

Zumutbare oder gute Arbeit?

Workshop – Tagung
Arbeitsintegration: gibt
der Markt die Richtung
vor?

Zürich, 15. Juni 2022

Soziale Arbeit
23. Juni 2022

FH Zentralschweiz



Zumutbare Arbeit als Schlüsselbegriff in der Arbeitsintegration

Zumutbarkeit begrenzt die Eigenverantwortung – was nicht zumutbar ist, muss nicht geleistet werden.

Wird zumutbares nicht geleistet ist jedoch mit Leistungskürzungen und/oder Einstellungen zu rechnen.

Entwicklung des aktivierenden Sozialstaates – sowohl in ALV, IV als auch Sozialhilfe.

Fokus Sozialhilfe:

„Die Ausrichtung materieller Hilfe darf mit der Auflage verbunden werden, an Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen teilzunehmen. Diese Massnahmen bzw. Programme sind **grundsätzlich als zumutbare Arbeit anzusehen** (Regeste), die geeignet (sind), die Lage des Beschwerdeführers zu verbessern. Dies kann im Übrigen **als gerichtsnotorisch bezeichnet** werden (E. 5.4).“

Bundesgericht im Entscheid BGE 130 I 71 vom 14. Januar 2004

3 Fragen

- Was gilt im aktuellen (Sozialhilfe-)Recht als zumutbare Arbeit in Arbeitsintegrationsprogrammen?
- Ist diese Definition von zumutbarer Arbeit vereinbar mit Vorgaben des Völker- und Verfassungsrecht; respektiv mit Konzepten von «guter Arbeit»?
- Was muss geschehen, damit «zumutbare» zu «guter» Arbeit wird?

Aktuelles Sozialhilferecht

Sozialhilferecht als kantonales Recht mit kaum vorhandenen bundesrechtlichen Vorgaben.

Grundsatz: wer bedürftig ist und keine anderen Hilfsquellen zur Verfügung hat, hat Anspruch auf Sozialhilfe.
Anspruch ist unabhängig von den Gründen.

Kantone sind frei in der Ausgestaltung haben aber das Recht auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12 BV zu beachten:
»Wer in Not gerät und **nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen**, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die **Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.**»

Art. 12 BV: nicht einschränkbares soziales Grundrecht: Kerngehalt = Schutzbereich – Einschränkung wäre gleichzeitig eine Verletzung der Menschenwürde

Pflicht zur Leistung zumutbarer Arbeit

19 Kantone mit Pflicht zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm

22 Kantone mit Pflicht zur Annahme einer zumutbaren Arbeit

Teilweise unspezifische Pflichten (verbunden mit Sanktionen): «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.**» (Art. 31 SHG/UR)

Siehe detailliert: Studer (2021), N 229 ff.

Subsidiarität = Anspruchsvoraussetzung und Pflicht zur zumutbaren Selbsthilfe

Sozialhilfe und Nothilfe (Art. 12 BV) werden gewährt

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

3 Aspekte :

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

Subsidiarität und Arbeitsintegration in der Rechtsprechung des Bundesgerichts

Urteil 2P.147/2002 v. 04.03.2003 (Berner Dekorateur): Es gibt sozialhilferechtliche Pflichten, die derart sind, den Anspruch auf Hilfe «auszulöschen». Dazu gehört die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm der Sozialhilfe.

BGE 130 I 71 – Beschäftigungsprogramme sind grundsätzlich zumutbare Arbeit und geeignet die Situation der Sozialhilfeempfänger_innen zu verbessern

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; bei der Verpflichtung zur Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm handelt es sich auch nicht um eine Verletzung des Rechts auf persönliche Freiheit (wenn, dann nur leichter Eingriff, der jedenfalls zu rechtfertigen ist)

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 – ein nicht entlohntes Programm bietet keine Möglichkeit, für sich selber zu sorgen

Folgen dieser Interpretation des Subsidiarität

Frage der «zumutbaren Arbeit» wird immer wesentlicher.

Tendenz: Einführung weiterer Anspruchsvoraussetzungen für Sozial(hilfe)leistungen:

- Sozialhilfe wird erst nach erfolgtem «**Tatbeweis**» in Form eines Arbeitseinsatzes ausbezahlt (VerwG SO, Urteil WBES.2017.128 v. 22.05.2017, E. 2.2.)
- ohne Unterlagen zum **Gesundheitszustand** (aus IV-Verfahren) könne nicht entschieden werden «ob der Betroffenen einer den Anspruch auf Sozialhilfe ausschliessenden Arbeit nachgehen könnte» (BGer 8C_884/2012, E. 4.2.) ähnlich: VerwG TG, TVR 2010 Nr 18 v. 30.06.2010 (Einstellung wegen fehlender Unterlagen zur Erwerbsfähigkeit)
- **Fehlender Arbeitswille** kann zur Einstellung der Sozial- und Nothilfe führen, VerwG FR, Urteil 605 2015 134/135 v. 06.07.2015
- Kein Anspruch auf Nothilfe hat wer mit einer geänderten **Geisteshaltung** in der Lage wäre für sich selber zu sorgen (BGer 8C_850/2018)

Verschuldenselemente

Zusätzliche Sanktionen

Zumutbarkeit in den kantonalen Rechtsgrundlagen

| Kriterium | Erwähnt | Nicht erheblich |
|--|---|---|
| Alter | BE, FR, NE, TI, VD, VS, SKOS-RL | BE (im Beschäftigungsprogramm) |
| Gesundheit | BE, FR, NE, TI, VD, VS, SKOS-RL | |
| Persönliche Situation (inkl. familiärer Situation) | BE, FR, JU, NE, TI, VD, VS, SKOS-RL | BE (im Beschäftigungsprogramm nur Betreuungsaufgaben) |
| Vorheriger Beruf | | BE, VS, SKOS |
| Fähigkeiten/Möglichkeiten | BE, FR, JU, SG | BE (im Beschäftigungsprogramm) |
| (Aus-)Bildung/Erfahrung | FR, JU, TI | |
| Einkommenserwerb | VS, SKOS-RL | |
| Reintegrationschancen/ Arbeitsmarktfähigkeit | BL (in gewissen Programmen), JU (in Beschäftigungsprogrammen) | |
| Wichtige Gründe | BS, GE, TI | |

Zumutbare Arbeit in der Rechtsprechung (Bundesgericht und Kantone)

Grundsätzlich zumutbar (BGE 130 I 71)

Gründe, die gegen die Zumutbarkeit sprechen:

- Gesundheit, aber...
- Alter, aber...
- Überforderung (e contrario: keine Unterforderung), ...
- Entwürdigung, aber...
- Betreuungspflichten, aber...

Nicht jedoch:

- Lohn: Zumutbar ist: CHF 2.35/Stunde, CHF 500/50%; CHF 2'600/100%; Nothilfe (=CHF 21/Tag; resp. CHF 8 nebst Unterkunft & KK)
- Wirkung/Integrationsziel: „gerichtsnotorisch“ Wirksam (BGE 130 I 1)

Zumutbar ist auch: Strafandrohung nach Art. 292 StGB (BGE 142 I 1)

Siehe detailliert: Studer (2021), N 378 ff.

Zwischenfazit

Durch die Vorgaben in den Gesetzen und der Rechtsprechung sind die Sozialhilfeempfänger_innen wenig vor den Zumutungen des Arbeitens & somit dem möglichen Machtmissbrauch durch die stärkere Partei geschützt

Zumutbar ist, wozu jemand objektiv in der Lage ist → Asymmetrie im Machtverhältnis wird dadurch noch ausgeprägter.

Auslegung Subsidiaritätsprinzip: Dekommodifizierende Wirkung der Sozialleistungen geht verloren; kann zu starken „Workfare“-Elementen führen; nur wer arbeitet hat Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen (bis hin zu den Leistungen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind)

→ Alternativen?

«Gute Arbeit»? Definitionsansätze

Menschenwürdige oder *decent work* gemäss der ILO : 4 Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit:

- Kernarbeitsnormen (Vereinigungsfreiheit, Verbot von Zwangsarbeit, Verbot von Kinderarbeit, Diskriminierungsschutz)
- Beschäftigungsmöglichkeiten, die ein ausreichendes Einkommen generieren
- Soziale Sicherheit
- Dialog zwischen den Sozialpartner*innen

→ Gleichberechtigte Möglichkeiten, würdige und produktive Arbeit unter den Bedingungen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Menschenwürde zu erhalten.

ILO, Decent Work, Report of the Director-General, 87th session, Genf 1999, S. 3.

«Gute Arbeit»? Definitionsansätze

Angelehnt an den Capability-Approach (Fähigkeitenansatz) von Sen & Nussbaum

- Freiwilligkeit & Ausstiegsschancen
- Fähigkeit zu arbeiten zu angemessenen Bedingungen (u.a. keine Ausnutzen von Zwangslage, existenzsicherndes Einkommen)
- Respekt und Würde (Gesundheitsschutz, Schutz vor sexueller Belästigung)
- Berufliche Fähigkeiten weiterentwickeln → Erhöhen der Reintegrationschancen
- Work-life balance
- Mitspracherecht

(vgl. dazu etwa: Riccardo Del Punta, "Labour Law and the Capability Approach", *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 32(4) (2016): pp. 383–405)

«Gute Arbeit»? Definitionsansätze

Grund- und Menschenrechte als Ziel und Schranke

- Verbot von Zwangsarbeit
- Recht auf Arbeit zu günstigen und gerechten Bedingungen
- Recht auf frei gewählte Arbeit
- Recht auf Existenzsicherung / Hilfe in Notlagen
- ...

→

«Gute Arbeit»? Definitionsansätze

| Objektive Kriterien | Subjektive Kriterien |
|---|---|
| Reintegrationschancen erhöhen | Alter |
| Arbeitsbedingungen <ul style="list-style-type: none"> - Leistungsgerechter Lohn - Angemessenere Lohn - Gesundheitsschutz - Angemessene Arbeitszeit | Gesundheit |
| Wahrung der Persönlichkeitsrechte | Persönliche Verhältnisse/Situation |
| Würdige Beendigung der Stelle <ul style="list-style-type: none"> - Ausstiegsmöglichkeit & Grundsicherung - Keine Androhung von Ausschaffung / körperlicher Gewalt - Keine Strafandrohung - Befristung | Fähigkeiten, Stärken, Qualifikation |
| | Individuelle Präferenzen, Interesse & Wünsche |

Zumutbare Arbeit & Gute Arbeit und Strukturen des Arbeitsmarkts

«Die staatlichen Bestrebungen sollten darauf ausgerichtet sein, dass so wenig Personen wie möglich ausserhalb des ersten Arbeitsmarktes in den aktivierenden Strukturen der sozialen Sicherungsnetze tätig sind; wenn solche Strukturen notwendig sind, sollen diese Arbeitsplätze regulären Arbeitsverhältnissen insbesondere im Bereich der Entscheidungsfreiheit, der Entlohnung und der sozialen Sicherheit angeglichen werden und schliesslich bleibt das Ziel, einen inklusiven Arbeitsmarkt mit Vollbeschäftigung zu erreichen. Solange dieses nicht erreicht ist, muss die Gesellschaft auch aushalten können, dass nicht alle Mitglieder der Gesellschaft im Sinne von produktiven Arbeitsleistenden nützlich sind.»

Mehr davon?

SNF-Projekt

«Arbeitsverhältnisse unter sozialhilferechtlichen Bedingungen: Rechtlicher Rahmen, Verbreitung und Regulierung(slücken)»

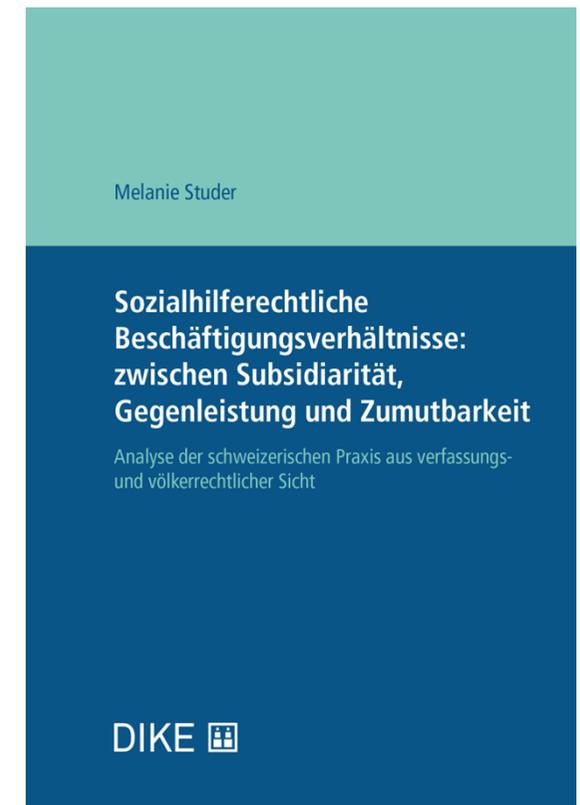
Universität Basel & Hochschule Luzern

Kurt Pärli, Gesine Fuchs, Anne Meier & Melanie Studer

www.thirdlabourmarket.ch



Dissertation (open-access bei dike.ch)



Hochschule Luzern
Soziale Arbeit
Institut Sozialarbeit und Recht
Dr. Melanie Studer
Dozentin und Projektleiterin

T direkt +41 41 367 48 59
melanie.studer@hslu.ch