

# Einstellung der Sozialhilfe infolge verweigerter «Arbeit»

Ein kritischer Kommentar

Die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) herausgegebenen Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) wurden im Jahr 2005 revidiert.<sup>1</sup> Darin wurde die in städtischen Pilotprogrammen bereits praktizierte Möglichkeit

Kurt Wyss

verankert, erwerbslose Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen im Gegenzug für die gewährte Unterstützung zu so genannten «Gegenleistungen» oder Arbeitsleistungen zu verpflichten. Es stellte sich schon im Zusammenhang mit den Pilotprogrammen die Frage, was passiert, wenn eine Sozialhilfeleistungen beziehende Person zur «Arbeit» aufgeboten wird, sich aber weigert, diese zu verrichten. Kann ihr die Sozialhilfe infolge verweigerter «Arbeit» eingestellt, das heisst ganz gestrichen werden? In verschiedenen Städten kam es zu Präzedenzfällen von eingestellter Sozialhilfe infolge verweigerter «Arbeit» und verschiedene Betroffene haben dagegen bis vor Bundesgericht geklagt. Das Bundesgericht

<sup>1</sup> SKOS-Richtlinien 2005: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. 4. überarbeitete Ausgabe April 2005. Herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

hat in allen Fällen festgestellt, dass die infolge verweigerter «Arbeit» vollzogene Einstellung der Sozialhilfe rechtmässig sei.<sup>2</sup> Die Begründung des Bundesgerichts, die in allen drei hier angeführten Fällen im Wesentlichen dieselbe ist, vermag allerdings nicht zu überzeugen.

Das Bundesgericht verweist in der Begründung seiner Entscheide zentral auf den Artikel 12 der Bundesverfassung, der da lautet: «Art. 12 Recht auf Hilfe in Notlagen. 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.» Mit diesem Artikel sei – so argumentiert das Bundesgericht – klargestellt worden, dass «der Grundsatz der Subsidiarität gilt»<sup>3</sup>, womit gemeint ist, dass die Sozialhilfe immer nur subsidiär zur Möglichkeit des Einzelnen zum Einsatz kommen könne, «für sich zu sorgen». Wenn eine Person somit also zwar in Not gerate, dabei aber doch «in der Lage» wäre, «für sich zu sorgen», dann falle der nachgelagerte Einsatz der Sozialhilfe dahin und entsprechend seien die Anspruchsvoraussetzungen für

<sup>2</sup> Bundesgerichtsurteil vom 4. März 2003 (2P.147/2002) («Berner Fall»); Bundesgerichtsurteil vom 6. November 2003 (2P.275/2003) («Solothurner Fall»); Bundesgerichtsurteil vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003) («Schaffhauser Fall»).

<sup>3</sup> BGE vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003); Ziff. 4.1.

den Bezug von Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe auch nicht erfüllt. Das Bundesgericht stellt dementsprechend fest: «Keinen Anspruch hat somit, wer solche Leistungen beansprucht (gemeint sind Sozialhilfeleistungen, kw) obwohl er objektiv in der Lage wäre, sich – insbesondere durch Annahme einer zumutbaren Arbeit – aus eigener Kraft die für das Überleben erforderlichen Mittel selber zu verschaffen; denn solche Personen stehen nicht in jener Notsituation, auf die das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen zugeschnitten ist. Bei ihnen fehlt es bereits an den Anspruchsvoraussetzungen ...»<sup>4</sup> In den revidierten SKOS-Richtlinien<sup>5</sup> ist die Möglichkeit der «Einstellung von Leistungen für die Grundsicherung» (Kap. A.8.5) ganz analog unter Verweis auf Art. 12 der Bundesverfassung begründet. Dort heisst es: «In einem solchen Fall (insbesondere, wo jemand eine zumutbare Arbeit annehmen könnte, aber nicht annimmt, kw) wird das Subsidiaritätsprinzip verletzt, und damit ist eine der beiden Voraussetzungen von Art. 12 der Bundesverfassung nicht mehr erfüllt.» (Kap. A.8.5)

Nun ist es allerdings so, dass die «Arbeiten», die in den drei vom Bundesgericht beurteilten Fällen von den Betroffenen abgelehnt wurden («Arbeiten» im Programm «Arbeit statt Fürsorge» (Stadt Bern), im «Soziallohnprojekt» (Stadt Solothurn) respektive im «städtischen Tagelohnprogramm» (Stadt Schaffhausen)), der Sozialhilfe in Wirklichkeit gar nicht vorgelagert, sondern selber Bestandteil der Sozialhilfe sind, sie sich explizit an Bezügerinnen und Bezüger von Sozial-

<sup>4</sup> In: Bundesgerichtsurteil vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003) («Schaffhauser Fall»); Ziff. 4.3. Vgl. analoge Argumentation im Bundesgerichtsurteil vom 4. März 2003 (2P.147/2002) («Berner Fall»); Ziff. 3.3; sowie Bundesgerichtsurteil vom 6. November 2003 (2P.275/2003) («Solothurner Fall»); Ziff. 5.1, 5.2.

<sup>5</sup> SKOS-Richtlinien 2005: Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe. 4. überarbeitete Ausgabe April 2005. Herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

hilfeleistungen richten. In der Stadt Zürich beispielsweise existieren gegenwärtig die folgenden Angebote explizit für Sozialhilfeempfängerinnen/-empfänger: «Basisbeschäftigung»; «Qualifikationsprogramme»; «Teillohnjobs»; «Gemeinnützige Arbeit»; «Tagesbeschäftigung».<sup>6</sup> Diese Programme sind entweder dem «gemeinnützigen Arbeitsmarkt» oder dem «erweiterten Arbeitsmarkt» zugeordnet, und die Entschädigung für die geleisteten «Arbeiten» erfolgt gemäss den revidierten SKOS-Richtlinien. Zusätzlich zum «Grundbedarf für den Lebensunterhalt» wird den Teilnehmenden im «gemeinnützigen Arbeitsmarkt» eine «Integrationszulage» und im «erweiterten Arbeitsmarkt» ein «Einkommensfreibetrag» zugesprochen.<sup>7</sup> Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die «Entschädigungen» auf jeden Fall «unter dem niedrigsten auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Einkommen» liegen müssten, damit der «Anreiz auf eine Ablösung von der Sozialhilfe bestehen bleibt».<sup>8</sup> Auch damit ist klar gesagt, dass die Programme Bestandteil der Sozialhilfe sind, die Ablösung von der Sozialhilfe auch in den Programmen drin nicht gegeben ist. Dieses hinwiederum bedeutet, dass auch die in den Programmen drin Beschäftigten nicht in der Lage sind, «für sich zu sorgen». Die vom Bundesgericht aufgestellte Behauptung, dass die oder der Einzelne durch Teilnahme in den Beschäftigungsprogrammen in die Lage versetzt werde, «für sich zu sorgen», ist nicht zutreffend. Wäre sie zutreffend, müsste man ja – pointiert formuliert – allen in den Beschäftigungsprogrammen «Arbeitenden» die Sozialhilfegelder sofort mit dem Argument streichen, dass

<sup>6</sup> Überweisung des Stadtrates an den Gemeinderat der Stadt Zürich: Neuausrichtung der Arbeitsintegration im Sozialdepartement, Bericht an den Gemeinderat. Weisung 40 vom 13.09.2006; S. 12.

<sup>7</sup> In der Sozialhilfepraxis scheint über die konkrete Aufstockung des Grundbedarfs sowohl mit Bezug auf die konkrete Höhe als auch die Art («Integrationszulage» oder «Einkommensfreibetrag») eher Unklarheit zu bestehen.

<sup>8</sup> Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.): Neue Perspektiven in der Arbeitsintegration. Edition Sozialpolitik Nr. 11, 2005; S. 47.

diese jetzt ja in der Lage wären, «für sich zu sorgen». Das geht eben gerade nicht. Wenn eine Bezügerin oder ein Bezüger von Sozialhilfeleistungen sich also weigert, an einem Beschäftigungsprogramm teilzunehmen, dann verweigert sie oder er damit genau nicht die Möglichkeit, «für sich zu sorgen», und also wird auch die in Art. 12 der Bundesverfassung stipulierte Anspruchsvoraussetzung (nicht in der Lage sein, für sich zu sorgen) nicht verletzt.

Nun könnte ja argumentiert werden, dass die Beschäftigungsprogramme die «Ablösung» von der Sozialhilfe zwar nicht unmittelbar bewirken, sie aber doch einen gewichtigen Schritt in Richtung «Ablösung» darstellen und dieses auch der Grund sei, weshalb eine Teilnahme erzwungen werden müsse. Die Behauptung nun aber, dass die den Bezügerinnen und Bezügerinnen auferlegte Arbeitspflicht der Integration tatsächlich förderlich sei, müsste empirisch geprüft und belegt werden. Das haben die so argumentierenden Behörden und Gerichte bislang nicht getan.<sup>9</sup> Bei einer Prüfung würde festgestellt werden, dass internationale empirische Analysen in ausserordentlicher Deutlichkeit darauf hinweisen, dass die pflichtigen Beschäftigungsprogramme hinsichtlich Integrationswirkung entweder nichts bringen oder gar kontraproduktiv für die Betroffenen sind.<sup>10</sup> Vor dem Hintergrund der diversen Studien ist

<sup>9</sup> Das Bundesgericht spricht die Frage zwar an, verweist dann aber nicht etwa auf empirische Befunde, sondern auf Beteuerungen vor allem von Exponenten der SKOS und stellt zugleich in einer eigenartigen Formulierung fest, dass die Annahme einer durch die «Verpflichtung zur Teilnahme an Integrations- und Beschäftigungsprogrammen» erfolgende Verbesserung der Lage der Betroffenen «im Übrigen als gerichtsnotorisch bezeichnet werden» könne (In: Bundesgerichtsentscheid vom 14. Januar 2004 (2P.251/2003) («Schaffhauser Fall»); Ziff. 5.3). Eine unrichtige Behauptung wird dadurch, dass die Gerichte sie ohne Prüfung ständig wiederholen, nicht richtiger.

<sup>10</sup> Vgl. unter anderen: Shragge, Eric (ed.): Workfare: Ideology for a new under-class. Toronto, Ontario: Garamond 1997; Handler, Joel, F.: Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract. In: Journal of European Social Policy 2003 (13: 3): 229-243; van Oorschot, Wim: A Critical Review of Dutch Activation Policies and their Outcomes. In: Journal of Social Policy 2002 (31: 2): 399-420.

Opielka zuzustimmen, wenn er feststellt, dass «international vergleichende, empirische Bilanzen der Politiken der «Aktivierung» beispielsweise in Grossbritannien und den Niederlanden vernichtend aus(fallen)»<sup>11</sup>. Handler stellt fest, dass es im Rahmen pflichtiger «Integrationsmassnahmen» infolge der dabei installierten Kontroll- und Sanktionierungssysteme nur umso mehr zu Prozessen der sozialen Ausgrenzung kommt.<sup>12</sup> Paradoxiereise gelangen sogar solche Forschungen, die die Arbeitspflicht befürworten, hinsichtlich der Wirkungen zu einem negativen Ergebnis. So beispielsweise der Volkswirtschaftler Gerfin in jenem Gutachten, auf dessen Basis die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe die Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe revidierte: «Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in der Mehrzahl der Evaluationsstudien zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Ländern kein positiver und oft ein negativer Effekt von Beschäftigungsprogrammen auf die Wahrscheinlichkeit, erwerbstätig zu werden, gefunden wird. Insofern kann also nicht davon ausgegangen werden, dass dieser Weg (gemeint ist die von Gerfin zuhanden der SKOS vorgeschlagene Umstellung der SKOS-Richtlinien hin zu «aktivierenden» Massnahmen; kw) zu deutlich erhöhter Erwerbstätigkeit der betroffenen Personen führt.»<sup>13</sup> Es wird offen eingestanden, dass dieser Weg nicht nur nicht dazu führt, dass die Betroffenen wieder in die Lage versetzt werden, «für sich zu sorgen», sondern er deren diesbezüglichen Chancen gar zusätzlich schmälert.<sup>14</sup> Damit aber wird das Argument, die pflichtigen Beschäftigungsprogramme wären der Integration der Betroffenen förderlich und müssten

<sup>11</sup> Opielka, Michael: Alternativen zur Aktivierung? In: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 36, 2005: 34-48. Vgl. zu den Niederlanden insbesondere auch: van Oorschot 2002, op. cit.

<sup>12</sup> Handler, Joel, F. 2003, op. cit.

<sup>13</sup> Gerfin, Michael: Schlussbericht Evaluation der Richtlinien der SKOS, Zuhanden der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), 3. Juni 2004: S. 19.

deshalb erzwungen werden, hinfällig. Das bedeutet nun nicht etwa, dass man auf Integrationsprogramme in der Sozialhilfe verzichten sollte, sondern ganz einfach, dass es unbedingt notwendig wäre, die Programme freiwillig auszugestalten.<sup>15</sup> Das würde im Übrigen auch sofort eine Steigerung von deren Qualität mit sich bringen.

Sodann wäre zu prüfen, inwieweit es sich bei den pflichtigen Beschäftigungsprogrammen der Sozialhilfe um Formen von «Zwangs- oder Pflichtarbeit» handelt.<sup>16</sup> Im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation ILO (International Labour Organization), einer Sonderorganisation der UNO, besteht ein «Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit», das von der Schweiz am 23.5.1940 ratifiziert wurde.<sup>17</sup> Darin lautet der Artikel 2, Absatz 1: «Als «Zwangs- oder Pflichtarbeit» im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.» Und der Artikel 1, Absatz 1 lautet: «Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, das dieses Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sich, den Gebrauch der Zwangs- oder Pflichtarbeit in allen ihren Formen möglichst bald zu beseitigen.» Die beim Bundesgericht vorstellig gewordenen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger

<sup>14</sup> Es sei an dieser Stelle nach der Bilanz beispielsweise des Städtzürcher Pilotprogramms mit dem Titel «Chancenmodell» (vgl.: «Gegenseitigkeitsprinzip und Anreize in der Sozialhilfe: Das Chancenmodell», Entscheid der Fürsorgebehörde vom 12.6.01/Juli 2001) gefragt. Mit dem «Chancenmodell» wurden die später revidierten SKOS-Richtlinien vorweggenommen. Das Programm wurde evaluiert, doch die Evaluationsergebnisse wurden nie veröffentlicht. Gemäss den Angaben des damals dafür angestellten Forschers fielen die Ergebnisse zu negativ aus, und also habe man auf eine Veröffentlichung verzichtet.

<sup>15</sup> Vgl. dazu bereits: Wyss, Kurt: Arbeit statt Sozialhilfe? Einverstanden, aber nur zu 100% freiwillig und angemessen entlohnt! In: impact Nr. 4, 2001.

<sup>16</sup> Diese Frage ist vom Bundesgericht in keinem der hier angesprochenen Fälle geprüft worden.

<sup>17</sup> Internationale Arbeitsorganisation (ILO): Übereinkommen 29: «Übereinkommen über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930)» (vgl.: [www.ilo.org/ilolex/german/docs/cqnydrep1.htm](http://www.ilo.org/ilolex/german/docs/cqnydrep1.htm); hier Dokument C29).

haben sich für die «Arbeiten» in den Beschäftigungsprogrammen nicht freiwillig zur Verfügung gestellt, und sie sind infolge der Ablehnung der «Arbeiten» mit der Streichung der ihnen zustehenden Sozialhilfeleistungen, das heisst der minimalen Existenzsicherung, bestraft worden. Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um einen Bruch des ILO-Abkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit handelt.<sup>18</sup> Von «Zwang» wäre nicht nur mit Bezug auf den unter Androhung der Streichung des Existenzminimums ausgeübten Zwang in die Beschäftigungsprogramme hinein zu sprechen, sondern auch mit Bezug auf die Art und Weise, wie die Menschen in den Programmen drin behandelt werden. Es scheint nämlich geradezu zur Essenz der pflichtigen Beschäftigungsprogramme zu gehören, die «Beschäftigten» mittels möglichst tiefer Entschädigung und immer relativ schlechteren Arbeitsbedingungen unter permanenten Druck zu setzen, dies mit dem Argument, dass «negative Anreize» bestehen bleiben müssten, damit die Betroffenen sich weiterhin bemühen, sich wieder von der Sozialhilfe «abzulösen».<sup>19</sup> Diesbezüglich lässt sich viel auch aus der Geschichte der Armenfürsorge respektive der «Armen-, Zucht- und Arbeitshäuser» lernen, welche ebenfalls weniger dem Zweck dienten, den Armutsbetroffenen zu helfen, als vielmehr dem, an den Betroffenen – und zwar ganz unabhängig von deren Möglichkeiten – ein Exempel zu statuieren, um so indirekt die «normale» Bevölkerung sozial zu disziplinieren.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Vgl. zur deutschen Diskussion im Zusammenhang mit Hartz IV: Segbers, Franz: Arbeit unter Zwang. Die Zukunft personnaher Arbeit. In: Widerspruch, Heft 49, 2005: S. 61-71.

<sup>19</sup> Vgl. Handler 2003, op. cit. Zu den riesigen Sanktionsraten in den Beschäftigungsprogrammen der USA vgl.: Meyers, Marcia; Harper, Shannon; Klawitter, Maricka; Lindhorst, Tary: Review of Research on TANF Sanctions. Report to Washington State WorkFirst SubCabinet. University of Washington / West Coast Poverty Center, Seattle, June 2006 ([www.workfirst.wa.gov/about/sanction\\_literature\\_final.pdf](http://www.workfirst.wa.gov/about/sanction_literature_final.pdf)).

<sup>20</sup> Vgl.: Sachsse, Christoph; Tennstedt, Florian: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg. Stuttgart: Kohlhammer 1980.

Auf der Basis der hier besprochenen Bundesgerichtsentscheide kann eine Sozialbehörde praktisch nach Belieben «Arbeiten» generieren und – wiederum nach Belieben – ausgesuchte Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfeleistungen zu diesen «Arbeiten» zwingen. Wenn die Betroffenen die «Arbeiten» verweigern, kann die Sozialbehörde ihnen die Unterstützungsleistungen ganz streichen, und wenn die Betroffenen die «Arbeiten» leisten, dann hat man sie gefangen im strafend-stigmatisierenden Sog der Beschäftigungsprogramme.

Kurt Wyss, Jg. 1959, ist selbständig erwerbender Soziologe in Zürich. Er führt vorwiegend Forschungsprojekte zu Fragen der Sozialhilfe durch und hat für die Rote Revue zuletzt in Nr. 4/2005 über den Arbeitsbegriff in den revidierten SKOS-Richtlinien geschrieben.