

Zumutbar oder Zumutung? Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Verpflichtung zur Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen



Dr. iur. Melanie Studer, RAin

Dozentin und Projektleiterin Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Melanie Studer hat nach der Patentierung zur Rechtsanwältin an der Universität Basel doktort. Dabei hat sie sich im Rahmen eines vom Schweizerischen Nationalfonds geförderten Projekt mit der Frage auseinandergesetzt, was zumutbare Arbeit in Sozialhilferechtlichen Arbeitsprogrammen ist. Die Dissertation wurde 2021 bei DIKE open-access veröffentlicht.

Nach Abschluss ihrer Dissertation war sie zunächst wissenschaftliche Mitarbeiterin an der BFH und ist seit 2022 Dozentin und Projektleiterin an der Hochschule Luzern – Soziale Arbeit. Dort leitet sie diverse Weiterbildungen im Bereich der Sozialen Sicherheit (u.a. CAS Sozialhilferecht) und unterrichtet im Bachelor zu sozialrechtlichen Themen. Aktuell forscht sie zudem in Kooperation mit der BFH in einem Nationalfonds Projekt zur Frage, inwiefern das Sozialhilferecht Normen enthält, die den Bezug von Sozialhilfe erschweren und interessiert sich dabei u.a. auch dafür, wie Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe Berücksichtigung finden.

Zumutbar oder Zumutung?

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen
der Verpflichtung zur Teilnahme an
Arbeitsintegrationsprogrammen

Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht

Soziale Arbeit
30. Oktober 2025

FH Zentralschweiz



Einleitende Zitate

„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).“

BGE 130 I 71 vom 14. Januar 2004

„Wer in der Rechtsanwendung dieses **magische Wort** einsetzt erlöst sich von weiteren Überlegungen, denn er tut so, als sei die Sachlage jetzt **sonnenklar, augenfällig, offenkundig oder klipp und klar auf der Hand liegend**.“ (Hummel-Liljegren Hermann, Zumutbare Arbeit, Das Grundrecht des Arbeitslosen, Berlin 1981, S. 71)

Agenda

- Relevanz des Begriffs «Zumutbare Arbeit» im Kontext von sozialhilferechtlichen Arbeitsintegrationsprogrammen
- Folgen der Ablehnung einer «Zumutbaren Arbeit» in einem Arbeitsintegrationsprogramm
- Wann gilt im aktuellen Sozialhilferecht eine Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen als zumutbar?
 - Blick in Gesetze
 - Blick in Rechtsprechung
- Diskussion problematischer Aspekte der (Gerichts-)Praxis
- Grenzenlose Möglichkeiten? Was bedeutet dies für Sozialdienste, -behörden und -ämter?
- Schlussfolgerung und –forderung

Relevanz des Begriffs «Zumutbare Arbeit» im Kontext von sozialhilferechtlichen Arbeitsintegrationsprogrammen

«Zumutbare Arbeit», Arbeitsintegration und der aktivierende Sozialstaat

Arbeitsintegrationsprogramme als spezifische Ausprägung der **aktivierenden Sozialpolitik**

- Teilnahme an Programmen ist Voraussetzung für den (ungekürzten) Leistungsbezug
- Rekommodifizierung des Systems der Sozialen Sicherheit – Abbau von Dekommodifizierung = Druck, Arbeitskraft zu verwerten, steigt
- Sozialpolitische Grundsatzfrage: **«Was kann einer Person in Selbstverantwortung überbürdet werden und wo beginnt die Leistungspflicht der Solidargemeinschaft?»** wird damit neu gestellt

Konkrete Aspekte davon in den SKOS-RL bzw. der Sozialhilfegesetzgebung – verstärkt seit Anfang 00er Jahre:

- Einführung eines Anreizsystems mit IZU/EFB bei gleichzeitigem Senken des GBL
- Einführung von (höheren) Sanktionen
- „Leistung-Gegenleistung“, Fördern & Fordern

Zumutbarkeit / Zumutbare Arbeit als (juristischer) Schlüsselbegriff

- **Zumutbarkeit begrenzt die Selbstverantwortung** und die daraus fließende (Schaden-)Minderungspflicht → Zumutbarkeit entscheidet darüber, ob jemand Anspruch auf Sozial- und Nothilfe hat, oder nicht
- Zumutbarkeit ist ein **Teilaspekt** der bei staatlichen Massnahmen immer geforderten **Verhältnismässigkeitsprüfung** (Art. 5 Abs. 2 BV)
- Grundsätzlich ist doppelt zu prüfen, ob ein Arbeitsintegrationsprogramm verhältnismässig und somit auch zumutbar ist:
 - 1. bei der Konkretisierung der Minderungspflicht, also bei der Erstellung der Auflage oder Weisung
 - 2. bevor eine allfällige Rechtsfolge angeordnet wird, weil die Teilnahme am Programm trotz (formell korrekt erfolgter) Auflage oder Weisung ausblieb.
- Prüfung der Verhältnismässigkeit bedingt, sich drei Fragen zu stellen:
 - 1. Ist das Programm / die Rechtsfolge **geeignet** das angestrebte Ziel zu erreichen?
 - 2. Ist das Programm / die Rechtsfolge **erforderlich**, um das angestrebte Ziel zu erreichen?
 - 3. Ist das Programm / Rechtsfolge **zumutbar und stehen Eingriffszweck und –wirkung in einem angemessenen Verhältnis?**

Folgen des Ablehnens einer «Zumutbaren Arbeit» in einem Arbeitsintegrationsprogramm

Eckpunkte 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. Wer nicht teilnimmt, obwohl die Teilnahme zumutbar wäre, hat keinen Anspruch auf Hilfeleistungen.

BGE 130 I 71 (2004)

Beschäftigungsprogramme sind grundsätzlich zumutbare Arbeit und geeignet die Situation der Sozialhilfeempfänger_innen zu verbessern. Wer **objektiv in der Lage** wäre, sich mit der Teilnahme an einem Programm die **für das Überleben erforderlichen Mittel** zu verschaffen, erfüllt die Anspruchsvoraussetzungen auf Sozial- und Nothilfe nicht.

BGE 139 I 218 (2014)

Keinen Anspruch auf Sozial- oder Nothilfe hat, wer nicht an einem Programm teilnimmt, **obwohl rechtlich und faktisch die Möglichkeit bestand, ein Programm jederzeit anzutreten und dort ein «Einkommen»** hätte erwirtschaftet werden können; 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)

Eckpunkte der Rechtsprechung des Bundesgerichts II

BGE 142 I 1 (2016)

Eine Nichtteilnahme an einem Beschäftigungsprogramm kann nur dann zum Verlust der Anspruchsberechtigung auf Nothilfe führen, wenn das **Programm mindestens in der Höhe der Nothilfe (menschenwürdiges Dasein) entlohnt** ist – ein nicht entlohntes Programm bietet keine Möglichkeit, für sich selber zu sorgen: Anspruch auf Nothilfe bleibt bestehen, Sozialhilfe kann aber – bei entsprechenden gesetzlichen Grundlagen im kantonalen Recht – eingestellt werden.

Urteil 8C 216/2025 v. 30. Mai 2025:

Rechtsprechungsgemäss kann die Ausrichtung materieller Hilfe mit der Auflage verbunden werden, einen zeitlich befristeten Arbeitseinsatz an einem Testarbeitsplatz zu leisten. Hat die betroffene Person die Möglichkeit, die Stelle **jederzeit anzutreten** und ermöglicht ihr die Teilnahme ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen, **können die finanziellen Unterstützungsleistungen für die vorgesehene Dauer des Einsatzes rechtsprechungsgemäss vollständig eingestellt werden** (BGE 139 I 218 E. 4.2 und E. 5).

«Zumutbare Arbeit» = Pflicht und Anspruchsvoraussetzung

Zumutbare Arbeit in einem Arbeitsintegrationsprogramm zu leisten ist Anspruchsvoraussetzung und Pflicht zu gleich
– beide finden ihre Begründung im Subsidiaritätsprinzip (zwei Ebenen)

Subsidiaritätsprinzip

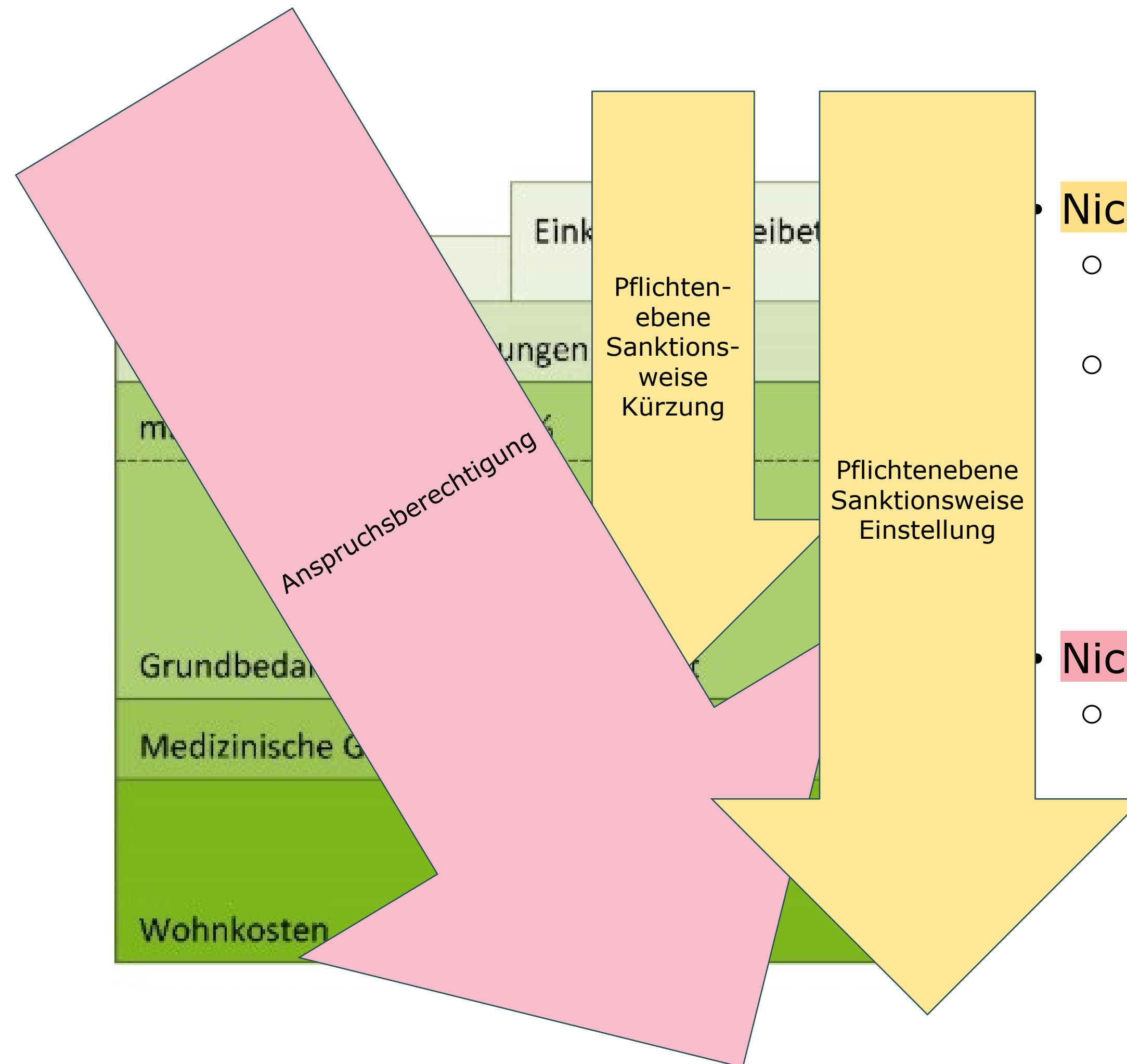
Ebene der (Minderungs-)Pflicht

- Bemühung um zumutbare Arbeit
- Annahme einer angebotenen zumutbaren Arbeit
- Teilnahme an (zumutbaren) Arbeitsprogrammen

Ebene der Anspruchsvoraussetzung

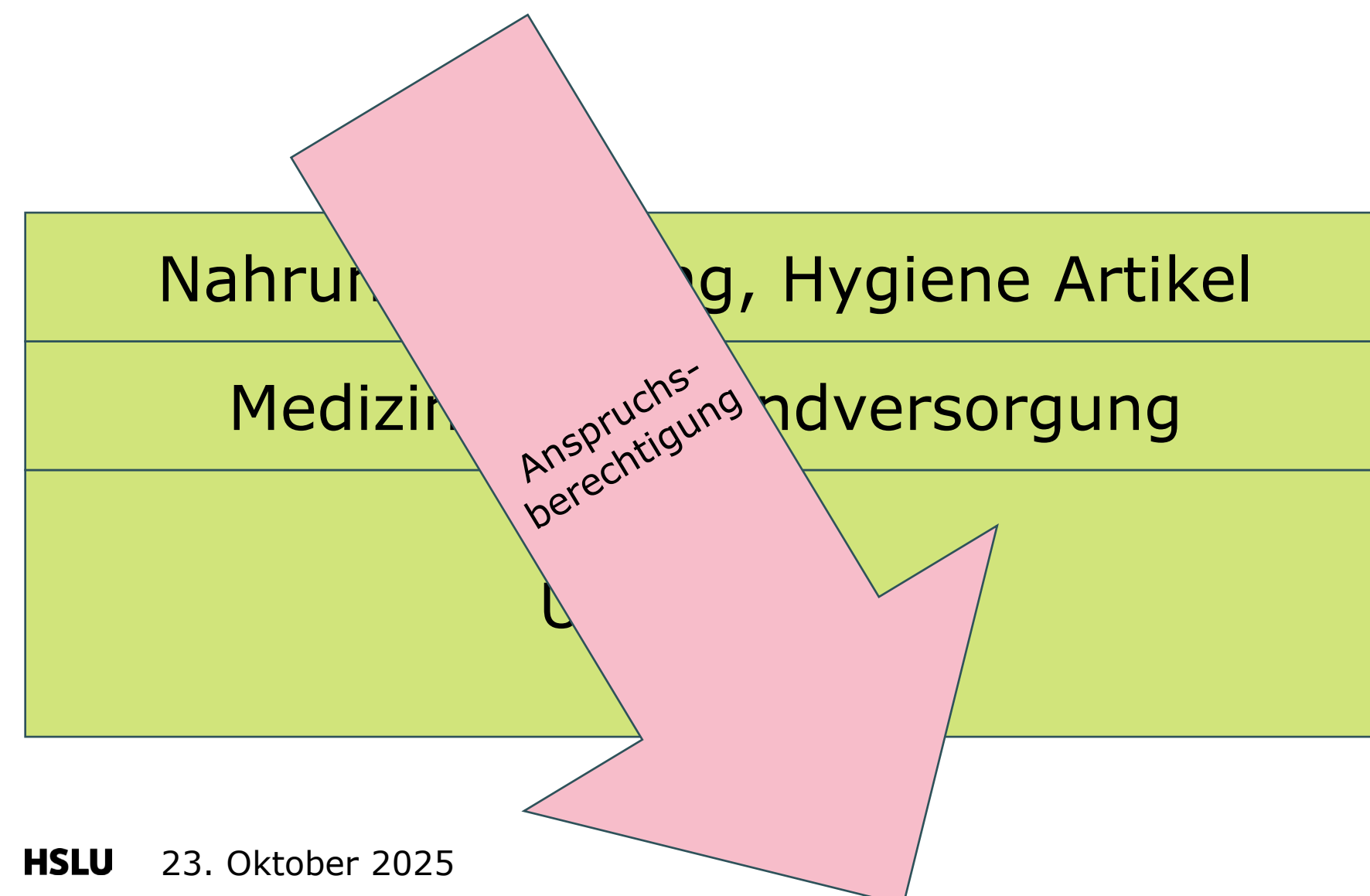
Wer durch eine **zumutbare Arbeit** aus eigener Kraft die erforderlichen Mittel verschaffen könnte, hat **keinen Anspruch** auf **Nothilfe** gem. Art. 12 BV oder **Sozialhilfe**. → hierzu gehören (u.U.) auch Arbeitsprogramme → Notlage respektive Bedürftigkeit ist nicht gegeben

Eckpunkte zusammengefasst – Folgen für die **Sozialhilfe**



- Nichtteilnahme am **zumutbaren nichtentlohten** Programm
 - sanktionsweise Kürzung des EFB, IZU, fördernder SIL und GBL führen
 - falls entsprechende kantonale Rechtsgrundlage:
 - Kürzung bis zur Höhe der Nothilfe (bspw. im Kanton BL vgl. § 11 Abs. 3 SHG/BL i.V.m. § 18 Abs. 4 SHV/BL)
 - Einstellung der Sozialhilfe unter weiter Gewährung der Nothilfe (vgl. z.B. BGE 142 I 1 zu § 24a SHG)
- Nichtteilnahme am **zumutbaren entlohten** Programm
 - (Teil-)Einstellung der Sozialhilfe in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips → Anspruchsberechtigung auf Sozialhilfe wird verneint

Eckpunkte zusammengefasst – Folgen für das **Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)**



- Art. 12 BV garantiert, was für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich ist.
- Nichtteilnahme am **zumutbaren nichtentlohten** Programm
 - Hilfe in Notlagen ist (ungekürzt) weiterzubezahlen: uneinschränkbares soziales Grundrecht → Schutzbereich ist gleichzeitig auch Kerngehalt (Art. 36 Abs. 4 BV)
- Nichtteilnahme am **zumutbaren entlohten** Programm
 - Anspruchsberechtigung auf Hilfe in Notlagen wird verneint, denn Anspruch auf Nothilfe hat nur, wer nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen.
 - Mit einem Einsatz im Programm wäre man objektiv in der Lage, rechtlich und faktisch, für sich selber zu sorgen.

Wann gilt im aktuellen Sozialhilferecht eine
Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen als
zumutbar?

Blick in die rechtlichen Grundlagen

Pflicht zur Arbeitsintegration in der Gesetzgebung

- Berufliche (Re-)Integration ist ein sozialhilferechtliches Ziel. Um dieses zu erreichen, sind Pflichten der Sozialhilfeempfänger:innen gesetzlich vorgesehen.
- Ausser vier Kantone (UR, OW, SH, ZG) sehen alle gesetzlich arbeitsspezifische Pflichten vor
 - In den anderen Kantonen ist dies via Auflagen und Weisungen zu konkretisieren
- 19 Kantone sehen in ihrer Gesetzgebung explizit eine Pflicht zur Teilnahme an Arbeitsprogrammen vor
- 22 Kantone kennen eine Pflicht zur Annahme einer zumutbaren Arbeit
- Öfters wird die Verletzung der Pflicht eine Arbeit anzunehmen/an einem Programm teilzunehmen in den Gesetzen als besonders schwere Pflichtverletzung definiert und kann strenger sanktioniert werden, z.B. BL (sofortige Sanktionierung auf Nothilfe möglich)

Zumutbarkeit in den kantonalen Rechtsgrundlagen

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

Umsetzung im Kantonalen Recht: Beispiel Kanton Bern

Art. 28 Abs. 2 SHG BE (BSG 860.1)

Sie (die Sozialhilfeempfänger_innen) sind verpflichtet

a (...) b (...) ,

c eine zumutbare Arbeit anzunehmen oder an einer geeigneten Integrationsmassnahme teilzunehmen.

Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand, den persönlichen Verhältnissen und den Fähigkeiten der bedürftigen Person angemessen ist.

Art. 8g SHV BE (BSG 860.111)

1 Erwerbslose Personen, (...), sind verpflichtet, im Rahmen der Bestimmungen des SHG auch **ausserhalb des erlernten Berufs Erwerbsarbeit** zu suchen und anzunehmen.

2 Die Teilnahme an von Gemeinden oder vom Kanton mitfinanzierten Qualifizierungs-, **Beschäftigungs- und Integrationsmassnahmen gilt grundsätzlich als zumutbar**, sofern eine Person nicht aus **gesundheitlichen Gründen** oder wegen **Betreuungsaufgaben** daran verhindert ist.

Pflicht zur Arbeit in den SKOS-RL

SKOS-RL A.4.1

Pflicht zur Minderung der Bedürftigkeit

⁸ Wer Sozialhilfe bezieht, hat nach eigenen Kräften zur Verminderung und Behebung der Bedürftigkeit beizutragen. Der Minderung der Bedürftigkeit dienen namentlich:

- a. die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit
- b. ein Beitrag zur beruflichen und sozialen Integration
- c. die Geltendmachung von Drittansprüchen
- d. die Senkung von überhöhten Fixkosten

Erläuterung d

Zumutbar ist eine Arbeit, die dem Alter, dem Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist. Der zumutbaren Erwerbstätigkeit gleichzusetzen ist die Teilnahme an einer von den Sozialhilfeorganen anerkannten Massnahme.

Pflicht zur Arbeit in den SKOS-RL

SKOS-RL F.3

- ³ Die teilweise oder vollumfängliche Einstellung von Leistungen ist zulässig, wenn:
- a. die Bedürftigkeit während der laufenden Unterstützung nicht mehr nachgewiesen ist
 - b. die unterstützte Person in Kenntnis der Konsequenzen eine ihr mögliche, zumutbare und konkret zur Verfügung stehende Arbeit nicht annimmt
 - c. sich die unterstützte Person weigert, einen ihr zustehenden, bezifferbaren und durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Unterhaltsbeiträge oder ein Ersatzeinkommen geltend zu machen; oder
 - d. sich die unterstützte Person weigert, Vermögenswerte innerhalb einer angemessenen Frist zu verwerten

Wann gilt im aktuellen (Sozialhilfe-)Recht eine
Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen als
zumutbar?

Blick in die Rechtsprechung

BGE 130 I 71

„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).“

→ Wo ein Grundsatz (Zumutbarkeit) sollten auch Ausnahmen zu finden sein. Wie wird die Zumutbarkeit in der Rechtsprechung konkretisiert?

→ Art. 16 AVIG analog anwenden?

- Berufs- und ortsübliche Bedingungen
- Rücksicht auf Fähigkeiten und bisherige Tätigkeiten
- Persönliche Verhältnisse
- Gesundheitszustand (...)

Allgemeine Kriterien aus der Rechtsprechung

Gründe, die gegen die Zumutbarkeit sprechen:

- **Alter.** Aber: ab wann ist man „zu alt“? Gerade das hohe Alter (in casu 57-jährig) deute darauf hin, dass Anstellung im ersten Arbeitsmarkt zu finden schwierig sein könnte und daher ein Einsatz im zweiten Arbeitsmarkt die Situation verbessern könne (VerwG BE, Urteil 100.2012.59U v. 04.12.2012)
- **Entwürdigung.** Aber: wurde m.W. bisher in keinem Urteil festgestellt und in einem konkreten Fall verneint weil keine erhöhte Unfallgefahr festgestellt werden konnte
- **Betreuungspflichten.** Aber: SKOS-RL fordern Reintegration ab Vollendung des 1. Altersjahrs des Kindes. Umstände des Einzelfalls berücksichtigen: z.B. Betreuung erkrankter Angehöriger als Grund für eine vorübergehende Befreiung von Arbeitsintegrationspflicht (VerwG GR Urteil U 15 13/14 v. 01.04.2015; VerwG SZ, Urteil III 2010 60 v. 18.08.2010).

Gesundheit I

Grundsätzlich anerkannt, dass gesundheitliche Gründe gegen die Zumutbarkeit einer Programmteilnahme sprechen (z.B. 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.)

Gesundheitlich **zumutbar**:

- **Programmteilnahme bei 100% Arbeitsunfähigkeitszeugnis**, da diese nicht belege, dass man auch nicht in der Lage sei, an einem Programm teilzunehmen (es ist ja gerade nicht eine Tätigkeit in der freien Wirtschaft)
(VerwG Bern, Urteil 200 16 1048 (wegen Nichtteilnahme am Entlohten Programm wurde die Hilfe schliesslich eingestellt); VerwG TG Urteil TVR 2005 Nr. 35)
- Programmteilnahmen bei (starken) **Suchtproblemen**, vgl. m.E. stossende Urteile: VerwG AG, Urteil WBE.2006.319 v. 29.03.2007 sowie KG FR, Urteil 605 2014 241 v. 19.09.2014, E. 6c (Kürzung solle beim SH-Bezüger ein Verantwortungsgefühl wecken)
- Wenn die Programmteilnahme mit einer behaupteten Gefahr verbunden ist, wegen Unterforderung ein „**Boreout**“ zu erleiden (VerwG BE, Urteil 100.2011.428Ua)

Gesundheit II

Gesundheitlich **nicht zumutbar**:

- Programmteilnahme bei **Arbeitsunfähigkeitszeugnis** (VerwG AG, Urteil WBE.2011.104 v. 23.09.2011)
- Wegfall einer IZU weil die Integrationsvereinbarung nicht erfüllt wurde, obwohl die Sozialarbeiterin hätte erkennen müssen, dass die Klientin gesundheitlich nicht in der Lage ist, die Vereinbarung zu erfüllen (TA GE, Urteil ATA 51 2010 v. 26.01.2010)

Arbeitsunfähigkeitszeugnis?

- Wenn Klient:in eines vorlegt, führt dies zu Zweifeln an der gesundheitlichen Zumutbarkeit; falls aus dem Zeugnis und den Umständen dadurch die gesundheitliche Unzumutbarkeit nicht als genügend erwiesen betrachtet wird, muss der Sozialdienst weitere Abklärungen zur gesundheitlichen Situation vornehmen.

Gesundheit III

Zumutbarkeit eines AI-Programms wenn IV-Rentenprüfung eine 80 % Arbeitsfähigkeit in angepasster Tätigkeit festgestellt hat? (Urteil 8C_190/2025 v. 28. Mai 2025)

- IV-Rente wurde im März 2022 gestützt auf ein polydisziplinäres Gutachten (Sept. 2020), dass von einer 80% Arbeitsfähigkeit in angepasster Tätigkeit ausging, abgelehnt.
- Fürsorgebehörde Steinen hat Auflage zur Programmteilnahme erteilt (ab Februar 2023); Kürzungen wegen Nichtteilnahme (ab Dezember 2023).
- SH-Bez verweist auf Arbeitsunfähigkeitszeugnis seiner behandelnden Ärzte und führt Beschwerde
- Kantonales Verwaltungsgericht hebt Kürzung auf: die Fürsorgebehörde hätte die gesundheitliche Situation genauer abklären müssen; wegen Arztzeugnis hätte man die AI-Massnahme nicht ohne Weiteres als zumutbar beurteilen dürfen und hätte gestützt auf den Untersuchungsgrundsatz weitere Abklärungen einleiten müssen (z.B. vertrauensärztliche Untersuchung).
- Fürsorgebehörde Steinen zieht vor BGer.
- BGer: Schlussfolgerung des kantonalen Gerichts sei nicht willkürlich

Fähigkeiten, Ausbildung, (bisherige) Tätigkeit?

Unzumutbar ist die Überforderung.

- Nicht aber: Unterforderung – die ist „praxisgemäss“ hinzunehmen (statt vieler: BGE 139 I 218).
- vorheriger Beruf, Fähigkeiten, Ausbildung werden kaum berücksichtigt → Kein Anspruch auf ein den Fähigkeiten angepasstes Programm (z.B.: VerwG ZH, Urteil VB.2016.00335 v. 28.09.2016, E. 4.1.)
- Beispiele für zumutbar Arbeiten:
 - Mitarbeiter Reinigung mit Fahrerfunktion für den „Berner Dekorateur“ (BGer 2P.147/2002 v. 04.03.2003)
 - Jurist muss am Testarbeitsplatz in Bern teilnehmen (VerwG BE, Urteil 100.2013.374U v. 09.12.2013)
 - Manuelle Tätigkeiten bei Präferenz für Administration (VerwG BE, Urteil 200 14 301 SH v. 13.06.2014)
 - Arbeit im Altersheim trotz fehlender Affinität zur Pflege und Ausbildung im KV-Bereich
 - Hilfsarbeitertätigkeit bei Seilbahn für Paartherapeuten (Urteil BGer 8C_156/2007 v. 11.04.2008, E. 6.5)
 - Unklarer Einsatzbereich (BGE 130 I 71, E. 3)

Wünsche?

- kein Anspruch, darauf, dass wenn das Programm/die Arbeit schon nicht zur Ausbildung (als Pianist) passt, dann etwas richtig Mühsames machen zu dürfen (TA GE, Urteil ATA 847/2010 v. 30.11.2010)
- Kein Wahlrecht der Klient:innen, daher auch vom VerwG ZH nicht beanstandet, dass bei zwei zur Auswahl gebotenen Massnahmen entgegen der geäusserten Präferenz für Massnahme B, eine Teilnahme an Massnahme A verfügt wurde (Urteil VB.2017.00253 v. 04.09.2017)
- In einem Programm gibt es Arbeiten für Männer (Waldpflege, Sitzbanken herstellen und montieren, Recycling) und für Frauen (Nähen, Putzen, Küchendienst); einer Frau wird der Einsatz im „Männer-Bereich“ auch auf ihren ausdrücklichen Wunsch hin untersagt (Interviews, siehe Studer 2021, N 340)

Lohn, Arbeitsbedingungen, soziale Sicherheit?

Zumutbar ist:

- Fr. 2.35/Stunde, Fr. 500/50%, brutto Fr. 12.25/h; CHF 2'600/100%; netto Fr. 200 für 10%
 - Nothilfe (=CHF 21/Tag; resp. CHF 8/Tag nebst Unterkunft & KK)
 - Nicht entlohntes Programm
- Frage der Entlohnung ist aber entscheidend für die Rechtsfolgen:

Nicht relevant ist wiederum, dass es sich nicht um einen „Lohn“ im eigentlichen Sinne – und somit auch nicht um eine wirkliche Möglichkeit für sich selbst zu sorgen, handelt und das Programm für die Gemeinde „ein Verlustgeschäft“ ist.

- **Nicht zumutbar:** Arbeitspensum über 100 % (VerwG AG, Urteil WBE2010.397 v. 19.04.2011)
- Aber Achtung! : Teilnehmer:innen an nicht entlöhnten sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen Arbeitnehmer:innen i.S. des UVG sind und daher vom «Arbeitgeber» **obligatorisch gegen Unfälle zu versichern sind. Eine Unfalldeckung gem. KVG genügt dabei nicht.** (BGer 8C_302/2017 v. 18.08.2017, E. 4.6)

Wirkung und Integrationsziel?

„gerichtsnotorisch“ geeignet, die Lage des Beschwerdeführers zu verbessern (BGE 130 I 71)

- Aussage nicht durch Evaluationen von Programmserfolgen gestützt (Sozialalmanach der Caritas v. 1999 als Quelle)
- Die wenigen Untersuchungen stellen unterschiedliches fest betr. Wirkung. Von: „im besten Fall ohne Wirkung“ bis zu: positive Wirkung in Bezug auf die subjektiv empfundene Gesundheit

Aussage des Bundesgerichts prägt kantonale Rechtsprechung stark mit.

- Diverse Urteile, in denen (lediglich) mit Hinweis auf BGE 130 I 71 ein Programm als geeignet bezeichnet wird, ohne dass geprüft wird, was im konkreten Programm für Ziele verfolgt werden und/oder ob es den persönlichen Umständen der Sozialhilfeempfänger:innen angepasst ist.
- Reintegrationserfolge von 10.2 % eines Programms spreche nicht gegen dessen Zumutbarkeit
- Ebenso kann es zumutbar sein, eine (unentgeltliche) Tätigkeit auf dem 1. Arbeitsmarkt zugunsten einer Programmteilnahme einzuschränken (obwohl das Gericht festhält, erstere würde wohl eher zu einer Anstellung im 1. AM führen)
- „Rühmliche Ausnahmen“: z.B. KG GR schickt mehrere Fälle an den Sozialdienst zurück, da zu wenig Informationen über das Programm vorhanden waren, um die Eignung des Programms beurteilen zu können

Verstoss gegen Grundrechte?

- Eingriff in die **persönliche Freiheit** wenn überhaupt, dann nur leicht und in der Regel verhältnismässig (BGE 139 I 218)
- Einsätze, bei denen das religiöse Kopftuch nicht getragen werden darf, wurden auch für gläubige Musliminnen bereits als zumutbar beurteilt und ein Eingriff in die **Glaubens- und Gewissensfreiheit** verneint.
- Die Meinungsäusserungsfreiheit ist nicht verletzt, wenn ein bekennender Nationalsozialist bei Bewerbungsgesprächen und Einsätzen nicht bereit ist, seine Gesinnung zu verbergen; darauf folgende Sanktion gerechtfertigt.
- Grundrechtliche Argumente verfangen nicht (kein Urteil gelesen, wo jemand mit diesem Argument durchdrang). Dabei prüfen die Gerichte aber nicht „integral“ und lassen die Frage unberücksichtigt, welche Folgen für die Existenzsicherung eintreten. So auch: Änderung der „Geisteshaltung“ wird als zulässige Voraussetzung für Bezug von Sozial- und Nothilfe beurteilt.

Diskussion problematischer Aspekte der aktuellen (Gerichts-)Praxis

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

Asymmetrie im Machverhältnis wird dadurch noch ausgeprägter, insbesondere mit dem Instrument „entlohntes Beschäftigungsprogramm löscht Anspruchsvoraussetzungen aus“

Auslegung Subsidiaritätsprinzip: Dekommodifizierende Wirkung der Sozialleistungen geht verloren: nur wer arbeitet hat Anspruch auf sozialstaatliche Leistungen (bis hin zu den Leistungen, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind)

Problematische Aspekte I

- Rechtsprechung bleibt in vielen Fällen vage und nimmt keine (doppelte) Verhältnismässigkeitsprüfung vor
- 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 der Sozialhilfe 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, Kritik dazu: Studer, 2019)

Problematische Aspekte II

- Widersprüche zur Verschuldensunabhängigkeit (Finalität) und Bedarfsdeckung als sozialhilferechtliche Grundprinzipien, insbesondere: Anspruchsvoraussetzungen aus den vorgelagerter Sicherungssystemen werden in die Sozial- und Nothilfe getragen
- «Sanktionen» mittels «Subsidiaritätstrick» gehen weit über den gesetzlich/SKOS-RL vorgesehene Sanktionsrahmen hinaus und können auch ganze Unterstützungseinheiten inkl. (kleiner) Kinder treffen (vgl. z.B. VerwG BE, Urteil 200 16 361 v. 22.09.2016)
- Widersprüche akzentuieren sich, wenn die Teilnahme an einem (entlohten) Programm als Anspruchsvoraussetzung für das Recht auf Hilfe in Notlagen gilt.
- Bei Beurteilung, ob Grundrechte verletzt werden, wird nur auf den Eingriff fokussiert aber nicht in Betracht gezogen, was die Folgen für das Recht auf Existenzsicherung sind, wenn nicht teilgenommen wird.
 - Ist ein Eingriff in ein Grundrecht gleich zu beurteilen, wenn
 - a. Einstelltage in der ALV drohen
 - b. der Verlust der Anspruchsberechtigung auf Hilfe in Notlagen droht?

Grenzenlose Möglichkeiten?
Oder: Was bedeutet dies für Sozialdienste,
-behörden und -ämter?

Grenzenlose Möglichkeiten für Sozialdienste? I

- Gerichtliche Zurückhaltung bei der Überprüfung der Verhältnismässigkeit und Zumutbarkeit eines Einsatzes in einem Programm unterstreicht die **Verantwortung der Sozialdienste/Sozialbehörden** diese Prüfung auch unter Beachtung sozialarbeiterischer Grundsätze vorzunehmen
 - 1. Ist das Programm / die Rechtsfolge **geeignet** das angestrebte Ziel zu erreichen?
 - 2. Ist das Programm / die Rechtsfolge **erforderlich**, um das angestrebte Ziel zu erreichen?
 - 3. Ist das Programm / Rechtsfolge **zumutbar und stehen Eingriffszweck und –wirkung in einem angemessenen Verhältnis?**
- Insgesamt:
 - Eine dem Individualisierungsprinzip folgende sorgfältige Abwägung ist vorzunehmen
 - Ermessensspielräume nutzen, v.a. auch in der Auslotung anderer Möglichkeiten als eine Programmteilnahme zu verfügen
 - Dafür ist es notwendig, Gespräch zu führen und auch Fähigkeiten (nicht nur als negative Grenze) und Wünsche zu berücksichtigen (siehe auch nachfolgendes Referat von Nadin Saxer → Freiwilligkeit und Wirkung)

Grenzenlose Möglichkeiten für Sozialdienste? II

- Knackpunkt gesundheitliche Zumutbarkeit: Untersuchungsgrundsatz beachten! Bei Zweifeln: detailliertes Arztzeugnis einfordern oder vertrauensärztliche Abklärung veranlassen.
- Wirksame und passgenaue Arbeitsintegrationsprogramme entwickeln und anbieten
 - allenfalls prüfen, ob kantonale oder regionale Zusammenarbeit sinnvoll ist.
 - Ziel eines Arbeitseinsatzes soll die produktive und frei gewählte Beschäftigung sein.
- «Sanktionsbehaftete» Arbeitsverpflichtungen nur in Ausnahmensituationen einsetzen (siehe auch hier: beispielsweise Stadt Zürich, nachfolgend Nadin Saxer)
- Auf «Anspruchsauslöschende» Programme/Einsätze verzichten, v.a. wenn Kinder involviert sind.
 - Wenn Zweifel an der Anspruchsberechtigung und Verdacht auf Schwarzarbeit im Raum steht: andere Abklärungsinstrumente nutzen!

Schlussfolgerung und -forderung

Schlussfolgerung und -forderung

- Leistungen aus Art. 12 BV von einem Einsatz in einem (minimalst) «entlohten» Arbeits(integrations)programm abhängig zu machen, stellt die minimale gesellschaftliche Solidarität, die diese Leistungen garantieren, in Frage.
 - Diese Verknüpfung ist aufzuheben
 - D.h. konkret sind auch «Testarbeits- und Abklärungsplätze» abzuschaffen: die verfolgen einen rein disziplinierenden Zweck
 - Auch wer an einem «entlohten» Programm nicht teilnimmt, soll Anspruch auf diejenigen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, haben
- Richter:innen sind keine (guten) Sozialarbeiter:innen: sorgfältiges Arbeiten in den Diensten ist unerlässlich. Dort hat eine umfassende Beurteilung stattzufinden.
- Spielraum bei der Beurteilung der «Zumutbarkeit» einer Arbeit ist mittels (präziserer) rechtlicher Grundlagen zu kanalisieren. Dabei wäre auch vermehrt ein Augenmerk auf die Arbeitsbedingungen (Arbeitssicherheit & Soziale Sicherheit) zu legen und vorhanden Stärken, Fähigkeiten und Qualifikationen zu berücksichtigen.
- Es braucht Evaluationen von Programmen.

Quellen und Literatur

Dieser Vortrag beruht im Wesentlichen auf der Dissertation von Melanie Studer, die im Rahmen des SNF-Projekts «Arbeitsverhältnisse unter sozialhilferechtlichen Bedingungen: Rechtlicher Rahmen, Verbreitung und Regulierung(slücken)» entstanden ist:

- Studer Melanie (2021), Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse. zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit. Analyse der schweizerischen Praxis aus verfassungs- und völkerrechtlicher Sicht. Dissertation, Universität Basel. DIKE. <https://doi.org/10.3256/978-3-03929-011-6> (siehe v.a. Kapitel 3)

Weitere Publikationen in diesem Zusammenhang:

- Fuchs Gesine & Studer Melanie (2025). Out of the shadow: (fair) work standards in Swiss welfare-to-work programmes (Bericht). Lucerne. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15703857>
- Studer Melanie et. al. (2020). Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen – Schlussbericht.
- Studer Melanie (2019). Recht auf Hilfe in Notlagen und Geisteshaltung : Zum Nichteintreten auf Gesuch um Nothilfe gem. Art. 12 BV. Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und berufliche Vorsorge (SZS), 63(6), 340-344. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8360196>

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