

Zumutbare Arbeit in der AEV

Von Beat Ringger

Unser Modell einer Allgemeinen Erwerbsversicherung basiert auf der Voraussetzung, dass Individuen und Gesellschaft wechselseitige Verpflichtungen erfüllen. In der Beschreibung unseres Modells heisst es dazu: »Die Individuen sind verpflichtet, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten, damit die Gesellschaft bestehen, sich reproduzieren und weiter entwickeln kann. Andererseits müssen die gesellschaftlichen Verhältnisse so gestaltet werden, dass allen Individuen die Teilnahme an gesellschaftlich nötiger Arbeit ermöglicht wird, einer Arbeit, die den Bedingungen der Decent Work im Sinne der ILO entspricht. Das bedeutet, dass niemand zu demütigender, schädigender, schlecht bezahlter oder dequalifizierender Arbeit genötigt werden kann.« (siehe dazu auch These 3 im Kapitel »Gute Arbeit für alle«).

Diese Grundsätze müssen zum Tragen kommen, wenn Menschen keine Erwerbsarbeit haben und sich individuell um eine Stelle bemühen (müssen). Wir reden dabei auch von der »Pflicht der Versicherten, mit Unterstützung der zuständigen Stellen alles Zumutbare zu unternehmen, um den Grund des Erwerbsausfalls zu vermeiden oder zu verkürzen«. Die entscheidende Frage lautet demnach: Was darf als zumutbare Arbeit gelten? Das Thema taucht auch in einer weiteren Situation auf, nämlich dann, wenn Langzeiterwerbslosen, die keine Stelle finden, Beschäftigungs- und Arbeitsprogramme unterbreitet werden. Die Frage lautet hier: Welchen Anforderungen müssen solche Angebote genügen?

Zu unserer Antwort einleitend einige Bemerkungen. Die realen Arbeitsverhältnisse sind das Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Dabei treffen unterschiedliche Vorstellungen und Interessen aufeinander, vor allem jene der Unternehmensleitungen auf jene der abhängig Beschäftigten. Es wäre eine Illusion zu glauben, diese Gegensätze liessen sich rein

gesetzgeberisch im Rahmen einer Erwerbsersatzversicherung überwinden. Die Auseinandersetzung darüber, wie Arbeit ausgestaltet wird, wie lange gearbeitet wird, welche Löhne bezahlt werden sollten oder welche Rechte abhängig Beschäftigte besitzen sollten und müssten, wird immer wieder neu geführt werden müssen. Die AEV kann und will sie nicht ersetzen. Hingegen setzen wir uns mit Engagement für Lösungen ein, die die Position der abhängig Beschäftigten stärken. Erwerbslosigkeit ist für die Betroffenen eine grosse Belastung. Andauernd hohe Arbeitslosenraten schwächen die individuelle und kollektive Stellung der Lohnabhängigen in der Gesellschaft. Sozialversicherungen müssen hier dagegenhalten.

Die Kommission Sozialbereich der Gewerkschaft der öffentlichen Dienste vpod schreibt in ihrer Broschüre ›Teillohnjobs, Existenzsicherung und Erwerbsarbeit‹ (vpod, 2007, S.3): »Sie kennen wahrscheinlich den Stuhltanz, ein Gruppenspiel, das auch als Reise nach Jerusalem bekannt ist. Auf ein Zeichen hin müssen sich alle auf einen Stuhl setzen. Im Raum befindet sich jedoch ein Stuhl weniger, als Leute mitspielen. In jeder Runde fällt diejenige Person raus, die keinen Stuhl erobern kann. Ähnlich funktioniert ein Arbeitsmarkt, auf dem zu wenig Stellen angeboten werden. Auch hier gibt es nicht genug ›Stühle‹ für alle. Erschwerend kommt dazu, dass sich unter den vorhandenen Stühlen eine Reihe von wackeligen Klappsitzen befindet: Schlecht bezahlte, unsichere Arbeitsstellen. Die Chancen, einen Stuhl zu erhalten, sind zudem extrem ungleich verteilt. Das Rennen beginnt schon unmittelbar nach der obligatorischen Schulzeit. Wer am Anfang Probleme kriegt, dem werden Bleigewichte an die Füße gebunden.« Das Spiel werde verschärft, wenn »von Unternehmerseite ein ständiger Druck ausgeübt wird, reguläre Stühle durch Klappsessel zu ersetzen: Arbeit auf Abruf, befristete Anstellungsverhältnisse und Temporärstellen«. Das führe dazu, dass »die Tendenz steigt, eine Gruppe von Menschen lebenslänglich auf die Klappsitze zu verweisen«. Deshalb sei es entscheidend, sich dafür einzusetzen, dass für alle Mitspielenden anständige Stühle bereit stünden, das heisst, annehmbare Arbeit verfügbar sei. Ersatz-

massnahmen wie Arbeitslosengelder oder Sozialhilfe bleiben demgegenüber immer unbefriedigend: »Solange zu wenig gute Stühle bereit stehen, kann das Ziel nur darin bestehen, die Betroffenen möglichst gut ›im Spiel‹ zu halten. Ohne dass deswegen andere geschädigt werden.« Wir schliessen uns diesen Ausführungen voll und ganz an.

Zumutbare Arbeit in der Arbeitslosenversicherung

Die aktuelle Regelung zur Frage der zumutbaren Arbeit, wie sie das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) festhält, ist unseres Erachtens verbesserungswürdig. Einzelne zentrale Bestimmungen genügen den Anforderungen an Decent Work nicht und müssen für die Anliegen der AEV korrigiert werden. Wir zitieren den bestehenden Artikel 16 AVIG in voller Länge, unsere Kommentare und Vorschläge haben wir kursiv unmittelbar nach den zu korrigierenden Abschnitten hingesetzt.

AVIG Art. 16

Zumutbare Arbeit

1 Der Versicherte muss zur Schadensminderung grundsätzlich jede Arbeit unverzüglich annehmen.

2 Unzumutbar und somit von der Annahmepflicht ausgenommen ist eine Arbeit, die:

- a. den berufs- und ortsüblichen, insbesondere den gesamt- oder normalarbeitsvertraglichen Bedingungen nicht entspricht;
- b. nicht angemessen auf die Fähigkeiten oder auf die bisherige Tätigkeit des Versicherten Rücksicht nimmt;
- c. dem Alter, den persönlichen Verhältnissen oder dem Gesundheitszustand des Versicherten nicht angemessen ist;
- d. die Wiederbeschäftigung des Versicherten in seinem Beruf wesentlich erschwert, falls darauf in absehbarer Zeit überhaupt Aussicht besteht;

Diese Bestimmung muss geändert werden. Was darf denn als zumutbar gelten, wenn eine Wiederbeschäftigung im bisherigen Beruf unwahrscheinlich ist? Wir schlagen folgende Neuformulierung vor:

d. die Wiederbeschäftigung des Versicherten in seinem Beruf wesentlich erschwert. Falls auf eine solche Wiederbeschäftigung in absehbarer Zeit keine Aussicht besteht, ist Arbeit nur zumutbar, wenn sie eine neue berufliche Perspektive eröffnet, die den bestehenden Qualifikationen des Stellensuchenden angemessen ist.

e. in einem Betrieb auszuführen ist, in dem wegen einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit nicht normal gearbeitet wird;

f. einen Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden je für den Hin- und Rückweg notwendig macht und bei welcher für den Versicherten am Arbeitsort keine angemessene Unterkunft vorhanden ist oder er bei Vorhandensein einer entsprechenden Unterkunft seine Betreuungspflicht gegenüber den Angehörigen nicht ohne grössere Schwierigkeiten erfüllen kann;

Wir erachten einen Arbeitsweg von vier Stunden pro Tag als zu hoch. Das ist rund die Hälfte der Normalarbeitszeit! Die Arbeitswege dauern in der Schweiz im Schnitt 70 Minuten pro Tag. Zudem ist es unseres Erachtens unerlässlich, dass auf die soziale Verankerung der Betroffenen Rücksicht genommen wird. Wir schlagen folgende Neuregelung vor:

f. an einem Arbeitsort liegt, der eine angemessene Weiterführung der sozialen Kontakte und die Erfüllung der Betreuungspflichten gegenüber den Angehörigen verunmöglicht und einen Arbeitsweg von mehr als 75 Minuten je für den Hin- und Rückweg notwendig macht;

g. eine ständige Abrufsbereitschaft des Arbeitnehmers über den Umfang der garantierten Beschäftigung hinaus erfordert;

h. in einem Betrieb auszuführen ist, der Entlassungen zum Zwecke vorgenommen hat, Neu- oder Wiedereinstellungen zu wesentlich schlechteren Arbeitsbedingungen vorzunehmen; oder

i. dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als

70 Prozent des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte erhalte Kompensationsleistungen nach Artikel 24 (Zwischenverdienst); mit Zustimmung der tripartiten Kommission kann das regionale Arbeitsvermittlungszentrum in Ausnahmefällen auch eine Arbeit für zumutbar erklären, deren Entlohnung weniger als 70 Prozent des versicherten Verdienstes beträgt.

Auch diese letzte Bestimmung erachten wir als ungenügend. Sie öffnet die Schleusen für eine Abwärtsspirale, in der Erwerbslose wesentlich schlechter entlohnte – eventuell gar zeitlich befristete – Arbeit annehmen müssen, auf deren Basis dann die neuen Ansprüche auf Taggelder berechnet werden. Bereits in der zweiten Runde kann so ein zumutbarer Lohn von 49 Prozent des ursprünglichen Erwerbseinkommens zustande kommen. Unser Vorschlag für die Neuformulierung dieses Paragraphen lautet:

i. dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als 80 Prozent des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte erhalte Kompensationsleistungen nach Artikel 24 (Zwischenverdienst). Nimmt ein Versicherter eine Stelle an, deren Lohn unterhalb des ursprünglichen Verdienstes liegt, gilt während fünf Jahren bei einer allfälligen erneuten Bezugsberechtigung der höhere ursprüngliche Verdienst als Basis für die Berechnung des Taggeldanspruches.

Arbeitsintegrationsprojekte

Eine zweite Situation, in der das Gebot von Decent Work erfüllt sein muss, betrifft Arbeitsintegrationsprogramme, wie sie sinnvoller Weise Menschen angeboten werden, die über längere Zeit keine Erwerbsarbeit finden. Im Sinne einer Orientierungshilfe führen wir nachstehend Gütekriterien an, die der Schweizerische Gewerkschaftsbund in einem Positionspapier vom 12.2.2008 im Hinblick auf Arbeitsintegrationsprojekte für SozialhilfebezügerInnen formuliert hat (SGB, 2008). Die SGB-Position mag in einzelnen Punkten zu diskutieren geben; als Orientierung scheint sie uns aber zweckdienlich. Der SGB

verlangt die kumulative Erfüllung der nachstehenden Kriterien, die wir in Auszügen zitieren:

»1. Arbeitsprojekte müssen so angelegt sein, dass sie bestehende Arbeitsplätze nicht konkurrenzieren.

Begründung: Stellen Arbeitsintegrationsprojekte eine Konkurrenz zum regulären Gewerbe dar, so ist die Gefahr gross, dass aufgrund des Kostendrucks und der Verdrängungseffekte, die von Arbeitsintegrationsprojekten ausgehen, der Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt für bestimmte Tätigkeiten und Bereiche zunimmt, schlimmstenfalls sogar reguläre Stellen gefährdet sind. Dies gilt insbesondere für Stellen im öffentlichen Bereich.¹

2. Jedes Arbeitsintegrationsprojekt muss einen Qualifizierungs- und Betreuungsaspekt beinhalten.

Begründung: Das Arbeitsintegrationsprojekt soll die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern. Darum müssen solche Angebote Betreuungs- und Qualifikationsaspekte beinhalten. Bei reinen Routinetätigkeiten ist die Gefahr gross, dass die einst erworbenen Fähigkeiten verloren gehen. (...)

3. Die Arbeitsintegrationsprojekte müssen den Sozialpartnern vor Ort unterbreitet werden und benötigen deren vorgängige Zustimmung. Zudem müssen diese – ebenfalls in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften – regelmässig kontrolliert werden. Die Durchführung ist staatlichen oder gemeinnützigen Organisationen zu übertragen.

(...)

4. Die Anstellung ist zeitlich zu beschränken. Eine Verlängerung ist in begründeten Fällen möglich.

(...)

5. Eine Anstellung im Rahmen eines Arbeitsintegrationsprojektes darf nur dann verbindlich gemacht werden, wenn dem Sozialhilfebezüger oder der Sozialhilfebezügerin ein fairer Lohn und eine Motivations- oder Integrationszulage zugestanden wird. Darüber hinaus müssen die Arbeitsintegrationsprojekte für die Sozialhilfeempfangenden zumutbar und verhältnismässig sein.

Begründung: Der Erfolg von Arbeitsintegrationsprojekten hängt entscheidend von der Motivation der Betroffenen ab. Zudem könnten unmotivierte Teilnehmende sich negativ auf das gesamte Projekt auswirken. Die Verpflichtung zur Annahme einer Stelle muss also mittels positiver Anreize erfolgen. Eine Verknüpfung der Sozialfürsorge mit der Pflicht resp. dem Zwang zur Annahme einer Arbeit (»workfare«), ohne dass dabei eine faire Gegenleistung geboten wird, verletzt die Würde des Menschen.«

Anmerkungen

- 1 Original-Anmerkung des SGB: Der Spardruck, unter dem die öffentlich Hand seit Jahren leidet, macht es für dieses attraktiv, gewisse Aufgaben, die wenig Qualifikation erfordern, in solche Projekte auszulagern. Damit missachtet just der Arbeitgeber, der eigentlich Vorbildfunktion haben sollte, fundamentale Grundsätze der Gleichbehandlung. Der Druck auf die Löhne der regulär Angestellten ist denn auch hier sehr real.

Literatur

- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG). http://www.admin.ch/ch/d/sr/c837_0.html
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB. SGB-Bedingungen für Arbeitsintegrationsprojekte der Sozialhilfebehörden. Bern, 2008
- vpod Verbandskommission Sozialbereich. Integrieren und qualifizieren statt abschieben. Zur Auseinandersetzung um Teillohnjobs, Existenzsicherung und Erwerbsarbeit Zürich 2007