit ärztlich bestätigt war, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen.³²⁵ Unzulässig war der Wegfall der Integrationszulage bei einer Person, die sich nicht an die Integrationsvereinbarung hielt, da die Sozialarbeiterin hätte erkennen sollen, dass das Erfüllen der Integrationsvereinbarung der Sozialhilfeempfängerin aus gesundheitlichen Gründen unmöglich ist. Die psychischen Probleme waren dabei nicht mit einem ärztlichen Zeugnis belegt, sondern von der Sozialarbeiterin als offensichtlich bestehend angesehen.³²⁶

174

³²⁰ KG FR, Urteil 605 2016 166 v. 31.08.2016, E. 6 a) aa).

³²¹ BGE 142 I 1, E. 6; BGE 139 I 218, E. 4.4; Urteil BGer 8C_536/2015 v. 22.12.2015, E. 2.1; aus der kantonalen Rechtsprechung z.B.: VerwG AG, Urteil WBE.2011.104v. 23.09.2011; VerwG BE, Urteil 200 16 434 SH v. 12.07.2016; KG FR, Urteil 3A 07 98 v. 07.09.2009; KG FR, Urteil 605 2012 364 v. 06.06.2013; KG FR, Urteil 605 2013 227 v. 20.08.2015; VerwG GR, Urteil U 15 59 v. 29.09.2015; VerwG GR, Urteil U 14 22 v. 05.06.2014; VerwG SO, Urteil VWBES.2017.128 v. 22.05.2017; OGer SH, Urteil 60/2006/55 v. 27.10.2006; VerwG SO, VWBES.2016.310 v. 07.09.2016; VerwG SZ, Urteil III 2011 184 v. 18.01.2012; VerwG TG, TVR 2010 Nr. 18 v. 30.06.2010; VerwG TG, TVR 2009 Nr. 27 v. 25.02.2009 (betrifft vertrauensärztliche Beurteilung); VerwG TG, TVR 2005 Nr. 35 v. 16.02.2011; TC VD, Urteil PS.2006.0279 v. 30.03.2007; VerwG ZH, Urteil VB.2017.0282v. 15.09.2017; VerwG ZH, Urteil VB.2017.00110 v. 05.05.2017; VerwG ZH, Urteil VB2012.00523 v. 11.04.2013.

³²² SALZGEBER, S. 50 f.

³²³ KG FR, Urteil 605 2014 241 v. 19.09.2014, E. 6 c.: «(...)le renvoyer à la couverture sociale minimale (...) doit aussi et surtout être envisagé comme un moyen de le responsabiliser.»

³²⁴ BGE 145 V 215; es wird sich weisen, ob dadurch tatsächlich Suchterkrankte Ansprüche auf Leistungen der Invalidenversicherung geltend machen können, wurde doch aufgezeigt, dass das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren nicht zu einem Anstieg der Leistungszusprachen bei somatoformen Schmerzstörungen führte, siehe dazu ausführlich: MEIER, S. 105 ff.

³²⁵ VerwG AG, Urteil WBE.2011.104 v. 23.09.2011.

³²⁶ TA GE, Urteil ATA 51 2010 v. 26.01.2010, E. 10.

- 175 (2) Weiter erwähnte das Bundesgericht, eine Arbeit in einem Programm sei zumutbar, da sie nicht *entwüchtigend* sei. Die Menschenwürdigkeit der Arbeit wurde damit begründet, eine Überforderung des Beschwerdeführers und damit ein erhöhtes Unfallrisiko seien nicht erstellt.³²⁷
- 176 (3) Die *Überforderung* einer Person am angebotenen Einsatzplatz ist *e contrario* zur Unterforderung generell ein Grund, der gegen die Zumutbarkeit eines Einsatzes spricht.³²⁸
- 177 (4) Schliesslich wird auch akzeptiert, dass *Betreuungsaufgaben* gegen das Aufnehmen einer Arbeit sprechen können.³²⁹ Der Entscheid, ab wann und in welchem Ausmass von Personen mit Betreuungspflichten gegenüber (Klein-)Kindern eine Tätigkeit – im Rahmen eines Integrationsprogramms – verlangt werden darf, ist äusserst wertungsgeladen.³³⁰ Inwiefern die neuen SKOS-RL, welche die Reintegration ab der Vollendung des ersten Altersjahrs des Kindes höher gewichten als die Betreuung der eigenen Kinder, angewandt werden, kann anhand der Rechtsprechung noch nicht beurteilt werden. Zumindest erweist sich die kantonale Praxis bereits bisher als nicht einheitlich.
- 178 Bis anhin nicht zu äussern hatte sich das Bundesgericht zur Unzumutbarkeit eines Beschäftigungsprogramms in Folge des (hohen) *Alters* einer Sozialhilfeempfängerin. Die kantonale Rechtsprechung ist diesbezüglich nicht eindeutig. Das hohe Alter kann gegen eine Teilnahme am Beschäftigungsprogramm sprechen, aber gerade auch dafür. Letzteres wird damit begründet, dass das Alter von 57 Jahren darauf hindeuten könne, dass es schwierig werden könnte, eine Anstellung auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Hier könne ein Einsatz in einem einmonatigen Testarbeitsplatz die Situation der betroffenen Person verbessern.³³¹

C. Zusammenfassende Würdigung

- 179 Die Beurteilung, ob eine Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm zumutbar ist oder nicht, ist zentral. Nur wenn die Zumutbarkeit bejaht wird, ist eine Weisung zur Aufnahme der Arbeit zulässig respektive eine Sanktionierung bei der Nichtteilnahme am angewiesenen Programmplatz. Dennoch lassen sich den aktuellen rechtlichen Grundlagen und der Gerichtspraxis keine klaren Linien entnehmen, nach welchen Kriterien sich die Zumutbarkeit beurteilen soll. Es konnten der Analyse der Rechtsprechung denn auch nur vereinzelte Urteile entnommen werden, die von der Unzumutbarkeit eines Programmeinsatzes ausgingen.³³²
- 180 Zwar gilt eine Arbeit in einem Programm dann als unzumutbar, wenn gesundheitliche Gründe dagegensprechen, allerdings ist kaum klar, wie der Gesundheitszustand zu beweisen ist. Insgesamt wird die Zumutbarkeitsprüfung verkürzt, sodass im Ergebnis verpflichtet ist an einem Programm teilzunehmen, wer objektiv in der Lage dazu ist. Damit erfolgt nicht die an sich geforderte Abwägung öffentlicher und privater Interesse unter besonderer Berücksichtigung von grundrechtlich geschützten Aspekten. Für Personen, die zu einem Arbeitseinsatz aufgefordert werden, ist es denn ohne klare Kriterien auch fast

³²⁷ Urteil BGer 8C_156/2007 v. 11.04.2008, E. 6.5.

³²⁸ BGE 139 I 218, E. 4.4.; BGE 130 I 71, E. 5.3.

³²⁹ VerwG GR, Urteil U 11 60 v. 03. 11.2011, E. 3c.; VerwG SG, Urteil B 2006/77 v. 14.09.2006.

³³⁰ WIZENT, Bedürftigkeit S. 246.

³³¹ VerwG BE, Urteil 100.2012.59U v. 04.12.2012, E. 5.4.

³³² Mit dem Aspekt, welche Kriterien auch unter Berücksichtigung der Grundrechte der Sozialhilfeempfänger_innen zu berücksichtigen sind, befasst sich auch die Dissertation von STUDER MELANIE, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts entsteht, ausführlich.

unmöglich, gegen die Zumutbarkeit eines Arbeitseinsatzes zu argumentieren. Klarere Regelungen in diesem Bereich würden die Rechtssicherheit (beidseits) drastisch erhöhen. Bei der Ausarbeitung dieser Regelungen sind aber keine zu restriktiven Kriterien zu wählen, da auf die Besonderheiten des Einzelfalls eingegangen werden können muss. So ist denn auch die Norm in Art. 8g SHV/BE kritisch zu beurteilen und der differenzierende Ansatz, den die waadtländische Gesetzgebung wählt, zu bevorzugen.

VII. Arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Qualifikation der Beschäftigungsverhältnisse

A. Arbeitsrecht

Es ist in der Praxis nicht schwierig, zahlreiche Beispiele von Eingliederungsmassnahmen und Beschäftigungsprogrammen zu finden, die eine Arbeitsleistung der Sozialhilfeempfänger_in umfassen und den Abschluss eines Arbeitsvertrags i.S. von Art. 319 ff. OR voraussetzen (siehe N 37 für die Grundlagen). Diesen Weg verfolgt der Kanton Basel-Stadt. Das Sozialhilfegesetz sieht in §13 Abs. 4 die folgende Vorschrift vor: «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.»

181

Im Kanton Waadt entsprechen ebenfalls zahlreiche Massnahmen diesen Erfordernissen. Wir haben zur Veranschaulichung zwei Beispiele gewählt:

182

- «Pro-Log Emploi»: Durch diese Massnahme werden Empfänger_innen des *Revenu d'Insertion* (RI) mittels eines auf zehn Monate befristeten privatrechtlichen Arbeitsvertrags in einer (staatlich subventionierten) Institution im Gesundheits- resp. Sozialwesen vermittelt. Hauptziel dieser Massnahme ist es, die Leistungsempfänger_in an eine dauerhafte Arbeitsstelle im Gesundheits- resp. Sozialbereich zu vermitteln. Hier verfügt die Sozialhilfeempfänger_in also über einen Arbeitsvertrag im Sinne von Art. 319 ff. OR, der Monatslohn beträgt CHF 3'748 und der Gesamtarbeitsvertrag ist anwendbar.
- «Macadam»: Diese Massnahme bietet Personen «am Rande des Arbeitsmarktes» an, das Arbeiten (wieder) zu «üben», indem sie Kunden der Partnerstiftung «behilflich» sind, beispielsweise für einen Umzug, Reinigungs-, Garten-, Heimwerkerarbeiten etc. Die Rekrutierung der Kandidat_innen erfolgt im Wesentlichen durch einen Bus, der auf der Place de la Riponne in Lausanne steht und in welchem sich Interessierte anmelden können. Es stehen drei Stufen zur Auswahl: Anmeldung für eine kleine Arbeit von ein paar Stunden (Stufe 1), umfassendere Sozialbetreuung und Verpflichtung durch einen auf sechs Monate befristeten Arbeitsvertrag mit der Stiftung, mit Aufgaben die ein bis zwei Mal wöchentlich zu erbringen sind (Stufe 2), Anpassung der Arbeit in Verbindung mit einem persönlichen Projekt, umfassendere Sozialbetreuung und obligatorischer Kontakt mit der zuständigen Sozialarbeiter_in (Stufe 3). Der Wechsel der

Stufen ist in beide Richtungen möglich. Alle an diesem Projekt arbeitenden Teilnehmer_innen sind «gemeldet, versichert, entlohnt und erhalten eine monatliche Lohnabrechnung». Der Nettolohn beträgt CHF 18 pro Arbeitsstunde. Der bezogene Lohn untersteht dem Einkommensfreibetrag: Die Teilnehmer_innen können folglich die Hälfte des Lohnes behalten, bis maximal CHF 200 oder 400 pro Monat (Art. 25 RLASV/VD). Auf den Stufen 2 und 3 werden Arbeitsbekleidung und Schuhe gestellt. Hier befindet man sich eindeutig in einem Arbeitsverhältnis i.S. der Art. 319 ff. OR.

- 183 Es sei noch einmal daran erinnert, dass gemäss Art. 320 Abs. 2 OR der Arbeitsvertrag als abgeschlossen gilt, wenn der Arbeitgeber Arbeit in seinem Dienst auf Zeit entgegennimmt, deren Leistung nach den Umständen nur gegen Lohn zu erwarten ist. Es handelt sich dann um ein «faktisches Vertragsverhältnis», welches aufgrund einer unwiderlegbaren Vermutung sogar gegen den Willen der Parteien besteht. Angesichts der untersuchten Beispiele scheinen uns diese Kriterien oft vereint: zahlreiche Programme beinhalten während einer bestimmten Zeit eine Arbeitsleistung unter Anweisung der Programmleitung.
- 184 Jedoch steht der absolut zwingende Charakter von Art. 320 Abs. 2 OR gemäss der herrschenden Lehre nicht dem Abschluss einer ausdrücklichen und klaren Vereinbarung entgegen, wodurch die gesetzliche Vermutung widerlegt wird und folglich ein Arbeitsvertrag ohne Entlohnung entsteht. Der Kanton Waadt verfügt beispielsweise über eine freiwillige Massnahme genannt MACIT (Missions d'action citoyennes) bei welcher zweifellos das Bestehen eines Arbeitsvertrags ohne Lohn vermutet werden kann. Es handelt sich um Einsätze innerhalb des Vereinsnetzes des Kantons. Etwa hundert Einsätze können Leistungsempfänger_innen, die wünschen aktiv zu sein, angeboten werden. Diese Aufgaben haben nicht das Ziel, diese Personen einzugliedern oder eine Arbeit darzustellen, sollen jedoch erlauben, einer Tätigkeit in einem sozialen Umfeld nachzugehen: Es kann sich beispielsweise darum handeln, in Kaffees zu bedienen oder kleine Aktivitäten zu erledigen. Die Massnahme wird nicht entschädigt, es handelt sich um Freiwilligenarbeit. Das *Revenu d'Insertion* wird davon nicht berührt und es gibt keine Sanktion, wenn die Teilnahme beendet wird.
- 185 Im Jahre 1994 gab die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKOS) – die Vorgängerin der SKOS – Empfehlungen heraus darüber, wie Arbeitsleistungen von Sozialhilfeempfänger_innen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen zu regeln sind: Diese Leistungen sollten Gegenstand eines Arbeitsvertrags sein, die Personen sollte über Versicherungsschutz verfügen und der Lohn sollte zwischen CHF 15 und CHF 31 pro Stunde betragen. Die Empfehlungen sahen auch eine Liste mit Kriterien vor, die es ermöglichten zu bestimmen, ob ein Beschäftigungsprogramm es namentlich erlaubte, das Ziel der Integration zu erreichen. Zudem mussten die anvertrauten, zumutbaren Aufgaben, die Fähigkeiten der Personen berücksichtigen. Es wurde empfohlen, die interinstitutionelle Kommunikation zu verstärken, jedoch auch den Kontakt mit Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften. Die Teilnehmer_in musste in den Genuss eines Arbeitsvertrags sowie eines würdigen Lohns kommen. Das Risiko von Lohndumping gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt wurde betont. Eine Tabelle mit empfohlenen Bruttolöhnen war diesen Empfehlungen beigelegt: Diese stützen sich klar auf die Löhne des ersten Arbeitsmarktes:

Die Löhne, 13 Mal zahlbar, reichten von CHF 2'200 bis CHF 4'500 je nach beruflicher Qualifikation. Es ging also darum, das Motto «Soziallohn statt Sozialrente» auf diese Art umzusetzen.³³³

Unseres Erachtens besteht heutzutage kein Anlass, von diesen Empfehlungen abzuweichen. Diese sind klar, rechtlich begründet und erfüllen wirksam ihre doppelte Aufgabe: Den Schutz vulnerabler Leistungsempfänger_innen sowie die Gewährleistung ihrer «Aktivierung» durch Arbeit im Hinblick auf eine (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt. Wie es zahlreiche Praxisbeispiele zeigen, sind die kantonalen Gesetzgebungen sowie die Praxis oft von diesen Empfehlungen abgekommen. Klarheit, Rechtssicherheit und der Schutz von vulnerablen Personen sind somit gefährdet. Der Bundesgesetzgeber scheint im Übrigen dieselbe Argumentation, im Rahmen vom Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG), zu verfolgen. Eine der Voraussetzungen zum Erhalt einer Anerkennung als Institution zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen ist nämlich, die invaliden Personen zu entlohnen, wenn diese eine wirtschaftlich verwertbare Tätigkeit verrichten (Art. 5 lit. f). Es ist nicht ersichtlich, weshalb mit Sozialhilfeempfänger_innen anders zu verfahren wäre.

186

Es bleibt festzuhalten, dass das Arbeitsvertragsrecht der Schweiz äusserst flexibel ist und den Parteien einen grossen Handlungsspielraum überlässt. Dieser wird – wie wir in N 93 f. gesehen haben – teilweise auch in sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen ausgenützt, was jedoch nicht in jedem Fall zum notwendigen Schutz der vulnerablen Partei führt. Gerade die Ausgestaltung der Abklärungsplätze in Bern unterstreicht die Notwendigkeit, dass die Arbeitsverträge nach den hier skizzierten Richtlinien abgeschlossen werden und der Lohn etwa leistungsgerecht und nicht bedarfsgerecht festgelegt wird.

187

B. Sozialversicherungen

1. Hauptfragen

Es stellt sich die Frage, wie Sozialhilfeempfänger_innen, die an einem Beschäftigungsprogramm teilnehmen, von den Sozialversicherungen erfasst werden bzw. erfasst werden sollten. Der Klärung des AHV-rechtlichen Status kommt aus den in N 42 f. genannten Gründen grosse Bedeutung zu.

188

Im Bereich der Sozialhilfe, stellen sich namentlich die folgenden rechtlichen Fragen:

- Unter welchen Voraussetzungen kann die Sozialhilfe (teilweise oder ganz) als Erwerbseinkommen im Sinne der AHV betrachtet werden? Kann insbesondere eine Tätigkeit im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms als Erwerbstätigkeit bezeichnet werden? Und falls ja, unter welchen Voraussetzungen?
- Unter welchen Voraussetzungen ist eine Sozialhilfeempfänger_in, die in einem Beschäftigungsprogramm arbeitet, durch den Arbeitgeber unfallversichert?
- In welcher Beziehung stehen Beschäftigungsprogramme im Rahmen der Sozialhilfe zur Arbeitslosenversicherung?

³³³ Diese Richtlinien sind publiziert bei HÄNZI, Richtlinien, S. 514 ff.

2. AHV

- 189 Sozialhilfeempfänger_innen sind im Sinne der AHV als nicht erwerbstätig zu betrachten, wenn das Sozialhilfeeinkommen nicht als Erwerbseinkommen zu qualifizieren ist, und als erwerbstätig (und zwar als unselbstständige Erwerbstätige), wenn das Sozialhilfeeinkommen massgebenden Lohn darstellt. Zudem darf das Einkommen auch nicht unter eine Ausnahme vom massgebenden Lohn fallen.
- 190 Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm muss als Ausübung einer unselbstständigen Tätigkeit im Sinne der AHV betrachtet werden, da sie die Erzielung eines Einkommens und die Steigerung des wirtschaftlichen Ertrags bezweckt. Kann einer Erwerbstätigkeit ein wirtschaftlicher Wert zugeordnet werden, muss die gesamte materielle Sozialhilfe als Erwerbseinkommen betrachtet werden und nicht nur die Integrationszulage. Der Begriff der Erwerbstätigkeit gemäss AHV ist breit. Die Sozialhilfe selbst gehört nicht zur Liste der vom Erwerbseinkommen ausgeschlossenen Beträge. Dies bedeutet jedoch noch nicht, dass die Sozialhilfe selbst ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit im Sinne von Art. 5 AHVG ist. Zusätzlich muss die Tätigkeit der Leistungsempfänger_in im Rahmen des Beschäftigungsprogramms als Erwerbstätigkeit bezeichnet werden können.
- 191 Unseres Erachtens ist dies der Fall, wenn die Sozialhilfe in einen engen Zusammenhang gebracht wird mit der Arbeitsleistung der Leistungsempfänger_in. Es muss ebenfalls ermittelt werden, ob die geleistete Arbeit für den Veranstalter des Beschäftigungsprogramms einen wirtschaftlichen Wert hat. Ist dies der Fall, muss das Entgelt der Leistungsempfänger_in als Erwerbseinkommen betrachtet werden, auch wenn dieses Entgelt durch die Sozialhilfebehörden überwiesen wird (beispielsweise durch Überweisung der Integrationszulage). Stellt in diesem Fall die Gesamtheit der Sozialhilfebeträge das Erwerbseinkommen dar oder nur die Integrationszulage? Unseres Erachtens ist die Integrationszulage im Prinzip ein Erwerbseinkommen, wenn sie nur bei der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm überwiesen wird. Erhält die Leistungsempfänger_in, die die Teilnahme an einem Integrationsprogramm verweigert, weiterhin Sozialhilfe (abzüglich der Integrationszulage), stellen die überwiesenen Sozialhilfebeiträge im Prinzip kein Erwerbseinkommen dar. Die Verweigerung der Leistungsempfänger_in an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, kann hingegen, je nach Fall, zur Folge haben, dass sämtliche Sozialhilfeleistungen eingestellt werden. Es muss dann in Erwägung gezogen werden, dass die Sozialhilfe als Gegenwert für die durch die Leistungsempfänger_in ausgeübte Erwerbstätigkeit überwiesen wird und folglich klar als Erwerbseinkommen im Sinne der AHV zu betrachten ist (Grundbetrag der Sozialhilfe + Integrationszulage). Zudem fällt die Sozialhilfe unseres Erachtens nicht unter die Ausnahmen vom massgebenden Lohn im Sinne der Art. 8 ff. AHVV: so ist die Ausnahme, gem. Ziffer 2203 der Wegleitung über den massgebenden Lohn in der AHV, IV und EO (WML, Stand 1. Januar 2020), für die Sozialhilfe nicht anwendbar: Es existiert nämlich ein Anspruch auf den Bezug von Sozialleistungen, wenn die durch die kantonale Gesetzgebung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind. Darüber hinaus ist die Ausnahme, die auf dem Reziprozitätsprinzip gründet, veraltet und scheint der modernen Sozialhilfe nicht angepasst.
- 192 Personen deren Erwerbstätigkeit beschränkt ist und die in «geschützten Werkstätten» arbeiten, gelten nicht als erwerbstätig, wenn ihr Einkommen weniger als CHF 18.80 pro Tag (oder CHF 2.55 pro Stunde beträgt. Ist diese Grenze auch anwendbar im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe? Unseres Erachtens ist sie nicht unverändert übertragbar. Es ist vielmehr eine Untersuchung der Be-

schäftigungsprogramme im Einzelfall notwendig, um zu bestimmen, ob die Tätigkeit einen wirtschaftlichen Wert hat. Ist dies der Fall, ist die Entlöhnung der Sozialhilfeempfänger_in ein Erwerbseinkommen im Sinne der AHV. Schliesslich ist eine Analogie mit dem Arbeitsentgelt von Gefangenen im Sinne von Art. 83 StGB, der den Begriff des Erwerbseinkommens ausdrücklich ausschliesst, nicht gerechtfertigt.

Die Qualifikation eines Einkommens als Erwerbseinkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit (massgebender Lohn) bringt der betroffenen Person in vielerlei Hinsicht Vorteile. Zum einen wird, soweit dadurch die AHV-Beiträge den Mindestbeitrag überschreiten, das für die spätere Rentenberechnung massgebende Einkommen verbessert. Zum anderen knüpfen andere Sozialversicherungen an den AHV-Status an. 193

3. UVG

Sozialhilfeempfänger_innen die im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms arbeiten, sollten bei ihrem «Arbeitgeber» automatisch unfallversichert sein (das Beschäftigungsprogramm oder die Integrationsmassnahme, in deren Rahmen die Tätigkeit ausgeführt wird). Art. 73 UVG ist anwendbar, wenn die Arbeitgeber_in Teilnehmer_innen nicht versichert. Der Begriff des Arbeitnehmers nach UVG schliesst Personen ein, die ihre Tätigkeit im Unternehmen ausüben, jedoch keinen Lohn beziehen (Volontäre, Praktikanten etc.). 194

Die Rechtsprechung hat bestätigt, dass eine Person die Sozialhilfe bezieht und ohne Entlöhnung (weder vom Unternehmen noch von der zuständigen Behörde) in einem Beschäftigungsprogramm arbeitet, zwingend unfallversichert sein muss.³³⁴ In Anbetracht der Vielfalt der Vorschriften, die in der Praxis zu dieser Frage gefunden werden, scheinen uns besondere Anstrengungen, um diese Rechtsprechung in allen Kantonen und Programmen umzusetzen, notwendig. 195

4. Arbeitslosenversicherung

Gemäss geltendem Recht (Art. 23 Abs. 3bis AVIG und Art. 38 Abs. 1 AVIV) ist der Verdienst von Sozialhilfeempfänger_innen im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms nicht versichert. Durch eine Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm wird entsprechend auch keine relevante Beitragszeit erarbeitet (Art. 13 AVIG).³³⁵ 196

VIII. Steuerung

A. Schutz des ersten Arbeitsmarktes vor Konkurrenzierung

Einige Kantone haben erkannt, dass es durch Beschäftigungsprogramme unter Umständen zur Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes kommen kann – insbesondere, wenn bei der Beschäftigung von Sozialhilfeempfänger_innen die orts- und branchenüblichen Arbeitsbedingungen nicht eingehalten werden. 197

³³⁴ Urteil BGer 8C_302/2017 v. 18.08.2017.

³³⁵ Siehe zum Ganzen: BGE 139 V 212.

198 Der Kanton Zug sieht diesbezüglich vor, dass bei einem Einsatz von Sozialhilfeempfänger_innen in Unternehmen der Privatwirtschaft zu beachten ist, dass für diesen Einsatz kein bestehendes Arbeitsverhältnis aufgelöst wird, der Arbeitsvertrag mindestens für ein Jahr abgeschlossen wird und nur während der höchstens sechs Monate dauernden Probezeit ein Soziallohn bezahlt wird. Danach sind branchenübliche Löhne zu entrichten.³³⁶ Nur ausnahmsweise kann max. 3 Monate über die Probezeit hinaus ein Beitrag von max. 30% des branchenüblichen Lohnes bezahlt werden sofern der betroffenen Wirtschaftsverband damit einverstanden ist.³³⁷

199 Im Kanton Waadt ist darauf hinzuweisen, dass die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung nach Art. 64a Abs. 1 lit. a AVIG für vermittlungsfähige Sozialhilfeempfänger_innen, die Privatwirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren dürfen. Eine tripartite Kommission prüft für alle Programme, ob es zu einer ungewünschten Konkurrenzierung der Privatwirtschaft kommt.³³⁸

Auch der Kanton Genf hält fest, dass bei den Programmen darauf zu achten sei, dass es zu keiner Konkurrenzierung komme, insbesondere nicht mit Branchen, die einen GAV kennen, aber auch nicht mit dem öffentlichen Sektor.³³⁹

B. Politische Steuerung

1. Schweiz

200 Die Steuerung der Angebote, deren Finanzierung und Evaluation der Programme durch die Sozialhilfebehörden ist angesichts der Reintegrationsziele der Sozialhilfe, des starken Eingriffs in die Lebensführung von Sozialhilfebeziehenden und der Kosten von entscheidender Bedeutung. Dabei sind die Herausforderungen wegen der meist gemischten Zuständigkeiten, der kantonalen Kleinräumigkeit, der regionalen Disparitäten sowie der Vielfalt der Problemlagen gross. Dies zeigt sich sowohl in der Kantonsumfrage wie in den Fallstudien.

201 Bei der Kantonsumfrage wurde am Ende in einer offenen Frage erwähnt, was gut bei der Steuerung funktioniere:

- «Kooperation ist gut» sagen explizit 8 Kantone (BE, GL, GR, JU, LU, NW, UR, VS)
- «Vielfalt des Angebots ist gut» sagen explizit 10 Kantone (AR, BE, BL, GR, JU, NE, SG, SH, VS, ZH)
- «Qualität ist gut» sagen explizit 8 Kantone (AG, FR, GE, GR, LU, SO, VD, ZG)

Zu den *problematischeren Aspekten* gehört nach Ansicht der kantonalen Sozialämter eine zu grosse Vielfalt, bei der die Übersicht fehlt (BL, SG) oder der Qualitätsvergleich schwierig ist (BE) bzw. die Transparenz fehlt (BS). In Zug sei die Qualität gut, dafür aber die Angebote eines Monopolisten eher teuer. In Uri bewerteten Klient_innen die Qualität des einzigen Anbieters schlecht, doch Alternativen gibt es kaum. Vereinzelt bemängeln die kantonalen Sozialämter eine zu geringe Passgenauigkeit der Angebote auf die Klient_innen (AG, SO, VS); es gebe zu wenig Zielgruppenspezifisches – insbesondere

³³⁶ § 15bis Abs. 4 SHG/ZG.

³³⁷ § 15bis Abs. 5 SHG/ZG.

³³⁸ S4.

³³⁹ Art. 42a Abs. 3 LIASI/GE.

bei Jungen (JU, LU, UR) und bei Menschen 50plus (FR, JU, LU, UR, VD) sei hier Bedarf vorhanden. LU, NE und NW sehen größeren Bedarf bei Qualifizierungs- und Umschulungsmassnahmen.

In vier Kantonen (AR, GR, NW, SH) wird explizit kritisiert, dass die *Zuweisungspraxis* aufgrund der Kosten der Angebote erfolgt – obwohl es vielleicht mit einem intensiveren Coaching erfolgreicher sein könnte als Lohn-Refinanzierungsangebote. Hier könnte der Disziplinierungsgedanke stärker als jener der Reintegration sein. Im Kanton Graubünden fehlten Qualitätsstandards, jede Gemeinde könne ein Programm auflegen. 202

2. Fallstudien: Steuerung in den Kantonen Bern, Uri und Waadt

In den drei untersuchten Kantonen Bern, Waadt und Uri prägt die Struktur des Kantons die Programmvielfalt entscheidend mit. Die Steuerungsmöglichkeiten sind aber auch kantonsintern je nach Grösse der Sozialdienste, finanzieller Möglichkeiten und geografischer Lage unterschiedlich. 203

Bern

Das Angebot an Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe wird primär vom kantonalen Sozialamt gesteuert. Es gibt *drei Grundangebote*: institutionelle Angebote, unternehmerisch geführte Sozialfirmen und ein Teillohnmodell. 204

Die *institutionellen Angebote* setzen sich zusammen aus Beschäftigungs- und Integrationsangeboten der Sozialhilfe (BIAS) und aus kommunalen Integrationsangeboten (KIA). Die BIAS bieten das breiteste Angebot an Integrationsmassnahmen. Das Kantonale Sozialamt handelt dafür im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit sogenannten «*strategischen Partnern*» Leistungsverträge aus. Diese strategischen Partner gestalten und koordinieren die Angebote in ihrer Region. Der Kanton ist in zehn Perimeter aufgeteilt und operiert folglich mit ebenso vielen Partnern. 205

Die Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung der Angebote obliegt den strategischen Partnern, die bestimmte Angebote anbieten müssen. Sie können dies selbst tun oder mit weiteren Anbietern zusammenarbeiten. Für eine Massnahme weisen die Gemeinden ihre Klient_innen an den jeweiligen strategischen Partner, der in einer Abklärungsstelle das geeignete Angebot bestimmt. In einem Stufensystem wird die Arbeitsmarktnähe der Sozialhilfeklient_innen eingeschätzt. Die Massnahmen sind entsprechend unterteilt in berufliche Integration (BI), Berufliche Integration mit Perspektive (BIP) und soziale Integration (SI). Der Kanton gibt im BIAS-Konzept vor, dass 80% des Budgets für die berufliche und soziale Integration aufgewendet werden soll, 20% für Abklärung, Vermittlung, Nachbetreuung sowie Einzelmodule (kurz: AVNE). 206

Das Spektrum der Angebote im Kanton Bern ist breit und deckt die üblichen *Tätigkeitsfelder* ab, wie Reinigung, Gastronomie, Recycling usw. Es gibt verschiedene Organisationsformen, so etwa spezifische Programme für Jugendliche und junge Erwachsene (Motivationssemester SEMO). Es gibt Angebote in Sozialfirmen, Teillohnmodelle im 1. Arbeitsmarkt oder längerdauernde Programme für alleinerziehende junge Mütter. Zusätzliche kommunale Massnahmen (KIA) dienen vornehmlich der sozialen Integration. 207

Klient_innen können von den Sozialdiensten für drei Monate einem Abklärungsplatz (AP) zugewiesen werden. Gemäss BIAS-Detailkonzept dienen die AP primär der Überprüfung der Kooperationsbereit- 208

schaft und des Arbeitswillens sowie zur Klärung eines Missbrauchsverdachts. Das erfolgreiche Durchlaufen des Programms gilt als Voraussetzung für den (weiteren) Bezug von Sozialhilfegeldern. Es handelt sich folglich zuvorderst um eine Kontrollmassnahme.

- 209 Das BIAS-Modell gibt den Gemeinden *Spielraum*, um mit eigenen Angeboten die lokale Programmvielfalt zu steuern. Grössere Akteure wie die Stadt Bern nutzen dies immer wieder für Pilotprojekte, während kleineren Gemeinden häufig die finanziellen und personellen Ressourcen fehlen. Insgesamt können die Sozialdienste flexibler und individueller als die Sozialversicherungen mit ihren festen Massnahmenkatalogen agieren. Andererseits haben die strategischen Partner in ihrem Einzugsgebiet eine Monopolstellung; wo wie in der Stadt Bern der strategische Partner eine staatliche Organisation ist, sind Steuerungsmöglichkeiten tendenziell höher als in Regionen mit privaten strategischen Partnern. Aber auch ausserhalb urbaner Zentren entstehen kleinere Integrationsprojekte, z.B. die Schaffung von Integrationsplätzen in normalen Betrieben.³⁴⁰ Mögliche Ergänzungen der Angebote durch Kooperationen mit anderen Zweigen der sozialen Sicherheit werden zurückhaltend beurteilt; die formelle interinstitutionelle Zusammenarbeit IIZ wird explizit als gescheitert eingeschätzt.³⁴¹

Waadt

- 210 Im Kanton Waadt bestehen zehn regional organisierte Sozialdienste (Centres sociaux régionaux CSR). Für die Steuerung des Integrationsangebots ist der kantonale Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) im Gesundheits- und Sozialdepartement zuständig. Der SPAS verfügt über ein Budget, mit dem er Dienstleistungen von Anbietern einkauft. Diese Massnahmen dienen der sozialen Integration (Mesures d'insertion sociale MIS). Sie sind in einem catalogue des MIS standard zusammengetragen. Die regionalen Sozialdienste fungieren als autorités d'application (AA), die ihre Klientinnen und Klienten den Massnahmen des vorliegenden Katalogs zuweisen. Zusätzlich können von den AA auch MIS individualisées gesprochen werden, wenn im Einzelfall keine der MIS standard passend erscheint. Der SPAS verfügt über ein separates Budget, mit dem er auch diese individualisierten Massnahmen der sozialen Integration finanzieren kann.
- 211 Besonders am System im Kanton Waadt ist, dass als arbeitsmarktfähig eingeschätzte Klient_innen für die berufliche Integration an die RAV verwiesen werden und sie dort an den arbeitsmarktlichen Massnahmen Mesures d'insertion professionnelles MIP teilnehmen können. Dies betrifft etwa ein Fünftel aller Personen in der Sozialhilfe. Vereinzelt gibt es MIP spezifisch für Sozialhilfeempfänger_innen. Zunächst können diese zwölf Monate in einer Beschäftigungsmassnahme arbeiten, während für Klient_innen der ALV in der Regel nur maximal sechs Monate vorgesehen sind. Weiter bestehen analog zu den Einarbeitungszuschüssen der ALV sogenannte Allocations cantonales d'initiation au travail (Stages professionnels), bei denen die Zuschüsse jeweils grosszügiger ausfallen können. Es bestehen zudem weitere spezifische Massnahmen für langzeitarbeitslose Sozialhilfeempfänger_innen, mit denen die Arbeitsintegration erleichtert werden soll (Jusqu'à l'Emploi, Nouvelle Chance usw.).
- 212 Im Kanton Waadt fungieren die RAV als Gatekeeper: wer als nicht vermittelbar eingestuft wird, kehrt zurück zu den CSR. Dasselbe Schicksal ereilt Klient_innen, die gegen die (Bewerbungs-)Auflagen der RAV verstossen. Da die RAV und die Personalberatenden an den Eingliederungszahlen gemessen

³⁴⁰ S2, 18.

³⁴¹ S5, 43; S3, 136.

werden, wird nach dieser Logik zunächst die arbeitsmarktnahe Klientel unterstützt, die zu einer guten Vermittlungsstatistik verhilft. In der Regel gehören Sozialhilfeempfänger_innen nicht zu dieser Gruppe. Eine Leitungsperson des SPAS sagt: «[...] ils [die RAV-Personalberatenden] vont surtout placer les bons risques et ils s'occupent des mauvais risques quand ils ont le temps.»³⁴² Zudem sind die arbeitslosen Personen die wichtigste Klientel der RAV, dies könnte für Personen aus der Sozialhilfe zum Nachteil werden. So wird der tiefe Anteil von Sozialhilfeklientinnen und -klienten in der beruflichen Integration unter anderem auf die strenge Handhabe der ALV zurückgeführt:

«Il se trouve qu'on est arrivés [...] à une situation où on a 20 pour cent de la population bénéficiaire du RI [revenu d'insertion] qui est inscrite à l'ORP [Office régional de placement] et 80 pour cent pas, ce qui laisserait croire que 80 pour cent des bénéficiaires du RI n'est pas apte à travailler et, cela, ça ne passe pas politiquement, gros souci avec cela. Mais c'est la logique implacable de la LACI [Loi fédérale sur l'assurance-chômage], poussée à l'extrême par un service de l'emploi très, très, très rigoriste et qui a fixé des normes très strictes définissant l'aptitude au placement: un seul rdv [rendez-vous] à l'ORP raté et le bénéficiaire du RI est renvoyé aux services sociaux.»³⁴³

Um diese Logiken auszuhebeln, wurden in einem Pilotprojekt in Lausanne Sozialhilfebeziehende in einer «Unité Commune» von RAV-Fachpersonen und Sozialarbeitenden gemeinsam beraten; in der Evaluation³⁴⁴ zeigte sich, dass die Klient_innen im Vergleich mit einer Kontrollgruppe häufiger eine Arbeit fanden sowie mit der Beratung und Betreuung zufriedener waren. Finanziell ergaben sich allerdings nur marginale Einsparungen.

213

Bei den Qualifikationsmöglichkeiten steuert die Sozialhilfe hingegen sehr aktiv. Das Projekt FORJAD (Formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté), das junge Erwachsene bei der Berufsausbildung mit Stipendien unterstützt, hat schweizweit Vorbildcharakter.³⁴⁵ Man ist stolz auf die Integrationsprogramme, die geschaffen wurden: «[...] on a le Rolls Royce en Suisse avec les programmes qu'on a mis sur pied.»³⁴⁶ Später wurde auch ein Berufsausbildungsprogramm für Personen zwischen 26 und 40 Jahren eingeführt (Formation pour adultes FORMAD). Auch in diesem Fall sieht sich der Kanton in einer Vorreiterrolle: «[...] jusqu'à 40 ans, on peut financer les formations de base, nous sommes un canton très progressiste de ce côté-là et c'est presque unique en Suisse», wie die Leitungsperson des SPAS weiter ausführt.³⁴⁷

214

Im Kanton Waadt können Sozialhilfeklientinnen und -klienten zudem in der Pflege und Betreuung, wo eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften besteht, einen zehnmonatigen Arbeitseinsatz zum branchenüblichen Minimallohn leisten, ohne allerdings Ansprüche auf Arbeitslosengeld zu erwerben. Der Lohn wird vollumfänglich vom Sozialstaat entrichtet. Verläuft der Arbeitseinsatz erfolgreich, ist der Übergang in eine Festanstellung möglich.³⁴⁸

215

³⁴² S4, 54.

³⁴³ S4, 19.

³⁴⁴ BONOLI ET AL, S. 5.

³⁴⁵ MAILLARD; BONVIN/VIF-PRADALIER.

³⁴⁶ S4, 162.

³⁴⁷ S4, 162.

³⁴⁸ Programm «PROLOG-Emploi», berufliche Eingliederung von Bezüger_innen eines *revenu d'insertion* im Sozial- und Gesundheitsbereich.

Uri

- 216 Im kleinen und ländlichen Kanton Uri gibt es insgesamt vier (regionale) Sozialdienste. Hier hat die Sozialhilfe kaum Möglichkeiten, Beschäftigungsprogramme zu entwickeln oder zu steuern. Im Prinzip verfügt Uri nur über ein einziges Integrationsprogramm, an das Sozialhilfebeziehende zugewiesen werden können. Dieses bietet verschiedene gewerbliche Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Bewerbungsunterstützung. Vornehmlich weist das RAV Arbeitslose in dieses Programm. Zwei Restaurants bieten Einsatzmöglichkeiten in der Gastronomie, allerdings v.a. für geflüchtete Personen. Programme für spezifische Gruppen fehlen weitgehend; viele sinnvolle und notwendige Angebote sind auf kantonaler Ebene wegen geringer Fallzahlen nicht realisierbar. Stattdessen gibt es häufiger individuelle Coachings und die Zuweisung in ausserkantonale Integrationsprogramme.
- 217 Die Fachkräfte in den Sozialdiensten sind mit dem vorhandenen Integrationsprogramm im Kanton Uri unzufrieden, weil es eher eine arbeitsmarktferne Beschäftigung als Integration bietet. Auf die Gestaltung des Angebots können die Sozialdienste aber keinen Einfluss nehmen, da sie für das Programm ein quantitativ vernachlässigbarer Kunde sind. Im gesamten Kanton waren im Jahr 2016 lediglich sieben Sozialhilfebeziehende überhaupt in einem Programm (Quote 2.1%). Mit dem Programm wurde die Leistungsvereinbarung aufgelöst und eine individuelle Zuweisung erfolgt nur in Ausnahmefällen, umso stärker «ressourcen- und klientenorientiert» agieren zu können.³⁴⁹ Für die Weiterentwicklung von Massnahmen – etwa ein angedachtes Case Management Arbeitsmarktintegration analog zu den Migrant_innen oder Einsätze im ersten Arbeitsmarkt – fehlen bei der Sozialhilfe die Ressourcen, nur eine marginale «Sockelarbeit» sei möglich, konstatiert der Leiter des Kantonalen Sozialamts.³⁵⁰ Aufgrund der geringen Fallzahlen ist eine enge Kooperation mit anderen Zweigen der sozialen Sicherheit angezeigt. So kann die Sozialhilfe etwa nach der Aussteuerung eine begonnene arbeitsmarktliche Massnahme der Arbeitslosenversicherung weiterfinanzieren. Umgekehrt bestünde die Möglichkeit, dass das RAV auch für angemeldete sozialhilfebeziehende Personen Massnahmen spricht. Das RAV sei diesbezüglich aber zurückhaltend.³⁵¹ Die Zusammenarbeit mit den Sozialversicherungen wird auch in Uri tendenziell kritisiert: Die gemeinsame Planung und Realisierung von Integrationsprozessen sei gescheitert.³⁵²

C. Fazit

- 218 Die Existenz von SBV machen erstens wettbewerbpolitische Vorkehrungen nötig – einige Kantone lösen dies durch Vorschriften in den Sozialhilfegesetzen, oder setzen tripartite Kommissionen ein. Zweitens braucht es eine politische Angebotssteuerung. Diese Möglichkeiten für die Sozialhilfe sind unterschiedlich ausgeprägt. In Bern erfolgt eine kantonale strategische Steuerung über das BIAS-Konzept, das die konkreten Massnahmen bei regionalen Privatanbietern belässt. Hier stellt sich dennoch die Frage, ob nicht das Innovationspotenzial, das von privaten Anbietern und durch eine stärkere Konkurrenzsituation im Rahmen der Integrationsprogramme ausgehen könnte, eingeschränkt wird. Im Kanton Waadt bestimmen die RAV im Wesentlichen über die berufliche Integration, aber es gibt starke und

³⁴⁹ S9, 46.

³⁵⁰ S9, 12.

³⁵¹ S9, 37.

³⁵² S5, 43.

vorbildliche kantonal gesteuerte Massnahmen für die Qualifikation und Eingliederung von Sozialhilfebeziehenden. Im Kanton Uri gibt es wegen der geringen Grösse und Fallzahlen kaum aktive Steuerung und Konzeptionierung, sondern es werden individuell auch ausserkantonale Massnahmen genutzt. Im Vordergrund bei den Sozialdiensten steht die Suche nach dem individuell richtigen Angebot. Dies kann zur paradoxen Situation führen, dass Sozialarbeitende wie in Uri ein Programm als zu wenig arbeitsmarktnah nicht berücksichtigen, das vom RAV aber rege genutzt wird.

Die Kooperation mit Sozialversicherungen wird in den Kantonen Bern und Uri explizit für gescheitert erklärt, im Kanton Waadt wird das «Skimming» der RAV bei den guten Risiken aus der Sozialhilfe kritisiert. Für eine fundierte wissenschaftliche Beurteilung der Steuerung wären weitere Analysen auch über die Fallstudienkantone hinaus nötig.

219

IX. Zugang zum Recht und Rechtsprechung

A. Zugang zum Recht

Die Zuweisung in ein sozialhilferechtliches Beschäftigungsverhältnis ist ein Eingriff in die sowieso schon beschränkte Autonomie von Sozialhilfebeziehenden. Ist ein solcher Einsatz unfreiwillig, so ist es wichtig, dass die Betroffenen die Verfügung verwaltungsintern anfechten und ggf. gerichtlich überprüfen lassen können. Wir haben daher die kantonale Rechtsprechung nicht nur materiell-rechtlich, sondern auch im Hinblick auf Quantität, Erfolgsaussichten und Argumentationsmuster in den Urteilen untersucht. Hier fokussieren wir auf den Zugang zum Recht. Diese Frage ist gerade angesichts divergenter und häufig nur allgemeiner bzw. fehlender Definitionen und Formulierungen in den Sozialhilfegesetzen und -verordnungen relevant.

220

Auflagen und Sanktionen zu SBV werden vor Gericht angefochten. Die relevanten subjektiven Faktoren einer solchen Mobilisierung des Rechts³⁵³ sind Rechtsbewusstsein, Rechtskenntnisse und das Wissen um eigene Rechtsansprüche. Diese Faktoren sind sozial stratifiziert, d.h. ungleich verteilt – sozial schwächere Gruppen verfügen regelmässig über weniger Wissen und Vertrauen ins Recht. Zudem sind die Inanspruchnahme, Durchsetzung und Wirkung von Recht stark an gesellschaftliche und juristische Rahmenbedingungen geknüpft. Verfahrensregeln (hier etwa die vorgelagerten verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren und Einspracheverfahren), Klagerechte und die sozialen, zeitlichen und finanziellen Mobilisierungskosten haben einen starken Einfluss auf die Klagewahrscheinlichkeit. Wie gut der «Access to Justice» als lebendige Umsetzung des Rechtsstaatsprinzips ist, hängt also auch von prozessrechtlichen Faktoren von der Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Informationen ab.

221

In der Schweiz ist dieser Zugang zum Sozialhilferecht nicht durchgehend gegeben. Zwar legt Art. 29 BV insgesamt allgemeine Verfahrensgarantien und Art. 29 Abs. 3 BV insbesondere den Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege für Bedürftige fest. Die Rechtsprechung hat diese für Sozialhilfeverfahren allerdings ausgesprochen restriktiv ausgelegt. Antragstellende haben Anspruch auf Prozesskostenhilfe, wenn sie nicht über ausreichende Mittel verfügen (Sozialhilfeempfänger erfüllen diese Bedingung), wenn die Erfolgsaussichten «vernünftig» sind, z.B. etwa 50%, wenn die Angelegenheit den Antragsteller

222

³⁵³ Vgl. FUCHS Rechtsmobilisierung. Ob die Mobilisierung ein hohes oder geringes Niveau hat, kann wegen fehlender Zahlen zur Gesamtheit entsprechender Verfügungen und Einspracheverfahren nicht beurteilt werden.

in erheblicher Weise betrifft (z.B.: eine Leistungskürzung von 15% qualifiziert nicht als «erhebliche Betroffenheit») und wenn der Fall für den Antragsteller besondere sachliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufwirft. Alle Bedingungen müssen kumulativ erfüllt werden. Die Auslegung des Begriffs «rechtliche Schwierigkeiten für den Antragsteller» ist sehr eng gefasst. Selbst wenn diese hohen Hindernisse überwunden werden, besteht für die Anwält_innen ein hohes Risiko, dass ihre Arbeit nicht oder nur teilweise bezahlt wird. Die vorliegende Rechtsprechung wurde wiederholt und heftig von Praxis und Lehre kritisiert.³⁵⁴

B. Gerichtsfälle

- 223 Die 220 untersuchten Entscheide stammen aus 19 Kantonen; 7 Kantone hatten keine relevanten und Appenzell-Innerrhoden überhaupt keine zugänglichen Sozialhilfeturteile.³⁵⁵ 14.2% aller Sozialhilfeturteile zwischen 2005 und 2017 betrafen sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse, was doch relativ viele sind. In Thurgau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Wallis, Solothurn, Aargau und St. Gallen ist es sogar jedes vierte Urteil. Fast 65% der Urteile stammen aus der Deutschschweiz, aber die SBV-Urteile sind im deutschsprachigen Raum mit 83% überrepräsentiert. Hier wird auch deutlich mehr in Programme delegiert.
- 224 In 89% der Fälle klagen die Sozialhilfebeziehenden. In 11% der Fälle (n=24) sind die Kläger Gemeinden, die die Entscheidung aus dem Verwaltungsverfahren anfechten. Der Frauenanteil unter den klagenden Sozialhilfebeziehenden beträgt nur 20.4%. Wenn man die Paare hinzurechnet, machen Frauen 26.3% der Kläger aus. Dieses starke Gefälle lässt sich nur zum Teil durch einen geringeren Anteil von Frauen unter den arbeitslosen, aber beschäftigungsfähigen Sozialhilfebeziehenden erklären.
- 225 Eine anwaltliche Vertretung vor Gericht ist selten: In drei Vierteln aller Fälle wurden die Kläger_innen nicht anwaltlich vertreten, bei den Sozialhilfebeziehenden sind es 80%. In der Westschweiz gab es für sie doppelt so häufig eine Rechtsvertretung: 13 Kläger_innen (36,1%) gegenüber 32 (17.4%) in der Deutschschweiz. Die Unterschiede in der Rechtsvertretung zwischen den Kantonen sind stark und signifikant (Cramers V 0,522***).³⁵⁶
- 226 Klagen gegen Entscheidungen der Sozialdienste waren zu einem Fünftel erfolgreich und zu knapp 17% teilweise erfolgreich.

³⁵⁴ Mit weiteren Beispielen: HObI.

³⁵⁵ Vgl. Homepages der kantonalen Verwaltungsgerichte https://www.weblaw.ch/competence/editions_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html recherchiert, zuletzt besucht am 06.05.2020.

³⁵⁶ Cramer's V ist eine Masszahl für die Stärke des Zusammenhangs zwischen zwei nominalskalierten Variablen. 0 bedeutet keinen, 1 einen vollständigen Zusammenhang zwischen den Ausprägungen.

Tabelle 7: Ergebnisse von Gerichtsverfahren nach Kläger_in

Kläger_in	Erfolg für Sozialhilfebeziehende	Teilweiser Erfolg für Sozialhilfe-Beziehende	Niederlage für Sozialhilfe-Beziehende	Unbekannt	Alle Fälle
Gemeinde	15 (62.5%)	3 (12.5%)	6 (25.0%)	0	24 (100%)
Sozialhilfebeziehende	32 (16.3%)	34 (17.3%)	128 (65.3%)	2 (1%)	196 (100%)
Alle Fälle	47 (21.4%)	37 (16.8%)	134 (61%)	2 (0.9%)	220 (100%)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Urteilsdatenbank

Die Ergebnisse der Verfahren unterscheiden sich auch nach anwaltlicher Vertretung. Dabei ist die Korrelation zwischen anwaltlicher Vertretung und Prozessergebnis klar und statistisch signifikant, wie die nächste Tabelle zeigt:

227

Tabelle 8: Ergebnisse von Gerichtsverfahren nach anwaltlicher Vertretung (nur Sozialhilfebeziehende als Kläger_innen)

	Erfolg für Sozialhilfebeziehende	Teilweiser Erfolg für Sozialhilfe-Beziehende	Niederlage für Sozialhilfe-Beziehende	Unbekannt	Alle Fälle
Anwält_in	8 (20.0%)	12 (30.0%)	20 (50.0%)	0	40 (100%)
keine Anwält_in	23 (16.0%)	21 (14.6%)	100 (66.7%)	0	144 (100%)
unbekannt	1 (8.3%)	1 (8.3%)	8 (66.7%)	2 (16.7%)	12 (100%)
alle Fälle	32 (16.3%)	34 (17.3%)	128 (65.3%)	2 (1.0%)	197 (100%)

Quelle: Eigene Berechnungen nach Urteilsdatenbank

Kläger_innen mit Anwält_in haben eine signifikant höhere Chance, ihren Fall nicht (komplett) zu verlieren. (Cramer's V 0.309***): ohne Anwält_in verloren sie 69% der Fälle vollständig, mit nur zu 52.5%. Der teilweise Erfolg ist mit 30% zu 14.5% der Fälle sogar doppelt so hoch, wenn eine Anwält_in dabei ist. Dieses Ergebnis spricht ganz klar für einen leichteren und einheitlicheren Zugang zu unentgeltlicher anwaltlicher Vertretung. Dass Sozialhilferecht häufig «rechtliche Schwierigkeiten» für Kläger_innen beinhaltet, dürfte nach den bisherigen Ausführungen deutlich geworden sein.

228

Teil 4 Empfehlungen

I. Einführung von Mindeststandards

- 229 Die gesetzlichen Grundlagen, mit welchen Einsätze in Beschäftigungsprogrammen geregelt werden, sind äusserst divers und abgesehen vom grossen Gewicht, welches den (Arbeits-)Pflichten beigemessen wird, lassen sich kaum Gemeinsamkeiten finden. Häufig bleiben die gesetzlichen Grundlagen vage. Besonders manifestieren sich diese Unklarheiten bei der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips und der Bestimmung der Zumutbarkeit einer Arbeit in einem Beschäftigungsprogramm. Hier kann beobachtet werden, wie die Praxis, gestützt durch die Gerichte, dazu führt, dass die Sozial- und Nothilfe von zusätzlich zu erfüllenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden und den Sozialdiensten ein überaus grosser Spielraum zukommt. Die Auswirkungen dieser Praxis können zu Konflikten mit der Menschenwürde und dem Verbot der Zwangsarbeit führen.
- 230 Die tatsächliche Verbreitung, das Angebot und Steuerung von Beschäftigungsprogrammen ist sehr divers, was die Landesteile, die regionale Verteilung und den Zugang von unterschiedlichen Gruppen von Sozialhilfebeziehenden angeht – wobei verlässliche Daten weiterhin fehlen. Aus den Fallstudien mit den Interviews und der Dokumentenanalyse folgt ebenso wie aus der Gesetzes- und Rechtsprechungsanalyse, dass die sozialpolitischen Wirkungen der Programme wenig überraschend ebenfalls divers sind, dass aber die disziplinierenden Logiken dominieren – für die Armutsbetroffenen und solche, die es werden könnten. Es gibt nur vereinzelt Evaluationen zur Frage, ob und wie (stark) Beschäftigungsprogramme wirken.
- 231 Vor diesem Hintergrund plädieren wir aus rechtlicher, politischer und ökonomischer Sicht für Mindeststandards im Bereich sozialhilferechtlicher Beschäftigung. Wir sind der Ansicht, dass diese Mindeststandards sich auf jeden Fall auf die folgenden Themen erstrecken sollten:
- Zugang zu Sozialleistungen (insbesondere in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip);
 - Arbeitsbedingungen in Beschäftigungsprogrammen und Sozialversicherungen der Leistungsempfänger_innen;
 - Evaluation und Steuerung der Programme.
- 232 Die Einführung von Mindeststandards kann durch die SKOS-Richtlinien erfolgen. Die Idee eines Bundesrahmengesetzes im Zusammenhang mit der Sozialhilfe wurde ebenfalls vorgebracht. Welche Methode auch immer gewählt wird, sollten die Mindeststandards bindenden Charakter haben, damit die erhoffte Wirkung eintreten kann. Die Mindeststandards sollen es erlauben, eine Nivellierung nach unten sowie einen allfälligen (in der Praxis seltenen) «Sozialhilfe-Tourismus» zwischen den Kantonen zu vermeiden.
- Durch die Mindeststandards wird insbesondere versucht, den Schutz der *Würde* der Leistungsempfänger_innen zu sichern sowie zusätzliche *Rechtssicherheit* für alle Akteur_innen zu gewährleisten. Dadurch soll die Arbeit der Sozialarbeiter_innen vereinfacht und die *Effizienz der Verwaltung* erhöht werden, womit ein *Sparpotential* verbunden ist.

Für Sozialhilfeempfänger_innen geht es darum, eine «Kriminalisierung von Armut» zu vermeiden, die entstehen kann, wenn Drohungen und Sanktionen erhoben werden, bei einer Verweigerung der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm. Durch die Mindeststandards wird ebenfalls das Bestehen von günstigen und gerechten *Arbeitsbedingungen* in diesem Bereich zugesichert, wie dies im ersten und zweiten Arbeitsmarkt der Fall sein sollte. Auf diese Weise wird die *Gleichbehandlung* sichergestellt und jegliche *Diskriminierung aufgrund der sozialen Stellung vermeiden* (Art. 8 Abs. 2 BV).

233

II. Subsidiaritätsprinzip und Zumutbarkeit anpassen

Im Bereich der negativen Anreize der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm wurde aufgezeigt, dass insbesondere die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, wonach bei einer verweigerten Teilnahme an einem (entlohten) Beschäftigungsprogramm kein Anspruch (mehr) auf Sozial- und Nothilfe besteht, mit diversen Problemen verbunden ist, insbesondere auch mit Konflikten mit den Grundrechten. Diesen ist zu begegnen. Dabei stehen u.E. mehrere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung:

234

Zum einen könnte ganz auf negative Anreize und Zwang im Zusammenhang mit Beschäftigungsprogrammen verzichtet werden. Damit würde nicht nur die Problematik des Verlusts der Anspruchsberechtigung gelöst, sondern auch weitere Unsicherheiten in Bezug auf die Wirkung von arbeitsbezogenen Sanktionen beseitigt. Auch die Frage, der Vereinbarkeit von Leistungskürzungen mit den Grundrechten und insbesondere dem Zwangsarbeitsverbot wäre damit gelöst. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt die Stadt Zürich seit Mitte 2018. Beschäftigungsprogramme sind grundsätzlich freiwillig. Unter Sanktionsandrohung daran teilnehmen müssen nur noch Personen, die über Qualifikationen verfügen, die auf dem Arbeitsmarkt nachgefragt sind, aber die nicht motiviert sind.³⁵⁷ Dies trifft etwa auf 1% der Sozialhilfeempfänger_innen der Stadt Zürich zu. Die restlichen Sozialhilfeempfänger_innen verfügen nicht über genügende Qualifikationen, um sich dauerhaft in eine existenzsichernde Tätigkeit im ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, oder sie arbeiten bereits, beziehen Arbeitslosentaggelder, können aus gesundheitlichen Gründen oder aufgrund von Betreuungsaufgaben nicht arbeiten.³⁵⁸

235

Zum anderen, und dies ist im Sinne einer minimal Massnahme zu fordern, ist die Auslegung des Subsidiaritätsprinzips anzupassen. Eine Verweigerung der Teilnahme an einem entlohten Beschäftigungsprogramm darf nicht zum Verlust der Anspruchsberechtigung auf Sozial- und Nothilfe führen. Dabei bleiben Sanktionen im Rahmen des in den gesetzlichen Grundlagen vorgesehen Umfangs zulässig bei einer Verletzung der Weisung an einem Programm teilzunehmen. Dabei bleibt aber zu prüfen, ob das Programm zumutbar und die Sanktion dem Fehlverhalten angemessen ist. Vertiefter Prüfung bedarf auch die Frage, ob die Sanktion – im Einzelfall – geeignet ist, die gewünschte Verhaltensänderung herbeizuführen.

236

³⁵⁷ Sozialdepartement Stadt Zürich, Medienmitteilung v. 31. Oktober 2017, «Fokus Arbeitsmarkt 2025» des Sozialdepartements, <https://www.stadtzuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_department/medien/medienmitteilungen_aktuell/2017/171031a.html>, besucht am 22.01.2020.

³⁵⁸ NZZ vom 22.05.2019, Die Stadt Zürich verteidigt die Entscheidung, auf Sanktionen in der Sozialhilfe weitgehend zu verzichten <<https://www.nzz.ch/zuerich/die-stadt-zuerich-verteidigt-die-entscheidung-auf-sanktionen-in-der-sozialhilfe-weitgehend-zu-verzichten-id.1483660>>, besucht am 05.05.2020.

- 237 Entsprechend sähe die Anspruchsprüfung und allfällige Sanktionierung künftig schematisch dargestellt wie folgt aus:

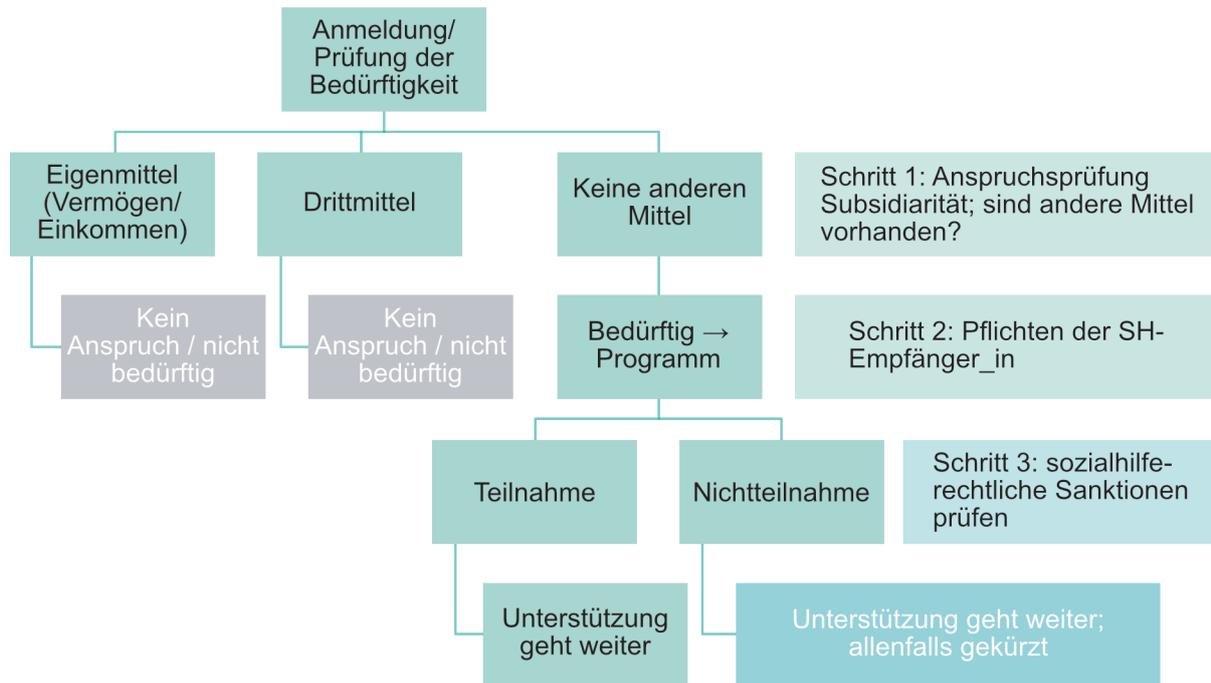


Abbildung 4: Anspruchsprüfung und Subsidiarität neu (eigene Darstellung)

- 238 Die Impulse zu diesen i.S. der Menschenwürde notwendigen Änderungen können insbesondere aus der (bundesgerichtlichen) Rechtsprechung kommen, wobei eine baldige Praxisänderung hier nicht zu erwarten ist. Entsprechend wäre eine Klärung in den SKOS-RL und, da diesen die notwendige Verbindlichkeit zukommt, in den kantonalen Sozialhilfegesetzen zu prüfen. Ebenfalls steht es den zuständigen Verwaltungseinheiten frei, ihre Praxis entsprechend zu ändern.
- 239 Eng mit der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips verbunden ist auch die Beurteilung der Zumutbarkeit eines Arbeitseinsatzes in einem Beschäftigungsprogramm. Diesbezüglich sind differenziertere gesetzliche Regelungen zu fordern. Hier können etwa die Regelungen aus dem Kanton Waadt positiv hervorgehoben werden.

III. Anwendung von Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht

- 240 Im Zusammenhang mit den Arbeitsbedingungen in Beschäftigungsprogrammen, kann man sich unseres Erachtens auf die Empfehlungen SKöF 1994 «Soziallohn statt Sozialrente» stützen, und zwar:
- Die Arbeitsleistungen der Sozialhilfeempfänger_innen in einem Beschäftigungsprogramm sollten mit einem *Arbeitsvertrag* geregelt werden (öffentlich- oder privatrechtlich, Art. 319 ff. OR), wenn diese einen wirtschaftlichen Wert darstellen.
 - Die Beschäftigten sollten *angemessen versichert* werden.
 - Je nach Tätigkeit sollte der Lohn zwischen *CHF 15 und CHF 31/h* betragen, mit 13 Monatslöhnen zwischen *CHF 2'512 und CHF 5'138/Monat* (angepasst 2018).

- Im Einzelnen gilt für die Arbeitsbedingungen folgendes: Ist die Sozialhilfeempfänger_in durch die Gemeinde/den Kanton angestellt und führt dort ihre Arbeit aus, besteht ein Arbeitsverhältnis, das dem öffentlichen Personalrecht oder Art. 319 ff. OR untersteht. Ist die Sozialhilfeempfänger_in durch die Gemeinde angestellt und wird bei einer Dritten («Sozialfirma») eingesetzt, um die Arbeit auszuführen, besteht ein Dreiecksverhältnis: Sozialdienst – Firma: Leistungsvertrag; Firma – Sozialhilfeempfänger_in: kein Vertrag (vgl. Arbeitsverleih-Modell), aber analoge Anwendung des Arbeitsvertrags (z.B. Weisungsrecht; Persönlichkeitsschutz...). Wird eine Sozialhilfeempfänger_in durch einen Dritten eingesetzt («Sozialfirma») und führt dort eine Arbeit aus, die einen wirtschaftlichen Wert hat, besteht ein Arbeitsvertrag (Art. 319 OR). Und schliesslich, wenn die Sozialhilfeempfänger_in von einem Dritten eingesetzt wird («Sozialfirma») und dort eine Arbeit ausführt, die keinen wirtschaftlichen Gegenwert erzeugt, besteht ein Auftrag/Vertrag *sui generis*. 241
- In jedem Fall ist das Arbeitsgesetz, gemäss seinem Anwendungsbereich, vollständig anwendbar. Die Vorschriften zum Schutz der Gesundheit, Sicherheit und Persönlichkeit am Arbeitsplatz, einschliesslich zum Schutz der persönlichen Daten, sind immer anwendbar, auch wenn es sich um einen Fall handelt, wo das ArG aufgrund von eigenen Vorschriften nicht anwendbar ist. Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GIG – Lohngleichheit, Aufgabenzuteilung, Schutz vor sexueller Belästigung) ist immer anwendbar. Schliesslich sind die Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des Arbeitsvermittlungsgesetzes (AVG), *a priori*, nicht erfüllt; die Art. 19-22 AVG können Inspirationsquellen für Mindeststandards sein (*best practice*). 242
- Die Entschädigung darf nicht rückerstattungspflichtig sein i.S. des Sozialhilferechts. Es gelten hier die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Abtretungsverbot des Lohnes (Art. 325) sowie die Regeln über den Lohnrückbehalt (Art. 323a OR). Die «aktivierte», arbeitende Sozialhilfeempfänger_in hat Anspruch auf wöchentliche Feiertage und auf Ferien (Art. 329 ff. OR) sowie auf Schutz gegen missbräuchliche Entlassungen (Art. 336 OR), falls der Vertrag unbefristet abgeschlossen wurde sowie Schutz gegen fristlose Entlassung (Art. 337 OR). Zudem verfügt diese_r über einen Anspruch auf Lohn bei Arbeitsunfähigkeit (Art. 324a und 324b OR). 243
- Der Vertrag ist schriftlich abzuschliessen (mindestens im Umfang von Art. 330b OR). Die aktivierte Leistungsempfänger_in untersteht der Sorgfalts- und Treuepflicht (Art. 321a OR). Jedoch ist im Arbeitsrecht kein Erfolg geschuldet und die Arbeitgeber_in hat keinerlei Disziplinargewalt im Rahmen des Arbeitsvertrags. Als Sanktion für Vertragsverletzungen stehen die Wiedergutmachung des Schadens (Art. 321e OR) und die Kündigung zur Verfügung. Die Arbeitgeber_in hat jedoch die Möglichkeit, ein eigenes System von Sanktionen vorzusehen (Betriebsjustiz), inkl. Bussen. 244
- Im Betrieb arbeitende Leistungsempfänger_innen gelten 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. Schliesslich sind die Zivilgerichte zuständig, um über Streitigkeiten zwischen der Sozialhilfeempfänger_in und dem Einsatzbetrieb zu befinden (Art. 342 Abs. 2 OR). 245
- Im Zusammenhang mit Sozialversicherungen, dienen die Mindeststandards hauptsächlich dazu, Deckungslücken zu verhindern, insbesondere für Personen, die dauerhaft in Beschäftigungsprogrammen arbeiten, ohne dass die (Re-)Integration in den 1. Arbeitsmarkt gelingen würde. Es empfiehlt sich, die 246

Natur des erzielten «Einkommens» in einem Beschäftigungsprogramm i.S. der AHV zu definieren. Jedes Erwerbseinkommen untersteht den Regeln der AHV und die Sozialbeiträge sind zu entrichten. Schliesslich sind die Sozialhilfeempfänger_innen gegen Unfälle zu versichern (Pflicht der Arbeitgeber_in gemäss UVG), selbst wenn kein Lohn bezahlt wird.

IV. Evidenzbasierte Politik verstärken

- 247 Zusätzlich zur Sozialhilfe fliessen erhebliche öffentliche Mittel in die Aktivierung der Sozialhilfebeziehenden. Ob sich das lohnt, also die gewünschte Wirkung erreicht wird, ist eine Frage von Wertvorstellungen und daraus abgeleiteten Zielen, die nicht immer offen und klar sind. Wirkungsforschung untersucht drei wichtige Aspekte, nämlich ob die gewünschten Veränderungen tatsächlich eintreten, ob das definierte Problem durch die Steuerung überhaupt zweckmässig gelöst werden kann und ob die Massnahmen effizient und effektiv sind, also die Veränderungen tatsächlich auf die Massnahmen zurückgehen.³⁵⁹ Wie wirken die Massnahmen auf das Verhalten der Zielgruppen (Impact)? Wie sind die gesellschaftlichen Auswirkungen (Outcome)? Hierfür braucht es eine klare Problemdefinition und die Konstruktion von Wirkungsmodellen ebenso wie die Operationalisierung von Zielen in Indikatoren, welche angemessen und nicht einschränkend sind.
- 248 Evaluationen sollten daher ähnlich wie im AVIG gesetzlich vorgesehen werden. Dabei wäre eine interkantonale Zusammenarbeit adäquat, um genügend grosse Forschungsdesigns zu generieren, mehrere Programme miteinander zu vergleichen und auch Kontrollgruppen vorzusehen. Dafür sind Evaluationsstrategien sinnvoll, aber auch pragmatisches Vorgehen ist sinnvoll, wie etwa die vergleichenden Berichte zu den Integrationsmassnahmen im Kanton Genf zeigen.³⁶⁰
- 249 Evidenz setzt sich nicht sofort in veränderte Politiken um. Aus Deutschland ist bekannt, dass eher autonomiegenerierende Förderungen wie Unterstützung von Existenzgründungen oder längere Qualifizierungsmassnahmen die höchsten und langfristigen Erfolgsquoten hatten, aber nur marginal eingesetzt werden.³⁶¹ Die Erfolge der beruflichen Grundbildung via FORJAD sind in der Schweiz seit fast zehn Jahren bekannt, doch die Parole von der Qualifizierung statt Sozialhilfe setzt sich nur zögerlich und vereinzelt durch (z.B. Basel-Stadt, Stadt Zürich). Mehrere Erklärungen kommen hier in Betracht, die empirisch-komparativ geklärt werden müssten. Zum einen sind sicherlich die komplexen Anforderungen an die kohärente Ausgestaltung von Sozialleistungen ein Grund, die Fehlanreize und Schweleneffekte bei Sozialleistungen vermeiden müssen. Auf der Ebene von Wissensbeständen und Wissensmärkten passen möglicherweise z.B. die FORJAD-Ergebnisse nicht zum Alltags-Wissen³⁶² sowie den Vorstellungen über Sozialhilfebeziehende, die in der Politik vorherrschen.³⁶³ Die Bestrebungen drastischer Grundbedarfskürzungen, die zunehmende Ungleichbehandlung von verschiedenen Grup-

³⁵⁹ KNOEPFEL ET AL., S. 244 f.

³⁶⁰ OBSERVATOIRE DE L'AIDE SOCIALE ET DE L'INSERTION.

³⁶¹ FUCHS, Workfare, S. 14 f.

³⁶² Als Alltagswissen kann das «plurale Erfahrungs- und Handlungswissen» mit «fraglosen Selbstverständlichkeiten» definiert werden, vgl. WETTERER, S. 56.

³⁶³ KAUFMANN.

pen in der Sozialhilfe nach Herkunft und Aufenthaltsstatus sowie Unterstellung von Sozialhilfemissbrauch sind gegenläufige Tendenzen. Die Politik ist darum aufgefordert, Ziele von Beschäftigungsprogrammen und entsprechende Erfolgsindikatoren zu debattieren, festzulegen und überprüfen zu lassen.

V. Weitere prüfungswerte Ansätze

Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass viele Aspekte des Arbeitens unter sozialhilferechtlichen Bedingungen nach wie vor wenig beleuchtet sind und nicht alle Lücken geschlossen werden konnten. 250

Insbesondere der Frage, ob und inwiefern durch sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme der erste Arbeitsmarkt konkurrenziert wird, gingen wir nicht vertieft nach. Uns scheint in diesem Zusammenhang dennoch der Einsatz von ständigen tripartiten Kommissionen prüfungswert. Diese hätten analog zu den tripartiten Kommissionen in Bezug auf die arbeitsmarktlichen Massnahmen der Arbeitslosenversicherung zu prüfen, ob eine Konkurrenzierung stattfindet und damit auch zu kontrollieren, dass die Arbeitsbedingungen im ersten Arbeitsmarkt nicht durch sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme unter Druck geraten. 251

Wie wir festgestellt haben, gilt das ArG und damit die Gesundheitsschutzbestimmungen und die Bestimmungen über die Arbeitszeiten auch in sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen. Somit fällt es grundsätzlich auch in die Aufgabe der kantonalen Arbeitsinspektorate, die Einhaltung dieser Bedingungen in sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen zu kontrollieren. Ob das in der Praxis tatsächlich so geschieht, bedürfte genauerer Abklärungen. Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, das ArG von Amtes wegen anzuwenden (Art. 41 ArG). Zudem haben nicht nur einzelne Arbeitnehmer_innen, sondern auch Verbände die Möglichkeit, die Geltung des ArG durch Verfügung feststellen zu lassen (Art. 41 i.V.m. Art. 58 ArG). 252

Verzeichnisse

Literatur

- ADAM STEFAN/AVILÉS GREGORIO/SCHMITZ DANIELA, Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration, Soziale Sicherheit CHSS 2016, S. 44 ff.
- AEPPLI DANIEL/RAGNI THOMAS, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?, Bern 2009.
- AMSTUTZ KATHRIN, Das Grundrecht auf *Existenzsicherung*, Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Diss. Bern, Bern 2002.
- DIES., *Anspruchsvoraussetzungen* und -inhalt, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhebetten für Arbeitsscheue? Bern 2005, S. 17 ff.
- AUBERT JEAN FRANÇOIS/MAHON PASCAL (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit.: AUTOR_IN, Petit Commentaire, N ... zu Art. 12 BV).
- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Nothilfe: Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, in: Riemer-Kafka Gabriela/Rumo-Jungo Alexandra (Hrsg.), Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, Festschrift für Erwin Murer, Bern 2010, S. 31 ff.
- BEYELER MICHELLE/SALZGEBER RENATE/SCHUWEY CLAUDIA, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2016, 14 Städte im Vergleich, Städteinitiative Sozialpolitik (Hrsg.), Bern 2017.
- BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit.: BIAGGINI, Kommentar BV, N ... zu Art. ... BV).
- BIGLER-EGGENBERGER MARGRITH, Kommentar zu Art. 12 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008. (zit.: BIGLER-EGGENBERGER, N ... zu Art. 12 BV).
- BOGNER ALEXANDER/LITTIG BEATE/MENZ WOLFGANG (Hrsg.), Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung, 2. Aufl., Wiesbaden 2005.
- BONOLI GIULIANO/CHAMPION CYRIELLE, Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State, Publius: The Journal of Federalism 2014, S. 77 ff.
- BONOLI GIULIANO ET AL. Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne, Lausanne 2017.
- BONVIN JEAN-MICHEL/DIF-PRADALIER MAËL, A capability approach to public policies for Marginalized Youth. The Case of FORJAD in the canton of Vaud, in Revue 73uisse de travail social, 2011/2, S. 47 ff.
- BREINING-KAUFMANN CHRISTINE/WINTSCH SANDRA, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, ZBl 106/2005, S. 497 ff.
- BUNDESAMT FÜR STATISTIK, Sozialhilfebeziehende der wirtschaftlichen Sozialhilfe und ständige Wohnbevölkerung von 15 bis 64 Jahren nach Erwerbssituation und Beschäftigungsgrad. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.11407247.html> (zuletzt besucht am 07.04.2020).

- BÜRGISSE HERBERT/RIEDWEG WERNER/MEY EVA/BERLI RAHEL, Projekt BUSI 2: Professionalisierung im Prozess der beruflichen und sozialen Integration, Zwischenbericht zur Sitzung der Steuergruppe berufliche und soziale Integration vom 19. Juni 2012, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Institut für Sozialmanagement und Sozialpolitik.
- CANONICA ALAN, Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz, Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen, in: Baumgartner Doris A./Fux Beat (Hrsg.), Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und Radikaler Neuorientierung, Wiesbaden 2019, S. 303 ff.
- CHANG YU-LING/LANFRANCONI LUCIA MARINA/CLARK KEVIN, Second-Order Devolution Revolution and the Hidden Structural Discrimination? Examining County Welfare-to-Work Service Systems in California, *Journal of Poverty* 2020, S. 1 ff.
- COULLERY PASCAL, *Das Recht auf Sozialhilfe*, Diss. Bern, Bern/Stuttgart/Wien 1993.
- DERS., *Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen*, Jusletter vom 25. März 2019.
- CRÉPON BRUNO/VAN DEN BERG, GERARD J., Active Labor Market Policies, *Annual Review of Economics* 2016, S. 521 ff.
- DERMINE ELISE, Limitation of welfare to work, The prohibition of forced labour and the right to freely chosen work, in: Eleveld Anja/Kampen Thomas/Arts Josien (Hrsg.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States, Legal Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol 2020, S. 67 ff.
- DÖRRE KLAUS/SCHERSCHEL KARIN/BOOTH MELANIE/HAUBNER TINE/MARQUARDSEN KAI/SCHIERHORN KAREN, *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt 2013.
- ECOPLAN, *Evaluation Sozialfirma Kanton Bern*, Bern 2015.
- EGGER DREHER UND PARTNER, *Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG*, Evaluationsbericht: Im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft, Bern 2010.
- EHRENZELLER BERNHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3. Aufl., Zürich 2014 (zit.: AUTOR_IN, St. Galler Kommentar, N ... zu Art. ... BV).
- ELEVELD ANJA, The Sanctions Mitigation Paradox in Welfare to Work Benefit Schemes, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, Vol. 39 (2018), S. 449 ff.
- EICHHORST WERNER/KONLE-SEIDL REGINA, *Evaluating Labour Market Policy*, Bonn 2016.
- EIGENMANN JÖRG, *SKOS und Soziale Arbeit, Legitimität und Fachlichkeit von Verbandsnormen am Beispiel der SKOS-Richtlinien*, Bern/Luzern/St. Gallen/Zürich 2018.
- FERRARI DOMENICO ET AL., *Sozialfirmen in der Schweiz: Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Carobbio Guscelli «Rolle der Sozialfirmen» (13.3079)*, Bern 2016.
- FORDING RICHARD C./SOSS JOE/SCHRAM SANFORD F., Race and the local politics of punishment in the new world of welfare, *AJS; American journal of sociology* 2011, S. 1610 ff.
- FUCHS GESINE, *Rechtsmobilisierung*, Rechte kennen, Rechte nutzen und Recht bekommen, in: Boulanger Christian/Rosenstock Julika/Singelnstein Tobias (Hrsg.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis*, Wiesbaden 2019, S. 243 ff.
- DIES., *Sozialpolitische Wirkungen von Workfare im Wohlfahrtsstaat*, Münster 2018.
- GÄCHTER THOMAS, *Grundstrukturen des schweizerischen Rechts der Sozialen Sicherheit, Charakterisierung des schweizerischen Modells*, ZSR Band I 33 (2014) II, S. 5 ff.
- DERS., *Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht*, Zürich/Basel/Genf 2005.

- DERS., Die *Zumutbarkeit* und der sozialversicherungsrechtliche Beweis, in: Murer Erwin (Hrsg.), Was darf dem erkrankten oder verunfallten Menschen zugemutet werden? Die Zumutbarkeit als Schlüsselbegriff des Versicherungs- und Haftpflichtrechts sowie der Versicherungsmedizin, Bern 2008, S. 229 ff.
- GÄCHTER THOMAS/ LOCHER THOMAS, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4. Aufl., Bern 2014.
- GÄCHTER THOMAS/MEYER-BLASER ULRICH, § 34 Der Sozialstaatsgedanke, in: Thürer Daniel/Auber Jean-François/Müller Jörg-Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel Suisse, Zürich 2001, S. 549 ff.
- GEISER THOMAS, Kommentar zu Art. 1 ArG, in: Müller Roland A./Maduz Christian (Hrsg.), Kommentar ArG, Zürich 2017.
- GEF, Detailkonzept Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe *BIAS*. Gültig für die Angebotspalette ab 2020, Stand: Juni 2019, www.gef.be.ch (Soziales / Berufliche und soziale Integration / Für Sozialhilfebeziehende / Beschäftigungs- und Integrationsangebote (BIAS) / Detailkonzept 2020), besucht am 06.01.2020.
- GLÄSER JOCHEN/LAUDEL GRIT, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden 2010.
- GYSIN CHARLOTTE, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Diss. Basel, Basel 1999.
- GURNY RUTH/TECKLENBURG UELI, Fallgruben und Sackgassen, Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten, Zürich 2016.
- HÄFELI CHRISTOPH, Prinzipien der Sozialhilfe, in: Häfeli Christoph (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Luzern 2008, S. 67 ff.
- HANGARTNER YVO, Öffentlich-rechtliche Abteilung, 18.3.2005, X. c. Departement des Innern und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (2P. 318/2004), Staatsrechtliche Beschwerde, Bemerkungen, AJP 2005, S. 1147 ff.
- HÄNZI CLAUDIA, Die *Richtlinien* der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz, Basel 2011.
- DIES., *Leistungen* der Sozialhilfe in den Kantonen, in: Häfeli Christoph (Hrsg.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 87 ff.
- DIES., Sozialhilferechtliche *Pflicht* zur Aufnahme einer Arbeit, dRSK vom 3. Juni 2008.
- HARTMANN KARL, Vom Recht auf Existenzsicherung zur Nothilfe. Eine Chronologie, ZBI 106/2005, S. 410 ff.
- HEUSSER PIERRE, Der *Grundbedarf* in der Sozialhilfe: Von der Wissenschaft zur Willkür, Jusletter vom 11. Dezember 2017.
- DERS., Von der Fürsorge zur *Repression*. Etappen hin zur fortschreitenden Schwächung des Sozialhilferechts, in: 40 Jahre Demokratische Jurist_innen Schweiz (DJS): unbequem, kritisch, engagiert, Bern 2018, S. 121 ff.
- HOBİ TOBIAS, Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Prozessverbeiständung, Jusletter vom 19. März 2018.
- JOCHUM GEORG, Zur historischen Entwicklung des Verständnisses von Arbeit, in: Böhle Fritz/Voß G. Günter/Wachtler Günther (Hrsg.), Handbuch Arbeitssoziologie, Band 1: Arbeit, Strukturen und Prozesse, 2. Aufl., Wiesbaden 2018, S. 85 ff.
- KAUFMANN MATTHIAS, Kein Recht auf Faulheit: Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen, Wiesbaden 2012.
- KELLER VÉRÉNA, Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus, Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, 2000-2018, Bern 2019.

- KIENER REGINA/VON BÜREN LUCIE, Strafbarkeit durch medizinische Betreuung von Sans-Papiers?, ASYL 4/2007, S. 11 ff.
- KNOEPFEL PETER/LARRUE CORINNE/VARONE FRÉDÉRIC/VEIT SYLVIA, Politikanalyse, Opladen 2011.
- KVIST JON, Social investment over the life course: ending European social policy as we know it?, in: Kennett Patricia/Lendvai-Bainton Noemi (Hrsg.), Handbook of European social policy, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2017, S. 75 ff.
- LEISIBACH PATRICK/SCHALTEGGER CHRISTOPH A./SCHMID LUKAS A., Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 50 (3.2018), Bern 2018.
- MAILLARD PIERRE-YVES, Kanton Waadt: Eingliederungseinkommen statt Sozialhilfe, Soziale Sicherheit CHSS 2015, S. 334 ff.
- MAURER ALFRED, Begriff und Grundsatz der Zumutbarkeit im Sozialversicherungsrecht, in: Eidgenössisches Versicherungsgericht (Hrsg.), Sozialversicherungsrecht im Wandel, Festschrift 75 Jahre Eidgenössisches Versicherungsgericht, Bern 1992, S. 221 ff.
- MAYRING PHILIPP, Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11. Aufl., Weinheim 2010.
- MEIER MICHAEL E., Zwei Jahre neue Schmerzrechtsprechung, Übersicht über das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren: Konkretisierungen, Tendenzen und Würdigung, in: Riemer-Kafka Gabriela / Hürzeler Marc (Hrsg.), Das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren, Zürich/Basel/Genf 2017, S. 105 ff.
- MEIER ANNE /STUDER MELANIE, Commentaire de l'ATF 142 I 1, Jusletter vom 14. November 2016.
- MEYER MATTEA, Sozialfirmen in der Schweiz im Spannungsfeld zwischen Erstem und Zweitem Arbeitsmarkt, Masterarbeit Geographisches Institut, Zürich 2015.
- MIKL-HORKE GERTRAUDE, Industrie- und Arbeitssoziologie, 6. Aufl., München 2007.
- MILES MATTHEW B./HUBERMAN ALAN MICHAEL/SALDAÑA JOHNNY, Qualitative data analysis: A methods sourcebook, Los Angeles 2014.
- MÖSCH PAYOT PETER, § 39 *Sozialhilferecht*, in: Steiger-Sackmann Sabine/Mosimann Hand-Jakob (Hrsg.), Recht der sozialen Sicherheit, Handbücher für die Anwaltspraxis, Band XI, Basel 2014.
- DERS., «*Sozialhilfemissbrauch?!*», in: Häfeli Christoph (Hrsg.), Das schweizerische Sozialhilferecht, Luzern 2008, S. 279 ff.
- MÜLLER JÖRG PAUL, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Bern 2018.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008.
- MURER ERWIN, Die Zumutbarkeit als Schlüsselbegriff des Entschädigungsrechts, in: Murer Erwin (Hrsg.), Was darf dem erkrankten oder verunfallten Menschen zugemutet werden? Die *Zumutbarkeit* als Schlüsselbegriff des Versicherungs- und des Haftpflichtrechts sowie der Versicherungsmedizin, Bern 2008, S. 1 ff.
- NADAI EVA, Das Problem der Bodensatzrosinen, Interinstitutionelle Kooperation und die forcierte Inklusion von Erwerbslosen, Sozialer Sinn, Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung 2009, S. 55 ff.
- NADAI EVA/HAUSS GISELA/CANONICA ALAN: Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen und Aktivierung, Olten 2013.
- NADAI EVA/CANONICA ALAN, Gleichstellung am Rand des Arbeitsmarkts? Sozialinvestitionen und Verwirklichungschancen aus einer Genderperspektive, Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2014, S. 349 ff.

- NEUENSCHWANDER PETER/FRITSCHI TOBIAS/OESCH THOMAS/JÖRG RETO, Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung, Bern 2018.
- OBSERVATOIRE DE L'AIDE SOCIALE ET DE L'INSERTION (OASI), L'aide sociale, entre contre-prestation et insertion professionnelle : Une étude sur les activités de réinsertion (AdR) à Genève, Genève 2018.
- PÄRLI KURT, Die *Auswirkungen* des Grundrechts auf neuere Sozialhilfemodelle, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekekissen für Arbeitsscheue?, Bern 2005, S. 95 ff.
- DERS., Gibt es ein *Recht auf Arbeit?*, BJM 3/2017, S. 117 ff.
- DERS., Verfassungsrechtliche *Aspekte* neuer Modelle in der Sozialhilfe, AJP 1/2004, S. 45 ff.
- REHBINDER MANFRED, Arbeitsrecht als kompensatorisches Recht nach dem Menschenbild des homo reciprocans?, ARV 2012, S. 129 ff.
- RIEMER-KAFKA GABRIELA, Das Verhältnis zwischen Grundrecht auf *Hilfe in Notlagen* und Eigenverantwortung, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Bern 2005, S. 139 ff.
- DIES., Die Pflicht zur *Selbstverantwortung*, Freiburg 1999.
- SALZGEBER RENATE, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich, Bericht der Städteinitiative Sozialpolitik, Bern 2015, https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative_kennzahlenbericht_2014_def.pdf (zuletzt besucht am 07.04.2020).
- SCHALLER SCHENK IRIS, Das Individualisierungsprinzip, Bedeutung in der Sozialhilfe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive, Diss. Bern/Zürich/St. Gallen 2016.
- SCHEFER MARKUS, Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Bern 2001.
- SCHLEICHER JOHANNES, Sozialhilferecht, in: Mösch Payot Peter/Schleicher Johannes/Schwander Marianne (Hrsg.), Recht für die Soziale Arbeit, 4. Aufl., Bern 2016, S. 263 ff.
- SCHRAM SANFORD F./PAVLOVSKAYA MARIANNA, Introduction, in: Schram Sanford F./Pavlovskaya Marianna (Hrsg.), Rethinking neoliberalism, Resisting the disciplinary regime, New York, NY, London 2018, xv ff.
- SCHRAM SANFORD F., Welfare professionals and street level bureaucrats, in: Gray Mel/Midgley James/Webb Stephen A. (Hrsg.), The SAGE handbook of social work, Los Angeles 2012, S. 67 ff.
- SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE, *Monitoring* Sozialhilfe 2018, Bern 2018, https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018_Monitoring-Sozialhilfe_Bericht.pdf (zuletzt besucht am 07.04.2020).
- DIES., *Monitoring* Sozialhilfe 2018: *Anwendung* der SKOS-Richtlinien per 01.01.18, https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018_Monitoring-Sozialhilfe_Uebersicht.pdf (zuletzt besucht am 07.04.2020).
- DIES., *Die SKOS-Richtlinien auf einen Blick*, Fragen und Antworten, Bern 2013., https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/2017_Fragen-und-Antworten-SKOS-Richtlinien_d.pdf (zuletzt besucht am 07.04.2020).
- SEITZ WERNER, Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz: Eine Darstellung anhand der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsergebnisse von 1848 bis 2012, Zürich 2014.
- STUDER MELANIE/PÄRLI KURT, BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche *Beschäftigungsprogramme* zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion, AJP 10/2016, 1385 ff.
- STUDER MELANIE/PÄRLI KURT, *The duty to work* as precondition for human dignity, in: Eleveld Anja/Kampen Thomas/Josien Arts (Hrsg.), Welfare to Work in Contemporary European Welfare

- States. Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination, Bristol 2020, S. 89 ff.
- STUTZ HEIDI/STETTLER PETER/DUBACH PHILIPP/GERFIN MICHAEL: Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien, Bern 2018.
- TSCHUDI CARLO, Die Auswirkungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen auf sozialhilferechtliche Sanktionen, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das *Grundrecht* auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue?, Bern 2005, S. 117 ff.
- DERS., *Nothilfe in Not*, ZESO 1/2005, S. 31 ff.
- UEBERSAX PETER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen im Überblick, in: Tschudi Carlo (Hrsg.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Bern 2005, S. 33 ff.
- VATTER ADRIAN, Föderalismus, in: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, Zürich 2014, S. 119 ff.
- WACQUANT LOÏC J. D., Bestrafen der Armen: Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, Opladen 2009.
- WALDBURGER CADICCIA, Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, in: Sutter-Somm Thomas (Hrsg.), Impulse zur praxisorientierten Rechtswissenschaft, Zürich 2018.
- WALDMANN BERNHARD, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBI 107/2005, S. 341 ff.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015 (zit.: AUTOR_IN, BSK, N ... zu Art. ... BV).
- WENGER SUSANNE, Zu krank für den Arbeitsmarkt, zu gesund für die IV, ZESO 2/18, S. 20-21, Zeitschrift für Sozialhilfe ZESO 2018, S. 20 ff.
- WETTERER ANGELIKA, Wer weiß was? Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen wissenssoziologischer Perspektive, in: CEWS (Hrsg.), Fakten und Fassaden, Gleichstellungspolitiken und Geschlechterwissen in Wissenschaft und Forschung, Bonn 2011, S. 48 ff.
- WIZENT GUIDO, Die sozialhilferechtliche *Bedürftigkeit*: Ein Handbuch, Zürich 2014.
- DERS., *Sozialhilferecht*, Zürich/St. Gallen 2020.
- WOLFFERS FELIX, Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, 2. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 1999.
- YIN ROBERT K., Case study research: Design and methods, Los Angeles 2014.

Kantonale Rechtsgrundlagen

Es gilt die **fett** und in Klammer angegebene Abkürzung.

Aargau (AG):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz) vom 6. März 2001 (**SPG/AG**), Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts 851.200.

Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV), vom 28. August 2002 (**SPV/AG**), Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts 851.211.

Appenzell-Innerrhoden (AI):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, ShiG) vom 29. April 2001 (**ShiG/AI**), Gesetzessammlung 850.000.

Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (ShiV) vom 1. Oktober 2001 (**ShiV/AI**), Gesetzessammlung 850.010.

Appenzell-Ausserrhoden (AR):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 24. September 2007 (**SHG/AR**), Ausserrhodische Gesetzessammlung 851.1.

Basel-Landschaft (BL):

Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 (**SHG/BL**), Systematische Gesetzessammlung 850.

Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 (**SHV/BL**), Systematische Gesetzessammlung 850.11.

Basel-Stadt (BS):

Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (**SHG/BS**), Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt 890.100.

Bern (BE):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 11. Juni 2001 (**SHG/BE**), Bernische Systematische Gesetzessammlung 860.111

Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV) vom 24. Oktober 2001 (**SHV/BE**), Bernische Systematische Gesetzessammlung 860.111.

Freiburg (FR):

Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991 (**SHG/FR**), Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg 831.0.1

Ausführungsreglement zum Sozialhilfegesetz (ARSHG) vom 30. November 1999 (**ARSHG/FR**), Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg 831.0.11.

Genf (GE) :

Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) du 22 mars 2007 (**LIASI/GE**), Recueil systématique genevois J 4 04.

Glarus (GL):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (**SHG/GL**), Gesetzesammlung VIII E/21/3.

Graubünden (GR):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 07. Dezember 1986 (**SHG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.100.

Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz) vom 3. Dezember 1978 (**UG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.250.

Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz vom 08. November 2005 (**AbzUG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.270.

Jura (JU) :

Loi sur l'action sociale du 15 décembre 2000 (**LASoc/JU**), Recueil systématique jurassien 850.1.

Ordonnance sur l'action sociale du 30 avril 2002 (**OASoc/JU**), Recueil systématique jurassien 850.111.

Luzern (LU):

Sozialhilfegesetz (SHG) vom 16. März 2015 (**SHG/LU**), Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern 892.

Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 (**SHV/LU**), Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern 892a.

Neuchâtel (NE) :

Loi sur l'action sociale (LASoc) du 25 juin 1996 (**LASoc/NE**) Recueil systématique de la législation neuchâteloise 831.0.

Nidwalden (NW) :

Gesetz über die Sozialhilfe vom 29. Januar 1997 (**SHG/NW**), Nidwaldner Gesetzessammlung 761.1

Obwalden (OW):

Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1983 (**SHG/OW**), Obwaldner Gesetzessammlung 870.1.

Schaffhausen (SH):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober 2013 (**SHG/SH**), Schaffhauser Rechtsbuch 850.100.

Schwyz (SZ):

Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010 (**KV/SZ**), SR 131.215

Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (**SHG/SZ**), Schwyzer Gesetzessammlung 380.100

Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (**SHV/SZ**), Schwyzer Gesetzessammlung 380.111.

Solothurn (SO):

Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (**SG/SO**), Bereinigte Gesetzessammlung 831.1

St. Gallen (SG):

Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (**KV/SG**), SR 131.225

Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (**SHG/SG**), Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen 381.1.

Thurgau (TG):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. März 1984 (**SHG/TG**), Thurgauer Rechtsbuch 850.1

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung) vom 15. Oktober 2017 (**SHV/TG**), Thurgauer Rechtsbuch 850.11.

Tessin (TI):

Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (**SHG/TI**), Raccolta delle leggi del cantone Ticino 6.4.11.1

Regolamento sull'assistenza sociale del 18 febbraio 2003 (**SHV/TI**), Raccolta delle leggi del cantone Ticino 6.4.11.1.1.

Uri (UR):

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 28. September 1997 (**SHG/UR**), Urner Rechtsbuch 20.3421.

Waadt (VD):

Verfassung des Kantons Waadt vom 14. April 2003 (**KV/VD**), SR 131.231.

Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003 (**LASV/VD**), Base législative vaudoise 850.051.

Règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (RLASV) du 26 octobre 2006 (**RLASV/VD**), Base législative vaudoise 850.051.1.

Loi sur l'emploi (Lemp) du 5 juillet 2005 (**Lemp/VD**), Base législative vaudoise 822.11.

Wallis (VS):

Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe vom 26. März 1996 (**SHG/VS**), 8501.

Ausführungsreglement zum Gesetz über die Eingliederung und die Sozialhilfe (ARGES) vom 7. Dezember 2011 (**ARGES/VS**), Walliser Gesetzessammlung 850.100.

Zürich (ZH):

Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (**KV/ZH**), SR 131.211.

Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14. Juni 1981 (**SHG/ZH**), Zürcher Gesetzessammlung 851.1.

Zug (ZG):

Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (**SHG/ZG**), 861.4.

Interviews

- K1 Klient soziale Integration, Stadt Bern
- K2 Klient soziale Integration, Stadt Bern
- K3 Klient berufliche Integration Stadt Bern
- K4 Klient berufliche Integration, Stadt Bern
- K5 Klient berufliche Integration, Stadt Bern
- K6 Klientin soziale Integration, Stadt Bern
- K7 Klient berufliche Integration, Stadt Bern
- K8 Klient Beschäftigungsprogramm Uri
- K9 Klient Beschäftigungsprogramm Uri
- K10 Klient soziale Integration, Stadt Bern
- K11 Klient Beschäftigungsprogramm Uri
- K12 Klient Beschäftigungsprogramm Uri
- K13 Klient soziale Integration, Stadt Bern
- K14 Klient berufliche Integration, Waadt
- P1 Leiterin soziales Integrationsprogramm, Stadt Bern
- P2 Teamleitung berufliches Integrationsprogramm, Stadt Bern
- P3 Teamleitung soziale Integration, Stadt Bern
- P4 Geschäftsleitung Beschäftigungsprogramm Uri

- P5 Geschäftsleitung Beschäftigungsprogramm, Stadt Bern
- P6 Geschäftsleitung berufliches Integrationsprogramm Waadt
- S1 Leiter Sozialamt Stadt Bern und Co-Präsident von SKOS
- S2 Sozialarbeiterinnen Sozialdienst Region Konolfingen, Bern
- S3 Leiter Sozialdienst Region Konolfingen, Bern
- S4 Administration cantonale Vaud – Service de prévoyance et d'aide sociale
- S5 Leiterin Sozialdienst Altdorf
- S6 Leiterin Sozialdienst Urner Oberland, Erstfeld
- S7 Leiterin Kompetenzzentrum Arbeit, Stadt Bern
- S8 Coach Kompetenzzentrum Arbeit, Stadt Bern
- S9 Leiter kantonales Sozialamt Uri
- S10 Chef du service de l'emploi, Vaud
- S11 Entreprise sociale d'insertion (ESI), OSEO Vaud (Vevey)
- S12 Rechtsberaterin bei Planet 13, Basel
- S13 Geschäftsführung UFS, Zürich
- S14 Leitung Planet 13, Basel

Abbildungen

Abbildung 1: Existenzsicherung (eigene Darstellung)	4
Abbildung 2: Beziehungen im Dreieck – Basis 68 Programme aus der Kantonsumfrage 2017, Mehrfachantworten möglich.....	26
Abbildung 3: Anspruchsprüfung und Subsidiarität (eigene Darstellung)	39
Abbildung 4: Anspruchsprüfung und Subsidiarität neu (eigene Darstellung)	69

Tabellen

Tabelle 1: Übersicht Regelungen zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen (eigene Darstellung)	15
Tabelle 2: Teilnahmequoten in Arbeitsintegrationsprogrammen 2016 – aller Sozialhilfeempfänger_innen über 15 Jahren.....	18
Tabelle 3: Gestaltung und Entschädigung des Arbeitseinsatzes.....	27
Tabelle 4: Zwischen wem werden Aspekte Beschäftigungsverhältnisses geregelt?.....	27
Tabelle 5: Wichtige BGE und ihre Rezeption, 2018	39
Tabelle 6: Übersicht Zumutbarkeitskriterien (eigene Darstellung).....	49
Tabelle 7: Ergebnisse von Gerichtsverfahren nach Kläger_in.....	66
Tabelle 8: Ergebnisse von Gerichtsverfahren nach anwaltlicher Vertretung (nur Sozialhilfebeziehende als Kläger_innen).....	66

Abkürzungen

AA	Autorités d'application
Abs.	Absatz
AG	Aargau
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946, SR 831.10
AI	Appenzell-Innerrhoden
AJP	Aktuelle juristische Praxis
ALV	Arbeitslosenversicherung
AP	Abklärungsplatz
AR	Appenzell-Ausserrhoden
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964, SR 822.11
AIP	Arbeitsintegrationsprogramm
Art.	Artikel
ARV	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, SR 830.1
AVG	Bundesgesetz über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih (Arbeitsvermittlungsgesetz) vom 6. Oktober 1989, SR 823.11
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz) vom 25. Juni 1982, SR 837.0
AVIV	Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsverordnung) vom 31. August 1983, SR 837.02
AVNE	Abklärung, Vermittlung, Nachbetreuung sowie Einzelmodule
Aufl.	Auflage
BE	Bern
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Leitentscheid des schweizerischen Bundesgerichts
Bger	Bundesgericht
BI	Berufliche Integration
BIAS	Beschäftigungs- und Integrationsangebote der Sozialhilfe
BL	Basel-Landschaft
BIP	Berufliche Integration mit Perspektive
BS	Basel-Stadt
BSK	Basler Kommentar
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982, SR 831.40
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken

CSR	Centres sociaux régionaux
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
dRSK	Der digitale Rechtsprechungs-Kommentar
E.	Erwägung
EFB	Einkommensfreibetrag
EntsG	Bundesgesetz über die flankierenden Massnahmen bei entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und über die Kontrolle der in Normalarbeitsverträgen vorgesehenen Mindestlöhne (Entsendegesetz) vom 8. Oktober 1999, SR 823.20
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention) vom 28. November 1974, SR 0.101
EO	Erwerbssersatzordnung
et al.	Und andere
FamZ	Familienzulagen
f.	und folgende
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
FORJAD	Formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté
FORMAD	Formation pour adultes
FR	Freiburg
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GBL	Grundbedarf für den Lebensunterhalt
GE	Genf
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
gem.	gemäss
ggf.	gegebenenfalls
GIG	Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz), SR 151.1
GL	Glarus
GR	Graubünden
Hrsg.	Herausgeber
IFEG	Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006, SR 831.26
inkl.	Inklusive
insb.	Insbesondere
i.S.	im Sinne
IV	Invalidenversicherung
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20
i.V.m.	in Verbindung mit
IZU	Integrationszulage
JU	Jura
KG	Kantonsgericht
KI	Kommunale Integrationsangebote
KIA	Kommunale Integrationsangebote

KV	Kantonsverfassung
lit.	Litera
LU	Luzern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
MACIT	Missions d'action citoyennes
max.	maximal
min.	mindestens
MIS	Mesures d'insertion sociales
MIP	Mesures d'insertion professionnelles
N	Note
NE	Neuenburg
NO	number
Nr.	Nummer
NW	Nidwalden
o.ä.	oder ähnlich
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220
OW	Obwalden
passim	da und dort
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
resp.	respektive
RI	Revenu d'insertion
RL	Richtlinie
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBV	Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse
SEMO	Motivationssemester
SG	St. Gallen
SGB II	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitssuchende
SH	Schaffhausen
SI	Soziale Integration
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SKOS-RL	SKOS-Richtlinien (Stand 01.01.2020)
SKöF	Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (Vorläufer der SKOS)
SNF	Schweizer Nationalfonds
SO	Solothurn
SODK	Vorstand der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPAS	Service de prévoyance et d'aide sociale
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
SZ	Schwyz
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge
TG	Thurgau

TI	Tessin
tw.	teilweise
u.a.	unter anderem
u.E.	unseres Erachtens
u.U.	unter Umständen
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981, SR 832.20
v.	vom
v.a.	vor allem
Verb.	Verbindung
VerwG.	Verwaltungsgericht
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
VS	Wallis
WML	Wegleitung über den massgebenden Lohn in der AHV, IV und EO des Bundesamts für Sozialversicherungen, Version 15 vom 1. Januar 2020
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
z.B.	zum Beispiel
ZESO	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZG	Zug
ZH	Zürich
zit.	zitiert
ZUG	Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz) vom 24. Juni 1977, SR 851.1

Weitere Publikationen aus dem Projekt

STUDER MELANIE / PÄRLI KURT, The duty to work as precondition for human dignity: a Swiss perspective on work programmes, in: Anja Eleveld/Thomas Kampen/Josien Arts (Hrsg.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States. Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol 2020, S. 89 ff.

STUDER MELANIE, Recht auf Nothilfe und Geisteshaltung, SZS 6/2019, S. 340 ff.

MEIER ANNE/PÄRLI KURT, Intégration par le travail dans l'aide sociale. Incertitudes sur la qualification des rapports juridiques et risques pour les bénéficiaires "activés", Jusletter vom 3. Juni 2019.

FUCHS GESINE, Sozialpolitische Wirkungen von „Workfare“ im Wohlfahrtsstaat, Zentrum für Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS) – Working Paper No. 10|2018.

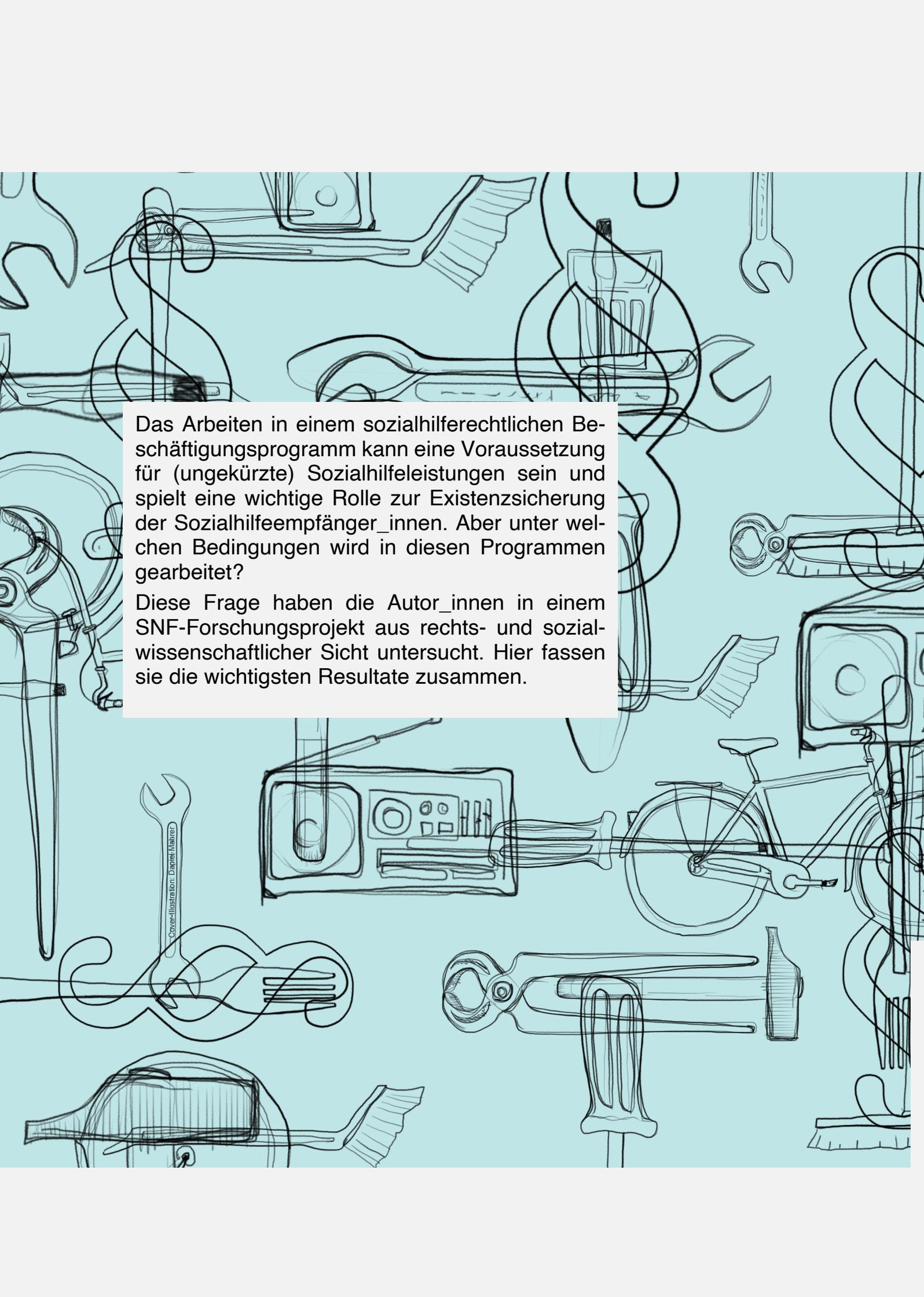
MEIER ANNE / PÄRLI KURT, Sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Beschäftigungsverhältnissen unter sozialhilferechtlichen Bedingungen, SZS 1/2018, S. 4 ff.

FUCHS GESINE / MEIER ANNE/PÄRLI KURT/ STUDER MELANIE, Rechtlich unklare Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger, ZESO 1/2018, S. 22 ff.

MEIER ANNE /STUDER MELANIE, Commentaire de l'ATF 142 I 1, Jusletter vom 14. November 2016.

PÄRLI KURT / MELANIE STUDER, BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion, AJP 10/2016, S. 1385 ff.

Für weitere Informationen zum Projekt, Hinweise auf zukünftige Publikationen und Downloads: www.thirdlabourmarket.ch



Das Arbeiten in einem sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogramm kann eine Voraussetzung für (ungekürzte) Sozialhilfeleistungen sein und spielt eine wichtige Rolle zur Existenzsicherung der Sozialhilfeempfänger_innen. Aber unter welchen Bedingungen wird in diesen Programmen gearbeitet?

Diese Frage haben die Autor_innen in einem SNF-Forschungsprojekt aus rechts- und sozialwissenschaftlicher Sicht untersucht. Hier fassen sie die wichtigsten Resultate zusammen.