

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe

Forschungsbericht Nr. 18/20



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

NATIONALE PLATFORM
GEGEN
ARMUT

Die Nationale Plattform gegen Armut

Die Nationale Plattform zur Prävention und Bekämpfung von Armut unterstützt die Umsetzung der im Nationalen Programm gegen Armut 2014–2018 erarbeiteten Empfehlungen. Sie dient dem Austausch unter Fachpersonen und stellt fundierte Grundlagen bereit zu ausgewählten Schwerpunktthemen in den Handlungsfeldern Bildungschancen, soziale und berufliche Integration sowie allgemeine Lebensbedingungen. Die Nationale Plattform gegen Armut ist auf sechs Jahre befristet (2019–2024). Sie wird getragen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

Weitere Informationen unter www.gegenarmut.ch

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen oder der Steuergruppe wieder.

- Autoren/Autorinnen:** Gesine Fuchs*, Marina Abbas*, Melanie Studer°, Nikola Koschmieder*, Kurt Pärli°, Anne Meier°, Nathalie Blanchet*, Marion Ruch°
(*HSLU / Soziale Arbeit | °Uni Basel / Juristische Fakultät)
Hochschule Luzern / Soziale Arbeit
Werftstrasse 1
CH-6002 Luzern
Tel. +41 (0) 41 367 49 18
E-Mail: gesine.fuchs@hslu.ch
Internet: www.hslu.ch/de-ch/soziale-arbeit
- Auskünfte:** Philipp Dubach
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0) 58 480 89 28
E-Mail: philipp.dubach@bsv.admin.ch
- ISSN:** 1663-4659 (e-Bericht)
1663-4640 (Druckversion)
- Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.
- Vertrieb:** BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
- Bestellnummer:** 318.010.18/20D

Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe

Schlussbericht

Projektteam:

Gesine Fuchs

Marina Abbas

Melanie Studer

Nikola Koschmieder

Kurt Pärli

Anne Meier

unter Mitarbeit von Nathalie Blanchet und Marion Ruch

Kontakt

Hochschule Luzern – Soziale Arbeit

Institut Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention

Prof. PD Dr. Gesine Fuchs

Werftstrasse 1

Postfach 2945

CH 6002 Luzern

T +41 41 367 49 18

gesine.fuchs@hslu.ch

Luzern, November 2020

Vorwort

Die Sozialhilfe ist das letzte Netz im System der sozialen Sicherheit der Schweiz. Konflikte zwischen Sozialdiensten und ihren Klienten können deshalb schwerwiegende Konsequenzen haben, für die Betroffenen geht es um ihre materielle Existenzsicherung. Der Rechtsschutz in der Sozialhilfe ist aus diesem Grund ein sensibles und wichtiges Thema.

In Veranstaltungen der Nationalen Plattform gegen Armut (NAPA) haben Armutsbetroffene wiederholt ihren Bedarf nach einer niederschweligen und unabhängigen Beratung bei Streitigkeiten mit Behörden geäussert. Aus diesem Grund wurde entschieden, das Thema in einer Studie zu vertiefen: In welchem Ausmass ist der Rechtsschutz in der Sozialhilfe gewährleistet? Welche Rolle spielen dabei die unterschiedlichen Angebote unabhängiger Rechtsberatung? Drängen sich Massnahmen auf, um den Rechtsschutz zu verbessern?

Die vorliegende Studie widmet sich diesen Fragen mit einem interdisziplinären Ansatz. Sie versteht unter Rechtsschutz nicht allein den juristischen Sachverhalt, ob die Betroffenen bei Rechtsstreitigkeiten innerhalb angemessener Zeit einen Entscheid einer unbefangenen staatlichen Instanz erhalten. Ebenso untersucht sie, ob soziale, finanzielle oder administrative Hürden den faktischen Zugang zum Recht behindern.

Die vielschichtige und ausgewogene Analyse trifft kein pauschales Urteil über die Situation in der ganzen Schweiz. Zu gross sind die Unterschiede in der kantonalen Gesetzgebung, in der Praxis der Sozialdienste und den Unterstützungsangeboten vor Ort. Jedoch macht die Studie unmissverständlich deutlich: Der Rechtsschutz in der Sozialhilfe hat Lücken, und teilweise sind sie gravierend.

Um den Zugang zum Recht zu verbessern, werden Empfehlungen auf drei Ebenen formuliert. Sie betreffen die Gesetzgebung (Anspruch auf unabhängige Rechtsberatung, unentgeltliche Rechtspflege), die Praxis der Sozialdienste (einfach verständliche, situations- und adressatengerechte Kommunikation) sowie die Stärkung des Angebots an unabhängiger Rechtsberatung. Die Empfehlungen sind vom Gedanken getragen, dass Armutsbetroffene die Entscheidungen von Sozialhilfebehörden begreifen und mit guten Gründen darauf vertrauen können, dass ihnen Recht widerfährt. Bestehende Beispiele zeigen, dass solche Massnahmen deeskalierend und qualitätsfördernd wirken können.

Die Steuergruppe der NAPA erachtet es als wichtig, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Studie stattfindet. Die NAPA wird die Ergebnisse und Empfehlungen in Veranstaltungen mit Fachleuten und Betroffenen zur Diskussion stellen. Gleichzeitig ruft die Steuergruppe die zuständigen Akteure in Kantonen und Gemeinden auf, die Erkenntnisse der Studie aufzunehmen und den Handlungsbedarf vor Ort zu prüfen.

Im Namen der Steuergruppe der Nationalen Plattform gegen Armut

Ludwig Gärtner

Vizedirektor des Bundesamts für Sozialversicherungen und
Leiter des Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos

L'aide sociale constitue le dernier filet de secours dans le système suisse de sécurité sociale. En cas de contentieux entre les services sociaux et leurs clients, les conséquences peuvent donc être sérieuses : pour les personnes concernées, il y va de leurs moyens d'existence. La protection juridique dans l'aide sociale est donc un sujet sensible et important.

Lors d'événements organisés par la Plateforme nationale contre la pauvreté, les personnes touchées par la pauvreté ont exprimé à plusieurs reprises le besoin d'avoir accès à un service de conseil indépendant et à bas seuil en cas de litige avec les autorités. Il a donc été décidé d'approfondir ce thème dans le cadre d'une étude. Dans quelle mesure la protection juridique est-elle garantie dans l'aide sociale ? Quel rôle jouent les différentes offres de conseil juridique indépendant ? Des mesures s'imposent-elles pour améliorer cette protection ?

La présente étude aborde ces questions sous un angle interdisciplinaire. Par protection juridique, elle n'entend pas uniquement la possibilité en droit que les personnes concernées obtiennent, en cas de litige, une décision d'une instance étatique impartiale dans un délai convenable. Elle cherche également à déterminer si des obstacles sociaux, financiers ou administratifs entravent l'accès effectif à la justice.

Cette analyse multidimensionnelle et équilibrée ne porte pas de jugement global sur la situation dans l'ensemble du pays. En effet, les différences régionales sont trop importantes, que ce soit au niveau de la législation cantonale, de la pratique des services sociaux ou des offres de soutien locales. L'étude n'en parvient pas moins à une conclusion sans équivoque : la protection juridique dans l'aide sociale présente des lacunes, dont certaines peuvent être qualifiées de graves.

Afin d'améliorer l'accès au droit, l'étude formule des recommandations dans trois domaines : la législation (droit à un conseil juridique indépendant, assistance judiciaire gratuite), la pratique des services sociaux (communication facile à comprendre, adaptée à la situation et au destinataire) ainsi que le renforcement de l'offre en matière de conseil juridique indépendant. Ces recommandations procèdent de l'idée que les personnes touchées par la pauvreté doivent pouvoir comprendre les décisions des autorités de l'aide sociale en toute confiance que justice leur est rendue. Les exemples montrent que de telles mesures peuvent apaiser les conflits et améliorer la qualité de la prise en charge.

Le groupe de pilotage de la Plateforme nationale contre la pauvreté estime important que cette étude suscite une réflexion approfondie. La plateforme soumettra donc ses résultats et recommandations à la discussion lors de rencontres avec des spécialistes et des personnes concernées. Dans le même temps, le groupe de pilotage appelle les acteurs compétents des cantons et des communes à se saisir des conclusions de l'étude et à déterminer quelles sont les mesures nécessaires au niveau local.

Au nom du groupe de pilotage de la Plateforme nationale contre la pauvreté

Ludwig Gärtner

Vice-directeur de l'Office fédéral des assurances sociales et
responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa

L'aiuto sociale rappresenta l'ultima rete di salvataggio nel sistema di sicurezza sociale svizzero. I conflitti fra i servizi sociali e i loro clienti possono dunque avere conseguenze gravi; per le persone interessate si tratta della garanzia del fabbisogno vitale materiale. La protezione giuridica nell'aiuto sociale è pertanto un tema delicato e importante.

Nelle manifestazioni della Piattaforma nazionale contro la povertà, le persone povere hanno ripetutamente espresso il loro bisogno di una consulenza indipendente e a bassa soglia per le controversie con le autorità. Per questo motivo è stato deciso di approfondire il tema in uno studio: in quale misura è garantita la protezione giuridica nell'aiuto sociale? In questo contesto, quale ruolo rivestono le diverse offerte di consulenza giuridica indipendente? Si impongono misure per migliorare la protezione giuridica?

Il presente studio affronta tali domande con un approccio interdisciplinare. In questo contesto, con l'espressione «protezione giuridica» non si intende soltanto la questione giuridica se, in caso di controversie, gli interessati ottengano una decisione di un'autorità statale imparziale entro un termine ragionevole. Si analizza altresì se ostacoli sociali, economici o amministrativi impediscano l'accesso effettivo al diritto.

L'analisi, complessa ed equilibrata, non formula alcun giudizio globale sulla situazione a livello nazionale. Le differenze a livello di legislazioni cantonali, prassi dei servizi sociali e offerte di sostegno sul posto sono troppo grandi. Tuttavia lo studio fa inequivocabilmente comprendere che la protezione giuridica nell'aiuto sociale presenta lacune, e queste sono in parte gravi.

Per migliorare l'accesso al diritto, vengono formulate raccomandazioni a tre livelli, ossia per quanto riguarda la legislazione (diritto a una consulenza giuridica indipendente, gratuità della procedura), la prassi dei servizi sociali (comunicazione di facile comprensione, adeguata alla situazione e ai destinatari) e il rafforzamento dell'offerta di consulenza giuridica indipendente. Le raccomandazioni si basano sull'idea che le persone povere possono comprendere le decisioni delle autorità dell'aiuto sociale e confidare ragionevolmente che rendano loro giustizia. Gli attuali esempi indicano che queste misure possono contribuire a stemperare le tensioni e a promuovere la qualità.

Il gruppo di gestione strategica della Piattaforma nazionale contro la povertà ritiene importante effettuare una riflessione approfondita sullo studio. Nell'ambito di manifestazioni con specialisti e persone direttamente interessate, la Piattaforma aprirà quindi un dibattito sui risultati e sulle raccomandazioni. Al contempo, il gruppo di gestione strategica fa appello agli attori competenti nei Cantoni e nei Comuni affinché prendano atto dei risultati dello studio e verifichino sul campo la necessità di intervento.

In nome del gruppo di gestione strategica della Piattaforma nazionale contro la povertà

Ludwig Gärtner

Vicedirettore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali e
capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword

Social assistance is the ultimate safety net within Switzerland's social security system. That is why conflicts between social services and their clients can have serious repercussions: for those affected, it is a question of securing their material livelihood. Legal protection in the social assistance arena is consequently a sensitive and important issue.

At events organised by the National Platform against Poverty (NAPA), people affected by poverty have repeatedly voiced their need for low-barrier, independent counselling when conflicts arise with the authorities. For this reason it was decided to delve more deeply into this topic by means of a study: To what extent is legal protection guaranteed in the area of social assistance? What role do the various independent legal advice services play? Are urgent measures required to improve legal protection?

The present study takes an interdisciplinary approach to these questions. It interprets legal protection as more than just the legal issue of whether those affected receive a decision from an impartial government agency within a reasonable period of time. It also examines whether administrative, social or economic obstacles exist that de facto deny the affected access to justice.

This complex, balanced analysis does not make any blanket judgements of the situation in Switzerland as a whole – the differences in cantonal law, in the practices of the social services and in the local support services on offer are simply too great for that. But the study does make unmistakably clear that there *are* gaps in the legal protection in the social assistance arena and that some of them are serious.

In order to improve access to justice, the study recommends action at three levels. These are: legislation (right to independent legal advice, free legal assistance); the practices of the social services (clear and comprehensible information that is suited to the situation and the target audience); and strengthening independent legal advice services. These recommendations are based on the idea that people living in poverty have to be able to understand the decisions made by the social assistance authorities and feel confident they are being treated fairly. Existing examples show that measures of this kind can have a de-escalating effect and enhance quality.

NAPA's steering group considers it important that the study be given close consideration. The platform will organise events to discuss the study results and recommendations with experts and those directly affected. The steering group also calls on those responsible at cantonal and local level to take on board the findings of the study and assess what action they can take.

On behalf of the steering group of the National Platform against Poverty

Ludwig Gärtner

Vice-Director of the Federal Social Insurance Office and
Head of the "Family, Generations and Society" Domain

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Das Wichtigste in Kürze.....	VII
L’essentiel en bref.....	XIII
L’essenziale in breve.....	XIX
The key facts in brief.....	XXV
1 Einleitung.....	1
1.1 <i>Die zentrale Rolle des Rechtsschutzes von Armutsbetroffenen.....</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Rechtssoziologische Untersuchungsperspektiven.....</i>	<i>1</i>
1.3 <i>Vorgehen: Schweizweite Befragungen und Fallstudien in vier Kantonen.....</i>	<i>5</i>
1.4 <i>Die Arbeitspakete im Detail.....</i>	<i>6</i>
1.4.1 <i>Dogmatische-rechtswissenschaftliche Analyse der Grundlagen</i>	<i>6</i>
1.4.2 <i>Befragung von Rekursinstanzen und Analyse der Rechtsprechung</i>	<i>7</i>
1.4.3 <i>Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwäl_t_innen.....</i>	<i>7</i>
1.4.4 <i>Befragung von Betroffenen mit und ohne Erfahrung mit Rekursen.....</i>	<i>8</i>
1.4.5 <i>Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen.....</i>	<i>8</i>
1.4.6 <i>Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörden.....</i>	<i>9</i>
1.4.7 <i>Beurteilung und Optimierung von Angeboten sowie Diskussion möglicher Handlungsansätze.....</i>	<i>9</i>
1.5 <i>Gliederung des Berichts</i>	<i>9</i>
2 Problemlage: Konflikte in der Sozialhilfe.....	11
2.1 <i>Strukturelle Gründe für Konflikte in der Sozialhilfe.....</i>	<i>11</i>
2.2 <i>Konflikthanfällige Themen in der Sozialhilfe</i>	<i>12</i>
3 Recht auf Rechtsschutz im Kontext des Sozialhilferechts: verfassungsrechtliche Vorgaben für den effektiven Rechtsschutz	15
3.1 <i>Übersicht der verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien.....</i>	<i>15</i>
3.2 <i>Verfassungs- und völkerrechtliche Pflichten und ihre Adressaten</i>	<i>16</i>
3.3 <i>Allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29 BV; Art. 6 EMRK)</i>	<i>18</i>
3.3.1 <i>Teilgehälte.....</i>	<i>18</i>
3.3.2 <i>Verbot der Rechtsverweigerung und des überspitzten Formalismus.....</i>	<i>20</i>
3.3.3 <i>Rechtliches Gehör</i>	<i>20</i>
3.3.4 <i>Unentgeltliche Rechtspflege.....</i>	<i>21</i>
3.4 <i>Rechtsweggarantie (Art. 29a BV; Art. 6 EMRK).....</i>	<i>25</i>
3.5 <i>Recht auf Hilfe in Notlagen: auch ein Anspruch auf (Rechts-)Beratung (Art. 12 BV)</i>	<i>26</i>

3.6	<i>Verfassungs- und völkerrechtlicher Schutz für besonders vulnerable Gruppen</i>	28
3.6.1	Besonderer Schutz für Sozialhilfeempfänger_innen durch Diskriminierungsverbot?	28
3.6.2	Kinder und Jugendliche	29
3.6.3	Menschen mit Behinderungen	31
3.7	<i>Fazit: Effektiver Rechtsschutz durch Information, Beratung und Vertretung</i>	33
4	Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Sozialhilferecht: Verfahrensrecht in Aktion	37
4.1	<i>Verfahrenswege und -grundsätze in den Fallstudienkantonen</i>	37
4.1.1	Verfahren der ersten Stufe / Verwaltungsinternes Verfahren	41
4.1.2	Verfahren der zweiten Stufe / Verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren oder Verwaltungsjustizverfahren	43
4.1.3	Analyse Gerichtsurteile (3. Stufe SG und ZH / 2. Stufe FR und GE).....	44
4.1.4	Zwischenfazit: Untere Instanzen sind entscheidend	46
4.2	<i>Kernpunkte des effektiven Rechtsschutzes</i>	47
4.2.1	Fristen	48
4.2.2	Form	49
4.2.3	Verfahrenskosten	50
4.2.4	Vertretung und unentgeltliche Rechtspflege.....	51
4.2.5	Aufschiebende Wirkung und Verfahrensdauer.....	55
4.2.6	Mündliche Anhörung oder Verhandlung	57
4.2.7	Untersuchungsgrundsatz.....	58
4.2.8	Materielles Recht: Verständlichkeit, Ermessen und Handbücher	59
4.3	<i>Fazit: Lücken bei der Effektivität des Rechtsschutzes</i>	62
5	Die Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Elemente für den Rechtsschutz	65
5.1	<i>Profil der Beratungsstellen</i>	67
5.1.1	Formen der Beratungsstellen und der Rechtsberatung.....	67
5.1.2	Hauptthemen und Rechtsgebiete der Beratungsstellen	70
5.2	<i>Beratungskonzepte der Stellen</i>	74
5.2.1	Konzepte der Rechtsberatung, wenn allgemein oder nicht primär zu Recht beraten wird	74
5.2.2	Konzepte der Beratung bei Stellen mit detaillierter Rechtsberatung	75
5.2.3	Fazit: Unterschiede zwischen detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung sowie die Relevanz allgemeiner Rechtsberatung.....	77
5.3	<i>Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung mit Sozialhilferecht</i>	78
5.3.1	Organisationsform	78
5.3.2	Finanzierung	79
5.3.3	Qualifikationen der Beratenden	82
5.3.4	Zugänglichkeit der Beratungsstellen.....	83
5.3.5	Beratungstätigkeiten und Formen der Beratung	85
5.3.6	Vorgehen bei sozialhilferechtlicher Beratung: kontaktieren, begleiten, weiterleiten	87
5.4	<i>Ombudsstellen: Allparteiliche Kompetenzen auch über den Einzelfall hinaus</i>	90
5.5	<i>Handlungsbedarf beim «Zugang zum Recht»</i>	92
5.6	<i>Fazit: Differenzierte Landschaft mit anspruchsvollen Aufgaben für allgemeine und detaillierte Rechtsberatung</i>	94

6	Rechtsschutz durch die Anwaltschaft	95
6.1	<i>Rechtsgebiete und Fachwissen der befragten Anwaltschaft</i>	95
6.2	<i>Zugang zur Anwaltschaft für Armutsbetroffene</i>	97
6.3	<i>Übernahme eines Mandats</i>	99
6.4	<i>Vorgehen bei sozialhilferechtlicher Vertretung</i>	100
6.5	<i>Der Beitrag der Anwaltschaft zum Rechtsschutz aus Sicht weiterer Beteiligter</i>	101
6.6	<i>Fazit: anwaltlicher Rechtsschutz manchmal nötig, doch prekär finanziert</i>	102
7	Betroffene und Bedingungen des Rechtsschutzes	103
7.1	<i>Profil der Befragten</i>	103
7.2	<i>Vertrauensverhältnis zum Sozialdienst und zu Rechtsinstanzen</i>	104
7.3	<i>Entwicklung des Rechtsbewusstseins und Rechtswissens der Befragten</i>	108
7.4	<i>Rechtsmobilisierung</i>	111
7.5	<i>Fazit: Sozialarbeiterische Begleitung als Hebel für Rechtsschutz</i>	113
8	Rechtsschutz durch staatliche Akteure	115
8.1	<i>Rechtskenntnisse innerhalb der Sozialdienste</i>	115
8.2	<i>Unterstützung in sozialhilferechtlichen Verfahren / Aufklärung und Information</i>	116
8.2.1	<i>Allgemeine Informationen</i>	116
8.2.2	<i>Schreiben und Verfügungen</i>	117
8.2.3	<i>Information über Rechtsmittel und Beratungsangebote</i>	117
8.3	<i>Unterstützung bei der Durchsetzung vorgehender sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche</i>	118
8.4	<i>Unterstützung in privatrechtlichen Angelegenheiten</i>	119
8.5	<i>Fazit: Ein notwendig umfassendes Mandatsverständnis auf den Sozialdiensten</i>	120
9	Handlungsbedarf und Handlungsansätze	121
9.1	<i>Recht 121</i>	
9.2	<i>Behörden</i>	124
9.3	<i>Beratungsstellen</i>	126
9.4	<i>Sensibilisierung und Information zu Armut in der Schweiz fördern</i>	128
10	Literaturverzeichnis	129
11	Interviewverzeichnis	133
12	Abkürzungsverzeichnis	135
13	Anhang	137
13.1	<i>Abbildung Nichtmobilisierung von Recht</i>	137

13.2	Abbildungen zu Einschätzungen der Ratsuchenden.....	138
13.3	Abbildungen zu Konfliktsachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten.....	139
13.4	Abbildungen zur unentgeltlichen Rechtspflege.....	141
13.5	Auszüge aus den Umfrageergebnissen, Access to Justice.....	142
13.6	Methodische Steckbriefe.....	146
13.6.1	Arbeitspaket 2: Rechtsmittelinstanzen und Gerichtsurteile.....	146
13.6.2	Arbeitspaket 3: Umfrage: Entwicklung und Durchführung.....	147
13.6.3	Arbeitspaket 4: Befragung von Betroffenen.....	149
13.6.4	Arbeitspaket 5: Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörde.....	149
13.6.5	Arbeitspaket 6: Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen.....	150
13.7	Mitglieder der Projektgruppe.....	151

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Auswahl der Fallstudienkantone: Detaillierungsgrad der Sozialhilfegesetze und -verordnungen.....	6
Tabelle 2:	Zusammenstellung Anzahl Einsprachen erste Verfahrensstufe.....	42
Tabelle 3:	Statistik der Rechtsmittel der zweiten Stufe in vier Kantonen.....	44
Tabelle 4:	Übersicht verfahrensrechtliche Ausgestaltung.....	47
Tabelle 5:	Verfahrenskosten im sozialhilferechtlichen Verwaltungsgerichtsverfahren in vier Kantonen.....	50
Tabelle 6:	Unentgeltliche Rechtsverbeiständung bei Rekursen in Fallstudien Kantonen.....	52
Tabelle 7:	Aufschiebende Wirkung in vier Kantonen.....	56
Tabelle 8:	Übersicht Beratungsstellen nach Rechtsberatung und Häufigkeit der Armutsbetroffenen.....	68
Tabelle 9:	Beratungsstellen nach Art der Rechtsberatung.....	69
Tabelle 10:	Beratung zum Sozialhilferecht nach Art der Stelle und Form der Beratung.....	70
Tabelle 11:	Stellen mit detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung im Vergleich.....	77
Tabelle 12:	Organisationsformen der Beratungsstellen mit detaillierter.....	79
Tabelle 13:	Finanzierungsquellen der Beratungstätigkeit der Beratungsstellen mit detaillierter RB.....	79
Tabelle 14:	Finanzierung – Anteil öffentlicher Gelder der Beratungsstellen mit detaillierter RB.....	80
Tabelle 15:	Sprache, Beratungsstellen SHR n=31.....	85
Tabelle 16:	Rechtsgebiete, in denen die Anwäl_tinnen (n=225) beraten und vertreten.....	95
Tabelle 17:	Anzahl der Armutsbetroffene welche in einem Jahr beraten und vertreten werden (n=218) und in sozialhilferechtlichen Fragen (n=82).....	99
Tabelle 18:	Gründe, warum sozialhilferechtliche Mandate nicht übernommen werden, n=84.....	99
Tabelle 19:	Kostenübernahme bei anwaltlicher Vertretung, Anwäl_tinnen SHR (n=84).....	101
Tabelle 20:	Rücklaufquoten.....	148

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Modell der Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe	4
Abbildung 2: Untersuchungsmethoden für die Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe.....	5
Abbildung 3: Verfahrensweg St. Gallen.....	38
Abbildung 4: Verfahrensweg Winterthur	39
Abbildung 5: Verfahrensweg Fribourg.....	40
Abbildung 6: Verfahrensweg Genf.....	41
Abbildung 7: Kommen Armutsbetroffene in die Beratungsstelle? (n=102).....	67
Abbildung 8: Überblick Rechtsberatungsform	67
Abbildung 9: Hauptthemen der Beratungsstellen (n=102)	71
Abbildung 10: Rechtsgebiete, alle Beratungsstellen (n=99).....	72
Abbildung 11: Themen der sozialhilferechtlichen Rechtsberatung für Armutsbetroffene bei Beratungsstellen.....	73
Abbildung 12: Durchschnittliche Zahl der SHR-Beratungen pro Jahr, Median	81
Abbildung 13: Durchschnittlicher Umfang der Beratungsstätigkeit, Mitarbeitende mit Lohn/finanzieller Entschädigung, n=34.....	82
Abbildung 14: Zugangskriterien, Beratungsstellen SHR, n=34.....	83
Abbildung 15: Rechtsberatung - Tätigkeiten, Beratungsstellen ohne SHR, n=24 und Beratungsstellen SHR, n=34	86
Abbildung 16: Vorgehen, wenn allfällige Gespräche mit dem Sozialdienst nicht erfolgreich waren, n=34	88
Abbildung 17: Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich Sozialhilfe, alle Beratungsstellen (n=98)	92
Abbildung 18: Bereiche für Handlungsbedarf, alle Beratungsstellen, welche (eventuell) Handlungsbedarf sehen	93
Abbildung 19: Themen der sozialhilferechtlichen Rechtsberatung für Armutsbetroffene, Anwält_innen (n=84)	96
Abbildung 20: Wie erfahren Armutsbetroffene von Ihrer Kanzlei? n=84	97
Abbildung 21: Gezieltes Einsetzen für Armutsbetroffene, um ihnen den Zugang zum Recht zu erleichtern seitens der Kanzlei – ohne (n=141) und mit (n=84) Vertretung im Sozialhilferecht	98
Abbildung 22: Vorgehen bei Rechtsvertretung in Sozialhilfeverfahren, n=84.....	100
Abbildung 23: Gründe, weshalb Armutsbetroffene keine Rechtsmittel in Sozialhilfefragen ergreifen, Beratungsstellen und Anwält_innen SHR, nach Häufigkeit Beratungsstellen SHR geordnet	137
Abbildung 24: Einschätzung zu den Ratsuchenden, Beratungsstellen SHR, n=34.....	138
Abbildung 25: Einschätzung zu den Ratsuchenden, Anwält_innen SHR, n=84.....	138
Abbildung 26: Aussagen zu Konfliktsachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, Beratungsstellen SHR, n=34.....	139
Abbildung 27: Aussagen zu Konfliktsachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, Anwält_innen SHR, n=84	140
Abbildung 28: Kostenübernahme bei anwaltlicher Vertretung in sozialhilferechtlichen Fragen, Anwält_innen SHR, n=84	141
Abbildung 29: Begründungen bei Ablehnung einer unentgeltlichen Prozessverbeiständung, Anwält_innen, n=84.....	141
Abbildung 30: Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich Sozialhilfe, Beratungsstellen und Anwaltschaft.....	142
Abbildung 31: Bereiche für Handlungsbedarf, Beratungsstellen und Anwält_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet	143

Abbildung 32: Rechtswissen, Rechtsbewusstsein und Rechtsvertrauen, Beratungsstellen und Anwält_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet	144
Abbildung 33: Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung, Beratungsstellen und Anwält_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet	144
Abbildung 34: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln (Sozialhilfebehörden handeln rechtsstaatlich und transparent), Beratungsstellen und Anwält_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet ..	145
Abbildung 35: Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren (Beschwerde- und Gerichtsverfahren), Beratungsstellen und Anwält_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet	145

Das Wichtigste in Kürze

Die vorliegende Studie widmet sich der Frage, wie in der Schweiz der Rechtsschutz für Armutsbetroffene in der Sozialhilfe gewährleistet ist und welche Rolle dabei entsprechende Beratungsstellen spielen. Unter Rechtsschutz wird die Möglichkeit verstanden, in Rechtsstreitigkeiten innerhalb angemessener Zeit einen Entscheid einer unbefangenen staatlichen Instanz zu erhalten. Der Zugang zu einer solchen Instanz kann aus verschiedenen Gründen erschwert sein, seien dies administrative, soziale oder ökonomische Hürden in den Bereichen Wissen, Rechtsbewusstsein oder Verfügbarkeit unabhängiger Beratung und Rechtsvertretung. Beratungsstellen mit Rechtsberatung stehen im Fokus der Untersuchung, weil sie einen tatsächlichen Zugang zum Recht auf Rechtsschutz schnell und unmittelbar ermöglichen. Das «Recht auf Rechtsschutz» hat zudem eine wichtige Integrationsfunktion. So trägt das Wissen darum, bei möglichen Rechtsverletzungen auf das Bestehen von Rechtsschutz vertrauen zu können, wesentlich zur Integration der Individuen in die Gemeinschaft und auch zur sozialen Teilhabe bei. Drei übergeordnete Fragestellungen stehen im Zentrum der Studie:

1. **Problemanalyse:** Gibt es derzeit massgebliche Schwierigkeiten, den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten und – falls ja – worin bestehen diese Schwierigkeiten?
2. **Rechtsberatung und Ombudstätigkeit:** Wie tragen juristische Beratungs-, Schlichtungs- und Vermittlungsdienste zum Rechtsschutz von Armutsbetroffenen bei und braucht es eine Optimierung des bestehenden Angebots?
3. Bestehen ergänzende **Handlungsansätze**, um den Rechtsschutz allenfalls zu stärken?

Diese Fragen werden mit einer rechtssoziologischen Perspektive untersucht, bei der strukturelle, prozedurale und situative Faktoren für den Rechtsschutz relevant sind. Dazu gehören das materielle und das Prozessrecht sowie die tatsächliche Ausgestaltung der Einspracheverfahren, auf Seiten der Armutsbetroffenen ihre hohe Verletzlichkeit, ihr Rechtswissen und -bewusstsein sowie ihr effektiver Zugang zu Beratung und Information. Auf Seiten der Sozialdienste ist die rechtliche Expertise, die Nutzung des Ermessensspielraums sowie die Information der Sozialhilfebezügler_innen wichtig. Schliesslich tragen Beratungsstellen mit ihren Schwerpunkten, ihren Konzepten und ihrer Finanzierung massgeblich zum Rechtsschutz bei. Die Untersuchung prüft diese Faktoren auf ihre *Anwendung* und ihre *Bedeutsamkeit* für den Rechtsschutz in der Sozialhilfe.

Die Studie wendet rechts- sowie sozialwissenschaftliche Untersuchungsmethoden an und kombiniert qualitative mit quantitativen Zugängen. Die Erhebung ist in sieben Arbeitspakete gegliedert, und zwar:

1. Dogmatische-rechtswissenschaftliche Analyse der rechtlichen Grundlagen
2. Befragung von Rekursinstanzen und Analyse der Rechtsprechung
3. Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwälte_innen
4. Befragung von Betroffenen mit und ohne Erfahrung mit Rekursen
5. Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen
6. Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörden
7. Sammlung und Prüfung möglicher Handlungsansätze

Die Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwälte_innen wurde national durchgeführt. Die Untersuchung wurde in vier Fallstudienkantonen (GE, FR, ZH, SG) vertieft. Der gewählte Untersuchungsrahmen verdeutlicht, wo Beratungsstellen zum Rechtsschutz und zum Zugang zum Recht beitragen können und bei welchen Faktoren (auch) andere Akteure gefordert sind.

Ein Bedarf an Rechtsschutz und Rechtsberatung lässt sich aus den (potenziellen) Konflikten in der Sozialhilfe ableiten. Diese sind auch bei einer idealen Organisation und Finanzierung von Hilfe und Beratung zu erwarten, ähnlich wie in anderen Bereichen des gesellschaftlichen Zusammenlebens Recht Konflikte verbindlich und gewaltfrei regelt. Gründe für Konflikte in der Sozialhilfe sind vielfältig. Zu nennen sind die kleinräumige Organisation, die existenzielle Bedeutung der Sozialhilfe (wird sie nicht gewährt, bleibt nur noch die bedeutend tiefere Nothilfe gem. Art. 12 BV; sind deren Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt, droht die unwürdige Betteexistenz), häufig auftretende Kostenverschiebungen zwischen Sozialversicherungen und Sozialhilfe sowie ein relativ hoher Grad der Politisierung der Sozialhilfe.

Neben diesen eher strukturellen Faktoren kommen in der Praxis besonders konfliktanfällige Themen vor. Dazu gehören Anspruchsklärunen, Rückzahlungen und Rückerstattungen, die Höhe der Sozialhilfe und (drohende) Sanktionen. Schliesslich sind auch Missverständnisse Gründe für Konflikte: Häufig verstehen die Betroffenen Mitteilungen und Entscheidungen nicht.

Das Recht auf Rechtsschutz ist verfassungs- und auch völkerrechtlich gesichert; es ergibt sich insbesondere aus Art. 29 der Bundesverfassung (BV) und Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Diese Normen verpflichten den Staat dazu, zu *gewährleisten*, dass das Recht für die Berechtigten in möglichst umfassender Weise zur Realität wird. In diesem Sinne sind konkrete und aktive Schritte zu unternehmen, damit das Recht auf Rechtsschutz auch für Armutsbetroffene effektiv gewährleistet wird. Um festzustellen, ob dazu weitere Schritte nötig sind und wenn ja, welche, muss die konkrete Lebenslage der Sozialhilfeempfänger_innen und ihre Position im System der Sozialhilfe mitberücksichtigt werden. Beides ist durch eine erhöhte Vulnerabilität gekennzeichnet. Ein effektiver Zugang zum Rechtsschutz, was insbesondere auch den Zugang zur unentgeltlichen Rechtspflege inkl. einer unentgeltlichen Verbeiständung umfasst, bedingt *Information, Beratung und Vertretung*, wie beispielsweise von der Behindertenrechtskonvention der UNO (UN-BRK) für eine ebenfalls vulnerable Gruppe postuliert, und kann durch eine konsequente Umsetzung eines Anspruchs auf *Hilfe und Betreuung* gem. Art. 12 BV, der auch einen Anspruch auf Rechtsberatung umfasst, verwirklicht werden.

Um zu beurteilen, in welchem Ausmass der Rechtsschutz *praktisch und effektiv* ist, müssen konkrete Verfahrensregeln und -realitäten betrachtet werden. Dazu wurden Einspracheverfahren und -ergebnisse untersucht und die Sicht unterschiedlicher Akteur_innen verarbeitet. Diese Betrachtung in den vier Fallstudienkantonen zeigt die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards, lässt aber auch erhebliche Lücken erkennen. (Zu) kurze Fristen und die Möglichkeit der Auferlegung von Verfahrenskosten können den effektiven Zugang zum Recht für Sozialhilfeempfänger_innen behindern. Weiter und insbesondere problematisch ist die Praxis zur unentgeltlichen Rechtspflege. Insgesamt zeigt sich, dass das Sozialhilferecht komplex und intransparent ist.

Die Ergebnisse legen nahe, dass entgegen der heutigen Praxis grundsätzlich von der *Notwendigkeit* einer Vertretung auszugehen ist, soll der Rechtsschutz effektiv sein. Aufgrund dessen, dass die Weichen des Verfahrens in den unteren Instanzen gestellt werden, ist vor allem auch die Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege im verwaltungsinternen Verfahren angezeigt. Zudem ist im Sinne des rechtlichen Gehörs und im Sinne der Akzeptanz der Verfahren angezeigt, vermehrt und ebenfalls bereits im frühen Verfahrensstadium, die Sozialhilfeempfänger_in zu mündlichen Verhandlungen zu empfangen.

Um den Beitrag von Beratungs- und Ombudsstellen für den Rechtsschutz zu erfassen, wurden für eine Online-Umfrage über 300 Stellen in der ganzen Schweiz befragt, von denen 131 antworteten und 102 Rechtsberatung anbieten. Dazu gehören Anlaufstellen mit einem generellen (Sozial-)Beratungsangebot für Be-

nachteiligte (generelle Beratungsstellen), Beratungsstellen zu spezifischen Themenfeldern (z.B. Familie, Frauenhaus, Behinderung; themenspezifische Beratungsstellen), die stark mit Armutsbetroffenheit korrelieren können und schliesslich Stellen in öffentlicher Trägerschaft, die Rechtsberatung anbieten (öffentliche Beratungsstellen).

Unabhängige Beratungsstellen und öffentliche Ombudsstellen sind unabdingbar für den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen. Dabei ist sowohl eine allgemeine wie eine detaillierte Rechtsberatung wichtig. Eine allgemeine Rechtsberatung informiert und zeigt Rechte und Pflichten auf. Dabei können rechtliche Fragen oftmals mit einmaligen Informationen beantwortet werden. Eine detaillierte Rechtsberatung ist einzelfallbezogen, beinhaltet auch Beratung hinsichtlich der Erfolgchancen einer allfälligen Beschwerde und ist oftmals nicht nach einmaligem Kontakt abgeschlossen.

Die Beratungsstellenlandschaft in der Schweiz ist vielfältig und breit gefächert. Die Mehrheit der 102 befragten Beratungsstellen mit Rechtsberatung berät (sehr) häufig Armutsbetroffene. 34 Beratungsstellen leisten eine detaillierte sozialhilferechtliche Rechtsberatung. Ihre Finanzierung ist relativ komplex: Sie sind in der Regel auf mehrere Finanzierungsquellen angewiesen und relativ verhältnismässig stark von Spenden abhängig. Nur wenige Stellen mit Beratung im Sozialhilferecht (Beratungsstellen SHR) besitzen harte Zugangskriterien, dennoch zeigen sich praktische Zugangshürden, strikte Triage-Regeln und Wartezeiten aufgrund von Ressourcenknappheit. Stellen, die neben weiterer Beratung ausschliesslich allgemeine Rechtsberatung leisten (d.h. pauschale Informationen, keine detaillierte Fallberatung), stellen eine wichtige erste Anlaufstelle für Armutsbetroffene dar. Wird detaillierte Rechtsberatung geleistet, so sind die generellen Beratungsstellen für sozial Benachteiligte besonders wichtig für den Rechtsschutz. Solche generellen Beratungsstellen verfügen nur selten über Zugangskriterien, beschäftigen häufiger Jurist_innen und leisten häufiger detaillierte Rechtsberatung mit Rechtsvertretung. Ihre Stärkung wäre für den Rechtsschutz zentral. Insgesamt kann bei den Beratungsstellen klar Handlungsbedarf festgestellt werden, insbesondere beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung. Hierfür braucht es unter anderem mehr Beratungsstellen, die detailliert auch zum Sozialhilferecht beraten können.

Auch öffentliche Ombudsstellen sind für den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen essentiell. Sie unterscheiden sich klar von Beratungsstellen durch ihre starken Befugnisse gegenüber der Verwaltung und die Möglichkeit, über den Einzelfall hinaus Veränderungen anzuregen. Sie sind allparteilich und lokal verankert.

Für ein faires Unterstützungsverhältnis ist es nötig, dass Klient_innen umfassend und verständlich informiert werden, welche Rechte ihnen zustehen und wie sie Ansprüche geltend machen können. Das ist häufig nicht der Fall und die Sozialdienste sind hier verstärkt in die Pflicht zu nehmen. Aus den Befragungen der verschiedenen Akteur_innen geht hervor, dass die Sozialdienste vor allem unterstützen, wenn ihre Interessen und die der Sozialhilfeempfänger_in gleichläufig sind, also beim Geltendmachen von Ansprüchen gegenüber Dritten (z.B. sozialversicherungs- und privatrechtliche Ansprüche). Bei Ansprüchen gegenüber der Sozialhilfe sind sie hingegen zurückhaltend. Das Problem mangelnder Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Information und Aufklärung haben alle, auch die Sozialdienste, erkannt und z.T. Massnahmen ergriffen. Für guten Rechtsschutz bleibt das Bewusstsein wichtig, dass Verfahrens- und Grundrechte immer eingehalten werden müssen.

Anwält_innen sind für einen guten Rechtsschutz von Armutsbetroffenen wichtig, wenn es zu prozessualen Schritten kommt. Bei der Online-Umfrage antworteten über 220 Anwält_innen mit einer Spezialisierung im Sozialversicherungs- und/oder Sozialhilferecht, von denen 84 im SHR vertreten. Gemäss den berichteten Vorgehensweisen können sie häufig Streitfragen erfolgreich auch unterhalb eines Gerichtsverfahrens lösen

oder die Erkenntnis vermitteln, dass die Behörden rechtmässig gehandelt haben, was ihre Relevanz hervorhebt. Die meisten befragten Anwälte_innen bemühen sich mit verschiedenen Instrumenten um eine gute Zugänglichkeit, sei es mit Kostenbegrenzungen, dem Abbau von Schwellenängsten, Fremdsprachenkenntnissen oder Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Eine Spezialisierung auf SHR ist selten. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die restriktive Gewährung von unentgeltlicher Rechtsverbeiständung auf die Anwälte_innen abschreckend wirkt. Umso wichtiger erweisen sich Beratungsstellen mit Kompetenzen im SHR.

Mehr sozialarbeiterisches Handeln auf den Sozialdiensten vermeidet Konflikte und trägt zu einem effektiven Rechtsschutz bei. Sozialhilfeempfänger_innen sind eine heterogene Personengruppe. Die oftmals prekären Situationen der Armutsbetroffenen erfordern von den Mitarbeitenden der Sozialdienste ein Handeln, das sich an der Leitidee und dem Menschenbild der Sozialen Arbeit orientiert und Arbeitsbedingungen, die dies ermöglichen. Das Rechtsbewusstsein und das Rechtswissen der Betroffenen sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Um einen chancengerechten Zugang zum Recht zu gewährleisten, müssen die Sozialdienste ihr Klientel umfassend über ihre Rechte und Pflichten sowie die unabhängigen Beratungsmöglichkeiten und -angebote informieren. Hier gibt es an vielen Orten Lücken.

Im Fazit ortet die Studie Handlungsbedarf und Handlungsansätze in den Bereichen Recht, Behörden und Beratungsstellen.

Auf der rechtlichen Ebene:

- Das Recht auf unabhängige Rechtsberatung ist grundrechtlich geboten und hat bereits Vorbilder in anderen Rechtsgebieten (z.B. Opferhilfegesetz). Es sollte durch rechtliche Ansprüche auf Beratung und Information und auch durch Finanzierung unabhängiger Beratungsstellen umgesetzt werden.
- Der Zugang zu Rechtsinformationen muss im Sinne des Rechtsstaats- und Öffentlichkeitsprinzips verbessert werden.
- Die unentgeltliche Rechtspflege, die Rechtsverbeiständung eingeschlossen, muss ausgebaut werden und sollte bereits auf der ersten Verfahrensstufe (verwaltungsisnternes Verfahren) vermehrt gewährt werden.
- Weitere Handlungsmöglichkeiten im Verfahrensrecht sind insbesondere mündliche Verhandlungen in Sozialhilfeverfahren, generell Fristen nicht unter 30 Tagen und ein Verzicht auf Verfahrenskosten.

Auf Ebene der Behörden:

- Sozialhilfebeziehende müssen proaktiv, umfassend und adressatengerecht zu ihren Rechten und Pflichten, der Rechtslage und ihren Einsprachemöglichkeiten informiert werden.
- Informationen der Sozialhilfebehörden sollten durchgehend auf Verständlichkeit und Klarheit/Reduktion unnötiger Komplexität geprüft werden.
- Informationen der Sozialhilfebehörden sollten mehrsprachig, aktuell und einfach zugänglich sein sowie das ganze Einzugsgebiet umfassen.
- Sozialhilfebehörden müssen bei der Abklärung und Durchsetzung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche unterstützen.
- Mehr Zeit für Sozialarbeit in den Sozialdiensten verbessert nicht nur die Reintegration, sondern beugt Konflikten vor. Eine durchgehende Professionalisierung und ggf. Regionalisierung der Dienste ist hierfür förderlich.

Auf der Ebene der Beratungsstellen:

- Es ist eine gezielte Stärkung von Rechtsberatungsstellen in ihren Ressourcen und fachlichen Kompetenzen nötig, die mittels öffentlicher Finanzierung erfolgen sollte.
- Zugangsschranken zu unabhängiger Beratung müssen niedrig gehalten werden, gerade um den vulnerabelsten Gruppen Möglichkeiten zu Rechtsberatung zu geben.
- Niederschwellige Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung sollen in ihrer Triagefunktion optimal unterstützt werden.
- Vernetzung und Expertise der Rechtsberatungsstellen sollen gestärkt werden.
- Die Einrichtung von lokalen öffentlichen Ombudsstellen auch ausserhalb grosser Städte ist wünschenswert.

L'essentiel en bref

La présente étude est consacrée à la question de savoir comment la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté est garantie en Suisse et quel est le rôle joué par les services de conseil compétents. Par protection juridique, on entend la possibilité, en cas de litige, d'obtenir dans un délai convenable une décision d'une instance étatique impartiale. Or, différents facteurs administratifs, sociaux ou économiques peuvent entraver l'accès à une telle instance, notamment un manque de connaissances, une faible conscience du droit ou encore l'accès limité à des services indépendants de conseil et de représentation juridiques. L'étude met l'accent sur les services proposant un conseil juridique, car ceux-ci permettent d'avoir accès rapidement et directement à une protection effective. Le « droit à la protection juridique » revêt en outre une fonction importante d'intégration. En effet, le fait de savoir qu'une telle protection est garantie en cas d'atteinte à ses droits contribue grandement à l'intégration d'un individu dans la société et à sa participation à la vie sociale. La présente étude tente de répondre à trois questions de recherche principales :

1. **Analyse du problème** : existe-t-il, dans l'aide sociale, des entraves majeures à la garantie de la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté et, dans l'affirmative, en quoi consistent-elles ?
2. **Conseil juridique et activité de médiation** : dans quelle mesure les services de conseil juridique, de conciliation et de médiation contribuent-ils à la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté, et est-il nécessaire d'optimiser l'offre existante ?
3. Existe-t-il des **approches complémentaires** permettant, le cas échéant, de renforcer la protection juridique ?

Ces questions sont examinées sous un angle de sociologie juridique, en partant du principe que différents facteurs structurels, procéduraux et situationnels jouent un rôle en matière de protection juridique. En font notamment partie le droit matériel et procédural ainsi que le déroulement concret de la procédure de recours. Du côté des personnes touchées par la pauvreté, les principaux facteurs sont la connaissance et la conscience du droit ainsi que l'accès effectif au conseil et à l'information. Pour ce qui est des services sociaux, l'expertise juridique, l'utilisation de la marge d'appréciation et l'information des bénéficiaires jouent un rôle important. Enfin, la manière dont les services de conseil fixent leurs priorités, définissent leurs stratégies et assurent leur financement joue également un rôle important dans la garantie de la protection juridique. La présente étude analyse ces facteurs du point de vue de leur *utilisation* et de leur *importance* pour la protection juridique dans l'aide sociale.

L'étude applique des méthodes de recherche des sciences juridiques et sociales et combine des approches qualitatives et quantitatives. Elle comprend sept éléments principaux :

1. analyse doctrinale et scientifique des bases juridiques ;
2. enquête auprès des instances de recours et analyse de la jurisprudence ;
3. enquête en ligne auprès des services de conseil et de médiation ainsi que des avocats ;
4. enquête auprès des personnes concernées, avec ou sans expérience en matière de recours ;
5. enquête auprès des experts des services de conseil et de médiation ;
6. enquête auprès des services juridiques des autorités de l'aide sociale ;
7. recherche et examen de différentes approches possibles.

L'enquête auprès des services de conseil et de médiation et des avocats a été réalisée à l'échelle nationale, puis approfondie au moyen d'études de cas réalisées dans quatre cantons (GE, FR, ZH, SG). Le cadre de

recherche retenu met en évidence dans quels domaines les services de conseil peuvent contribuer à la protection juridique et à l'accès à la justice et quels facteurs nécessitent (aussi) l'intervention d'autres acteurs.

Les conflits (potentiels) dans le cadre de l'aide sociale rendent nécessaire la mise en place d'une protection et d'un conseil juridiques. En effet, de tels conflits peuvent survenir même lorsque les services d'aide et de conseil sont organisés et financés de façon idéale. Tout comme dans d'autres domaines de la vie en société, le droit permet alors de régler les conflits de manière contraignante et non violente. Les motifs de conflits sont multiples dans le contexte de l'aide sociale. Ils s'expliquent notamment par l'organisation à petite échelle, par l'importance existentielle de l'aide sociale (si elle n'est pas accordée, il ne reste que l'aide d'urgence au sens de l'art. 12 Cst., nettement moins élevée ; si une personne ne remplit pas les conditions pour obtenir cette dernière, elle risque de tomber dans la mendicité), par les transferts de coûts fréquents entre les assurances sociales et l'aide sociale et par le degré de politisation relativement élevé de cette dernière.

À ces facteurs de nature plutôt structurelle s'ajoutent d'autres aspects donnant souvent lieu à des conflits dans la pratique, tels que l'examen des conditions d'octroi, les remboursements, le montant de l'aide sociale accordée et les (risques de) sanctions. Enfin, les malentendus sont aussi une source de conflits : souvent, les personnes concernées ne comprennent pas les communications et les décisions prises.

Le droit à la protection juridique est garanti par la Constitution fédérale (Cst.) et le droit international, en particulier par l'art. 29 Cst. et l'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces normes obligent l'État à *garantir* que ce droit devienne, dans la mesure du possible, une réalité pour les personnes concernées. Il convient donc d'entreprendre des démarches concrètes et actives pour en assurer l'effectivité dans le cas des personnes touchées par la pauvreté. Afin de déterminer si des mesures supplémentaires sont nécessaires, et si oui, lesquelles, la situation concrète des bénéficiaires et leur position dans le système de l'aide sociale doivent être prises en compte. Ces deux aspects reflètent une vulnérabilité accrue des personnes concernées. L'accès effectif à la protection juridique, qui inclut notamment l'accès à une assistance judiciaire gratuite (y compris à l'assistance gratuite d'un conseil juridique), nécessite de bénéficier *d'informations, de conseils et d'une représentation*, comme le postule, par exemple, la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées pour un groupe tout aussi vulnérable. Il peut être concrétisé par une application systématique du droit d'être *aidé et assisté* au sens de l'art. 12 Cst., qui comprend également le droit à la protection juridique.

Pour évaluer dans quelle mesure la protection juridique est *effective en pratique*, il faut examiner les règles et les réalités concrètes de la procédure. À cette fin, des procédures de recours et leurs résultats ont été analysés et les points de vue de différents acteurs ont été recueillis. Dans les quatre cantons étudiés, on observe que les normes de l'État de droit sont respectées, mais qu'il existe aussi des lacunes importantes. Les délais (trop) courts et la possibilité de mettre les frais de procédure à la charge de l'assuré peuvent entraver l'accès effectif des bénéficiaires de l'aide sociale à la justice. En outre, la pratique en matière d'assistance judiciaire gratuite est particulièrement problématique. Dans l'ensemble, on constate que le droit de l'aide sociale est complexe et manque de transparence.

Les résultats suggèrent que, contrairement à la pratique actuelle, il faudrait partir du principe de la *nécessité* d'une représentation légale pour que la protection juridique soit assurée. Étant donné que le déroulement de la procédure est défini par les instances inférieures, l'octroi d'une assistance judiciaire gratuite est particulièrement indiqué dans ce stade de la procédure administrative. De plus, en vertu du droit d'être entendu et pour favoriser l'acceptation de la procédure, il est conseillé d'inviter plus systématiquement les bénéficiaires de l'aide sociale à des négociations orales, et ce dès le début de la procédure.

Afin d'évaluer dans quelle mesure les services de conseil et de médiation contribuent à la protection juridique, plus de 300 services ont été interrogés dans le cadre d'une enquête en ligne menée dans toute la Suisse ; parmi les 131 services qui y ont répondu, 102 fournissent un conseil juridique. Il s'agit là de services proposant un conseil (social) général aux personnes défavorisées (services de conseil généraux) ou se concentrant sur des domaines spécifiques souvent étroitement liés à la pauvreté (par ex. maisons d'accueil pour femmes, services consacrés à la famille ou au handicap ; services de conseil spécifiques), ou encore de services publics proposant un conseil juridique (services de conseil publics).

Les services de conseil indépendants et les services de médiation publics sont indispensables pour garantir une protection juridique aux personnes touchées par la pauvreté, qui doivent avoir accès à un conseil juridique tant général que détaillé. Le conseil juridique général sert à informer la personne et à la rendre attentive à ses droits et à ses devoirs. Dans ce cadre, il est souvent possible de répondre immédiatement aux questions juridiques en donnant des informations. Le conseil juridique détaillé, quant à lui, est effectué au cas par cas, aborde aussi les chances de succès d'un éventuel recours et nécessite souvent des échanges répétés.

En Suisse, les services de conseil sont diversifiés et couvrent de nombreux domaines. La plupart des 102 services interrogés proposant un conseil juridique ont (très) souvent affaire à des personnes touchées par la pauvreté. 34 d'entre eux offrent un conseil détaillé dans le domaine du droit de l'aide sociale. Leur financement est relativement complexe : en règle générale, ils dépendent de plusieurs sources de financement et sont particulièrement tributaires des dons. Si les services offrant un conseil en matière de droit de l'aide sociale ont rarement des critères d'accès très restrictifs, leurs ressources limitées impliquent néanmoins des obstacles de nature pratique, des règles de tri strictes et des délais d'attente. Les services qui, parmi d'autres prestations, ne proposent qu'un conseil juridique général (c'est-à-dire des informations générales et non un conseil détaillé au cas par cas) sont un premier interlocuteur important pour les personnes touchées par la pauvreté. Les services de conseil qui, quant à eux, proposent un conseil juridique détaillé jouent un rôle essentiel dans la protection juridique des personnes socialement défavorisées. En effet, ces services ne définissent que rarement des critères d'accès, emploient souvent des juristes et proposent généralement un conseil juridique détaillé avec représentation légale. Il est impératif de les renforcer si l'on entend améliorer la protection juridique. Dans l'ensemble, on observe une claire nécessité d'agir au niveau des services de conseil, en particulier pour ce qui est de l'accès au conseil juridique et à la représentation légale. Ainsi, il serait notamment nécessaire qu'un plus grand nombre de services fournissent des conseils détaillés dans le domaine du droit de l'aide sociale.

Les services de médiation publics, eux aussi, contribuent de manière essentielle à la protection juridique des personnes touchées par la pauvreté. Ils se distinguent clairement des services de conseil par leur pouvoir plus important vis-à-vis de l'administration et leur possibilité de proposer des changements allant au-delà des cas individuels. Ils sont impartiaux et ancrés localement.

Pour apporter un soutien équitable aux bénéficiaires, il est nécessaire d'informer ces derniers de façon complète et compréhensible de leurs droits et de la manière dont ils peuvent les faire valoir. En effet, ce n'est souvent pas le cas ; les services sociaux doivent donc être davantage responsabilisés. Les enquêtes menées auprès des différents acteurs mettent en évidence que les services sociaux offrent avant tout un soutien lorsque leurs propres intérêts rejoignent ceux des bénéficiaires, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de faire valoir des droits vis-à-vis de tiers (par ex. en matière de droit des assurances sociales ou de droit privé). Ils se montrent par contre plus hésitants en ce qui concerne les droits vis-à-vis de l'aide sociale. Tous les acteurs impliqués, y compris les services sociaux, ont reconnu que les lacunes dans l'accessibilité et la compréhensibilité des informations constituent un problème ; certains d'entre eux ont pris des mesures en ce sens. Pour

fournir une bonne protection juridique, il est important de rester conscient que les droits procéduraux et fondamentaux doivent toujours être respectés.

Les avocats jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit d'offrir aux personnes touchées par la pauvreté une protection juridique adéquate en ce qui concerne les étapes de la procédure. Plus de 220 avocats spécialisés dans le droit des assurances sociales ou de l'aide sociale, dont 84 pour le droit de l'aide sociale, ont participé à l'enquête en ligne. Selon eux, dans la pratique, ils parviennent souvent à régler les litiges avec succès sans procédure judiciaire ou à démontrer que les autorités ont agi de façon conforme au droit, ce qui met en évidence la pertinence de leur action. La plupart des avocats interrogés s'efforcent par divers moyens de garantir un accès aisé à la protection juridique, par exemple en limitant les coûts, en dissipant les appréhensions de leurs clients potentiels, en perfectionnant leurs connaissances linguistiques ou en coopérant avec des organisations de la société civile. Ils sont rares à être spécialisés dans le droit de l'aide sociale. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les conditions d'octroi restrictives de l'assistance gratuite d'un conseil juridique ont un effet dissuasif pour les avocats. Les services de conseil disposant de compétences dans le domaine du droit de l'aide sociale sont donc d'autant plus importants.

Le renforcement du travail social au sein des services sociaux permet d'éviter les conflits et contribue à l'effectivité de la protection juridique. Les bénéficiaires de l'aide sociale constituent un groupe hétérogène. La situation souvent précaire des personnes touchées par la pauvreté nécessite que les collaborateurs des services sociaux agissent en accord avec l'idée directrice du travail social et avec la conception de l'être humain qui la sous-tend, et que leurs conditions de travail le leur permettent. Les personnes concernées ont des connaissances et une conscience du droit très variables. Pour garantir à tous les bénéficiaires le même accès à la justice, les services sociaux doivent les informer en détail de leurs droits et de leurs devoirs ainsi que des possibilités et des offres existantes en matière de conseil indépendant. Or, on observe de nombreuses lacunes à cet égard.

La conclusion de l'étude souligne la nécessité d'agir et propose des approches concrètes au niveau du droit, des autorités et des services de conseil.

Au niveau juridique :

- L'accès à un conseil juridique indépendant est un droit fondamental qui est déjà appliqué dans d'autres domaines (par ex. loi sur l'aide aux victimes). Sa concrétisation devrait passer par l'inscription dans la loi d'un droit à un conseil et à l'information ainsi que par le financement de services de conseil indépendants.
- En vertu de l'État de droit et du principe de transparence, l'accès aux informations juridiques doit être amélioré.
- L'assistance judiciaire gratuite, y compris l'assistance d'un conseil juridique, doit être étendue et devrait être accordée plus fréquemment dès la première étape de la procédure (procédure administrative).
- D'autres adaptations du droit procédural pourraient consister à mener des négociations orales dans les procédures de l'aide sociale, à ne pas fixer de délais inférieurs à 30 jours et à supprimer les frais de procédure.

Au niveau des autorités :

- Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent être informés de manière proactive, complète et adaptée de leurs droits et devoirs, de la situation juridique et de leurs possibilités de recours.
- Les informations des autorités de l'aide sociale devraient être continuellement examinées pour s'assurer qu'elles sont claires, compréhensibles et expurgées des aspects inutilement complexes.

- Ces informations devraient être actuelles, disponibles en plusieurs langues, faciles d'accès et couvrir l'ensemble de la région concernée.
- Les autorités de l'aide sociale doivent aider les personnes concernées à clarifier et à faire appliquer leurs droits à l'égard des assurances sociales.
- En consacrant plus de temps au travail social, les services sociaux pourraient non seulement améliorer la réintégration, mais aussi éviter des conflits. Une professionnalisation plus poussée et, si nécessaire, une régionalisation des services seraient à ce titre bénéfiques.

Au niveau des services de conseil :

- Un renforcement ciblé des ressources et des compétences professionnelles des services de conseil est nécessaire et doit être financé par les pouvoirs publics.
- Les difficultés d'accès à un conseil indépendant doivent être réduites afin de donner aux groupes les plus vulnérables la possibilité de bénéficier d'un conseil juridique.
- Les services à bas seuil proposant un conseil juridique général doivent bénéficier d'un soutien optimal dans leur travail de tri.
- La mise en réseau et l'expertise des services de conseil juridique doivent être renforcées.
- Enfin, la mise en place de services publics de médiation en dehors des grandes villes est souhaitable.

L'essenziale in breve

Il presente studio è dedicato alla questione di come venga garantita la protezione giuridica per le persone povere che ricorrono all'aiuto sociale in Svizzera e quale sia il ruolo dei relativi servizi di consulenza. Con l'espressione «protezione giuridica» si intende la possibilità di ottenere, in caso di controversie, una decisione di un'autorità statale imparziale entro un termine ragionevole. L'accesso a un'autorità di questo genere può essere complicato da diversi motivi, che siano ostacoli amministrativi, sociali o economici nell'ambito delle conoscenze, della coscienza giuridica o della disponibilità di consulenza e rappresentanza legale indipendenti. L'analisi è incentrata sui consultori con consulenza giuridica, poiché essi permettono un accesso effettivo al diritto e alla protezione giuridica in modo rapido e diretto. Il «diritto alla protezione giuridica» svolge inoltre un'importante funzione di integrazione. La conoscenza contribuisce così al fatto che si possa avere fiducia nell'esistenza della protezione giuridica in caso di eventuali violazioni della legge, all'integrazione degli individui nella comunità in modo sostanziale e anche alla partecipazione sociale. Lo studio si concentra su tre questioni generali.

1. **Analisi del problema:** vi sono attualmente difficoltà di rilievo nel garantire la protezione giuridica alle persone povere che ricorrono all'aiuto sociale e, in caso affermativo, in che cosa consistono tali difficoltà?
2. **Consulenza giuridica e attività di mediazione:** qual è il contributo dato dai servizi di consulenza, conciliazione e mediazione alla protezione giuridica delle persone povere e vi è la necessità di un'ottimizzazione dell'offerta esistente?
3. Vi sono **linee d'azione** complementari per un eventuale rafforzamento della protezione giuridica?

Queste questioni sono state esaminate in un'ottica sociologico-giuridica, all'interno della quale i fattori rilevanti per la protezione giuridica sono strutturali, procedurali e situazionali. Tra questi rientrano il diritto materiale, il diritto processuale e l'organizzazione concreta della procedura di opposizione come pure, per quanto riguarda le persone povere, la loro notevole vulnerabilità, la loro conoscenza e coscienza giuridica nonché il loro accesso effettivo alla consulenza e alle informazioni. Per quanto riguarda i servizi sociali sono importanti le competenze specialistiche a livello giuridico, l'utilizzo del margine discrezionale nonché l'informazione dei beneficiari dell'aiuto sociale. Infine, i servizi di consulenza contribuiscono in modo determinante alla protezione giuridica con le loro priorità, i loro progetti e il loro finanziamento. L'analisi verifica l'*applicazione* e l'*importanza* di questi fattori per la protezione giuridica nell'aiuto sociale.

Lo studio impiega metodi di analisi propri del diritto e delle scienze sociali e combina approcci quantitativi e qualitativi. La rilevazione è suddivisa in sette dossier di lavoro, ovvero:

1. analisi dogmatico-giuridico delle basi;
2. inchiesta fra le autorità ricorsuali e analisi della giurisprudenza;
3. inchiesta online presso servizi di consulenza e organi di mediazione nonché avvocati;
4. inchiesta fra i diretti interessati, con o senza esperienza in materia di ricorsi;
5. inchiesta fra gli esperti attivi presso servizi di consulenza e organi di mediazione;
6. inchiesta fra i servizi giuridici delle autorità preposte all'aiuto sociale;
7. raccolta e verifica delle possibili linee d'azione.

L'inchiesta presso i servizi di consulenza e gli organi di mediazione nonché gli avvocati è stato condotto a livello nazionale. L'analisi è stata approfondita in quattro Cantoni selezionati come casi di studio (GE, FR, ZH e SG). Il quadro di analisi scelto chiarisce in quali ambiti i servizi di consulenza possono contribuire alla protezione giuridica e all'accesso al diritto e per quali fattori sono richiesti (anche) altri attori.

I (potenziali) conflitti nell'aiuto sociale indicano un bisogno di protezione giuridica e consulenza giuridica. Questi conflitti sono attesi anche nel caso di un'organizzazione e un finanziamento ideali di aiuto e consulenza, analogamente a come il diritto regola i conflitti in modo vincolante e non violento in altri settori della convivenza sociale. I motivi dei conflitti nell'aiuto sociale sono molteplici. Sono da menzionare l'organizzazione su piccola scala, l'importanza dell'aiuto sociale in termini esistenziali (se non è concesso, rimane soltanto il soccorso d'emergenza, nettamente inferiore, secondo l'art. 12 Cost.; se i relativi presupposti del diritto non sono soddisfatti, si rischia uno stato di mendicizia indegno della condizione umana), il frequente verificarsi di trasferimenti dei costi fra assicurazioni sociali e aiuto sociale nonché un grado relativamente elevato di politicizzazione dell'aiuto sociale.

Oltre a questi fattori perlopiù strutturali, ci sono temi particolarmente soggetti a conflitti nella pratica, tra cui gli accertamenti dei diritti, i rimborsi e le restituzioni, l'ammontare dell'aiuto sociale e le (possibili) sanzioni. Infine, anche i malintesi sono motivo di conflitti: spesso gli interessati non capiscono le comunicazioni e le decisioni.

Il diritto alla protezione giuridica è garantito dalla Costituzione e anche dal diritto internazionale; esso deriva in particolare dall'articolo 29 della Costituzione federale (Cost.) e dall'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Tali norme vincolano lo Stato a *garantire* che il diritto per i potenziali beneficiari si concretizzi nel modo più completo possibile. In tal senso è necessario intraprendere attivamente passi concreti affinché il diritto alla protezione giuridica sia effettivamente garantito anche alle persone povere. Per stabilire se a tal fine siano necessari ulteriori passi e, in caso affermativo, quali siano, occorre tenere conto anche delle condizioni di vita concrete dei beneficiari dell'aiuto sociale e della loro posizione nel sistema di queste prestazioni. Entrambi gli elementi si contraddistinguono per una vulnerabilità particolarmente elevata. Un accesso effettivo alla protezione giuridica, che comprenda in particolare anche la gratuità della procedura (incluso il gratuito patrocinio), presuppone *informazione, consulenza e rappresentanza*, come chiede, ad esempio, la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità dell'ONU per un gruppo altrettanto vulnerabile, e può essere realizzato tramite una coerente attuazione del diritto di *essere aiutato e assistito* conformemente all'articolo 12 Cost., che comprende anche un diritto alla consulenza giuridica.

Per valutare in quale misura la protezione giuridica sia *pratica ed efficace* devono essere prese in considerazione norme e realtà procedurali concrete. Pertanto sono stati analizzati procedure di opposizione e risultati ed è stato esaminato il punto di vista di diversi attori. Tale esame nei quattro Cantoni considerati mostra il rispetto degli standard dello Stato di diritto, ma ha anche permesso di individuare lacune considerevoli. Termini (troppo) brevi e la possibilità di addossare le spese procedurali possono ostacolare l'accesso effettivo al diritto per i beneficiari dell'aiuto sociale. Inoltre, anche la prassi in materia di gratuità della procedura è particolarmente problematica. Nel complesso è chiaro che il diritto in materia di aiuto sociale è complesso e non trasparente.

Dai risultati emerge che, contrariamente alla prassi attuale, bisogna per principio presumere la *necessità* di una rappresentanza, se si vuole ottenere una protezione giuridica efficace. Poiché sono le autorità inferiori a preparare il terreno per la procedura, è indicata soprattutto la garanzia della gratuità della procedura nella procedura interna all'amministrazione. Inoltre, in virtù del diritto di audizione e ai fini dell'accettabilità della procedura è opportuno ricevere maggiormente e sin dalla prima fase procedurale i beneficiari dell'aiuto sociale alle udienze.

Per comprendere il contributo dei servizi di consulenza e degli organi di mediazione per la protezione giuridica, sono stati interpellati tramite un'inchiesta online più di 300 servizi in tutta la Svizzera, di cui 131

hanno risposto e 102 offrono consulenza giuridica. Vi rientrano servizi con un'offerta di consulenza (sociale) generale per persone svantaggiate (servizi di consulenza generali), servizi di consulenza per campi tematici specifici (p. es. casa di accoglienza per donne maltrattate, famiglia, disabilità; servizi di consulenza per tematiche specifiche), che possono essere fortemente correlati alla povertà, e infine servizi presso enti pubblici che offrono consulenza giuridica (servizi di consulenza pubblici).

I servizi di consulenza indipendenti e gli organi di mediazione pubblici sono imprescindibili per la protezione giuridica delle persone povere. A tal proposito è importante una consulenza giuridica sia generale che dettagliata. Una consulenza giuridica generale informa e illustra diritti e doveri. In questi casi, spesso è possibile rispondere a domande giuridiche con informazioni uniche. Una consulenza giuridica dettagliata è invece riferita al singolo caso, comprende anche la consulenza inerente alle possibilità di successo di un eventuale ricorso e spesso non si conclude dopo un unico contatto.

Il panorama dei servizi di consulenza in Svizzera è vario e ampiamente diversificato. La maggior parte dei 102 servizi di consulenza con consulenza giuridica interpellati assiste (molto) spesso persone povere. Di questi, 34 offrono una consulenza giuridica dettagliata sul diritto in materia di aiuto sociale. Il loro finanziamento è relativamente complesso: generalmente dipendono da diverse fonti di finanziamento e in misura relativamente consistente dalle donazioni. Soltanto pochi servizi con consulenza in diritto in materia di aiuto sociale (di seguito, servizi di consulenza DAS) possiedono rigidi criteri di accesso, tuttavia si riscontrano ostacoli all'accesso di natura pratica, severe regole di selezione e tempi di attesa dovuti alla carenza di risorse. I servizi che, oltre ad altri tipi di consulenza, offrono consulenza giuridica esclusivamente a carattere generale (ovvero informazioni globali, nessuna consulenza dettagliata sul singolo caso) rappresentano un primo importante interlocutore per le persone povere. Se viene offerta consulenza giuridica dettagliata, allora i servizi di consulenza generali per le persone socialmente svantaggiate sono particolarmente importanti per la protezione giuridica. Tali servizi di consulenza generale dispongono solo raramente di criteri di accesso, più spesso impiegano giuristi e forniscono consulenza giuridica dettagliata più frequentemente con rappresentanza legale. Il loro rafforzamento sarebbe centrale per la protezione giuridica. Nel complesso, si può constatare una chiara necessità d'intervento per i servizi di consulenza, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla consulenza giuridica e alla rappresentanza legale. A tal fine sono necessari, tra l'altro, più servizi di consulenza che possano offrire consulenza dettagliata anche sul diritto in materia di aiuto sociale.

Anche gli organi di mediazione pubblici sono essenziali per la protezione giuridica delle persone povere. Questi si differenziano chiaramente dai servizi di consulenza per i loro forti poteri nei confronti dell'amministrazione e la possibilità di proporre modifiche, al di là del caso concreto. Tali organi sono apartitici e ancorati a livello locale.

Per un rapporto di sostegno corretto è necessario che i clienti siano informati in modo completo e comprensibile sui diritti di cui godono e su come possono farli valere. Spesso non è questo il caso e occorre dunque chiamare maggiormente i servizi sociali ad assumersi le proprie responsabilità. Dalle inchieste tra i diversi attori risulta che i servizi sociali offrono sostegno soprattutto quando i loro interessi e quelli dei beneficiari dell'aiuto sociale sono in sintonia, ovvero nel far valere diritti nei confronti di terzi (p. es. in materia di diritto delle assicurazioni sociali o di diritto privato). In caso di diritti nei confronti dell'aiuto sociale sono invece più restii. Il problema della carenza di accessibilità e di comprensibilità delle informazioni è riconosciuto da tutti, anche dai servizi sociali, e in parte sono state prese misure al riguardo. Per una buona protezione giuridica, rimane importante la consapevolezza che i diritti procedurali e i diritti fondamentali devono sempre essere rispettati.

Gli avvocati sono importanti per una buona protezione giuridica delle persone povere quando si arriva alle fasi processuali. All'inchiesta online hanno risposto più di 220 avvocati con una specializzazione in diritto in materia di assicurazioni sociali e/o di aiuto sociale, 84 dei quali operano quali rappresentanti in ambito DAS. Secondo le procedure riferite, possono spesso risolvere le controversie con successo anche prima che si giunga a un procedimento giudiziario o trasmettere l'informazione che le autorità hanno agito in modo legittimo, il che sottolinea la loro rilevanza. La maggior parte degli avvocati interpellati si impegna con diversi strumenti a favore di una buona accessibilità limitando i costi, fugando i timori, migliorando la conoscenza di lingue straniere o cooperando con organizzazioni della società civile. Una specializzazione in DAS è rara. Ciò si potrebbe spiegare con il fatto che la concessione restrittiva del gratuito patrocinio ha un effetto deterrente sugli avvocati. Tanto maggiore è quindi l'importanza dei servizi di consulenza con competenze in DAS.

Maggiori interventi di lavoro sociale nei servizi sociali evitano i conflitti e contribuiscono a una protezione giuridica efficace. I beneficiari dell'aiuto sociale sono un gruppo di persone eterogeneo. Le spesso precarie situazioni in cui si trovano le persone povere richiedono che i collaboratori dei servizi sociali agiscano in base a un'idea guida e alla concezione dell'individuo del lavoro sociale e che vengano condizioni di lavoro tali da permetterlo. La coscienza giuridica e la conoscenza del diritto degli interessati sono molto diverse tra loro. Per garantire pari opportunità nell'accesso al diritto, i servizi sociali devono informare in modo completo la loro clientela sui propri diritti e doveri, nonché sulle possibilità e sulle proposte di consulenza indipendente. In molti casi vi sono lacune in questi ambiti.

Nella conclusione, lo studio individua necessità d'intervento e linee d'azione negli ambiti diritto, autorità, servizi di consulenza e attività di sensibilizzazione.

Sul piano giuridico

- Il diritto a una consulenza giuridica indipendente è un diritto fondamentale e ne esistono già esempi in altri ambiti giuridici (p. es. legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reati). Dovrebbe essere attuato tramite diritti giuridici a consulenza e informazione e anche tramite il finanziamento di servizi di consulenza indipendenti.
- L'accesso alle informazioni giuridiche dev'essere migliorato nel rispetto dello Stato di diritto e del principio di trasparenza.
- La gratuità della procedura, compreso il gratuito patrocinio, dev'essere potenziata e dovrebbe essere maggiormente garantita sin dalle prime fasi della procedura (procedura interna all'amministrazione).
- Ulteriori possibilità di intervento nel diritto procedurale riguardano, in particolare, le udienze nelle procedure inerenti all'aiuto sociale, termini generali non inferiori a 30 giorni e una rinuncia alle spese processuali.

Sul piano delle autorità

- I beneficiari dell'aiuto sociale devono essere informati in modo proattivo, completo e adeguato ai destinatari circa i loro diritti e doveri, la situazione giuridica e le loro possibilità di opposizione.
- Le informazioni delle autorità preposte all'aiuto sociale dovrebbero essere continuamente sottoposte a una verifica della comprensibilità e chiarezza/riduzione di complessità non necessaria.
- Le informazioni delle autorità preposte all'aiuto sociale dovrebbero essere plurilingui, aggiornate, complete a livello regionale e di facile accesso.
- Le autorità preposte all'aiuto sociale devono fornire sostegno per l'accertamento e l'applicazione di diritti in materia di assicurazioni sociali.

- Dedicando più tempo al lavoro sociale nei servizi sociali è possibile non soltanto migliorare la reintegrazione, ma anche prevenire conflitti. A tal fine è utile una continua professionalizzazione ed eventualmente regionalizzazione dei servizi.

Sul piano dei servizi di consulenza

- È necessario un rafforzamento mirato dei servizi di consulenza giuridica per quanto riguarda le risorse e le competenze specialistiche, che dovrebbe avvenire mediante un finanziamento pubblico.
- Le barriere per l'accesso alla consulenza indipendente devono essere ridotte al minimo, in modo da dare soprattutto ai gruppi più vulnerabili la possibilità di avvalersi della consulenza giuridica.
- I servizi a bassa soglia con consulenza giuridica generale devono essere sostenuti in modo ottimale nella loro funzione di triage.
- La messa in rete e le competenze specialistiche dei servizi di consulenza giuridica vanno rafforzate.
- È auspicabile l'istituzione di organi di mediazione pubblici locali anche al di fuori delle grandi città.

The key facts in brief

The present study addresses the question of how legal protection is guaranteed for people living in poverty who are receiving social assistance and what role the respective advice centres play in this context. Legal protection is understood as the possibility, in the case of legal disputes, of receiving a decision from an impartial government agency within a reasonable period of time. Access to such an agency may prove difficult for a variety of reasons, whether they be administrative, social or economic obstacles in terms of knowledge, a sense of what is right or wrong, or the availability of independent and legal representation. The investigation focuses on counselling centres offering legal advice, because they can facilitate actual access to legal protection rapidly and directly. The right to legal protection also performs a vital integrative function. An awareness of being able to rely on a functioning legal protection system in cases where rights may have been violated plays a key role in integrating individuals into the community and promoting social involvement. There are three overriding questions at the centre of the study:

1. **Problem analysis:** At present, are significant difficulties faced when it comes to guaranteeing legal protection for people living in poverty who are receiving social assistance and – if so – what form do these difficulties take?
2. **Legal advice and ombudspersons' services:** How are legal advisory, arbitration and mediation services contributing to the provision of legal protection for people living in poverty and do the current measures need to be optimised?
3. Are there any complementary **approaches** in place to improve legal protection where necessary?

These questions are examined from a sociolegal perspective, which sees structural, procedural and situational factors as relevant to legal protection. This includes material and procedural law in addition to the actual nature of appeal proceedings. Also investigated are the high degree of vulnerability on the part of people living in poverty, their legal knowledge and awareness as well as their effective access to advice and information. Key factors on the social services front are legal expertise, the use of discretionary powers, as well as information on social assistance recipients. Ultimately, advice centres with their focus areas, their concepts and their funding are important actors in the legal protection arena. The investigation examines these factors in terms of their *application* and their *significance* with regard to legal protection in the social assistance sector.

Combining qualitative and quantitative approaches, the study employs investigation methods applied in both the legal and the social sciences. The study is divided into seven work packages, namely:

1. Legal-dogmatic analysis of the legal basis
2. Interviews with bodies of appeal and analysis of legal rulings
3. Online survey of advice centres, ombudspersons' offices and lawyers
4. Interviews with persons living in poverty, either with or without experience of appeals
5. Interviews with experts at advice centres and ombudspersons' offices
6. Interviews with legal services within social assistance authorities
7. Compilation and assessment of possible approaches to adopt

The survey of advice centres, ombudspersons' offices and lawyers was conducted nationwide. A more in-depth investigation was conducted in four case study cantons (GE, FR, ZH, SG). The analytical framework of the study allows not only to assess the contribution of advice centres to legal protection and access to justice, but also to identify those factors in the responsibility of other actors.

A need for legal protection and legal advice follows from the (potential) conflicts in social assistance. Indeed, such conflicts can arise even when support and counselling services are ideally organised and funded. As in other areas of social life, the law can then be used to resolve conflicts in a binding and non-violent manner. The reasons for conflicts in the social assistance sector are many and varied. Notable examples are the small-scale organisation, the existential significance of social assistance (if it is not granted, the only other option is the much lower emergency aid provided under Art. 12 of the Swiss Federal Constitution; where these eligibility requirements are not met, the degrading prospect of a life of begging looms), frequent cost shifting between social insurance schemes and social assistance, as well as a relatively high degree of politicisation of social assistance.

Besides these rather structural factors, topics with particular potential to cause conflict are encountered in practice. These include eligibility checks, repayments and reimbursements, the amount of social assistance provided and (impending) sanctions. And when all is said and done, misunderstandings are also a cause of conflict: those affected often do not understand communications and decisions.

The right to legal protection is assured in the Constitution and under international law; it is founded in particular in Art. 29 of the Swiss Federal Constitution and Art. 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR). These norms obligate the state to *guarantee* that, in as broad a manner as possible, this right becomes a reality for those who are entitled to it. Consequently, concrete and active steps need to be taken to ensure that the right to legal protection is also effectively accorded to people living in poverty. To ascertain whether further steps are necessary here and if so which ones, the concrete circumstances of the social assistance recipients and their position in the social assistance system also have to be taken into consideration. Both factors are characterised by an increased level of vulnerability. Effective access to legal protection, including in particular access to free legal assistance, including legal representation, calls for *information, advice and representation* as postulated for example by the UN Convention on the Rights of People with Disabilities (UN CRPD) for another vulnerable group and can be achieved by consistently implementing entitlement to *assistance and care* in accordance with Art. 12 of the Swiss Federal Constitution, which also includes entitlement to legal advice.

In order to assess to what extent legal protection is *practical and effective*, concrete procedural rules and realities need to be observed. To this end, appeal proceedings and outcomes were examined and processed from the perspective of the different actors. Observations in the four case study cantons show that the rule of law is being complied with, but they also reveal considerable gaps. (Overly) short deadlines and the possibility of levying the costs of proceedings can hinder effective access to the law for social assistance recipients. The provision of free legal assistance continues to prove particularly problematic in practise. Overall, social assistance legislation appears to be complex and opaque.

The findings suggest that, contrary to current practice, legal representation should generally be assumed as necessary if legal protection is to be effective. Given that the course of proceedings is set by the lower courts, it is advisable above all to grant free legal assistance under an internal administrative process. In the interests of a fair hearing and of gaining acceptance of the proceedings, it is also advisable to invite social assistance recipients to verbal deliberations both more frequently and at an early stage in the proceedings.

In order to ascertain the contribution that advice centres and ombudspersons' offices make to legal protection, a Switzerland-wide online survey of over 300 centres and offices was conducted, 131 of which responded and 102 of which offered legal advice. These include contact points offering a general range of (social) advisory services for disadvantaged people (general advice centres), advice centres addressing specific areas and issues (e.g. women's refuges, family, disability; issue-specific advice centres) which can

correlate significantly with living in poverty, and ultimately offices providing legal advice under the aegis of a public body (public advice centres).

Independent advice centres and public ombudspersons' offices are essential for providing legal protection for people living in poverty. Both general and more detailed legal advice are important here. General legal advice comprises providing information and highlighting rights and obligations. Legal questions can often be answered in a single briefing. More detailed legal advice is case-specific, also entails advice on the chances of winning a complaint and often requires more than one briefing.

*Switzerland's advice centre landscape is manifold and diverse. The majority of the 102 advice centres surveyed offering legal advice (very) often provide advice to people living in poverty. 34 advice centres offer detailed legal advice in the area of social assistance legislation. Their funding is relatively complex: As a rule, they are reliant on several sources of funding and relatively heavily dependant on donations. Only very few centres providing advice in the area of social assistance legislation (SAL advice centres) impose tough access criteria, but a shortage of resources does result in practical obstacles to access, strict triage rules and waiting times. Centres which, in addition to other forms of advice, exclusively provide general legal advice (i.e. blanket information, no detailed case counselling) are an important first contact point for people living in poverty. Where detailed legal advice is provided, the *general advice centres for the socially disadvantaged are especially important in terms of legal protection*. General advice centres of this kind seldom impose access criteria, they engage lawyers more frequently and provide more detailed legal advice with legal representation more often. Augmenting their ranks would be key for legal protection. A clear overall need for action within the advice centre sector has been identified, especially as regards access to legal advice and legal representation. Among other things, more advice centres are required that can also offer detailed advice on social assistance legislation.*

Public ombudspersons' offices are also essential in terms of legal protection for people living in poverty. What clearly sets them apart from advice centres is their substantial powers vis-à-vis the authorities as well as the means to initiate changes that go beyond the individual case. They are locally based all-party agencies.

In order to establish a fair support relationship, it is necessary for clients to be informed fully and clearly about their rights and how they can assert claims. This is frequently not the case, and social services need to be reminded of their mandate. The interviews with the various actors reveal that social services largely provide support when their interests and those of the social assistance recipients coincide, namely, when asserting claims against third parties (e.g. social insurance and private law claims). On the other hand, they tend to practise constraint when it is a matter of enforcing claims against social assistance offices. All actors, including social services, have acknowledged the problem of a lack of clear and accessible information and in some cases taken action. An awareness that procedural and basic rights must always be respected is essential for effective legal protection.

Lawyers are key players in terms of providing effective legal protection to people living in poverty when procedural steps are necessary. Over 220 lawyers specialising in social insurance and/or social assistance legislation responded to our survey, including 84 in SAL. Based on the practices reported, they are frequently able to successfully settle disputes before needing to go to court or able to convey the finding that the authorities acted lawfully, which in turn emphasises their relevance. Employing a variety of instruments, the majority of lawyers surveyed endeavour to achieve a high level of accessibility, whether by means of cost containment, overcoming inhibitions, providing foreign language resources or cooperating with civil society organisations. Specialisation in SAL is rare. A possible explanation is the restrictive nature of free legal representation, which discourages lawyers. This is why advice centres offering expertise in SAL are all the more crucial.

More social work action on the part of social services avoids conflicts and contributes to effective legal protection. Social assistance recipients are a heterogeneous group of people. People living in poverty often find themselves in precarious situations. This requires the social services personnel to act in a way that follows the central tenet and image of humanity that social work embodies. It calls also for working conditions that permit this. People living in poverty possess very different levels of legal awareness and legal knowledge. To guarantee equal access to the law for everyone, social services must inform their clients in detail about their rights and duties as well as the independent advice options and services available to them. There are gaps here in many places.

To sum up, the study has identified a need for action and approaches with regard to legislation, the authorities, advice centres and sensitisation work.

At the legislative level

- The right to independent legal advice is a fundamental right with precedents in other areas of the law (e.g. the Victim Support Act). It is to be implemented by means of legal entitlement to advice and information and funding from independent advice centres.
- Access to legal information needs to be improved in keeping with the rule of law and the principle of public access.
- Free legal assistance, including legal representation, must be expanded and should be increasingly provided at the first procedural stage (internal administrative process).
- Further possible actions in the area of procedural law include, in particular, verbal deliberations as part of the social assistance process, generally not imposing deadlines of less than 30 days, and refraining from levying the costs of proceedings.

At the level of the authorities

- Social assistance recipients must be informed proactively, in detail and commensurately about their rights and duties, the legal situation and their options for appeal.
- Information from the social assistance authorities should be thoroughly checked to ensure it is clear and comprehensible and to reduce any unnecessary complexity.
- Information from the social assistance authorities should be published in multiple languages, be current, easily accessible and cover the whole catchment area.
- Social assistance authorities must provide support in clarifying and asserting social insurance claims.
- More time for social work and social services not only improves reintegration, it also prevents conflicts. This calls for a continuous professionalization and, where necessary, regionalisation of services.

At the level of the advice centres

- To be funded by public money, a targeted upscaling of legal advice centres in respect of their resources and professional skills is necessary.
- Barriers to access to independent advice must be kept low in order to ensure that the most vulnerable groups have recourse to legal advice.
- Easily accessible centres providing general legal advice should be given optimum support in their triage function.
- Networking and expertise should be fostered at the legal advice centres.
- Setting up local public ombudspersons' offices outside larger cities is desirable.

1 Einleitung

1.1 Die zentrale Rolle des Rechtsschutzes von Armutsbetroffenen

Der Bundesrat hat nach einer positiven Bilanz des Nationalen Programms gegen Armut 2014-2018 beschlossen, dass in einer zweiten Phase Schwerpunktthemen weiterbearbeitet werden sollen. Dazu gehören auch die Formen unabhängiger und niederschwelliger Rechtsberatung sowie die Ombudstätigkeit für armutsbetroffene Menschen im Kontext der Sozialhilfe, um ihren Rechtsschutz zu gewährleisten.

Unter Rechtsschutz wird die Möglichkeit verstanden, in Rechtsstreitigkeiten innerhalb angemessener Zeit einen Entscheid einer unbefangenen staatlichen Instanz zu erhalten:¹ War die Einstellung der Sozialhilfe rechtmässig? Hat der Sozialdienst bei der Rückzahlungsforderung alle Gegebenheiten berücksichtigt und korrekt berechnet? Ist der geforderte Umzug unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse zumutbar und verhältnismässig? Das «Recht auf Rechtsschutz» hat eine wichtige Integrationsfunktion. So trägt das Wissen darum, bei möglichen Rechtsverletzungen auf das Bestehen von Rechtsschutz vertrauen zu können, wesentlich zur Integration der Individuen in die Gemeinschaft und auch zur sozialen Teilhabe bei. Gerade um die Leistungsziele der Sozialhilfe zu erreichen, wozu auch die soziale Integration gehört, ist daher der Rechtsschutz ein besonders wichtiger Bestandteil. Werden das Recht in der Sozialhilfe verletzt und Leistungen (ungerechtfertigterweise) verweigert, oder wird nicht dafür gesorgt, dass sich Sozialhilfeempfänger_innen dank zugänglichen (Rechts-)Auskünften rechtskonform verhalten können, verbleibt den Betroffenen nur noch der Anspruch auf die Nothilfe gem. Art. 12 BV. Wird auch diese wegen nicht erfüllter Anspruchsvoraussetzungen (Subsidiaritätsprinzip) verweigert, hat dies eine unwürdige Bettelexistenz zur Folge. Mit den klaren Worten von KIENER kann festgehalten werden, dass der liberal demokratische Rechtsstaat wesentlich auch durch seine Rechtsschutzeinrichtungen getragen wird.² Ohne die Möglichkeit, Rechte verfahrensmässig durchsetzen zu können, bleiben sie wirkungslos.

Wie ist es in der Schweiz um den Rechtsschutz für Armutsbetroffene bestellt und welche Rolle spielen dabei entsprechende Beratungs- und Vermittlungsstellen? Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat die Hochschule Luzern – Soziale Arbeit und die Juristische Fakultät der Universität Basel mit einer entsprechenden Untersuchung beauftragt. Dabei stehen drei übergeordnete Fragestellungen im Zentrum:

1. **Problemanalyse:** Gibt es derzeit massgebliche Schwierigkeiten, den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten und – falls ja – worin bestehen diese Schwierigkeiten?
2. **Rechtsberatung und Ombudstätigkeit:** Wie tragen juristische Beratungs-, Schlichtungs- und Vermittlungsdienste zum Rechtsschutz von Armutsbetroffenen bei und braucht es eine Optimierung des bestehenden Angebots?
3. Bestehen ergänzende **Handlungsansätze**, um den Rechtsschutz allenfalls zu stärken?

Nicht Teil der Untersuchung sind die besonderen Fragen, die sich im Asyl- und Ausländerrecht stellen. Sie wurden wegen der hohen Komplexität ausgeschlossen, obgleich sie relevant für die grundlegende Fragestellung sind. Ihre Untersuchung muss einem anderen Projekt vorbehalten bleiben.

1.2 Rechtssoziologische Untersuchungsperspektiven

Der Zugang zum Recht auf Rechtsschutz kann aus verschiedenen Gründen erschwert sein. Rechtliche Hürden sind nur ein Aspekt – es gibt weitere soziale, ökonomische oder administrative Umstände, die den

¹ HANGARTNER (2002) 131.

² KIENER (2017) 25; ähnlich auch HANGARTNER (2002) 131: „*Abstriche am Rechtsschutz sind Abstriche am Rechtsstaat*“. Zur politischen Dimension siehe O'DONNELL (2004).

Zugang zum Recht auf Rechtsschutz behindern können.³ Aufgrund dieser Untersuchungsperspektive sprechen wir auch von «Access to Justice» bzw. «Zugang zum Recht». Damit sind auch jene Aspekte angesprochen, die ausserhalb des positiven Rechts und der unmittelbar mit seiner Anwendung befassten Institutionen liegen. Rechtsschutz im rechtswissenschaftlichen Sinne wird durch verschiedene Faktoren, die unten im Einzelnen aufgeführt werden, beeinflusst. Diese Faktoren sind mithin Voraussetzung, damit das Recht auf Rechtsschutz tatsächlich in Anspruch genommen werden kann.

Der vorliegende Forschungsbericht widmet sich darum den vorliegenden Fragen mit einem breit angelegten rechtssoziologischen Vorgehen, das im Folgenden vorgestellt wird. Um das Ziel des effektiven Rechtsschutzes im demokratischen Rechtsstaat zu verwirklichen, sind *strukturelle*, *prozedurale* und *situative* Faktoren relevant, die den Rechtsschutz beeinflussen. Diese Faktoren wurden im Projekt soweit möglich mit einem *Mixed-Methods-Ansatz* erforscht. Für diese Faktoren lassen sich aus den Erhebungen Bedarf, Anforderungen und mögliche Handlungsalternativen ableiten. Der hier gewählte Analyseblick, der über die Beratungsstellen hinausgeht, wird verdeutlichen, an welchen Punkten Beratungsstellen zum Rechtsschutz und zum Zugang zum Recht beitragen können und bei welchen Faktoren andere Akteure gefordert sind. Ganz grundsätzlich haben Armutsbetroffene einen Rechtsberatungsbedarf zur Frage, ob und wo überhaupt Ansprüche auf Sozialleistungen bestehen. Sind Behördenentscheide gefallen, so ergibt sich weiterer Bedarf etwa bei Sanktionen, Kürzungen, Rückzahlungspflichten oder ähnlichem. In der Literatur wurden für die Schweiz hohe Hürden für den diesbezüglichen Rechtsschutz aufgezeigt,⁴ so etwa mangelnde Beratungskapazitäten, fehlende prozessuale Erleichterungen und ein erhebliches Kostenrisiko für Anwält_innen. Ein Forschungsprojekt zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen⁵ und die Befragungsergebnisse dieser Studie zeigen, dass vielfältige weitere Hürden bestehen, etwa bei fehlenden Informationen, fehlenden Kenntnissen von Rechtsbegriffen, Ängsten der Armutsbetroffenen und komplexen Anspruchsklärungen mit verschiedenen Sozialversicherungen.

Die rechtssoziologische Forschung befasst sich seit längerem mit den Faktoren und Prozessen, die für einen Zugang zum Recht und dem daraus folgenden Rechtsschutz im obigen Sinne, also die Garantie auf einen Entscheid einer unabhängigen Instanz bei Rechtsstreitigkeiten, relevant sind. Aus rechtssoziologischer Sicht sind für einen effektiven Rechtsschutz folgende Faktoren wesentlich:⁶

- 1. Kodifizierte Rechte** auf unterschiedlichen Rechtsebenen (von internationalem Recht bis hin zu Verordnungen und kommunalen Weisungen) bilden als materielles Recht in einem Bereich die Grundlage für jegliches Rechtsbegehren. Recht und Regeln bestimmen ganz wesentlich die Handlungsmöglichkeiten von Sozialhilfebeziehenden mit.⁷
- 2. Rechtsbewusstsein**, also das Bewusstsein darüber, Rechte zu haben und ein bestimmtes persönliches Problem (auch) als Rechtsproblem zu definieren.⁸ Ältere Forschungen im deutschsprachigen Raum weisen darauf, dass marginalisierte Gruppen a) vulnerabel sind, b) von mehr Rechtsproblemen als die Mittelschicht betroffen sind, c) dass diese Personen sich bewusst sind, dass gleiches Recht materielle Ungleichheiten nicht beseitigt und d) im Ergebnis sie rechtliche Ansprüche häufig nicht einfordern.⁹

³ RUDOLF (2014), 7.

⁴ HEUSSER (2009, 2011); HOBI (2018). Für ein einzelnes Rechtsgebiet vgl. PÄRLI et al. (2007b).

⁵ STUDER et al. (2020).

⁶ Siehe auch umfassend BAER (2011), 209-225.

⁷ LENS (2007, 2011); SARAT (1990) für die USA.

⁸ MARSHALL/BARCLAY (2003); EWICK/SILBEY (2008).

⁹ BLANKENBURG (1995) 25 f.

3. **«Legal literacy»:** Rechtskenntnisse der «Normadressat_innen» sind eine Voraussetzung, um die eigenen Rechte geltend machen zu können. Hierbei sind materielle und prozedurale Rechte wichtig. Legal literacy kann über eine zielgruppengerechte Informations- und Wissensvermittlung erreicht werden.¹⁰
4. **«Access to justice»:** Dies meint den Zugang zum Recht in mehreren Dimensionen: Neben dem materiellen Recht geht es um öffentliches Prozessrecht (Beschwerdeverfahren, Zugang zum Gericht/Klagebefugnis, Untersuchungsgrundsatz im Verfahren), um die Verfügbarkeit von unentgeltlicher Rechtsinformation und Rechtsberatung sowie um die Rechtsvertretung für Leute mit wenig Geld. Ebenso müssen faire Standards bei Verwaltungs- und Gerichtsverfahren sichergestellt sein. Hinzu kommen Rahmenbedingungen wie Verfahrensdauer, geographischer und physischer Zugang zu Rechtsinstanzen sowie eine garantierte Unabhängigkeit der Justiz.¹¹
5. **Komplexität:** Aus Sicht der Bürger_innen handelt es sich beim Sozialhilferecht um ein ausserordentlich komplexes, regional heterogenes und kleinräumiges Rechtsgebiet, das sich durch zahlreiche Schnittstellen z.B. zum Sozialversicherungs-, Arbeits- und Verwaltungsrecht auszeichnet. Dies stellt für die Behörden und die *street level bureaucrats* hohe Anforderungen an deren Rechtskenntnisse. Divergierende Regelungen in Kanton und Gemeinden können Divergenzen zwischen Rechtsbewusstsein und Rechtslage befördern, weil unterschiedliche Regelungen in benachbarten Regionen nicht unmittelbar einleuchten können.
6. **Wert- und Normgebundenheit bei knappen Ressourcen:** Bei den Behörden und Sozialdiensten können eine hohe Falllast, die Wert- und Normorientierungen der *street level bureaucrats*, politischer Druck, gute Fallarbeit und rechtskonforme Anwendung in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. Aktuelle Erkenntnisse über die Soziologie gerichtlicher Wissensproduktion – wie z.B. Richter_innen über Armutsbetroffene denken und wie sie zu ihren Urteilen gelangen – sind ein Desiderat.¹²

Rechtsberatungs- und Ombudsstellen kommt hier eine besondere Bedeutung zu: Sie können mit ihren Angeboten das «Recht auf Rechte» in der Realität für die Armutsbetroffenen verfügbar machen sowie den Zugang zu Rechtsvertretung und einem unabhängigen Verfahren sichern. Anders als die aufgeführten strukturellen und prozeduralen Faktoren, die sich nur langsam verändern (lassen), können Beratungsstellen mit ihrem Fachwissen den Rechtsschutz für Ratsuchende schnell und situativ verbessern: Sie können auf kodifizierte Rechte aufmerksam machen, Bewusstsein und Wissen über Recht schaffen, die Komplexität des Sozialhilferechts auffächern und verständlich machen sowie schliesslich mit Rat und Tat den Zugang zum Rechtsschutz ermöglichen.

Grundsätzlich befinden sich Armutsbetroffene und Sozialhilfebezüger_innen in einer besonders verletzlichen und strukturell schwächeren Position gegenüber dem Staat und den Sozialdiensten. Gehen Sozialhilfebezüger_innen gegen eine Entscheidung vor und formulieren z.B. eine Einsprache, so geschieht dies in der Regel einmalig, während Sozialdienste mit einer Vielzahl von Entscheidungen und Einsprachen sowie rechtlicher Expertise ausgestattet sind oder sich diese besorgen können (sog. „one-shotters“ versus „repeat players“).¹³

¹⁰ ECKSTEIN/RÖSSL (2017).

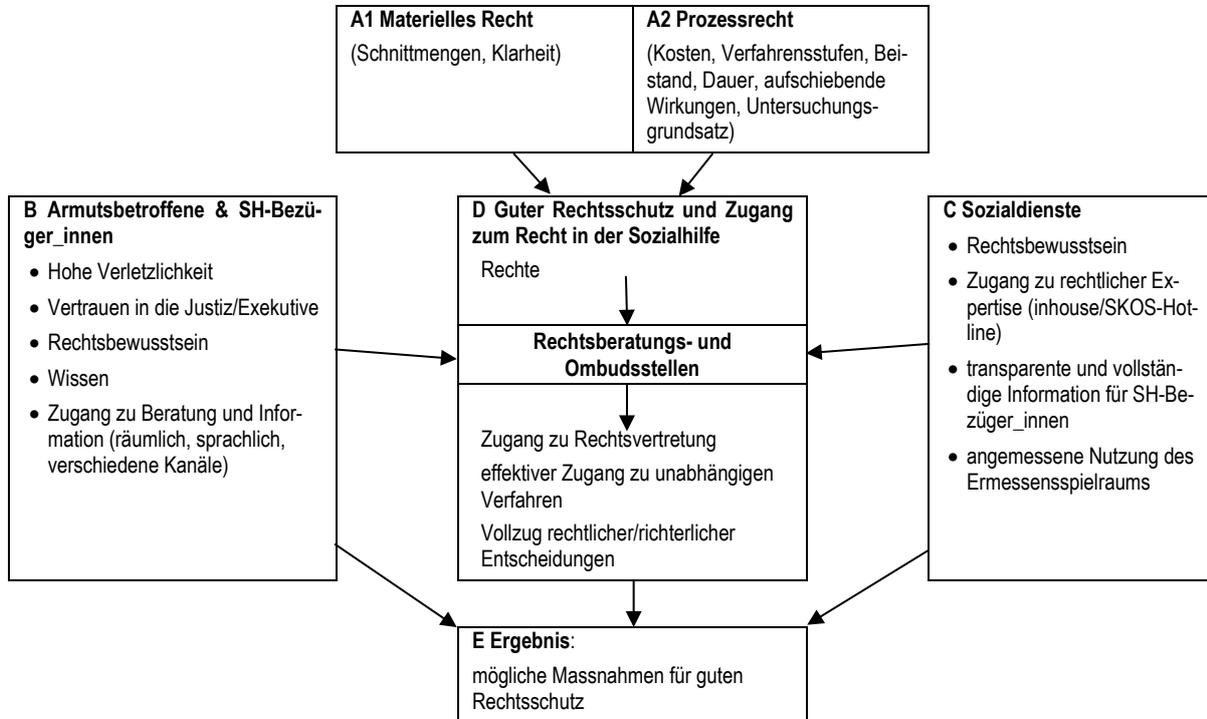
¹¹ MARCHIORI (2016); SANDEFUR (2008); DE LANGEN/BARENDRECHT (2008).

¹² Zur *street level bureaucracy* vgl. MAYNARD-MOODY/MUSHENO (2003). Zur Wissensproduktion siehe ROTTLEUTHNER (1973) und BOULANGER (2019).

¹³ GALANTER (1974).

Die folgende Abbildung weist die genannten Konzeptelemente resp. Faktoren den Akteuren im Feld zu. Ziel der Untersuchung ist es, diese Faktoren auf ihre *Anwendung* und ihre *Bedeutsamkeit* für den Rechtsschutz in der Sozialhilfe zu prüfen. Dabei liegt der Schwerpunkt bei den Rechtsberatungsstellen.

Abbildung 1: Modell der Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe

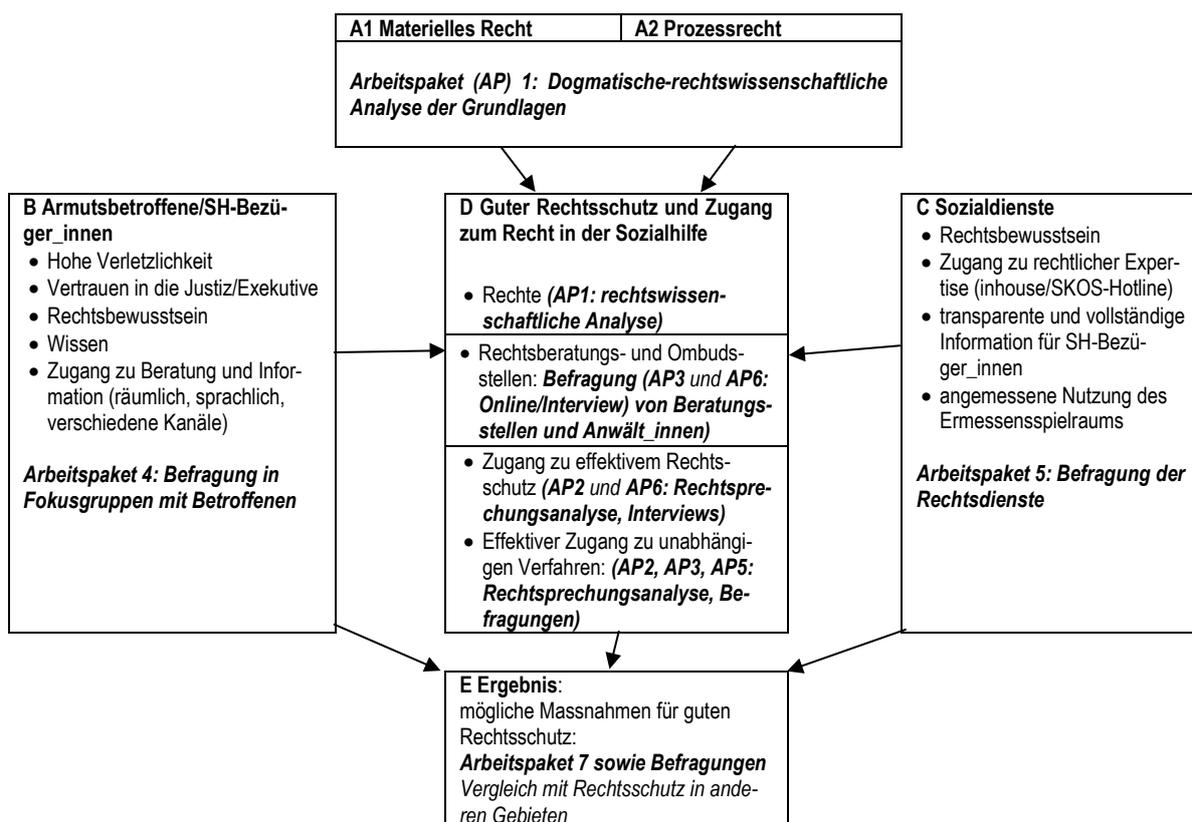


Um diese Einflussfaktoren zu untersuchen, wenden wir rechts- sowie sozialwissenschaftliche Untersuchungsmethoden an und kombinieren qualitative mit quantitativen Zugängen. Die Erhebung ist in sieben Arbeitspakete gegliedert und zwar:

1. Dogmatische-rechtswissenschaftliche Analyse der Grundlagen
2. Befragung von Rekursinstanzen und Analyse der Rechtsprechung
3. Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwälte_innen
4. Befragung von Betroffenen mit und ohne Erfahrung mit Rekursen
5. Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen
6. Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörden.
7. Sammlung und Prüfung möglicher Handlungsansätze

Sie werden weiter unten im Detail vorgestellt. Die folgende Abbildung zeigt, wie die einzelnen Arbeitspakete Daten zu den Einflussfaktoren generieren.

Abbildung 2: Untersuchungsmethoden für die Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe



1.3 Vorgehen: Schweizweite Befragungen und Fallstudien in vier Kantonen

Ziel der Studie ist ein möglichst vollständiges Bild über die Beratungs- und Ombudsstellen mit Rechtsberatung zu erhalten, die sozial Benachteiligte und darum auch Sozialhilfebeziehende in ihrem Fokus haben. Nach einer umfassenden Recherche möglicher Beratungsstellen haben wir eine schweizweite Online-Befragung durchgeführt (zur Auswahlstrategie vgl. genauer die Einleitung zu Kapitel 5) und auch die Anwaltschaft zu ihrer Befassung mit Sozialhilferecht befragt. Für eine vertiefte Analyse der rechtlichen Grundlagen, der Rechts- und Verwaltungspraxis sowie der Erfahrungen von Betroffenen und Beratungsstellen haben wir für die weiteren Untersuchungen vier Kantone für Fallstudien ausgewählt. Diese Kantone unterscheiden sich hinsichtlich Grösse, Sprache und Sozialhilfegesetzgebung, nämlich Genf, Fribourg, Zürich und St. Gallen. Die Auswahl musste verschiedene Kriterien erfüllen, um aussagekräftige Ergebnisse für die grosse Vielfalt der schweizerischen Rechtswirklichkeit zu liefern. So wurden deutsch- und französischsprachige Kantone gewählt, die städtische und ländliche Regionen aufweisen. Weiter einbezogen wurde der Detaillierungsgrad von Gesetzen und Verordnungen. Dabei wurde insbesondere berücksichtigt, mit welcher Regelungsdichte Pflichten und Sanktionen im Gesetz enthalten sind; es handelt sich dabei um eine summarische Einschätzung. Dessen Ausmass bewegt sich auf einem Kontinuum zwischen generellen Vorschriften und detaillierten Regelungen.

Tabelle 1: Auswahl der Fallstudienkantone: Detaillierungsgrad der Sozialhilfegesetze und -verordnungen

Sankt Gallen wenig detailliert	Zürich eher wenig detailliert	Fribourg eher detailliert	Genève detailliert
D, städtisch/ländlich, SH v.a. kommunal	D, gemischt bzw. städtisch, SH v.a. kommunal, ge- mischt bzw. fast kantonal	D/F, städtisch/ländlich, SH gemeinsame Aufgabe	F, städtisch, SH kantonal

NB. Fribourg zeichnet sich auch durch die Spannung zwischen allgemeinen Pflichten und differenzierten Sanktionen aus.

Das Sozialhilferecht unterscheidet sich nach Regelungsdichte und der spezifischen Kombination von Sanktionen und Pflichten. So gibt es Kantone, die sowohl Pflichten als auch Sanktionen in sehr allgemein formulierten Normen regeln. Andere kennen nur generell gehaltene Pflichten und detaillierte, z.T. hohe Sanktionen; umgekehrt gibt es Kantone mit spezifischen Pflichten und nur allgemeinen Sanktionsbestimmungen.¹⁴ Zudem sind auch Unterschiede betreffend die Regelungsstufe auszumachen: gewisse Gesetze sind bereits präzise formuliert, während andernorts Präzisierungen auf Stufe der Verordnungen zu finden sind und wiederum andernorts für Präzisierungen Weisungen und Handbücher herangezogen werden müssen. Weiter können generell-abstrakte Präzisierungen auch ganz fehlen, sodass ein grosser Ermessensspielraum bei der jeweils zuständigen Sozialbehörde besteht.¹⁵

Man kann die These aufstellen, dass unklare Pflichten und Sanktionen den Zugang zum Recht für Armutsbetroffene erschweren, denn es braucht ein bestimmtes Mass an rechtlicher Bestimmtheit, um sich zu orientieren und rechtskonform verhalten zu können. Auf der anderen Seite können zu spezifische Vorschriften zu einem zu geringen Ermessensspielraum führen, was dazu führen kann, dass die individuelle Lage zu wenig berücksichtigt wird. Dieses Spannungsfeld zwischen dem Rechtsgleichheitsgebot, dem Legalitätsprinzip und dem Gebot der Individualisierung in der Sozialhilfe ist (alt) bekannt.¹⁶ Ausserdem kann es zu besonderen Spannungen zwischen unklaren Pflichten und spezifischen Sanktionen bzw. umgekehrt kommen.

1.4 Die Arbeitspakete im Detail

Im Folgenden stellen wir Inhalt und Vorgehensweisen bei den einzelnen Arbeitspaketen vor. Die jeweiligen Erhebungsinstrumente wurden vom Projektteam entwickelt und bei der Auftraggeberin sowie der Projektgruppe¹⁷ in Vernehmlassung gegeben und entsprechend weiterentwickelt. Der Projektgruppe sei hier für die inspirierende Arbeit und Diskussion herzlich gedankt.

1.4.1 Dogmatische-rechtswissenschaftliche Analyse der Grundlagen

Die rechtsdogmatische Analyse des Verfassungsrechts und einschlägiger Normen des Völkerrechts zeigt auf, welche (prozessualen) Rechte Armutsbetroffene haben und welche Pflichten den Staat treffen, um diese Rechte zu verwirklichen.

Die rechtlichen Grundlagen in Arbeitspaket 1 werden mit einer klassischen dogmatisch-rechtswissenschaftlichen Analyse erarbeitet. Der *Abriss* zu den massgeblichen Prinzipien für den Rechtsschutz von Privaten, insbesondere vulnerablen Personen mit einem Blick in internationale Regelungen zum Rechtsschutz, zu Rechtsinformation und -beratung verschafft einen Überblick über den rechtlichen Rahmen. Relevant sind

¹⁴ Zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen vgl. STUDER et al. (2020), Rz. 46-53.

¹⁵ In Kapitel 4 zum Prozessrecht ist zu sehen, dass der Kanton Zürich detaillierte Regelungen und Weisungen kennt, welche die Mitarbeitenden binden, aber nicht notwendigerweise den Klient_innen im Einzelnen bekannt sind.

¹⁶ Vgl. z.B. WOLFFERS (1993) 103.

¹⁷ Die Mitglieder der Projektgruppe sind im Anhang unter 13.7 aufgeführt.

hier insbesondere Art. 12, 29, 29a und 30 der Bundesverfassung (BV) sowie Art. 6 EMRK. Besonders berücksichtigt werden die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen (UN-KRK) und die Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), die je mit dem Schutz besonders vulnerabler Personengruppen (Kinder und Menschen mit Behinderung) befasst sind und dabei Aussagen zur Ausgestaltung des Recht auf Rechtsschutzes machen.

Wir beantworten hier eine notwendigerweise vorgelagerte Frage zu den eingangs vorgestellten Untersuchungskomplexen, nämlich die Frage der normativen Vorgaben, die sich aus der Verfassung und dem Völkerrecht ergeben und die je nach Kompetenzbereich für alle staatlichen Ebenen (Judikative, Exekutive, Legislative sowie Bund/Kantone/Gemeinden) verbindliche Pflichten stipulieren.

1.4.2 Befragung von Rekursinstanzen und Analyse der Rechtsprechung

Wir führen eine *exemplarische Untersuchung der Rechtsprechung in den Fallstudienkantonen* nach prozessrechtlichen Gesichtspunkten durch (Verfahrenskosten, aufschiebende Wirkung, unentgeltliche Rechtspflege, anwaltliche Vertretung, Ausgang des Verfahrens), um zu eruieren, wo allfällige Probleme beim effektiven Rechtsschutz liegen und für welche Problemlagen Bedarf nach Rechtsberatung besteht. In den vier Kantonen wurde insgesamt eine Zufallsauswahl von 48 Urteilen zwischen 2005 (Inkrafttreten neuer SKOS-Richtlinien) und 2019 analysiert. Ziel der Analysen von (zugänglichen) Urteilen ist eine annähernde Quantifizierung und Qualifizierung des effektiven Rechtsschutzes.

Zusätzlich haben wir in **Leitfadeninterviews** mit Expertinnen und Experten **bei den jeweiligen kantonalen Rekursinstanzen** erhoben, bei welchen prozessualen Konstellationen es typischerweise zu Konflikten kommt und was zur Lösung der Konflikte beiträgt (Zürich kennt keine kantonale Instanz, weshalb der Bezirksrat Winterthur befragt wurde). Dabei erwiesen sich die Prozesswege als jeweils sehr unterschiedlich. Die Frage des gewährleisteten Rechtsschutzes wird auch bei den Beratungsstellen und den Betroffenen wiederaufgenommen.

1.4.3 Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwält_innen

Der Kern der Untersuchung besteht in einer **schweizweiten Online-Befragung** verschiedener Typen von **Beratungs- und Ombudsstellen** sowie von **Anwält_innen** mit Schwerpunkt in Sozialversicherungs- oder Sozialhilferecht bzw. mit Gerichtserfahrung in Sozialhilferecht.¹⁸ Dies erweitert die Perspektive und erlaubt es, allfällige weitere Beratungskapazitäten zu sichten und kontrastiert die Besonderheit der Beratungs- und Ombudsstellen.

- In welchen Formen findet juristische Beratung und Vermittlung statt?
- Wie werden die Konflikte bearbeitet?

Gleichzeitig ging es bei den Online-Umfragen nicht nur um die Beratungstätigkeit und deren Infrastruktur, sondern auch um die Einschätzungen und Erfahrungen zu anderen Faktoren in diesem Modell.

- Wie sind weitere Einflussfaktoren des Rechtsschutzes für Armutsbetroffene aus Sicht der Stellen und Anwält_innen beschaffen?
- Besteht Handlungsbedarf?

Alle Beratungsstellen und Anwält_innen wurden nach allfälligem Handlungsbedarf gefragt und bekamen den gleichen Katalog mit Handlungsfeldern und konkreten Möglichkeiten vorgelegt.

¹⁸ Hierfür wurden die Anwaltsverzeichnisse von djs-jds.ch und sav-fsa.ch konsultiert und stichprobenartig Bundesgerichtsurteile zur Sozialhilfe seit 2005 durchgesehen.

Versteht man als Voraussetzung für den Rechtsschutz, dass Betroffene Zugang zu Wissen und Auskünften haben, etwa ob ihnen Leistungen zustehen oder nicht und welche Voraussetzungen für ein rechtskonformes Verhalten nötig sind, so sind nicht nur Stellen relevant, die eine vertiefte juristische Beratung bieten, sondern auch jene, die allgemeine Informationen zu Rechtsansprüchen und Pflichten verschiedener Art geben. Darum haben wir zwischen *Rechtsberatung im Weiteren und im engeren Sinne unterschieden*, wobei sich die Beratungsstellen zuordnen konnten. Da diese Begriffe nicht ohne weiteres verständlich sind, bezeichnen wir sie im Folgenden mit *allgemeiner* und *detaillierter Rechtsberatung*.

Rechtsberatung im weiteren Sinn (im Folgenden: allgemeine Rechtsberatung)

Allgemeines Informieren und Aufzeigen von Rechten und Pflichten, darunter auch Informationen über Ansprüche auf Sozialleistungen (z.B. Stipendien oder ALV-Unterstützung). Die rechtlichen Fragen können oftmals mit einmaligen, allgemeinen Informationen beantwortet werden.

Rechtsberatung im engeren Sinn (im Folgenden: detaillierte Rechtsberatung)

Sorgfältige, detaillierte und einzelfallbezogene Beratung von Ratsuchenden zu rechtlichen Fragen. Diese Form von Rechtsberatung beinhaltet oftmals auch die Beratung hinsichtlich der Erfolgchancen einer allfälligen Klage oder Beschwerde. Die Beratung ist oftmals nicht nach einem einmaligen Kontakt abgeschlossen.

1.4.4 Befragung von Betroffenen mit und ohne Erfahrung mit Rekursen

Weiter ist für die Beurteilung des Rechtsschutzes die Erfahrung der *Betroffenen* wichtig. In *Einzelinterviews* fragen wir Sozialhilfebezüger_innen mit und ohne Erfahrung mit Rechtsmobilisierung (informelle Beschwerde, Einsprache, ev. Klage) nach der Bedeutung von Recht, ihrem Wissen, ihrer Einschätzung des Zugangs zu Beratung und Information und ihren diesbezüglichen Wünschen. Insgesamt wurden zehn Interviews in den Fallstudienkantonen geführt und zusammenfassend transkribiert.

Die Rekrutierung verlief über interviewte Beratungsstellen und zugewandte Anwälte_innen, aber auch über verschiedene Foren und Facebook-Gruppen mit einem jeweils angepassten Infolyer, zu dem wir wertvolle Feedbacks einer Beratungsstelle bekamen. Es kamen anders als geplant keine Fokusgruppengespräche zustande. Auch gelang keine Identifizierung von möglichen Selbsthilfegruppen. Solche Gruppen sind selten und manchmal von kurzer Dauer, wie Anfragen bei den regionalen Selbsthilfezentren ergaben. Mitverantwortlich dafür könnte eine stärkere Stigmatisierung von Armut im Gegensatz z.B. zu körperlichen Krankheiten sein, zu denen es viele Gruppen gibt. Die Betroffenen werden in der Studie mit einem Pseudonym zitiert. Die Rekrutierungsbemühungen in der Romandie fielen mitten in die Lockdown-Phase der «Coronakrise» und es gelang nicht, auf virtuellem Wege Betroffene zu einem Interview zu gewinnen. Wir haben daher mit mehr Beratungsstellen in Fribourg und Genf gesprochen, um indirekt mehr über die Perspektive der Betroffenen zu erfahren.

1.4.5 Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen

Eine vertiefende Expert_innen-Befragungen diente der Validierung der quantitativen Umfrage und der genaueren Erforschung konkreter Beratungs- und Lösungsprozesse sowie der Situation von Armutsbetroffenen. Es wurden insgesamt zehn Interviews in den Fallstudienkantonen durchgeführt, Corona-bedingt überwiegend als Telefon- oder Videointerviews. Dabei wurden Stellen befragt, die sich nach Merkmalen unterscheiden, die sich in der Online-Umfrage als besonders wichtig herausgestellt hatten. Erstens wurden Stellen mit *detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung* befragt, also Stellen, die vor allem allgemeine Informationen zu Rechten und Pflichten vermitteln und solche, die detaillierte und einzelfallbezogene Beratung

zu rechtlichen Fragen bieten. Zweitens wurden generelle und spezialisierte Beratungsstellen befragt. Zusätzlich wurden Jahresberichte grösserer öffentlicher Ombudsstellen durchgesehen und ein Hintergrundgespräch mit der Ombudsfrau der Stadt Zürich geführt.

1.4.6 Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörden

Eine leitfadengestützte *Befragung des Rechtsdienstes der Sozialdienste* aus den Fallstudienkantonen (zu ihren Einschätzungen des Rechtsschutzes, des Beratungsbedarfs und zum Umgang „mit Rechtsfällen“) rundet die mehrperspektive Annäherung an den effektiven Rechtsschutz ab. Es wurden vier Interviews in Winterthur (für Zürich) und in den Kantonshauptorten geführt, z.T. als Telefoninterviews. Damit kann eine *Exploration* der gelebten Verwaltungspraxis stattfinden.

1.4.7 Beurteilung und Optimierung von Angeboten sowie Diskussion möglicher Handlungsansätze

Die Ergebnisse aus den bisher vorgestellten Untersuchungsschritten, eine Literaturdurchsicht und Diskussionsergebnisse aus einem Workshop mit der Projektgruppe werden in diesem letzten Arbeitspaket zusammengeführt. Wir diskutieren den Handlungsbedarf und ordnen mögliche Handlungsansätze nach Eingriffsebenen.

1.5 Gliederung des Berichts

Die Ergebnisse der Studie stellen wir entlang unseres Modells der Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe dar. Die zentrale Frage lautet: Was tragen die einzelnen Akteur_innen und Institutionen zum Rechtsschutz bei? Besonders im Zentrum stehen dabei die Rechtsberatungsstellen. Im Folgenden Kapitel 2 umreissen wir die Problemlage und zeigen auf, warum es welche Konfliktlagen in der Sozialhilfe gibt, deren rechtsstaatliche Lösung eines guten Rechtsschutzes bedarf. Kapitel 3 diskutiert die rechtsdogmatischen Grundlagen für Rechtsschutz im Sozialhilferecht, wobei völker- und verfassungsrechtliche Aspekte behandelt werden. Kapitel 4 widmet sich der konkreten verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Rechtsschutzes in den Fallstudienkantonen, wobei aus den unterschiedlichen Perspektiven der Akteur_innen Schlussfolgerungen über die Effektivität des Rechtsschutzes gezogen werden. Im Kapitel 5 werden die Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Elemente des Rechtsschutzes analysiert, wobei in der Schlussfolgerung der Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht expliziert wird. Kapitel 6 umreisst aufgrund der Umfrage den Beitrag der Anwaltschaft zum Rechtsschutz. Kapitel 7 widmet sich der Perspektive sowie den Erfahrungen von Betroffenen, woraus sich eine sozialarbeiterische Begleitung als zentraler Faktor für Rechtsschutz ergibt. Schliesslich fasst Kapitel 8 Erkenntnisse und Erfahrungen zusammen, wie Rechtsschutz durch staatliche Akteure gewährleistet wird. Aufgrund dieser Erkenntnisse benennen wir in Kapitel 9 schliesslich Handlungsbedarf und Handlungsansätze.

2 Problemlage: Konflikte in der Sozialhilfe

Ein Bedarf an Rechtsschutz und Rechtsberatung lässt sich aus Struktur und Thematik des Konfliktfeldes ableiten und rechtsstaatlich begründen (zu letzterem das folgende Kapitel 3). Dabei sind Konflikte auch bei einer idealen Organisation und Finanzierung von Hilfe und Beratung zu erwarten, wie sie auch in anderen Bereichen staatlichen Handelns auftreten. Nun regelt Recht das gesellschaftliche Zusammenleben und damit verbundene Konflikte verbindlich. Recht ist ein Mittel, um unausweichlich auftretende Konflikte gewaltfrei zu lösen.¹⁹ Welche **Gründe** gibt es für das **Auftreten (rechtlicher) Konflikte in der Sozialhilfe?**

2.1 Strukturelle Gründe für Konflikte in der Sozialhilfe

Sozialhilfe ist kleinräumig organisiert: Sozialhilfe ist kantonal geregelt und wird in der überwiegenden Zahl der Kantone von den Gemeinden umgesetzt, die in unterschiedlichem Ausmass Einfluss auf die Ausgestaltung haben und die Sozialhilfe finanzieren.²⁰ Dieses föderale Prinzip führt zu hoher Diversität und Komplexität. So können sich beispielsweise die Kriterien für die Zusprache und die Höhe der Integrationszulage unterscheiden, die Zuweisung zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsprogrammen wird unterschiedlich gehandhabt und die Mietzinsrichtlinien unterscheiden sich mit Blick auf kommunale Gegebenheiten. Insofern stehen Gemeindeautonomie, die Anpassung an lokale Gegebenheiten und die Forderung nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit in einem Spannungsverhältnis. Wiederholte Anläufe für ein Bundesrahmengesetz als Abhilfe fanden regelmässig keine Mehrheit. Insofern kommt den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS zur Bemessung und Ausgestaltung der Sozialhilfe eine zentrale Funktion zu, nämlich die Heterogenität in der Sozialhilfe zu begrenzen und sich über bestimmte Standards kompromisshaft zu verständigen.²¹

Die Sozialhilfe ist das letzte soziale Netz und greift nur, wenn subsidiär alle anderen Ansprüche ausgeschöpft sind. Die Sozialhilfe befindet sich darum im Schnittpunkt von Verwaltungs-, Zivil- und Sozialversicherungsrecht. Die Auswirkungen des Sozialhilfebezugs auf die Lebensführung ist besonders gross, da die Betroffenen sonst über keine anderen Mittel mehr verfügen. Dies gilt verstärkt, wenn nur Nothilfe geleistet wird (gerade beim Zugang zur Nothilfe ist ein effektiver Rechtsschutz von grösster Bedeutung).²² Sozialhilfebehörden müssen die Bedürftigkeit umfassend abklären, wozu die Informationspflichten der Klient_innen beitragen.²³ Mit welcher «Rahmung» dies genau geschieht, hat offenbar einen grossen Einfluss auf das Erleben und Bewerten dieser Situation, wie die Gespräche mit Betroffenen nahelegen. Das mehrfach genannte «Vorschussmisstrauen» und ein entsprechender Empfang im Sozialdienst können dazu beitragen, dass Offenlegungspflichten als entwürdigend erlebt werden und der Eindruck des erheblichen Autonomieverlustes durch Sozialhilfebezug verstärkt wird. Insbesondere aus den Interviews mit den Betroffenen und den Beratungsstellen lässt sich eine Arbeitshypothese entwickeln, dass nämlich ein geringes Niveau von persönlicher Sozialhilfe und persönlichem Kontakt die Wahrscheinlichkeit rechtlicher Konflikte erhöht.

Als letztes Auffangnetz steht die Sozialhilfe finanziell unter Druck. Es gibt viele Indizien für **Kostenverschiebungen** zwischen der Sozialhilfe und verschiedenen Zweigen der Sozialversicherungen. Hier sind komplexe und langwierige Anspruchsklärungen an der Tagesordnung, die an sich einen Konflikt darstellen.

¹⁹ FUCHS (2019) 243.

²⁰ STUDER et al. (2020) Rz. 17-19.

²¹ STUDER et al. (2020) Rz. 24.

²² Siehe zur Nothilfe STUDER et al. (2020), Rz. 137-160.

²³ Eine wichtige juristische Frage in diesem Zusammenhang ist, wie weit die Befugnisse des Staates reichen, um die Richtigkeit von Auskünften und von Klient_innen beigebrachten Dokumenten zu überprüfen, etwa durch Detekteien o. ä.

Die sog. interinstitutionelle Zusammenarbeit, welche dieses Problem entschärfen sollte, ist selbst komplex, datenschutzrechtlich anspruchsvoll und wird von vielen Beteiligten eher als gescheitert oder wirkungslos bezeichnet.²⁴

Das Sozialhilferecht ist politisiert. Politische Kritik an der Sozialhilfe und entsprechende politische Vorstösse konzentrieren sich auf Sozialhilfemissbrauch, monieren ein zu hohes Leistungsniveau und zeichnen ein überwiegend negatives Bild von Sozialhilfebeziehenden. Hohe Kosten für Gemeinden, Sanktionierung, Disziplinierung, Kontrolle und Aktivierung stehen im Zentrum der Vorschläge.²⁵ Dies führt dazu, dass in der Sozialhilfe, z.B. bei der Debatte um die Höhe der wirtschaftlichen Sozialhilfe, fachlich abgestützte Entscheidungen in den Hintergrund treten.²⁶ Aus der Forschung ist bekannt, dass die Debatte um aufgedeckte Missbrauchsfälle dazu führen kann, dass sich Stress und Angst vor Fehlern erhöhen und der Ermessensspielraum weniger genutzt wird.²⁷ Weiter kann beobachtet werden, dass der Status «Sozialhilfeempfänger_in» vermehrt auch relevant wird in Bezug auf migrationsrechtliche Entscheidungen (z.B. Grund für die Nicht-Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung oder für die Verweigerung einer Einbürgerung) und so die politische Relevanz und Brisanz der Sozialhilfe zusätzlich verstärkt wird. Wie sich die Politisierung auf die Rechtsprechung auswirkt, lässt sich nicht sagen. Schon seit längerem divergieren allerdings die Lehre und die Rechtsprechung im Sozialhilferecht, beispielsweise bei Beschäftigungsprogrammen.²⁸

2.2 Konfliktanfällige Themen in der Sozialhilfe

Aus den verschiedenen Arbeitspaketen, insbesondere der Online-Umfrage, den Gesprächen mit Armutsbetroffenen sowie mit Beschwerdeinstanzen und Sozialdiensten lassen sich besonders konfliktanfällige Themen und Konstellation herausarbeiten. Die Frage, ob jemand überhaupt Ansprüche auf Sozialhilfe hat, steht häufig im Zentrum und hängt mit allen anderen Themen zusammen. Gerade Rekursinstanzen sind häufig mit diesen Anspruchsklärungen befasst. Bei allen Institutionen und den Betroffenen sind Rückzahlungen und Rückerstattungen ein häufig auftretendes Thema – Beratungs- wie Ombudsstellen und Rekursinstanzen berichten darüber und in den Gerichtsurteilen ist die Thematik selbst in der kleinen Zufallsauswahl ebenfalls präsent. Anwaltschaft und Beratungsstellen, aber auch die Sozialdienste berichten darüber hinaus häufig mit Mietfragen, dem Anspruch auf situationsbedingte Leistungen SIL zu tun zu haben sowie mit (drohenden) Sanktionen. Die Wichtigkeit dieser Themen hat sich bei den Betroffenen-Interviews bestätigt. An den Gerichtsurteilen zeigt sich ausserdem, dass häufig mehrere Themen in einem Verfahren berührt sind bis hin zu komplexen Fragestellungen, die in längere Urteile münden.

Aus der Perspektive der Betroffenen wirken *praktische Hürden* potenziell konflikterschürend – wenn beispielsweise die Kosten für den ÖV zum Beschäftigungsprogramm nicht übernommen werden, Porto- und Kopierkosten drücken oder kein Computer und kein Drucker im Haushalt vorhanden ist, dann sind Auflagen schwerer zu erfüllen und die Mobilisierung von Recht ist erschwert.

Schliesslich kann ein wichtiger Grund für Konflikte in *Missverständnissen* liegen. Für die Beratungsstellen mit Sozialhilferecht ist «Nichtverstehen von Mitteilungen und Entscheidungen, z.B. Budget» mit 85% das

²⁴ PÄRLI (2014, 2007a); NADAI et al. (2015), STUDER et al. (2020), Rz. 209.

²⁵ Vgl. den Überblick bei KELLER (2019).

²⁶ EIGENMANN (2018) und STUDER et al. (2020), Rz. 24-26.

²⁷ Vgl. <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/ueber-uns/medien/magazin/archiv/2016/06/20/wenn-misstrauen-zur-routine-wird> (3. August 2020) und NIEHAUS/KRÜGER (2016).

²⁸ Vgl. STUDER et al. (2020).

am häufigsten genannte Thema in den Beratungen. Wer Entscheidungen nicht versteht, kann sie nicht nachvollziehen und kann sich nicht oder nur teilweise daranhalten. In den folgenden Kapiteln wird diesen Konfliktthemen näher nachgegangen.

3 Recht auf Rechtsschutz im Kontext des Sozialhilferechts: verfassungsrechtliche Vorgaben für den effektiven Rechtsschutz

Im Folgenden stellen wir die zentralen verfassungs- und völkerrechtlichen Normen vor, die einen effektiven Rechtsschutz garantieren sollen. Dabei erläutern wir grundsätzlich, welche Pflichten sich für den Staat aus verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien ergeben und konzentrieren uns danach auf die Verfahrensgrundrechte gem. Art. 29 und 30 BV sowie entsprechende Normen im internationalen Recht. Dem Recht auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12 BV wird besondere Beachtung geschenkt, da es nicht nur ein Recht auf die finanziellen Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind, beinhaltet, sondern auch ein Recht auf Hilfe und Betreuung. Umfasst dieses Recht auf Hilfe und Betreuung auch ein Recht auf Rechtsschutz und v.a. ein Recht auf Rechtsberatung? Schliesslich widmen wir uns der Frage, wie Rechtsschutz für besonders vulnerable Personengruppen auszugestalten ist. Dies interessiert hier besonders, da davon auszugehen ist, dass Armutsbetroffene aufgrund ihrer finanziellen Bedürftigkeit und der Abhängigkeit von staatlichen Unterstützungsleistungen sich in einer besonders verletzlichen Position²⁹ befinden (siehe auch ausführlicher: Kapitel 7).

3.1 Übersicht der verfassungs- und völkerrechtlichen Garantien

Effektiver Rechtsschutz wird durch die Bundesverfassung gewährleistet und zwar durch das Recht auf gleiche und gerechte Behandlung vor Justizbehörden (Art. 29 Abs. 1 BV), welches auch durch den Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) und die Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege und unentgeltlichem Rechtsbeistand (Art. 29 Abs. 3 BV) gesichert wird. Art. 29a BV gewährleistet zudem gerichtlichen Rechtsschutz.

Welche verfassungsrechtlichen Vorgaben sich für den Rechtsschutz von armutsbetroffenen Menschen und dabei insbesondere Sozialhilfeempfänger_innen ergeben, hat in einer Gesamtauslegung dieser Normen unter Berücksichtigung weiterer durch die Verfassung gewährleistete Grundrechte zu erfolgen. Besonders relevant ist das Recht auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12 BV, welches nicht nur die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlichen Mittel garantiert, sondern auch Hilfe und Betreuung. Weiter können sich aus dem Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) besondere Vorgaben in Bezug auf verletzbare resp. vulnerable Gruppen ergeben. All diese Grundrechte und verfahrensrechtlichen Garantien sind auch als eine Präzisierung der Menschenwürde zu sehen, welche insbesondere fordert, dass eine Person an einem sie betreffenden Entscheidungsprozess mitwirken kann.³⁰ Auf die Menschenwürde wird jedoch nachfolgend nicht detaillierter eingegangen.

Darüber hinaus ergeben sich aus den für die Schweiz verbindlichen internationalen Menschenrechtsschutzinstrumenten Vorgaben für den Rechtsschutz. Dies trifft auf die EMRK zu, die in Art. 6 Recht auf ein faires Verfahren fest schreibt.³¹ Der UN-Pakt II über bürgerliche und politische Rechte enthält ähnliche Garantien.

²⁹ Im sozialwissenschaftlichen Sinne meint Vulnerabilität nicht nur Armut, sondern auch eine gesellschaftliche Situation, in der Menschen Unsicherheit, Schutzlosigkeit sowie Stress ausgesetzt sind und Schwierigkeiten haben, diese zu bewältigen. Verwundbarkeit hat also zwei Seiten: eine externe Seite der Risiken, Schocks und des Stresses (etwa in ein Sozialhilfungsverfahren kommen und sich in einer «fremden» Sprache zurechtfinden), und eine interne Seite, bei der Ressourcen zum Umgang fehlen (wie unsichere soziale Netzwerke, fehlende Entlastungen und hohe Belastungen). Menschen «sind» also nicht einfach vulnerabel, sondern werden es auch durch die konkrete Situation. Vgl. grundlegend CHAMBERS 2006.

³⁰ BGE 127 I 6, E. 5. b; vgl. auch zur Objektformel: BELSER/MOLINARI (2015), BSK, N 11 ff. zu Art. 7 BV.

³¹ Art. 13 EMRK garantiert zudem ein Recht auf eine wirksame Beschwerde. Dabei handelt es sich um ein sogenannt akzessorisches Recht, d.h. seine Verletzung kann nur in Zusammenhang mit einem anderen in der Konvention garantierten Recht geltend gemacht werden. Da die EMRK nur in eng beschränkten Ausnahmefällen einen Anspruch auf staatliche (Sozialhilfe-)Leistungen verleiht, könnte Art. 13 EMRK im vorliegenden Kontext v.a. im Zusammenhang mit Art. 6

Schliesslich sind auch auf internationaler Ebene Konventionen zu berücksichtigen, die detaillierte Garantien für bestimmte – besonders vulnerable – Personengruppen vorsehen. Vorliegend werden in diesem Sinne insbesondere die UN-Kinderrechtskonvention (KRR) und die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) berücksichtigt.

3.2 Verfassungs- und völkerrechtliche Pflichten und ihre Adressaten

Welche Pflichten ergeben sich aus den verfassungs- und völkerrechtlichen Normen für den Staat? Und welche korrelierenden Rechte für die Einzelnen? Nach der anerkannten nationalen und internationalen Lehre und Rechtspraxis beinhaltet jedes Grund- und Menschenrecht verschiedene Verpflichtungsdimensionen³². Das heisst den Staat, als Adressaten der Grund- und Menschenrechte, treffen:

1. Unterlassungspflichten (obligations to respect)³³
2. Schutzpflichten (obligations to protect)
3. Gewährleistungspflichten (obligations to fulfil)³⁴

Grund- und Menschenrechte werden also nicht mehr nur als Abwehrrechte gesehen, die den Staat lediglich verpflichten, nicht in die Grundfreiheiten einzugreifen (negative Verpflichtungen, die sich in den Unterlassungspflichten äussern), sondern es ist anerkannt, dass sich positive Pflichten für den Staat ergeben. Einerseits hat er durch die Verwirklichung der Schutzpflichten dafür zu sorgen, dass die Grund- und Menschenrechte vor Übergriffen von Privaten geschützt werden (Schutzpflichten, obligations to protect). Andererseits verpflichten die Gewährleistungspflichten den Staat, sicherzustellen, dass die Grund- und Menschenrechte für die Berechtigten in möglichst umfassender Weise zur Realität werden.³⁵ Dabei wird wiederum das Verhältnis zwischen Staat und Individuum – also die vertikale Wirkung der Menschenrechte – angesprochen.³⁶ Diese dritte Verpflichtungsebene unterteilt sich in eine Ermöglichungs- (*facilitate*), Bereitstellungs- (*provide*) und eine Förderungspflicht (*promote*). Damit wird der Staat durch diese Ebene einerseits zum Erbringen von Leistungen im engeren Sinne (Geld, Güter oder Dienstleistungen) und auch zur Schaffung von ressourcenabhängigen Strukturen verpflichtet. Die Gewährleistungspflichten des Staates bestehen auch ausserhalb einer konkreten Gefährdungssituation für ein bestimmtes Menschenrecht; sie zielen auf die Verwirklichung einer Garantie ab und auf die Schaffung der tatsächlichen Voraussetzungen zur Ausübung der Garantien.³⁷

Jede dieser Pflichten bringt ein spiegelbildliches Recht der Einzelnen mit sich. Dabei handelt es sich aber nicht bei jedem Recht um eines, welches vor Gericht angerufen werden kann; sie sind nicht alle gleichermaßen justiziabel. Das Bundesgericht geht davon aus, dass ein Recht justiziabel ist, «wenn die Bestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides zu bilden. Die

EMRK zur Anwendung gelangen; die Bedeutung scheint jedoch marginal; vgl. zum Ganzen: HOFMARKSRICHTER (2017) 152; FROHWERK (2012) 120.

³² Ebenfalls werden die Begriffe Verpflichtungsschichten, -ebenen, -arten oder -stufen verwendet, siehe: MEDICI (2015) Fn. 17.

³³ Diese werden teilweise auch Achtungspflichten genannt, siehe z.B. ZÜND (2013).

³⁴ Diese werden teilweise auch Erfüllungspflichten genannt, siehe z.B. ZÜND (2013); siehe zum Ganzen: ZÜND (2013) 1354 f.; grundsätzlich zu dem Schutz und Gewährleistungspflichten als positive Verpflichtungen des Staates: BESSON (2003) 49-96.

³⁵ KÄLIN/KÜNZLI (2019) N 265.

³⁶ Vgl. LAVRYSEN (2016) 100.

³⁷ MEDICI (2015) 18 f.

Norm muss mithin justiziabel sein, d.h. es müssen die Rechte und Pflichten des Einzelnen umschrieben und der Adressat der Norm die rechtsanwendenden Behörden sein.»³⁸

Dabei gilt es auch anhand der «Pflichtentrias» zu differenzieren: Unterlassungspflichten (*obligations to respect*) sind in aller Regel als justiziabel anzusehen und somit mit einem individuell durchsetzbaren Abwehranspruch des Individuums gegenüber dem Staat verbunden.³⁹ Ebenfalls in der Regel justiziabel sind die Schutzpflichten (*obligations to protect*).⁴⁰ Sie verleihen also auf subjektiv-rechtlicher Ebene einen Schutzanspruch.⁴¹

Differenziert zu betrachten ist insbesondere die Justiziabilität der Leistungspflichten (*obligations to fulfil*). Die Realisierung der Gewährleistungspflichten ist häufig ressourcenintensiv. Dies relativiert ihre rechtliche Verpflichtungskraft. Es sind meistens unterschiedliche Schritte denkbar, die dazu führen können, dass das Recht umgesetzt wird. Es wird mitunter der Gesetzgeberin überlassen diesen Spielraum auszufüllen, was der Justiziabilität entgegensteht. Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesgerichts können auch *obligations to fulfil* gerichtlich durchsetzbar sein.

So hat das Bundesgericht in BGE 137 I 305 eine Beschwerde gegen eine untätige kantonale Legislative zugelassen und gutgeheissen. Die Legislative des Kantons Zug sei gestützt auf das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) verpflichtet, Massnahmen zur tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau zu ergreifen. Das Bundesgericht stellt fest, dass diese *obligation to fulfil* besteht und der Kanton Zug durch das ersatzlose Streichen der Gleichstellungskommission diese Verpflichtung nicht erfüllt.⁴² Das Bundesgericht stützte sich dabei auf unterschiedliche Untersuchungen und Quellen, um überhaupt festzustellen, dass die tatsächliche Gleichstellung noch nicht erreicht war und deshalb weiterhin Schritte zur Erreichung der Gleichstellung der Geschlechter zu unternehmen sind.⁴³ Der Kanton habe jedoch einen Ermessensspielraum, wie er diese Verpflichtung umsetze.⁴⁴ Damit wurde das «Instrumentarium»⁴⁵ der gerichtlichen Durchsetzbarkeit von völkerrechtlichen Verpflichtungen erweitert.⁴⁶

Die Gewährleistungspflichten spielen also eine wesentliche Rolle bei der umfassenden Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte. Dies kann allenfalls nach zusätzlichen positiven Massnahmen verlangen, und dies insbesondere in Bezug auf Personengruppen, die sich in einer verletzlichen Position befinden.⁴⁷ Insbesondere auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkennt, dass die Verletzlichkeit einer Person(engruppe) den Staat verpflichten kann, Gesetze zu erlassen und weitere Vorkehrungen zu treffen, die verletzlichen Gruppen die effektive Ausübung der Konventionsrechte ermöglichen.⁴⁸

³⁸ BGE 136 I 297, E. 8.1.

³⁹ ZÜND (2013) 1348; KÄLIN/KÜNZLI (2013) N 271; CHATTON (2013), 447; MÜLLER J.P. (2018) 94.

⁴⁰ ZÜND (2013) 1348; KÄLIN/KÜNZLI (2013) N 271; CHATTON (2013), 448; siehe auch: BESSON (2003) 63 mit weiteren Hinweisen auf die ungeeignete Lehre.

⁴¹ ZÜND (2013) 1348.

⁴² Vgl. dazu auch ZÜND (2013) 1356 f.

⁴³ FUCHS (2018) 194 f.

⁴⁴ BGE 137 I 305, E. 4. Zum weiteren politischen Prozess bei der Umsetzung des Urteils vgl. FUCHS (2018), 194-196.

⁴⁵ ZÜND (2013) 1349.

⁴⁶ Vgl. dazu auch: ZÜND (2013) 1355 ff.; MEDICI (2015) 45 f.; KÄGI-DIENER (2012) 400 ff.; NAGUIB (2012) 915-933; die ältere Rechtsprechung des Bundesgerichts, die diese Differenzierung vermissen liess, wurde in der Lehre und auch vom UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wiederholt kritisiert: z.B. KRADOLFER (2013) 544; CHATTON (2013) 459; WSK-Ausschuss, Concluding Observations, Switzerland, E/C.12/CHE/CO/2-3, 2010, § 5.

⁴⁷ KIENER (2017) 31 f.

⁴⁸ Siehe dazu ausführlich: ZIMMERMANN (2015) insbes. 553 ff.

Zusammenfassend bedeutet diese „Pflichtentrias“, dass keine verfahrensrechtlichen Normen eingeführt werden dürfen, die Armutsbetroffene schikanieren (*respect*) und dass konkrete aktive Schritte unternommen werden, um (auch) Armutsbetroffenen die Wahrnehmung der Rechte zu ermöglichen (*protect* und v.a. *fulfil*). Da das materielle Sozialhilferecht vorwiegend kantonales Recht ist, obliegt auch die Umsetzung dieser Pflichten in entsprechend ausgestalteten sozialhilferechtlichen Verfahren den Kantonen.

3.3 Allgemeine Verfahrensgarantien (Art. 29 BV; Art. 6 EMRK)

3.3.1 Teilgehalte

Art. 29 BV vermittelt in drei Absätzen verschiedene Ansprüche: den Anspruch auf *gleiche und gerechte* Behandlung und auf Beurteilung innert *angemessener Frist* (Abs. 1), den Anspruch auf *rechtliches Gehör* (Abs. 2) sowie bei Mittellosigkeit den Anspruch auf *unentgeltliche Rechtspflege* – und soweit es zur Wahrung der Interessen notwendig ist – Anspruch auf einen *unentgeltlichen Rechtsbeistand* (Abs. 3).

Diese Garantien prozeduraler Fairness stehen allen natürlichen Personen zu, sobald ihnen Parteistellung in einem Verfahren zukommt.⁴⁹ Die Verfahrensgarantien der BV gelten in allen Rechtsanwendungsverfahren, die in einem individuell-konkreten Hoheitsakt (z.B. Verfügung) münden und somit die Rechtsstellung der Einzelnen unmittelbar berühren können.⁵⁰ So gelten diese Ansprüche mitunter auch in einem (gemeindeinternen) Sozialhilfeverfahren.⁵¹

Art. 6 EMRK garantiert ebenfalls ein *fair*es Verfahren für «zivilrechtliche Ansprüche» und «strafrechtliche Anklagen». Ein zivilrechtlicher Anspruch ist berührt, wenn sich das Verfahren auf Sozialleistungen bezieht, die unabhängig von vorherigen Beiträgen gewährt werden und nur aus Steuergeldern finanziert werden.⁵² Entscheidend für die Definition als zivilrechtlicher Anspruch ist, dass das nationale Recht einen individuellen Anspruch auf Leistungen vorsieht, die Gewährung der Leistungen nicht vollständig ins Ermessen der Behörden gestellt wird und die Versagung einer Leistung in den Lebensunterhalt eingreift.⁵³ Entsprechend findet Art. 6 EMRK auch auf sozialhilferechtliche Verfahren Anwendung.⁵⁴ Bei der Ausgestaltung der Verfahrensregeln überlässt die EMRK den einzelnen Staaten einen grossen Ermessensspielraum. Im Zentrum steht immer, dass der Zugang zum Recht *effektiv* gewährt sein muss und die Ausübung eines Rechtes *nicht illusorisch* wird. V.a. in Bezug auf die unentgeltliche Rechtspflege entspricht Art. 6 EMRK der Garantie in Art. 29 Abs. 3 BV.⁵⁵ Ob ein sozialhilferechtliches Verfahren im konkreten Anwendungsfall Art. 6 EMRK genügt, kann auch mit einer Beschwerde vor dem EGMR geprüft werden.

Art. 6 EMRK garantiert ausdrücklich ein Recht auf ein *öffentliches Verfahren*, in welchem die Argumente *mündlich* vorgetragen werden können. Auf diesen Anspruch kann ausdrücklich oder stillschweigend verzichtet werden. Von einem stillschweigenden Verzicht wird dann ausgegangen, wenn das betreffende Verfahren normalerweise schriftlich durchgeführt wird und keine Partei eine öffentliche, mündliche Verhandlung explizit beantragt.⁵⁶ Das Bundesgericht hat sich in Urteil BGer 8C_95/2013 v. 19.07.2013 mit diesem

⁴⁹ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (2018) § 40 N 12.

⁵⁰ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (2018) § 40 N 16.

⁵¹ HOBI (2018) N 20; WIZENT (2014) 505.

⁵² EGMR v. 26.02.1993, *Salesi ./. Italien*, Appl. No. 13023/87, § 19.

⁵³ EGMR v. 26.02.1993, *Salesi ./. Italien*, Appl. No. 13023/87, § 17 ff.; siehe auch: MEYER-LADEWIG/HERRNDORF/KÖNIG (2016) N 18 zu Art. 6 EMRK.

⁵⁴ Dies wird auch vom BGer anerkannt: Urteil BGer 8C_95/2013; siehe auch: FROHWERK (2012) 90; zu beachten bleibt, dass die EMRK grundsätzlich kein (materielles) Recht auf Sozialhilfe vorsieht.

⁵⁵ MEICHSSNER (2008) 20; WALDMANN (2015) BSK, N 60 zu Art. 29 BV.

⁵⁶ BGE 134 I 331; Urteil BGer 1C_324/2012 v. 19.10.2012.

Anspruch auf ein öffentliches Verfahren in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten auseinandergesetzt. Materiell-rechtlich drehte sich das Verfahren um die (rückwirkende) Festlegung des zu übernehmenden Mietzinses und die Höhe des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt (GBL). In verfahrensrechtlicher Hinsicht hielt das Bundesgericht fest, dass – vorausgesetzt ein Antrag werde gestellt – ein Anspruch auf ein öffentliches Verfahren bestehe. Dem Anspruch sei genüge getan, wenn die rechtssuchende Person mindestens vor einer Instanz in einer öffentlichen Verhandlung angehört werde (E. 3.1). Der Grundsatz der Öffentlichkeit beziehe sich sowohl auf die Partei- als auch auf die Publikums- und Presseöffentlichkeit und umfasse den Anspruch des Einzelnen, seine Argumente dem Gericht mündlich in einer öffentlichen Sitzung vorzutragen zu können und seinen Standpunkt zum Beweisergebnis darzulegen (E. 3.2.). Wenn das kantonale Gericht einen rechtzeitig gestellten Antrag in diesem Sinne nicht zulasse, werde Art. 6 EMRK verletzt – insbesondere sah das Bundesgericht keine Umstände, etwa in der Einfachheit oder Raschheit des Verfahrens begründet, die ausnahmsweise von der Durchführung der mündlichen und öffentlichen Verhandlung befreien würden. Im Ergebnis wurde die Sache zur Durchführung der öffentlichen Verhandlung an das kantonale Verwaltungsgericht zurückgeschickt.

Mündliche Verhandlungen sind insbesondere dort sinnvoll, wo es nicht nur um die Klärung rechtlicher Fragen geht, sondern auch um die Darlegung persönlicher Verhältnisse und darum, dass sich das Gericht einen unmittelbaren Eindruck derselben machen kann. Gemäss (bundesgerichtlicher) Rechtsprechung drehen sich sozialhilferechtliche Fälle häufig um diese persönlichen Aspekte.⁵⁷

Um den Anspruch auf ein faires Verfahren zu wahren, würde es sich gerade in diesen Fällen aufdrängen, vor dem Verwaltungsgericht mündliche Verhandlungen durchzuführen. Selbst ohne entsprechenden Parteiantrag auf eine mündliche Verhandlung steht es den Instanzen der Verwaltungsrechtspflege frei, mündliche Verhandlungen durchzuführen. Dass sie davon kaum Gebrauch machen, wird in jüngster Zeit insbesondere mit dem Hinweis darauf, dass eine mündliche Verhandlung und Eröffnung des Entscheides dessen Akzeptanz erhöhen kann, kritisiert.⁵⁸

Insgesamt dient das Verfahrensrecht wesentlich dazu, die Akzeptanz des Entscheides zu erhöhen. Dem Kontroll- und Autonomieverlust, den Sozialhilfeempfänger_innen in ihrer Rechtsbeziehung zu den Sozialdiensten erfahren,⁵⁹ kann mit einer besonders partizipativen Verfahrensausgestaltung begegnet werden. Dies fördert das Vertrauen in das System und dürfte auch die Bereitschaft hemmen, das staatliche Unterstützungssystem mit Missbrauch zu hintergehen.⁶⁰

Aus Art. 14 UN-Pakt II, der als Parallelnorm zu Art. 6 EMRK beschrieben wird und sein Vorbild in Art. 10 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte findet,⁶¹ lassen sich keine über Art. 29 BV hinausgehenden Ansprüche ableiten.⁶²

⁵⁷ Z.B. Urteil BGer 8C_140/2013 v. 16.04.2013, E. 3.2.2.; HOBI (2018) N 29; was sodann häufig angeführt wird, um die fehlende Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung festzustellen, siehe unten in Kapitel 4.

⁵⁸ Siehe: GJON (2019); hingewiesen wird u.a. darauf, dass beim Verwaltungsgericht Zürich 2018 sechs mündliche Verhandlungen stattfanden, eine davon in einem sozialhilferechtlichen Verfahren.

⁵⁹ Die Rechtsbeziehung wird im Wesentlichen durch Behörde mittels hoheitlicher Anordnungen in Form von Verfügungen geregelt.

⁶⁰ Vgl. zum Ganzen: MÜLLER M. (2012); sowie WIZENT (2014) 513; HÖLAND (2009) 40.

⁶¹ MEYER-LADEWIG/HERRENDORF/KÖNIG (2017) N 2 zu Art. 6 EMRK.

⁶² WALDMANN (2015) BSK, N 60 zu Art. 29 BV.

3.3.2 Verbot der Rechtsverweigerung und des überspitzten Formalismus

Art. 29 Abs. 1 BV enthält ein Verbot der Rechtsverweigerung. Die zuständige Behörde hat sich mit den Begehren der Rechtsuchenden zu befassen. Eine Form der Rechtsverweigerung liegt vor, wenn eine Behörde ihre Zuständigkeit unterschreitet und bspw. den Sachverhalt nur unvollständig abklärt.⁶³ Nebst der Verweigerung des Rechts ist auch eine Verzögerung verboten. Ein Verfahren ist «*innert angemessener Frist*» durchzuführen. Je intensiver eine Person vom erwarteten Urteil betroffen ist, desto rascher sollte es gefällt werden.⁶⁴

Teil des Rechtsverweigerungsverbots ist ebenfalls das *Verbot des überspitzten Formalismus*. Das heisst, dass die Anwendung von Verfahrensregeln nicht zum Selbstzweck ausarten darf. Insbesondere bei Personen, die nicht fachkundig sind (juristische Lai_innen), ist bei der Anwendung von *Formvorschriften* von übertriebener Schärfe abzusehen und bei der Auslegung von Eingaben (insbesondere die Rechtsbegehren) nach dem Sinn zu fragen, der ihnen vernünftigerweise beizumessen ist.⁶⁵ Auch beim Erlass des Prozessrechtes an sich ist von zu rigorosen Formvorschriften abzusehen. Eine Formvorschrift muss sachlich gerechtfertigt sein – ihre allfällige Strenge auch.

3.3.3 Rechtliches Gehör

Der Anspruch auf rechtliches Gehör gem. Art. 29 Abs. 2 BV lässt sich in unterschiedliche Teilgehalte aufteilen:

- *Mitwirkungsrechte*, als Rechte um den eigenen Standpunkt zur Geltung zu bringen,
- *Informationsrechte* bezüglich der Informationen, die für die Ausübung der Mitwirkungsrechte notwendig sind
- *Abklärungs- und Prüfungsansprüche*, die im Zusammenhang mit den Informations- und Mitwirkungsrechten stehen.

Teil des rechtlichen Gehörs ist auch ein Anspruch auf eine *sachgerechte Begründung* eines Entscheides. Diese hat es den Betroffenen zur erlauben, zu überprüfen, ob sich die verfügende Behörde nicht von unsachlichen Motiven hat leiten lassen. Die Begründung muss es erlauben, sich über die Tragweite des Entscheides Kenntnis zu verschaffen und den Entscheid in voller Kenntnis der Sache an die nächste Instanz weiterzuziehen.⁶⁶ Wie detailliert die Begründung zu sein hat, hängt auch von dem Umständen des Einzelfalls ab und davon, wie schwer in die Rechtsstellung der Einzelnen eingegriffen wird.⁶⁷ Für das sozialhilferechtliche Verfahren kann dies etwa bedeuten, dass Verfügungen zur Rückerstattung von Sozialhilfeleistungen oder solche, mit denen Leistungen gekürzt oder gar eingestellt werden, besonders genau zu begründen sind.

Eine Konkretisierung dieser Grundsätze zum rechtlichen Gehör hat anhand der Umstände im Einzelfall zu erfolgen und erfolgt in den konkreten Verfahrensgesetzen.⁶⁸ Im vorliegenden Kontext ist zur Konkretisierung v.a. Art. 12 BV hinzuzuziehen und dabei auf die finanzielle und allenfalls persönliche Notlage der betroffenen Personen Rücksicht zu nehmen (siehe dazu nachfolgend); dies gilt insbesondere auch bei der

⁶³ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (2018) § 41 N 4.

⁶⁴ KIENER/KÄLIN/WYTTENBACH (2018) § 41 n 8.

⁶⁵ WALDMANN (2015) BSK, N 32 zu Art. 29 BV.

⁶⁶ Siehe z.B. BGE 136 I 229, E. 5.2.; WALDMANN (2015) BSK, N 57 zu Art. 29 BV.

⁶⁷ Siehe konkret für die Begründung einer Einsprache nach dem kantonalen Verwaltungsverfahren: PLÜSS (2014) VRG-Kommentar, § 10 N 27.

⁶⁸ WALDMANN (2015) BSK, N 44 zu Art. 29 BV.

Begründung von Verfügungen und Einsprachen, was etwa fordern kann, dass Entscheide in einfacher Sprache gehalten sind und allenfalls auch mündlich erläutert werden.

3.3.4 Unentgeltliche Rechtspflege

Das Recht auf unentgeltliche Rechtspflege gem. Art. 29 Abs. 3 BV wird häufig unter den sozialen Grundrechten genannt, da ein Leistungsanspruch vermittelt wird. Allerdings wird damit nicht versucht, die finanzielle Situation bedürftiger Personen in allgemeiner Hinsicht zu verbessern, sondern vielmehr wird der Zugang zum Verfahren für alle ungeachtet ihrer finanziellen Verhältnisse gewährleistet.⁶⁹ Der Anspruch ist in zwei Teilaspekte zu unterteilen: die unentgeltliche Prozessführung (auch unentgeltliche Rechtspflege i.e.S. genannt)⁷⁰ und die unentgeltliche Verbeiständung.

Der Anspruch auf unentgeltliche Prozessführung, umfasst den vollständigen oder teilweisen Verzicht auf die Erhebung von Gerichts- oder andern Verfahrensgebühren sowie den Verzicht auf das Einfordern eines Kostenvorschusses. Auch eine Kautionsleistung zur Sicherstellung der Parteikosten des Prozessgegners darf nicht verlangt werden.⁷¹

Die unentgeltliche Verbeiständung zielt auf die Bestellung und Entschädigung einer Rechtsvertreter_in ab.⁷² Eine unentgeltliche Verbeiständung kann notwendig sein, um eine gleiche und gerechte Behandlung im Verfahren erreichen zu können und ist so als wichtiges Instrument zur Herstellung der Waffengleichheit zwischen den Parteien zu sehen.

Wenn nachfolgend der Begriff unentgeltliche Rechtspflege verwendet wird, meinen wir die unentgeltliche Prozessführung und die unentgeltliche Verbeiständung.

Gesuch

Beide Teilgehalte – unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Verbeiständung – sind an Voraussetzungen geknüpft. So hat aus formeller Sicht ein *Gesuch* der bedürftigen Person vorzuliegen. Dieses kann zu Beginn des Verfahrens oder während des Verfahrens gestellt werden. Grundsätzlich wird nicht von Amtes wegen unentgeltliche Rechtspflege gewährt.⁷³ Dies kann in sozialhilferechtlichen Fällen das Ziel eines effektiven Rechtsschutzes und effektiven Zugangs zu den Gerichten behindern. Geht die Mittellosigkeit aus den Akten hervor und wird dies auch nicht bestritten, könnte es sich i.S. der Effektivität des Rechtsschutzes aufdrängen, unentgeltliche Prozessführung von Amtes wegen zu prüfen oder die mittellose Person darauf aufmerksam zu machen, dass sie ein entsprechendes Gesuch stellen kann.⁷⁴ In (besonders) komplexen Verfahren wäre in diesem Sinne auch auf die Möglichkeit der unentgeltlichen Verbeiständung aufmerksam zu machen.

Prozessrechtliche Bedürftigkeit und fehlende Aussichtslosigkeit

Materielle Voraussetzungen für die unentgeltliche Rechtspflege (sowohl in Bezug auf die Verfahrenskosten als auch die Bestellung einer unentgeltlichen Rechtsbeistand_in) sind die *Bedürftigkeit* der Gesuchsteller_in und dass das Verfahren *nicht aussichtslos* ist. Sozialhilfeempfänger_innen sind auch bedürftig i.S.v. Art. 29 Abs. 3 BV. Die Voraussetzung der Bedürftigkeit ist insbesondere in sozialhilferechtlichen Streitigkeiten

⁶⁹ WALDMANN (2015) BSK, N 61 zu Art. 29 BV.

⁷⁰ Siehe z.B. WALDMANN (2015) BSK, N 61 zu Art. 29 BV.

⁷¹ WALDMANN (2015) BSK, N 70 zu Art. 29 BV; STEINMANN (2014) St. Galler Kommentar, N 63 zu Art. 29 BV.

⁷² STEINMANN (2014) St. Galler Kommentar, N 63 zu Art. 29 BV.

⁷³ STEINMANN (2014) St. Galler Kommentar, N 63 zu Art. 29 BV.

⁷⁴ So ähnlich auch: HOBI (2018) N 24, mit Hinweis auf die entsprechende Aufklärungspflicht der Zivilgerichte gem. Art. 97 ZPO.

äusserst relevant, in denen auch im materiellen Entscheid die Bedürftigkeit umstritten ist und bspw. ein Anspruch auf Sozialhilfe wegen fehlender Bedürftigkeit verneint wird. Dies bedeutet aber nicht, dass das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege in der Konsequenz abzuweisen ist.⁷⁵ Es darf nämlich nicht ausser Acht gelassen werden, dass der prozessrechtliche Zwangsbedarf und somit die Prozessarmut anders zu ermitteln ist als die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, womit der Rückschluss der fehlenden sozialhilferechtlichen Bedürftigkeit auf die fehlende Bedürftigkeit i.S. der unentgeltlichen Rechtspflege verkürzt ist. Die Prozessarmut i.S.v. Art. 29 Abs. 3 BV berechnet sich auf der Grundlage des betriebsrechtlichen Grundbedarfs, wobei auf diesem Grundbetrag ein Zuschlag gewährt wird. Entscheidend ist, ob die zu erwartenden Kosten, ohne Eingriff in diesen Bedarf innert nützlicher Frist zurückbezahlt werden können. Dieser Betrag liegt in der Regel über demjenigen des sozialhilferechtlichen Bedarfs, womit auch Personen, die nicht i.S. des Sozialhilferechts bedürftig sind, Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege haben können.⁷⁶

Darüber hinaus darf ein Verfahren nicht *aussichtslos* sein. Eine Prognose über den Verfahrensausgang hat dementsprechend Einfluss auf die Frage, ob ein Prozess unentgeltlich geführt werden darf. Ein Verfahren ist dann nicht aussichtslos, wenn die Gewinnaussichten und die Verlustgefahren in etwa ausgeglichen sind. Auch eine Person, die über die finanziellen Mittel verfügt, würde sich bei ähnlicher Ausgangslage und nach vernünftigen Überlegungen zu einem Prozess entscheiden.⁷⁷ Der Prozess hat aber nicht aussichtsreich zu sein, also die Gewinnchancen haben nicht höher zu sein als die Verlustgefahren. HEUSSER kritisiert, dass die Frage der Aussichtslosigkeit häufig deckungsgleich mit dem materiellen Entscheid beurteilt werden: wird eine Beschwerde abgewiesen, wird zugleich das Verfahren als aussichtslos beurteilt.⁷⁸ Diese These von HEUSSER ist im weiteren Verlauf zu prüfen (siehe v.a. 4.2.4 insbesondere 4.2.4.4). Trifft sie zu, bedeutet dies eine unzulässige Verkürzung des Anspruchs auf unentgeltliche Rechtspflege, da die Erfolgsaussichten bei Einreichung des Gesuchs und der Beschwerde – vor der materiellen Beurteilung in der Hauptsache – in einer summarischen Prüfung abzuschätzen sind und nicht dem effektiven Verfahrensausgang untergeordnet werden dürfen.⁷⁹

Notwendigkeit der Verbeiständung

Ein Anspruch auf unentgeltliche Verbeiständung setzt zusätzlich voraus, dass eine solche *notwendig* für die Wahrung der Rechte der Betroffenen ist. Grundsätzlich wird dann von einer Notwendigkeit ausgegangen, wenn besonders stark in grundlegende Rechtspositionen eingegriffen wird. Dies wird etwa bei einer drohenden, schwerwiegenden freiheitsentziehenden Massnahme bejaht. Hier besteht eine enge Verbindung zwischen dem Recht auf Rechtsschutz und dem materiellen Recht. In sozialhilferechtlichen Fällen führen bspw. Kürzungen der Unterstützungsleistungen zu besonders starken Eingriffen in die Position der Betroffenen, die mit nicht unerheblichen Entbehren verbunden sein können. So hat eine Studie Ende 2018 festgestellt, dass ein um 30% gekürzter sozialhilferechtlicher Grundbedarf nicht ausreichend ist, um alle existentiellen Bedürfnisse zu decken⁸⁰ und COULLERY argumentiert, das grundrechtlich gebotene Unterstützungsniveau liege über dem heutigen Grundbedarf.⁸¹ In diesen Fällen sollte die Notwendigkeit einer Verbeiständung vermutet werden.

⁷⁵ HEUSSER (2009) 37.

⁷⁶ Vgl. etwa das Kreisschreiben Nr. 1 der Zivilabteilung des Obergerichts und des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern zur Ermittlung der Prozessarmut.

⁷⁷ STEINMANN (2014) St. Galler Kommentar, N 69 zu Art. 29 BV.

⁷⁸ HEUSSER (2009) 37 f.

⁷⁹ STEINMANN (2014) St. Galler Kommentar, N 69 zu Art. 29 BV; m.H.a. BGE 138 III 217, E. 2.2.4.

⁸⁰ STUTZ et. al. (2018).

⁸¹ COULLERY (2019).

Ist der Eingriff in die Rechtsposition nicht besonders stark, haben *besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten* vorzuliegen, damit der Anspruch bejaht wird. Die diesbezüglich strenge Praxis der Gerichte wird kritisiert.⁸² Es werde im Sozialhilferecht aus nicht nachvollziehbaren Gründen von den entwickelten Grundsätzen abgewichen. Den Sozialhilfeempfänger_innen werde mehr zugetraut (oder zugemutet) als Parteien in anderen Verfahren, sodass bereits beim Fehlen von kognitiven Einschränkungen die Verbeiständung als entbehrlich beurteilt werde. Dabei wäre, wie HOBI argumentiert, gerade bei Sozialhilfeempfänger_innen aufgrund ihrer besonders verletzlichen Lage (fehlende finanzielle Ressourcen, Arbeitslosigkeit, Wohnungskündigung u. ä. kombiniert mit persönlichen Schwierigkeiten wie etwa psychische Leiden oder familiären Problemen) persönlicher, fachlich qualifizierter Beistand notwendig, damit das Rechtsmittelverfahren nicht unüberwindbar wird.⁸³ URSPRUNG/RIEDI HUNOLD verweisen hingegen auf die Rechtsprechung, die davon ausgeht, dass aufgrund des in sozialhilferechtlichen Verfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes – wonach die Behörden den rechtserheblichen Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen, also den Sachverhalt selber zu untersuchen haben – die Notwendigkeit einer Verbeiständung nur mit Zurückhaltung anzunehmen sei.⁸⁴ Es wird argumentiert, im sozialhilferechtlichen Verfahren gehe vorab um die Darlegung persönlicher Umstände, und dazu sei keine Vertretung notwendig. Damit dieses Argument schlüssig ist, wäre dementsprechend vorausgesetzt, dass in der Praxis die Behörden den Sachverhalt mit der gebotenen Sorgfalt abklären und nicht (vorschnell) auf die Mitwirkungspflichten der Sozialhilfeempfänger_innen verwiesen wird. Ebenfalls gilt es zu bedenken, dass – trotz Untersuchungsgrundsatz – auch bereits im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren der Anspruch auf unentgeltliche Rechtsverbeiständung gilt.⁸⁵ Der Untersuchungsgrundsatz kann aber die Notwendigkeit einer Verbeiständung gerade im nicht streitigen Verfahren relativieren. Die Komplexität des Verfahrens und somit die Notwendigkeit einer Verbeiständung hängt jedoch nicht nur davon ab, ob der Untersuchungsgrundsatz gilt oder nicht.

So hielt etwa jüngst das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich fest, dass „die sachliche Notwendigkeit [...] nicht allein dadurch ausgeschlossen [wird], dass das infrage stehende Verfahren von der Officialmaxime oder dem Untersuchungsgrundsatz beherrscht wird, die Behörde also gehalten ist, an der Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhalts mitzuwirken. Die Officialmaxime rechtfertigt es jedoch, an die Voraussetzungen, unter denen eine Verbeiständung durch einen Rechtsanwalt sachlich geboten ist, einen strengen Massstab anzulegen.“⁸⁶ Im zu beurteilenden Fall waren diese Voraussetzungen im Verwaltungs- und im Verwaltungsjustizverfahren gegeben, da der Beschwerdeführer unter erheblichen psychischen Problemen litt, die es ihm verunmöglichten seine Situation objektiv zu beurteilen und die notwendigen rechtlichen und prozessualen Schritte einzuleiten. Weil es im Verfahren auch um den Entzug der aufschiebenden Wirkung und die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm ging, die dem Beschwerdeführer aus seiner subjektiven Sicht – aufgrund seiner psychischen Probleme – nicht zumutbar erschien, ist davon auszugehen, dass er der Hilfe bedurfte, um seinen Standpunkt rechtlich angemessen vertreten zu können.⁸⁷ Die Frage, ob unter diesen Umständen auch bereits im Einspracheverfahren die Verbeiständung notwendig gewesen wäre, hatte das Gericht nicht zu beantworten.⁸⁸

⁸² HEUSSER (2009) 34-42; WIZENT (2014) 507; HOBI (2018) N 34 ff.

⁸³ HOBI (2018) N 37.

⁸⁴ URSPRUNG/RIEDI HUNOLD (2015) 410 f.

⁸⁵ BGE 125 V 32.

⁸⁶ VerwG ZH, Urteil VB.2018.00799 v. 02.05.2019, E. 2.3.

⁸⁷ VerwG ZH, Urteil VB.2018.00799 v. 02.05.2019, E. 4.6.

⁸⁸ VerwG ZH, Urteil VB.2018.00799 v. 02.05.2019, E. 1.2

Voraussetzung für die Zulassung als unentgeltlicher Rechtsbeistand

Vertretung in Sozialhilferecht als Teil des öffentlichen Rechts gehört nicht zum Geltungsbereich des Anwaltsmonopols, d.h. grundsätzlich können auch Personen, die nicht im Anwaltsregister eingetragen sind, eine Person in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten vertreten. Die Frage, die sich jedoch stellt ist, ob nicht im Anwaltsregister eingetragene Personen Anrecht auf eine Entschädigung der unentgeltlichen Rechtspflege haben und welche Rolle Beratungsstellen hier einnehmen.

Zur Frage, ob eine für eine gemeinnützige Organisation tätige Rechtsanwältin als unentgeltliche Rechtsbeistandin bestellt werden könne, hielt das Bundesgericht in BGE 135 I 1 fest, dass dieser Anspruch zu bejahen ist, falls neben den allgemeinen Anforderungen der Bedürftigkeit, der fehlenden Aussichtslosigkeit und der Notwendigkeit der Vertretung zusätzlich die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- die Organisation muss einen gemeinnützigen Zweck verfolgen;
- sie muss das Angebot der Rechtsverteidigung ohne erheblichen Kostenersatz zur Verfügung stellen;
- und die spezifische Interessenwahrung im sozialrechtlichen Bereich bezwecken.

Ob auch nicht im Anwaltsregister eingetragene Jurist_innen zur unentgeltlichen Rechtsvertretung zugelassen werden, ist durch das kantonale Recht zu bestimmen. Demnach sind kantonale Regelungen, die nur im Anwaltsregister eingetragenen Personen einen Anspruch auf Entschädigung für eine unentgeltliche Verteidigung zugestehen, mit Art. 29 Abs. 3 BV oder dem Willkürverbot gem. Art. 9 BV vereinbar.⁸⁹

Ähnlich legt ein Rundschreiben der Sozialversicherungsrechtlichen Abteilung des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern in einem Rundschreiben fest, dass Anwält_innen von gemeinnützig tätigen Beratungsstellen i.S.v. BGE 135 I 1 Anspruch auf ein amtliches Honorar haben, welches jedoch mit CHF 130/Stunde unter dem üblichen Ansatz (CHF 200) für die unentgeltliche Vertretung liegt. Anspruch auf eine Parteientschädigung im Falle des Obsiegens haben jedoch gem. demselben Rundschreiben auch Jurist_innen und Sozialversicherungsexpert_innen und – zu einem noch weiter reduzierten Ansatz – nicht qualifizierte Parteivertreter_innen.⁹⁰

Rückzahlung

Die Leistungen der unentgeltlichen Rechtspflege sind zurückzuzahlen, sobald man dazu in der Lage ist; es handelt sich also nicht um eine definitive Übernahme der Kosten durch den Staat. Die Rückzahlungspflicht ist in den kantonalen Verwaltungsverfahrensgesetzen zu regeln. Der Kanton St. Gallen verweist dazu beispielsweise auf die entsprechenden Vorschriften der ZPO,⁹¹ welche in Art. 123 Abs. 1 die Nachzahlungspflicht festhält. Der Anspruch des Kantons auf Rückerstattung der Kosten verjährt nach zehn Jahren (Art. 123 Abs. 2 ZPO). Das VRG/ZH kennt in § 16 Abs. 4 eine zur ZPO analoge Norm. Das VRG/FR sieht in Art. 145b die Rückerstattungspflicht vor und ermächtigt gleichzeitig das zuständige Amt zum Zugriff auf die Steuerdaten und die Daten der Betreibungsämter zur Überprüfung, ob die betreffende Person zur Rück-

⁸⁹ Urteil BGer 8C_78/2019 v. 10.04.2019.

⁹⁰ Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Sozialversicherungsrechtliche Abteilung, Rundschreiben vom 16. Dezember 2009, https://www.justice.be.ch/justice/de/index/verwaltungsgeschichte/verwaltungsgeschichte/verwaltungsgeschichte/download_publicationen.assetref/dam/documents/Justice/VG/de/Rundschreiben_SVA.pdf, besucht am 24.05.2020.

⁹¹ Art. 99 Abs. 2 VRP/G.

zahlung in der Lage ist. Im Kanton Genf verweist Art. 10 Abs. 4 LPA/GE auf ein Reglement des Regierungsrates, welches ebenfalls Bestimmungen zur Rückzahlung vorsieht und sich dabei ebenfalls an Art. 123 ZPO anlehnt.

Die Rückzahlung i.S.v. Art. 123 ZPO umfasst nicht nur die Gerichtskosten und die Kosten der unentgeltlichen Rechtsverteidigung, sondern kann zusätzlich ein Forderungsrecht der Anwälte_in entstehen, sodass er_sie die Differenz zwischen dem angemessenen – über die unentgeltliche Rechtspflege gewährten – Honorar und dem vollen Honorar von der Sozialhilfeempfänger_in einfordern kann.⁹²

3.4 Rechtsweggarantie (Art. 29a BV; Art. 6 EMRK)

Gem. Art. 29a BV hat jede Person bei Streitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine unabhängige richterliche Behörde. Die damit garantierte Rechtsweggarantie trat 2007 zusammen mit dem Bundesgesetz über das Bundesgericht (BGG) in Kraft und hat als solche das bereits in Art. 29 BV enthaltene Gebot der prozessualen Fairness um eine Dimension erweitert.⁹³ Wie Art. 6 EMRK und Art. 14 UN-Pakt II gewährleistet Art. 29a BV den Zugang zum Gericht,⁹⁴ wobei auch hier davon auszugehen ist, dass diese Bestimmungen nicht über Art. 29a BV hinausgehen. Im Gegenteil weist Art. 29a BV im Vergleich zu den internationalen Normen einen weiteren sachlichen Anwendungsbereich auf, da er nicht nur auf strafrechtliche Anklagen und zivilrechtliche Ansprüche beschränkt ist und auch in verwaltungsrechtlichen Verfahren Anwendung findet.

Streitigkeiten rund um den Anspruch auf Sozialhilfe fallen grundsätzlich unter die Rechtsweggarantie.⁹⁵ Es wird somit der Anspruch vermittelt, dass eine Streitigkeit mindestens einmal durch eine richterliche Behörde, die i.S.v. Art. 30 BV unabhängig ist, beurteilt wird und dass diese Behörde eine umfassende Prüfungsbefugnis aufweist, das heisst, dass sämtliche Rechtsfragen und auch der Sachverhalt überprüft werden. Eine Überprüfung der Angemessenheit durch ein unabhängiges Gericht ist jedoch nicht von Art. 29a BV vorgeschrieben.⁹⁶ Eine typische Frage der Angemessenheit ist beispielsweise, ob die Dauer und Höhe einer sozialhilferechtlichen Sanktion dem Verhalten angemessen Rechnung trägt. Solange sich die Behörde innerhalb des gesetzgeberisch vorgesehenen Rahmens bewegt (z.B. 15% Kürzung während 3 Monaten) ist es dem Gericht – das die Angemessenheit nicht überprüfen kann – nicht möglich zu entscheiden, eine tiefere oder höhere Sanktion wäre angebracht. Korrigierend eingreifen kann das Gericht hingegen, wenn die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen überschreitet (die ausgefallte Sanktion bewegt sich ausserhalb des gesetzgeberisch vorgesehenen Rahmens), unterschreitet (es wird immer dieselbe Sanktion ausgefällt, ungeachtet der Umstände) oder missbraucht (es werden sachfremde Kriterien zur Begründung der Sanktionshöhe hinzugezogen, z.B. die Augenfarbe der betroffenen Person).

Die „*richterliche Behörde*“ hat nicht zwingend ein Gericht der traditionellen Gerichtsorganisation zu sein, sondern kann etwa auch eine (kantonale) Rekurskommission o. ä. sein. Entscheidend ist, dass sie unabhängig von Weisungen ist.⁹⁷ Dieser grundsätzliche Anspruch aus Art. 29a BV scheint in sozialhilferechtlichen Verfahren nicht per se in Gefahr, wie aber nachfolgend anhand der Fallstudienkantone aufgezeigt wird, ist der Weg bis zum unabhängigen Gericht mehr oder weniger lang. Für die effektive Wahrung des Anspruchs

⁹² Siehe: HUBER (2016), N 9 zu Art. 123 ZPO m.H.a. herrschende und abweichende Lehre.

⁹³ WALDMANN (2015) BSK, N 2 f. zu Art. 29a BV.

⁹⁴ WALDMANN (2015) BSK, N 5 zu Art. 29a BV.

⁹⁵ WIZENT (2014) 562.

⁹⁶ KLEY (2014) St. Galler Kommentar, N 9 zu Art. 29a BV; WALDMANN (2015) BSK, N 14 zu Art. 29a BV.

⁹⁷ WALDMANN (2015) BSK, N 13 f. zu Art. 29a BV; KLEY (2014) St. Galler Kommentar N 15 zu Art. 29a BV.

ist mitentscheidend, ob die volle Kognition – also die umfassende Prüfungsbefugnis in Bezug auf Rechtsfehler und die richtige Feststellung des Sachverhalts – auch tatsächlich ausgeübt wird, oder ob sich die richterliche Behörde Zurückhaltung auferlegt.⁹⁸

Schliesslich gilt die Rechtsweggarantie gem. Art. 29a BV nicht uneingeschränkt. Mit WALDMANN wird hier davon ausgegangen, dass es sich bei Vorschriften über Fristen und Formen, Kostenvorschüsse und weitere Prozessvoraussetzungen wie etwa die Beschwerdelegitimation um rechtfertigungsbedürftige Einschränkungen der Rechtsweggarantie handelt.⁹⁹ Diese haben in einer Weise ausgestaltet zu sein, dass der Zugang zum Gericht nicht vereitelt oder in unzumutbarer Weise erschwert wird. Es ist damit der "Kerngehalt" der Rechtsweggarantie vor einer Aushöhlung durch das Prozessrecht zu bewahren.¹⁰⁰ So ergeben sich aus Art. 29a BV – nebst dem grundsätzlichen Anspruch auf richterliche Beurteilung und dem Verbot von dessen Aushöhlung – keine unmittelbaren Anforderungen an die Gerichtsorganisation oder das Gerichtsverfahren.¹⁰¹

3.5 Recht auf Hilfe in Notlagen: auch ein Anspruch auf (Rechts-)Beratung (Art. 12 BV)

Art. 12 BV garantiert als soziales Grundrecht nebst dem Anspruch auf wirtschaftliche Existenzsicherung einen Anspruch auf *Hilfe und Betreuung*. Dieser Anspruch trägt der Tatsache Rechnung, dass wirtschaftliche Notsituationen (häufig) von mehr oder weniger grossen persönlichen Schwierigkeiten begleitet oder ausgelöst werden.¹⁰² Persönliche Hilfe und Betreuung zu leisten wird v.a. als Auftrag der Hilfe zur Selbsthilfe verstanden: Autonomie, soziale Teilhabe und somit die effektive Ausübung von Grundrechten sollen ermöglicht werden.¹⁰³

In der (Gerichts-)Praxis steht dieser Anspruch nicht im Fokus,¹⁰⁴ was wohl auf die Unsicherheiten bezüglich dessen Justiziabilität zurückgeführt werden kann.¹⁰⁵ Jedoch sind gewisse Gesprächs- und Beratungsangebote unerlässlich, damit die finanziell bedürftige Person nicht zum Objekt staatlicher Handlungen verkommt.

In der Lehre hat v.a. AMSTUTZ diesen Anspruch konkretisiert. Sie leitet einen (justiziablen) Anspruch auf Information über Rechte und Pflichten sowie elementare Verfahrenshilfe aus Art. 12 BV ab, welcher für die vorliegende Untersuchung besonders relevant ist. Dieser Anspruch beinhaltet, dass die Behörden verpflichtet sind, den Sachverhalt genauer abzuklären, sobald Anhaltspunkte einer (persönlichen oder finanziellen) Notlage vorliegen. Damit die Subjektstellung gewahrt bleibt, müssen Informationen über die zu unternehmenden Schritte in verständlicher Sprache bereitgestellt werden. Auch eine grundsätzliche Aufklärung über die (Verfahrens-)Rechte und korrelierende (Mitwirkungs-)Pflichten hat zu erfolgen und es ist zu erläutern, was die Konsequenzen eines (allfälligen) Unterstützungsverhältnisses sind (Rechte und Pflichten). Insbesondere ist eine um Unterstützung nachsuchende Person darauf hinzuweisen, dass sie einen verfassungsrechtlich geschützten und gerichtlich durchsetzbaren Anspruch auf Hilfe in Notlagen gem. Art. 12

⁹⁸ Siehe kritisch zur teilweise ausgeübten Zurückhaltung: WIZENT (2014) 562 f.

⁹⁹ WALDMANN (2015) BSK, N 28 zu Art. 29a BV.

¹⁰⁰ WALDMANN (2003) 752.

¹⁰¹ WALDMANN (2015) BSK, N 16 zu Art. 29a BV.

¹⁰² AMSTUTZ (2002) 256.

¹⁰³ AMSTUTZ (2002) 257.

¹⁰⁴ So auch bereits: BIGLER-EGGENBERGER (2008) N 36 zu Art. 12 BV.

¹⁰⁵ GYSIN (1999) 62.

BV hat.¹⁰⁶ Das Bundesgericht hat in einem unveröffentlichten Urteil festgehalten, dass sich aus dem verfassungsmässigen Recht auf Existenzsicherung (noch gestützt auf BV) für die Behörde eine „*verfahrensmässige Pflicht*“ ergibt, „*dem Bedürftigen zu ermöglichen, ihr [der Behörde] die relevanten Angaben zu liefern, was eine gewisse im Einzelfall zu bestimmende Aufklärungs- bzw. Fürsorgepflicht voraussetzt.*“¹⁰⁷

Des Weiteren leitet AMSTUTZ auch einen Anspruch auf minimale Hilfe bei der Erfüllung von in den kantonalen Sozialhilfegesetzen enthaltenen Mitwirkungspflichten aus Art. 12 BV ab, resp. helfen diese Mitwirkungspflichten den justiziablen Gehalt des Anspruchs auf Hilfe und Betreuung näher zu konkretisieren.¹⁰⁸ So kann die Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten nicht zu negativen Folgen führen, wenn die zur Mitwirkung aufgerufene Person faktisch gar nicht in der Lage war, die Pflicht zu erfüllen. Wird eine Person zur Arbeitssuche verpflichtet, bedingt dies also einen minimalen Anspruch darauf, über die wichtigsten Quellen der Stellensuche informiert zu werden und elementare Anleitung für das Verfassen eines ordentlichen Bewerbungsschreibens oder für das Führen eines nicht von vornherein chancenlosen Bewerbungsgesprächs zu erhalten.¹⁰⁹

Ein Anspruch auf Rechtsberatung resp. Vermittlung von rechtlichen Auskünften wird auch in der übrigen Lehre teilweise als ein Teilaspekt der Hilfe und Betreuung i.S.v. Art. 12 BV genannt.¹¹⁰ Diese hat sich auch auf die Durchsetzungsmöglichkeiten der Ansprüche zu beziehen.¹¹¹

Betont wird teilweise, dass diese nicht finanziellen Leistungen aus Art. 12 BV besonders (aber nicht nur) dann greifen, wenn eine Person völlig schutz- und rechtslos erscheint, also *nota bene* bei Personen ohne Aufenthaltsrecht, die sich also in einer besonders vulnerablen Situation befinden.¹¹²

Ob dieser Anspruch auf Rechtsberatung tatsächlich – wie von AMSTUTZ postuliert – justiziabel ist, also genügend bestimmt, um in einem Einzelfall vor Gericht durchgesetzt zu werden, kann mit Hinweis auf die kaum vorhandene Praxis dazu, als unsicher gelten – auch wenn nach hier vertretener Ansicht nicht ersichtlich ist, inwiefern der Textteil „Hilfe und Betreuung“ weniger konkret sein soll als der zweifellos justiziable Anspruch auf finanzielle Unterstützung.¹¹³

Die programmatische und flankierende Funktion dieses Grundrechts ist aber dessen ungeachtet zu beachten. Die Umsetzung von Art. 12 BV obliegt – im hier interessierenden Bereich – den Kantonen; Art. 12 BV bildet den Kern des Sozialhilferechts, nicht nur für den Anspruch auf finanzielle Unterstützung, sondern auch für denjenigen auf Hilfe und Betreuung. Dies ist von den Kantonen umzusetzen. Dies heisst, dass daraus zumindest ein Auftrag an die (kantonalen) Legislativen zu sehen ist, dieses Recht als Anspruch im kantonalen Gesetz vorzusehen, da ein Recht auf Aufklärung und Beratung Voraussetzung für die effektive Ausübung des Rechts aus Art. 12 BV ist.¹¹⁴ In diesem Sinne kann der Anspruch auf Rechtsberatung auch als Teil des mehrfach in den kantonalen Sozialhilfegesetzen vorgesehenen Anspruchs auf persönliche Hilfe gesehen werden. Dazu führt WOLFFERS¹¹⁵ aus, dass fachkundige Beratung durch die Sozialbehörde

¹⁰⁶ AMSTUTZ (2002) 260.

¹⁰⁷ Urteil BGer 2P.36/2000 v. 03.07.2000, E. 2a.

¹⁰⁸ AMSTUTZ (2002) 262.

¹⁰⁹ AMSTUTZ (2002) 263.

¹¹⁰ BIGLER-EGGENBERGER (2008) N 36 zu Art. 12 BV.

¹¹¹ BELSER/WALDMANN (2010) 57.

¹¹² BIGLER-EGGENBERGER (2008) N 36 zu Art. 12 BV.

¹¹³ Ähnlich: GYSIN (1999) 62; so auch: AMSTUTZ (2002) 258.

¹¹⁴ Vgl. WIZENT (2014) 100.

¹¹⁵ WOLFFERS (1993) 122.

zur Lösung von nicht materiellen und von materiellen Problemen gesehen werden kann. Die Praxis zeige «immer wieder», dass Hilfesuchende ihre Rechte nicht kennen oder ohne behördliche Unterstützung nicht in der Lage sind, ihre Ansprüche geltend zu machen. In diesem Sinn kann die Vermittlung oder Erteilung von Rechtsauskünften auch als Hilfsinstrument zur Verwirklichung der Subsidiarität der Sozial- und Nothilfe gesehen werden. WOLFFERS erwähnt, es sei je nach zuständiger Behörde unterschiedlich, ob die Rechtsberatung von der Behörde selber vorgenommen werde oder zu diesem Zweck an Private vermittelt werde. Beides könne den Anspruch auf persönliche Hilfe einlösen.

Weiter kann bemerkt werden, dass mehrere Kantonsverfassungen vorsehen, dass der Kanton unentgeltliche Rechtsauskunftstellen unterstützt oder für die Erteilung unentgeltlicher Rechtsauskünfte sorgt.¹¹⁶ Eine Umsetzung dieser Verfassungsbestimmungen könnte über eine Finanzierung privater Rechtsberatungsstellen erfolgen.

3.6 Verfassungs- und völkerrechtlicher Schutz für besonders vulnerable Gruppen

Eine grundsätzliche Daseinsberechtigung von (Verfahrens-)Grundrechten ist es, die persönliche Verletzlichkeit von Individuen, die dazu führt, dass sie dem Erbarmen anderer ausgesetzt sind, zu reduzieren oder gar zu beseitigen.¹¹⁷ Voraussehbare Bedrohungen der Grundrechte sollen vorgebeugt werden. Deshalb ist es teilweise notwendig, für besonders verletzbare Gruppen einen besonderen Schutz vorzusehen.

Als Ausdruck dieses Grundgedankens kann in der Schweiz die Bestimmung in Art. 8 Abs. 2 BV gesehen werden, wonach Ungleichbehandlungen, die an gewisse Persönlichkeitsmerkmale anknüpfen, als besonders verpönt gelten und daher besonders zu begründen sind. Das Diskriminierungsverbot gem. Art. 8 Abs. 2 BV soll vor solchen Ungleichbehandlungen schützen.

Auf Ebene der UNO führte dieser Grundgedanke zur Verabschiedung von Konventionen, die besonders auf die spezifische Situation bestimmter Gruppen zugeschnitten sind. Nachfolgend wird insbesondere auf die Kinderrechtskonvention (KRK) und die Behindertenrechtskonvention (BRK) eingegangen.

Der EGMR schützt vulnerable Gruppen insbesondere über die Bestimmung der staatlichen Schutz- und Gewährleistungspflichten, indem zum Schutz vulnerabler Gruppen besondere Pflichten aus den Konventionsrechten abgeleitet werden, da diese ansonsten nicht *practical and effective*, sondern *theoretical and illusory* sind.¹¹⁸

3.6.1 Besonderer Schutz für Sozialhilfeempfänger_innen durch Diskriminierungsverbot?

Art. 8 Abs. 2 BV nennt eine nicht abschliessende Liste von Diskriminierungsmerkmalen. Armut oder sozialhilferechtliche Bedürftigkeit wird dabei nicht genannt. Das Bundesgericht hat bisher offengelassen, ob Sozialhilfeempfänger_innen eine nach Art. 8 Abs. 2 BV geschützte Gruppe sind.¹¹⁹

¹¹⁶ § 9 Abs. 2 Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984, SR 131.222.2; Art. 74 Abs. 2 Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 17. Juni 2002, SR 131.223; Art. 98 Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, SR 131.221; § 97 Kantonsverfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, SR 131.227.

¹¹⁷ BESSON (2014) 60, m.H.a. SHUE HENRY: *Basic Rights*, 2. Aufl., Princeton 1996.

¹¹⁸ Siehe insbes.: ZIMMERMANN (2015).

¹¹⁹ Siehe BGE 135 I 49, E. 5 und dazu kritisch: HANGARTNER (2009) 508, der vermutet, das BGer habe dem Problem aus dem Weg gehen wollen, dass eine Sozialhilfeabhängigkeit aus verschiedenen Gründen eintreffen kann, etwa wegen einer Behinderung, aber etwa auch wegen «Arbeitsscheu und Liederlichkeit» oder etwa auch der «falschen» Geisteshaltung (siehe Urteil BGer 8C_850/2018 v. 12.06.2019), und somit nicht alle Sozialhilfeempfänger_innen gleichermassen dem Schutz vor Diskriminierungen bedürften. Kritisch auch: SUTER (2016), N 220 f. und N 653, der folgert, dass das Armutsmerkmal «durchaus in der Lage» sei, um identitäts- und gruppenbezogene Tatbestandsmerkmale einer Diskriminierung erfüllen zu können.

Das Diskriminierungsverbot gem. Art. 8 Abs. 2 BV ist als besonderes Gleichheitsrecht auch ein Grundrecht und umfasst daher sowohl individualrechtliche als auch programmatische Aspekte. Damit das Verbot umfassend verwirklicht werden kann, ist insbesondere auch die Erkenntnis notwendig, dass Benachteiligungen häufig indirekt erfolgen und durch strukturelle und institutionelle Ursachen bedingt sind oder Menschen besonders treffen, die von mehreren Merkmalen (z.B. alte Person mit Behinderung) betroffen sind.¹²⁰ Art. 8 Abs. 2 BV fordert besondere staatliche Anstrengungen zu Überwindung strukturell-institutioneller Hindernisse beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene. Dies gilt unseres Erachtens selbst wenn man nicht davon ausgeht, dass „sozialhilferechtlich Bedürftige“ bzw. der „Arme“ eine besonders geschützte Gruppe nach Art. 8 Abs. 2 BV sind. So ist an das Kriterium der sozialen Stellung anzuknüpfen und festzustellen, dass der Staat auf diese durch das Gewähren oder Nichtgewähren des Zugangs zu bestimmten Leistungen einen grossen Einfluss hat.¹²¹

Zudem ergibt sich auch aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV der Auftrag an den Staat, soziale Ungleichheiten zwischen den Menschen abzubauen und für Chancengleichheit im Zugang zur Rechtswahrnehmung oder hinsichtlich der Verwirklichung von Lebensvorstellungen zu sorgen.¹²² Die Dringlichkeit dieses Auftrages aktualisiert sich in Bezug auf Personen, deren Situation sich durch einen Mangel an Lebens- und Verwirklichungschancen auszeichnet.¹²³ Es stellt sich auch aus dieser Perspektive die Frage, ob das Gewähren von unentgeltlicher Rechtspflege in sozialhilferechtlichen Verfahren von Amtes wegen zu prüfen wäre und ob Verfahrensvorschriften, die es erlauben, den beschwerdeführenden Sozialhilfeempfänger_innen Kosten aufzuerlegen, die anzustrebende Chancengleichheit nicht unterwandern bzw. den Zugang zum Recht verhindern.

3.6.2 Kinder und Jugendliche

Sozialhilferechtliche Streitigkeiten betreffen Kinder mittelbar und unmittelbar, sind doch rund ein Drittel der Sozialhilfeempfänger_innen noch nicht 18-jährig¹²⁴: Wird bspw. der Grundbedarf für den Lebensunterhalt gekürzt oder gar die Sozialhilfe eingestellt, wirkt sich dies unweigerlich auf das Familienbudget aus. Bei der Übernahme von situationsbedingten Leistungen, wie etwa den Kosten für den Sportverein oder ein Trainingslager, ist die Betroffenheit des Kindes beim Entscheid gar noch direkter.

Kinder sind beim Zugang zum Recht vor besondere Hindernisse gestellt, welche sich einerseits aus ihrem jeweiligen Entwicklungsstand, andererseits aufgrund der zivilrechtlichen Bestimmungen zur Urteils- und Handlungsfähigkeit ergeben.¹²⁵

In der Rechtsprechung des EGMR werden Kinder als vulnerable Gruppe genannt und es wird festgehalten: „Les enfants et autres personnes vulnérables ont droit à la protection de l’Etat, sous la forme d’une prévention efficace les mettant à l’abri de formes aussi graves d’ingérence dans des aspects essentiels de leur vie privée.“¹²⁶

¹²⁰ SUTER (2016) N 221.

¹²¹ SCHWEIZER (2014) St. Galler Kommentar, N 74 zu Art. 8 BV.

¹²² WALDMANN (2015) BSK, N 43 zu Art. 8 BV.

¹²³ Vgl. zum Armutsbegriff als Mangel an Verwirklichungschancen: SUTER (2016), N 39 ff., mit vielen weiteren Hinweisen auf SEN, NUSSBAUMER, HARDIL.

¹²⁴ Bundesamt für Statistik, Umfassende Ergebnisse, S. 3.

¹²⁵ GRAZIANI (2016) 133.

¹²⁶ EGMR v. 22.10.1996, Appl. No. 22083/93; 22095/93, *Stubbings u.a. ./ Vereinigtes Königreich*, § 64; siehe auch: BESSON, S. 69.

Besonderer Beachtung bedarf in diesem Zusammenhang das UN-Übereinkommen über die Rechte der Kinder. Die KRK sieht Kinder nicht nur als verletzte, schutzbedürftige Personen, sondern gesteht ihnen auch das Recht auf Teilhabe zu.¹²⁷ In Bezug auf den Zugang zum Recht und die Wahrnehmung von Rechten ist besonders Art. 12 KRK hervorzuheben. Demnach sichern die Vertragsstaaten „dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.“ Dieser Anspruch setzt lediglich voraus, dass das Kind versteht, dass es sich zu einer Sache äussert, die es betrifft. Umfassendes Wissen über alle Aspekte der Sache sind nicht notwendig.¹²⁸

Diese Möglichkeit zur Äusserung ist gem. Vertragstext in „allen das Kind berührenden Angelegenheiten“ zu gewähren. Dies betrifft nicht nur Gerichts- oder Verwaltungsverfahren (siehe zu diesen nachfolgend), sondern alle Verfahren, die einen realen Einfluss auf ihr Leben haben. Die eingangs dieses Abschnitts genannten Situationen in der Sozialhilfe sind ohne Weiteres als eine Angelegenheit zu beurteilen, die das Kind i.S.v. Art. 12 KRK berührt.¹²⁹ Damit das Kind dieses Recht überhaupt wahrnehmen kann, hat der Staat angemessene Massnahmen zu ergreifen, damit Kinder über die Angelegenheiten, die sie betreffen, informiert sind. Diese Informationserfordernis ergibt sich auch aus der in Art. 13 KRK vorgesehenen Meinungsäusserungsfreiheit, die das Recht beinhaltet, Informationen zu beschaffen, zu erhalten und weiterzugeben.¹³⁰

Dem Kind soll aber nicht nur diese Gelegenheit sich zu äussern gegeben werden, sondern es ist dem Kind zur Wahrung seiner Interessen in Gerichts- oder Verwaltungsverfahren das rechtliche Gehör zu gewähren. Dieses Recht hat unmittelbar durch das Kind oder durch einen Vertreter_in oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gewährt zu werden (Art. 12 Abs. 2 KRK). Der KRK-Ausschuss präzisiert, dass auch Verfahren betreffend die soziale Sicherheit in den Anwendungsbereich von Art. 12 Abs. 2 KRK fallen.¹³¹ Insbesondere ist das Gehör i.S. dieses Artikels in Verfahren zu gewähren, die das Kind nicht selber angestrengt hat, es aber betreffen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Umgebung und die Art der Gewährung des Gehörs dem Alter des Kindes angemessen sind, was etwa einen kindgerechteren Verhandlungsort oder die angemessene Kleidung der anhörenden Richter_in und eine kindgerechte Sprache fordert.¹³²

Die Vertreter_in i.S. dieses Artikels können die Eltern, Anwält_innen oder auch Sozialarbeiter_innen sein¹³³ – in der Schweiz ist insbesondere an die entsprechenden Fachpersonen der Kinderschutzbörden zu denken. Das Bundesgericht, welches die direkte Anwendbarkeit von Art. 12 KRK bejaht,¹³⁴ hält fest, eine Vertretung durch die Eltern, und damit ein Verzicht auf die Anhörung des Kindes, sei insbesondere dann nicht zu beanstanden, wenn die Eltern und das Kind „gleichläufige“ Interessen haben.¹³⁵

¹²⁷ GRAZIANI (2016) 127.

¹²⁸ KRK, Observation générale No. 12 (2009) Ziff. 22; LUNDY/TOBIN/PARKES (2019) 405; nicht so jedoch das Bundesgericht, welches in BGE 131 III 553, E. 1.1. davon ausgeht, Art. 12 KRK verlange Urteilsfähigkeit.

¹²⁹ Vgl. LUNDY/TOBIN/PARKES (2019) 410.

¹³⁰ LUNDY/TOBIN/PARKES (2019) 410.

¹³¹ KRK-Ausschuss, Observation générale No. 12 (2009), Ziff. 32.

¹³² KRK-Ausschuss, Observation générale No. 12 (2009), Ziff. 34.

¹³³ KRK-Ausschuss, Observation générale No. 12 (2009), Ziff. 36.

¹³⁴ BGE 144 I 1, E. 6.5; BGE 124 III 90, E. 3a.; d.h. eine Verletzung von Art. 12 KRK kann direkt vor Gericht geltend gemacht werden, die Norm ist „self-executing“.

¹³⁵ BGE 144 I 1, E. 6.5.

Die Interessen der Kinder von Sozialhilfeempfänger_innen und diejenigen ihrer Eltern dürften in aller Regel gleichläufig sein. Jedoch ist es geboten, dies sorgfältig abzuklären und insbesondere sofern die Eltern selber ihre Rechte nicht wahrnehmen (können), ist eine adäquate Vertretung des Kindes zu prüfen, z.B. via Beordnung einer (Prozess-)Beiständ_in. Gerade auch bei Kindern, die über bessere Kenntnisse der jeweiligen Amtssprache verfügen als ihre Eltern, ist zudem sicherzustellen, dass der Informationsanspruch der Kinder erfüllt wird. Eine Vertretung zu bestellen könnte sich in diesen Fällen als notwendig erweisen, auch damit das Kind selber nicht übermässig durch die Angelegenheit belastet wird und seine Rechte als Sozialhilfebezüger_in gewahrt sind.

Der KRK-Ausschuss fordert denn auch, und dies ist hier zu unterstützen, dass insbesondere Sozialarbeiter_innen eine spezifische Weiterbildung zur sachgerechten Umsetzung von Art. 12 KRK erhalten.¹³⁶

Art. 12 KRK kommt im Zusammenhang mit der Sozialhilfeabhängigkeit besondere Relevanz zu, anerkennt doch Art. 27 der KRK auch ein Recht auf einen angemessenen Lebensstandard jedes Kindes. Sind die Eltern nicht in der Lage,¹³⁷ die notwendigen Lebensbedingungen sicherzustellen, kommt subsidiär der Anspruch auf Sozialhilfe zum Tragen.¹³⁸ Diesbezüglich verpflichten sich die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen zur Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen bei den Eltern „und anderen finanziell für das Kind verantwortlichen Personen“ vorzusehen. Dies hat auch den Zugang zu diesem Recht einzuschliessen und wie dieser sicherzustellen ist, ergibt sich insbesondere aus Art. 12 KRK. Auch dies spricht dafür, Kinder u. U. mit einer zu bestellenden Beiständ_in das sozialhilferechtliche Verfahren einzubeziehen.

Auch die Bundesverfassung hält in Art. 11 Abs. 1 BV fest: Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Dieser Absatz fordert die alterssensible Umsetzung von grundrechtlichen Schutzpflichten, welche in völkerrechtskonformer Art in Übereinstimmung mit den oben dargestellten Grundsätzen der KRK zu erfolgen hat, war doch die Idee der Einführung von Art. 11 BV den Schutzauftrag des Staates i.S. der KRK verfassungsrechtlich zu verankern.¹³⁹

3.6.3 Menschen mit Behinderungen

Das UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat zum Zweck, „den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern“ (Art. 1 Abs. 1 BRK). In der Konvention wird detailliert umschrieben, welche staatlichen Verpflichtungen besonders relevant sind, um sicherzustellen, dass Menschen mit einer Behinderung gleichberechtigt in den Genuss aller Menschenrechte kommen.

In Bezug auf die hier im Fokus stehende Frage der Rechtsberatung und des Zugangs zum Recht für Armutsbetroffene sind dabei v.a. drei Artikel von Interesse: Art. 9 betreffend die Zugänglichkeit u.a. zu Information und Kommunikation; Art. 13 betreffend den gleichberechtigten Zugang zur Justiz und Art. 28 betreffend das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard und sozialen Schutz, der ohne Diskriminierung aufgrund der Behinderung zu gewähren ist.

¹³⁶ KRK-Ausschuss, Observation générale No. 12 (2009), Ziff. 49.

¹³⁷ Die Eltern tragen grundsätzlich die Verantwortung, vgl. Art. 27 Abs. 2 KRK.

¹³⁸ Wovon auch die KRK in Art. 27 Abs. 3 und 4 ausgeht, vgl. NOLAN (2019) 1041.

¹³⁹ REUSSER/LÜSCHER (2014), St. Galler Kommentar, N 2 zu Art. 11 BV.

Behinderung i.S. dieser Konvention wird weit verstanden und umschrieben als die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen, welche eine Person in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern kann.¹⁴⁰

Ein effektiver Zugang zum Recht für Personen mit Behinderung setzt *Information, Beratung und Vertretung* voraus.¹⁴¹ Der Anspruch auf Information ist wiederum grundsätzlich eine Voraussetzung dafür, dass Menschen mit einer Behinderung eine unabhängige Lebensführung und die volle Teilhabe gem. Art. 9 BRK ermöglicht wird. Der Anspruch auf Information und Kommunikation wurde von einzelnen nationalen Gerichten auch bereits so interpretiert, dass er den Anspruch auf Zugang zu Sozialleistungen umfasst, welcher u.a. mit dem Zugang zu Informationen zu sichern ist. So kann – gem. einem russischen Gericht – Art. 9 BRK verletzt sein, wenn eine Person mit Behinderung nicht darüber informiert wird, dass Ansprüche z.B. auf eine staatliche Wohnbeihilfen bestehen. Art. 9 BRK fordert also, dass Informationen überhaupt bestehen und dass solche auch zugänglich gemacht werden.¹⁴² Letzteres bedingt insbesondere auch, dass sie in verständlicher und lesbarer Form bestehen. Dies kann einerseits etwa Informationen in Brailleschrift oder in leichter Sprache notwendig machen (vgl. Art. 9 Abs. 2 lit. d BRK), wobei auch gefordert wird, dass elementare Verfahrens- und Sozial(hilfe)gesetze so formuliert sind, dass Menschen mit Leseschwächen sie verstehen.¹⁴³ Da dies aufgrund des für Gesetze vorausgesetzten Abstraktionsgrades nicht ohne Weiteres zu erfüllen ist,¹⁴⁴ ist zumindest zu fordern, dass die wesentlichen Grundsätze dieser Gesetze in leichter Sprache zur Verfügung stehen und dass etwa Merkblätter über Rechte und Pflichten dieser Forderung entsprechen.¹⁴⁵ Ebenfalls ist in der individuell konkreten Anordnung – also der Verfügung – auf die Bedürfnisse der Empfänger_innen derselben Rücksicht zu nehmen und eine einfache, verständliche Sprache zu wählen.¹⁴⁶

Art. 13 BRK konkretisiert, dass für Menschen mit Behinderung der gleichberechtigte Zugang zur Justiz zu gewährleisten ist. Dies bedingt verfahrensbezogene und altersgemässe Vorkehrungen, um die wirksame unmittelbare und mittelbare Teilnahme an einem Gerichtsverfahren zu erleichtern.

Vorkehrungen, die zur Gleichstellung von Behinderten in (Gerichts-)verfahren getroffen werden müssen, können sich auch aus Art. 8 Abs. 4 BV und dem gestützt darauf erlassenen Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) ergeben. So hat beispielsweise das Obergericht des Kantons Bern gestützt darauf entschieden, dass die Kosten für eine an einer mündlichen Verhandlung notwendigen Übersetzung in die Gebärdensprache nicht der Partei mit Hörbehinderung auferlegt werden dürfen. Die Gebärdendolmetscher_in muss vom Staat bezahlt werden, da es sich dabei um ein Hilfsmittel zur Überwindung der Behinderung handelt.¹⁴⁷

Schliesslich ist Art. 28 BRK zu berücksichtigen: Mit diesem Artikel anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf einen angemessenen Lebensstandard, womit nicht ein spezifisches neues Recht niedergelegt wird, sondern ein allgemeines Menschenrecht mit Blick auf die besondere

¹⁴⁰ vgl. Art. 1 BRK.

¹⁴¹ Siehe dazu und weiterführend: FLYNN (2015) 49 ff.

¹⁴² LAWSON (2018) 276 f.

¹⁴³ KIENER (2017) 32.

¹⁴⁴ KIENER (2019) 73.

¹⁴⁵ Ähnlich auch und grundsätzlich zu leichter Sprache: NUSSBAUMER (2016); kritisch zur jüngeren Entwicklung auf Bundesebene, wo im Gesetzgebungsleitfaden das Unterkapitel über die Gesetzessprache im Vergleich zur früheren Auflage verschwunden ist: HÖFLER (2019).

¹⁴⁶ KIENER (2019) 73.

¹⁴⁷ Obergericht des Kantons Bern, Urteil ZK 13 551 vom 26.11.2013.

Situation von Menschen mit Behinderung konkretisiert wird.¹⁴⁸ Es werden in Art. 28 Abs. 2 BRK diverse Bereiche erwähnt, in denen Schutz- und Handlungspflichten der Vertragsstaaten bestehen, um den bereits gewährten Schutz weiter auszubauen.¹⁴⁹ Insbesondere ist gem. lit. b der Zugang zu sozialem Schutz und Programmen zur Armutsbekämpfung für Menschen mit Behinderung und dabei v.a. auch Frauen und Mädchen zu sichern. Dies verdeutlicht, dass Frauen und Mädchen mit Behinderung aufgrund von zwei Statusmerkmalen der Gefahr einer Ungleichbehandlung ausgesetzt sind (siehe auch Art. 6 BRK).¹⁵⁰ Sind sie zudem auch arm, kommt ein Merkmal hinzu, dass sie zusätzlich vulnerabel macht. Deswegen ist auch Art. 28 Abs. 2 lit. c BRK, wonach in Armut lebenden Menschen mit Behinderungen und ihren Familien der Zugang zu staatlicher Hilfe bei behinderungsbedingten Aufwendungen zu sichern ist, besonders in Anbetracht der möglichen Mehrfachdiskriminierung auszulegen.¹⁵¹ D.h. dass etwa spezifische Beratungsangebote für Frauen zu bestehen haben und nicht etwa davon ausgegangen werden darf, dass sie durch ihren Ehemann in allen Angelegenheiten gültig vertreten werden und v.a. auch nicht, dass sie durch ihn vollständig informiert werden über ihre Rechte und Pflichten als Sozialhilfeempfängerinnen. Im Allgemeinen ist aufgrund von Art. 28 Abs. 2 lit. c BRK eine besondere Pflicht zur Beratung von armutsbetroffenen Personen mit einer Behinderung zu bejahen, da ihr Recht auf einen angemessenen Lebensstandard nur so effektiv gewährleistet werden kann.

Das Bundesgericht hat sich bisher, soweit ersichtlich, noch nicht zur direkten Anwendbarkeit der Normen der BRK geäußert.¹⁵² Aufgrund seiner Formulierung muss davon ausgegangen werden, dass Art. 9 BRK nicht justiziabel ist, dass also vor Gericht gestützt darauf keine (Verfahrens-)Rechte abgeleitet werden können.¹⁵³ Das heisst also, dass hier insbesondere die Gesetzgeber_in und auch die Verwaltung verpflichtet werden, den Anspruch auf Zugang zu Informationen sicherzustellen. Der grundsätzliche Anspruch auf Nichtdiskriminierung, der in Art. 28 Abs. 2 BRK enthalten ist, ist justiziabel.¹⁵⁴ Welche konkreten Massnahmen zur Verwirklichung des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard zu unternehmen sind, ist hingegen nicht durch die Gerichte zu entscheiden. Analog zu BGE 137 I 305 ist zu diskutieren, ob eine Verletzung der Konvention gerichtlich festgestellt werden kann, wenn Anstrengungen ausbleiben oder gar rückgängig gemacht werden.

3.7 Fazit: Effektiver Rechtsschutz durch Information, Beratung und Vertretung

Das „Recht auf Rechtsschutz“ garantiert die Möglichkeit, bei Rechtsstreitigkeiten einen Entscheid einer unbefangenen staatlichen Instanz zu erhalten. Diese Möglichkeit ist effektiv zu gewährleisten, was nicht nur individuell justiziable Rechte voraussetzt, sondern auch, dass der Staat Vorkehrungen und Massnahmen trifft und so den nicht justiziablen – aber nicht minder verbindlichen – Gewährleistungspflichten nachkommt. Ob diese Massnahmen bzw. die gesetzliche Umsetzung die verfassungsrechtlichen Vorgaben wahren, hat im Einzelfall ermittelt zu werden. Insgesamt haben der Rechtsschutz und der Zugang zum Recht *praktisch und effektiv* zu sein und dürfen nicht ein theoretisches und illusorisches Recht bleiben. Entsprechend sind die tatsächlichen Lebensumstände bei der Beurteilung konkreter Umsetzung und Handhabung der Teilaspekte, die das Recht auf Rechtsschutz ausmachen, zu berücksichtigen. Der Ermessensspielraum,

¹⁴⁸ KREUTZ (2013) N 1 zu Art. 28 BRK.

¹⁴⁹ KREUTZ (2013) N 4 zu Art. 28 BRK.

¹⁵⁰ KREUTZ (2013) N 6 zu Art. 28 BRK.

¹⁵¹ Siehe zum Begriff der Mehrfachdiskriminierung: KLEBER (2015) insbes. 98 zur BRK, die als erster internationaler Menschenrechtsvertrag den Begriff ausdrücklich verwendet.

¹⁵² Siehe ausführlich zur Frage der direkten Anwendbarkeit der BRK: KÄLIN et al. (2010) 32 ff.

¹⁵³ KÄLIN et al. (2010) 63 sprechen von einer programmatischen Norm.

¹⁵⁴ KÄLIN et al. (2010) 57.

der den Kantonen in der Umsetzung dies *praktisch und effektiven* Schutzes zuzugestehen ist, ist nicht unerheblich, aber das Erfüllen der (verfassungs- und völkerrechtlichen Schutz- und Gewährleistungs-) Pflichten ist nicht ins Belieben der Behörden gestellt (siehe BGE 137 I 305).

Festgehalten werden kann, dass ein verfassungsrechtlich garantierter und justizialer Anspruch auf *unentgeltliche Rechtspflege* besteht, der für den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen besonders relevant ist. Die Voraussetzungen dieses Anspruchs sind verfassungsrechtlich vorgegeben (Bedürftigkeit, keine Aussichtlosigkeit des Verfahrens, Notwendigkeit einer Verbeiständung). Dieser Anspruch darf in der Praxis nicht durch eine systematisch zu rigide Auslegung verkürzt werden, ansonsten ist seine Effektivität nicht mehr gewährleistet.

In der Lehre wird auch ein gruppenspezifischer Ausbau der unentgeltlichen Rechtspflege und insbesondere der Vertretung gefordert.¹⁵⁵ Dies ist gestützt auf die dogmatische Analyse einleuchtend, da der Staat gerade bei Sozialhilfeempfänger_innen gehalten ist, Massnahmen zu treffen, um ihnen den Zugang zur Justiz effektiv zu ermöglichen. Dazu könnte etwa die Beiordnung eine_r Rechtsvertreter_in von Amtes wegen gehören. In spezifischen Konstellationen, wäre auch zu prüfen, ob eine Vertretung durch Sozialarbeiter_innen oder durch weitere Vertrauenspersonen angezeigt wären. Sicherzustellen wäre, dass die Personen hinreichend rechts- und verfahrenkundig sind, sodass sie die Rechte der Betroffenen vor Gericht geltend machen können,¹⁵⁶ wie auch, dass die Vertreter_innen angemessen entschädigt werden. Die weitere Analyse hat zu ergeben, welche dieser Massnahmen tatsächlich angebracht und zielführend sind, um das Recht auf Rechtsschutz für Sozialhilfeempfänger_innen effektiv zu gewährleisten.

Das Verwaltungs(gerichts)verfahren ist zwar in der Regel als schriftliches Verfahren ausgestaltet, jedoch kann ein_e Sozialhilfeempfänger_in sich direkt auf *Art. 6 EMRK berufen und eine mündliche Verhandlung* verlangen. Auch kann die Behörde von sich aus diesen Anspruch gewähren. Dies vermehrt zu tun, könnte sich insbesondere bei nicht anwaltlich vertretenen Sozialhilfeempfänger_innen positiv auf die Akzeptanz der Entscheide auswirken.

Die *Rechtsweggarantie* ist in sozialhilferechtlichen Verfahren in dem Sinne gewährleistet, als dass der Zugang zu unabhängigen Gerichtsbehörden besteht. *Die konkrete Ausgestaltung der Verfahrensregeln*, können aber diesen theoretisch garantierten Zugang zum Recht hindern. Es ist durch entsprechende gesetzgeberische Ausgestaltung, Verwaltungspraxis und gerichtliche Auslegung sicherzustellen, dass der Zugang auch gewährleistet ist.

Die Konkretisierung dieser Rechte hat vor allem im Lichte der den Staat treffenden *besonderen (Schutz-) Pflichten gegenüber verletzlichen Gruppen* zu erfolgen. Sozialhilfeempfänger_innen sind aufgrund ihrer finanziellen Bedürftigkeit und ihrer Abhängigkeit von staatlicher Hilfe als verletzte Gruppe anzusehen.¹⁵⁷ Wichtige Hinweise darauf, wie der Rechtsschutz für vulnerable Personen auszugestalten ist, liefern die KRK und die BRK. Aus der BRK fliesst insbesondere die Erkenntnis, dass *Information, Beratung und Vertretung* eine Voraussetzung für eine unabhängige Lebensführung und volle Teilhabe von Menschen mit einer Behinderung ist. Auf verfassungsrechtlicher Ebene ist die besondere Bedeutung von Art. 12 BV hervorzuheben, der an sich die grundlegenden Gedanken zum Schutz der besonders verletzlichen Gruppen der bedürftigen Menschen bereits enthält. Der darin enthaltene Anspruch auf „*Hilfe und Betreuung*“ umfasst ebenfalls einen Anspruch auf Rechtsberatung, den es kantonal umzusetzen gilt.

¹⁵⁵ KIENER (2019) 78; HOBI (2018).

¹⁵⁶ KIENER (2019) 78; ähnlich auch: HOBI (2018).

¹⁵⁷ Siehe dazu insbesondere: Kapitel 7.

Die Frage nach dem Zugang zu «*Information, Beratung, Vertretung*» als Voraussetzung für einen effektiven Rechtsschutz ist für die vorliegende Untersuchung zentral. In den nachfolgenden Kapiteln wird beleuchtet, welchen Beitrag verschiedene Akteur_innen und Instrumente zur Verwirklichung dieser Maxima leisten. Kapitel 5 konzentriert sich auf die konkrete Ausgestaltung der sozialhilferechtlichen Verfahren; Kapitel 6 beleuchtet die Rolle der Beratungsstellen und Kapitel 7 diejenige der Anwaltschaft vertiefter. In Kapitel 8 wird auf die Perspektive der Betroffenen eingegangen und Kapitel 9 vertieft, welche Rolle staatliche Akteur_innen, insbesondere die Sozialdienste bei der Verwirklichung der Forderung nach effektivem Rechtsschutz, gestützt durch «*Information, Beratung, Vertretung*», einnehmen.

4 Ausgestaltung des Rechtsschutzes im Sozialhilferecht: Verfahrensrecht in Aktion

Dieses Kapitel untersucht, wie die sozialhilferechtlichen Verfahren in den vier Fallstudienkantonen konkret ausgestaltet sind. Ist diese Ausgestaltung mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar? Dabei konzentrieren wir uns auf die folgenden Aspekte, die den Zugang zum Rechtsschutz behindern können, respektive für eine effektive Ausgestaltung des Rechts auf Rechtsschutz besonders relevant scheinen:

- Frist- und Formerfordernisse
- Verfahrenskosten
- Vertretung und unentgeltliche Rechtspflege
- Aufschiebende Wirkung
- Möglichkeit, sich mündlich zu äussern
- Feststellung des Sachverhalts
- Ausgestaltung des materiellen Rechts.

Zunächst werden die Verfahrenswege in den Fallstudienkantonen und einige Grundsätze des Verfahrens erläutert. Die Ausführungen stützen sich auf die Analyse der jeweiligen anwendbaren verfahrensgesetzlichen Grundlagen, aber insbesondere auch die geführten Interviews mit den Sozialdiensten (Arbeitspaket Rechtsdienste der Sozialdienste) und den Rechtsmittelinstanzen sowie die Analyse der Rechtsprechung (Arbeitspaket Rechtsmittelinstanz und Rechtsprechung). Um ein möglichst umfassendes Bild der Ausgestaltung der Verfahren geben und die problematischen Aspekte für den Rechtsschutz identifizieren zu können, werden die Einschätzung der weiteren Akteur_innen (Anwaltschaft, Beratungsstellen, Betroffene) mit einbezogen. Diese ergeben sich teilweise auch aus der Online-Befragung, an welcher Anwäl_tinnen und Beratungsstellen aus der ganzen Schweiz – also nicht nur aus den Fallstudienkantonen – teilgenommen haben. Eine fallkantonsspezifische Auswertung der Umfrageergebnisse wurde nicht vorgenommen, weil für verlässliche Aussagen die Anzahl der Antworten nicht ausreicht. Zudem sind viele Anwäl_tinnen und Beratungsstellen oft in ihrer ganzen Sprachregion tätig und beschränken sich nicht auf einen Kanton.

4.1 Verfahrenswege und -grundsätze in den Fallstudienkantonen

Um überhaupt ein allfällig zustehendes Recht durchsetzen zu können, ist es notwendig zu wissen, an welche Instanz eine Entscheidung weitergezogen werden kann. Wie erwähnt obliegt die Ausgestaltung der sozialhilferechtlichen Verfahren den Kantonen. In den vier Fallstudienkantone unterscheiden sich die Verfahrenswege wesentlich voneinander, wie die nachfolgenden schematischen Darstellungen zeigen. Insbesondere zeigt sich, dass in Winterthur erst der vierte Schritt (Rechtsmittel) ans Verwaltungsgericht führt; in St. Gallen der dritte und in Fribourg und Genf je bereits der zweite. Dies erklärt sich dadurch, dass insbesondere innerhalb der ersten Verfahrensstufe – im verwaltungsinternen Verfahren – die Verfahren unterschiedlich ausgestaltet sind und z.B. in Winterthur auf dieser Stufe zwei Rechtsmittel vorgesehen sind.

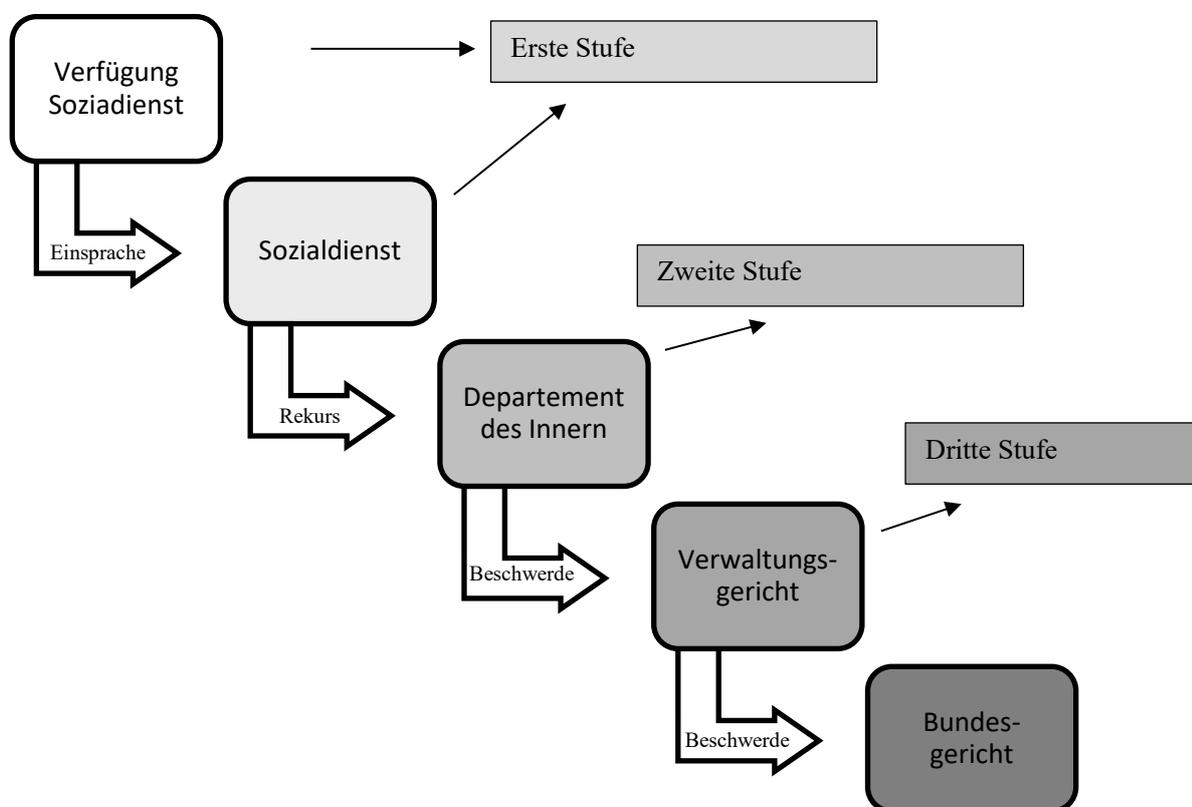
St. Gallen (Beispiel Gemeinde St. Gallen)¹⁵⁸

Abbildung 3: Verfahrensweg St. Gallen

¹⁵⁸ Vgl. Art. 43^{bis} Abs. 1 lit. a VRP/SG; Art. 59^{bis} VRP/SG; Art. 75 BGG; Gem. Auskunft Departement des Innern sehen gewisse Gemeinde eine Einsprache beim Gemeinderat vor; einige, dass der Gemeinderat verfügt und diese Verfügung an das Departement weitergezogen werden kann.

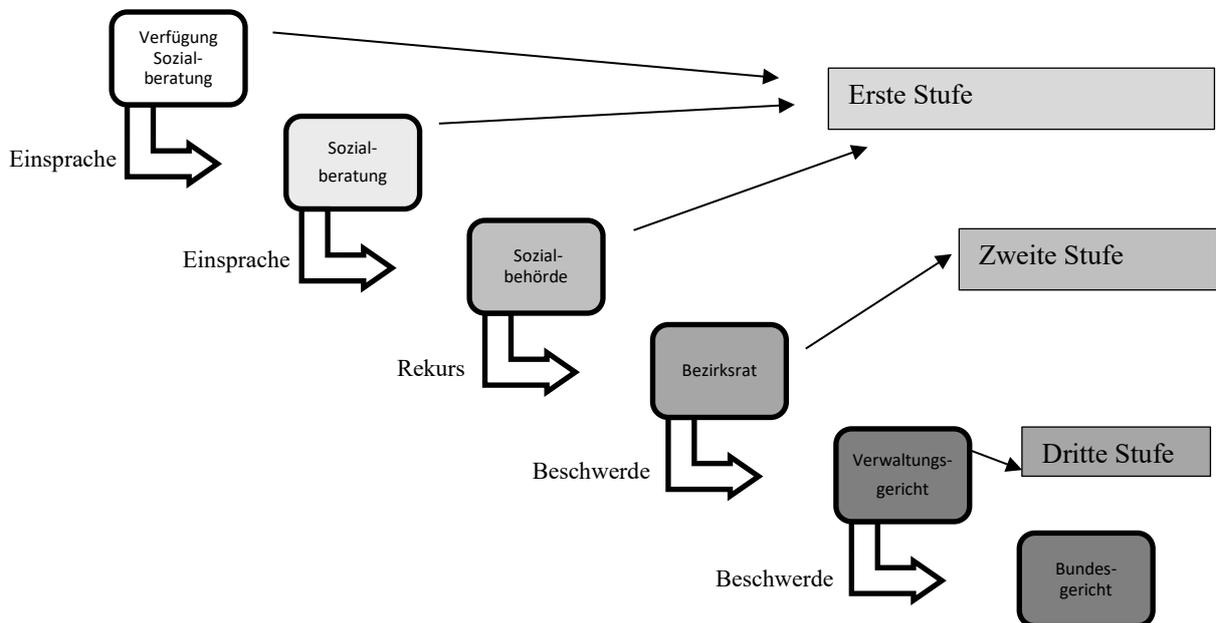
Zürich (Beispiel Gemeinde Winterthur)¹⁵⁹

Abbildung 4: Verfahrensweg Winterthur

¹⁵⁹ Vgl. § 10b VRG/ZH; §19b lit. c Ziff. 1 VRG/ZH; § 41 VRG/ZH; Art. 75 BGG; Die Einsprache bei der Sozialberatung sehen andere Gemeinden so nicht vor; d.h. die Verfügung der Sozialberatung wird in anderen Gemeinden im ersten Schritt in einer verwaltungsinternen Einsprache vom Rechtsdienst/der Sozialbehörde beurteilt und dieser Entscheid kann dann an den Bezirksrat weitergezogen werden. Nochmals andere Gemeinden kennen auch diese Möglichkeit nicht: die Sozialbehörde hat in diesen Gemeinden darauf verzichtet, gewisse Kompetenzen an den Sozialdienst zu delegieren und Verfügungen ergehen direkt von der Sozialbehörde, welche dann mit Rekurs an den Bezirksrat weitergezogen werden können.

Fribourg¹⁶⁰

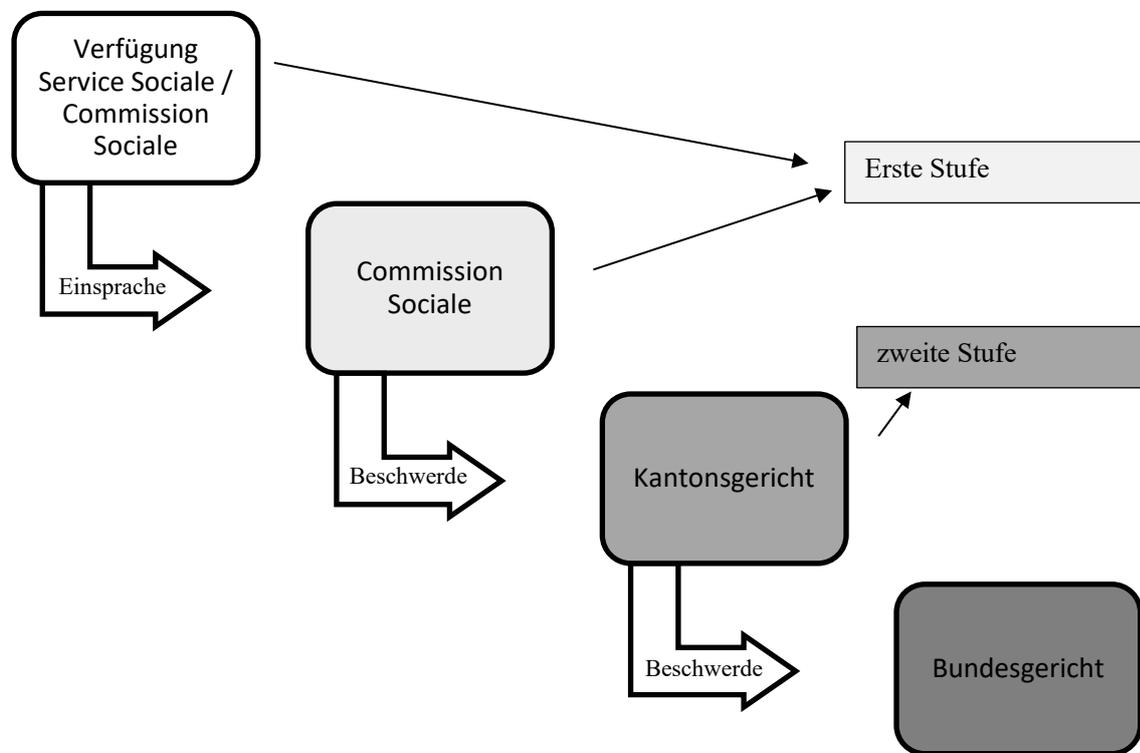


Abbildung 5: Verfahrensweg Fribourg

¹⁶⁰ Art. 20 SHG/FR; Art. 35 SHG/FR; Art. 36 SHG/FR; Art. 75 BGG.

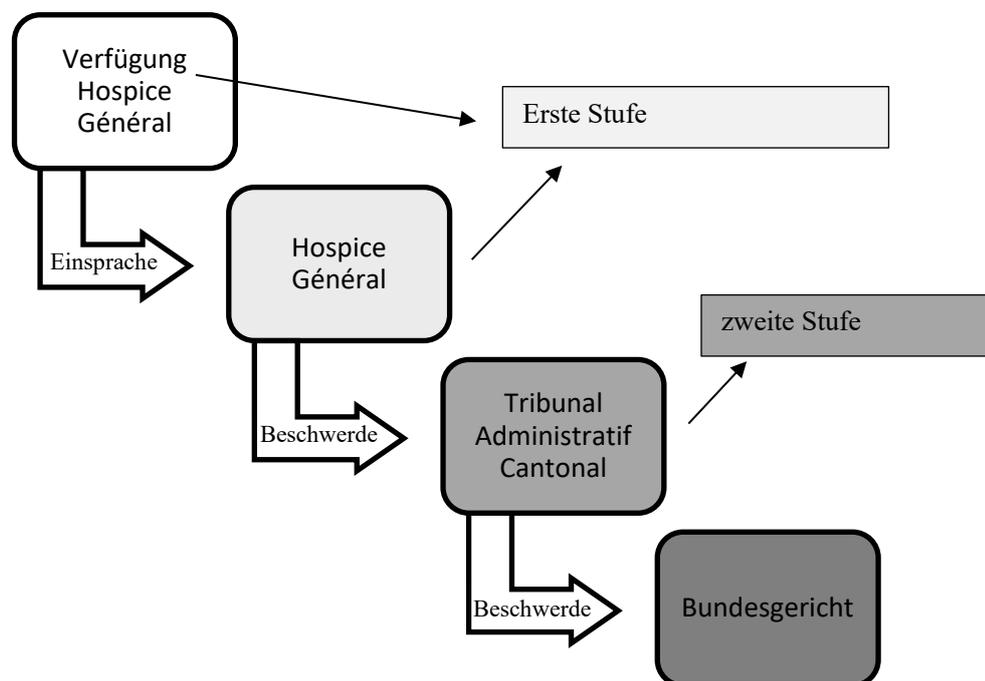
Genf¹⁶¹

Abbildung 6: Verfahrensweg Genf

4.1.1 Verfahren der ersten Stufe / Verwaltungsinternes Verfahren

In allen untersuchten Kantonen ist ein verwaltungsinternes Einspracheverfahren vorgesehen, in welchem Sozialhilfeempfänger_innen Rechtsschutz erfahren und eine Verfügung überprüfen lassen können; die internen Verfahren und Kompetenzen unterscheiden sich dabei:

Das verwaltungsinterne Verfahren¹⁶² wird sowohl in Winterthur als auch in St. Gallen zumindest zu einem gewissen Grad als «Massengeschäft» (ein Begriff aus den Interviews) beschrieben, was sich insbesondere mit der hohen Anzahl von Fällen und dem geringen Begründungsbedarf etwa von Budgetberechnungen erkläre. In St. Gallen führt dies dazu, dass viele Verfügungen, insbesondere Bemessungsverfügungen, zunächst unbegründet ergehen (vgl. Art. 11a SHG/SG) und diese erst auf Einsprache hin vom Rechtsdienst begründet werden (Rechtsdienst St. Gallen). In Winterthur wurde deswegen ein zusätzlicher Verfahrensschritt eingefügt: Die Einsprache bei der Sozialberatung ist so im Gesetz nicht vorgesehen, aber diese nehme eine «Filterfunktion» ein und habe sich in der Praxis bewährt; insbesondere wird darauf hingewiesen, dass durch dieses Vorgehen eine erste sehr niederschwellige Möglichkeit zur Überprüfung einer Verfügung geboten wird und diese Entscheide sehr rasch gefällt werden (Rechtsdienst Winterthur).

In Fribourg liegt an sich jegliche Verfügungskompetenz bei der Commission Sociale. Gewisse Kompetenzen wurden jedoch an den Service Sociale, also den Sozialdienst, übertragen, wobei nicht restlos klar wird,

¹⁶¹ Art. 51 LIASI/GE; Art. 52 LIASI/GE; Art. 75 BGG.

¹⁶² Das verwaltungsinterne Verfahren lässt sich in das nichtstreitige und das Streitige Verfahren aufteilen: das nichtstreitige beginnt mit einem Gesuch und endet mit dem Erlass einer Verfügung durch die Verwaltungsbehörde; das Streitige beginnt mit der Anfechtung der Verfügung mit einer Einsprache und endet mit dem Entscheid der Einsprachebehörde – danach erfolgt der Wechsel in das Streitige verwaltungsexterne Verwaltungsverfahren.

was in die Kompetenz der Sozialarbeiter_in fällt und wo zwingend die Commission entscheiden muss (siehe auch unten Ermessensspielraum 4.2.8.3). Über Einsprachen entscheidet ebenfalls die Commission Sociale. In einem Jahr waren besonders viele Einsprachen angefallen, was dazu geführt hat, dass man die Prozesse überarbeitet hat und nun versucht man die Einsprachelast zu verringern, indem mit den Sozialhilfeempfänger_innen vermehrt das Gespräch über Einsprachen gesucht wird (vgl. unten: 4.2.6 mündliche Anhörungen).

In Genf werden die Verfügungen von den Sozialarbeiter_innen getroffen und geschrieben und sobald eine Einsprache eingeht, wird diese durch den Rechtsdienst bearbeitet und entschieden. Es besteht die Möglichkeit, die Sozialhilfeempfänger_innen anzuhören und nebst einem Bericht der Sozialarbeiter_in steht dem Rechtsdienst das ganze Dossier zur Verfügung.

Die folgenden Fallzahlen zu den Einsprachen wurden uns mitgeteilt, wobei zu beachten ist, dass sich diese nicht auf dieselben Jahre beziehen:

Tabelle 2: Zusammenstellung Anzahl Einsprachen erste Verfahrensstufe

	Einsprachen pro Jahr	Ausgang der Verfahren für SH-Beziehende	Weiterzug in nächste Instanz
St. Gallen	2018: 29 2019: 35	3 gutgeheissen (neu verfügt); 2 in Folge Rückzug abgeschlossen; 24 abgelehnt 2 gutgeheissen (neu verfügt); 3 Rückzüge; 30 abgelehnt	13/24 abgelehnten (davon 11 abgelehnt und 2 gutgeheissen; diese 2 wurden wiederum vom SD weitergezogen ans VerwG: 1 Beschwerde gutgeheissen; 1 pendent) 12/30 (davon 3 abgelehnt, 7 pendent und 2 gutgeheissen; diese 2 wurden wiederum vom SD ans VerwG weitergezogen und beide Beschwerden wurden gutgeheissen)
Winterthur¹⁶³	2018: 12 (vorgängige Einsprachen bei der Sozialberatung: 46) 2019: 8 (vorgängige Einsprachen bei der Sozialberatung: 47)	3 zugunsten SH-Empfänger_in ¹⁶⁴ ; 9 abgelehnt 2 zugunsten SH-Empfängerin ¹⁶⁵ , 6 abgelehnt	4/9 abgelehnten (davon 0 durch den Bezirksrat gutgeheissen) 6/6 abgelehnten (davon 0 durch den Bezirksrat gutgeheissen)
Fribourg	2017: 48 Einsprachen 2018: 22 Einsprachen (bei 99 Verfügungen mit Auflagen und Bedingungen)	3 gutgeheissen; 4 tw. gutgeheissen; 41 abgelehnt, nicht eingetreten oder zurückgezogen 1 gutgeheissen; 2 tw. gutgeheissen, 13 abgelehnt, nicht eingetreten oder zurückgezogen	6/45 (davon 3 gutgeheissen) 9/15 (davon 1 gutgeheissen und 3 tw. gutgeheissen)
Genf	2017: 291 Einspracheentscheide gefällt 2018: 303 Einspracheentscheide gefällt	151 ganz oder tw. abgelehnt; 140 gutgeheissen 130 ganz oder tw. abgelehnt; 173 gutgeheissen	60 (davon 48 abgelehnt oder nicht eingetreten) 34 (davon 26 abgelehnt oder nicht eingetreten)

¹⁶³ Winterthur publiziert unter <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/behoerden-und-recht/sozialhilfebehoerde>, besucht am 17.05.2020, ausführliche Tätigkeitsberichte, die auch über die Anzahl Einsprachen Auskunft geben; hier wurden nur die Zahlen der letzten zwei Jahre dargestellt.

¹⁶⁴ 1 wurde gutgeheissen, 2 gegenstandslos, weil die Sozialberatung auf Intervention des Fachsupports entschieden hat, neu zu verfügen.

¹⁶⁵ Es wurde eine neue, angepasste, Verfügung erlassen.

Diese Zusammenstellung zeigt, dass der in Winterthur über eine zusätzlich interne Einsprache eingefügte «Filter» als solcher wirkt und die Anzahl der eigentlichen Einsprachen sehr tief ist (lediglich jede vierte resp. sechste Verfügung, mit der die Sozialhilfeempfänger_in ursprünglich nicht einverstanden ist, war Gegenstand einer Einsprache bei der Sozialkommission). Die Erfolgsquoten der Sozialhilfeempfänger_innen im internen Einspracheverfahren scheinen ausser in Genf relativ bescheiden.

Genf unterscheidet sich hier doch deutlich von den anderen untersuchten Gemeinden innerhalb der Fallkantonen¹⁶⁶: die Fallzahlen sind einerseits deutlich höher, was sich teilweise mit der grösseren (absoluten) Zahl an unterstützten Personen erklären lässt (siehe auch nachfolgend 4.1.2). Andererseits zeigt sich auch, dass die Erfolgchancen in Genf deutlich näher bei 50% liegen, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass die teilweisen Erfolge nicht separat ausgewiesen werden und diese unter «teilweise abgelehnt» geführt werden.¹⁶⁷ Dies kann darauf hinweisen, dass viele fehlerhafte Verfügungen ergehen, was auch der Eindruck einer Genfer Beratungsstelle ist. Der Rechtsdienst des Hospice Général weist darauf hin, dass die (teilweise) Gutheissung von Einsprachen viele unterschiedliche Gründe haben kann, z.B. auch, dass die Sozialhilfeempfänger_in in der Zwischenzeit ein gefordertes Dokument eingereicht oder sein Verhalten angepasst habe. Es könne auch sein, dass neue Argumente und Unterlagen vorgebracht werden, die dazu führen, dass die Situation anders beurteilt werden muss.

Es fällt sodann auf, dass in Winterthur 2/3 (10/15) Einspracheentscheide an die nächste Instanz weitergezogen wurden und in St. Gallen ebenfalls fast jeder zweite Entscheid (ca. 44%). Die Rechtsmittel an die zweite Stufe waren jedoch kaum erfolgreich. In Genf und Fribourg werden hingegen weniger Entscheide an die nächste Instanz weitergezogen (FR: 25%; GE: 33%).

4.1.2 Verfahren der zweiten Stufe / Verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren oder Verwaltungsjustizverfahren

Welche Instanz nach der Sozialbehörde resp. dem Sozialdienst für eine Beschwerde/Rekurs zuständig ist, unterscheidet sich je nach Kanton. In den untersuchten Westschweizer Kantonen (FR und GE) wechselt das Verfahren in ein verwaltungsexternes Justizverfahren.

In St. Gallen ist ein verwaltungsinternes Beschwerdeverfahren an das Kantonale Departement für Inneres vorgesehen und in Zürich ein Rekurs an den Bezirksrat. Ob es sich beim Bezirksrat um eine verwaltungsinterne oder -externe Beschwerdeinstanz handelt, wird von den Bezirksräten selber unterschiedlich beurteilt.¹⁶⁸

¹⁶⁶ Wie in Fn. 158 erwähnt, bestehen insbesondere innerhalb des Kantons Zürichs in unterschiedlichen Gemeinden unterschiedlich ausgestaltete verwaltungsinterne Verfahren und es bestehen Hinweise darauf, dass gerade in kleineren Gemeinden die Sozialdienste weniger professionalisiert sind, was sich auch auf die Ausgestaltung der Verfahren auswirkt, siehe auch 8.1.

¹⁶⁷ Weitere Zahlen die kommuniziert wurden: 2015: 316 Einspracheentscheide, davon 160 ganz oder tw. abgelehnt; 2016: 357 Entscheide, 196 ganz oder tw. abgelehnt; 2019: 265 Entscheide, 129 ganz oder tw. abgelehnt.

¹⁶⁸ Siehe im Rahmen einer entstehenden Dissertation durchgeführte Umfrage unter den Bezirksräten des Kantons Zürich: 70% der antwortenden Bezirksräte nehmen sich eher als gerichtliche Rechtsmittelinstanz wahr, 30% eher als verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz, https://www.ius.uzh.ch/dam/jcr:a70f128e-ebba-4a57-993d-0e3c6c4a0865/%C3%9Cbersicht%20Ergebnisse%20Befragung%20Z%C3%BCrcher%20Bezirksr%C3%A4te_Katja%20Gfeller.pdf, besucht am 05.06.2020.

Tabelle 3: Statistik der Rechtsmittel der zweiten Stufe in vier Kantonen

	Fälle pro Jahr	Ausgang der Verfahren für SH-Beziehende	Weiterzug in nächste Instanz
St. Gallen	2017 19 Fälle 2018 26 Fälle	2017: 11 (tw.) erfolgreich 2018: 12 (tw.) erfolgreich	20 – 25%
Winterthur	2016-2018 13- 23 Fälle pro Jahr	20% Erfolg	5 – 10%
Fribourg	312 2005-18 22 pro Jahr	21% (teilw.) Erfolg	11%
Genf	454 total 2005-18, 34 pro Jahr	26% (teilw.) Erfolg	11%

Quelle: Fragebogen Rekursinstanzen

Es fällt hier auf, dass die Anzahl der Beschwerden/Jahr der vier Instanzen relativ nahe beieinander liegen, sich jedoch die Anzahl der Sozialhilfeempfänger_innen in den Einzugsgebieten der jeweiligen Instanzen stark unterscheidet: der Kanton Genf (29'438) hat fast dreimal mehr Sozialhilfebezügler_innen als der Kanton St. Gallen (10'941) und mehr als viermal mehr als der Kanton Fribourg (7'115),¹⁶⁹ jedoch nicht einmal doppelt so viele Beschwerdefälle. Dies könnte auf eine geringere Konfliktivität in Genf hindeuten; wobei oben (Tabelle 3) gezeigt wurde, dass viele Einspracheentscheide gefällt werden und das Sozialhilferecht durchaus als umstrittenes Rechtsgebiet gelten kann. Jedoch zeigte sich deutlich, dass in Fribourg und Genf prozentual weniger Entscheide der ersten Stufe an die zweite Stufe weitergezogen werden. Eine plausible Erklärung dafür ist, dass der Zugang zum Gericht mit höheren Hürden verbunden ist als der Zugang zum Departement des Inneren (SG).

Die Gerichte in Genf und Fribourg prüfen die Angemessenheit einer Entscheidung nicht mehr und können nur noch bei Rechtsfehlern eingreifen, was in den kantonalen Verfahrensgesetzen so angelegt ist.¹⁷⁰ Der Bezirksrat Winterthur hätte zwar grundsätzlich volle Kognition, könnte also auch die Angemessenheit überprüfen,¹⁷¹ legt sich hier aber aufgrund der Gemeindeautonomie genauso eine gewisse Zurückhaltung auf, wie das Departement des Innern in St. Gallen,¹⁷² wobei die Zurückhaltung in St. Gallen grösser zu sein scheint als in Winterthur (Interviews Bezirksrat und Departement des Innern). Diese (teilweise) selbstaufgelegte Zurückhaltung führt dazu, dass die Angemessenheit nicht mehr überprüft wird, selbst wenn dies grundsätzlich möglich wäre.

4.1.3 Analyse Gerichtsurteile (3. Stufe SG und ZH / 2. Stufe FR und GE)

Eine Analyse der Rechtsprechung der kantonalen Verwaltungsgerichte ermöglicht einen vertieften Einblick in die konkrete sozialhilferechtliche Gerichtspraxis.¹⁷³

Die Gerichtsurteile in Genf und Fribourg gehen alle auf Beschwerden von Sozialhilfeempfänger_innen zurück. Dies erklärt sich dadurch, dass der Einspracheentscheid, gegen die Beschwerde beim Verwaltungs-

¹⁶⁹ Siehe: Bundesamt für Statistik, WSH: Unterstützungseinheiten, Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Kanton, Tabelle je-d-13.05.01.01.01 (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende/wirtschaftliche-sozialhilfe.assetdetail.11407210.html>), besucht am 01.06.2020.

¹⁷⁰ Art. 61 Abs. 2 LPA/GE; Art. 78 Abs. 2 VRG/FR.

¹⁷¹ § 20 lit. c VRG/ZH.

¹⁷² Art. 46 Abs. 1 VRP/SG.

¹⁷³ Die sozialhilferechtliche Rechtsprechung ist auf kantonalen Gerichtshomepages veröffentlicht und teilweise umfangreicher auf der von Weblaw betriebenen Datenbank zum Sozialhilferecht (https://www.weblaw.ch/competence/editions_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html).

resp. Kantonsgericht geführt werden kann, von derselben Verwaltungseinheit ergeht, die ursprünglich verfügt hat. So kann z.B. das Hospice Général nicht gegen einen Entscheid des Rechtsdienstes des Hospice Général Beschwerde führen (verwaltungsinterne Einsprache ohne Wechsel der Zuständigkeit, vgl. Verfahrensweg). In Zürich und St. Gallen geht dem Verwaltungsgerichtsverfahren jedoch ein Entscheid einer Behörde voraus, die nicht derselben Verwaltungseinheit wie der Sozialdienst angehört (Bezirksrat resp. Departement des Innern). So kann es vorkommen, dass die 2. Stufe anders entscheidet als die 1. Stufe und entsprechend die Sozialdienste resp. -behörden ein Interesse haben, einen Entscheid an das Verwaltungsgericht weiterzuziehen. In der Auswahl (vgl. dazu: Methodischer Steckbrief Arbeitspaket Urteile 13.6.1) war dies in St. Gallen sogar in der Mehrheit (8/12) der Urteile der Fall. Dazu äussert der Sozialdienst St. Gallen, der regelmässig Entscheide, die vor dem Departement des Inneren zugunsten der Sozialhilfeempfänger_in ausgehen, ans Verwaltungsgericht weiterzieht (siehe oben unter 4.1.2), dass dies vor allem gemacht werde, wenn es um eine noch nicht gefestigte Praxis gehe, eine klare gesetzliche Grundlage oder Rechtsprechung fehle und entsprechend ein Präzedenzentscheid erwirkt werden soll (Interview, Rechtsdienst SG). In den ausgewählten Fällen war denn die Gemeinde auch in 5/8 Fällen mit der Beschwerde erfolgreich, während die Sozialhilfeempfänger_innen in den vier Fällen, in denen sie Beschwerde geführt haben, jeweils unterlagen.¹⁷⁴

In den insgesamt 48 untersuchten Fällen waren Sozialhilfeempfänger_innen sechsmal vollumfänglich erfolgreich und in 14 Fällen teilweise erfolgreich. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der unterschiedlich repräsentativen Fallauswahl (vgl. dazu: Methodischer Steckbrief Arbeitspaket Urteile 13.6.1) diese Erfolgsquoten nicht zu verallgemeinern sind.

Die Urteilsanalyse zeigt auch Unterschiede in Bezug auf die (anwaltliche) Vertretung. In insgesamt 44% der Fälle waren die Sozialhilfebeziehenden (vor allem anwaltlich) vertreten; in der Westschweiz deutlicher häufiger als in Zürich und St. Gallen. Dies deckt sich auch mit den Analysen der Urteile zu sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnissen von STUDER et al.¹⁷⁵. Zusammenhänge zwischen Rechtsvertretung und Erfolgchancen konnten nicht mit Sicherheit ausgemacht werden, da wenige und sehr diverse Urteile analysiert wurden. So waren die 14 teilweise erfolgreichen Sozialhilfebeziehenden nur drei Mal anwaltlich vertreten. Möglicherweise wurden auch besonders schwierige Streitfragen eher mit anwaltlicher Vertretung geführt.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung wurde für die vorliegende Studie weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht vertieft analysiert. Eine kurze Durchsicht der Urteile des Bundesgerichts zu den vier Fallstudienregionen (Stadt St. Gallen, Stadt Winterthur, Stadt Fribourg, Stadt Genf) zwischen dem 1. Januar 2017 und dem 31. Dezember 2019 zeigt jedoch, dass die Hürden, um ans Bundesgericht zu gelangen, besonders hoch sind. Aus dem Sozialdienst St. Gallen wurde kein Entscheid bis ans Bundesgericht weitergezogen, aus Winterthur zwei, aus Fribourg fünf und aus Genf 26 (Gegenpartei Hospice Général)¹⁷⁶. Dabei wurde auf nicht weniger als 24 Beschwerden nicht eingetreten. Besonders häufig geschah dies wegen der Begründungsanforderungen gem. Art. 42 Abs. 2 BGG und den besonderen Rügevoraussetzungen nach Art. 106 Abs. 2 BGG. Bei der Rüge, kantonales Recht oder Grundrechte seien verletzt worden, sind die entsprechenden Anforderungen hoch und wurden nicht eingehalten. In einzelnen Fällen war ebenfalls die fehlende Zahlung eines Prozesskostenvorschusses entscheidend für das Nichteintreten. Gründe für diesen

¹⁷⁴ In der obigen Tabelle sind die drei von der Gemeinde ergriffenen Beschwerden, die abgewiesen wurden, als Erfolg für die Sozialhilfeempfänger_in gewertet worden.

¹⁷⁵ STUDER et al. (2020), N 227.

¹⁷⁶ Dies sind zwar nur 3% der in diesem Zeitraum ergangenen Einspracheentscheide (2017: 291; 2018: 303; 2019 265) jedoch fast 30% der vom Verwaltungsgericht ganz oder teilweise abgewiesenen Beschwerden (2017: 48; 2018: 26; 2019: 41).

Stand der Dinge müssten durch eine genauere Analyse der Fälle und Beschwerde-Argumentationen eruiert werden, was ausserhalb der Möglichkeiten dieses Berichts liegt.¹⁷⁷

4.1.4 Zwischenfazit: Untere Instanzen sind entscheidend

Die obige Darstellung der Verfahrenswege und der quantitativen Bedeutung der einzelnen Stufen sowie der moderaten Erfolgsquoten der Sozialhilfeempfänger_innen zeigt, dass das mehrstufige Verfahren als Filter wirkt: nur ein Bruchteil der ursprünglich angefochtenen Verfügungen wird jeweils an die nächste Instanz weitergezogen und die wenigsten gelangen bis vor das Bundesgericht. Besonders auffällig ist, dass in Winterthur das verwaltungsinterne Verfahren bei der Sozialbehörde zwei Schritte beinhaltet und man so insgesamt erst mit dem Ergreifen des vierten Rechtsmittels ans Verwaltungsgericht gelangt und erst mit dem fünften an das Bundesgericht. Das verwaltungsinterne Verfahren zeichnet sich jedoch durch seine Raschheit aus, sodass Betroffene schnell Gewissheit über die sie treffenden Rechte und Pflichten erlangen. In Genf und Fribourg sind nur zwei Schritte bis zum Verwaltungsgericht und drei bis zum Bundesgericht notwendig. Was für den Rechtsschutz besser ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden: einerseits ist eine rasche Beurteilung durch ein unabhängiges Gericht an sich ein Indikator für «guten» Rechtsschutz; andererseits wird dadurch das Verfahren rasch formalisiert, was abschreckend wirken kann. Zudem verfügen die verwaltungsinternen Instanzen über eine umfassendere Prüfungspflicht und es können eher auch informelle Lösungen angestrebt werden.

Dies unterstreicht, dass für den Rechtsschutz der Sozialhilfeempfänger_innen insbesondere entscheidend ist, was in der ersten Stufe des Verfahrens innerhalb des Sozialdienstes geschieht – auch was vor dem Erlass einer Verfügung geschieht und welche Qualität die Verfügungen aufweisen. Nach dem verwaltungsinternen Verfahren wird die Angemessenheit – also die Opportunität – einer Entscheidung entweder gar nicht mehr oder nur noch mit Zurückhaltung überprüft und sofern sie sich im gesetzlichen Rahmen bewegt, wird eine Entscheidung nicht mehr angepasst. Dies kann zusammen mit dem grossen Ermessensspielraum, der vom materiellen Recht vorgegeben wird (vgl. 4.2.8), eine erste Erklärung für die moderaten Erfolgsquoten der Beschwerden sein.

Was weitere Forschung insbesondere in Form einer teilnehmenden Beobachtung zu ergeben hätte ist, wie insbesondere in Winterthur die Einsprachen bei der Sozialberatung bearbeitet werden: Kann tatsächlich eine Lösung des Konflikts gefunden werden oder wirkt das mehrstufige Verfahren, das zunehmend formeller wird, abschreckend und baut somit eine Hürde für den Zugang zum Recht auf?¹⁷⁸ Die Anwaltschaft und die Beratungsstellen sehen in Bezug auf die Verfahrenswege relativ wenig Handlungsbedarf und es wird vergleichsweise selten ein kürzerer Weg zum Gericht gefordert.¹⁷⁹ Die tiefe Quote der Befürwortung eines kürzeren Instanzenweges könnte damit zusammenhängen, dass in einigen Kantonen dieser Weg bereits kurz ist. In Genf gehen nach Einschätzung einer themenspezifischen Beratungsstelle Einsprachen zu Ergänzungs- oder Sozialhilfeleistungen «systématiquement jusqu'au tribunal» und eine Abhilfe wird eher in korrekterem Handeln der Verwaltung gesehen. Dass auch Beratungsstellen in Kantonen mit einem längeren Instanzenweg keine kürzeren Wege zum Gericht fordern, hängt unter anderem damit zusammen, dass

¹⁷⁷ So könnte eine fehlende Angemessenheitskontrolle beim Gericht dazu führen, dass sich Kläger_innen ungerecht behandelt fühlen; oder das materielle Recht weicht stark von dem ab, was die Kläger_innen als gerecht empfinden.

¹⁷⁸ Eine umfassende Studie zu *administrative hearings* in Sozialhilfefragen in den USA kam zum Schluss, dass solche Anhörungen kontingent sind. Sie können Gelegenheit für die Sozialhilfebeziehenden sein, soziale Verletzungen aufzudecken und ihren Status als Bürger neu zu verhandeln ebenso wie sie dazu führen können, deren Machtlosigkeit reproduzieren. Im Laufe der Zeit wächst jedoch das Rechtsbewusstsein und eine Kultur des Sich-Beschwerens im Gegensatz zum Sich-damit-abfinden, vgl. LENS (2011).

¹⁷⁹ Anders: HEUSSER (2009) 36, der den Verfahrensweg im Kanton Zürich, wo erst der 4. Verfahrensschritt ans unabhängige Gericht führt, kritisiert; HOBI (2018) N 39, der nicht mehr als eine verwaltungsinterne Rechtsmittelinstanz fordert.

der Gang zum Gericht als besonders hochschwierig wahrgenommen und das finanzielle Risiko gescheut wird: «Einerseits fehlen uns die Ressourcen [vor Gericht zu gehen, Anm. Autorinnen] und andererseits auch, weil uns häufig das Wissen fehlt, dafür braucht es Anwälte. [...] Soziale Dienste würden nie vor Gericht gehen, weil sie von den Gemeinden bezahlt sind. Dann müssten sie gegen ihren Geldgeber vor Gericht ziehen.» (Generelle Beratungsstelle). Das Problem des langen Instanzenwegs betrifft zudem auch Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung nicht, die Ratsuchende weiter verweisen, wenn Rechtsvertretung nötig wird.

Sozialhilfeempfänger_innen hingegen scheinen den Sinn der internen Einspracheverfahren nicht ohne Weiteres zu erkennen: Es bringe ja nichts, wenn dann dieselbe Person wieder antworte. So könne man etwas auch einfach am Schalter besprechen (Gabriel, Betroffener).

4.2 Kernpunkte des effektiven Rechtsschutzes

Im nachfolgenden werden die wesentlichen verfahrensrechtlichen Punkte für den Rechtsschutz detaillierter dargestellt und jeweils auf alle Verfahrensstufen eingegangen. Die Tabelle fasst die wichtigsten Punkte, die erläutert werden, zusammen.

Tabelle 4: Übersicht verfahrensrechtliche Ausgestaltung

		St. Gallen	Zürich ¹⁸⁰	Fribourg	Genf
Frist		14 Tage	30 Tage	30 Tage	30 Tage
Form		Schriftlich	Schriftlich	Schriftlich	Schriftlich
Kosten	1. Stufe	Keine	Keine	Keine	Keine
	2. Stufe	Keine	Keine	möglich	Keine, ausser bei offensichtlichem Rechtsmissbrauch
	3. Stufe	Ja (möglich)	Ja		
Anwaltliche Vertretung	1. Stufe	Selten	Selten, aber in der Tendenz zunehmend	Des fois	Plus fréquent
	2. Stufe	20-33%	Sehr selten	Ca. 50% ¹⁸¹	20-45% ¹⁸²
	3. Stufe	25% ¹⁸³	25% ¹⁸⁴		
uR	1. Stufe	Entscheid durch Departement für Justiz	Grundsätzlich nein, (Notwendigkeit wegen Untersuchungsgrundsatz verneint)	In der Regel nein (Notwendigkeit wegen Untersuchungsgrundsatz verneint)	k.A.
	2. Stufe	Entscheid durch Departement für Justiz	Bei besonderen Umständen	Scheitert insbesondere wegen Aussichtslosigkeit	Entscheid beim Zivilgericht ¹⁸⁵

¹⁸⁰ In Bezug auf die zweite Einsprache, die an die Sozialbehörde gerichtet wird und durch den zentralen Fachsupport instruiert.

¹⁸¹ Gem. Schätzung des zuständigen Richters; die Urteilsanalyse ergab 41.7%, wobei auf die relativ kleine untersuchte Fallzahl zu verweisen ist. siehe aber auch: STUDER et al. (2020), Rn. 225 f. zur Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren zu Beschäftigungsprogrammen.

¹⁸² Gem. Schätzung des zuständigen Richters; die Urteilsanalyse ergab 50%, wobei auf die relativ kleine untersuchte Fallzahl zu verweisen ist. siehe aber auch: STUDER et al. (2020), Rn. 225 f. zur Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren zu Beschäftigungsprogrammen.

¹⁸³ Gem. der Urteilsanalyse; entsprechend der kleinen Zufallsauswahl nur beschränkt zu generalisieren; siehe aber auch: STUDER et al. (2020), Rn. 225 f. zur Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren zu Beschäftigungsprogrammen.

¹⁸⁴ Gem. der Urteilsanalyse; entsprechend der kleinen Zufallsauswahl nur beschränkt zu generalisieren; siehe aber auch: STUDER et al. (2020), Rn. 225 f. zur Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren zu Beschäftigungsprogrammen.

¹⁸⁵ Art. 10 Abs. 2 LPA/GE.

	3. Stufe	Kaum Aussagen möglich ¹⁸⁶	Häufig verneint ¹⁸⁷		
Aufschiebende Wirkung	1. Stufe	von Gesetzes wegen vorgesehen	von Gesetzes wegen vorgesehen	In der Regel wird sie entzogen	k.A.
	2. Stufe	Gem. Art. 51. VRP/SG; selten entzogen; Wiederherstellung auf Antrag	Gem. § 25 Abs. 1 VRG/ZH; Falls Vorinstanz entzieht: Wiederherstellung von Amtes wegen.	Im Gesetz vorgesehen (Art. 84 Abs. 2 VRG/FR)	Im Gesetz vorgesehen (Art. 66 Abs. 1 LPA/GE); Nur selten entzogen.
	3. Stufe	Im Gesetz vorgesehen	Im Gesetz vorgesehen		
Mündliche Anhörung/«Verhandlung»	1. Stufe	Fast nie	Nein	Möglichkeit zum «rencontre» und «rediscuter» seit 2017	possible
	2. Stufe	In Ausnahmen	Nein	Nein	Sofern zweckmässig aber selten
	3. Stufe	nicht vorgesehen	nicht vorgesehen		
Feststellung Sachverhalt	1. Stufe	Sozialarbeiter_in stellt zusammen	Direkter Zugriff auf Dossier	Sozialarbeiter_in stellt zusammen	Direkter Zugriff aufs Dossier
	2. Stufe	Tw. zurück an Gemeinde zur Klärung		Untersuchungsgrundsatz im Gesetz	Untersuchungsgrundsatz im Gesetz
	3. Stufe	Untersuchungsgrundsatz im Gesetz	Untersuchungsgrundsatz im Gesetz		
Materielles Recht	1. Stufe	komplex	komplex	«peu précis et assez lacunaire»	«une lecture difficile»
	2. Stufe	Analog BGer: einfach (v.a. persönliche Umstände)	Analog BGer: einfach (v.a. persönliche Umstände)	«incompréhensible»	«nebuleux»
	3. Stufe	Analog BGer: einfach (v.a. persönliche Umstände)	Analog BGer: einfach (v.a. persönliche Umstände)		

4.2.1 Fristen

Auf ein Rechtsmittel, das nicht innert Frist bei der Rechtsmittelinstanz eingeht, wird nicht eingetreten. (Zu) Kurze Fristen können den Zugang zum Recht also behindern. In verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten gilt üblicherweise eine 30-tägige Frist. Davon wird lediglich in St. Gallen abgewichen: die Rechtsmittelfrist beträgt dort 14 Tage. Der Sozialdienst beurteilt diese verkürzte Frist differenziert, aber kritisch: Wegen der tiefen formellen Anforderungen an eine Einsprache können 14 Tage für die Einsprache (1. Stufe) gerade noch ausreichen. Aber bereits für die Beschwerde an das Departement des Inneren seien die 14 Tage sehr knapp, insbesondere falls die Sozialhilfeempfänger_in eine Rechtsvertretung organisieren möchte.

Beim Departement des Innern geht man jedoch davon aus, dass die 14-tägige Frist für die Sozialhilfeempfänger_innen ausreichend seien, denn die Rekurse träfen nur selten nach der Frist ein. Diese Begründung ist u. E. nicht besonders stichhaltig, scheint es doch plausibel, dass eine Person auf das Einreichen eines Rekurses verzichtet, wenn sie merkt, dass sie die Frist nicht einhalten könnte.

Dass das Einhalten der Beschwerde-, Rekurs- und Einsprachefristen, auch der üblichen 30-tägigen, in sozialhilferechtlichen Verfahren eine Herausforderung darstellen kann, zeigen auch die Einschätzungen der 34 Beratungsstellen, die in sozialhilferechtlichen Themen beraten und/oder vertreten: Bei über zwei Drittel

¹⁸⁶ In den untersuchten Urteilen wurden vier Beschwerden von Sozialhilfeempfänger_innen geführt. In zwei Urteilen keine anwaltliche Vertretung, in einem wurde uR gewährt, in einem abgelehnt (Aussichtslosigkeit).

¹⁸⁷ Urteilsanalyse.

(71%) der Beratungsstellen melden sich die Ratsuchenden «eher nicht» oder «überhaupt nicht» rechtzeitig (siehe Abbildung 24 im Anhang 13.2). Das Nichteinhalten der Fristen zur Einleitung eines Verfahrens sehen 41% der Beratungsstellen (von n=34) und 30% der Anwält_innen (von n=84) als möglichen Grund, wieso Sozialhilfeempfänger_innen kein Rechtsmittel ergreifen (Abbildung 24 und Abbildung 25 siehe im Anhang 13.1). Genauso vielen Anwält_innen und 59% der Beratungsstellen liegt daran, dass die Einsprachefristen angemessen lang sind.

Die Befragung der Sozialhilfeempfänger_innen zeigt auf, dass die Einhaltung von Fristen insbesondere in Kombination mit psychischen Erkrankungen eine Herausforderung darstellt. Dreissig Tage seien zu wenig, v.a., wenn man noch Belege einholen müsse und man mit Zeitdruck nicht umgehen könne (Nathalie, Betroffene). Hinzu kommen teilweise praktische Hürden, wie der fehlende Zugang zu einem Computer oder zu einem Drucker, was administrative Angelegenheiten allgemein herausfordernd macht (Marta, Betroffene; Nathalie, Betroffene).

4.2.2 Form

Formvorschriften, wie z.B. die Schriftlichkeit einer Eingabe, dienen einerseits der ordnungsgemässen Durchführung eines Verfahrens, sind andererseits aber auch als Einschränkung des Justizzugangs zu sehen. Es ist daher darauf zu achten, dass die Formvorschriften nicht zu rigide ausgelegt werden und in *überspitztem Formalismus* münden.¹⁸⁸

Die Rechtsdienste in St. Gallen und Winterthur betonen übereinstimmend, dass die Einsprachen zwar schriftlich einzugehen haben, aber dass die Formerfordernisse äusserst gering seien. Wenn man erkenne, um welchen Fall es gehe, und was in etwa der Wille sein könnte, werde darauf eingetreten; es reiche z.B. die Erklärung «Ich bin nicht einverstanden». Hingegen kommt es in Fribourg vor, dass inhaltlich nicht verständliche und nicht gut erläuterte Eingaben zurückgewiesen werden, damit die Argumentation verfeinert werden kann.

Auf der zweiten Stufe des Verfahrens wird ebenfalls eine schriftliche Eingabe in der jeweiligen Amtssprache verlangt. Auch hier wurde jedoch betont, dass an die Form und die Begründungen geringe Anforderungen gestellt würden, um allen die Möglichkeit zum Rekurs zu gewährleisten. Wenn das Begehren unklar ist, wird z.B. in St. Gallen auch rückgefragt. Der Bezirksrat Winterthur hat einmal einen Rekurs eines Geflüchteten auf Englisch akzeptiert. Diese Hürden zum Recht sind gemäss Aussagen also eher gering.

66% der Beratungsstellen und 30% der Anwält_innen, die an der gesamtschweizerischen Online-Befragung teilgenommen haben, sind der Meinung, dass für Einsprachen und Beschwerden geringere formelle Anforderungen gelten sollten, um den Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren zu sichern (vgl. Grafik 13.5 Access to justice). Um zu einer definitiven Aussage zu kommen, wie sich Formvorschriften auswirken, könnte eine diesbezügliche Analyse der Nichteintretensentscheide der Gerichte aufschlussreich sein – die Erfordernisse nehmen zumindest mit der Eskalationsstufe zu.

Die Befragung der Betroffenen zeigte, dass insbesondere Vorschriften, nach welchen zunächst eine unbegründete Verfügung ergeht, zu welcher im ersten Schritt eine begründete, einsprachefähige, Verfügung verlangt werden muss, für die Betroffenen unverständlich sind. So sagte der Betroffene Gabriel, ob er denn verstanden habe, was mit einer einsprachefähigen Verfügung gemeint sei: «Einfach, dass ich eine Einsprache machen kann. Aber zuerst muss ich noch einen anderen Zettel bestellen, damit ich eine Einsprache machen kann. Also das verstehe ich nicht ganz, wieso, sie sagte ja, um das geht es, wenn es dir nicht passt,

¹⁸⁸ KIENER (2019) 49.

kannst du eine Einsprache machen, wieso muss ich denn noch einen anderen Zettel bestellen, damit ich Einsprache einlegen kann.» (vgl. auch Kapitel 8.2.3).

4.2.3 Verfahrenskosten

Ein mit einem Rechtsmittel verbundenes Kostenrisiko kann den Zugang zum Recht für die Einzelnen erschweren oder sie gar davon abhalten, ein Rechtsmittel zu ergreifen.¹⁸⁹ Wie ist das Kostenrisiko in sozialhilferechtlichen Verfahren in den vier Kantonen?

Das verwaltungsinterne Verfahren ist in den untersuchten Kantonen generell kostenlos, d.h. Verfahrenskosten werden in der ersten Stufe keine erhoben. Anwaltliche Vertretungen sind in allen befragten Sozialdiensten selten. Die Frage, ob eine allfällige Vertretung i.S. der unentgeltlichen Rechtspflege entschädigt wird, bleibt aber relevant (siehe nachfolgend).

Für das Verfahren der zweiten Stufe werden in den Fallstudienkantonen aufgrund der vorhandenen gesetzlichen Regelungen im Regelfall keine Kosten erhoben. Ausnahmen kann es bei mutwilliger¹⁹⁰ oder rechtsmissbräuchlicher Beschwerdeführung geben. Aufgrund der unterschiedlichen Rechtswege ist zu betonen, dass dies für Fribourg und Genf heisst, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht – also eine unabhängige verwaltungsexterne Rechtspflegeeinrichtung – ohne Verfahrenskosten möglich ist. Der zuständige Richter in Fribourg betont, dass er bezüglich der Verfahrenskosten zwar einen gewissen Handlungsspielraum habe, er sie aber in sozialhilferechtlichen Fällen von Amtes wegen erlasse, weil die Prekarität offensichtlich sei. Ausnahmen würde er nur bei mutwilliger Prozessführung machen.

Hingegen ist in Zürich der Gang vor das verwaltungsexterne unabhängige Gericht (3. Stufe) mit einem Kostenrisiko verbunden. In der überwiegenden Zahl der untersuchten Urteile wurden den beschwerdeführenden Sozialhilfeempfänger_innen die Kosten auferlegt, das Risiko für Verfahrenskosten ist daher effektiv hoch. Die Kosten betragen in den untersuchten Urteilen zwischen CHF 210 und CHF 620, in einem Fall jedoch CHF 3'100.¹⁹¹ Die Verfahrenskosten werden erlassen, sofern die Bedingungen der unentgeltlichen Rechtspflege erfüllt sind; in den untersuchten Fällen des Verwaltungsgerichts Zürich wurden diese Gesuche jedoch häufig abgelehnt (siehe nachfolgend 4.2.4, insbes.4.2.4.2). Bei den Urteilen des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen zeigt sich zudem die Gefahr, dass ein Entscheid der zweiten Stufe durch die Gemeinde an die dritte Stufe weitergezogen wird und die (nunmehr) unterliegende Sozialhilfeempfänger_in als unterliegende Partei dazu verpflichtet wird, die Verfahrenskosten zu übernehmen.¹⁷⁸

Es zeigt sich somit, dass die unterschiedlichen Verfahrenswege und die kantonal unterschiedlichen Verfahrensgesetze in Bezug auf die Kosten dazu führen, dass das Kostenrisiko einer Beschwerde vor dem unabhängigen Gericht erheblich variiert. Dies fasst die nachfolgende Tabelle zusammen:

Tabelle 5: *Verfahrenskosten im sozialhilferechtlichen Verwaltungsgerichtsverfahren in vier Kantonen*

	Rechtsgrundlage	Praxis (Urteilsanalyse)
St. Gallen	Verzicht auf Verfahrenskosten möglich, «wenn die Umstände es rechtfertigen» (Art. 97 Abs. 1 VRP/SG).	In 2 Fällen Verfahrenskosten den SH-Empfänger_innen auferlegt, keine Kosten in den anderen 10 Entscheiden (wg. Obsiegens, uR oder Verzicht).

¹⁸⁹ KIENER (2019) 54.

¹⁹⁰ Die mutwillige Prozessführung wird in vielen Verfahrensgesetzen als Grund für eine Kostenauflegung oder gar für das Verteilen von Ordnungsbussen erwähnt; mutwillige Prozessführung wird dabei umschrieben als «die Einleitung eines Verfahrens, das nicht auf den Schutz berechtigter Interessen abzielt, sondern ausschliesslich andere Zwecke (querulatorischer oder sonst rechtsmissbräuchlicher Art) verfolgt», siehe z.B. NYFFENEGGER (2019), N 13 zu Art. 60 VwVG.

¹⁹¹ VerwG ZH, Urteil VB.2017.00066 v. 12.12.2018; dabei ging es um die Rückzahlung von zu Unrecht bezogenen Leistungen.

Zürich	Erlass von Verfahrenskosten nur auf Antrag und nur, wenn Verfahren nicht offenkundig aussichtslos (Art. 16 Abs. 1 VRG/ZH).	In neun Fällen Verfahrenskosten erhoben, in drei Fällen zahlt die Gemeinde oder es gibt unentgeltliche Rechtspflege.
Fribourg	Verfahrenskosten können von Amts wegen oder auf Antrag erlassen/ermässigt werden, v.a. wegen Bedürftigkeit (vgl. Art. 129 Abs. 1 und 134 Abs. 1 VRG/FR).	Es wurden nie Verfahrenskosten erhoben.
Genf	Es werden keine Verfahrenskosten erhoben (vgl. Art. 87, Abs. 1 LPA/GE & Art. 11 RFP/GE).	Es wurden nie Verfahrenskosten erhoben.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Verfahrenskosten können abschreckend wirken und die Beschreitung des Rechtswegs effektiv verhindern. Das bestätigen auch die Resultate der Umfrage unter den Beratungsstellen und den Anwält_innen: 65% der Beratungsstellen im Sozialhilferecht und 56% der Anwält_innen erwähnen zu hohe Verfahrens- oder Parteikosten als Grund, wieso Sozialhilfeempfänger_innen kein Rechtsmittel ergreifen.

Am Ende der Online-Umfrage wurden die Anwält_innen und Beratungsstellen nach dem Handlungsbedarf beim Zugang zu Rechtsberatung gefragt. Jedem gewählten Handlungsbereich folgten Unterfragen. Insgesamt 80% der Anwält_innen und 70% der Beratungsstellen, die einen Handlungsbedarf beim Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren sehen, sind der Meinung, dass grundsätzlich keine Verfahrenskosten in sozialhilferechtlichen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren auferlegt werden sollen (siehe Abbildung 35 im Anhang 13.5 zu Access to justice).

Ein Betroffener sagt, ihm sei klar, dass das sozialhilferechtliche Verfahren nichts kosten würde (Lorenz, Betroffener). Andere Sozialhilfeempfänger_innen scheinen v.a. negative Erfahrungen mit Verfahrenskosten im Zusammenhang mit nicht sozialhilferechtlichen Verfahren gemacht zu haben, etwa beim Gang vor die Schlichtungsbehörde (Gabriel, Betroffener) oder bei einer betriebsrechtlichen Angelegenheit (Wiebke, Betroffene). Da diese Verfahren teilweise geführt werden mussten, um den Anspruch auf Sozialhilfe zu wahren (Geltendmachung von Ansprüchen gegenüber Dritten), wirken sich diese auch auf ihre sozialhilferechtliche Stellung aus.

4.2.4 Vertretung und unentgeltliche Rechtspflege

Ob Sozialhilfebeziehende das Recht auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand in den verschiedenen Stufen des Verwaltungs- und Verwaltungsjustizverfahrens haben, ist ein zentraler Konfliktpunkt, der bei den Beteiligten, in der Lehre und in der Rechtsprechung kontrovers diskutiert wird. Gleichzeitig ist eine anwaltliche Vertretung zentraler Indikator für den Zugang zum Recht in der Praxis und durch Art. 29 BV auch als verfassungsrechtlicher Anspruch ausgestaltet, den die Kantone gewährleisten müssen (siehe zu den Voraussetzungen 3.3.4).

4.2.4.1 Unterschiede durch den Instanzenzug

Wie in der Übersicht dargestellt (4.2), nimmt die Vertretung durch Anwält_innen zumindest in Zürich und St. Gallen mit der Eskalationsstufe zu. Gemäss der Umfrage nimmt unter der Anwaltschaft und den Beratungsstellen parallel die Chance zu, dass die Kosten einer Verbeiständung übernommen werden.

Für das *Verfahren der ersten Stufe* führt die Rechtsabteilung des Sozialdienstes St. Gallen aus, dass ein Gesuch um uR gestellt werden kann, dieses werde jedoch – wie alle uR-Gesuche, die in der verwaltungsinternen Rechtspflege gestellt werden – durch das Departement für Sicherheit und Justiz bearbeitet und entschieden. Da die Rechtsvertretung bei Einsprachen gegenüber dem Sozialdienst (erste Stufe) sowieso selten sei, könne man die Praxis nicht abschliessend beurteilen. Bei einem Rekurs an das Departement (zweite Stufe) würde immer uR beantragt, sofern eine Person vertreten sei.

In Winterthur werden Gesuche um unentgeltliche Verbeiständung grundsätzlich abgelehnt, weil es an der Notwendigkeit einer Vertretung fehle, was auch mit einem Verweis auf den Untersuchungsgrundsatz erklärt wird. Ausnahmen würden v.a. dann gemacht, wenn nebst dem Sozialhilferecht noch weitere Rechtsgebiete, z.B. das Sozialversicherungsrecht, betroffenen seien und es komplex werde.

Auf der *zweiten* und *dritten Verfahrensstufe* wird übersichtsartig wie folgt unentgeltliche Rechtsverbeiständung gewährt.

Tabelle 6: Unentgeltliche Rechtsverbeiständung bei Rekursen in Fallstudien Kantonen

	Vertretung der Sozialhilfe-Beziehenden in den Urteilen (GE und FR: zweite Stufe; SG und ZH: dritte Stufe)	... aus Sicht der entscheidenden Instanz der zweiten Stufe
Genf	7 (58.3%) anwaltlich vertreten. Keine Angaben zu uR in den Urteilen ¹⁹²	Gibt z.T. Hinweis auf uR, wenn der Eindruck entsteht, dass Beschwerdeführer_innen rechtliche Informationen braucht.
Fribourg	5 (41.7%) anwaltlich vertreten Anträge: 2 bewilligt, 3 verweigert	uR grundsätzlich bei Bedürftigkeit, aber eher Verweigerung bei schlechten Erfolgsaussichten.
Zürich	3 (25%) anwaltlich vertreten Anträge: 2 verweigert, 1 gegenstandslos	Hält sich an kant. Rechtsprechung, allenfalls uR aus Gründen (psychischer) Gesundheit, Sprache.
St. Gallen	5 (41.7%) anwaltlich vertreten Anträge: 3 bewilligt, 2 verweigert	Departement des Innern leitet Antrag mit Empfehlung ans Justizdepartement weiter. uR nur für Anwaltschaft. Bezug Rechtsprechung Bundesgericht.
Gesamt	20 (41.7%) anwaltlich vertreten Anträge: mind. 5 z.T. bewilligt, mind. 7 abgelehnt.	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

In zwei Kantonen, Fribourg und Zürich, erwähnen die befragten Behörden der zweiten Stufe explizit, dass sie die Kosten, die durch eine anwaltliche Vertretung entstehen (und aus Steuergeldern gezahlt werden) in die Erwägungen zur Gewährung von uR einbeziehen. Ein solches Vorgehen hält einer verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand und ist u. E. entsprechend zu kritisieren: Art. 29 Abs. 3 BV lässt keine solche Abwägung zwischen öffentlichen Interessen (schonender Umgang mit Steuergeldern) und privaten Interessen (unentgeltliche Rechtspflege) zu, sondern sieht als Anspruchsvoraussetzung die Bedürftigkeit, die fehlende Aussichtlosigkeit und die Notwendigkeit einer Vertretung vor. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, sind die Kosten einer anwaltlichen Vertretung zu erstatten. Die Interessen der Steuerzahler_innen werden bereits bei der Ausgestaltung des Anspruchs, der sich auf die notwendigen Kosten beschränkt, berücksichtigt und sollten im konkreten Entscheid keinen Platz mehr erhalten.

In Zürich wurde über uR-Gesuche überwiegend mit dem Endentscheid befunden. Mit einer solchen Praxis wird das Kostenrisiko auf die Anwaltschaft überwält und es dürfte abschreckende Folgen haben. So erwähnen auch 67% der Anwälte_innen (n=84), dass Unsicherheit über die Gewährung unentgeltlicher Rechtspflege ein Grund sei, wieso keine Rechtsmittel ergriffen würden; 59% der Beratungsstellen (n=34) im Sozialhilferecht geben dasselbe an (Abbildung 23 im Anhang 13.1). In Genf werden die uR-Gesuche vom Zivilgericht beurteilt – entsprechend kann den Urteilen keine Begründung zur Gewährung oder Nicht-Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege entnommen werden. Aber diese Trennung führt dazu, dass der uR-Entscheid offenbar häufig vor dem Endentscheid vorliegt.

¹⁹² Gem. Art. 10 Abs. 2 LPA/GE entscheidet das Präsidium des Zivilgerichts über die Gesuche über unentgeltliche Rechtspflege in verwaltungsrechtlichen Verfahren.

4.2.4.2 *Aussichtslosigkeit als besondere Hürde*

In den analysierten Urteilen wird die Ablehnung der unentgeltliche Rechtspflege häufig mit der Aussichtslosigkeit des Verfahrens begründet – zum Teil mit harschen Argumenten gegen den Rechtsbeistand.¹⁹³ Zwei Urteile aus dem Kanton Zürich sind bezüglich der Aussichtslosigkeit besonders illustrativ:

Im Urteil VB.2017.0066 v. 12. Dezember 2018 wurde die Beschwerde gegen eine Rückerstattungsforderung wegen unrechtmässig bezogener Sozialhilfe als aussichtslos erklärt. Der Beschwerdeführer fordert, die Summe seiner Rückerstattungspflicht sei auf CHF 18'700 zu reduzieren, da das Strafverfahren ergeben habe, er habe sich nur über diese Summe des Betrugs nach Art. 146 StGB schuldig gemacht. Im Einspracheverfahren war die Rückforderungssumme bereits von CHF 168'676.40 auf CHF 116'994 und im Rekursverfahren vor dem Bezirksrat auf CHF 91'794.40 reduziert worden. Das Verwaltungsgericht erwog, da im Wesentlichen dieselben Argumente vorgebracht wurden wie vor dem Bezirksrat, sei die Beschwerde offensichtlich aussichtslos gewesen und daher das Gesuch um uR abzulehnen. Da sich in diesem Verfahren doch komplexe Fragen nach der Bindungswirkung eines Strafurteils für die Verwaltungsbehörden stellen, das Gericht auch einen erheblichen Begründungsaufwand geleistet hat (das Urteil umfasst 17 Seiten) und sich mitunter detailliert mit der juristischen Argumentation des Rechtsanwalts auseinandersetzte, scheint hier eine retrospektive Beurteilung der – an sich summarisch vorzunehmenden – Prüfung der Prozessaussichten tatsächlich zu dem in der Lehre kritisierten Resultat zu führen (siehe oben 3.3.4): Mit einer Abweisung der Beschwerde wird dieselbe auch gerade als aussichtslos beurteilt, obwohl wohl nicht von vorneherein klar war, dass die Verlustgefahr wesentlich grösser als die Erfolgchance ist. Wie vor dem Hintergrund dieses Verfahrens (deutliche Reduktion der Rückerstattungspflicht mit Einsprache und Rekurs) die Beschwerde als kaum ernsthaft bezeichnet werden konnte, erschliesst sich nicht ohne Weiteres.

Mit Urteil VB.2018.0003 v. 06. April 2018 wurde eine Beschwerde als aussichtslos beurteilt, mit der ein Ermessensmissbrauch bei der Anordnung einer Rückerstattung rechtmässig bezogener Leistungen geltend gemacht wurde. Zur Debatte stand auch die Rückforderung von Ausgaben für Sprachkurse und der in diesem Zusammenhang gewährten Integrationszulage. Hier sehen – so der Beschwerdeführer – das Behördenhandbuch und die SKOS-RL vor, dass Kosten für die soziale und berufliche Integration nicht zurückzufordern seien. Das Gericht ging hingegen davon aus, dass die gesetzliche Bestimmung zur Rückforderung in § 27 SHG/ZH eine Kann-Bestimmung sei und daher der Behörde ein Ermessen zukomme, ob sie auch solche Leistungen zurückfordern wolle. Das Gericht kam zum Schluss, dass dieses Ermessen sachlich ausgeübt wurde und daher kein Missbrauch vorliege. Die Aussichtslosigkeit wurde damit begründet, dass kaum ernsthaft von einer Gutheissung ausgegangen werden konnte.

Trotz der betreffend den Kanton Zürich sehr kleinen Auswahl (jedes 45. Urteil) zeigen diese zwei Urteile, dass die Aussichtslosigkeit des Verfahrens, welche zur Ablehnung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtsbeiständung führte, nicht auf der Hand liegt. In einem weiteren Urteil wurde eine Verbeiständung wegen der angeblich fehlenden Komplexität des Sozialhilferechts abgelehnt. Zudem gewährt der Bezirksrat Winterthur in Übereinstimmung mit der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nur zurückhaltend uR, da davon ausgegangen wird, es gehe in erster Linie um die Darlegung der persönlichen Verhältnisse. Damit uR gewährt werde, seien zusätzliche Faktoren, wie etwa psychische Probleme oder fehlende Sprachkenntnisse notwendig. Auch im Kanton Fribourg wurden 60% der Gesuche um unentgeltliche Verbeiständung

¹⁹³ Die Verbeiständung wurde in einem Fribourger Verfahren abgewiesen, in welchem zu klären war, ob infolge ausserordentlicher Kündigung der Wohnung doppelt angefallene Mietzinse von der Sozialhilfe übernommen werden. Der beschwerdeführenden Anwältin wurde vorgeworfen, sie habe die Fakten falsch dargelegt und mit der Berufung auf den Schutz des guten Glaubens versucht, die Institution „Sozialhilfe“ ihrem Zweck zu entfremden (Urteil Kantonsgericht FR 605 2017 239/240 v. 06.06.2018).

wegen Aussichtslosigkeit verweigert. Der Untersuchungsgrundsatz wurde in einem Urteil (Kanton St. Gallen) herangezogen, um die fehlende Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung zu begründen.

Gemäss der Umfrage unter der Anwaltschaft ist die häufigste Begründung für die Ablehnung einer unentgeltlichen Verbeiständung, dass der Fall keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten bereite (86% der Antwortenden haben diese Antwort angewählt); 75% sahen ein Gesuch um Verbeiständung schon abgelehnt, weil die Klient_in selber in der Lage sei, ihre Interessen und Rechte zu wahren und 45% nennen die Aussichtslosigkeit als Problem (siehe Abbildung 29 im Anhang 13.4).

95% der Anwält_innen und 77% der Beratungsstellen, die einen Handlungsbedarf beim Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren sehen, sind der Ansicht, dass es eine Ausweitung der unentgeltlichen Rechtsvertretung braucht (siehe Abbildung 35 im Anhang 13.5). In den vertiefenden Interviews mit den Beratungsstellen wurde sowohl eine Ausweitung auf das verwaltungsinterne Verfahren angeregt als auch eine Ausweitung auf nicht im Anwaltsregister eingetragene Personen, etwa Angestellte spezialisierter Beratungsstellen. Eine Beratungsstelle weist auf grosse Unterschiede zwischen den Kantonen hin, aber auch darauf, dass sich die Situation im Kanton Zürich in der zweiten Stufe verbessert habe und reduzierte Ansätze für Rechtsvertreter_innen, die nicht ins Anwaltsregister eingetragen sind, bezahlt würden.

Die Erfahrungen der Betroffenen zeigen, dass sie die Konsultation einer Anwält_in vor allem als Kostenrisiko einschätzen, auch wenn sie es teilweise als sinnvoll erachten würden, eine_n hinzuzuziehen. Ein Betroffener hat die Erfahrung gemacht, dass er keinen Anspruch mehr hatte auf uR, da sein Einkommen infolge des Erreichens des AHV-Rentenalters gestiegen war. Dieses Einkommen reichte für den Betroffenen dennoch nicht, um den Anwalt oder die Gerichtskosten zu bezahlen. Diese Situation wird als absurd empfunden (Bruno, Betroffener).

4.2.4.3 Rolle der Rechtsvertretung

Rund um die unentgeltliche Verbeiständung ergeben sich aus der Untersuchung mehrere Spannungsfelder: Einerseits schliessen sowohl die Sozialhilfebehörden als auch die Gerichte selber häufig auf die fehlende Notwendigkeit einer Vertretung; andererseits beschreiben mehrere Befragte das Sozialhilferecht als komplex (siehe dazu auch nachfolgend 4.2.8.1). Trotz des als äusserst komplex und unzugänglich beurteilten Sozialhilferechts («pour moi, il est incompréhensible») kommt der zuständige Richter in Fribourg zur Einschätzung, dass Anwält_innen im sozialhilferechtlichen Verfahren eher negativ seien, da es dadurch eher zu einer «Über-Justizialisierung»¹⁹⁴ und Eskalation komme. Ähnlich ist das Departement des Innern in St. Gallen (zweite Stufe) eher kritisch: die Vertretung sei z.T. ausufernd und verlagere das Verfahren auch auf Nebenschauplätze. Gleicher Ansicht ist auch das Gericht in Genf, wobei zumindest gesagt wird, die Kommunikation könne einfacher werden, sobald eine Anwält_in involviert sei.

Dahingegen schätzen es die Behörden der ersten Stufe sowohl in St. Gallen als auch in Winterthur ausserordentlich, wenn eine Anwält_in (oder auch die Ombudsstelle) involviert ist: Es führe zu einer Versachlichung und einer gewissen Objektivierung und man finde so eher Lösungen. Dies lässt auf eine deeskalierende Wirkung einer anwaltlichen Vertretung im verwaltungsinternen Verfahren schliessen. Dennoch wird eine anwaltliche Vertretung (insbesondere in Winterthur) als nicht notwendig eingeschätzt; was widersprüchlich scheint.

¹⁹⁴ Tendence à «sur-judicialiser».

Aus den hier untersuchten Daten lässt sich keine Korrelation zwischen den Erfolgsaussichten einer Beschwerde und einer Vertretung feststellen.¹⁹⁵ Die Betroffenen hingegen machen insbesondere im Verfahren auf der ersten Stufe die Erfahrung, dass sie anders (besser) behandelt werden, wenn sie anwaltlich vertreten sind und trauen sich einen Verfahrensschritt häufig auch nicht ohne Anwalt_in zu. Auf der anderen Seite fürchten sie sich auch von der Rückzahlungsverpflichtung bzw. erwähnen diese explizit als Hindernis (vgl. Kapitel 7).

4.2.4.4 Kritik der Anwaltschaft und Lehre

Die Anwaltschaft hat in der Umfrage die Praxis zur unentgeltlichen Rechtspflege ausführlich kritisiert – kein anderes Thema rief derart viele Kommentar hervor. Ein zentraler Kritikpunkt ist, dass die uR zu selten bzw. zu restriktiv gewährt wird (elf Äusserungen). Zusätzlich hinderlich sei der Fakt, dass die Entschädigungen häufig gekürzt würden und so nicht kostendeckend seien (neun Äusserungen). Da viele Anwalt_innen sich nicht leisten könnten pro bono zu arbeiten, führt diese Praxis nach expliziter Einschätzung einer Person dazu, dass Mandate abgelehnt würden, was für den Rechtsschutz der Armutsbetroffenen ein Problem sei.

Sechs Personen weisen zudem explizit auf die negativen Implikationen dieser Praxis für den Rechtsstaat hin: Der Rechtsschutz Armutsbetroffener nehme ab, es herrsche ein Sparklima ohne Rücksicht auf ein faires Verfahren; mögliche Konsequenzen seien Staatsverdrossenheit und Wut. Das sei für einen Rechtsstaat unhaltbar.

Insgesamt stützen die hier analysierten Materialien die bereits 2009 von HEUSSER geäusserte Kritik, wonach für die Anwalt_in im sozialhilferechtlichen Verfahren ein besonders hohes Kostenrisiko besteht und die Beurteilung der Erfolgchancen (zu) häufig zusammen mit dem Endentscheid erfolgt und so in der Retrospektive (zu) häufig auf die Aussichtslosigkeit der Beschwerde geschlossen wird.¹⁹⁶ Aufgrund der besonderen Verletzlichkeit der Sozialhilfeempfänger_innen fordert HOBI es wäre in sozialhilferechtlichen Verfahren generell auf die Notwendigkeit einer Rechtsverbeiständung zu schliessen, es sei denn, besondere Umstände würden ausnahmsweise rechtfertigen, von einer Verbeiständung abzusehen. Zumindest ergibt sich aus unserer Analyse, dass der Schluss auf die fehlende Notwendigkeit nicht auf der Hand liegt.

4.2.5 Aufschiebende Wirkung und Verfahrensdauer

Ob ein Entscheid trotz eines dagegen ergriffenen Rechtsmittels vollzogen werden kann, beeinflusst das Recht auf Rechtsschutz: so kann eine Beschwerde als unnötig betrachtet werden, wenn der Entscheid bereits angewandt wird; respektive wird die Wirksamkeit einer Beschwerde dadurch erhöht, dass sie nicht bereits vollzogen wird, ohne dass die Rechtmässigkeit von einer unabhängigen Instanz bestätigt wurde. Grundsätzlich wirken die Rechtsmittel im Verwaltungsverfahren suspensiv, sie haben also eine aufschiebende Wirkung. Wird einem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung entzogen, so kann die verfügte Sanktion oder Auflage sofort Wirkung entfalten; hat ein Rechtsmittel aufschiebende Wirkung, so muss im Rechtsmittelverfahren die Verfügung der Sozialbehörde erst bestätigt werden, bevor sie vollzogen werden kann.

Allgemeingültige Regeln darüber, wann die aufschiebende Wirkung entzogen werden darf, gibt es im Bereich des Sozialhilferechts nicht; dies richtet sich jeweils nach dem anwendbaren Verfahrensrecht und der

¹⁹⁵ Hingegen haben STUDER et al. (2020), N 227 eine Korrelation zwischen anwaltlicher Vertretung und Prozessergebnis bei Verfahren betreffend sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogrammen festgestellt; die Chance auf ein zumindest teilweise positives Prozessresultat steigt mit einer anwaltlichen Vertretung deutlich.

¹⁹⁶ HEUSSER (2009) 37.

geltenden Praxis. Im Grundsatz ist jedoch davon auszugehen, dass für den Entzug der aufschiebenden Wirkung gewichtige öffentliche Interessen vorliegen müssen, welche die Interessen der Einzelnen daran, dass die Verfügung nicht sofort vollzogen wird, überwiegen. Im Sozialversicherungsrecht wird den Versicherungsträgern beispielweise ein erhebliches Interesse daran zugestanden, Rückforderungen zu vermeiden.¹⁹⁷ Auch die eindeutige Prognose über den Ausgang des Verfahrens kann beim Entscheid über die aufschiebende Wirkung mitberücksichtigt werden.¹⁹⁸

Die Rechtsabteilungen der Sozialdienste in Winterthur und St. Gallen betonen, dass die aufschiebende Wirkung grundsätzlich nicht entzogen werde und sehen in der aufschiebenden Wirkung ein wichtiges Instrument zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens; insbesondere da die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz sei. Dahingegen wird nach Auskunft der Commission Sociale in Fribourg die aufschiebende Wirkung generell entzogen.

In den weiteren Verfahrensstufen zeigt sich, dass alle Kantone die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln vorsehen, aber die aufschiebende Wirkung ausnahmsweise – bei überwiegenden öffentlichen Interessen am sofortigen Vollzug einer Verfügung – entzogen wird. In den Urteilen des Kantons Genf war dies immerhin vier Mal der Fall; obwohl dies nach Einschätzung des befragten Richters fast nie vorkomme. Das Departement des Innern stellt eine durch die Gemeinde entzogene aufschiebende Wirkung nur wieder her, wenn ein entsprechendes Gesuch der Beschwerdeführer_in vorliegt – der Bezirksrat in Winterthur tut das selbe von Amtes wegen, wozu grundsätzlich keine Pflicht besteht.

Die Frage, ob ein Rechtsmittel aufschiebende Wirkung hat, akzentuiert sich, sobald Auflagen und Bedingungen nicht selbständig angefochten werden können: Erst wenn Auflagen verletzt werden und es deswegen zur Kürzung des GBL kommt, kann dagegen Beschwerde geführt werden. Das Bundesgericht anerkennt, dass eine verzögerte Auszahlung von Sozialhilfeleistungen die schwierige Lage von Sozialhilfeempfänger_innen verschärft, weshalb für den Rechtsschutz zwar nicht zwingend sei, dass bereits eine Auflage angefochten werden kann, aber umso wichtiger, dass einer Beschwerde gegen eine Kürzung der Leistungen (weil die Auflage missachtet wurde) die aufschiebende Wirkung zukommt und ein rasches Verfahren stattfindet.¹⁹⁹

Tabelle 7: Aufschiebende Wirkung in vier Kantonen

	Rechtsgrundlage: Rechtsmittel hat aufschiebende Wirkung	... in den Urteilen	... aus Sicht der Behörden zweiter Stufe (in FR und GE = Urteile)
St. Gallen	Der Beschwerde ans Verwaltungsgericht kommt gem. Art. 51 VRP/SG aufschiebende Wirkung zu.	Aufschiebende Wirkung war kein Thema.	Aufschiebende Wirkung wird selten von der Vorinstanz entzogen, sie wird von der Rekursinstanz wiederhergestellt, aber nur auf Antrag.
Zürich	Im Kanton Zürich kommt der Einreichung des Rekurses (§ 25 VRG/ZH) und der Beschwerde (§ 55 Abs. 1 VRG/ZH) aufschiebende Wirkung zu.	Nur in einem Fall wurde die aufschiebende Wirkung entzogen und im Rekursverfahren um Wiederherstellung ersucht.	Wird die aufschiebende Wirkung von den Gemeinden entzogen, stellt sie der Bezirksrat von Amtes wegen wieder her.

¹⁹⁷ KIESER (2015) N 19 zu Art. 54 ATSG.

¹⁹⁸ KIESER (2015) N 16 zu Art. 54 ATSG.

¹⁹⁹ Urteil BGer 8C_152/2019 v. 14.01.2020, E. 5.4.4.

Fribourg	Generell hat gemäss Art. 84 VRG/FR die Beschwerde aufschiebende Wirkung.	2 Gesuche um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung als gegenstandslos abgeschrieben (weil direkt ein Endentscheid gefällt wurde).	Wird nicht erwähnt.
Genf	Beschwerde hat aufschiebende Wirkung, es sei denn, die beklagte Behörde ordnet Vollstreckbarkeit an. (Art. 66 Abs. 1 LPA).	4 von 12 Entscheiden lassen erkennen, dass der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen wurde.	Aufschiebende Wirkung wird fast nie entzogen, es sei denn, das Verfahren zieht sich absehbar in die Länge.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

NB: In Fribourg und Genf fallen Behörden zweiter Stufe und gerichtliche Urteile zusammen.

Sofern einem Rechtsmittel die aufschiebende Wirkung zukommt, kann eine lange Verfahrensdauer allenfalls ein «Vorteil» sein für die Sozialhilfeempfänger_in, da die unliebsame Massnahme dann für längere Zeit nicht vollzogen werden kann. Allerdings ist dies zur Beurteilung der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens unerheblich: Verfassungsmässig gefordert ist eine «Beurteilung innert angemessener Frist» (Art. 29 Abs. 1 BV), was für die vom Bundesgericht angesprochene rasche Behandlung sozialhilferechtlicher Verfahren spricht. Durch diese rasche Behandlung könnte dann auch die von einem Sozialdienst angesprochene Gefahr, dass das Ergreifen von Rechtsmitteln aufgrund der aufschiebenden Wirkung allenfalls auch zur Rechtsmissbräuchlichkeit tendieren könne, entgegengewirkt werden.

Die Verfahrensdauer ist nach Auskunft der befragten Instanzen der zweiten Stufe sehr unterschiedlich. So versucht der befragte Bezirksrat Winterthur nach Ende des Schriftenwechsels innerhalb von zwei Monaten eine Entscheidung zu treffen, in St. Gallen sind es maximal 25 Wochen,²⁰⁰ während es in Fribourg 8-12 Monate dauern kann (hier ist unklar, ob sich dies nur auf Sozialhilferecht oder auch auf sozialversicherungsrechtliche Verfahren bezieht).

4.2.6 Mündliche Anhörung oder Verhandlung

Mündliche Verhandlungen sind in den Sozialhilfeverfahren grundsätzlich nicht vorgesehen, wobei es vereinzelt Anhörungen oder (informelle) «runde Tische» mit beteiligten Stellen gibt. Es gibt Hinweise, dass solche Verhandlungen die Akzeptanz von Entscheidungen fördern können.

In St. Gallen werden am ehesten «runde Tische» durchgeführt, wenn die Ombudsstelle involviert ist (zur Bedeutung der Ombudsstellen siehe 5.4).

Der Verzicht auf *mündliche Anhörungen oder Verhandlungen* wird in Winterthur damit begründet, dass dies zur Überprüfung der Rechtmässigkeit nicht nötig sei. Die Klient_innen könnten aber immer anrufen und am Telefon eine Auskunft verlangen, dann werde ihnen immer erklärt, um was es gehe.

In Fribourg wurde berichtet, dass man sich überlegt habe, wie man die Zahl der Einsprachen wieder verringern könne, nachdem man im 2017 mit 47 Einsprachen konfrontiert war, was viel sei. Die Commission Sociale gab daraufhin dem Service Sociale ein Mandat, um bei Einsprachen mit der Sozialhilfeempfänger_in zu «verhandeln». Man treffe sich und diskutiere zusammen. Das führe nicht zwingend zu einer Änderung des materiellen Entscheides, aber vielleicht zu längeren Fristen – um eine Bedingung oder Auflage zu erfüllen – oder anderen Erleichterungen. Dieser «espace de dialogue» habe einen entscheidenden Einfluss auf die Zahl der Einsprachen gehabt.

²⁰⁰ Wobei der Rechtsdienst St. Gallen moniert, die kurzen Beschwerdefristen von nur 14 Tagen seien auch deshalb schwierig nachzuvollziehen, wenn danach ein Verfahren neun Monate beim Departement liegen bleibe.

Auch die Verfahren der zweiten Stufe werden schriftlich geführt. Von mündlichen Anhörungen, sofern dies zweckmässig erscheint, wird explizit nur in Genf berichtet und für einen Fall in St. Gallen.

Die Erfahrung auf der ersten Verfahrensstufe in Fribourg deckt sich mit den obigen theoretischen Ausführungen, wonach die Akzeptanz des materiellen Entscheids steigt, wenn sich jemand im Verfahren gerecht behandelt fühlt und dass mündliche Anhörungen diese Akzeptanz fördern können. Eine Beratungsstelle ist skeptisch – die Akzeptanz könne es durchaus fördern, doch auch bei einer mündlichen Anhörung würden die gleichen Direktiven angewendet und keine Ausnahmen gemacht.

In den Gesprächen mit den Betroffenen hat sich ein Sozialhilfeempfänger darüber beklagt, dass er sich zwar im Sozialamt äussern könne, aber im Gerichtsverfahren nirgends mehr. Dass er sich «persönlich nicht verteidigen kann», verstösst auch gegen sein Rechtsempfinden, v.a., wenn auf der Gegenseite die Sozialhilfe komme «mit einem Riesenapparat, das ist eine Maschinerie» (Betroffener, Bruno). Die Beratungsstellen in der Romandie bestätigten bei dieser Frage mehrheitlich die Nützlichkeit von mündlichen Verfahren: «C'est souvent des personnes qui oralement on plein des choses à raconter», bei denen das schriftliche Verfahren, gerade wenn es nicht in der Muttersprache ist, als Bremse wirkt. Für die Sozialdienste können mündliche Verfahren auch geeigneter sein, möglichen Missbrauch zu beurteilen, so eine weitere Beurteilung.

4.2.7 Untersuchungsgrundsatz

Das Verwaltungsverfahren und somit auch das sozialhilferechtliche Verfahren ist vom Untersuchungsgrundsatz geprägt, was bedeutet, dass die Behörde den Sachverhalt abzuklären hat.²⁰¹ Dies kann eine Erleichterung für die Durchsetzung des Rechts und den Zugang zum Rechtsschutz sein, da dies der rechtssuchenden Partei erspart, den Sachverhalt zu beweisen.²⁰²

Die Untersuchungsmaxime wird – wie in 3.3.4 sowie in 4.2.4.3 erwähnt – auch relevant wenn es darum geht, ob eine Verbeiständung notwendig ist.²⁰³ Die Geltung des Untersuchungsgrundsatz mache eine Verbeiständung eher entbehrlich, was nicht nur gewisse Stimmen in der Lehre, sondern auch die Sozialhilfebehörden und Rechtsmittelinstanzen betonen.

Die Erfahrung insbesondere einer Beratungsstelle zeigt jedoch, dass in der Praxis die Rechtsmittelinstanzen nicht alles abklären können und entsprechend eine gut formulierte, präzise Beschwerde der Rechtsmittelinstanz die Feststellung des relevanten Sachverhalts und die korrekte Anwendung des Rechts auf diesen Sachverhalt erleichtert (Generelle Beratungsstelle). In der Umfrage gaben 27% der Beratungsstellen an, die Beschwerdeinstanzen würden den Sachverhalt (eher) nicht von sich aus umfassend abklären; 43% der Anwält_innen waren derselben Ansicht.

Aufgrund der mit steigender Stufe abnehmenden Kognition (Prüfungsbefugnis) ist es umso relevanter, dass in der ersten Stufe der Sachverhalt umfassend geklärt wird und das Recht angemessen angewandt wird – was auch als Argument für die Notwendigkeit einer Verbeiständung angeführt werden könnte, da hier die Weichen für das ganze Verfahren gestellt werden.

Die Handhabung des Untersuchungsgrundsatzes und der Oficialmaxime, wonach der Sachverhalt von Amtes wegen festgestellt und das Recht von Amtes wegen angewandt wird, können den effektiven Rechtsschutz beeinflussen. Aufgrund des hier untersuchten Materials kann keine abschliessende Beurteilung da-

²⁰¹ WIZENT (2019) N 1078.

²⁰² Vgl.: KIENER (2019) 72.

²⁰³ Urteil BGer 2P.234/2006 v. 14.12.2006, E. 3.4.; so auch: Interview Sozialdienst Winterthur; siehe auch: HOBI (2018) N 29.

hingehend erfolgen, ob der Untersuchungsgrundsatz ausgehöhlt wird, indem an die Sozialhilfeempfänger_innen unangemessen hohe Anforderungen an die Mitwirkung bei der Feststellung des Sachverhalts gestellt werden. Dazu müsste genauer untersucht werden, wie die Sozialdienste diesbezüglich konkret arbeiten. Zumindest zeigen sich auf der ersten Verfahrensstufe gewisse Unterschiede: In St. Gallen und Fribourg wird das Dossier von den Sozialarbeiter_innen aufbereitet und die entscheiderelevanten Elemente werden dem Rechtsdienst resp. der Commission Sociale mitgeteilt. Rückfragen sind in St. Gallen häufig notwendig und werden mündlich gestellt. In Winterthur und Genf haben die Instanzen, die den Einspracheentscheid verfassen, direkt Zugriff auf das Dossier und ziehen die notwendigen Informationen heraus. In Bezug auf den Untersuchungsgrundsatz ist die zweite Variante zu bevorzugen, da damit besser gewährleistet ist, dass alle relevanten Sachverhaltselemente erkannt werden und nicht allfällig bereits eine Gewichtung und Vorauswahl durch die Sozialarbeiter_innen geschieht.

4.2.8 Materielles Recht: Verständlichkeit, Ermessen und Handbücher

Um beurteilen zu können, wie effektiv der Rechtsschutz ist, ist auch das materielle Recht mit einzubeziehen: Wie zugänglich und verständlich ist es? Wie transparent ist etwas geregelt? Kann eine Sozialhilfeempfänger_in aus der Lektüre der gesetzlichen Grundlagen ableiten, wie sie sich zu verhalten hat? Dabei ist auch entscheidend, wie Ermessensspielräume, die das Gesetz überlässt, genutzt werden.

4.2.8.1 Verständlichkeit

Wie oben (4.2.4.1) bereits angesprochen wird das Sozialhilferecht von verschiedenen Akteur_innen als unverständlich und unzugänglich beschrieben. Ein Richter in Genf hielt fest: «Je dois à chaque fois relire. C'est nebuleux» und der Richter in Fribourg hält das Sozialhilfegesetz für «incompréhensible». Ein Sozialdienst gibt zu bedenken, dass andere Rechtsgebiete, etwa das Arbeitsrecht, vieles – gerade was den Schutz der sozial schwächeren Partei angehe – detaillierter regeln. In der Deutschschweiz wird auf die orientierende und erklärende Funktion der öffentlich zugänglichen Handbücher bzw. Praxishilfen hingewiesen – wobei es noch Luft nach oben gebe. Die Bedeutung der Handbücher und interner Weisungen ist auch in Fribourg und Genf zentral (siehe nachfolgend).

Auch in den Resultaten der Umfrage zeigt sich deutlich, dass das komplexe respektive unverständliche Sozialhilferecht als Problem wahrgenommen wird. 53% der Beratungsstellen sind der Meinung, dass das (eher) unverständliche Recht eine Quelle von Konflikten zwischen Klient_innen und Sozialdiensten ist. Lediglich 9% teilen diese Meinung überhaupt nicht. Auch eine Mehrheit der befragten Anwaltschaft (54%) ist der Ansicht, dass das Sozialhilferecht (eher) nicht verständlich ist. Überhaupt keine Zustimmung findet die Aussage bei 7% der Anwälte_innen. (vgl. Abbildung 26 und Abbildung 27 im Anhang 13.3).

Wie in Kapitel 7 und Kapitel 8 eingehender dargestellt, sind auch die Betroffenen, die sich mit den gesetzlichen Grundlagen auseinandergesetzt haben, äusserst kritisch, was deren Verständlichkeit angeht.

4.2.8.2 Bedeutung der Behördenhandbücher und interner Weisungen

Die befragten Sozialdienste in den zwei Kantonen, die eher wenig detaillierte gesetzliche Grundlagen haben (St. Gallen und Winterthur), betonen, wie wichtig die *Behördenhandbücher* des Kantons seien; man konsultiere sie und halte sich daran. In St. Gallen wird dies dann etwa auch als Grund genannt, wieso Rekurse gegen Einspracheentscheide nur sehr selten erfolgreich seien: Auch die Rekursinstanz (Departement des Inneren) beachtet die KOS-Praxishilfe, was der Adaption der SKOS-Richtlinien für den Kanton entspricht. Als eigentliches kantonales Behördenhandbuch wird es jedoch insbesondere vom Departement des Inneren nicht behandelt; ein kantonales Behördenhandbuch wäre gem. dem Departement des Innern nicht mit der Gemeindeautonomie vereinbar.

Die beiden Deutschschweizer Sozialdienste erwähnen aber auch, dass das Behördenhandbuch alleine den Bedürfnissen von Sozialdiensten einer grösseren Stadt nicht gerecht werde. Daher habe man *interne Weisungen* erlassen. Ebenfalls übereinstimmend wird der Prozess zum Erlass respektive der Änderung dieser Weisungen als relativ komplex beschrieben. Impulse zur Änderung der Weisungen kämen direkt von der Front. In St. Gallen wird besonders betont, es gelte ein Gleichgewicht zwischen Beständigkeit der Weisungen und Reaktion auf aktuelle Entwicklungen zu finden.

In St. Gallen werden die Weisungen von der zuständigen Stadträtin gezeichnet; in Winterthur werden sie von der Sozialbehörde (politisch zusammengesetztes Milizgremium) abgesehnet; eine inhaltliche Diskussion finde aber nicht statt.

Unterschiedlich wird die *Publizität* der internen Weisungen gehandhabt: In St. Gallen sind die internen Weisungen nicht öffentlich zugänglich. Wenn aber ein Fall vor Gericht gehe, wolle das Gericht teilweise die Weisungen einsehen, wenn sich der Sozialdienst zur Begründung einer Verfügung darauf stütze. Dann würden die betreffenden Passagen natürlich herausgegeben. Ein Geheimnis seien die Weisungen nämlich nicht. Da aber v.a. die interne Umsetzung des Gesetzes spezifiziert werde und die Weisungen keinen Einfluss auf die Rechte und Pflichten der Sozialhilfeempfänger_in haben, würden die Weisungen den Sozialhilfeempfänger_innen nicht kommuniziert. Sie würden auf anderen Wegen auf ihre Rechte und Pflichten aufmerksam gemacht.

In Winterthur hingegen werden die Weisungen auf der Internetseite der Sozialberatung publiziert.²⁰⁴ Nebst den internen Weisungen gebe es zudem auch noch Praxisanweisungen, welche nicht publiziert seien, da diese keine Aussenwirkung erzeugen.

In Fribourg sind die internen Weisungen offenbar relativ neu; ihre Bedeutung wird aber ebenfalls besonders hervorgehoben, da sie diverse Punkte regelten oder spezifizierten. Aber sobald es um Leistungen mit einer finanziellen Konsequenz gehe, sei ein Entscheid der Commission Sociale notwendig. Vorschläge für die internen Weisungen, z.B. dass ein Festtagszuschlag von CHF 50/Kind gewährt werde oder die Mietrichtlinien, werden vom Service Sociale erarbeitet und dann der Commission Sociale unterbreitet. Falls dieser Vorschlag akzeptiert werde, können dann die internen Weisungen angepasst werden.

In Genf schätzt das Verwaltungsgericht das Gesetz und die Verordnung als genügend klar (wenn auch «nébuleux») ein, sodass interne Weisungen oder Handbücher, die zwar sicher existieren würden, für die Entscheidungen des Gerichts nicht massgebend seien. Es hätten in Gerichtsverfahren bisher noch nie interne Weisungen verlangt werden müssen. Diesbezüglich zu einer anderen Einschätzung gelangen zwei Beratungsstellen in Genf, die beklagen, dass das Hospice Général – also der Sozialdienst – mit internen Richtlinien arbeite, die nicht bekannt seien. Dadurch sei es kaum möglich einzuschätzen, ob sich eine Verfügung im Ermessensspielraum bewege oder ob Willkür im Spiel sei. Das mache es auch sehr schwierig abzuschätzen, ob sich das Ergreifen eines Rechtsmittels überhaupt lohnen könne. Es fehle an Transparenz und man beobachte in der Praxis Situationen ungleicher bis hin zu willkürlicher Behandlung. Eine Beratungsstelle gibt auch zu bedenken, dass im Kanton Waadt die internen Weisungen publiziert seien, was diese Problematik klar entschärfe. Zudem berichtet eine andere Beratungsstelle von wiederholten falschen Entscheidungen, die jeweils erfolgreich vor Gericht angefochten werden. Dem steht nicht entgegen, dass häufig durch ein Gespräch mit der fallführenden Person eine Lösung gefunden wird.

²⁰⁴ Siehe: <https://stadt.winterthur.ch/themen/leben-in-winterthur/alter-gesundheit-und-soziales/finanzielle-unterstuetzung/sozialhilfe/grundlagen-der-sozialhilfe>, besucht am 20.05.2020.

Das Hospice Général selber kritisiert das materielle Recht ebenfalls als schlecht zugänglich; zudem seien auch die SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfeempfänger_innen nicht einfach anzuwenden. Die internen Weisungen seien zudem, so glaubt der Interviewpartner zumindest, den Organisationen, die sie verlangt hätten, ausgehändigt worden. Aber die Kenntnis der Richtlinien sei nicht entscheidend, denn schliesslich zähle, was im Gesetz steht. Dennoch könne die Kenntnis der Weisungen ein umfassendes Verständnis fördern.

Die Verständlichkeit der Handbücher wird sowohl von den Beratungsstellen als auch von der Anwaltschaft positiver beurteilt als die der Gesetze und Verordnungen. 32% der Beratungsstellen im Sozialhilferecht sehen die (Un-)Verständlichkeit der Handbücher «eher nicht» und 18% «überhaupt nicht» als Konfliktpotenzial zwischen Klient_innen und Sozialdiensten. Bei den Anwält_innen wird die (Un-)Verständlichkeit von 50% eher nicht und von 14% überhaupt nicht als problematisch wahrgenommen (vgl. Abbildung 26 und Abbildung 27 im Anhang 13.3).

4.2.8.3 Umgang mit Ermessensspielräumen

Das materielle Sozialhilferecht ist von vielen unbestimmten Normen durchzogen und überlässt den Sozialbehörden ein grosses Ermessen. Wie oben (3.4 und 4.1.4) dargelegt, kann das Gericht eine Entscheidung nicht als unangemessen kritisieren, wenn sich diese Entscheidung innerhalb des zugestandenen Ermessensspielraums bewegt. Umso relevanter ist, wie die Sozialdienste ihr Ermessen ausüben. Dazu sind denn auch die Einschätzungen der Anwält_innen relativ kritisch, stimmen doch immerhin 51% der Aussage «die Sozialdienste nutzen ihren Spielraum *nicht* angemessen» eher zu und 12% voll und ganz zu. Als überhaupt nichtzutreffend sehen dies nur 4% der Anwält_innen. Noch deutlicher negativ ist die diesbezügliche Einschätzung der Beratungsstellen: 15% stimmen der Aussage voll und ganz zu und 56% eher (vgl. Abbildung 26 und Abbildung 27 im Anhang 13.3).

Konfrontiert mit dieser Kritik, entgegneten die Sozialdienste, dass sie jeden Fall als Einzelfall prüfen würden. In Winterthur wurde jedoch darauf hingewiesen, dass aufgrund der hohen Falllast teilweise die Ressourcen gefehlt hätten, um «genau hinzuschauen» – das sei aber nicht immer zuungunsten der Klient_innen gewesen. Mit der angestrebten Reduktion der Falllast²⁰⁵ gäbe es jetzt wohl wieder mehr Zeit, um stärker auf den Einzelfall einzugehen und die Rechtmässigkeit besser zu wahren. Das könne dann aber «in beide Richtungen» gehen und habe sich nicht zwingend zugunsten der Sozialhilfeempfänger_innen auszuwirken. Am wenigsten «grosszügig» sei man in Winterthur, wenn ein unrechtmässiger Bezug vorliege. Dann gebe es halt eine Strafanzeige und das lasse sich kaum über Ermessensentscheide regeln.

In Fribourg scheint eine Herausforderung zu sein, festzustellen, wo überhaupt die Sozialarbeiter_innen Entscheidungsspielraum haben und was der Commission Sociale zur Entscheidung vorgelegt werden muss. Der Chef de Service (Dienstleiter) könne bis zu drei Monate Sozialhilfe ausrichten, bevor ein Entscheid der Commission notwendig sei. Die Sozialarbeiter_in könne «plus ou moins» CHF 500 als Soforthilfe sprechen, wenn eine Neuanmeldung komme. Danach müsse sie Unterlagen einholen und ein Budget erstellen, sobald dieses da ist, könne dann der Dienstleiter die drei Monate bewilligen; danach ist wiederum der Entscheid der Commission Sociale nötig. Bei Kleinigkeiten, z.B. eine Rückforderung von CHF 200 müsse man aber nicht zur Commission: In einem solchen Fall treffe man den Sozialhilfebezüger, erkläre die Angelegenheit und mache eine «petite convention de remboursement» (eine kleine Rückzahlungsvereinbarung) oder behalte den Betrag des Budgets zurück. Auch eine «kleine» Sanktion von bspw. 7% des Grundbedarfs könne

²⁰⁵ Die Falllast soll von ca. 140/Sozialarbeiter_in auf unter 100/Sozialarbeiter_in gesenkt werden; siehe zum Pilotprojekt zu dieser Änderung: https://www.zhaw.ch/no_cache/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/1668, besucht am 04.06.2020.

die Sozialarbeiter_in aussprechen. Wenn aber z.B. 15-30% sanktioniert würde, brauche es einen Entscheid der Commission Sociale oder des «Chef de secteur». Klare, generelle Kriterien bezüglich der Zuständigkeit Sozialarbeiter_in/Commission fehlen.

Auf dem Service Sociale werde der Ermessensspielraum bewusst genutzt, um die Wogen etwas zu glätten («arrondir les angles») und Konflikte zu vermeiden; so werden etwa Rückzahlungsfristen verlängert oder die Frist für einen Wohnungswechsel angepasst, falls jemand davon ausgehe, sowieso nur für kurze Zeit auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Aber nach einer gewissen Zeit müsse das Unterstützungsverhältnis in den Rahmen des Gesetzes gebracht werden.

4.2.8.4 «Schleier der Intransparenz»

Die Ausführungen zum materiellen Recht widerlegen zu einem gewissen Grad unsere These bei der Auswahl der Fallstudienkantone, wonach ein relativ dicht geregeltes Sozialhilfegesetz den Rechtsschutz positiv beeinflusst, bzw. wird unsere These, dass eine hohe Regelungsdichte auch Klarheit bedeute widerlegt, wird doch das Sozialhilferecht in allen untersuchten Kantonen als komplex beschrieben. Der Einfluss der Behördenhandbücher und internen Weisungen auf die Praxis scheint dabei gross, wobei die fehlende Publizität dieser Instrumente problematisch ist und aus rechtsstaatlicher Sicht kritisch betrachtet werden kann: Normen, die die Rechtsbeziehung zwischen dem Staat und Individuum regeln, sollten im dafür vorgesehenen demokratisch legitimierten Verfahren erlassen werden und öffentlich zugänglich sein. Ist dies nicht der Fall – wie die Ausführungen der Beratungsstelle in Genf zeigen – behindert dies das Recht auf effektiven Rechtsschutz. Wie es WIZENT treffend ausdrückt: «Das Sozialhilferecht leidet an einem ‘Schleier der Intransparenz’»,²⁰⁶ Diesen Mangel können kantonale Handbücher und interne Richtlinien nicht beheben²⁰⁷ und die (teils) fehlende Publizität ist bedenklich. Diese Bedenken akzentuieren sich zusätzlich durch die weitreichende Kommunalisierung des Sozialhilferechts.²⁰⁸ Zusätzlich unterstreichen diese Ausführungen auch, dass die Annahmen, eine anwaltliche Vertretung sei nicht notwendig, oder ein sozialhilferechtliches Verfahren biete keine besonderen rechtlichen Schwierigkeiten, nur schwer nachzuvollziehen sind und die Verweigerung einer unentgeltlichen Verbeiständung dementsprechend ebenso.²⁰⁹

4.3 Fazit: Lücken bei der Effektivität des Rechtsschutzes

Vorstehend wurden Kernpunkte des effektiven Rechtsschutzes untersucht. Aus dieser Darstellung ergeben sich folgende Punkte, die für die Effektivität des Rechtsschutzes für Sozialhilfeempfänger_innen besonders problematisch erscheinen und wo der Rechtsschutz lückenhaft ist:

- Die lediglich 14-tägigen Fristen im Kanton St. Gallen sind für ein sozialhilferechtliches Verfahren ungeeignet, zumal diese kurzen Fristen nicht generell Teil einer Beschleunigung des Verfahrens zu sein scheinen.
- Verfahrenskosten sollten in sozialhilferechtlichen Verfahren von Gesetzes wegen nicht vorgesehen werden, um den Zugang zum unabhängigen Gericht zu sichern, es sei denn es handle sich um eine querulatorische Eingabe. In diesem Sinne ist die Regelung im Kanton Genf zu begrüßen und diejenige im Kanton Zürich zu kritisieren. In Anbetracht der regelmässig bestehenden Bedürftigkeit ist

²⁰⁶ WIZENT (2019) N 363.

²⁰⁷ Siehe auch das oben 4.2.4.2 besprochene Urteil des VerwG ZH, VB.2018.0003 v. 6.4.2018 wo die «kann» Formulierung des Gesetzes über die präzisere Regelung im Behördenhandbuch gestellt wurde.

²⁰⁸ WIZENT (2019) N 364.

²⁰⁹ Ähnlich auch: HOBI (2018) N 35.

eine Kostenauflegung nur schwer mit der geforderten Effektivität des Zugangs zum Gericht vereinbar.²¹⁰

- Wenn es tatsächlich um die Darlegung persönlicher Umstände gehen soll, so sind die Verfahren auch vermehrt mündlich durchzuführen – gerade in der ersten Verfahrensstufe.
- Besonders hervorzuheben ist die Problematik der unentgeltlichen Verbeiständung und der Rolle der Anwaltschaft, wo sich insbesondere in Verbindung mit den Ausführungen zum materiellen Recht offenbart, dass für die effektive Gewährleistung des Rechtsschutzes Änderungen angebracht sind: Es erschliesst sich nicht, wie in Anbetracht der häufig existenziellen Betroffenheit und der Komplexität der Materie, die sich unter dem „Schleier der Intransparenz“ verbirgt, auf die fehlende Notwendigkeit einer Vertretung geschlossen werden kann. Ebenfalls ist nicht ohne weiteres klar, wie vor diesem Hintergrund davon ausgegangen werden kann, dass es im Sozialhilferecht vornehmlich um die Darlegung der persönlichen Verhältnisse gehe. Wäre dies der Fall, sollte wiederum häufiger eine Möglichkeit zur mündlichen Darlegung dieser persönlichen Umstände geboten werden.
- Gerade wäre auch im verwaltungsinternen Verfahren vermehrt eine Vertretung zuzulassen. Wie festgestellt wurde, werden die „Weichen“ des Verfahrens in dieser Stufe gestellt. Danach besteht lediglich bescheidene Aussicht auf eine erfolgreiche Beschwerde. Insbesondere ist in der ersten Stufe sicherzustellen, dass das weitreichende Ermessen angemessen angewandt wird und in den komplexen Normen korrekt navigiert wird; denn die Angemessenheit der Entscheide kann danach kaum mehr überprüft werden.
- Das materielle Recht scheint ein grosses Hindernis für den effektiven Rechtsschutz zu sein. Transparentere, vereinfachte und vor allem auch vereinheitlichte Normen wären der Rechtssicherheit zuträglich und könnten allenfalls gar dazu führen, dass weniger (aussichtslose) Verfahren geführt werden müssen.

Darüber hinaus konnte aufgezeigt werden, dass gewisse Aspekte²¹¹ lediglich in einzelnen oder einem einzigen Kanton problematisch sind und der effektiv gelebten Praxis eine grosse Bedeutung zukommt, wenn die Effektivität des Rechtsschutzes beurteilt werden soll.

Wie das für diese Studie verwendete Untersuchungsmodell aufzeigt (vgl. Abbildung 1), sind das Prozessrecht und das materielle Recht jedoch nur zwei Faktoren, die Einfluss nehmen auf den Zugang zum Recht der Sozialhilfeempfänger_innen. Im Nachfolgenden werden entsprechend die anderen Einflussfaktoren (Rechtsberatungs- und Informationsstellen, Armutsbetroffene, Sozialdienste) beleuchtet. Eine umfassende Beurteilung bedingt insbesondere, dass vertieft betrachtet wird, wie die Beratung und Information der Sozialhilfeempfänger_innen ausserhalb des formellen Verfahrens sichergestellt wird.

²¹⁰ Ähnlich auch: HOBI (2018) N 24.

²¹¹ Wie die kürzeren Fristen in St. Gallen; das hohe Kostenrisiko im Kanton Zürich; Vorschriften, nach denen zunächst eine Begründung der Verfügungen verlangt werden muss, bevor eine Einsprache möglich ist.

5 Die Beratungs- und Ombudsstellen als zentrale Elemente für den Rechtsschutz

Unabhängige Rechtsberatung ist ein zentraler Pfeiler für den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen und somit für die hier betrachteten Sozialhilfebeziehenden (vgl. die Kapitel 1 und 3). Wer mit welchen Konzepten in der Schweiz wie viel berät und wie dabei das konkrete Vorgehen aussieht und ob es erfolgreich ist, sind daher essentielle Fragen, um den Stand des Rechtsschutzes von Armutsbetroffenen zu beurteilen. Dazu haben wir eine schweizweite schriftliche Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen durchgeführt (Arbeitspaket 3) und in den Fallstudienkantonen ein Spektrum verschiedener Beratungsstellen interviewt (Arbeitspaket 6, vgl. jeweils die methodischen Steckbriefe im Anhang).

Die beiden Befragungen haben zum Ziel, die Beratungsstellenlandschaft zu beschreiben und zu systematisieren. Mit der Online-Befragung ist es möglich, die Infrastruktur der Rechtsberatung zu erfassen sowie ein besseres Verständnis für die Tätigkeit der Beratungsstellen, insbesondere der Rechtsberatung in Sozialhilfe, zu erlangen. Um schliesslich auch den Beitrag der Beratungsstellen am Rechtsschutz der Armutsbetroffenen zu ermitteln, standen folgende Fragen im Zentrum:

In welchen Formen findet juristische Beratung und Vermittlung statt?

- In welchen Formen werden juristische Beratung und Vermittlung für Armutsbetroffene derzeit in der Schweiz angeboten?
- Wie sehen die Infrastruktur und Finanzierung, Zahl der Beratungen, personelle Ausstattung, Qualifikation der Beratenden und Finanzierungsarten aus?
- Welche Angebotstypen lassen sich unterscheiden? Wie verbreitet sind die jeweiligen Angebotstypen?
- Welches Beratungsverständnis haben die Befragten und welche Ziele verfolgen sie in der Beratung?
- Was ist die Zielgruppe der Beratungsstellen und wie sehen die Zugangskriterien aus?
- Was sind die Themen der Beratung?
- Gibt es typische Abläufe in der Beratung?

Wie werden die Konflikte bearbeitet?

- Wie werden die vor Fachstellen gebrachten Konflikte zwischen Armutsbetroffenen und Behörden ausgetragen?
- Sind Beratungen bzw. Begleitungen und allenfalls Vertretungen erfolgreich?
- Was sind aus Sicht der Beratungsstellen Faktoren, die zum Erfolg der Beratung beitragen?

Dazu galt es, zuerst breit Beratungsstellen zu identifizieren, die vermutlich Rechtsberatung für Sozialhilfebeziehende leisten, ohne die Suche zu früh einzuschränken (z.B. auf jene mit öffentlich deklariertem Rechtsberatung). Es wurden Stellen mit generellem (Sozial-)Beratungsangebot ebenso identifiziert wie Stellen, die zu spezifischen Themenfeldern (z.B. Familie, Behinderung) beraten, die stark mit Armutsbetroffenheit korrelieren können. Zusätzlich wurden Stellen in öffentlichen Institutionen berücksichtigt, die unabhängige Rechtsberatung anbieten und die Beratungsstellenlandschaft komplettieren (z.B. Sozialdienste in Spitälern oder Gefängnissen, Auskunftsstellen von Gerichten). Neben der Sozialhilfe wurden auch angrenzende Gebiete (z.B. Sozialversicherungen) eingeschlossen. Eine erschöpfende schweizweite Recherche war nicht möglich. Darum wurden national tätige Beratungsstellen recherchiert sowie in den Fallstudienkantonen eine vollständige Erfassung der tätigen Stellen angestrebt. Insgesamt ist dieses Vorgehen qualitativ-deduktiv, um ein möglichst grosses Spektrum abzudecken,

das es ermöglicht, eine Übersicht über die vorhandene Beratungsstellenlandschaft zu gewinnen (vgl. auch 13.6.2 Arbeitspaket 3: Umfrage: Entwicklung und Durchführung).

Für die Suche nach tatsächlich existierender Rechtsberatung gingen wir von einem weiten Begriffsverständnis aus und erarbeiteten folgende Definitionen, die dem Gedanken Rechnung tragen, dass für guten Rechtsschutz nicht nur spezifisch juristische Fallberatung relevant ist, sondern auch eine breitere Information. Die allermeisten der befragten Stellen konnten sich gut einer der beiden Definitionen zuordnen.

Rechtsberatung im weiteren Sinne (im Bericht im Folgenden: «allgemeine Rechtsberatung»)

Allgemeines Informieren und Aufzeigen von Rechten und Pflichten, darunter auch Informationen über Ansprüche auf Sozialleistungen (z.B. Stipendien oder ALV-Unterstützung). Die rechtlichen Fragen können oftmals mit einmaligen, allgemeinen Informationen beantwortet werden.

Rechtsberatung im engeren Sinne (im Bericht im Folgenden: «detaillierte Rechtsberatung»)

Sorgfältige, detaillierte und einzelfallbezogene Beratung von Ratsuchenden zu rechtlichen Fragen. Diese Form von Rechtsberatung beinhaltet oftmals auch die Beratung hinsichtlich der Erfolgchancen einer allfälligen Klage oder Beschwerde. Die Beratung ist oftmals nicht nach einem einmaligen Kontakt abgeschlossen.

Dieser Unterschied zwischen allgemeiner und detaillierter Rechtsberatung erwies sich durchgehend als am wichtigsten für die Beratungsrealitäten. Es gibt allerdings noch weitere relevante Unterscheidungsebenen. Zum einen, ob zum Sozialhilferecht beraten wird oder nicht. Zum anderen zeigen sich Unterschiede bei der Art der Stellen an sich. Wir haben hier nach *generellen, öffentlichen und themenspezifischen* Stellen unterschieden, die sich insbesondere in Finanzierung, Klientel und Profil der Beratungstätigkeit unterscheiden. Mit *generell* wurden Beratungsstellen bezeichnet, die grundsätzlich für verschiedenste Aspekte und Fragen offen sind bzw. sich mit dieser Offenheit speziell an Armutsbetroffene richten. Als *öffentlich* wurden Stellen in staatlicher oder öffentlich-rechtlicher Trägerschaft bezeichnet, die in einem Verwaltungskontext arbeiten und unabhängige Rechtsberatung anbieten (z.B. öffentliche Rechtsauskunft, Sozialdienst im Spital). Schliesslich sind *themenspezifische* Beratungsstellen jene mit einem Fokus auf eine spezifische Problemlage. Je nach Art der Rechtsberatung und ob auch Sozialhilferecht beraten wird, wurden die Stellen durch eine unterschiedlich detaillierte Befragung geleitet.

Die Darstellung der Ergebnisse ist wie folgt aufgebaut:

- Zuerst folgt ein Überblick über die Profile **aller Beratungsstellen mit Rechtsberatung** und ihre Arbeit nach den oben angeführten Unterscheidungsebenen (5.1).
- Die Beratungskonzepte, in denen die Stellen allgemeine oder detaillierte Rechtsberatung leisten, werden nach Art der Beratung differenziert dargestellt (5.2). Dabei werden wesentliche Unterschiede der **allgemeinen und detaillierten Rechtsberatung** sowie die Relevanz allgemeiner Rechtsberatung herausgearbeitet.
- Das umfangreichste Unterkapitel 5.3 präsentiert Ergebnisse für jene Stellen, die **detaillierte Rechtsberatung für Sozialhilferecht** anbieten. Dies reicht von Organisationsformen und Finanzierung über die Qualifikationen der Beratenden, Zugang zu den Beratungsstellen, Formen der Beratung bis zu den Beratungsverläufen. Wo zur Kontrastierung sinnvoll, werden einzelne Themen zwischen Beratungsstellen mit und ohne Sozialhilferecht verglichen.

Für die Umfrage wurden auch **Ombudsstellen** recherchiert und mit einem angepassten Fragebogen befragt. Dazu gehören privatrechtliche Stellen (z.B. für Streitfragen in der Krankenversicherung) und öffentliche

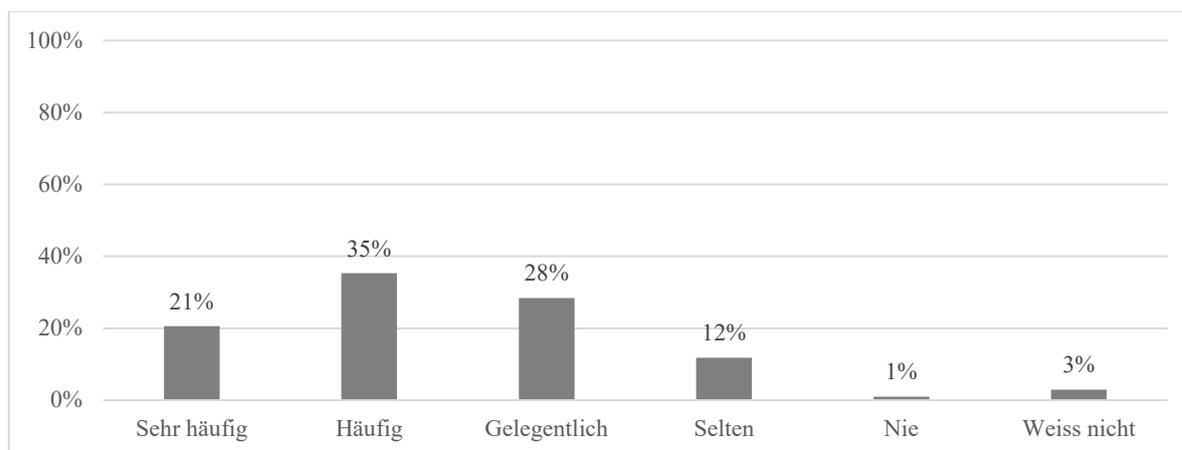
(und somit parlamentarische) Ombudsstellen vornehmlich in grossen Kantonen oder Städten. Ombudsstellen unterscheiden sich klar von Beratungsstellen durch starke Kompetenzen gegenüber der Verwaltung und der Möglichkeit über den Einzelfall hinaus Veränderungen anzuregen. In ihren Erfahrungen und Einschätzungen waren sie den Beratungsstellen jedoch bemerkenswert ähnlich. Wir haben darum darauf verzichtet, die Befragungsergebnisse der 15 Ombudsstellen detailliert darzustellen. Die Unterschiede, die sich aus der spezifischen institutionellen Einbettung und den Aufgaben ergeben, diskutieren wir in Kapitel 5.4 und die folgenden Ausführungen beziehen sich nur auf Beratungsstellen. Abschliessend wird der Handlungsbedarf aus Sicht der Beratungsstellen dargestellt (Kapitel 5.5) und ein Fazit der Ergebnisse (Kapitel 5.6) gezogen.

5.1 Profil der Beratungsstellen

5.1.1 Formen der Beratungsstellen und der Rechtsberatung

Insgesamt wurden 333 Beratungsstellen und Ombudsstellen in der Deutschschweiz und Romandie angeschrieben, 154 haben an der Umfrage teilgenommen (Rücklauf 46%). Die Antworten zeigen insgesamt eine gute Treffsicherheit bei der Identifikation von relevanten Beratungsstellen. Zu den 131 Beratungsstellen, die geantwortet haben, kommen bei 84% Armutsbetroffene zumindest gelegentlich und zu einer Mehrheit der Beratungsstellen (56%) häufig bis sehr häufig. Dies bestätigt bestehende Forschung²¹², dass bei Armutsbetroffenen in der Schweiz eine beträchtliche Nachfrage nach zugänglicher Rechtsberatung besteht und zeigt sich auch im Weiteren bei den Themen und Rechtsgebieten der Beratungsstellen.

Abbildung 7: *Kommen Armutsbetroffene in die Beratungsstelle? (n=102)*



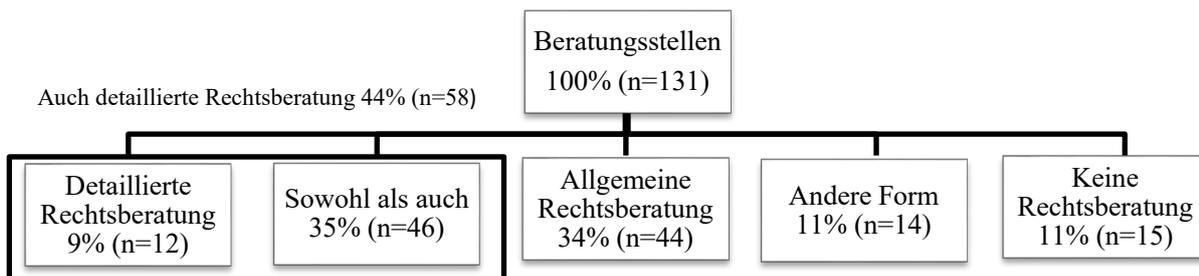
Quellen: *Onlinebefragung Beratungsstellen*

Mit 79% geben die meisten Beratungsstellen an, dass sie Rechtsberatung leisten: 45% bieten (auch) detaillierte Rechtsberatung an und 34% ausschliesslich allgemeine. Für rund ein Zehntel (n=14) der befragten Beratungsstellen passte keine der zwei Definitionen. Dies sind mehrheitlich Auskunftsstellen bei den Gerichten, die vor allem bezüglich der Verfahrenswege Informationen geben. Nur gut 11% (n=15) der Stellen geben an, keine Rechtsberatung zu leisten, dies sind zur Hälfte öffentliche Stellen und zur anderen generelle bzw. themenspezifisch fokussierte Stellen.

Für die weitere Analyse haben wir alle Stellen einbezogen, die detaillierte oder allgemeine Rechtsberatung leisten (n=102). Beratungsstellen, die in einer anderen Form im Recht beraten (vor allem Auskunftsstellen von Gerichten) und Stellen ohne Rechtsberatung bleiben ausgeklammert.

²¹² HEUSSER (2009, 2011); HOBI (2018).

Abbildung 8: Überblick Rechtsberatungsform



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen

Von den 102 Beratungsstellen haben 21% ihren Sitz in der Romandie und 79% in der Deutschschweiz. 68% der Beratungsstellen haben ihren Sitz in Grossstädten. Tabelle 8 bietet einen ersten Überblick und verdeutlicht, wie breitgefächert das Beratungsangebot in der Schweiz ist²¹³.

Tabelle 8: Übersicht Beratungsstellen nach Rechtsberatung und Häufigkeit der Armutsbetroffenen

Häufigkeit der Rechtsberatung für Armutsbetroffene	Stelle bietet auch detaillierte Rechtsberatung an		Stelle bietet nur allgemeine Rechtsberatung an	
	mit Sozialhilferecht	ohne Sozialhilferecht	mit Sozialhilferecht	ohne Sozialhilferecht
Häufig/ Sehr häufig n=58	17 Generell (z.B. UFS ²¹⁴ , Sozialwerk Pfarrer Sieber, Centre social protestant Internetcafé Planet 13,) 9 Themenspezifisch (z.B. Opferhilfe, Pro Infirmis) 4 öffentlich (z.B. Psychiatrie, Spital, Gefängnis)	9 Themenspezifisch (z.B. Inclusion Handicap, Procap, BFSUG, Opferhilfe, Gewerkschaft)	6 Generell (z.B. Caritas, Beobachter, Fachstelle für aufsuchende Sozialarbeit) 4 Themenspezifisch (z.B. Pro Infirmis, Arche für Familien) 6 öffentlich (Spital, Gefängnis)	2 Themenspezifisch (Pro Senectute BIF) 1 öffentlich (Gefängnis)
Selten/ Gelegentlich n=41	3 Themenspezifisch (Opferberatungsstelle, Frauenzentrale, Schuldenberatung) 1 öffentlich (Spital)	2 Generell (Caritas, Rechtsberatung vom roten Kreuz) 11 Themenspezifisch (VPOD, Blaues Kreuz Mieterverband, Berufsverband Pflege) 2 öffentlich (Gericht)	4 Generell (Heilsarmee, Croix Bleue) 6 Themenspezifisch (z.B. Pro Senectute, Suchtberatung, Info-Punkt Alter, Fachstelle für Gehörlose) 3 öffentlich (Spital)	1 Generell 7 Themenspezifisch (Pro Senectute, Anlaufstelle Alter und Gesundheit, Solidarité femmes - centre LAVI, Budget- und Schuldenberatung) 1 öffentlich (Gericht)
	n=34	n=24	n=29	n=12

Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen

²¹³ Die Angaben in Klammern sind Beispiele für Stellen, die in dieser Form der Rechtsberatung tätig sind. Je nach Region oder Kanton kann sich das Angebot von Homologen unterscheiden (z.B. Opferhilfe).

²¹⁴ Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht

Eine Mehrheit der Beratungsstellen (n=63) beraten (sehr) häufig Armutsbetroffene in sozialhilferechtlichen Fragen, davon 34 mit auch detaillierter Rechtsberatung. Deutlich wird hier bereits die grosse Bedeutung der **generellen Beratungsstellen mit Sozialhilferecht**: 23 von 29 beraten (sehr) häufig Armutsbetroffene zu Sozialhilferecht, mehrheitlich umfasst dies auch detaillierte Rechtsberatung. Zu dieser Kategorie gehört beispielsweise die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS, Planet 13 oder auch das Sozialwerk Pfarrer Sieber. Eher selten leisten themenspezifische Beratungsstellen detaillierte Rechtsberatung zur Sozialhilfe, nämlich nur 9 von 24.

Tabelle 9: Beratungsstellen nach Art der Rechtsberatung

	Auch detaillierte Rechtsberatung	Ausschliesslich allgemeine Rechtsberatung	Gesamt
generelle B'Stellen	19 (65.5%) (32.8%)	10 (34.5%) (22.7%)	29 (100%) (28%)
öffentliche B'Stellen	6 (33.3%) (10.3%)	12 (66.7%) (27.3%)	18 (100%) (18%)
themenspezifische B'Stellen	33 (63.5%) (56.9%)	19 (36.5%) (43.2%)	52 (100%) (51%)
Unklar	--	3 (6.8%)	3 (3%)
Gesamt	58 (100%)	44 (100%)	102 (100%)

Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen

Generelle Beratungsstellen machen 28% (n=29) unseres Samples aus und die Vielfalt ist gross. Diese Art von Beratungsstelle ist nicht auf ein Thema spezialisiert, sondern unterstützt und berät sozial Benachteiligte in verschiedenen Bereichen. Es sind beispielsweise viele kirchlich getragene Beratungsstellen wie die der Caritas, die Centres Sociaux Protestants, die Stiftung Kirchlicher Sozialdienst Zürich oder die Sozialberatung der Heilsarmee. Dazu gehören aber auch nicht konfessionell gebundene zivilgesellschaftliche Initiativen wie die UFS, das Internetcafé Planet13, Actio Bern oder die Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not. *Themenspezifische Beratungsstellen* fokussieren sich auf ein Thema beziehungsweise auf eine bestimmte Zielgruppe. Bei den 52 *themenspezifischen Beratungsstellen*, die mit 51% im Sample vertreten sind, ist das gesamte angeschriebene Spektrum vertreten, also Alter (z.B. Pro Senectute), Behinderung (z.B. Pro Infirmis), Frauen (z.B. Frauenzentrale), Gesundheit (z.B. Blaues Kreuz) oder Familienfragen (z.B. Arche für Familien). Bei den 18 *öffentlichen Stellen* (18% der Stellen) sind die Sozialdienste der Spitäler hervorzuheben, die es in etwa jedem zweiten Schweizer Spital gibt.²¹⁵ Über alle Rechtsgebiete – nicht nur das Sozialhilferecht – hinweg betrachtet, bieten generelle und themenspezifische mit knapp zwei Dritteln doppelt so häufig detaillierte Rechtsberatung an wie Beratungsstellen in öffentlicher Trägerschaft.²¹⁶

Hinsichtlich des Sozialhilferechts sind die generellen Beratungsstellen für sozial Benachteiligte von sehr grosser, überdurchschnittlicher Bedeutung: 90% von ihnen beraten zu Sozialhilferecht (Durchschnitt: 63%), und bei 78% von ihnen kommen (sehr) häufig Armutsbetroffene (Durchschnitt: 58%). Generelle

²¹⁵ Vor einigen Jahren ergab eine Befragung, dass in den allermeisten Spitälern die Patient_innen auch sozialrechtlich beraten werden, in einem Viertel der Spitäler war dies bei den meisten Beratenen der Fall, siehe RUDIN/KÜNZI (2013) II; 12.

²¹⁶ Dies ist einleuchtend, handelt es sich doch bei diesen Stellen zum grossen Teil um institutionengebundene Beratungsstellen mit breitem Themenfächer und zum einem weiteren wichtigen Teil um Rechtsauskunftsstellen, die konzeptionell nicht auf detaillierte Beratung ausgelegt sind.

Beratungsstellen, bei denen Armutsbetroffene (sehr) häufig Rat suchen, bieten *immer* auch Informationen zum Sozialhilferecht. Bei der kleineren Gruppe der öffentlichen Stellen beraten 13 von 16 (81%) zum Sozialhilferecht.

Auch bei detaillierter Rechtsberatung im Sozialhilferecht sind die generellen Beratungsstellen führend: Wir können 34 Stellen mit detaillierter Rechtsberatung zu Sozialhilferecht identifizieren, davon sind genau 50% generelle Stellen, obwohl sie nur 28% aller befragten Stellen ausmachen.

Tabelle 10: Beratung zum Sozialhilferecht nach Art der Stelle und Form der Beratung

	Detaillierte Rechtsberatung		Allgemeine Rechtsberatung		Gesamt
	mit SHR	ohne SHR	mit SHR	ohne SHR	
generelle B'Stellen	17	2	9	1	29
öffentliche B'Stellen	5	1	8	2	16
themenspezifische B'Stellen	12	21	10	9	2
Unklar	--	--	2	--	2
	34	24	29	12	99
	34 Stellen mit detaillierter RB mit SHR	24 Stellen mit detaillierter RB, ohne SHR	29 Stellen mit allgemeiner RB mit SHR	12 Stellen mit allgemeiner RB, ohne SHR	
Gesamt	58 (100%)		41 (100%)		99 (100%)

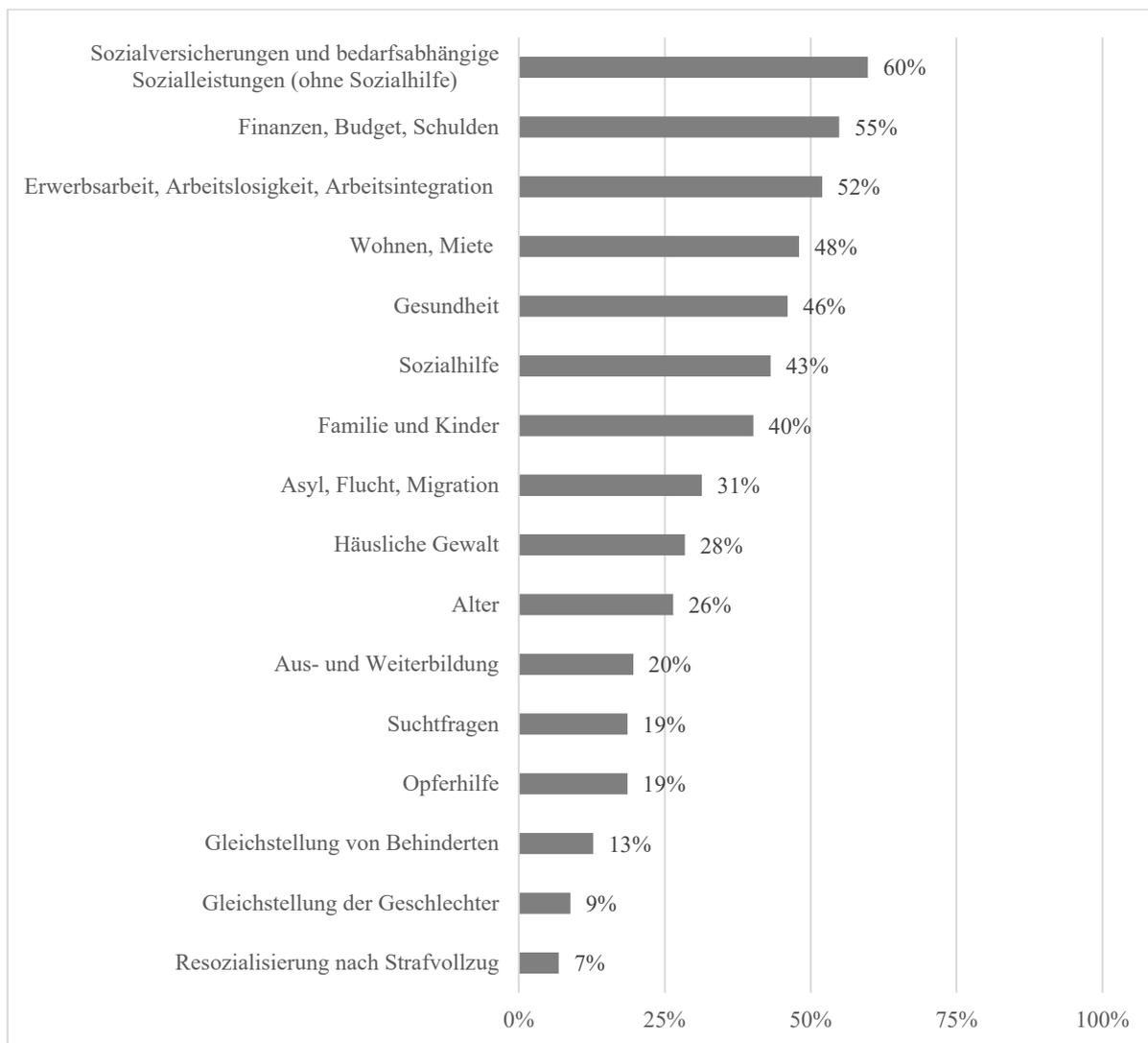
Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen; 4 missing values

5.1.2 Hauptthemen und Rechtsgebiete der Beratungsstellen

Die Themenvielfalt der Stellen mit detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung ist gross und die Arbeit damit entsprechend anspruchsvoll. Die Stellen beraten zu einem breiten Fächer an Fragen – durchschnittlich gaben sie fünf Themen an. Die grösste Vielfalt weisen öffentliche Stellen mit durchschnittlich 8.5 Themen auf, aber auch generelle Beratungsstellen gaben im Durchschnitt 5.1 und themenspezifische 4.3 Themen an.

Besonders häufig sind Beratungsstellen mit finanziellen und materiellen Fragen konfrontiert, denn die vier am häufigsten genannten Problemgebiete, die etwa bei jeder zweiten Stelle Thema sind, sind: Sozialversicherungen, Finanzen, Erwerbsarbeit und Wohnen (vgl. Abbildung 9).

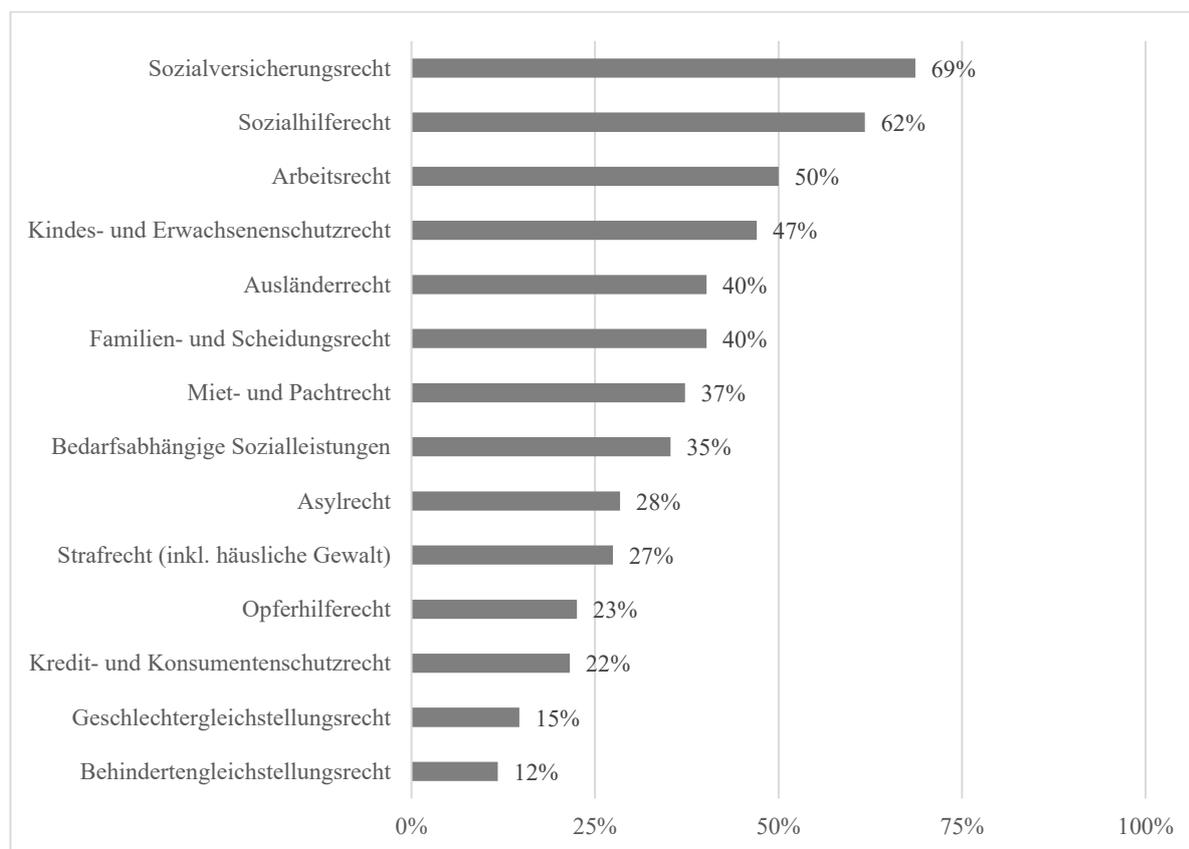
Abbildung 9: Hauptthemen der Beratungsstellen (n=102)



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Ebenfalls gross ist die Vielfalt bei den konkreten Rechtsgebieten der Beratungsstellen, wie folgende Abbildung 10 zeigt.

Abbildung 10: Rechtsgebiete, alle Beratungsstellen (n=99)

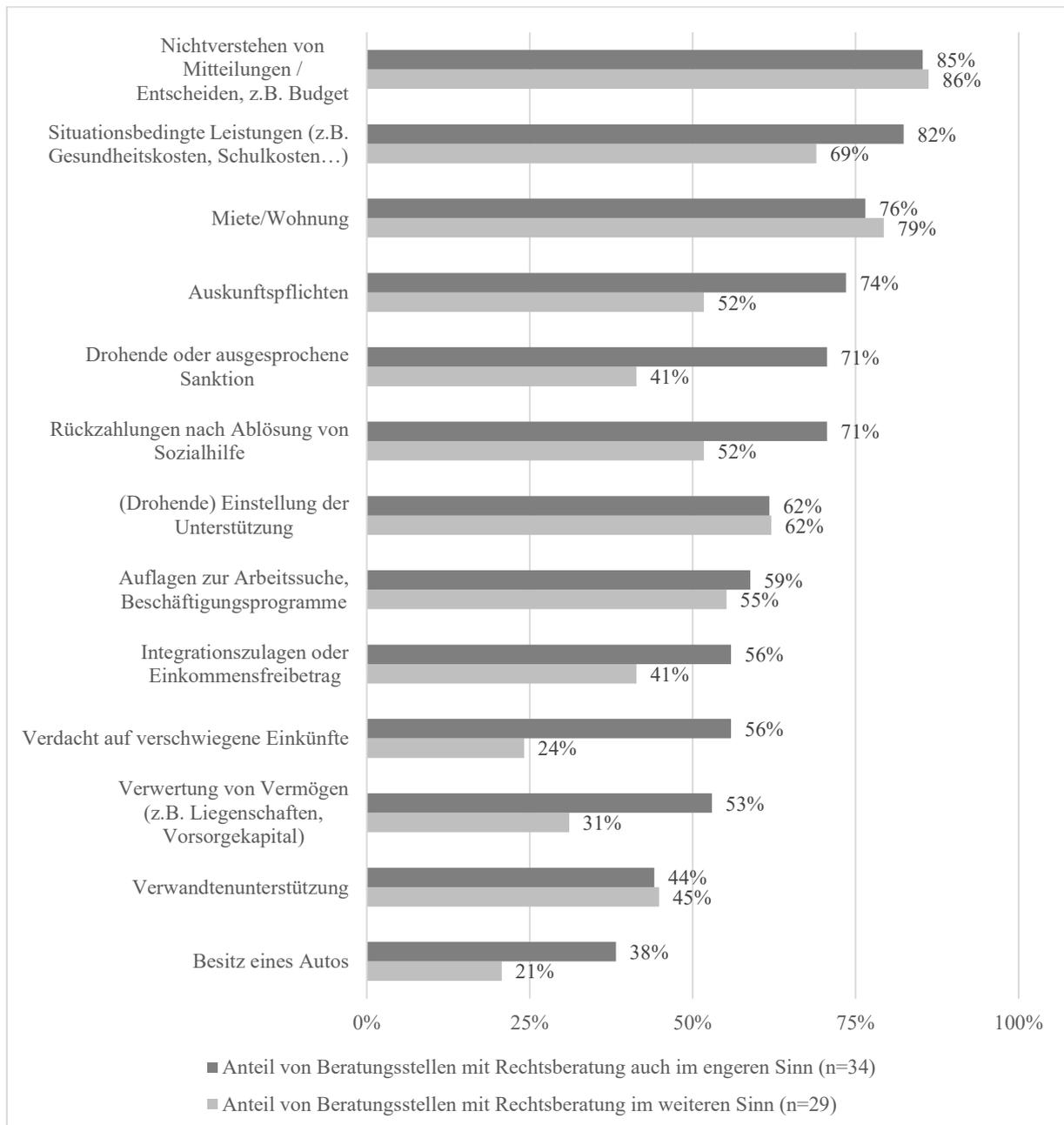


Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Stellen mit allgemeiner und mit detaillierter Rechtsberatung unterscheiden sich nur in wenigen Rechtsgebieten voneinander: Arbeits- und Gleichstellungsrecht wird deutlich häufiger (>10% Unterschied) bei detaillierter Rechtsberatung behandelt, Kindes- und Erwachsenenschutzrecht sowie Sozialhilferecht hingegen deutlich stärker bei allgemeiner Rechtsberatung. Möglicherweise spielen bei Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in der Beratung zusätzlich auch psychosoziale Aspekte eine grössere Rolle.

Zwei Drittel der Stellen beraten zum Sozialhilferecht. Die entsprechenden Themen zeigt Abbildung 11.

Abbildung 11: Themen der sozialhilferechtlichen Rechtsberatung für Armutsbetroffene bei Beratungsstellen



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Top-Thema bei der Beratung bei beiden Arten von Stellen ist das Nichtverstehen von Mitteilungen und Entscheiden der Sozialhilfebehörden. 85% der Beratungsstellen bemühen sich regelmässig um Aufklärung, was die Sozialhilfebehörde geschrieben und entschieden hat.

Bei diesem Punkt ist die Meinung der Beratungsstellen zum allfälligen Handlungsbedarf (den sie am Ende der Befragung anzeigen konnten) recht einhellig: Beratungsstellen, die beim rechtsstaatlichen Verwaltungshandeln einen Handlungsbedarf sehen (63%, n=45), sind zu 87% der Meinung, dass die Sozialhilfebehörden die Armutsbetroffenen allgemein besser und verständlicher über ihre Rechte und Pflichten informieren müssen. Und 73% dieser Stellen finden zudem, dass die Auflagen, Weisungen und Verfügungen vollständiger, verständlicher und konkret auf den Fall bezogen sein sollen.

Ausserdem fällt auf, dass in der Beratung finanzielle Fragen und Verhaltensfragen beide wichtig sind – situationsbedingte Leistungen und Mietfragen sind sehr häufig Beratungsthema, gefolgt von den Auskunftspflichten und möglichen Sanktionen. Stellen mit detaillierter Rechtsberatung beschäftigen sich deutlich häufiger mit Themen, die unmittelbare und starke finanzielle Auswirkungen auf die Ratsuchenden haben können – Sanktionen, Rückzahlungen, Verwertung von Vermögen, Integrationszulagen oder Verdacht auf verschwiegene Einkünfte (siehe Kapitel 2).

5.2 Beratungskonzepte der Stellen

Mit welchen Beratungskonzepten und mit welchen Abläufen arbeiten die Stellen, wenn sie Rechtsberatung bieten? Wir unterscheiden im Folgenden zwischen – erstens – Konzepten von Stellen, die nicht primär zum Recht beraten oder einzig allgemeine Rechtsberatung leisten, und – zweitens – Konzepten von Stellen, die in grösserem Umfang Rechtsberatung erbringen und bei Bedarf auch detaillierte, fallbezogene Unterstützung leisten.

5.2.1 Konzepte der Rechtsberatung, wenn allgemein oder nicht primär zu Recht beraten wird

Fast alle Stellen mit relativ wenig oder nur allgemeiner Rechtsberatung gaben Informationen zu ihrem Beratungskonzept. Steht Rechtsberatung nicht im Zentrum der Tätigkeit (weniger als die Hälfte der Beratungstätigkeit), so ist die Rechtsberatung in die Gesamttätigkeit eingebettet. Unter diesen Stellen befinden sich durchaus auch solche, die grundsätzlich bereit sind, detaillierte Rechtsberatungen zu übernehmen. Anders formuliert: *Wer detaillierte Rechtsberatung bietet, kann, muss aber keine eigentliche Rechtsberatungsstelle sein.* Von den 58 Stellen mit detaillierter Rechtsberatung widmen sich 60% (n=35) weniger als die Hälfte ihrer Zeit der Rechtsberatung. Dazu gehören alle öffentlichen Stellen mit detaillierter Rechtsberatung (n=6); Unterschiede nach Sprachregion gibt es nicht.

*Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung bieten primär aus konzeptionellen und Ressourcengründen keine vertiefte Rechtsberatung an.*²¹⁷ Neben der Konzeption der Beratungsstelle (73%) sind es vor allem fehlende fachliche (40%) oder finanzielle (48%) Ressourcen. Nur 10% (n=4) schätzen die Versorgung mit anderen Stellen zur Sozialhilfeberatung als genügend ein, zwei Beratungsstellen fehlt es an entsprechenden Anfragen der Zielgruppe.

Vier Beratungsstellen geben an, dass sie keine Mitarbeiter_innen mit juristischer Ausbildung beschäftigen. Folgende Beschreibung aus der Online-Befragung zeigt exemplarisch und eindrücklich die Vorgehensweisen und die Hürden, mit denen solche Stellen zu kämpfen haben:

Unser eigentliches Beratungsfeld ist die niederschwellige Beratung in Alltagsfragen. Immer wieder und vermehrt werden wir damit konfrontiert, dass Ratsuchende in komplexen Lebenssituationen stecken und Unterstützung benötigen. Mit all den angekreuzten Rechtsgebieten kommen wir immer wieder in Berührung. Niemand von uns hat eine juristische Ausbildung, sondern sozialarbeiterisch und sozialpädagogisch. Wir stellen fest, dass wir die Rechte und Pflichten der Ratsuchenden benennen können, es aber sehr schwierig wird, eine für die Klientel bezahlbare rechtliche Unterstützung finden zu können. Wenn die Klienten z.B. wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen möchten und dann einen abschlägigen Entscheid erhalten, wird es schwierig überhaupt zu wissen, wie den Lebensunterhalt zu finanzieren, da gibt es kein Geld, um eine rechtliche Unterstützung bezahlen zu können. Oft kumulieren sich auch erschwerende Lebensumstände: Aufenthaltsstatus, Sprache, Bildungsniveau. Wir orientieren uns am Leitbild [...], dass jeder Mensch das Recht hat, würdig behandelt zu werden und zu leben. Manchmal hilft es schon, wenn jemand von unserer Beratungsstelle Ratsuchende beim Gang auf ein Amt begleitet resp. wenn wir von

²¹⁷ Die Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung wurden im Rahmen einer offenen Frage nach dem Stellenwert der Rechtsberatung gefragt. Die wenigen erhaltenen Antworten erlauben keine Interpretation.

der Beratungsstelle anrufen, um eine Antwort zu erhalten. Wir haben den Eindruck, dass wir durch den staatlichen Spardruck immer mehr mit Klienten konfrontiert werden, die zwar schon WSH beziehen, deren Dossier nur administrativ geführt wird und sie mit ihren Fragen bei uns landen. Obwohl der Beratungsauftrag gesetzlich gegeben ist. In vielen Gesprächen fliesst grundsätzliches rechtliches Wissen ein, sei es, Leute auf ihre Pflichten aufmerksam zu machen (z.B. Steuererklärung muss ausgefüllt werden) oder sie zu ermutigen, eine gesetzlich vorgeschriebene Unterstützungsleistung auch einzufordern, anzunehmen.

Die Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung arbeiten sehr stark im Bereich der Informationsvermittlung und Triage. Beides steht im Zentrum der Beratung und wird in etwa gleich häufig und häufig zusammen genannt (je 20 Nennungen). Exemplarisch für die Informationsvermittlung ist folgende Aussage einer themenspezifischen Beratungsstelle:

Unser Engagement: Professionelle Beratung. Die Beratungsstelle hat zum Ziel, Frauen und Männer unkompliziert, rasch und professionell bei Fragen zu Budget und Recht zu unterstützen. In persönlichen Gesprächen werden Erwachsene und Jugendliche unabhängig von Geschlecht, Alter und Herkunft beraten. Zudem wird ein leichter Zugang zu Informationen ermöglicht und auf spezialisierte Institutionen hingewiesen. Alle Beraterinnen sind Fachfrauen mit langjähriger Praxiserfahrung aus den Bereichen Psychologie und Sozialer Arbeit, Budget- und Rechtsberatung. Sie unterstehen der Schweigepflicht und begegnen den Klientinnen und Klienten sachlich und mit Respekt. Die Beratungsstelle ist unabhängig, konfessionell und politisch neutral.

Eine Familienberatungsstelle erklärt die Triagierung, welche sich bei den Interviews mit Beratungsstellen als wichtiger Bestandteil der Beratung bestätigt hat:

Wir informieren darüber, worüber wir Bescheid wissen. Und bei spezifischen Fragen konsultieren wir die Fachstellen. Und wenn es sehr komplex ist und wir merken, das schaffen wir nicht mit unserem Fachwissen, dann stellen wir einen Kontakt zu einer geeigneten Fachstelle her, die wirklich Rechtsberatung macht.

Betroffene werden beispielsweise von einer Sozialarbeiterin in einer Klinik, einer Hebamme, einem Suchtberater, der Beratungsstelle Avenir50+, dem Beratungstelefon des Beobachters oder der Kirchengemeinde über ihre Rechte informiert und je nachdem weitergeleitet. Zwei Stellen verfügen nicht nur über Verzeichnisse von Beratungsstellen, sondern auch über eine institutionalisierte «Rückberatungsmöglichkeit» (Beratungsstellen oder Vertrauensanwältin), um sich schnell über dringende Rechtsfragen rückzuversichern. Fünf Beratungsstellen haben sich explizit die umfassende Erfassung der Situation von Ratsuchenden auf die Fahne geschrieben. Viermal wird der Berufskodex Soziale Arbeit als Leitlinie für die Beratungsarbeit erwähnt.²¹⁸ Zehn Stellen betonen explizit oder implizit, dass sie advokatorische Unterstützung leisten, oder dass sie die Ermächtigung der Ratsuchenden verfolgen, etwa in dem sie diese zu weiteren Abklärungen und zu informierten Entscheidungen ermutigen.

5.2.2 Konzepte der Beratung bei Stellen mit detaillierter Rechtsberatung

Auch fast alle Stellen mit detaillierter Rechtsberatung, die schwerpunktmässig Rechtsberatung leisten, gaben Informationen zu ihren Konzepten. Diese unterscheiden sich allerdings stark bezüglich Charakter und Detailgrad.

²¹⁸ <https://avenirsocial.ch/publikationen/verbandsbroschueren>

Die Grundsätze der Beratungsarbeit sind zum Teil in Leitbildern niedergelegt und oft sehr klar und ausführlich formuliert: Die Beratung ist «individuell und situationsabhängig», «unkompliziert, rasch, professionell», «unbürokratisch, massgeschneidert, interdisziplinär» oder besteht aus dem Dreischritt «Beratung, Begleitung, Vertretung».

Für einige Beratungsstellen ist die kostenlose Beratung ein wichtiger Pfeiler, um auch für Armutsbetroffene zugänglich zu sein. In einer Stelle haben Armutsbetroffene bei Kapazitätsengpässen für einen Termin Vorrang. Empathie und die Erkenntnis, dass Armut generell schambesetzt ist, sind weitere Besonderheiten in der Beratung von Armutsbetroffenen.

Sechs Beratungsstellen formulieren explizit «Hilfe zur Selbsthilfe» als eine wichtige Leitlinie ihrer Arbeit:

Grundsätzliches Vorgehen: 1. Wo steht die Person → aktuelle rechtliche Situation klären und erklären (falls nötig) 2. Was möchte die Person erreichen, wo will Sie hin, was sind ihre Ziele (allenfalls erklären, was rechtlich überhaupt möglich ist respektive Alternativen aufzeigen). 3. Wie kann sie ihre Ziele erreichen, welche Wege können zum Ziel führen, und unter Berücksichtigung des Einzelfalls: welche Wege sind erfolgsversprechend. 4. Was muss die Person für diesen Weg beachten. Vor- und Nachteile, mögliche Konsequenzen, Kostenrisiko. 5. Zusammenfassung der Situation, der Ziele und möglichen Wege → Rückversicherung, ob Person richtig verstanden hat, was besprochen wurde. Prinzip: Hilfe zur Selbsthilfe → Hilfsmittel wie hilfreiche Internetseiten/Quellen oder andere Stellen (Mediation, Psychologische Unterstützung, Angebote des Anwaltsverbands, Gerichte, Vereine, Hilfsorganisationen, Formulare usw.) zeigen, erläutern. (Themenspezifische Beratungsstelle)

Vier Beratungsstellen nennen explizit beraterische und politische Arbeit in einem Atemzug. Einerseits sollen den Zielgruppen mit praktischer Beratung geholfen werden, andererseits sollen die Rahmenbedingungen politisch beeinflusst werden.²¹⁹

Rechtsberatung ist einerseits bei den Beratungsstellen häufig in andere Beratungsangebote eingebunden, andererseits kann sie ein Pfeiler umfassender Arbeit zum Sozialhilferecht sein:

Erstens kann Rechtsberatung Teil umfassender Problembearbeitung sein. Eine Beratungsstelle bietet Information und Dokumentation zu «Frauenthemen» und Beratungen zu sozialen, beruflichen und eben Rechtsproblemen an (wobei die Rechtsberatung am meisten in Anspruch genommen wird). «Die Beratungsstelle war von Anfang an ein Bestandteil unserer Arbeit, einfach immer in Bezug auf Rechte und Möglichkeiten von gewaltbetroffenen Frauen.»

Zweitens ist namentlich bei der UFS die Beratung ein Pfeiler der Gesamtaktivitäten zum Sozialhilferecht. Hinzu kommen Weiterbildungsaktivitäten und Öffentlichkeitsarbeit. Beratung – Schulung – Öffentlichkeitsarbeit wird als Dreiklang gesehen, wobei die Hauptarbeit bei den Beratungen liegt. Weiterbildung findet zurzeit (d.h. im Jahr 2020) aus Ressourcengründen weniger statt. Sie umfasst z.B. Lehraufträge an Fachhochschulen oder die Ausbildung on the job von Juristinnen im Sozialhilferecht. Mit der Öffentlichkeitsarbeit weist die UFS zu gegebener Zeit auf problematische Entwicklungen im SHR hin²²⁰ und nimmt an Vernehmlassungen zu Gesetzesrevisionen teil, zum Beispiel in Zürich und Basel-Landschaft. Die Pfeiler

²¹⁹ Dies erinnert an die strategic and practical gender interests, die Maxine Molyneux am Beispiel der nicaraguanischen Frauenbewegung erstmals beschrieben hat und seither eine gute heuristische Unterscheidung von Bewegungsaktivitäten ist, vgl. MOLYNEUX (1985).

²²⁰ Ein Beispiel aus dem Jahr 2019 ist der Einsatz gegen den «Armenhausparagrafen» in der Sozialhilfeverordnung des Kantons Aargau, vgl. <https://www.armenhaeuser-nein.ch>

Weiterbildung und Öffentlichkeitsarbeit sind stiftungsfinanziert und werden als Projekte geführt. Die knappen Ressourcen und die Spezialisierung führen dazu, dass die UFS erstens relativ hohe Zugangshürden hat (vgl. unten) und sich zweitens nicht um alle, sondern «nur» um die Rechtsprobleme kümmern kann.

Auch Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung müssen oftmals triagieren oder können ihre Arbeit nicht auf den Schwerpunkt Sozialhilferecht ausrichten, weil ihnen dazu die finanziellen Mittel fehlen. Folgender Prozess einer Beratungsstelle, deren Rechtsberatungstätigkeit mehr als 50% ausmacht, mag als Beispiel für eine strikte und formalisierte Triage dienen:

(...) Jegliche Tätigkeit orientiert sich am Grundsatz, dass die Beratungsstelle nur diejenigen Dienste übernimmt, die tatsächlich von Juristinnen erledigt werden müssen. Die Beratungsstelle betreibt eine Anlaufstelle mit niederschwelligem Zugang. Wir kümmern uns um rechtliche Fragen aus ganz bestimmten Rechtsgebieten. Hilfesuchenden wird mit Wertschätzung begegnet. Unsere Aufgabe ist es, sie über ihre Rechte und Pflichten gegenüber den Behörden aufzuklären. Insbesondere werden Entscheide der Behörden erklärt, die Betroffenen über ein allfälliges Beschwerderecht informiert und ihnen eine Chanceneinschätzung dazu abgegeben. Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, mit den zuständigen Behörden Kontakt aufzunehmen und eine vermittelnde Rolle wahrzunehmen. Bei der Beantwortung von Anfragen jeglicher Art, die an die Beratungsstelle herangetragen werden, ist eine strikte Triage vorzunehmen. Ergeben sich keine konkreten rechtlichen Fragen, sind Rechtsgebiete betroffen, die nicht in unserem Tätigkeitsbereich liegen, oder können die für eine seriöse Beratung notwendigen Unterlagen nicht vorgelegt werden, wird höchstens ein kurzer sachdienlicher Ratschlag abgegeben, an die zuständigen Behörden verwiesen oder auf allfällige andere Hilfsangebote aufmerksam gemacht. Wöchentlich werden eine auf die Kapazitäten des Betriebs abgestimmte Anzahl persönlicher Termine für Erstgespräche angeboten. Deren Vergabe erfolgt gestützt auf eine Vorprüfung nach internen Kriterien, die sich an den betroffenen Rechtsgütern, der persönlichen Schutzbedürftigkeit der hilfesuchenden Person und an den Möglichkeiten zu wirksamer rechtlicher Unterstützung orientieren.

Aus den Interviews mit Betroffenen geht hervor, dass vor allem die Unabhängigkeit der Beratungsstellen geschätzt wird und sie diesen grosses Vertrauen entgegenbringen: «Man ist der Institution [Sozialdienst] und den Sozialarbeiter_innen gegenüber in einer machtlosen Position. Und man muss sich von manchen Menschen, die auf den Ämtern arbeiten, sehr viel gefallen lassen. Darum bin ich froh, dass es solche Vereine und Stellen gibt, die sich für die Betroffenen einsetzen» (Sarah, Betroffene).

5.2.3 Fazit: Unterschiede zwischen detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung sowie die Relevanz allgemeiner Rechtsberatung

Die wesentlichen Unterschiede zwischen Stellen mit detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung sind in der Tabelle 11 zusammengefasst.

Tabelle 11: Stellen mit detaillierter und allgemeiner Rechtsberatung im Vergleich

	Alle Stellen mit Rechtsberatung 100% (n=102)	Nur allgemeine Rechtsberatung 43% (n=44)	Auch detaillierte Rechtsberatung 57% (n=58)
(Sehr) häufige Beratung von Armutsbetroffenen	56% (n=57)	41% (n=18/44)	67% (n=39/58)
Beratung zum Sozialhilferecht	63%	70%	59%

Aufteilung nach Art der Beratungsstellen	28% generell 51% spezialisiert 18% öffentlich (3% unklar)	23% generell 43% spezialisiert 27% öffentlich (7% unklar)	33% generell 57% spezialisiert 10% öffentlich
Besonders häufige Beratungsthemen	Sozialversicherungen, Finanzen, Erwerbsarbeit	Finanzen, Wohnen, Gesundheit	Sozialversicherungen, Sozialleistungen, Erwerbsarbeit, Sozialhilfe
Wichtigste Rechtsgebiete	Sozialversicherungsrecht, Sozialhilferecht, Arbeitsrecht, KESR	Sozialversicherungsrecht, Sozialhilferecht, KESR. Vor allem Triage und Informationsvermittlung im Sozialhilferecht, aber nur 80% verweisen bei Bedarf an andere Stellen weiter	Sozialversicherungsrecht (deutlich häufiger zu subsidiären Leistungen), Sozialhilferecht (deutlich häufiger mit starken finanziellen Auswirkungen), Arbeitsrecht

Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen

Deutlich wurde die grosse Relevanz der Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung. Sie dienen als erster Zugang, um nötigenfalls zur detaillierter Rechtsberatung zu gelangen. Die Vernetzung der Beratungsstellen scheint gut, wenn auch noch ausbaufähig zu sein: 80% der Beratungsstellen leiten Klient_innen bei Bedarf an andere Stellen weiter. Zwei öffentliche und eine themenspezifische Beratungsstelle leiten die Beratungsstellen innerhalb ihrer Organisation weiter. Zwei Beratungsstellen verweisen ihre Klient_innen an eine Rechtsvertretung. Weitere zwei Beratungsstellen haben keine Klient_innen, die in Sozialhilfethemen detaillierte Rechtsberatung benötigen. Dies bestätigt den Befund von BEYELER et al. (2016), dass niederschwellige Angebote als erste, einfach zu erreichende Stelle für Armutsbetroffene dienen. Diese Rolle des ersten Zugangs (gleichsam ein Trichter, der alle Fragen auffängt und weiterleiten kann) bestätigte sich in den Interviews mit Beratungsstellen und Betroffenen.

Dabei ist es wichtig, dass die Mitarbeitenden der Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung ein gewisses Grundwissen haben, um die Betroffenen aufzuklären und Rechtsprobleme zu erkennen. Weiter ist eine gute Vernetzung der Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung ein wichtiger Erfolgsfaktor, unter anderem zu Stellen mit detaillierter Rechtsberatung. Das Erkennen von Rechtsproblemen, Triagierung und Vernetzung sind also wichtige Faktoren für den Zugang zum Rechtsschutz für Armutsbetroffene.

5.3 Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung mit Sozialhilferecht

Dieser Abschnitt fokussiert auf Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung, also Beratungsstellen, die den Armutsbetroffenen im Sozialhilferecht nicht (nur) als erste Anlaufstelle und Orientierung dienen, sondern die auch längere Beratungen und allenfalls Rechtsvertretung bieten. Von den 58 Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung beraten 34 auch zum Sozialhilferecht. Besonders generelle Beratungsstellen sind hier engagiert. Acht Beratungsstellen kann man als auf Sozialhilferecht spezialisiert bezeichnen – sie beraten über 50% der Zeit zu Recht und eine Mehrheit ihrer Klientel im Sozialhilferecht, zum Beispiel UFS, Actio Bern, Internetcafé Planet13, Frauenhaus Winterthur und IGA (Interprofessionelle Gewerkschaft der Arbeiter_innen). Dieser Abschnitt präsentiert Grundinformationen zu Organisationsformen, Personal, Finanzierung und Umfang der Beratungstätigkeit aller Stellen, die detaillierte Rechtsberatung leisten.

5.3.1 Organisationsform

Die 28 Beratungsstellen in privater Trägerschaft mit Sozialhilferechtsberatung (88% von n=34) sind meist als Verein oder Stiftung organisiert. Themenspezifische und generelle Beratungsstellen unterscheiden sich

nicht. Nur Beratungsstellen mit Sozialhilferecht (im Folgenden auch Beratungsstellen SHR) sind als Stiftungen organisiert. Bei Stellen, die in anderen Rechtsgebieten detaillierte Beratung leisten, kommt diese Organisationsform nicht vor.

Tabelle 12: Organisationsformen der Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung

	Beratungsstellen mit SHR	Beratungsstellen ohne SHR	Gesamt
öffentliche Stelle	4 (12%)	4 (17%)	8 (14%)
Verein	15 (44%)	16 (67%)	31 (53%)
Stiftung	8 (24%)	0 (0%)	8 (14%)
Gewerkschaft/Berufsverband	2 (6%)	6 (25%)	8 (14%)
Ombudsstelle	0 (0%)	1 (4%)	1 (2%)*
Anderes	10	4	14 (24%)
	34 (100%)	24 (100%)	58 (100%)

Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

* Hierbei handelt es sich um eine Selbstcharakterisierung, Ombudsstellen vgl. 5.4

5.3.2 Finanzierung

Die Finanzierung von Beratungsstellen SHR scheint komplexer als bei jenen ohne Sozialhilferecht. Beratungsstellen SHR finanzieren sich am häufigsten durch private Einzelspenden, Beiträge privater Organisationen, Eigenmittel (etwa von Trägerorganisationen) und staatlichen Subventionen; sie setzen doppelt so häufig auf Freiwilligenarbeit. 41% der Beratungsstellen SHR finanzieren sich zu mehr als 50% aus öffentlichen Geldern (ohne SHR: 25%).

Die generellen, in etwas geringerem Masse auch die themenspezifischen Beratungsstellen sind häufig auf mehrere, im Schnitt zwei bis drei Geldquellen angewiesen (16 Beratungsstellen können sich auf nur eine Finanzierungsquelle stützen, weitere 23 auf bis zu drei Quellen). Beratungsstellen in öffentlicher Trägerschaft stellen sich solche Fragen in der Regel nicht.

Tabelle 13: Finanzierungsquellen der Beratungstätigkeit der Beratungsstellen mit detaillierter RB

Finanzierungsquelle	Mit Sozialhilferecht	ohne Sozialhilferecht	Gesamt
Spenden	23 (68%)	6 (25%)	29 (50%)
Beiträge von privaten Organisationen und Stiftungen	15 (44%)	7 (29%)	22 (38%)
Eigenmittel, inkl. Beiträge von Landeskirchen	14 (41%)	6 (25%)	20 (34%)
Staatliche Subventionen	13 (38%)	9 (38%)	22 (38%)
Freiwilligenarbeit	9 (27%)	3 (13%)	11 (19%)
Beratungsgebühren	5 (15%)	9 (38%)	14 (24%)
Mitgliedsbeiträge	--	9 (38%)	9 (16%)
	n = 34 (100%)	n = 24 (100%)	n = 58 (100%)

Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Finanzierungsquellen an sich sagen noch nichts über deren Wichtigkeit oder Beiträge aus. Wir haben daher gefragt, wie hoch der Anteil öffentlicher Gelder ist. Ein Viertel der Antwortenden wusste dies nicht; sicher

verfügen daher 29% der Beratungsstellen SHR über keine öffentlichen Gelder, weitere 6% der Beratungsstellen SHR bis zu 50% und 41% bestreiten über 50% des Budgets aus öffentlichen Geldern.

Themenspezifische Beratungsstellen SHR werden in höherem Masse durch öffentliche Gelder unterstützt als generelle Beratungsstellen SHR: zwei Drittel bekommen mehr als 50% aus öffentlichen Mitteln, je 40% haben Eigenmittel.

Tabelle 14: Finanzierung – Anteil öffentlicher Gelder der Beratungsstellen mit detaillierter RB

Anteil öffentlicher Gelder	Beratungsstellen SHR	davon themenspezifische Beratungsstellen	davon generelle Beratungsstellen	Vergleich: Beratungsstellen ohne SHR
0	10 (29%)	1 (8%)	8 (47%)	12 (50%)
1-50%	2 (6%)	1 (8%)	1 (6%)	3 (12.5%)
Mehr als 50%	14 (41%)	8 (67%)	5 (29%)	6 (25%)
Weiss nicht	8 (24%)	2(17%)	3 (18%)	3 (12.5%)
Gesamt	34 (100%)	12 (100%)	17 (100%)	24 (100%)

Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen

Die Finanzierungssituation wird überwiegend als verbesserungswürdig eingestuft. Von den 63 Beratungsstellen, die grundsätzlich Handlungsbedarf beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung sehen, sind 73% der Ansicht, dass es eine bessere Finanzierung der Beratungsstellen braucht.

Für Beratungsstellen mit einer institutionellen Finanzierung wie über die Kirchen (z.B. Caritas) oder über Leistungsverträge mit der öffentlichen Hand (z.B. ProInfirmis, Frauenhaus) ist die Finanzierung nach ihrer eigenen Einschätzung kaum ein Problem. Wer ohne Subventionen arbeitet, wie die Permanences juridiques des étudiant-e-s in Genf und Fribourg, kann Sozialhilfebeziehende nicht oder nur über kürzere Zeit beraten und begleiten. Ebenso muss eine befragte Gewerkschaft strikt triagieren, um die Ressourcen für die Rechtsberatung satzungsgemäss v.a. für die Mitglieder einzusetzen. Die UFS ist weiterhin vor allem von Stiftungsgeldern und Spenden abhängig. Seit 2018 sind Leistungsvereinbarungen mit der öffentlich-rechtlichen Körperschaft der katholischen Kirche des Kantons Zürich zustande gekommen. Auch mit anderen Beratungsstellen hat die UFS erste Leistungsverträge abgeschlossen und möglicherweise bald mit der Stadt Zürich. Die Stiftungsfinanzierung, welche 44% der befragten Beratungsstellen SHR betrifft, hat jedoch seine Schattenseite (Interview UFS 2018): Stiftungen finanzieren grundsätzlich lieber und häufiger Projekte und bieten nur selten eine Grundfinanzierung (z.B. Betriebskosten). Eine Beratungsstelle kann aber sinnvoll nur eine bestimmte Anzahl von Projekten führen – und sollte erfolgreiche Arbeitsweisen aus Projekten in den Regelbetrieb übernehmen können.

5.3.2.1 Zahl der Beratungen und Personalausstattung

Sowohl grosse wie auch kleinere Player haben unsere Onlineumfrage ausgefüllt. Dementsprechend ist *die Bandbreite bei der Zahl der Beratungen gross. Öffentliche Stellen und solche in der Deutschschweiz²²¹ beraten tendenziell mehr Personen.*

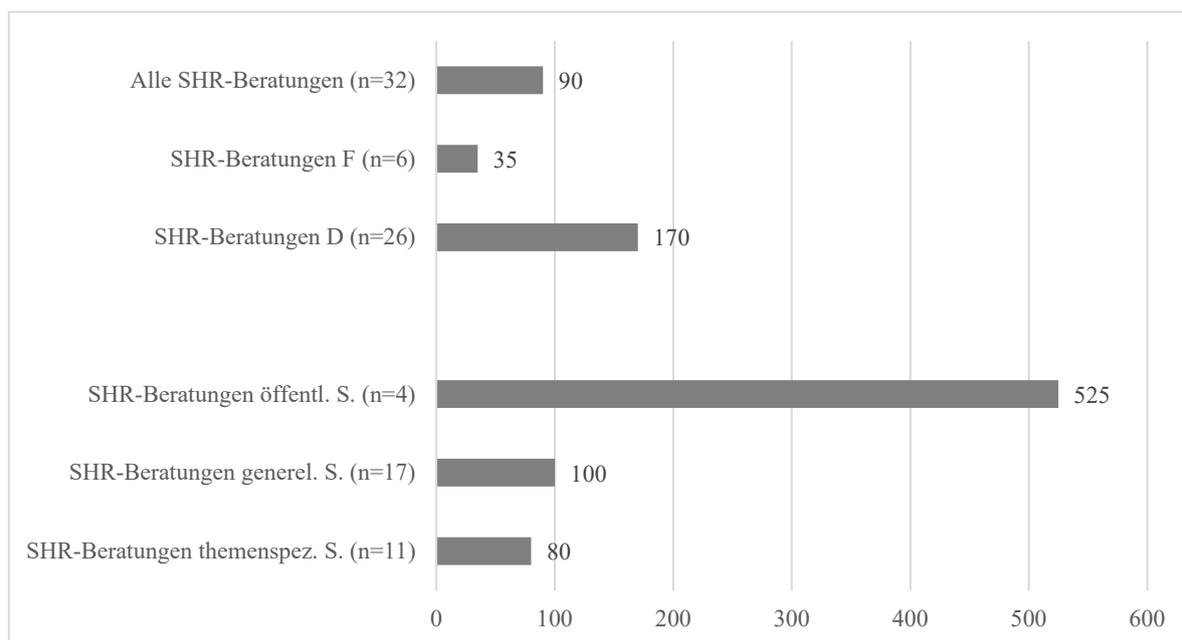
²²¹ Genauer: Solche, die auf Deutsch ausgefüllt wurden – hier sind auch national tätige Beratungsstellen vertreten, wo auf Deutsch ausgefüllt wurde.

Durchschnittlich beraten die 58 Stellen mit detaillierter Rechtsberatung 400 Personen im Jahr (Median) – bei den generellen Stellen sind es ebenfalls 400, für themenspezifische Stellen sind es 425 und für öffentliche Stellen deutlich mehr, nämlich 800. Die kleinste Stelle, das Hilfswerk der Kirchen Uri, berät nur 15 Personen rechtlich, am meisten verzeichnete in der Umfrage der Mieterinnen- und Mieterverband Ostschweiz mit 6192 Fällen. Auch die Gewerkschaft VPOD oder Opferhilfestellen beraten viele Personen. Immerhin haben ein Viertel der Stellen mehr als 1000 Beratungen im Jahr, können also als gross bezeichnet werden. Beratungsstellen in der Romandie sind kleiner als solche in der Deutschschweiz (Median der Beratungen 300 vs. 480).

Wird zu Sozialhilferecht beraten, so sind die Unterschiede noch akzentuierter; französischsprachige Stellen beraten zwischen acht und hundert Personen im Jahr. Die Spannweite bei den Beratungsstellen in der Deutschschweiz ist wesentlich grösser (zwischen sieben und 1500 Beratungen).

Zu den grossen «Playern» der Sozialhilfeberatung gehören bei den generellen Beratungsstellen beispielsweise die Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht UFS (1100 Beratungen)²²², die «Brottegge» der Pfarrrer Sieber Stiftung (500 Beratungen) oder die Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not Bern (300 Beratungen). Mittelmässige Beratungsstellen sind etwa das Internetcafé Planet 13 in Basel, die Frauenhäuser St. Gallen und Winterthur (je 80 Beratungen) oder der Centre Social Protestant Berne-Jura (50 Beratungen). Schliesslich gibt es noch Stellen, die eine Handvoll Sozialhilferechtsberatungen im Jahr durchführen, beispielsweise das Hilfswerk der Kirchen Uri (7), der Service dettes conseil Caritas Suisse (10) oder die Kirchliche Fachstelle bei Arbeitslosigkeit Zürich (20). Allerdings beraten Stellen in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft durchschnittlich die meisten Personen.

Abbildung 12: Durchschnittliche Zahl der SHR-Beratungen pro Jahr, Median



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen

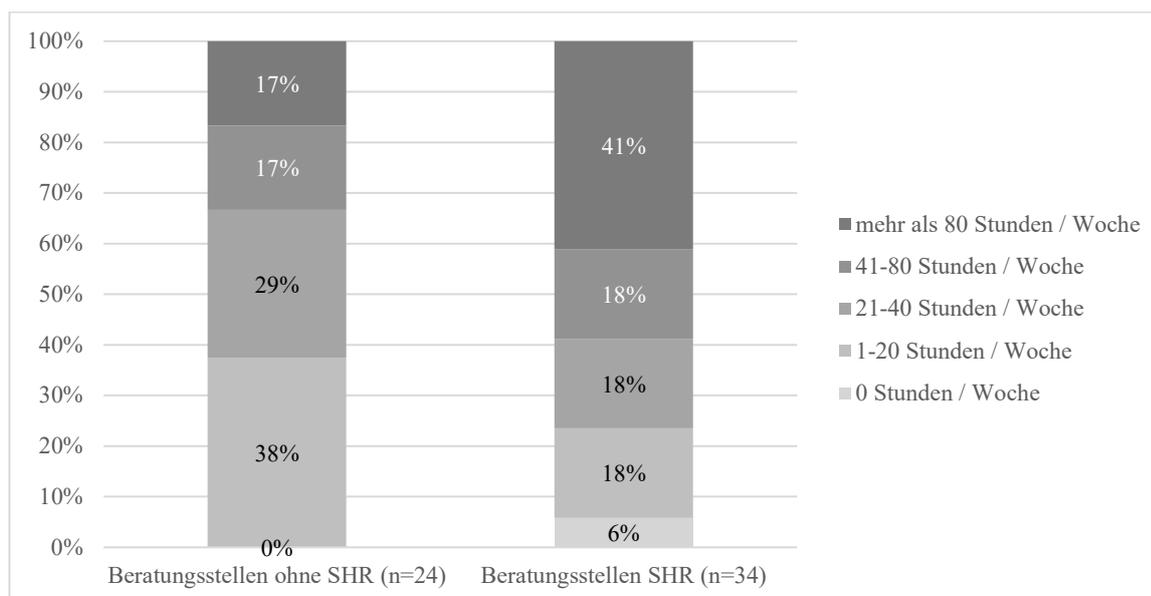
²²² Aus der Befragung wird nicht ersichtlich, wie gross die Anteile der allgemeinen und detaillierten Rechtsberatung sind.

Die Beratungsstellen haben unterschiedlich viele Stellenprozent für die Beratung zur Verfügung (Rechtsberatung und allfällige andere Beratung zusammen), wobei sich aus den Daten keine direkte Verknüpfung zwischen der Zahl der Beratungen und den Stellenprozenten herstellen lässt.

Die Beratungstätigkeit in den Stellen SHR ist zum grossen Teil professionalisiert und bezahlt. Nur in 10 Einrichtungen (29%) arbeiten Ehrenamtliche mit. Bei den generellen Beratungsstellen sind es allerdings 7 von 17 (41%), aber nur in 2 von 12 themenspezifischen Beratungsstellen. Eventuell spiegelt sich hier eine unterschiedlich komfortable Finanzierungssituation wider. In zwei Stellen arbeiten allerdings nur Ehrenamtliche.

14 von 34 Beratungsstellen SHR (41%) haben mehr als 200 Stellenprozent für die Beratung zur Verfügung, weitere 6 (18%) zwischen 100 und 200 Stellenprozent. Immerhin ein Drittel der Beratungsstellen, nämlich 12, sind als eher klein zu bezeichnen, weil maximal 100 Stellenprozent zur Verfügung stehen. Im Vergleich dazu haben die Beratungsstellen *ohne* Sozialhilferecht deutlich weniger Beratungsressourcen. Themenspezifische Beratungsstelle haben allgemein am meisten Beratungsressourcen, was mit der häufigen öffentlichen Finanzierung einhergeht.

Abbildung 13: Durchschnittlicher Umfang der Beratungstätigkeit, Mitarbeitende mit Lohn/finanzieller Entschädigung, n=34



Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen

5.3.3 Qualifikationen der Beratenden

Das Qualifikationsprofil der Beratenden ist je nach Stelle unterschiedlich, meistens sind es Sozialarbeitende oder Jurist_innen. Beratende mit anderen Fachrichtungen gibt es nur in vier Stellen. In 22 von 34 Beratungsstellen SHR arbeiten Fachpersonen der Sozialen Arbeit (knapp zwei Drittel: 65%), davon in zehn Beratungsstellen solche mit juristischer Zusatzausbildung. In 18 von 34 Stellen sind Jurist_innen (mit oder ohne Anwaltspatent) tätig, das sind 53%. Generelle Beratungsstellen verfügen häufiger über die Expertise von Jurist_innen als andere Stellen – 71%, also 12 von 17 generellen Beratungsstellen geht dies so.

In 11 (32%) Beratungsstellen sind ausschliesslich Fachpersonen der Sozialen Arbeit ohne Zusatzausbildung aktiv. Diese letzte Zahl ist relativ hoch. Fehlende juristische Zusatzausbildung kann ein Problem sein, wenn ausschliesslich mit Studiums- und Erfahrungswissen beraten wird, weil zum Beispiel nicht alle sinnvollen

rechtlichen Möglichkeiten und Ansprüche erkannt werden. Diese Resultate werden bei der Befragung der Beratungsstellen bestätigt: Die Beratenden besitzen überwiegend keine juristische Ausbildung, sondern beraten anhand von Erfahrungswissen sowie Weiterbildung (Fachkurse, CAS, Stellenbesuche und Fallbesprechungen.). Die Praxis sei wichtig, so eine generelle Beratungsstelle:

In der Praxis geht es auch darum zu verhandeln, wie ich etwas für die Klientin raushole, was eben nicht gerade in den Richtlinien steht. Oder wo sehe ich Möglichkeiten etwas zu erwirken. [...] (Sozialarbeitende) müssen einfach mal arbeiten und schauen, wie es läuft und Leute kennenlernen hinter dem Schalter bei den Sozialämtern oder bei der Arbeitslosenkasse. Die Sachen dort holen und dann wirklich die detaillierten Fragen klären und die Vorgaben klären. Theorie und Praxis sind zwei verschiedene Welten.

Eine Beratungsstelle schätzt die vorhandene Kompetenz im spezifischen Rechtsbereich als gut ein, für komplexe oder seltenere Fragen sei eine Weiterbildung aber zu wenig zielgenau.

63 Stellen haben Fragen zum Handlungsbedarf beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung beantwortet, davon fordern 20, also knapp ein Drittel, eine bessere fachliche Expertise bei den Beratungsstellen.

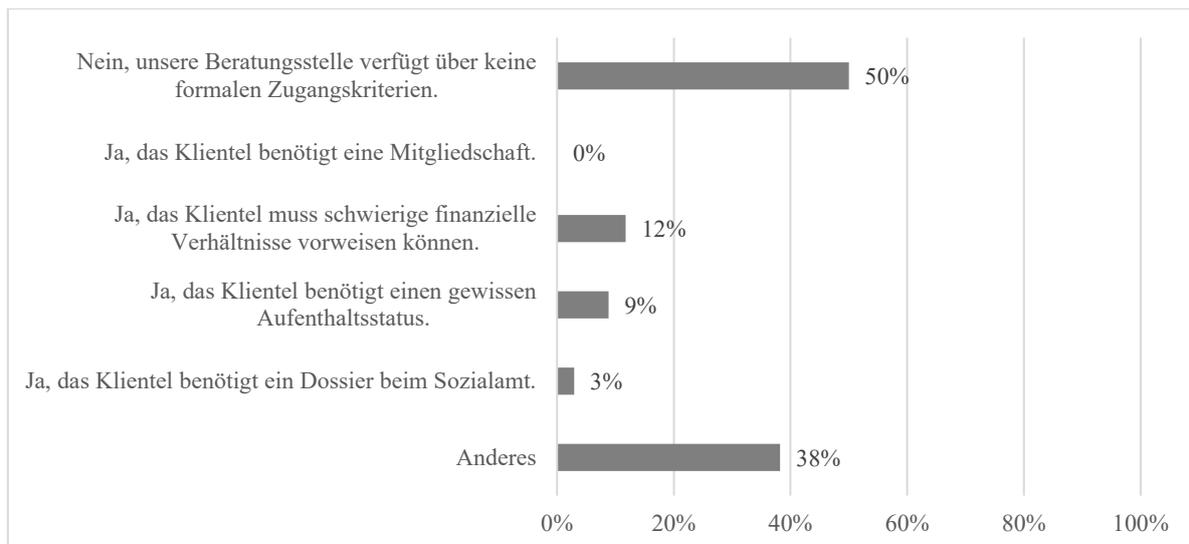
5.3.4 Zugänglichkeit der Beratungsstellen

Für den Rechtsschutz ist es wesentlich, dass ratsuchende Armutsbetroffene von Beratungsstellen wissen und sie Beratung tatsächlich in Anspruch nehmen können. Daher haben wir in der Umfrage gezielt nach Zugangskriterien, Gebühren und den Wegen gefragt, auf denen Ratsuchende zur Stelle kommen.

5.3.4.1 Zugangskriterien

Die Hälfte der Beratungsstellen SHR kennt keine formalen Zugangskriterien. Bei der anderen Hälfte sind es zum Beispiel schwierige finanzielle Verhältnisse (n=4) oder ein gewisser Aufenthaltsstatus (n=3) sowie in einem Fall ein Dossier beim Sozialamt, welche für den Zugang erfüllt sein müssen. Die generellen Beratungsstellen zeichnen sich durch einen breiteren Zugang aus, denn hier haben 11 von 17 Stellen (65%) keine formalen Zugangskriterien.²²³

Abbildung 14: Zugangskriterien, Beratungsstellen SHR, n=34



Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

²²³ Beratungsstellen ohne SHR operieren demgegenüber viel häufiger für ihre Mitglieder: 10 von 24 Stellen (42%) verlangen eine Mitgliedschaft, um Beratungsleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Zugangskriterien sind im Hinblick auf eine qualifizierte, spezifische Beratung verständlich oder sie ergeben sich aus der institutionellen Anbindung, wie bei vielen Stellen in öffentlicher Trägerschaft (Spital, Gefängnis). Insgesamt könnten Zugangskriterien aus Sicht von Ratsuchenden den Zugang dennoch erschweren.

5.3.4.2 *Öffnungszeiten*

Nach den Öffnungszeiten wurde ausschliesslich in den Interviews mit den Beratungsstellen gefragt. Hier gibt es viele Hinweise darauf, dass die Öffnungszeiten bzw. die Zeiten, wann Termine vereinbart werden können, bei den Stellen mit detaillierter Rechtsberatung den Kapazitäten angepasst, also beschränkt werden. Bei der UFS sind die Telefonzeiten mit zweimal drei Stunden pro Woche sehr begrenzt. Diese limitierten Telefonzeiten der UFS stellen für die Ratsuchenden eine Herausforderung dar (Marta, Betroffene). Auch ein weiterer Betroffener erzählt von langen Warteschlangen (20 Leute) bei der unentgeltlichen Rechtsberatungsstelle seiner Stadt, die viermal im Monat für zweieinhalb Stunden offen hat. Auf ihn wirken die Wartezeiten effektiv abschreckend (Gabriel, Betroffener). Das Centre Social Protestant in Genf vergibt über das Sekretariat Termine mit Jurist_innen, die bereits nach einer Viertelstunde ausgebucht sein können: «Le flux de demandes paraît infini», so die Beraterin. Die Nachfrage übersteigt also das Angebot deutlich. Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung können häufiger alle Anfragen ohne zusätzliche Vorkehrungen annehmen (z.B. ProInfirmis Fribourg). Die Arche für Familien verfügt sogar zusätzlich zu den Öffnungszeiten über eine Notfallnummer.

5.3.4.3 *Gebühren*

Die Rechtsberatung bei den Beratungsstellen SHR ist überwiegend kostenlos. 29 von 34 Stellen (85%) verlangen nie Gebühren und fünf (15%) teilweise²²⁴ – etwa bei aufwändigen Eingaben oder Fragestellungen.

5.3.4.4 *Zugangswege*

Armutsbetroffenen erfahren vor allem über traditionelle Informationswege von der Möglichkeit der Rechtsberatung im Sozialhilferecht. Hier sind Hinweise von Sozialarbeitenden, dem persönlichen Umfeld oder anderen Organisationen wichtig. Zudem spielen für zwei Drittel die eigene Webseite und Infobroschüren eine wichtige Rolle. Nur drei Beratungsstellen SHR geben an, dass Armutsbetroffene erfahrungsgemäss durch Informationsaustausch über Social Media auf sie aufmerksam werden. Im Vergleich dazu ist bei den Beratungsstellen ohne SHR Social Media als Zugangsweg stärker verbreitet: 8 von 24 Stellen geben dies an. In der Kategorie «Anderes» wurde beispielsweise noch Polizei, RAV, Arzt und Spital genannt.

Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung, die grundsätzlich Handlungsbedarf im Bereich Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung sehen, schätzen den Handlungsbedarf gering ein, dass Beratungsstellen deutlicher auf sich aufmerksam machen sollen (38%). Bei den Beratungsstellen mit allgemeiner Rechtsberatung, die ihr Klientel oftmals weiterleiten, sehen hier allerdings deutlich mehr Handlungsbedarf (61%). Die Befragung der Beratungsstellen bestätigt einerseits, dass sie ihr Klientel häufig über andere Beratungsstellen und Sozialdiensten erhalten und die Ratsuchenden auf klassischem Weg zu ihnen finden, das Internet stellt jedoch eine wichtige Informationsquelle dar. Andererseits erreichen Beratungsstellen vulnerable Gruppen nur bedingt, wie die Einschätzungen aus den Interviews zeigten: Das Erreichen von

²²⁴ «Les informations juridiques sont toujours gratuites. En revanche, en ce qui concerne les requête et demandes, les recours, une participation à nos frais administratifs est demandée.» «Knappen finanziellen Verhältnissen basierend auf den mündlichen Angaben der Klient_in: (teilweiser) Kostenerlass.» «Gebühren können bei komplexen, zeitaufwändigen Fragestellungen erhoben werden. Die Gebühren nehmen Rücksicht auf das Budget der ratsuchenden Person.» «Bei Gesuchen an Behörden, wie etwa Familiennachzug oder ein Gesuch um Umwandlung einer vorläufigen Aufnahme in eine Aufenthaltsbewilligung. Für Rechtsberatung in Bezug auf das Asylverfahren werden keine Gebühren erhoben.» «1/2 Stunde unentgeltlich für alle, danach grundsätzlich kostenpflichtig, in Härtefällen Ausnahmen möglich.»

Armutsbetroffene mit Suchtproblematik oder einer psychischen Beeinträchtigung stellt für die Beratungsstellen eine Herausforderung dar. Auch das Erreichen von Armutsbetroffene mit Migrationshintergrund birgt aufgrund häufiger sozialer Isolation, fehlender Sprachkenntnis und Angst vor dem Migrationsamt Schwierigkeiten.

5.3.4.5 Sprache

Am weitesten verbreitet sind Beratungen in den Landessprachen Deutsch und Französisch. 74% der Beratungsstellen SHR führen zudem Beratungen auf Englisch durch. Tabelle 15 zeigt, in welchen Sprachen die Beratungsstellen in der Deutschschweiz und in der Romandie in Rechtsfragen beraten.

Tabelle 15: Sprache, Beratungsstellen SHR n=31

Sprachen	Deutschschweiz (n=24)	Romandie (n=7)
Deutsch	24 (100%)	2 (29%)
Französisch	13 (54%)	7 (100%)
Englisch	19 (79%)	4 (57%)
Spanisch	11 (46%)	2 (29%)
Italienisch	10 (42%)	3 (43%)
Türkisch	5 (21%)	-
Serbokroatisch	3 (13%)	-
Portugiesisch	2 (8%)	-

Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen

Abgesehen von den Landessprachen sowie Englisch und Spanisch wird die Beratung nur selten in Fremdsprachen angeboten. Sprachen, die vereinzelt von Beratungsstellen in der Deutschschweiz genannt werden, sind Bosnisch, Arabisch, Kurdisch, Farsi und Neugriechisch. Eine Beratungsstelle in der Romandie nennt noch Russisch, Polnisch, Arabisch und Lingala, wofür Freiwillige eingesetzt werden. Vier Stellen in der Deutschschweiz erwähnen zusätzlich Dolmetscher_innen, die beigezogen werden können, und vier Stellen sprechen von Übersetzern, bei zwei von ihnen wird klar, dass die Beratenden sich um diese kümmern müssen. Die Sprache könnte demnach durchaus ein Hindernis zum Zugang zur Rechtsberatung darstellen.

Bei der Rechtsberatung von Armutsbetroffenen bestehen verschiedene Zugangshürden, wie beispielsweise beschränkte Öffnungszeiten, sprachliche Barrieren oder auch selten Gebühren. Der Bedarf an sozialhilfrechtlichen Rechtsberatung ist gross und es gibt zu wenig Beratungsstellen, diese Einschätzung teilen alle befragten Akteur_innen. Mehr Beratungsstellen seien nötig, finden fast 90% der Beratungsstellen, welche generellen Handlungsbedarf beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung sehen (n=63). Zudem werden die sehr vulnerablen Gruppen aufgrund verschiedener Hürden (Sprachbarrieren, Isolation, gesundheitliche Einschränkungen) nur bedingt erreicht.

5.3.5 Beratungstätigkeiten und Formen der Beratung

5.3.5.1 Tätigkeitsspektrum: Mehrheit bietet nicht nur Beratung, sondern auch Begleitung

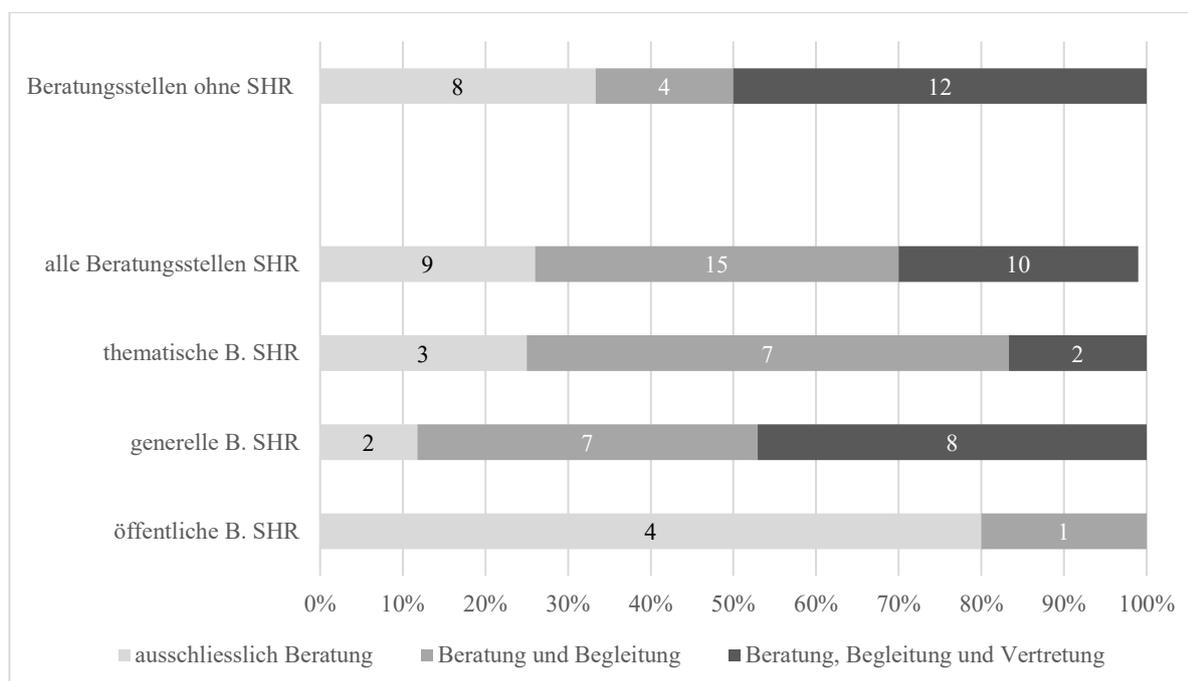
Die Beratungstätigkeit in rechtlichen Fragen kann unterschiedlich weit gehen. Die Stellen konnten in der Umfrage zwischen drei Möglichkeiten wählen:

- Wir beraten lediglich juristisch, weitere Schritte sind in der Verantwortung der Ratsuchenden (im Folgenden: beraten)
- Wir beraten juristisch und wir begleiten Verfahren (z.B. Einsprachen, Beschwerden, Gesuche schreiben), vertreten aber nicht (im Folgenden: begleiten)
- Wir beraten, begleiten Verfahren und machen auch Rechtsvertretung (im Folgenden: vertreten).

Bei den Stellen zeigte sich ein deutlicher Zusammenhang zwischen dem Tätigkeitsspektrum und der Art der Beratungsstelle. Typischerweise beraten öffentliche Stellen vor allem, vertreten aber nie. Führt man sich vor Augen, dass die öffentlichen Stellen in Institutionen arbeiten, wie in einem Spital oder sie z.B. eine neutrale Rechtsauskunftsstelle sind, ist dies unmittelbar einsichtig. Knapp die Hälfte der SHR-Beratungsstellen vertritt unter Umständen die Ratsuchenden auch rechtlich.

In drei Bereichen können themenspezifischen Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung die Tätigkeit klar zugeordnet werden. Beispielsweise beraten, begleiten und vertreten alle befragten Gewerkschaften und Berufsverbände (8/8), Beratungsstellen im Bereich Opferhilfe beraten und begleiten die Ratsuchenden (3/3) und Beratungsstellen im Bereich Gesundheit beraten ausschliesslich (3/3).

Abbildung 15: Rechtsberatung - Tätigkeiten, Beratungsstellen ohne SHR, n=24 und Beratungsstellen SHR, n=34



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Beratungsstellen, die relativ stark mit öffentlichen Geldern finanziert werden (z.B. themenspezifische Beratungsstellen), Armutsbetroffene eher weniger vertreten als solche Beratungsstellen, die häufiger privat finanziert sind, (wie die generellen Beratungsstellen für sozial Benachteiligte oder Beratungsstellen ohne SHR). *Generelle Beratungsstellen, welche am meisten Rechtsvertretung leisten, spielen somit beim Rechtsschutz eine wesentliche Rolle.* Die Gründe für die unterschiedlichen Finanzierungsmuster und die Zusammenhänge mit dem Profil der Rechtsberatungstätigkeiten müssen offen bleiben. Hierfür wären genauere Angaben der Beratungsstellen notwendig.

5.3.5.2 Beratungsformen: vor allem mehrmaliger klassischer Kontakt

Rechtsberatung im Sozialhilferecht erfordert bei den Beratungsstellen überwiegend einen mehrmaligen Kontakt – dies kommt bei 24 von 34 Beratungsstellen (71%) häufig oder sehr häufig vor. Die Beratung erfolgt auch überwiegend auf klassischen Wegen, nämlich persönlich oder telefonisch. Die Beratung per E-Mail ist seltener, einen Chat bietet keine Stelle an. Die Beratungsformen unterscheiden sich nur wenig nach Art der Beratungsstelle. Die befragten öffentlichen Stellen beraten nie per E-Mail; dies scheint bei vielen von ihnen, etwa dem Gefängnis- oder Spitalsozialdienst, auch nicht nötig.

Aus den Interviews geht hervor, dass die «Fallbetreuung» über einen langen Zeitraum erfolgen kann. Bei der Arche für Familien ist dies durchschnittlich ein Jahr; im Centre Social Protestant werden Personen zum Teil mehrere Jahre lang durch den gesamten Rechtsweg begleitet, dabei wechseln die rechtlichen Probleme in der Regel. Die Beratungssitzungen können teilweise sehr lange dauern: «Es sind zum Teil lange Gespräche, es gibt bewusst kein Limit. Wenn jemand mal durchgekommen ist, dann bekommt er auch die Zeit» (Generelle Beratungsstelle 1). «Ich bevorzuge einen Termin von zwei oder drei Stunden» (Generelle Beratungsstelle 2). Bei einer themenspezifischen Beratungsstelle sind die juristischen Beratungen mit einer Stunde länger als jene zu anderen Themen.

5.3.6 Vorgehen bei sozialhilferechtlicher Beratung: kontaktieren, begleiten, weiterleiten

Wie gehen die Stellen bei der Beratung zu sozialhilferechtlichen Konflikten vor? Fast alle, nämlich 31 von 34 Stellen nehmen dazu *bilateralen Kontakt mit anderen Institutionen, insbesondere mit dem Sozialdienst*, auf. Nur knapp die Hälfte, nämlich 16 Stellen, *begleiten die Klient_in auch an Gespräche mit Behörden*. Ob dies nicht nötig oder nicht möglich ist (z.B. wegen der Kapazitäten), lässt sich aus den Daten nicht schliessen.

Wie sehen Beratungsverläufe aus und wie häufig können Fälle mit oder ohne formelle Rechtsmittel gelöst werden? Wir fragten Beratungsstellen SHR nach erfolgreichen Verläufen. Unter Erfolg verstehen wir, dass entweder eine *positive Veränderung der rechtlichen Situation der Sozialhilfeempfänger_in* resultierte oder dass eine *Klärung der Situation erfolgen konnte und erkannt wurde, dass das Vorgehen des Sozialdienstes korrekt* war (verbesserte Rechtskenntnisse). Auch die Sozialdienste schätzen es, wenn eine Beratungsstelle involviert ist. Wenn die Ombudsstelle anrufe, habe man ein Problem innert fünf Minuten meistens geklärt, meint ein Sozialdienst. Bei einem anderen Sozialdienst wird eher ein klärendes Gespräch (ein «runder Tisch») organisiert, wenn die Ombudsstelle involviert ist. Die Versachlichung der Diskussion durch die Einschaltung einer externen Stelle wird geschätzt. Besonders in Winterthur wird dies betont und insbesondere auf die wichtige Rolle der UFS im Kanton Zürich hingewiesen. Dass die UFS schon länger in keinem Verfahren mehr involviert war, wird vom Interviewten als Zeichen dafür gewertet, dass man gut arbeite und Spielräume angemessen nutze. Insgesamt seien die Beratungsstellen (insbesondere die UFS und die städtischen Ombudsstellen), so der Sozialdienst Winterthur, extrem wichtig und ohne sie ginge es nicht. Gemäss den befragten Beratungsstellen SHR liegt die so *definierte Erfolgchance von Beratungen ohne formelle Rechtsmittel bei schätzungsweise 66% (n=21)*²²⁵. Dabei spielen Beratung, bilateraler Kontakt mit dem Sozialdienst und mit anderen Institutionen gleichermaßen eine Rolle.

Bei Beratungen mit formellen Rechtsmitteln wurde die Erfolgchance mit 62% (n=21)²²⁶ ähnlich eingeschätzt. Ein erfolgreiches Ergebnis kommt am häufigsten bei der Begleitung einer Einreichung einer verwaltungsinternen Einsprache oder verwaltungsinternen Beschwerde (n=20) und/oder bei der Weiterleitung an eine externe Fachperson (n=16) zustande.

Wenn eine Beratung mit allfälligen Gesprächen mit dem Sozialdienst nicht erfolgreich ist, oder sich von Beginn weg andere Schritte aufdrängen, leiten rund drei Viertel der Beratungsstellen SHR (n=25) die Rat-suchenden an eine externe Fachperson (z.B. Anwält_in) weiter, rund die Hälfte (n=16) auch an Ombudsstellen. Nur gerade fünf²²⁷ Beratungsstellen SHR übernehmen in solchen Fällen die Rechtsvertretung und

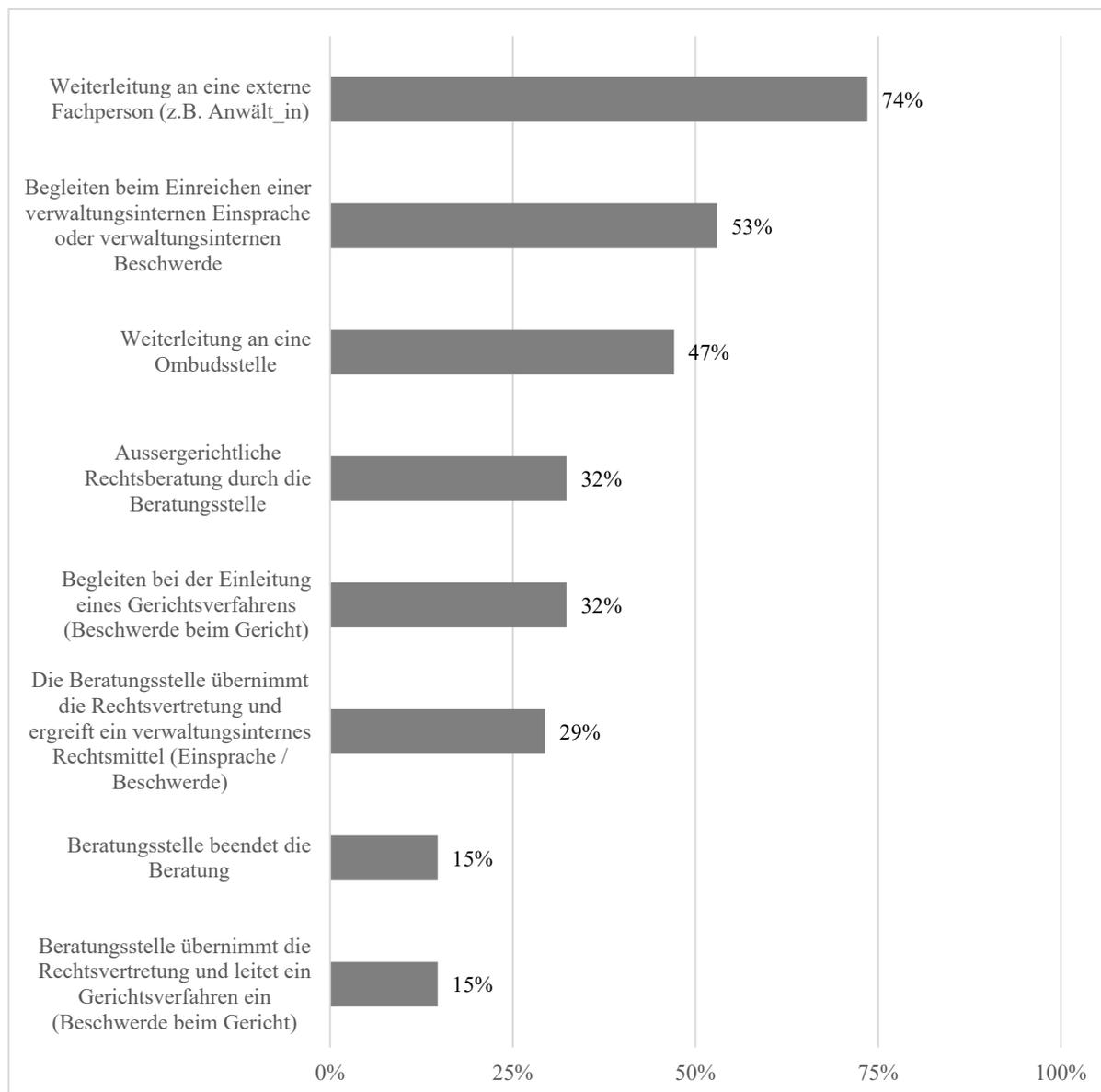
²²⁵ Aufgrund von fehlenden, unverständlichen Antworten n=30.

²²⁶ Diese Frage wurden nur den Beratungsstellen SHR gestellt (n=29), welche nicht nur juristisch beraten. Zudem wurde die Frage nicht von allen befragten Beratungsstellen beantwortet oder die Antwort war unverständlich, deshalb n=21.

²²⁷ Gegenüber den 7 Beratungsstellen, die zuvor bei *Tätigkeiten* angaben, auch Rechtsvertretung zu machen.

leiten ein Gerichtsverfahren ein (Beschwerde beim Gericht). Kommt es zu einem Rechtsmittelverfahren, weicht das Vorgehen der Beratungsstellen kaum ab.

Abbildung 16: Vorgehen, wenn allfällige Gespräche mit dem Sozialdienst nicht erfolgreich waren, n=34



Quellen: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Das Vorgehen unterscheidet sich wieder bei den generellen gegenüber den themenspezifischen Beratungsstellen. Generelle Beratungsstellen leiten Ratsuchende weniger häufig weiter und behalten die Armutsbetroffene mehr bei sich und führen somit eine längere Beratung. Das unterstreicht somit ein weiteres Mal die wichtige Funktion dieser Stellen für die Unterstützung der Armutsbetroffenen.

Gemäss zwei befragten Einspracheinstanzen spielt für den Entscheid, ob der Rekurs gutgeheissen wird, eine Vertretung durch eine Beratungsstelle oder einen Anwalt allerdings keine Rolle, ein Sozialdienst schätzt die Beteiligung einer Beratungsstelle explizit. Bei Anwält_innen besteht nach Einschätzung eines Gerichts die Gefahr, dass der eine oder die andere keine Expertise im Sozialhilferecht hat und eventuell die eigenen Leistungen auf das begrenzen könnte, was durch die unentgeltliche Rechtsverteidigung gedeckt wird.

Im Interview definiert eine Beratungsstelle erfolgreiche Beratung sehr ähnlich wie in der Online-Umfrage und fügt hinzu:

Wir haben ganz gute Chancen zum Erklären, weil wir ja keine monetären Interessen verfolgen oder ein Budget einhalten müssen und wir deswegen sagen müssten, dass die und die Leistung ihnen nicht zusteht. (...) Wir haben auch kein Interesse, sinnlose Geschichten zu machen, dazu fehlt uns die Zeit.

Eine weitere Stelle kontextualisiert verbesserte Rechtskenntnisse als Erfolg:

Die Beratung ist erfolgreich, wenn die Frauen das Frauenhaus mit einem guten Gefühl verlassen können.

Durch die Zeit im Frauenhaus verbessern sich die Rechtskenntnisse der Frauen, diese lernen etwas über ihre Rechte, Pflichten und Möglichkeiten. Schliesslich bringen Beratungsstellen mehrmals eine erfolgreiche Beratung klar mit einer verbesserten Situation der Armutsbetroffenen in Verbindung:

... dass jemand zu seinem Recht kommt, damit er/sie mal das Existenzminimum hat, mit dem er/sie leben kann. Eine erfolgreiche Beratung ist es aber auch dann, wenn sich die Situation so beruhigt hat und läuft, dass wir gar nicht mehr involviert sind. Und wenn die Leute dann mit dem Geld durchkommen und mit der Zeit dann auch die Kompetenzen bekommen, die es dafür braucht. Ganz banal gesagt, erfolgreich war die Beratung, wenn sie nicht mehr anrufen müssen, um zu fragen, sondern um zu sagen, dass es gut läuft. (Generelle Beratungsstelle)

Ob Beratungsstellen SHR die weitere Beratung, Begleitung oder Vertretung übernehmen, liegt wesentlich am den Kompetenzen und Kapazitäten bzw. an den rechtlichen Erfolgschancen. 30 Beratungsstellen haben beschrieben, anhand welcher Kriterien sie dies nach der ersten sozialhilferechtlichen Beratung entscheiden. Erstens läge es am Zuschnitt der Stelle, wie weiter verfahren wird. So ende zum Beispiel die Tätigkeit des Spitalsozialdienstes mit dem Austritt der Beratenen. Zweitens bestimmen bei elf Stellen die Kompetenzen der Stelle und deren Kapazitäten, ob sie weiter beraten – ist der Fall so komplex, dass an einen Anwalt verwiesen werden muss oder lässt sich das Problem in-house bearbeiten? Haben die Stellen zeitliche Kapazitäten, die Beratung weiterzuführen und wie steht dies im Verhältnis zur Dringlichkeit der Frage bzw. der Verletzlichkeit der Ratsuchenden? Drittens schätzen explizit sieben Stellen ab, wie gross die juristischen Erfolgschancen sind.

Diese Ergebnisse werden durch die Interviews mit Beratungsstellen bestätigt. Eine generelle Beratungsstelle macht manchmal trotz Aussichtlosigkeit eine Einsprache, wenn der Eindruck entstanden ist, dass die Klient_innen zwar keine Chance haben, aber es «versuchen müssen» (z.B. Familienzusammenführung). Den Menschen eine Stimme zu geben erscheint also als wichtiger Auftrag im Beratungsverständnis.

Zum Abbruch einer Beratung kann es kommen, wenn die Ratsuchenden ihre Unterlagen zum wiederholten Mal nicht mitbringen, Termine nicht wahrnehmen oder mehr als rechtliche Beratung von einer Rechtsberatungsstelle erwarten (Generelle Beratungsstelle).

Bei Verdacht auf einen Missbrauch oder auf strafrechtlich relevantes Handeln bezüglich der Sozialhilfe gäbe es zwei Möglichkeiten. Entweder lege man den Missbrauch offen und versuche eine Lösung mit dem Sozialdienst zu finden, insbesondere wenn es sich um ein Strafverfahren in Zusammenhang mit Landesverweis handle oder bei einer Verweigerung seitens des Klienten oder der Klientin müsse man das Mandat abgeben und die Beratung abrechnen (Generelle Beratungsstelle).

5.4 Ombudsstellen: Allparteiliche Kompetenzen auch über den Einzelfall hinaus

Im Rahmen dieser Studie wurden neben Anwälten_innen und Beratungsstellen auch 15 Ombudsstellen befragt. Davon sind neun öffentliche, also von den jeweiligen Parlamenten eingesetzte Ombudsstellen. Alle ausser einer wissen, dass Armutsbetroffene zu ihnen kommen. Sechs Stellen sind privatrechtlich und vermitteln vor allem im Bereich von (Sozial-)Versicherungen. Wie zu Beginn des Kapitels 5 bereits erwähnt, sind die Antwort-Unterschiede zu den Beratungsstellen zur konkreten Beratung, zu den Rechtsgebieten und den bearbeiteten Problemgebieten in sozialhilferechtlichen Fragen bemerkenswerterweise klein, weswegen sie nicht separat ausgewiesen werden. Gleichwohl unterscheiden sich Ombudsstellen in ihrer institutionellen Stellung deutlich von Beratungsstellen. Der folgende Abschnitt fokussiert auf diese Besonderheiten und Potenziale von öffentlichen Ombudsstellen, da die Sozialdienste in ihren Kompetenzbereich fallen.

*Diese öffentlichen Ombudsstellen sind wichtige Akteure, wenn es darum geht, den Zugang zu Recht für Armutsbetroffene durchzusetzen*²²⁸. Sie sind als niederschwellige und neutrale Stellen konzipiert, die kostenlos sowie vertraulich beraten²²⁹. Damit sie aktiv werden, muss das Problem der Ratsuchenden das Verwaltungshandeln in ihrem Einzugsgebiet betreffen – was in der Sozialhilfe immer der Fall ist. Darüberhinaus kann die Mehrheit der öffentlichen Ombudsstellen auch von sich aus aktiv werden und umfassendere Abklärungen vornehmen, muss also nicht auf den Erhalt einer Beschwerde warten.²³⁰ Ombudsstellen sind jedoch auch «allparteilich»: Sie suchen eine für beide Seiten faire, lebbare Lösung: «Wir sind Anwalt weder der Bürger noch des Staates. Wir prüfen aus Distanz, ob das Recht und die Verfassungsgrundsätze eingehalten wurden und die Verfahrensabläufe gut sind»²³¹. Sie können somit ratsuchende Sozialhilfebeziehende nicht rechtlich vertreten.

Ein entscheidender Unterschied zwischen den Stellen liegt darin, dass Ombudsstellen gesetzlich mit vielen Kompetenzen gegenüber der Verwaltung ausgestattet sind, über die Beratungsstellen nicht verfügen. Alle von uns befragten Ombudsstellen können mit allen Beteiligten Gespräche führen, schriftliche und mündliche Auskünfte verlangen, Besichtigungen durchführen und sie haben Akteneinsichtsrecht. Sieben Stellen können Empfehlungen für eine aussergerichtliche Streitbeilegung abgeben. Neben Beratung und Information können fünf von acht Ombudsstellen auch unterstützen, wenn Ratsuchende Beschwerde oder Einsprache erheben möchten; sie beurteilen auch Prozesschancen²³². Die Verwaltung *muss* mit der Ombudsstelle und *kann* mit Beratungsstellen zusammenarbeiten. Ombudsstellen prüfen, ob die Verwaltung angemessen und gerecht gehandelt hat – sie prüfen selbst Unterlagen oder verlangen eine neuerliche Kontrolle des Sachverhalts durch die Verwaltung. Sie können auch Vermittlungsgespräche führen. Diese starke und unabhängige institutionelle Stellung erlaubt häufig schnelle und zufriedenstellende Lösungen. Sie ermöglicht es zudem, dass Ombudspersonen auf strukturelle Probleme aufmerksam machen können und eher die Möglichkeit haben, an die Regierung zu gelangen und strukturelle Änderungen vorzuschlagen (Informationsgespräch Ombudsstelle). «Eine parlamentarische Ombudsstellen kann das Gespräch mit den Verantwortlichen in der Verwaltung suchen und ihre Erfahrungen in einer generalisierten Analyse der Problemstellungen weitergeben.»²³³ Insofern ist die Lösung der konkreten Einzelfälle zwar im Vordergrund, stellt aber

²²⁸ SOBOTICH (2019). Vgl. auch www.ombudsstellen.ch

²²⁹ Ombudsstelle der Stadt Zürich (2020).

²³⁰ Ombudsstelle der Stadt Zürich (2020), S. 13.

²³¹ KAUFMANN (2017) NZZ.

²³² SOBOTICH (2019) 8.

²³³ KAUFMANN (2017) 22

nur einen ersten Schritt dar. Diese Perspektive stellt ebenfalls einen entscheidenden Unterschied zur Arbeit von Beratungsstellen dar.

Im Gegensatz zu Beratungsstellen sind sämtliche Ombudsstellen professionalisiert im doppelten Sinn: es arbeiten dort keine Freiwilligen und alle Stellen verfügen über Jurist_innen. Die Anzahl Beratungen der 8 Ombudsstellen variiert von 40 bis rund 900 Beratungen pro Jahr (Median 390). Bei der sozialhilferechtlichen Beratung liegen die 8 Ombudsstellen mit 35 bis 300 Beratungen pro Jahr und einem Median von 84 leicht unter dem Median der Anzahl sozialhilferechtlichen Beratungen der Beratungsstellen mit detaillierter Rechtsberatung (90). Bei der sozialhilferechtlichen Beratung kommen in etwa die gleichen Konfliktthemen vor wie bei den Beratungsstellen.

Ein substantieller Teil der behandelten Fälle von öffentlichen Ombudsstellen betrifft gemäss der verschiedenen Jahresberichte²³⁴ das Sozialdepartement. Bei den kantonalen Stellen sind es bis zu 25% und bei den städtischen Ombudsstellen bis zu 48%. In der Stadt Luzern betrafen 2019 23% aller Ombudsfälle die Sozialhilfe. Insgesamt sind dies stattliche Anteile gemessen an der Sozialhilfequote und den öffentlichen Ausgaben für die Sozialhilfe. Sie unterstreichen die Konflikthanfälligkeit der Sozialhilfe eindrücklich. Die Sozialhilfe trifft existentielle Entscheide für Bürger_innen (ähnlich wie das Sicherheitsdepartement), womit die unmittelbare Betroffenheit stärker als in anderen Verwaltungsbereichen ist. Claudia Kaufmann, ehemalige Ombudsfrau der Stadt Zürich, schlägt noch eine weitere Erklärung für die hohen Anteile der Beschwerden zur Sozialhilfe vor:

Verwaltungsabteilungen begegnen der Ombudsstelle unterschiedlich offen. Es ist kein Zufall, dass gerade Sozialarbeitende ihre Klientinnen und Klienten häufig ermutigen, sich bei Unklarheiten oder Unzufriedenheit an die Ombudsstelle zu wenden. Ihr Verständnis der eigenen Rolle und ihre Sensibilität für strukturelle und institutionelle Machtverhältnisse unterstützen diese zu begrüssende Haltung. Vertreterinnen und Vertreter anderer Berufsgruppen fällt dies teils schwerer.²³⁵

Besonders häufig bei Ombudsstellen ist in Sozialhilfefällen die Prüfung von Unterlagen der Ratsuchenden sowie der Kontakt mit anderen Institutionen – insbesondere mit den Sozialdiensten. Die Mehrheit organisiert und führt mindestens gelegentlich Gespräche mit Sozialdienst und Betroffenen – was den Mediationscharakter betont. Und schliesslich bitten sieben von acht Stellen zumindest gelegentlich den Sozialdienst um eine Neubeurteilung. Hilfe bei Einsprachen oder Beschwerden leisten vier Ombudsstellen, allerdings selten oder gelegentlich. Die von den Ombudsstellen geschätzte durchschnittliche Erfolgsquote einer sozialhilferechtlichen Beratung (ohne Rechtsmittel) liegt im Vergleich zu den Beratungsstellen mit 76% (n=7) etwas höher. Dies könnte an einer faktisch hohen Verbindlichkeit der Empfehlungen liegen, die sich aus starker Stellung und der Glaubwürdigkeit integrierender Persönlichkeiten ergeben könnte. Dies geht jedoch aus der Umfrage nicht hervor und müsste anderweitig untersucht werden, beispielsweise durch eine systematische vergleichende Auswertung der Rechenschaftsberichte. Keiner der von uns interviewten Betroffenen hatte sich an eine Ombudsstelle gewendet.

Ähnlich wie bei den Beratungsstellen schätzen Sozialdienste die Ombudsstellen und erkennen sie als wichtige Akteurin an. Dies zeigt sich beispielweise in St. Gallen, wo die Beteiligung der Ombudsstelle zu münd-

²³⁴ Jahresberichte: Ombudsmann des Kanton Basel-Landschaft 2019, Ombudsstelle des Kantons Basel-Stadt 2019, Ombudsstelle des Kantons Fribourg 2019, Ombudsmann des Kantons Zürich 2019, Ombudsfrau der Stadt Zürich 2018, Ombudsfrau der Stadt Bern 2018, Ombudsstelle der Stadt St. Gallen 2019, Ombudsstelle Stadt Winterthur 2019, Ombudsstelle Stadt Luzern 2019.

²³⁵ Ombudsstelle der Stadt Zürich (2020), 14 f.

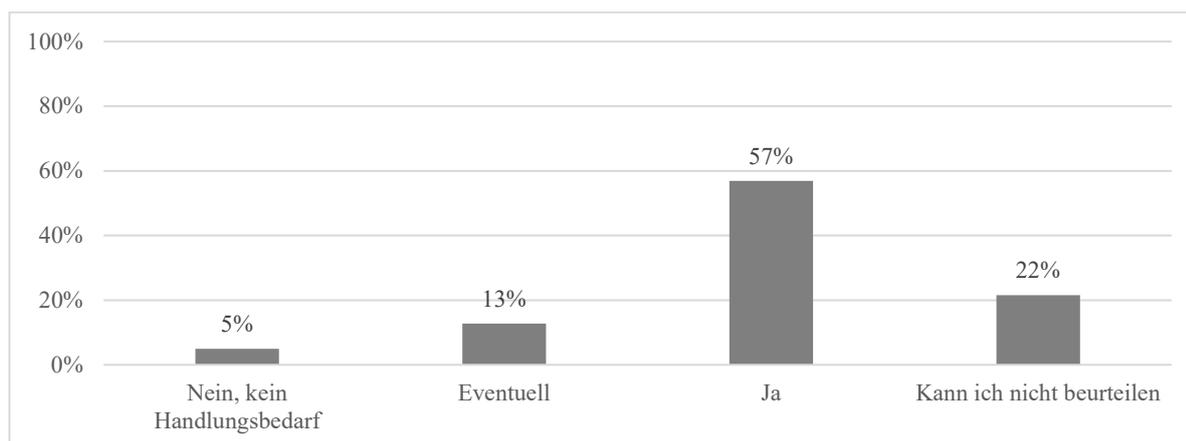
lichen «runden Tischen» führt (vgl. 4.2.6). Eine Einspracheinstanz schlägt eine auf Sozialhilferecht spezialisierte Ombudsstelle vor. Die Ombudsfrau der Stadt Winterthur betont allerdings in ihrem Bericht 2019 die Wichtigkeit der *lokalen* Ombudsstellen. Eine solche sei nah am Geschehen und wisse über die Eigenheiten der Stadtverwaltung Bescheid, was insbesondere bei der Lösungsfindung sehr wertvoll sein könne. Zudem sei eine lokale Ombudsstelle für die örtliche Bevölkerung gut erreichbar. Die Stadt könne auf diese Weise Vertrauen und Transparenz schaffen.²³⁶

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass bei öffentlichen Ombudsstellen ein substantieller Teil der Fälle das Sozialdepartement und die Sozialhilfe betreffen. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Problemlage in Kantonen und Gemeinden ohne Ombudsstelle, aber mit ähnlich hohen Sozialhilfequoten nicht systematisch anders ist. Durch ihre starke institutionelle Stellung sind Ombudsstellen eher in der Position, zwischen Ratsuchenden und Verwaltung Lösungen auszuhandeln als Beratungsstellen. Ausserdem können sie nicht nur individuelle Fälle lösen, sondern sie sind auch legitimiert, aus der Gesamtheit ihrer Erkenntnisse Schlüsse zu ziehen und strukturelle Änderungen der Verwaltungspraxis vorzuschlagen. Dabei dürfte sie ihre Allparteilichkeit besonders glaubwürdig machen. Ombudsstellen sind daher für den Rechtsschutz unverzichtbar.

5.5 Handlungsbedarf beim «Zugang zum Recht»

Dieses Kapitel widmet sich nun den Einschätzungen der Beratungs- und Ombudsstellen zur Frage, was einen guten «Zugang zum Recht» in der Sozialhilfe ausmacht beziehungsweise in welchen Bereichen die Beratungsstellen und Ombudsstellen derzeit Handlungsbedarf sehen, um den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten. Dies umfasst alle Faktoren aus unserem Modell: Wissen und Bewusstsein über Recht; die praktische, geographische und finanzielle Möglichkeit zu Wissen und Beratung zu kommen; Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren, rechtsstaatliches Verwaltungshandeln; und eine Rechtsprechung nach Recht und Gesetz (siehe Kapitel 1.2.).

Abbildung 17: Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich Sozialhilfe, alle Beratungsstellen (n=98)



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, 4 missing values

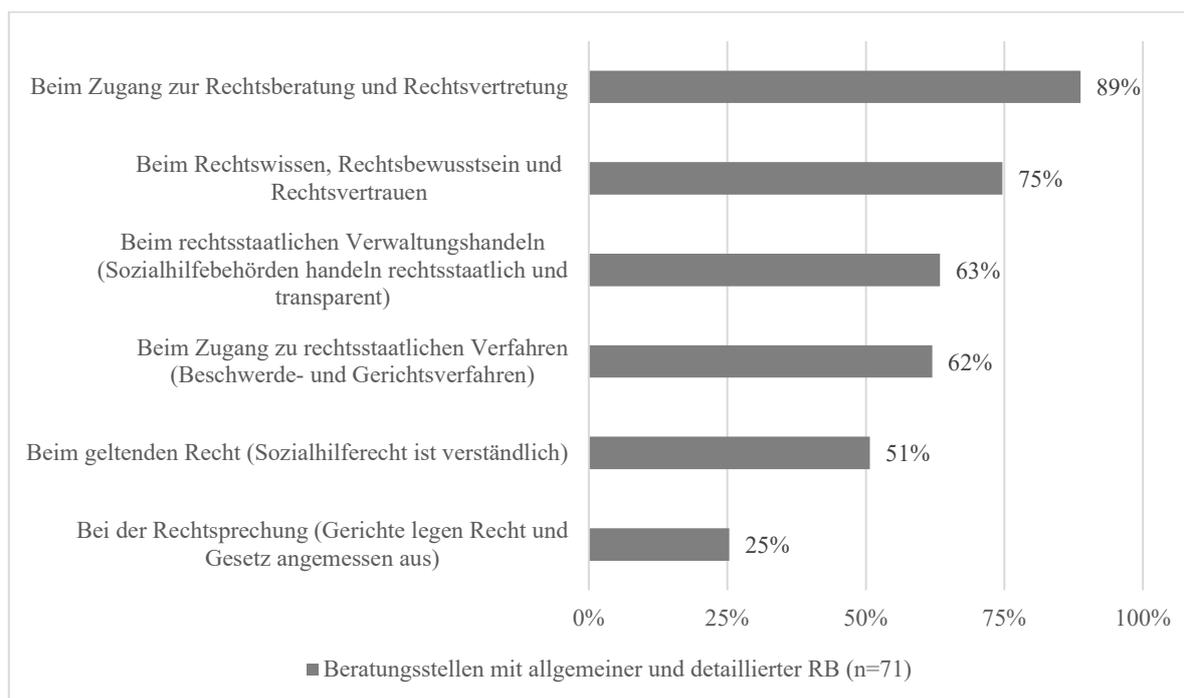
70% der befragten Beratungsstellen und 82% der Ombudsstellen (n=9) sehen (eventuell) einen Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich der Sozialhilfe.

²³⁶ SOBOTICH (2019) 12.

Die allermeisten Beratungsstellen, die entweder den Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene nicht beurteilen können oder keinen Handlungsbedarf sehen, sind Beratungsstellen, die nur selten bis gelegentlich Armutsbetroffene beraten und deshalb den Handlungsbedarf nicht einschätzen können. Alle drei Beratungsstellentypen sehen klar einen Handlungsbedarf (über 70%), bei den öffentlichen Stellen (n=16) liegt der Anteil mit 81% am höchsten.

Folgende Abbildung zeigt in welchen Bereichen die Befragten Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene sehen.

Abbildung 18: Bereiche für Handlungsbedarf, alle Beratungsstellen, welche (eventuell) Handlungsbedarf sehen



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Es besteht Einigkeit, dass beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung sowie zu rechtsstaatlichen Verfahren und beim rechtsstaatlichen Verwaltungshandeln etwas passieren muss. Bezüglich dem Handlungsbedarf im Bereich Rechtswissen, Rechtsbewusstsein und Rechtsvertrauen unterscheiden sich innerhalb der Beratungsstellen die Antworten. Rund 80% der generellen und themenspezifischen Beratungsstellen sind der Meinung, es müsste bezüglich Rechtswissen, Rechtsbewusstsein und Rechtsvertrauen etwas getan werden, bei den öffentlichen Stellen sind nur 38% dieser Ansicht. Dies liegt vermutlich daran, dass die Rechtsberatung bei diesen Stellen (Spitäler, Psychiatrien und Gefängnisse) nur im Rahmen der gesamten Sozialberatung stattfindet.

Interessant ist auch, dass nur knapp die Hälfte der befragten Beratungsstellen beim geltenden Recht Handlungsbedarf sehen. Vermutlich sehen sie hier weniger Veränderungspotenzial und die anderen Massnahmen als schneller zielführend (Grafiken zu spezifischeren Fragen finden sich im Anhang).

5.6 Fazit: Differenzierte Landschaft mit anspruchsvollen Aufgaben für allgemeine und detaillierte Rechtsberatung

Die Beratungsstellenlandschaft in der Schweiz ist breit gefächert. Auch die Vielfalt der Beratungsthemen ist gross und die Arbeit damit entsprechend anspruchsvoll. Die Mehrheit der befragten Stellen mit Rechtsberatungen hat (sehr) häufig Armutsbetroffene bei sich. 34 Beratungsstellen leisten detaillierte sozialhilfe-rechtliche Rechtsberatung und dies mit bis zu 1100 Beratungen pro Jahr. 10 (29%) Beratungsstellen SHR machen auch Rechtsvertretung.

Unabhängige Beratungsstellen und öffentliche Ombudsstellen erweisen sich als wesentlich für den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen. Dabei sind sowohl allgemeine als auch detaillierte Rechtsberatung wichtig.

Wie bereits BEYELER et al.²³⁷ in ihrer Studie erkannt haben, können «polyvalente, niederschwellige» Beratungsstellen Armutsbetroffenen wichtige Informationen liefern und sie an eine geeignete Stelle triagieren. Unsere Studie hat gezeigt, dass diese Aufgaben insbesondere Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung übernehmen und somit eine wichtige erste Anlaufstelle für Armutsbetroffene darstellen. *Diese Stellen bieten primär aus konzeptionellen und Ressourcengründen keine vertiefte Rechtsberatung an.*

Die Nachfrage nach Rechtsberatung übersteigt das Angebot deutlich.²³⁸ Dabei erfahren Armutsbetroffene vor allem über traditionelle Informationswege von der Möglichkeit der Rechtsberatung im Sozialhilferecht. Vulnerable Gruppen werden nur bedingt erreicht und verlangen einen speziellen Fokus der Beratungsstellen. Nur wenige Beratungsstellen SHR besitzen harte Zugangskriterien. *Die Ressourcenknappheit wird jedoch in praktischen Zugangshürden, strikten Triage-Regeln und Wartezeiten sichtbar.*

Wer Rechtsberatung im Sozialhilferecht leistet, hat eine komplexere Finanzierung als Stellen ohne Sozialhilferecht. Die Stellen stützen sich deutlich häufiger auf Spenden und haben mehrere *Finanzierungsquellen*. Gleichzeitig ist bei Beratungsstellen SHR der Anteil öffentlicher Gelder durchschnittlich höher. Die Gründe hierfür sind unklar. Diese Stellen beschäftigen auch häufiger Sozialarbeiter_innen und seltener Jurist_innen, was vermutlich auch mit der Finanzierung zusammenhängt.

Typisiert man Beratungsstellen in generelle, themenspezifische und öffentliche Beratungsstellen, zeigt sich die grosse Relevanz der generellen Beratungsstellen für den Rechtsschutz. 90% der befragten generellen Beratungsstellen beraten in Sozialhilferecht, sie beschäftigen häufiger Jurist_innen und leisten häufiger Rechtsvertretung als andere Stellentypen. Sie verfügen nur selten über Zugangskriterien und bieten eine längere und vertiefte Rechtsberatung und leiten ihr Klientel weniger oft an externe Fachpersonen weiter. Im Vergleich zu den themenspezifischen Beratungsstellen erhalten generelle Beratungsstellen weniger öffentliche Gelder und werden häufiger von Ehrenamtlichen unterstützt. *Generelle Beratungsstellen sind für Armutsbetroffene besonders wichtige Anlaufpunkte. Ihre Stärkung würde den Rechtsschutz besonders verbessern.*

Die Beratungsstellen aus der Umfrage (sowie die Anwaltschaft) sind sich einig, dass beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich Sozialhilfe Handlungsbedarf besteht, insbesondere beim Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung und dass es dafür unter anderem mehr Beratungsstellen braucht.

²³⁷ BEYELER et al. (2016).

²³⁸ Dass das Angebot an Rechtsberatung auch von den Betroffenen als unzureichend wahrgenommen wird, zeigt folgende Begebenheit: Nach dem Interview mit der Betroffenen Marta, nahm diese (mit sichtbar schlechtem Gewissen) ihr Angebot zurück, die Interviewerin – von Martas sehr ländlichem Wohnort – an den nächsten Bahnhof zu fahren. Grund hierfür war, dass das Interview-Ende auf die dreistündige Telefonzeit der Beratungsstelle fiel. Marta musste bereits die Erfahrung machen, dass die Leitungen während den eingeschränkten Telefonzeiten belegt sind und wollte nicht riskieren, die Beratung zu verpassen.

6 Rechtsschutz durch die Anwaltschaft

Anwält_innen sind wichtig, wenn es zu juristischen Konflikten in der Sozialhilfe kommt und wenn rechtliche Schritte wie Einsprachen oder Beschwerden bzw. Klagen vor Gericht kommen. Ihr Beitrag zum Rechtsschutz wird hier anhand der Ergebnisse der Online-Umfrage aufgezeigt: Womit beschäftigt sich die Anwaltschaft und wie arbeitet sie im Sozialhilferecht? Um zu beurteilen, was anwaltliche Vertretung zum Rechtsschutz beiträgt, werden ergänzend Einschätzungen von Akteur_innen aus weiteren Arbeitspaketen herangezogen.

Für die Befragung wurden jene Anwält_innen angeschrieben, die im Sozialversicherungs- und/oder im Sozialhilferecht tätig sind (siehe Anhang 13.6.2.2). Bei der Anwaltschaft ist die Deutschschweiz mit 85% von insgesamt 230 Antworten klar übervertreten und hier besonders die urbanen Zentren; 27% der Antworten stammen aus dem Kanton Zürich, 11% aus Basel-Stadt. Im Vergleich dazu ist der Kanton Neuenburg (der in Bevölkerungsgrösse und Sozialhilfequote Basel ähnelt) nur mit drei Anwält_innen vertreten.

6.1 Rechtsgebiete und Fachwissen der befragten Anwaltschaft

Die wichtigsten Schwerpunkte der anwaltlichen Arbeit der Befragten liegen im Sozialversicherungs-, Arbeits- und Familienrecht. Gemäss der Auswahl der angeschriebenen Personen sind fast alle Anwält_innen im Sozialversicherungsrecht tätig. Durchschnittlich sind die Anwält_innen in vier Rechtsgebieten tätig (Median), nur ein Viertel arbeitet in mehr als sechs Gebieten.

Bei den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung und bedarfsabhängigen Leistungen haben die Anwält_innen es am häufigsten mit Fragen zur Invalidenversicherung (inkl. EL, 97% bzw. 79%), der Unfallversicherung (75%), der Arbeitslosenversicherung (69%) und der Krankentaggeldversicherung (68%) zu tun (n = 203).

Tabelle 16: Rechtsgebiete, in denen die Anwält_innen (n=225) beraten und vertreten

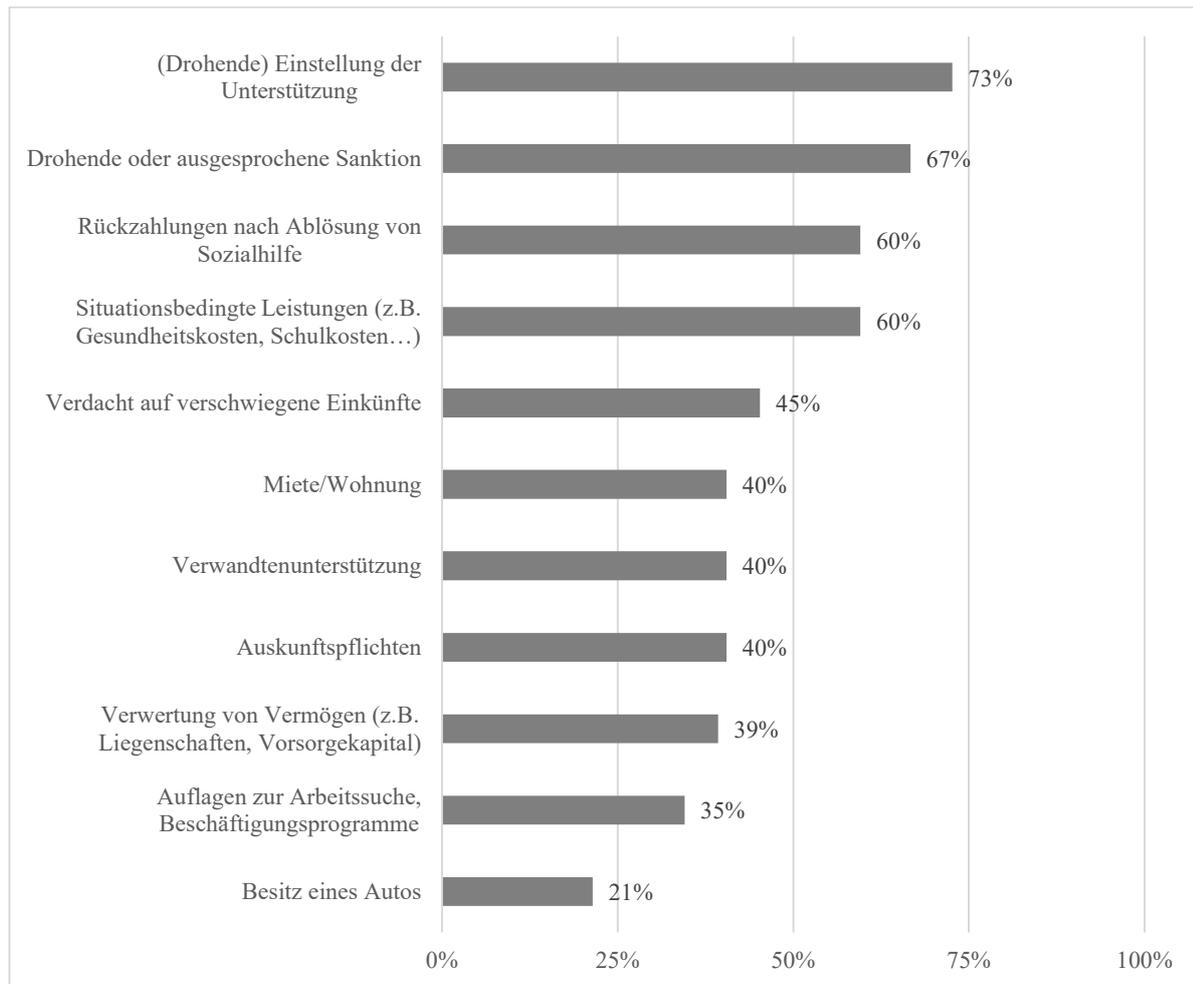
Rechtsgebiete	n	Prozent
Sozialversicherungsrecht	202	90%
Arbeitsrecht	123	55%
Familien- und Scheidungsrecht	115	51%
Opferhilferecht	97	43%
Strafrecht (inkl. häusliche Gewalt)	95	42%
Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	85	38%
Sozialhilferecht	84	37%
Ausländerrecht	61	27%
Miet- und Pachtrecht	54	24%
Bedarfsabhängige Sozialleistungen	39	17%
Gleichstellungsrecht	17	8%
Asylrecht	19	8%
Behindertengleichstellungsrecht	13	6%
Haftpflichtrecht	6	3%
Kredit- und Konsumentenschutzrecht	5	2%
Alle Antwortenden, Mehrfachnennungen möglich	n= 225	100%

Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Ein gutes Drittel, nämlich 84 Befragte (37%) beraten und vertreten im Sozialhilferecht – hier unterscheiden sich die Sprachregionen nicht. Doch nur 27 Personen bezeichnen sich explizit als darauf spezialisiert.²³⁹

Bei sozialhilferechtlichen Mandaten haben Anwält_innen ähnliche Themen wie die Beratungsstellen, allerdings sind sie eher mit Anliegen befasst, die starke Implikationen haben: etwa Einstellung der Unterstützung, Sanktionen, Rückzahlungen und situationsbedingte Leistungen.²⁴⁰

Abbildung 19: Themen der sozialhilferechtlichen Rechtsberatung für Armutsbetroffene, Anwält_innen (n=84)



Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Der sozialhilferechtliche Schwerpunkt und die Einschätzung des eigenen Fachwissens stimmen in hohem Masse überein. Fast alle Anwält_innen mit dem Rechtsgebiet Sozialhilferecht haben auch ein mindestens mittleres Fachwissen in diesem Bereich angegeben (n=77, 92%), bei den 27 darauf spezialisierten Anwält_innen haben alle bis auf eine Person ein grosses Fachwissen. Die gleiche Tendenz zu mittlerem bis grossem Fachwissen besteht auch beim Sozialversicherungsrecht (98%) und beim Verwaltungsrecht (90%).

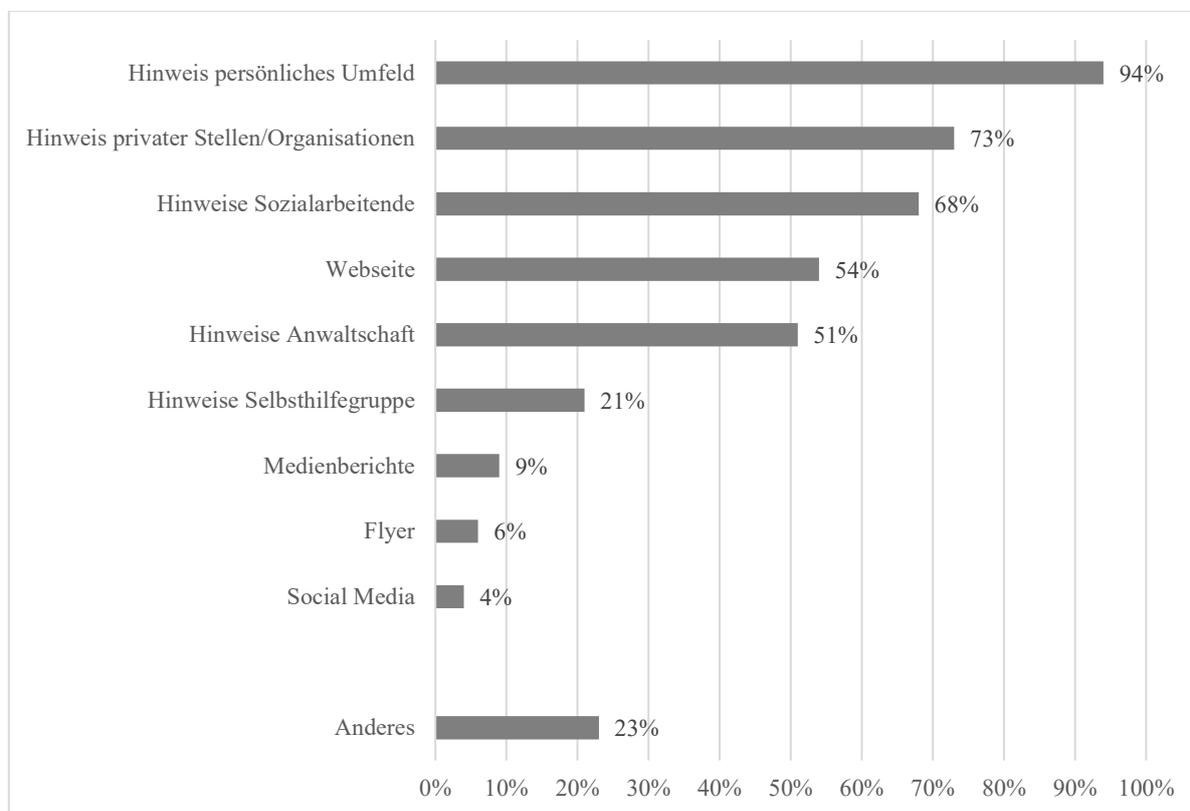
²³⁹ Dies sind immer noch erheblich mehr als jene zwölf, die im Verzeichnis der Demokratischen Jurist_innen Sozialhilferecht als ihren Schwerpunkt angegeben haben – im SAV-Verzeichnis gibt es diese Spezialisierung gar nicht.

²⁴⁰ In der folgenden Abbildung 19 erscheinen Fälle mit strittiger Verwandtenunterstützung mit 40% hoch, sind erfahrungsgemäss jedoch selten. Die Gründe dafür müssen zum jetzigen Zeitpunkt offen bleiben.

6.2 Zugang zur Anwaltschaft für Armutsbetroffene

86% der befragten Anwält_innen haben zumindest gelegentlich Armutsbetroffene als Klient_innen, 12% sehr häufig und nur 2% haben keine Armutsbetroffenen unter ihrer Klientschaft.

Abbildung 20: Wie erfahren Armutsbetroffene von Ihrer Kanzlei? n=84



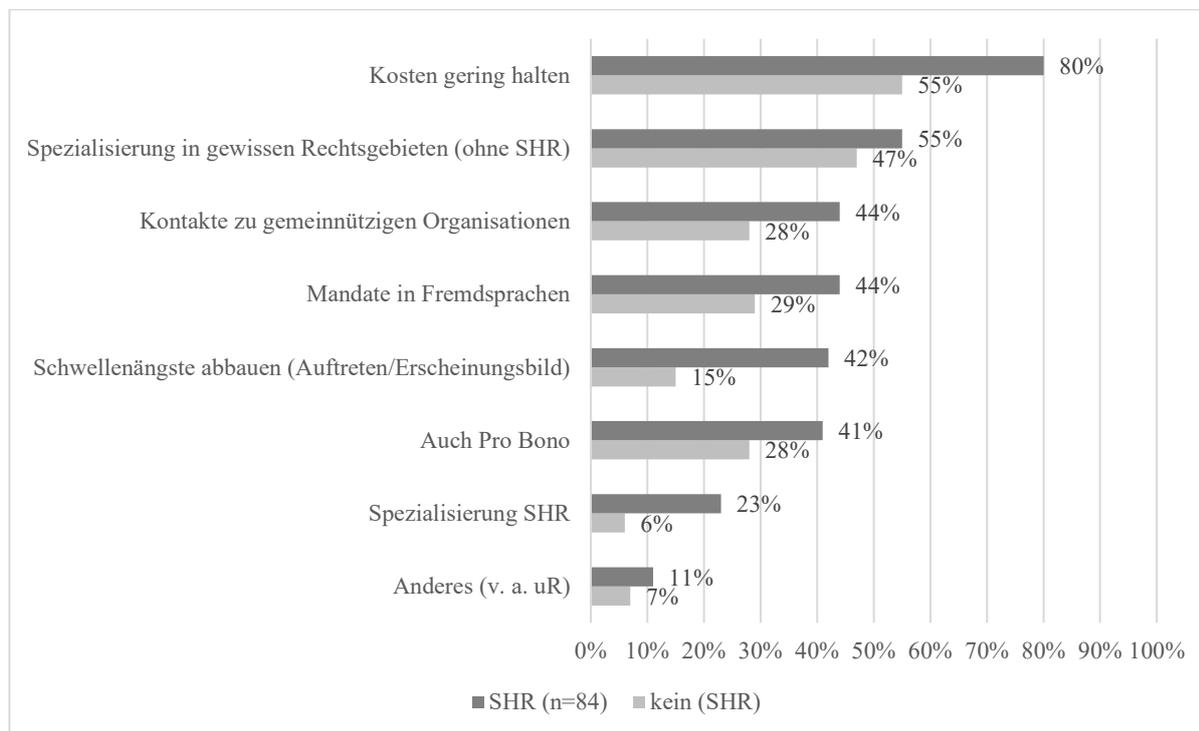
Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Ähnlich wie bei den Beratungsstellen sind bei der Anwaltschaft klassische und vor allem persönliche Informationen am wichtigsten, wenn es darum geht, dass Armutsbetroffene von der Kanzlei erfahren. In der Kategorie «Anderes» sind besonders Rechtsschutzversicherungen, Hinweis von ärztlichem Personal, aber auch Behörden als Informationsquellen genannt.

Angesichts hoher potenzieller Kosten anwaltlicher Vertretung, sein sie finanzieller, psychischer oder sozialer Art, stellt sich die Frage, ob die Kanzleien Massnahmen ergreifen, um Armutsbetroffenen den Zugang zu erleichtern. Solche Erleichterungen mögen bei den Rechtsgebieten der kontaktierten Anwält_innen wahrscheinlicher sein als bei der Anwaltschaft im Allgemeinen.

Die grosse Mehrheit (86%) setzt sich mindestens mit einem Aspekt bzw. einer Massnahme für den erleichterten Zugang ein. Bei Anwält_innen, die im Sozialhilferecht vertreten, sind dies sogar 93%.

Abbildung 21: Gezieltes Einsetzen für Armutsbetroffene, um ihnen den Zugang zum Recht zu erleichtern seitens der Kanzlei – ohne (n=141) und mit (n=84) Vertretung im Sozialhilferecht



Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich.

Legende: Unterschiede signifikant ausser bei Sprache und Anderes.

Besonders häufig sind Bestrebungen, die Kosten möglichst gering zu halten (80% zu 55%) und eine Spezialisierung auf relevante Rechtsgebiete v.a. im Sozialversicherungsrecht sowie im Arbeits- und Familienrecht. Wer im Sozialhilferecht vertritt, hat häufiger Kontakte zu gemeinnützigen Organisationen (44% zu 28%), bemüht sich eher aktiv um den Abbau von Schwellenängsten (42% zu 15%) und übernimmt auch häufiger Pro-bono-Mandate (41% zu 28%). Rund ein Drittel aller Befragten kann Mandate auch in anderen Sprachen führen, vor allem in den weiteren Landessprachen, Spanisch und Englisch, vereinzelt in Portugiesisch und selten in slawischen Sprachen (n=3). Wer im Sozialhilferecht vertritt, gab durchschnittlich deutlich mehr solcher Vorkehrungen an als wer nicht vertritt (3.6 zu 2.2). Das Bewusstsein für die Nöte und Voraussetzungen der Armutsbetroffenen bei der Anwaltschaft erscheint so relativ hoch.

Die Anwält_innen SHR vertreten im Durchschnitt zehn Armutsbetroffene im Sozialhilferecht; nur 15 Anwält_innen haben mehr als zehn entsprechende Mandate pro Jahr. Bei anderen Rechtsfragen vertreten die befragten Anwält_innen wesentlich mehr Armutsbetroffene, nämlich durchschnittlich 23 pro Jahr. Sozialhilferecht ist also kein Massengeschäft und Armutsbetroffene haben auch andere Rechtsprobleme, weswegen sie einen Anwalt beauftragen.

Tabelle 17: Anzahl der Armutsbetroffene welche in einem Jahr beraten und vertreten werden (n=218) und in sozialhilferechtlichen Fragen (n=82)

Armutsbetroffene, die schätzungsweise in einem Jahr beraten und vertreten werden	in allen Rechtsfragen (n=218)	nur sozialhilferechtliche Fragen (n=82)
Keine Mandate	2 (1%)	1 (1%)
1-5	38 (17%)	48 (59%)
6-10	48 (22%)	18 (22%)
11-50	113 (52%)	13 (16%)
>50	17 (8%)	2 (2%)
Durchschnitt	22.7	9.7

Quelle: Datensatz Anwaltschaft

Sozialversicherungs- und Sozialhilferecht sind vornehmlich Sache kleinerer Kanzleien. Im Gegensatz zur Gröszenstruktur der Kanzleien im Schweizerischen Anwaltsverband sind aber Einzelkanzleien unterrepräsentiert.²⁴¹ Ein Viertel aller befragten Anwält_innen (n=57) führt alleine eine Kanzlei. Knapp die Hälfte, nämlich 47% (n=105) sind zu zweit bis zu fünft. Bei 23% der Anwält_innen sind zwischen 5 bis 10 Anwält_innen im Büro. Und nur 5% der befragten Anwaltschaft arbeitet in einer grösseren Kanzlei mit mehr als zehn Anwält_innen. Die Kanzleien, bei denen die befragten Anwält_innen im Sozialhilferecht vertreten, haben einen leicht höheren Median an Anwält_innen (4 zu 3).

6.3 Übernahme eines Mandats

Ob Anwält_innen ein sozialhilferechtliches Mandat übernehmen, hängt von juristischen Einschätzungen, Kapazitäten, der ratsuchenden Person, aber auch oft vom Kostenrisiko in Bezug auf unentgeltliche Rechtspflege ab. Zusammengenommen kann dies den Zugang zum Recht für Armutsbetroffene erschweren.

Die 84 Anwält_innen mit Vertretung im SHR entscheiden nach einem Erstgespräch vornehmlich nach den Erfolgchancen (91%), nach der Fristenlage (69%) sowie nach bereits gemachten Erfahrungen mit der ratsuchenden Person (44%) ob sie ein Mandat übernehmen.

Nur ein Viertel aller Anwält_innen hat bisher jedes Sozialhilfe-Mandat übernommen, das ihnen sinnvoll erschien; mangelnde Kapazitäten und das Kostenrisiko sind die wichtigsten Gründe, ein Mandat abzulehnen. Dementsprechend ist die Kritik aus der Anwaltschaft an der Praxis der unentgeltlichen Rechtspflege gross (siehe Kapitel 4).

Tabelle 18: Gründe, warum sozialhilferechtliche Mandate nicht übernommen werden, n=84

Gründe	Nennungen	Erläuterungen
Keine, bisher alle sinnvollen Mandate übernommen	21 (25%)	
Kapazitätsgründe	41 (49%)	
Unsicherheit, ob Kosten übernommen werden	32 (38%)	
Andere Gründe	21 (25%)	z.B. Aussichtslosigkeit (n=5); wegen Klient_in (z.B. nicht verlässlich, n=5)

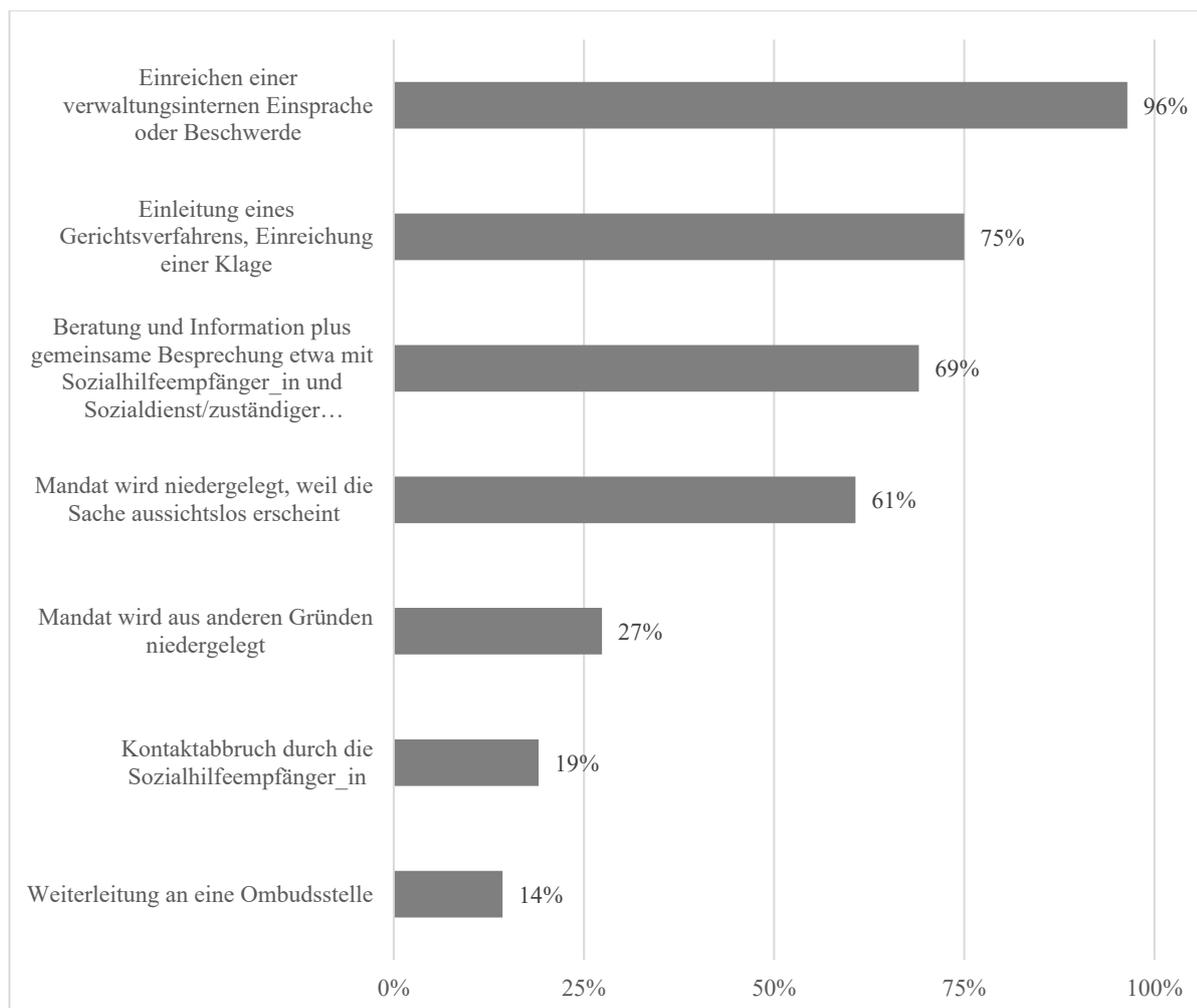
Quelle: Datensatz Anwaltschaft

²⁴¹ BOSSHARD (2017), 47.

6.4 Vorgehen bei sozialhilferechtlicher Vertretung

Anwaltliche Vertretung im SHR beinhaltet so gut wie immer das Einreichen verwaltungsinterner Beschwerden und in drei Vierteln der Fälle auch die Einleitung eines Gerichtsverfahrens. Doch fast 70% der Befragten berichten auch davon, dass sie (noch einmal) das Gespräch mit dem Sozialdienst suchen. Wie bei den Beratungsstellen hat der Kontakt mit dem Sozialdienst eine grosse Bedeutung. Dies zeigt die Relevanz auch informeller rechtlicher Interventionen und sachlicher Klärungen. Immerhin ein Fünftel erlebte schon einen Kontaktabbruch durch die Sozialhilfeempfänger_in.

Abbildung 22: Vorgehen bei Rechtsvertretung in Sozialhilfeverfahren, n=84



Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Gemäss der befragten Anwaltschaft liegt die Chance, dass ein Mandat erfolgreich beendet wird, bei schätzungsweise 60% – unter erfolgreich wird hier wie bei den Beratungsstellen verstanden, dass entweder eine positive Veränderung im Sinne der Mandant_innen erfolgt oder das Vorgehen des Sozialdienstes als rechtmässig erkannt wird. Am häufigsten wird als erfolgreiche anwaltliche Intervention das Einreichen einer Einsprache bzw. Beschwerde genannt (96%), obwohl hier von den staatlichen Akteuren in den Interviews am ehesten Skepsis bei der Notwendigkeit einer anwaltlichen Vertretung zu konstatieren war. Beratung und Information plus Gespräche z.B. mit Sozialhilfeempfänger_in und Sozialdienst wird zu 79% genannt und die Einleitung eines Gerichtsverfahrens mit 65% (Dies bedeutet nicht, dass die genannten Vorgehensweisen alle immer erfolgreich sind, sondern erfolgreich sein können).

Tabelle 19: Kostenübernahme bei anwaltlicher Vertretung, Anwält_innen SHR (n=84)

Kostenübernahme	Nennungen	Prozent
Vor Gericht	68	81%
Bei der verwaltungsinternen Beschwerde (anfechten einer Verfügung mit Einsprache oder Beschwerde bei einer Verwaltungsbehörde)	31	37%
Beim Verwaltungsverfahren (bevor eine Verfügung erlassen wurde)	9	11%
Die Kosten werden nicht übernommen.	6	7%

Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

In der anwaltlichen Praxis werden die Kosten für die Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren im Rahmen der unentgeltlichen Rechtsverteidigung je nach «Eskalationsstufe» häufiger oder weniger häufig übernommen.²⁴² Immerhin sechs Anwält_innen berichten, dass es nie eine Kostenübernahme gibt (vgl. Kapitel 4). Die Antworten lassen nur darauf schliessen, ob eine Kostenübernahme bei der antwortenden Person vorgekommen ist, nicht darauf, in wie vielen Fällen eine solche Kostenübernahme erfolgt ist.

6.5 Der Beitrag der Anwaltschaft zum Rechtsschutz aus Sicht weiterer Beteiligter

Aus den **Interviews mit Betroffenen**, die Erfahrung mit Rechtsmittelverfahren haben, ergeben sich Hinweise auf die juristische und «soziale» Unterstützungen durch die Anwaltschaft. Anwält_innen legen juristisch begründet Rechtsmittel ein und sie helfen, dass gerichtliche Entscheidungen auch umgesetzt werden. So berichtet der Betroffene Lorenz: «Obwohl das Gericht zu meinen Gunsten entschied, wollte die Sozialhilfe mir immer noch kein Geld geben. Und mein Anwalt hat die Gemeinde betreiben lassen. Nach einiger Zeit haben sie gezahlt». Gerade bei den konfliktanfälligen Rückzahlungen kann ein erfahrener Anwalt helfen und argumentieren, welche Posten nach Rechtsprechung rückzahlungspflichtig sind und welche nicht (vgl. Pascal, Betroffener). Mit einer (spezialisierten) Anwältin im Rücken kann sich die Behandlung der Armutsbetroffenen durch den Sozialdienst verbessern und sie werden selbstbewusster, ihre Rechte dort einzufordern.

Ich bekam ja auch nichts schriftlich vom Sozialamt. Und jetzt nächstens werde ich ins Sozialamt gehen und die Buchhaltung kontrollieren. Also ich habe das Recht, diese Unterlagen einzusehen. Und das werden sie mir auch gewähren, weil sie wissen, dass ich einen Anwalt habe. (Pascal, Betroffener)

Der gleiche Betroffene fand, er sei erst anständig auf dem Sozialdienst behandelt worden, als er einen Anwalt hatte.

Mehrheitlich kritisch werden hingegen die Anwält_innen von den **Rechtsmittelbehörden der 2. Stufe** gesehen: Anwaltliche Vertretung sei nicht häufig nötig, es führe eher zu einer Eskalation oder auf unproduktive Nebenschauplätze. Auf den Ausgang des Verfahrens habe dies keine Auswirkungen. Andererseits könnten Anwält_innen die Kommunikation vereinfachen und das Verfahren versachlichen und schliesslich für eine bessere Akzeptanz des Entscheids bei den Betroffenen sorgen. Wie gut sich die Anwält_innen für ihre Klient_innen einsetzen können, hängt auch von ihrer Expertise ab und davon, ob sie bereit sind, auch über die im Rahmen der unentgeltlichen Rechtsverteidigung bewilligten Stunden etwas zu tun, so der Eindruck des Genfer Gerichts (zur nötigen Expertise bei den Beratungsstellen vgl. auch Kapitel 4).

²⁴² Bei der tiefen Eskalationsstufe wird allgemein die Notwendigkeit einer Verbeiständung weniger rasch angenommen, so dass auch das (nebst dem fehlenden Registereintrag) der Grund für die Nichtgewährung von uR sein könnte. Dazu auch neuer Abschnitt in AP1.

Für drei **Rechtsdienste** (St. Gallen, Winterthur, Fribourg) bei den einzelnen Sozialdiensten ist eine anwaltliche Vertretung in sozialhilferechtlichen Verfahren eher unnötig. In Genf wird hingegen erwähnt, dass eine anwaltliche Vertretung allenfalls dann hilfreich sein könne, wenn es um juristische Fragen und nicht nur die Darlegung des Sachverhalts ginge. Gewisse Eingaben von Anwält_innen seien sehr gut und hätten durchaus einen Einfluss auf die Praxis. Die drei anderen Rechtsdienste erachten anwaltliche Unterstützung für die Klient_innen besonders angezeigt und nützlich, wenn es um das Einfordern subsidiärer sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche geht. Hier spielt auch ein klar deklariertes Eigeninteresse eine Rolle; man könne hier «unglaublich viel» Geld hereinholen, wobei Sozialdienst und Sozialhilfebeziehende parallele Interessen hätten, heisst es in Winterthur. Dieses Gebiet überlässt Genf so oder so der Anwaltschaft, ohne gezielte Unterstützung für die Klient_innen zu bieten (vgl. genauer Kapitel 8). Es fällt auf, dass insbesondere die beiden deutschsprachigen Sozialdienste die Arbeit der Beratungs- und Ombudsstellen mehr wertschätzen als diejenige der Anwaltschaft. Dies könnte allenfalls daran liegen, dass die Beratungs- und Ombudsstellen unter Umständen konsensorientierter sind und auch informeller agieren als die Anwaltschaft.

6.6 Fazit: anwaltlicher Rechtsschutz manchmal nötig, doch prekär finanziert

Pointiert formuliert lässt sich sagen, dass eine anwaltliche Vertretung für nützlich und nötig befunden wird, je eher es gilt, eigene Interessen in einem Rechtsverfahren zu wahren, seien es nun die Interessen von Betroffenen oder von Sozialdiensten. Anwält_innen sind für einen guten Rechtsschutz von Armutsbetroffenen unentbehrlich: Gemäss den berichteten Vorgehensweisen können sie häufig Streitfragen erfolgreich auch unterhalb eines Gerichtsverfahrens lösen oder die Erkenntnis vermitteln, dass die Behörden rechtmässig gehandelt haben. Hinsichtlich des Ausgangs eines Gerichtsverfahrens sind die Daten hierzu widersprüchlich (vgl. Kapitel 4). In den hier analysierten 48 Urteilen zeigt sich kein unmittelbarer Einfluss der anwaltlichen Vertretung auf den Verfahrensausgang, anders als bei 220 von STUDER et al. 2020 analysierten Urteilen zu sozialhilferechtlichen Beschäftigungsverhältnissen.²⁴³ Wer im Sozialhilferecht vertritt, bemüht sich mit verschiedenen Instrumenten um eine gute Zugänglichkeit, sei es mit dem bewussten Abbau von Schwellenängsten, Fremdsprachenkenntnissen oder Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Als anspruchsvoll erweist es sich, dass eine Spezialisierung auf Sozialhilferecht und damit fundierte Expertise selten ist. Auch wirkt die prekäre Finanzierung im Rahmen der unentgeltlichen Rechtspflege als negativer Anreiz bei einer solchen Spezialisierung oder bei der Annahme von Mandaten. Umso wichtiger erweisen sich spezialisierte Beratungsstellen, namentlich die UFS, auch in der Bewertung des Winterthurer Sozialdienstes.

²⁴³ STUDER et al. (2020), Rn. 227-228.

7 Betroffene und Bedingungen des Rechtsschutzes

Um den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe multiperspektivisch und umfassend untersuchen zu können, ist die Sichtweise der Betroffenen ein wichtiger Baustein. Im folgenden Kapitel wird einleitend ein kurzes Profil der interviewten Armutsbetroffenen aufgezeigt. Wie sind die Armutsbetroffenen zu charakterisieren, welche wir interviewt haben? Wodurch zeichnet sich diese Personengruppen aus Sicht der Beratungsstellen aus? Anschliessend soll – in Anlehnung an das Modell zu den Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe – das Vertrauen der Befragten in die Exekutive und die Judikative aufgezeigt werden. Weiter wird das Rechtsbewusstsein und das Rechtswissen der Armutsbetroffenen beleuchtet, sowie deren Zugang zu Beratung und Information. Ausgehend davon wird dargelegt, wie die Betroffenen die Möglichkeit zur Rechtsmobilisierung wahrnehmen und nutzen. Abschliessend werden Verbesserungsvorschläge aus Sicht der Befragten dargelegt und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Die vorliegenden Ausarbeitungen basieren massgeblich auf dem Arbeitspaket zur qualitativen Befragung von Betroffenen mit und ohne Rekuserfahrung. Zusätzlich fliessen Informationen aus dem Arbeitspaket zur Online-Befragung von Beratungs- und Ombudsstellen sowie Anwält_innen ein, sowie aus dem Arbeitspaket zur Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen und aus dem Arbeitspaket zur Befragung der Rechtsdienste der Sozialdienste (die Darstellung des jeweiligen methodischen Vorgehens ist den methodischen Steckbriefen im Anhang zu entnehmen).

7.1 Profil der Befragten

Die Betroffenen wurden überwiegend mithilfe von Beratungsstellen rekrutiert. Bei den befragten Armutsbetroffenen wurde bezüglich der relevanten Merkmalen eine hohe Heterogenität erreicht. Die Armutsbetroffenen befinden sich in sehr unterschiedlichen Lebenslagen. Einige haben bereits mehrfach das Recht mobilisiert, andere noch gar nicht. Durch die starke Kontrastierung der Profile wird das Risiko minimiert, dass bedeutsame Informationen für die Untersuchung nicht aufgenommen werden.²⁴⁴

Es wurden insgesamt fünf Frauen und fünf Männer befragt.²⁴⁵ Zum Zeitpunkt der Befragung waren die Betroffenen zwischen 25 und 67 Jahren alt. Die meisten Betroffenen können einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II vorweisen, zwei Personen einen obligatorischen Schulabschluss und eine Person hat in ihrem Heimatland die Tertiärstufe abgeschlossen. Die Mehrheit der Befragten sind Schweizer Staatsbürger_innen, die Befragten mit Migrationshintergrund leben seit mindestens 10 Jahren in der Schweiz. Das Sample zeichnet sich durch ein verhältnismässig hohes Bildungsniveau und einen eher geringen Migrationshintergrund aus. Die meisten von ihnen haben Deutsch als Muttersprache bzw. sprechen es auf muttersprachlichem Niveau. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass die nachfolgend dargelegten Schwierigkeiten bei vielen Sozialhilfeempfänger_innen aufgrund von Sprachbarrieren und einem geringeren Bildungshintergrund tendenziell stärker ausgeprägt sind.

Die Befragten blicken auf sehr unterschiedliche Zeitspannen beim Sozialdienst zurück, so ist eine Betroffene erst seit wenigen Monate beim Sozialdienst, ein anderer Betroffener – mit kurzen Unterbrechungen – seit bald 20 Jahren. Die meisten Befragten leben alleine, zwei Befragte in einem Familienhaushalt mit

²⁴⁴ REINDERS (2016), 118.

²⁴⁵ Die Interviewten stammen alle aus den Fallstudienkantonen der Deutschschweiz. Die Feldphase für die Romandie fiel im Wesentlichen mit dem Lockdown aufgrund der Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie zusammen und es stellte sich als unmöglich heraus, auf rein «virtuellem» Wege Interviewpartner_innen zu gewinnen. Kompensierend konnten wir insgesamt sechs Beratungsstellen in der Romandie interviewen.

Kindern, jeweils eine Person gibt als Haushaltstyp alleinerziehend, Wohngemeinschaft oder Paar ohne Kinder an. Die Befragten weisen unterschiedliche Beeinträchtigungen auf, mehrfach sind sie sowohl physisch als auch psychisch schwer belastet. Zwei Personen berichten von einer Suchterkrankung in der Vergangenheit.

Bei der Betrachtung unseres Samples wird schnell deutlich, wie vulnerabel die Gruppe der Sozialhilfeempfänger_innen ist. Die Betroffenen befinden sich in vielen Fällen nicht nur wirtschaftlich, sondern auch körperlich oder psychisch in einer extremen Notlage. Die prekären Lebensumstände der Betroffenen erzeugen nicht selten einen enormen Druck und erschweren auch die mit der Sozialhilfe verbundenen administrativen Angelegenheiten:

Also damals 2017 hat meine Schwester die ganze Post erledigt. Sie schrieb zum Teil Gläubiger an und bat sie um Zahlungsaufschub. Sie übernahm die ganze Bürokratie für mich. Da war ich sehr froh drum, weil ich konnte das alles nicht mehr stemmen. Und da wäre es toll, wenn man so eine Anlaufstelle hätte, die das für einen übernehmen, die für einen kämpfen. Weil man ist in so einer Situation seelisch so geschwächt, ich hatte fast keine Kraft mehr, mir war alles zu viel. Jeder Brief der kam, hat in mir Ängste ausgelöst. (Sarah, Betroffene)

Auch die befragten Beratungsstellen beschreiben ihr Klientel als sehr vulnerabel. Die Personen, die sich an die Beratungsstellen wenden, sind mehrheitlich armutsbetroffen, empfangen Sozialhilfe oder kommen aus dem Niedriglohnssektor und sind damit knapp nicht sozialhilfeberechtigt. Wenn sich Personen an Beratungsstellen wenden, befinden sie sich mehrheitlich bereits in einer sehr prekären Lebenslage:

Zu uns kommen Working Poor. Viele Leute die einen Schicksalsschlag erlebt haben. Langandauernde Arbeitslosigkeit, Lohneinbruch, Krankheit, oder einen Unfall hatten, eine Scheidung. Und auch viele die im Teillohnsegment und auf Abruf arbeiten. Also wirklich die Unterklasse, die keine staatliche Instanz unterstützt... Die meisten Leute kommen zu uns, weil sie ihre Rechnungen nicht zahlen können. (Beratungsstelle mit detaillierter RB in SHR)

Alleinerziehende Personen – meist Frauen – sind generell einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt²⁴⁶ und werden auch von den befragten Beratungsstellen als besonders verletzlich wahrgenommen. Des Weiteren befinden sich Personen mit Migrationshintergrund oft in einer besonders prekären Lage, da sie aus Angst die Aufenthaltsbewilligung zu gefährden, keine Sozialhilfe beantragen.²⁴⁷

7.2 Vertrauensverhältnis zum Sozialdienst und zu Rechtsinstanzen

Wie erlebt diese vielschichtige Personengruppe der Armutsbetroffenen die Zusammenarbeit mit dem Sozialdienst und welches Vertrauen in die Exekutive lässt sich daraus ableiten?

Viele Betroffene berichten in den Interviews detailliert von der als despektierlich und von Anfang an als misstrauisch wahrgenommenen Behandlung durch den Sozialdienst: «Und wenn man Sozialhilfe bezieht, ist man ein niemand. [...] die [Mitarbeitenden vom Sozialdienst] machen mit einem wirklich was sie wollen. Sie helfen nicht so viel. Sie schauen nicht, dass man Arbeit findet. Die schikanieren nur. Das ist ihr Job» (Pascal, Betroffener). Dabei werden auch Aspekte als erniedrigend erlebt, zu der die Sozialhilfe zur Anspruchsklärung gesetzlich verpflichtet ist, wie z.B die Vorlage der Kontoauszüge. Die Informationen, die der Sozialdienst an die Betroffenen richtet, werden als ambivalent erlebt: Einerseits fühlen sich viele Be-

²⁴⁶ BFS (2019), 52.

²⁴⁷ Zur rechtlichen Situation, vgl. AIG, Art. 62. Ähnlich LUCAS et al. 2019, iv.

troffene unzureichend über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert, andererseits werden zu viele (schriftliche) Informationen eher als belastend denn als unterstützend wahrgenommen. Auch, dass Informationen und Unterlagen den Betroffenen schriftlich mitgegeben werden, aber nicht gemeinsam mit der Betreuerin oder dem Betreuer besprochen und bearbeitet werden, wird mehrfach negativ und als zu wenig unterstützend empfunden. Immer wieder berichten die Betroffenen ausserdem von unterschiedlichen Behandlungen zwischen den Sozialdiensten und haben das Gefühl, dass die erhaltenen Leistungen vom guten Willen der Betreuenden abhängen. Diese Aussagen bestätigen aktuelle Forschungen.²⁴⁸

In den Gesprächen zeigt sich deutlich, dass die Sozialdienste auf Lebenssituation der Betroffenen, welche aus ihrer eigenen Sicht offenbar nicht dem «Standard» der Sozialhilfekleintel entsprechen, nur in wenigen geschilderten Fällen angemessen eingehen und reagieren. Dies bestätigen Beratungsstellen indirekt auch für die Romandie:

Les gens viennent chez nous avec ce sentiment que personne ne les écoute et qu'ils ne sont pas pris au sérieux. Parfois ils ont juste besoin de parler avec quelqu'un. Même si nous on dit qu'on ne peut rien faire, ils repartent avec le sentiment qu'au moins quelqu'un l'a écouté.

Dass auf die individuellen Situationen nicht oder nur ungenügend eingegangen wird, erzeugt bei den Betroffenen oftmals grosses Unverständnis bis hin zu existentiellen Nöten. Zur Verdeutlichung im Folgenden zwei Fallvignetten²⁴⁹:

Marta, eine geschiedene Frau, wenige Jahre vor dem Rentenalter, kann aufgrund körperlicher und psychischer Probleme nicht mehr arbeiten. Der Sozialdienst verweigert eine Unterstützung, da sie zuerst ihre Vermögenswerte und ihr Auto verkaufen soll. Die Vermögenswerte möchte sie gerne veräussern, da sich der Ex-Mann querstellt, ist dies aktuell nicht möglich. Auf das Auto ist sie aufgrund ihrer körperlichen und psychischen Beschwerden angewiesen. Vom Sozialdienst wünscht sie sich eine Überbrückungshilfe bis zu Ihrer Frühpensionierung in wenigen Monaten – als Gegenleistung bietet sie das Grundpfandrecht auf ihre Vermögenswerte an. Der Sozialdienst gewährt ihr jedoch keinerlei Unterstützung, so dass sich Marta in einer existentiellen Notlage befindet: «Sie [vom Sozialdienst] riefen am nächsten Tag an und sagten mir, ich sei abgelehnt worden. Ich müsse zuerst mein Auto verkaufen [...] und dann müsse ich so schnell wie möglich [die Vermögenswerte] verkaufen und von dem Geld leben und dann könne ich wiederkommen. [...] Und dann hiess es immer, eigentlich hätte ich ja Soforthilfe zugut, aber da käme ich jetzt um diese Zeit nicht mehr dran und ein Carepaket hätten sie auch nicht hier. Nicht einen Rappen habe ich bekommen. [...] Ich habe keine Ersparnisse mehr, ich bin auf Almosen angewiesen. Ich habe Null und Nichts. Auf meinem Konto sind noch 7 Franken». Dass der Sozialdienst in Martas Fall seinen Handlungsspielraum nicht ausschöpft, zeigt sich auch daran, dass der Sozialdienst einer anderen Gemeinde, bei dem Marta bis zu ihrem Umzug gemeldet war, die gewünschte Überbrückungshilfe problemlos gewährt hat. «Das sind Unterschiede bei den Sozialen Diensten, als seien sie auf unterschiedlichen Planeten».

Nathalie, eine Frau in ihren 50ern, strebt aufgrund körperlicher und psychischer Beeinträchtigungen eine Rentenprüfung an. Seit rund 5 Jahren ist sie beim Sozialdienst, wo sie von Beginn an eine entwürdigende Behandlung erfährt, wie folgende Aussage verdeutlicht: «Und weil die IV-Prüfung noch läuft, musste ich zum Sozialamt. [...] Ich wurde vom Therapeut [beim Sozialdienst] angemeldet. Dort wurde ich einerseits gelobt, dass ich alle Unterlagen am ersten Tag dabei hatte, kurz darauf wurde ich dann aber von meiner Betreuerin zusammengeschissen. Die Sozialberaterin hat mich fertiggemacht, sie hat mich angeschrien. Ich sagte ihr, dass es mir nicht gut geht, aber sie machte weiter. [...] Sie ignorierte die Gutachten [...]. Es hat sie nicht interessiert, dass ich so oft zur ärztlichen Kontrolle gehen muss. Sie

²⁴⁸ LUCAS et al. 2019, iv.

²⁴⁹ Die Verwendung der beiden folgenden Fallvignetten wurden durch die Betroffenen autorisiert.

meinte, ich müsse damit leben, fertig Schluss, es sei so.» Anstatt, dass Nathalie vom Sozialdienst Unterstützung erhält, wird auf ihre Beeinträchtigungen und ihre individuelle Situation nicht eingegangen. Weiter werden Forderungen gestellt, die Nathalies Situation nicht gerecht werden: «Die Betreuerin sagte immer, meine Wohnung sei [180 CHF] zu teuer, [...] ich muss eine günstigere Wohnung suchen. Das bekam ich auch schriftlich. Ich musste mich wehren, da ich in meinem Zustand nicht umziehen kann. Alle Belege und Zeugnisse der Ärzte interessieren die Beraterin nicht. Ich musste zur unentgeltlichen Fachstelle. Und die UFS schrieb dann, dass die Forderungen nicht angemessen sind, da ich von der IV komme. Dann hat das Sozialamt das in Kauf genommen und sie haben mich mit anderen Sachen unter Druck gesetzt. Konstant werde ich bedroht.» Weiter kommt erschwerend hinzu, dass Nathalie bereits vier verschiedene Beraterinnen hatte und – trotz grundlegender Probleme – kaum persönliche Treffen stattfinden. Ihre aktuelle Beraterin, welche sie seit rund 15 Monaten betreut, hat Nathalie noch nie persönlich getroffen: «Ich habe sie nie gesehen. Sie hat mich nur am Telefon zusammengesprochen. Was ich liefern muss, kommt schriftlich.»

Martas und Nathalies Fallvignetten verdeutlichen, dass die Sozialdienste auf deren individuelle Situationen nicht angemessen eingehen und wenig sozialarbeiterisches Handeln erkennen lassen. Dass Marta in dieser Situation vom Sozialdienst mittellos zurückgelassen wird, ist ethisch und moralisch nicht mit dem Berufskodex der Sozialen Arbeit²⁵⁰ in Einklang zu bringen. Nathalies Beispiel zeigt zudem, dass die Unterstützung durch eine unabhängige Beratungsstelle wichtig ist, um unrechtmässige Behandlungen durch den Sozialdienst zu bekämpfen. Ausserdem ist in problembelasteten Situationen eine engmaschige, persönliche Betreuung wichtig. So zeigt sich in unserem Sample, dass Rechtsstreitigkeiten fast ausschliesslich zusammen mit wenig direktem Kontakt und als fehlend oder unzureichend wahrgenommener persönlicher Hilfe von Seiten des Sozialdienstes auftreten. Man könnte daher die These weiter untersuchen, dass mehr sozialarbeiterisches Handeln und mehr persönliche Kontakte die Eskalation von Konflikten in der Sozialhilfe vermeiden können.

Ausgehend von den negativen Erfahrungen zeigen die meisten Befragten ein niedriges Vertrauen in den Sozialdienst, insbesondere dann, wenn bereits Konflikte bestehen: «Sie [die Mitarbeitenden des Sozialdienstes] versuchen nicht unsere Situationen zu verbessern, sie versuchen unsere Probleme zu verschlechtern» (Lorenz, Betroffener).

Neben dem Vertrauen in die Exekutive, spielt auch das Vertrauen in die Judikative eine zentrale Rolle beim Rechtsschutz und der Rechtsmobilisierung von Betroffenen. Zentral ist die Frage, ob die Betroffenen ein Vertrauen oder Misstrauen in die Rechtsinstanzen zeigen und ob sie von einem fairen Rechtsverfahren ausgehen. Wie bereits aufgezeigt, wird die fehlende Möglichkeit sich im Gerichtsverfahren mündlich zu äussern, von den Betroffenen negativ wahrgenommen und führt zu einem geringen Vertrauen in die Judikative. Trotz negativer Erfahrungen zeigen die meisten Betroffenen weiterhin Vertrauen in die Anwaltschaft. Des Weiteren sind einige Betroffene der Ansicht, dass sie ohne einen Anwalt keine Möglichkeit haben rechtliche Ansprüche erfolgreich durchzusetzen. Auch berichten einzelne Betroffene in den Interviews davon, dass der Sozialdienst eine höhere Kooperationsbereitschaft zeigt, seit die Betroffenen mit einem Anwalt im Hintergrund agieren: «Ich stellte [einen Anwalt] an und dann wurde es schlagartig besser. Aber in den ersten drei Monaten machten sie [auf dem Sozialdienst] mit mir was sie wollten» (Pascal, Betroffener).

Aus Sicht der Beratungsstellen haben die Armutsbetroffenen ein grundsätzliches Vertrauen in die Exekutive und in die Judikative. Ein Grundvertrauen wird als notwendige Voraussetzung erachtet, damit das Sozialhilfesystem überhaupt funktionieren kann. Betroffene, die sich an eine (Rechts-)Beratungsstelle wenden, mit dem Ziel rechtliche Schritte zu gehen, haben per se ein gewisses Vertrauen in die Judikative. Denn die

²⁵⁰ AVENIRSOCIAL (2010).

Mobilisierung des Rechts ist für die demokratische Rechtsstaatlichkeit quasi der Existenzbeweis – würde man sich im Umkehrschluss nie an Beschwerdeinstanzen und Gerichte wenden, würde dies Misstrauen in die Institutionen ausdrücken. Weiter betonen einzelne Beratungsstellen aber auch, dass besonders vulnerable Personengruppen wie bspw. Opfer häuslicher oder sexueller Gewalt nicht selten bereits negative Erfahrungen mit der Exekutive und der Justiz gemacht haben und diese dann allgemein ein Misstrauen gegenüber staatlicher Institutionen entwickeln:

Sicher nicht alle, aber viele Frauen setzen teilweise Ämter, Behörden und Justiz wie ein bisschen gleich. Das sind die, die quasi Macht haben und ich bin wie abhängig von all diesen Leuten und die glauben mir nicht oder hören mich nicht oder verstehen mich nicht. Und da glaube ich, gehört die Justiz ein wenig dazu. Sie meinen oftmals ohne Anwalt haben sie gar keine Chancen [...] und haben nicht wirklich das Vertrauen, dass es gut kommt, wenn sie allein gehen (Eheschutzverfahren). (Beratungsstelle mit detaillierter RB in SHR)

Die Aussage der Beratungsstelle – welche sich ausschliesslich an Frauen richtet – verdeutlicht auch nochmals die Einschätzung der Befragten, dass das Hinzuziehen eines Anwalts teilweise als unabdingbar für ein erfolgreiches Verfahren angesehen wird.

Basierend auf den berichteten Erlebnissen der Betroffenen ist es von zentraler Bedeutung, dass die Betreuer_innen auf dem Sozialdienst mehr sozialarbeiterisches Handeln an den Tag legen. Sozialarbeitende haben ein Tripelmandat²⁵¹ und sind neben dem Staat auch den Klient_innen und der eigenen Profession verpflichtet. Die Sozialarbeitenden müssen im Rahmen ihres Handlungsspielraumes bei den Sozialdiensten die Situation eines jeden Hilfesuchenden individuell betrachten. Das Individuum muss durch Bildung, Hilfe und sozialstaatliche Interventionen zur Teilnahme am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben befähigt werden. Um der Verpflichtung der eigenen Profession gerecht zu werden, muss die Situation aufbauend auf dem Ethikkodex der Sozialen Arbeit sowie auf den Menschenrechten ethisch bewertet werden. Auf diese Weise können viele konflikträchtige Themen bereits in ihrem Ursprung gelöst werden, so dass eine weitere Rechtsmobilisierung nicht notwendig wird. Hierfür müssen die Sozialdienste die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen und für einzelne Klient_innen bei Bedarf mehr Zeit einkalkulieren. Dass diese Forderungen erfolversprechend sind, zeigt sich auch in einzelnen Interviews: So ist für eine Betroffene trotz Schwierigkeiten (und einem hohen Rechtsbewusstsein und –wissen) keine Rechtsmobilisierung notwendig, da der Sozialdienst individuell auf ihre Situation eingeht, angemessene Lösungen sucht und die Betroffene eng begleitet. Auch ein Sozialdienst hält im Interview fest, dass es zu weniger Konflikte kommt, wenn gute Sozialarbeit und damit Fallführung geleistet wird, weil sich viel durch Zusammenarbeit und Gespräche lösen liesse. Hierzu müssten die Sozialarbeitenden an der Basis aber das Recht gut kennen und anwenden.

Weiter äussern Betroffene selbst den Wunsch nach einer engeren Begleitung bei Unklarheiten und individuelle, an die Situation angepassten Informationen sowie konkrete Unterstützung bspw. bei der Job- oder Wohnungssuche: «Und dann ging es um die Wohnungssuche. [...] Auf meine Frage ob es Sozialhilfewohnungen gäbe, kam zurück, da müsse ich selber suchen. Da hätte ich mir auch mehr Unterstützung erhofft» (Sarah, Betroffene). Die Behandlung der Armutsbetroffenen darf dabei nicht vom Wohnort abhängig sein. Die Armutsbetroffenen nehmen es ausserdem positiv wahr, wenn ihnen eine feste Beraterin bzw. ein fester Berater zugewiesen wird und regelmässige persönliche Kontakte stattfinden:

Ich bin froh, dass mich mein Berater noch alle drei Monate aufbietet. Mit dem bin ich eigentlich schon zufrieden. Langsam hat sich das eingepegelt. [...] Wenn ein Brief kommt, dann ist der von der Sekretärin

²⁵¹ Vgl. STAUB-BERNASCONI (2018), 111-124.

unterschrieben. Aber sonst habe ich nur mit meinem Berater zu tun. Wenn ich wechseln würde, würde das auch kompliziert werden. Aber wenn du einen Guten hast, dann geht es. (Niklas, Betroffener).

Auch kann in den Gesprächen festgestellt werden, dass bei einem regelmässigen, direkten Kontakt zwischen Armutsbetroffenen und Sozialdienst weniger rechtliche Konflikte auftreten.

Eine weitere wichtige Strategie zur Vermeidung von Unklarheiten und Konflikten ist die Vereinfachung der schriftlichen Korrespondenz. Um die Forderungen des Sozialdienstes für die Betroffenen nachvollziehbar zu gestalten und das Gefühl des Misstrauens zu reduzieren, empfiehlt es sich ausserdem, kritische Punkte – wie bspw. die Offenlegung der Kontoauszüge – im persönlichen Gespräch zu besprechen und von Seiten des Sozialdienstes die Notwendigkeit zu erläutern. Die Berater_innen sollen ihr Vorgehen gegenüber der Betroffenen transparent machen und die Armutsbetroffenen über ihre Rechte und Pflichten sowie über Beratungsangebote aufklären. Die unterschiedlichen Erfahrungen der Sozialhilfebeziehenden und ihr teilweise niedriges Vertrauen in den Sozialdienst betont ausserdem zusätzlich die Notwendigkeit von unabhängigen Beratungsstellen sowie eines unabhängigen Beschwerdeverfahrens.

7.3 Entwicklung des Rechtsbewusstseins und Rechtswissens der Befragten

Ein Rechtsbewusstsein (also das Bewusstsein darüber, Rechte zu haben, ein bestimmtes persönliches Problem [auch] als Rechtsproblem zu definieren sowie sich in der Sozialhilfe in einem formellen rechtlichen Rahmen zu bewegen) und ein grundlegendes Rechtswissen der Betroffenen sowie ein effektiver Zugang zu Rechtsberatung sind wesentliche Punkte für einen guten Rechtsschutz. Ohne ein grundlegendes Rechtsbewusstsein fehlt es an einer massgeblichen Voraussetzung für die Mobilisierung des Rechts und damit auch für den Zugang zum Recht, denn der Sozialdienst selbst informiert Sozialhilfeempfänger_innen teilweise nur unzureichend oder in nicht geeigneter Weise über ihre Rechte und über das Angebot von Beratungsstellen (vgl. Kapitel 8).

In den Gesprächen mit den Betroffenen zeigt sich ein sehr unterschiedlich ausgeprägtes Rechtsbewusstsein und Rechtswissen. Bei den Befragten geht ein gewisser Grad an Rechtsbewusstsein auch mit einem gewissen Grad an Rechtswissen einher. Mehrere Befragte zeigen ein sehr hohes bis hohes Rechtsbewusstsein und -wissen, sie kennen prozedurale Rechte und wissen, wo man sich Informationen einholen kann. In den Gesprächen wird deutlich, dass die Betroffenen ein Bewusstsein für den rechtlichen Rahmen haben, sie thematisieren Rechtsverletzungen und sie benennen diverse Rechtsquellen: «Ich habe es [das Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich] in Papierform. Ich habe alle Gesetze, ich habe das OR, das Bundesgesetz. Und die SKOS-Richtlinien habe ich auch. Das habe ich mir alles runtergeladen. [...] Ich kenne jedes Gesetz» (Nathalie, Betroffene). Ein hohes Rechtsbewusstsein und Rechtswissen begründen die Betroffenen einerseits mit ihrem beruflichen Hintergrund: «Ich hatte in der Kantonsschule immerhin Rechtslehre und habe mein Handelsdiplom gemacht» (Bruno, Betroffener). Andererseits haben sich viele Betroffenen das hohe Rechtsbewusstsein, Rechtswissen und das Wissen über Beratungsangebote während ihrer Zeit als Sozialhilfeempfänger_innen – im Sinne eines problemorientierten Lernens – selbstständig oder mithilfe von Fachpersonen schrittweise angeeignet. Bei diesem Befund muss berücksichtigt werden, dass die befragten Personen, wie zu Beginn dieses Kapitels erläutert, ein verhältnismässig hohes Bildungsniveau haben. Es kann davon ausgegangen werden, dass die selbstständige Aneignung von Rechtswissen in der Gesamtpopulation der Sozialhilfeempfänger_innen weniger geläufig ist.

Andere Betroffene hingegen zeigen auch nach mehrjährigem Sozialhilfebezug ein eher geringes bis sehr geringes Rechtsbewusstsein und Rechtswissen. Diese Betroffenen verlassen sich auf die Aussagen ihrer Berater_innen beim Sozialdienst und hinterfragen deren Entscheidungen nicht, auch wenn sie mit diesen unzufrieden sind. Ihren Betreuer_innen beim Sozialdienst fühlen sich die Armutsbetroffenen oft machtlos

ausgeliefert und sehen wenig Handlungsmöglichkeiten: «Man ist abhängig von dieser Person. Die kann mit einem selbst machen was sie will, und trotzdem muss man schauen, dass man irgendwie mit ihr auskommt. Das ist dann auch sehr unterschiedlich wie die Leute behandelt werden» (Gabriel, Betroffener). Ferner zeigen sich Betroffene mit einem geringen Rechtswissen und Rechtsbewusstsein oft hilflos bei der Informationsbeschaffung und beklagen die fehlende Verständlichkeit der Gesetzestexte:

Ich schaute etwas mal im Sozialhilfegesetz nach. Aber bin danach nicht schlauer gewesen. Ich habe eine Frage, es ist aber ein ganzes Gesetzbuch. Ich weiss also nicht wo ich anfangen soll. Und wenn ich zu dem Thema was finde, da steht dann nicht, du musst so und so viel zahlen. Es ist so umschrieben, dass wahrscheinlich der Anwalt selber noch drei Bücher braucht, damit er das versteht. (Gabriel, Betroffener)

Weiter zeigt sich in den Gesprächen mit den Betroffenen, dass auch der Zugang zu Information und Beratung unterschiedlich wahrgenommen wird. Wie es zu vermuten war, schätzt die Personengruppe, die ein eher hohes Rechtswissen und Rechtsbewusstsein hat, den Zugang zu Information und Beratung eher positiv ein. Die Personen können Beratungsstellen und Informationsquellen benennen und hatten verschiedentlich bereits Kontakt zu diesen Anlaufstellen. Einige Personen dieser Gruppe fühlen sich auch durch den Sozialdienst gut informiert.

Andere Betroffene, vor allem jene mit einem eher niedrigen Rechtsbewusstsein und -wissen, zeigen sich hilflos und können keine adäquaten Anlaufstellen oder Informationsmöglichkeiten benennen:

[Die Informationsbeschaffung] ist halt auch das Problem. Wenn ihr Akademiker etwas wissen wollt, ich weiss nicht, wo ihr das nachschaut. [...] Wenn ich etwas nachschaue über Google, dann kann ich entweder nachschauen, rauchen ist schädlich, oder rauchen ist gesund, ich finde beides. Das ist auch nicht gerade so vertrauenswürdig. (Gabriel, Betroffener)

Das Zitat Gabriels verdeutlicht, dass er die selbstständige Informationsbeschaffung als sehr komplex wahrnimmt und auf professionelle Unterstützung durch Beratungsstellen angewiesen ist. Weiter wird auch die Suche nach Beratungsstellen teilweise als sehr schwierig empfunden: «Über das Internet herausfinden, an wen man sich wenden kann, ist wahnsinnig schwierig» (Marta, Betroffene). Um Hürden beim Zugang zu Information und Beratung zu beseitigen und eine Chancengleichheit zu schaffen, muss der Sozialdienst proaktiv über Beratungsmöglichkeiten aufklären und die Informationen individuell an den Wissenstand der Betroffenen anpassen. Auch stossen Betroffene immer wieder auf klassische Barrieren bei den Beratungsstellen, indem bspw. kurze Öffnungs- oder Telefonzeiten den Kontakt erschweren (vgl. Kapitel 5). Die unterschiedliche Einschätzung der Betroffenen bezüglich der Beratungs- und Informationsmöglichkeiten verdeutlicht, dass ein niedrighschwelliges Beratungsangebot essentiell für einen effektiven Rechtsschutz ist.

Auch die befragten Beratungsstellen und Anwälte_innen wurden zu Ihrer Einschätzung bezüglich des Rechtsbewusstseins und Rechtswissens der Ratsuchenden befragt. Sie kommen übereinstimmend zu der Beurteilung, dass es vielen Armutsbetroffenen an Wissen und Rechtsbewusstsein fehlt und die Ratsuchenden wenig über ihre Rechte, Angebote im Kanton und ihre Leistungsansprüche wissen: «Oft kommen die Armutsbetroffenen zu uns und sie trauen sich nicht, sie wissen nicht, dass sie das Recht haben oder dass etwas Falsches mit ihnen geschieht» (Stelle mit allgemeiner Rechtsberatung in SHR). Das fehlende Rechtsbewusstsein wird unter anderem auf die mit dem Sozialhilfebezug verbundene Stresssituation zurückgeführt: «Institutionenvertrauen in die Sozialhilfe ist nötig, glauben können dürfen, was dir die öffentliche Hand erzählt – in der Stresssituation Sozialhilfe kann man nicht alles noch in Frage stellen» (Beratungsstelle mit detaillierter RB in SHR).

Die Beratungsstellen weisen ausserdem noch auf ein kritisches Spannungsverhältnis zwischen dem Vertrauen in die Exekutive und dem Rechtswissen hin. Eine Stelle entwickelt aus ihren Erfahrungen die Hypothese, dass Betroffenen, die ein hohes Vertrauen in die Exekutive haben und ein geringes Rechtswissen aufweisen, möglicherweise über längere Zeit Leistungen vorenthalten werden, die ihnen eigentlich zustehen würden. Auch in unseren Daten lassen sich einzelne Situationen erkennen, in welchen die Betroffenen Leistungen nicht erhalten, die ihnen zustehen sollten. Die Betroffenen verlassen sich unhinterfragt auf die Aussagen ihrer Betreuer_innen und nehmen die Nachteile, die ihnen dabei entstehen in Kauf, bspw. bei der nicht ausreichenden Übernahme von Zahnarztkosten.

Auch wenn sich viele Ratsuchende zu Beginn mit einem eher geringen Rechtsbewusstsein und Rechtswissen an die Beratungsstellen wenden, betonen auch die befragten Beratungsstellen das problemorientierte Lernen: Wie bereits in den Gesprächen mit den Betroffenen selbst, bestätigen auch die Beratungsstellen, dass sich Armutsbetroffene während des Kontakts mit den Beratungsstellen und der Beschäftigung mit dem eigenen Fall schrittweise ein höheres Rechtswissen und Rechtsbewusstsein aufbauen.

Im Gegensatz zu den Beratungsstellen und der Anwaltschaft kommen die acht befragten Ombudsstellen mit Rechtsberatung im Sozialhilferecht zu einer anderen Einschätzung über die Ratsuchenden. Eine grosse Mehrheit der befragten Ombudsstelle (n=7) ist der Auffassung, dass die Ratsuchenden ihrer (grundlegenden) Rechte bewusst sind und knapp mehr als die Hälfte (n=5) ist der Meinung, dass Ratsuchende meist einen guten Überblick über die Angebote haben, die es ihrem Kanton gibt. Es kann vermutet werden, dass die Ratsuchenden häufiger mit konkreten Fragen an die Ombudsstellen herantreten und sie daher deren Wissensstand höher einschätzen als die Beratungsstellen, an welche sich die Betroffenen mit weniger spezifischen Fragen wenden.

Auch aus Sicht der befragten Sozialdienste ist der Grossteil der Sozialhilfeempfänger_innen gut über ihre Rechte informiert, da die Sozialdienste offen auf die Beschwerdemöglichkeiten und Rechtsmittel hinweisen, auch im Zusammenhang mit anstehenden Sanktionen.

Aufgrund des sehr unterschiedlich ausgeprägten Rechtsbewusstseins und -wissens sowie den unterschiedlichen Möglichkeiten und Fähigkeiten sich das Wissen selbst anzueignen, ist es für den Rechtsschutz und das rechtskonforme Verhalten der Betroffenen zwingend notwendig, dass die Berater_innen auf dem Sozialdienst neue Klient_innen über Beratungs-Angebote und Leistungen informieren und die Rechte und Pflichten verständlich erläutern. Der Zugang zu Recht und Beratung muss niedrigschwellig gestaltet werden. Klassische Hürden der Beratungsstellen wie Kosten oder Öffnungszeiten, welche keine Randzeiten berücksichtigen, müssen beseitigt werden. Auch sollten die Sozialdienste und Beratungsstellen auf fehlende Sprachkenntnisse oder fehlende Schreibfähigkeiten der Betroffenen eingehen oder die nötige Unterstützung wie bspw. Dolmetscher bereitstellen.

Bezüglich der Einschätzung, inwiefern die Sozialdienste bereits ausreichend über die Rechte, Pflichten und Beratungsangebote informieren, sind sich die befragten Personengruppen uneinig. Um wirklich auch alle Armutsbetroffene mit den nötigen Informationen zu erreichen (und nicht nur zu versorgen!), müssen die Berater_innen individuell auf den Wissensstand der Klient_innen eingehen und sowohl schriftlich als auch im persönlichen Gespräch aufklärend informieren. Das Ziel sollte es sein, alle Betroffenen bei den ersten Kontakten zum Sozialdienst – unabhängig von deren Ressourcen – auf den gleichen Wissensstand zu bringen und über die grundlegenden Rechte, Pflichten sowie Beratungs- und Rechtsmobilisierungsmöglichkeiten aufzuklären.

7.4 Rechtsmobilisierung

Die Mehrheit der befragten Sozialhilfeempfänger_innen hat bereits einen oder mehrere Rekurse eingelegt. Dabei muss bedacht werden, dass die meisten Betroffenen mithilfe von Beratungsstellen rekrutiert wurden, was die Wahrscheinlichkeit für eine Mobilisierung des Rechts erhöht. Die Gründe für die Rechtsmobilisierung sind divers: Mehrfach resultieren Konflikte aus der Forderung des Sozialdienstes, das eigene Auto abzugeben oder eine günstigere Wohnung zu suchen. Weitere konfliktbeladene Themen sind die Beschäftigungsprogramme, die Höhe von Rückzahlungen oder die Kürzungen der Sozialhilfe. Die meisten Betroffenen mobilisieren ihr Recht mithilfe von Fachpersonen und Personen aus Beratungsstellen, welche den Betroffenen ihre Möglichkeiten und Rechte aufzeigen und diesen bei der Rechtsmobilisierung begleitend zur Seite stehen, bspw. bei der Formulierung von Schriftstücken. Die unentgeltliche Rechtspflege erleichtert für die Betroffenen den Zuzug von Fachpersonen und damit die Rechtsmobilisierung: «Ich weiss, seitdem ich beim Sozialamt bin, dass mich das [Hinzuziehen eines Anwalts] nichts kostet. Und deshalb habe ich versucht, eine Stufe weiter zu gehen» (Lorenz, Betroffener). Die Rechtsmobilisierung wird von den Armutsbetroffenen oft als kräftezehrend und anstrengend wahrgenommen, insbesondere dann, wenn sie nicht durch eine Fachperson unterstützt werden.

Auch wenn die meisten Betroffenen bereits Erfahrungen in der Rechtsmobilisierung vorweisen können, wird in den Gesprächen mehrfach auch von Konfliktsituationen und Notlagen berichtet, in welchen die Armutsbetroffenen ihr Recht nicht mobilisiert haben. Häufig wirken die mit einer Rechtsmobilisierung verbundenen Kosten abschreckend. Einerseits ist die unentgeltliche Rechtspflege nicht allen Armutsbetroffenen bekannt, andererseits wird sie aufgrund der befürchteten Rückzahlungskosten oder den damit verbundenen Umständen nicht in Anspruch genommen:

Und was den Anwalt angeht. Entweder habe ich Geld für einen Anwalt, ansonsten kann ich auch gar nicht klagen. Ich meine, das geht schon, aber ich müsste ja den Richter dann auch bezahlen. Die Gerichtskosten. Zuerst geht es ja zur Schlichtungsstelle, und die bekommt ja schon 200 Franken, nur damit wir angehört werden. Bei der Schlichtungsstelle war ich mal und fragte nach. Und sie meinten, wenn ich gewinne, dann bekomme ich das Geld zurück, aber wenn nicht, dann muss ich das selber zahlen, aber ich kann ja die unentgeltliche Rechtsverteidigung bestellen. Aber die 200 Franken muss ich ja trotzdem zahlen. Das ist einfach kompliziert für mich. (Gabriel, Betroffener)

Neben der Angst vor den Kosten und Umständen macht das Zitat weiter deutlich, dass der Betroffene Gabriel eine Rechtsmobilisierung ohne juristische Fachperson nicht als Möglichkeit in Erwägung zieht. Vereinzelt wirken zudem die Eingabefristen als Barriere für die Rechtsmobilisierung, vor allem wenn die Betroffenen psychisch belastet sind. Des Weiteren kann die Nichtmobilisierung mehrfach auch auf Unwissenheit und eine allgemeine Überforderung der Betroffenen zurückgeführt werden. Die prekäre Lebenssituation der Betroffenen, das unzureichende Wissen über Beratungsangebote und die Unkenntnis der Rechtslage führen dazu, dass manche Armutsbetroffene selbst existentiell bedrohlichen Situationen hilflos gegenüberstehen:

Das war sehr hart. Ich weinte am Telefon [mit dem Sozialamt] und ich wusste nicht mehr weiter und dass man dann so eiskalt abgeschmettert wird, das ist für mich unverständlich. [...] Damals war ich seelisch und finanziell in einer wahnsinnigen Notlage. Da war ich an einem Punkt, an dem ich nicht mehr konnte. [...] Ich war auch wütend auf die Gemeinde und gleichzeitig fühlte ich mich auch so machtlos, ich war denen völlig ausgesetzt. Das war furchtbar. (Sarah, Betroffene)

Das Zitat der Betroffenen Sarah verdeutlicht die Notwendigkeit einer umfassenden Informationspolitik der Sozialdienste und zeigt, dass Rechtsvertretung auch im Kontakt mit Sozialdiensten nötig sein kann. Sozialhilfeempfänger_innen müssen von den Sozialdiensten zu Beginn umfänglich über ihre Rechte und auch Beratungsangebote aufgeklärt werden, so dass die Betroffenen auch in akuten Not- und Stresssituationen ihre Handlungsmöglichkeiten kennen und nutzen. Indem die Betroffenen über ihre Möglichkeiten aufgeklärt werden, wird dazu beigetragen, das Entstehen prekärer Notsituation zu verhindern. Folgende Fallvignette verdeutlicht die Notwendigkeit einer umfassenden Informationspolitik auf den Sozialdiensten und von Beratungsstellen im Allgemeinen:

Die Betroffene Wiebke und ihr Partner haben aufgrund diverser Unklarheiten zu viel Sozialhilfe bezogen. Die Rückzahlungsforderungen des Sozialdienstes stellen Wiebke vor existentielle Probleme, bei denen der Sozialdienst nicht unterstützend oder informierend wirkt: «Dann rief ich beim Sozialamt an und erkundigte mich was ich machen solle. Sie wisse es auch nicht. [...] Und dann kam ich drauf, dass es ja noch die UFS gibt. Das war super. Das war die erste Person, die mir auch die Information geben konnte [...]. Und das wäre doch die Aufgabe der Sozialberaterin, mich zu informieren. [...] Und ich bin froh, dass uns die UFS dabei unterstützt hat. Einfach auch um es einordnen zu können. Man spürt ja, das ist nicht okay. Sie haben mir Briefe vorbereitet, die ich dann nur noch anpassen musste. Woher soll ich die Sachen sonst wissen. [...] Ich bin sehr froh, haben wir doch noch die Einsprache beim Sozialamt gemacht. [...] Zuerst hiess es ich muss pro Monat 250 Franken zurückzahlen, dann fand die UFS, das sei zu viel. Und nach der Einsprache, konnte wir es auf 80 Franken reduzieren. Weil sie bei der Berechnung der Rückzahlung die Kinder nicht reinnehmen dürfen.» (Wiebke, Betroffene)

Die Aussage Wiebkes verdeutlicht, dass der Sozialdienst keine Handlungsoptionen aufgezeigt hat. Nur durch Wiebkes Wissen über die Beratungsstelle konnte sie eine prekäre Notsituation für sich und ihre Familie vermeiden.

Aus Sicht der Beratungsstellen und Anwälte_innen spielt Angst und Überforderung für die Nichtmobilisierung von Recht eine grosse Rolle. Zudem sind Elemente des Zugangs zum Recht sehr relevant: Fehlende Sprachkenntnisse, eingeschränkte Lesefähigkeit und Kosten behindern eine Mobilisierung des Rechts. Aber auch fehlendes Wissen, eine fehlerhafte Einschätzung der Erfolgchance und fehlendes Vertrauen in die Justiz hindert die Ratsuchenden daran Rechtsmittel zu ergreifen. Mehr als ein Drittel der Beratungsstellen und Anwälte_innen sind ausserdem der Ansicht, dass sich die Armutsbetroffenen durch den Sozialdienst oder weitere Behörden entmutigen lassen.

Des Weiteren wurden in den Interviews mit den Sozialdiensten Aspekte thematisiert, die zu einer Nichtmobilisierung von Recht führen: Auch die Sozialdienste geben in Übereinstimmung mit den Beratungsstellen und der Anwaltschaft an, dass eine Unwissenheit über die Rechtslage und die Beschwerdemöglichkeiten oder das fehlende Wissen über die Möglichkeit, eine juristische Unterstützung hinzuzuziehen, zu einer Ungleichheit beim Zugang zu Recht führen. Weiter halten aus Sicht der Sozialdienste die geringe Hoffnung auf Erfolg, die Angst vor möglichen Kosten oder die Nichtbeachtung der Fristen die Betroffenen davon ab ihr Recht erfolgreich zu mobilisieren. Auch durch das Wegfallen der Möglichkeit zur Anfechtung von Auflagen, nehmen die Beschwerdemöglichkeiten ab. Ein Sozialdienst nennt ausserdem das persönliche Gespräch, welches die Sozialhilfeempfänger_innen davon abhält eine Verfügung weiterzuziehen: Wird eine Verfügung im Gespräch nachvollziehbar erklärt, verhindert dies oftmals ein Weiterziehen an die Rechtsinstanz. Diese Einschätzung deckt sich mit unserer Erkenntnis, dass persönliche Gespräche und Erläuterungen mögliche Konflikte in ihrem Ursprung entschärfen, beinhaltet aber auch die Gefahr, dass bei einem geringen Rechtswissen sowie einem hohen Vertrauen in die Exekutive Leistungen vorenthalten werden.

Ausgehend von den diversen Perspektiven auf die Rechtsmobilisierung lässt sich die Forderung nach einer umfassenderen, vor allem aber sorgfältigeren Informationspolitik ableiten. Um den Zugang zum Recht gerecht zu gestalten, ist es von zentraler Bedeutung, dass alle Sozialhilfeempfängerinnen über die Wege und Möglichkeiten zur Rechtsmobilisierung sowie die unentgeltliche Rechtspflege aufgeklärt werden. Indem sichergestellt wird, dass alle Armutsbetroffenen ein grundlegendes Rechtsbewusstsein und Rechtswissen vermittelt bekommen, wird auch die Gefahr minimiert, dass ein hohes Vertrauen in die Exekutive zu einem unrechtmässigen Vorenthalten von Leistungen führt, oder sich Armutsbetroffene durch ihre betreuende Person entmutigen lassen und ihr Recht nicht mobilisieren.

7.5 Fazit: Sozialarbeiterische Begleitung als Hebel für Rechtsschutz

Die Betroffenen selbst haben in den Gesprächen Verbesserungsvorschläge formuliert: Am häufigsten wünschen sich die Sozialhilfeempfänger_innen, dass die Sozialdienste ihr Klientel nicht schubladisieren und diesem mehr Vertrauen entgegenbringen. Der Beratungsbedarf soll individuell eruiert werden. Die Betroffenen möchten aufbauend auf ihren Ressourcen gefördert und gefordert werden. Weiter wünschen sich die Betroffenen eine bessere Ausbildung der Mitarbeitenden des Sozialdienstes: Mitarbeitende brauchen eine bessere Menschenkenntnis, die nötige Fachkompetenz und eine gute Sozialkompetenz, um die Situationen angemessen beurteilen zu können. Die Kommunikation der Sozialdienste soll nicht nur schriftlich erfolgen und die Informationen müssen kongruent sein. Ferner wünschen sich Betroffene mehr Beratungsstellen bzw. eine bessere Aufklärung über das Beratungs- und Hilfsangebot. Des Weiteren wünschen sich die Sozialhilfeempfänger_innen mehr konkrete Unterstützungsleistungen. Die Räumlichkeiten auf dem Sozialdienst sollen eine Vertraulichkeit gewährleisten.

Folgende zentrale Erkenntnisse lassen sich abschliessend formulieren:

- Sozialhilfeempfänger_innen sind eine sehr heterogene und vulnerable Personengruppe, deren Situation individuell betrachtet und lösungsorientiert behandelt werden muss.
- Die Mitarbeitenden der Sozialdienste müssen ihr Handeln stärker an der Leitidee und dem Menschenbild der Sozialen Arbeit orientieren können. Damit sie dem nachleben können, braucht es gleichermaßen förderliche organisationelle Strukturen und ausreichende Ressourcen (etwa eine akzeptable Falllast in den Sozialdiensten) sowie eine professionelle Ausbildung.
- Insbesondere in kritischen Situationen müssen regelmässige persönliche Kontakte zwischen den Sozialhilfeempfänger_innen und der Betreuerin bzw. dem Betreuer stattfinden.
- Die Arbeit der Sozialdienste muss transparent sein, Forderungen und Entscheide müssen erläutert werden.
- Die schriftliche Korrespondenz muss allgemein verständlich sein.
- Betroffene haben ein Recht auf Rechtsschutz und müssen zu Beginn ihres Sozialhilfebezugs umfassend über ihre Rechte und Pflichten und die unabhängigen Beratungsmöglichkeiten informiert und persönlich beraten werden. Weiter müssen die Sozialdienste die Wege zur Rechtsmobilisierung und die unentgeltliche Rechtspflege offenlegen und erläutern.
- Der Zugang zu Recht und Beratung muss niedrigschwellig gestaltet werden.

8 Rechtsschutz durch staatliche Akteure

Wie Kapitel 5 gezeigt hat, helfen Beratungs- und Ombudsstellen, die Information, Beratung und Vertretung der Sozialhilfeempfänger_innen sicherzustellen. Die Stellen haben aber begrenzte Ressourcen und nicht alle Ratsuchenden können begleitet oder vertreten werden. Dasselbe gilt auch für die Anwaltschaft (Kapitel 8): Nicht jede Vertretung im Sozialhilferecht wird angenommen, u.a. aus ökonomischen Überlegungen (Uneinbringlichkeit des Honorars). Auch aus der Befragung der Betroffenen hat sich ergeben, dass ein Bedarf an Rechtswissen und zusätzlicher Unterstützung besteht. Da Private dementsprechend die erforderliche «Hilfe und Betreuung» nicht umfassend bereitstellen können, stellt sich daher die Frage, wie diesem Bedarf durch die involvierten Sozialdienste und Sozialhilfebehörden begegnet wird und welche Rolle sie beim Zugang zum Rechtsschutz und Rechtsberatung für Sozialhilfeempfänger_innen spielen.

8.1 Rechtskenntnisse innerhalb der Sozialdienste

Um Sozialhilfeempfänger_innen Rechtsschutz gewähren zu können, ist es notwendig, dass die rechtsanwendenden Personen in den Sozialdiensten an der «Front» über zumindest grundlegende Rechtskenntnisse verfügen oder wo notwendig rasch und unkompliziert Unterstützung juristischer Fachpersonen erhalten.

Die Sozialdienste sind sich dessen bewusst: die Bildung und Unterstützung der Sozialarbeiter_innen in juristischen Fragen wird in St. Gallen, Winterthur und Fribourg als wichtig erkannt. Die Sozialdienste in Winterthur und St. Gallen setzen diesbezüglich auf interne und externe Schulungen für Sozialarbeiter_innen; in Fribourg wurde eine Juristin angestellt, die die Sozialarbeiter_innen in juristischen Fragen unterstützt, da die Sozialarbeiter_innen in Bezug auf diese Fragen «moins à l'aise» seien. Die Sozialdienste sind übereinstimmend noch nicht zufrieden mit der Situation und hoffen, dass Massnahmen und Weiterbildungen zu den gewünschten Resultaten führen. Es sei besonders wichtig, dass Sozialarbeitende die Rechtsfragen selbst erkennen können, weil sonst auch beim Rückgriff auf externe Beratungsangebote (z.B. die SKOS-Hotline) die Gefahr gross sei, auf eine falsch gestellte Frage auch eine falsche Antwort zu erhalten.

In Genf scheint die Sensibilität für diese Frage eine etwas andere zu sein: die Sozialarbeiter_innen seien zuständig, die rechtlichen Probleme zu lösen; wo nötig mit Unterstützung des Rechtsdienstes, aber einfach sei das nicht immer. Es gibt zwar ein *Helpdesk*, auf welches zurückgegriffen werden kann und welches dabei helfen soll, eine gesetzeskonforme Praxis zu etablieren. Aber beim *Helpdesk* arbeiten keine Jurist_innen. Man habe Hilfsmittel erarbeitet, die die Praxis etwas vereinheitlichen sollen. Jedoch hätten die Sozialarbeiter_innen auch die Kompetenz, um von den darin vorgesehenen Regeln abzuweichen. Von der Etablierung von juristischen Kompetenzzentren, einer Institutionalisierung juristischer Bildung oder der Zusammenarbeit mit dem Rechtsdienst wurde jedoch bisher abgesehen. Dies kann auch teilweise die im Vergleich mit den anderen Sozialdiensten höhere Erfolgsquote der Sozialhilfeempfänger_innen bei Einsprachen erklären. (siehe 4.1.1). Darauf deuten auch Erfahrungen einer Genfer Beratungsstelle, die immer wieder erfolgreich gegen einander ähnliche Entscheidungen vorgeht, die juristisch klar nicht haltbar seien. Eine Anpassung der behördlichen Praxis wird vermisst. Das löst bei der Beratungsstelle auch Frust – und als unnötig empfundene Mehrarbeit – aus.

Da unsere Interviews durchwegs mit Sozialdiensten grösserer Gemeinden geführt wurden, können die Rechtskenntnisse der kleineren Gemeinden nicht beurteilt werden. Es scheint jedoch plausibel, dass in kleineren Gemeinden ebenfalls Handlungsbedarf besteht, insbesondere wenn weder eine Jurist_in noch eine Sozialarbeiter_in auf dem Sozialdienst der Gemeinde beschäftigt ist. So erwähnen die Rechtsmittelinstanzen zweiter Stufe, man erkenne grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden bei der Begründungsqualität,

wobei es generell viel Entwicklungspotenzial gebe. Es ist auch bekannt, dass kleinere Gemeinden von Zeit zu Zeit grössere Gemeinden um Rechtsauskünfte anfragen.

Die Beratungsstellen sehen in Konfliktfällen Mängel bei den Rechtskenntnissen und den Umgang mit Recht und dem Ermessensspielraum bei den Sozialdiensten, nennen dafür jedoch unterschiedliche Gründe. Viele stellen fest, dass das Handeln der Sozialdienste nicht immer im Einklang mit grundlegenden Verfahrensrechten stehe, der materielle Entscheid teilweise willkürlich erscheine und kaum auf eine rechtsgleiche Behandlung schliessen lasse. Zwei Beratungsstellen führen dies darauf zurück, dass die Sozialdienste das Unwissen der Armutsbetroffenen absichtlich ausnützen würden, wenn beispielsweise kein rechtliches Gehör gewährt oder keine Verfügung erlassen werde. Andere Beratungsstellen wollen die Mängel nicht auf fehlende Rechtskenntnisse der Sozialdienste zurückführen. Sie sehen etwa auch das intransparente materielle Recht als Problemquelle und insbesondere die fehlende Zeit der Sozialarbeiter_innen – wenn nicht gleich das sozialarbeiterische Fachpersonal ganz fehle. Entscheidend für den Rechtsschutz der Sozialhilfeempfänger_innen scheint den Stellen insbesondere auch das Menschenbild der Fallführenden und der Leitung des Sozialdienstes sowie das berufsethische Selbstverständnis zu sein. Das fasst eine Aussage einer themenspezifischen Beratungsstelle in der Westschweiz gut zusammen: «Donc je ne saurai pas vous dire si c'est un manque de connaissance ou un manque de temps. Ou c'est peut-être un manque au niveau de la mission.».

Fehlende Zeit, um auf die einzelnen Klient_innen einzugehen, wird insbesondere in Winterthur als Problem erkannt; es wird dort ganz generell davon ausgegangen, dass mit «guter Sozialarbeit» viele Rechtsprobleme verhindert werden könnten. Dies deckt sich mit den zentralen Erkenntnissen aus dem Kapitel 7.

8.2 Unterstützung in sozialhilferechtlichen Verfahren / Aufklärung und Information

Sozialhilfeempfänger_innen müssen über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt sein, um einerseits ihr Verhalten danach richten zu können und andererseits auch um mögliches Unrecht zu erkennen und Rechtsschutz suchen zu können. Welche Unterstützung bieten hier die Sozialdienste?

8.2.1 Allgemeine Informationen

In den *Sozialdiensten* wird die adäquate Aufklärung der Klient_innen über ihre materiellen Rechte und Pflichten als Herausforderung empfunden (St. Gallen, Winterthur und Fribourg). Dabei wird erwähnt, der eigene Internetauftritt sei verbesserungswürdig und Informationen müssten an sich einfacher und besser zugänglich gemacht werden, z.B. auch mit Videos und in zusätzlichen Sprachen. Ein Sozialdienst beschreibt, dass beim «Intake» neuer Klient_innen ein Risiko bestehe, dass nicht alle zu Beginn des Unterstützungsverhältnisses dieselben Informationen erhalten würden. Es gebe zwar ein Papier, das über die hauptsächlichen Rechte und Pflichten informiere, das sei auch das einzige Dokument, das in 15 Sprachen existiere, aber darüber hinaus sei es schwierig Einheitlichkeit zu gewährleisten. Es werde nun versucht, dass der «Intake» immer von einer Person aus demselben Team erledigt werde, um hier eine gewisse Kontinuität zu sichern. Was aber nicht beeinflusst werden könne sei, wie eine Information vom Gegenüber (der Klient_in) aufgenommen würde.

In Genf werden zwei Dokumente, die seit 15 Jahren existieren, abgegeben: eines erklärt das Sozialhilfegesetz in einfacheren Worten und das andere erläutert v.a. die Pflichten der Sozialhilfeempfänger_innen und ist von ihnen bei Erhalt auch zu unterzeichnen. Weiter wird darauf vertraut, dass die Sozialarbeiter_innen die komplexen Aspekte erläutern und schliesslich würden die Beratungsstellen eine gewisse Kontrollfunktion übernehmen. Eine Genfer Stelle berät ab und zu Personen, denen ihr zuständiger Sozialarbeiter riet, gegen die von ihm verfügte Entscheidung vorzugehen.

Dies deckt sich zumindest teilweise mit den Erfahrungen der Armutsbetroffenen, die sich mehrheitlich vom Sozialdienst nur unzureichend über ihre Rechte und Pflichten sowie mögliche Beratungsstellen aufgeklärt fühlen. Die schriftlichen Informationen seien sehr umfangreich – aber vollständige Information fehle dennoch: «Wir bekommen diese Unterlagen [zu den Rechten und Pflichten] schriftlich am Anfang bei der Anmeldung. Aber es ist so viel, wer liest das alles. Aber ich bemerkte auch: viele Sachen sagen sie uns nicht» (Lorenz, Betroffener). Weiter werden die Informationen, die die Armutsbetroffenen vom Sozialdienst zur Rechtsgrundlage erhalten, als sehr kompliziert eingeschätzt: «Auf meine Frage nach der Rechtsgrundlage antwortete eine vom Sozialamt, es sei ihr egal und sie sei schon erstaunt, dass ich das frage, weil ich ja schon so lange vom Steuerzahler unterstützt werde. Dazu ein paar Links zu irgendwelchen Rechtsdokumenten. Aber die sind so verfasst, dass man ein Studium braucht, um sie zu verstehen» (Wiebke, Betroffene). Die Informationen sind also nicht adressatengerecht, was den Umfang, die Sprache und den Vermittlungskanal anbelangt. Wiebke konnte trotz anderslautender vorgängiger Abklärung mit dem Sozialdienst auch nicht an der Informationsveranstaltung teilnehmen, weil sie ihr kleines Kind mitbrachte.²⁵²

8.2.2 Schreiben und Verfügungen

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie verständlich Verfügungen und sonstige direkt an die Sozialhilfeempfänger_in gerichtete Schreiben sind. Insbesondere die Verständlichkeit von Verfügungen ist zentral im Sinne des Anspruchs auf Begründung eines Entscheides, der sich aus dem Anspruch auf rechtliches Gehör ergibt (vgl. 3.3.3).

Hierzu äussern sich einzelne Anwäl_t_innen kritisch: Häufig seien Sprache und Kommunikation nicht nachvollziehbar, umso weniger könnten sie sich ohne detaillierte Aktenkenntnisse und anwaltliche Vertretung gegen Entscheide wehren. Die Behörden sollten Entscheide nachvollziehbar erläutern.

Ein Sozialdienst bekräftigt, es werde versucht, die Einspracheentscheide möglichst klar und in möglichst einfacher Sprache zu verfassen – man hoffe, dies gelinge. Insgesamt sind die Sozialdienste in der Schweiz dabei nicht erfolgreich, zeigt die Umfrage unter den Beratungsstellen doch: 86% der Beratungsstellen müssen Informationen und Schreiben der Sozialdienste erklären (siehe 5.1.2). Eine *Beraterin* gab im Interview zu, auch sie müsse manche Briefe zwei Mal lesen: «Die Behördenbriefe müssen unbedingt vereinfacht werden».

So scheinen auch die direkt an die Armutsbetroffenen gerichteten Schreiben und Verfügungen verbesserungswürdig, was insbesondere auch in Bezug auf die möglichen Rechtsmittel zutrifft.

8.2.3 Information über Rechtsmittel und Beratungsangebote

Die Sozialdienste gehen tendenziell davon aus, dass sie adäquat über mögliche Rechtsmittel gegen Verfügungen informieren. Wie in 7.4 erwähnt, glauben sie nicht, dass fehlende Kenntnis über Beschwerdemöglichkeiten der Grund für ausbleibende Beschwerden sei. Zudem betrachten sie es nicht mehr als ihre Rolle, über allfällige externe Beratungsangebote zu informieren.

Hier gehen die Einschätzungen der Sozialdienste und der Betroffenen auseinander. Wie bereits bei 4.2.2 erwähnt, sind für die Betroffenen insbesondere die Vorschriften unverständlich und komplex, die vorsehen, dass Auflagen erst auf Nachfrage in einer anfechtbaren Verfügung ergehen. Nebst Gabriel (4.2.2) erwähnt dies auch die Betroffene Marta:

²⁵² Diese Aussagen zur Informationslage decken sich einer aktuellen Studie, in der die Schwierigkeiten, die (richtigen) Informationen im System zu erhalten, und zwar unabhängig vom Bildungsniveau, als ein Hauptgrund für die Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe identifiziert wurden, vgl. LUCAS et al. (2019), iv.

Ich bekam nur einen Brief. Aber nein, ich verstand diesen Brief auch nicht. Am Schluss steht, wenn ich mit diesem Schreiben nicht einverstanden sei, könne ich eine rekursfähige Verfügung vom Sozialen Dienst (Ort) verlangen. Ohne meinen Gegenbericht innert 14 Tagen werden sie annehmen, dass ich darauf verzichte. Zuerst meinte ich, ich müsse darauf antworten, aber ich muss ja zuerst ein Formular verlangen. Das haben wir auch gemacht, meine Schwester hat mir geholfen. Bisher kam noch keine rekursfähige Verfügung. Ich habe den Eindruck, das stehe mir zu.

Die Rechtsmittelinstanz zweiter Stufe in Genf (Verwaltungsgericht) informiert die Beschwerdeführer_innen zumindest dann über die Möglichkeit, über die unentgeltliche Rechtspflege auch eine unentgeltliche Verbeiständung zu beantragen, wenn der Eindruck entsteht, das wäre hilfreich.

Entsprechende Informationen zur Aufklärung über den Rechtsweg und verfahrensrechtliche Grundrechte müssen auch in den unteren Instanzen fliessen. Denn die folgenden Annahmen eines Sozialdienstes scheinen wenig realitätsnah: Die Klient_innen wüssten bestimmt darüber Bescheid, dass sie einen Anspruch auf uR hätten und sähen ihre finanzielle Bedürftigkeit nicht als Hindernis beim Beschreiten des Rechtsweges. Im Gegenteil: durch ihre Erfahrung als Sozialhilfeempfänger_in, hätten sie wohl ein Bewusstsein dafür, dass nötigenfalls finanzielle Unterstützung auch in diesem Kontext möglich sei. Hier zeigen die Erfahrungen der Betroffenen ein anderes Bild (Kapitel 7).

8.3 Unterstützung bei der Durchsetzung vorgehender sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche

Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz und untersteht dem Subsidiaritätsprinzip: Nur wenn die vorangehenden Sicherungssysteme nicht (genügend) Unterstützung bieten, besteht ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen – es besteht dann auch eine Pflicht der Sozialhilfeempfänger_innen, alles Zumutbare zu unternehmen, um allfällige Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen durchzusetzen. Es stellt sich dann die Frage, inwiefern sie dabei von den Sozialdiensten – auch im Sinne der Pflicht zur Hilfe und Betreuung – unterstützt werden.

Die befragten Stellen der Sozialdienste St. Gallen, Winterthur und Fribourg betonen unisono, dass sie die Sozialhilfebezüger_innen dabei unterstützen. Alle drei Dienste verwenden nennenswerte Ressourcen darauf. In St. Gallen wurde, damit die Klient_innen in diesen Bereichen überhaupt sinnvoll beraten und vertreten werden können, die Stellenprozente im Rechtsdienst um 80 oder 90% erhöht. Zudem wurde eine «Fachgruppe Sozialversicherungsrecht» mit Expert_innen aus dem gesamten Sozialdienst (auch Berufsbeistände, Sozialhilfe, stationäre Sozialhilfe) zum fachlichen Austausch gegründet. Ziel ist es, dass die Mitglieder der Gruppe als Expert_innen und Ansprechperson in ihrem Dienst zum Einsatz kommen. Das kann einerseits den Rechtsdienst etwas entlasten und andererseits die einzelnen Sozialberater_innen im juristischen Bereich stärken.

Diese Unterstützung sei «nicht uneigennützig» (St. Gallen) resp. lohne es sich «finanziell sehr» (Winterthur): Wenn eine andere Stelle verpflichtet wäre, Leistungen zu erbringen, vermindert dies den sozialhilferechtlichen Unterstützungsbedarf der Klient_in.

Diese Durchsetzung von vorgehenden Ansprüchen liegt aber auch im Interesse der Klient_innen: Leistungen der Sozialversicherungen sind häufig umfangreicher, als diejenigen der Sozialhilfe. Sind jedoch insbesondere die Leistungen der IV nicht existenzsichernd, kann ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen geltend gemacht werden. Als Versicherungsleistung sind die Leistungen der EL nicht rückerstattungspflichtig und mit dem Bezug von EL ist auch weniger Stigmatisierung verbunden als mit dem Bezug von Sozialhilfe.

So sieht dann auch die Anwaltschaft hier einen gewichtigen Unterstützungsbedarf, wie die offenen Antworten aus der Anwalt_innen-Umfrage zeigen. Die Fragmentierung des Sozialversicherungsrechts bewirke eine

Tendenz, Leistungen zu verweigern und Kosten auf Gemeinden (also die Sozialhilfe) abzuschieben. Die Komplexität des Sozialversicherungsrechts und die restriktive Leistungsgewährung werden mehrfach kritisiert, sei dies doch mitunter auch erst der Grund, wieso (vorübergehende) Armut entstehe.

Diese Unterstützung scheint also aufgrund der Komplexität des Sozialversicherungsrechts notwendig und die Anwaltschaft, die Klient_innen und die Sozialhilfebehörden verfolgen hier gleichläufige Interesse: Eine Leistungspflicht des vorgelagerten Sicherungssystems zu erreichen und so Armut sowie einen sozialhilferechtlichen Unterstützungsbedarf zu verhindern oder zumindest zu mindern.

Vor diesem Hintergrund ist es entsprechend schwierig nachzuvollziehen, dass das Hospice Général in Genf seit 2005 diese Unterstützung nicht mehr anbietet und sich nur auf die korrekte Anwendung des Sozialhilferechts konzentrieren will. Dies habe zu einem Moment der Orientierungslosigkeit («un moment de flottement») bei den Sozialhilfeempfänger_innen geführt. In der Folge hätten sich aber mehr Anwält_innen für das Sozialversicherungsrecht zu interessieren begonnen und ein Teil des anfallenden Unterstützungsbedarfs werde wahrscheinlich von Beratungsstellen aufgefangen. Dies bestätigen die Interviews mit den Genfer Beratungsstellen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob diese Arbeitsteilung noch dem Auftrag von Hilfe und Betreuung gerecht wird und ob sie im Hinblick auf Effort und Aufwand optimal ist.

8.4 Unterstützung in privatrechtlichen Angelegenheiten

Ähnlich wie bei der Unterstützung im Bereich des Sozialversicherungsrechts, verhält es sich im Bereich des Privatrechts. Insbesondere beim Arbeits- und Mietrecht haben die Sozialdienste erkannt, dass bei den Sozialhilfeempfänger_innen Unterstützungsbedarf besteht – und ebenfalls, dass mit einer gezielten Unterstützung bei der Durchsetzung von Ansprüchen gegenüber der (ehemaligen) Arbeitgeber_in oder der Vermieter_in allenfalls der sozialhilferechtliche Unterstützungsbedarf gemindert werden kann. Auch diese Ansprüche gegenüber Privaten gehen der sozialhilferechtlichen Unterstützung vor.

So wird beispielsweise in St. Gallen erwähnt, dass bei fristlosen Kündigungen immer geprüft werde, ob es sich lohnen könnte, dagegen vorzugehen. Zur Beantragung der Mietzinssenkungen wegen gesunkenen Referenzzinssätzen werden Standardschreiben vorbereitet. Teilweise werden Klient_innen mit einer entsprechenden Vollmacht in solchen (privatrechtlichen) Fällen vertreten.

Dieselben Erkenntnisse liegen auch in Winterthur vor, jedoch wird dort davon abgesehen, sich in privatrechtlichen Angelegenheiten bevollmächtigen zu lassen und Vertretungen zu übernehmen. Hier werden eher Anwält_innen vermittelt oder zumindest empfohlen. Begründet wird dies einerseits damit, dass man nicht im Monopolbereich der Anwält_innen tätig sein dürfe,²⁵³ und andererseits seien in diesen Rechtsgebieten genügend fähige Anwält_innen tätig.

Auch hier ist festzuhalten, dass eine Unterstützung in zivilrechtlichen Verfahren notwendig erscheint. Sollen Sozialhilfeempfänger_innen alles Zumutbare unternehmen, um ihnen zustehende Ansprüche gegenüber Dritten durchzusetzen, ist eine solche Aufklärungs- und Informationspflicht notwendig sowie ggf. eine Pflicht zur Unterstützung. Erst nach dieser Aufklärung, Information und nötigenfalls Unterstützung, kann von der Zumutbarkeit der Durchsetzung der Ansprüche ausgegangen werden.

²⁵³ Zur gewerbmässigen Vertretung in zivilrechtlichen Angelegenheiten sind grundsätzlich nur im Register eingetragene Anwält_innen zugelassen, vgl. Art. 68 Abs. 2 lit. a ZPO; Ausnahmen bestehen für Miet- und Arbeitsgerichte nach Massgabe des kantonalen Rechts (Art. 68 Abs. 2 lit. d ZPO).

8.5 Fazit: Ein notwendig umfassendes Mandatsverständnis auf den Sozialdiensten

Die Rolle der Sozialdienste bei der Gewährung von Rechtsschutz lässt sich mit dem Rechtsdienst in St. Gallen kurz zusammenfassen: Auf der einen Seite seien sie zwar die «Bösen» und müssten sanktionieren, auf der anderen Seite versuchten sie aber auch zu unterstützen. Es manifestiert sich hier also das sozialarbeitstypische Problem des doppelten Mandats: Einerseits sind die Klient_innen zu befähigen und zu unterstützen, andererseits hat ein staatlicher Auftrag erfüllt, das geltende (Sozialhilfe-)Recht durchgesetzt und dafür die Klient_innen kontrolliert zu werden. Die Sozialdienste sind dabei auch nicht unkritisch in Bezug auf ihre eigene Rolle, insbesondere wenn es darum geht, Informationen über das Sozialhilferecht zu vermitteln, weisen aber doch auch klar auf die Grenzen hin, die ihnen durch den staatlichen Auftrag gesetzt werden. Diese Grenzen werden z.B. in der Vermittlung von Rechtsberatung in sozialhilferechtlichen Angelegenheiten gesehen.

Diese Beschränkung auf ein doppeltes Mandat erweist sich im vorliegenden Kontext jedoch als ungeeignet, respektive muss es nuanciert werden: Soll es darum gehen, einen staatlichen Auftrag zu erfüllen, muss ein bestimmter verfassungsmässig vorgegebener Rahmen eingehalten werden, der auch von einem Verständnis der Geltung von Grundrechten getragen sein muss – in diesem Sinne wäre also eher vom Tripel-Mandat zu sprechen.²⁵⁴ Um dies sicherzustellen, treffen die Sozialdienste besondere Pflichten zur Aufklärung und Information ihrer Klient_innen. Nur so können sie ihr Mandat überhaupt in einem «fairen» Umfeld ausführen und so auch die Unterstützung der Klient_innen sicherstellen. In einem solchen Umfeld ist es für die Informationspflicht egal, wie lange eine Betroffene schon unterstützt wird (um das Beispiel von oben wieder aufzunehmen). Es hat sich gezeigt, dass der Auftrag zu «Hilfe und Betreuung» notwendigerweise auch von den Sozialdiensten wahrgenommen werden muss. Sie können diesen Auftrag nicht an Beratungsstellen oder Anwält_innen delegieren (wie dies zum Teil in Genf durchscheint). Die Sozialdienste haben diesen Auftrag nur teilweise verinnerlicht, nämlich dann, wenn die Interessen der Sozialhilfebehörde mit denjenigen der Klient_innen übereinstimmen (Sozialversicherungsrecht, Privatrecht). Jedoch ist für die Autonomie und Inklusion der Sozialhilfeempfänger_innen und ein «fares» Unterstützungsverhältnis auch notwendig, dass sie umfassend informiert werden, welche Rechte ihnen zustehen, und wie sie vorgehen können, wenn sie der Meinung sind, dass ihre Rechte verletzt worden sind.

Wie wiederholt hervorgehoben, handelt es sich bei der Sozialhilfe um ein komplexes Rechtsgebiet. Es ist wichtig hervorzuheben, dass die Umsetzung dieses Mandatsverständnisses und des gesetzlichen Auftrages der Sozialhilfe erfordert, dass sozialarbeiterisch tätige Personen juristische Fachunterstützung erhalten und eine Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeiter_innen und Jurist_innen innerhalb der Sozialdienste institutionalisiert wird. Mit anderen Worten: Die Verantwortung für die Umsetzung eines umfassenden Mandatsverständnisses in der Sozialhilfe liegt nicht alleine bei Sozialarbeiter_innen und der Profession der Sozialen Arbeit. Sie ist als öffentliche Aufgabe zu verstehen, die es in der Organisation des Sozialdienstes unter Einbezug juristisch ausgebildeter Personen zu lösen gilt. Dies bedingt etwa auch eine Betriebskultur, die den Austausch in Bezug zwischen den Fachbereichen fördert.

²⁵⁴ Grundlegend STAUB-BERNASCONI (2018), 111-124.

9 Handlungsbedarf und Handlungsansätze

In den vorangegangenen Kapiteln gab es zahlreiche Hinweise auf Handlungsbedarf bei der Gewährleistung des Rechtsschutzes, gleichzeitig fanden sich in den Datenerhebungen viele Ansatzpunkte sowie bereits bestehende Instrumente oder Vorgehensweisen, die guten Rechtsschutz sicherstellen bzw. fördern. Zusammen mit der Forschungsliteratur und einem Workshop mit der Projektgruppe im Februar 2020 leiten wir im Folgenden Handlungsansätze aus spezifischem Bedarf ab, geordnet nach den Bereichen Recht, Behörden, Beratungsstellen und Öffentlichkeit.

Unabhängige Rechtsberatungsstellen sind unentbehrlich, wenn es um guten Rechtsschutz geht und es wird sie wegen der unweigerlich auftretenden Konflikte im Bereich der Sozialhilfe auch weiterhin brauchen. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen Bedarf und Ansätze bei den Beratungsstellen. Sie weisen aber auch darauf hin, dass rechtliche Anpassungen den Rechtsschutz verbessern können und dass Massnahmen in den Sozialhilfebehörden Konfliktpotenzial mindern könnten und somit auch auf diesem Weg die Situation verbessert werden kann.

9.1 Recht

Die Möglichkeit, bei Rechtsstreitigkeiten eine Entscheidung einer unabhängigen staatlichen Instanz zu erlangen, muss effektiv gewährleistet werden. Dies setzt auch voraus, dass der Staat Vorkehrungen und Massnahmen zur Umsetzung des Rechtsschutzes trifft.

Das Recht auf unabhängige Rechtsberatung ist grundrechtlich geboten und hat bereits Vorbilder. Rechtliche Ansprüche auf Beratung und Information sollen auch durch Finanzierung unabhängiger Beratungsstellen umgesetzt werden.

Insbesondere aus Art. 12 BV und dem darin enthaltenen Anspruch auf «Hilfe und Betreuung» leitet sich ein Anspruch auf Rechtsberatung ab, der kantonal umgesetzt werden muss. Dabei gibt es grossen Ermessensspielraum, aber die Umsetzung dieser Schutz- und Gewährleistungspflicht steht nicht im Belieben der Behörden (vgl. Kapitel 3, Zwischenfazit). Für die Rechtsberatung durch nicht-staatliche Beratungsstellen sprechen deren Unabhängigkeit und das bewährte Subsidiaritätsprinzip. Für einen Rechtsanspruch auf Rechtsberatung gibt es bereits in anderen Rechtsbereichen Vorbilder (z.B. Opferhilfegesetz). Dies ist komplementär zu Beratung und Information durch die Behörden.

Kantonale Sozialhilfegesetze oder alternativ die SKOS-Richtlinien sollten den Anspruch auf Rechtsberatung vorsehen, was analog zu Art. 27 ATSG formuliert werden kann.²⁵⁵ Dies beinhaltet:

- Die Sozialdienste sind verpflichtet, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches die interessierten Personen über ihre Rechte und Pflichten aufzuklären.
- Jede Person hat Anspruch auf grundsätzlich unentgeltliche Beratung über ihre Rechte und Pflichten. Dafür zuständig ist der Sozialdienst, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind.
- Stellt der Sozialdienst fest, dass eine Person oder ihre Angehörigen Leistungen von Sozialversicherungen oder von Dritten beanspruchen können, so gibt er ihnen unverzüglich davon Kenntnis und unterstützt sie gezielt bei der Durchsetzung dieser Ansprüche, nötigenfalls durch die Beiordnung einer Rechtsvertretung. Die Kosten dieser werden durch die Sozialhilfe getragen.

²⁵⁵ Siehe zur Rolle und der hohen Relevanz von Art. 27 ATSG für die Verwirklichung der Verfahrensgrundrechte in sozialversicherungsrechtlichen Verfahren: WIEDERKEHR/ROSALES-GEYER (2019).

Somit kann der Rechtsschutz durch staatliche Akteure (vgl. Kapitel 8) gestärkt werden. Weitere Hinweise in Bezug auf vulnerable Gruppen ergeben sich aus der Kinderrechts- und der Behindertenrechtskonvention (vgl. Kapitel 3, Zwischenfazit).

Der Zugang zu Rechtsinformationen muss im Sinne des Rechtsstaats- und Öffentlichkeitsprinzips verbessert werden

Zahlreiche interne Weisungen und Handbücher binden (gerade in den Fallstudienkantonen mit wenig detaillierten Gesetzen und Verordnungen, vgl. Kapitel 4) die Sozialhilfebehörden und grenzen deren Ermessensspielraum ein, sind aber den Betroffenen nicht bekannt. Gerade wenn es Situationen gibt, für die eine Rechtsvertretung nicht unbedingt notwendig ist, ist es umso wichtiger, dass solche Informationen tatsächlich zu den Betroffenen gelangen.

Die Verständlichkeit des Rechts (und der damit verbundenen Schriftwechsel) muss ebenfalls erhöht werden; sogar interviewte Expert_innen haben das geltende Recht als wenig transparent bezeichnet. Lösungsmöglichkeiten liegen auf unterschiedlichen Ebenen, wie einem Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, einer Vereinheitlichung des Sozialhilferechts bzw. der Geltung der SKOS-Richtlinien, stehen aber in einem gewissen Spannungsverhältnis mit Gemeindeautonomie und Subsidiaritätsprinzip. Hinzu kommen Möglichkeiten auf Seiten der Behörden.

Die unentgeltliche Rechtspflege, die Rechtsverteidigung eingeschlossen, muss so gestaltet werden, dass der kostenlose Zugang zu formalen Rechtsverfahren sichergestellt ist und bereits auf der ersten Verfahrensstufe möglich ist

Der verfassungsrechtlich garantierte und justiziable Anspruch auf unentgeltliche Rechtspflege ist für Armutsbetroffene besonders relevant und die Voraussetzungen sind vorgegeben (Bedürftigkeit, kein aussichtsloses Verfahren, Notwendigkeit einer Verbeiständung). Sie dürfen aber nicht in der Praxis durch eine zu rigide Auslegung verkürzt werden, weil sonst der Zugang zur Justiz effektiv verhindert wird. Dabei ist auch einzubeziehen, dass es sich bei Sozialhilfeempfänger_innen um eine besonders verletzte Gruppe handelt, gegenüber der der Staat eine besondere Schutzpflicht hat.

Die Studie hat Evidenz für eine zu rigide Auslegung der Voraussetzungen bzw. für zu pauschale Ablehnungen ergeben (vgl. Kapitel 4, Urteilsanalyse). Zugleich gibt es Stimmen aus den Sozialdiensten und Einspracheinstanzen, die die fachliche Expertise von spezialisierten Anwälten_innen und insbesondere Beratungsstellen schätzen, weil sie zu Objektivierung und Verständnis beitragen können. Dies kann auch dazu beitragen, dass Einsprachen nicht weitergezogen werden. Es hat sich auch gezeigt, dass gerade die erste Stufe eines Verfahrens innerhalb des Sozialdienstes für den weiteren Verlauf und die weiteren Chancen entscheidend ist, weswegen in bestimmten Fällen die Verbeiständung auch im Verwaltungsverfahren möglich sein sollte. Bei den Betroffenen gibt es vereinzelte Hinweise auf respektvollere Behandlung durch die Sozialdienste, wenn sie anwaltlich vertreten sind. Die Notwendigkeit einer Verbeiständung im Sozialhilfungsverfahren vor Gericht sollte daher vermutet werden.

Die Anwaltschaft hat die gegenwärtige Praxis der Gewährung und Bemessung unentgeltlicher Rechtsverteidigung in der Umfrage häufig und umfassend kritisiert. Zudem haben 40% der Anwälten_innen mit Sozialhilferecht schon einmal ein Mandat abgelehnt, weil sie nicht wussten, ob sie (kostendeckend) bezahlt werden. Diese Tatsache verhindert den Rechtsschutz für Armutsbetroffene.

Um den Zugang zur Justiz effektiv sicherzustellen, wäre die Beiordnung einer Rechtsvertreter_in von Amtes wegen zu prüfen ebenso wie eine Vertretung durch hinreichend rechtskundige Sozialarbeiter_innen oder durch weitere Vertrauenspersonen. Eine angemessene Entschädigung wäre auch hier sicherzustellen. Hier gibt es Vorbilder aus Bern.²⁵⁶ Ein Zugang zu Informationen kann auch durch digitale Aufbereitung verbessert werden. So liessen sich Anträge auf unentgeltliche Rechtspflege bereitstellen, etwa durch die SKOS oder durch die Rekursinstanzen.

Die unentgeltliche Rechtsverteidigung sollte tatsächlich unentgeltlich sein, d.h. nicht rückzahlbar. Wie auch die Schilderungen der Betroffenen zeigten, besteht sonst ein grosser negativer Anreiz, diese nicht in Anspruch zu nehmen und so den Rechtsweg nicht zu beschreiten.

Weitere Handlungsmöglichkeiten im Verfahrensrecht

Mündliche Verhandlungen in Betracht ziehen

Normalerweise ist das Verwaltungs(gerichts)verfahren schriftlich, jedoch sind mündliche Verfahren möglich und Betroffene können dies mit Verweis auf Art. 6 EMRK auch direkt verlangen. Die Möglichkeit, sich mündlich zu äussern ist – gerade wenn es auf die Darlegung der persönlichen Verhältnisse ankommt – für eine effektive Ausgestaltung des Rechtsschutzes nützlich. Die Befragung der verschiedenen Akteure – von Beratungsstellen und Anwaltschaft über Einspracheinstanzen und Sozialdienste bis hin zu den Betroffenen – hat gezeigt, dass die Akzeptanz des materiellen Entscheids steigt, wenn sich jemand im Verfahren gerecht behandelt fühlt und dass mündliche Anhörungen diese Akzeptanz fördern können – und umgekehrt, dass es dem Rechtsempfinden der Betroffenen zuwiderläuft, sich nirgendwo «persönlich verteidigen» zu können.

Fristen anpassen

Angesichts von grossen, oftmals psychischen Belastungen der Armutsbetroffenen sollten die Einsprache-fristen nie unter 30 Tagen liegen, was in den Fallstudienkantonen einzig in St. Gallen nicht umgesetzt ist. Längere Fristen, wie von Betroffenen angeregt, sind im Verwaltungsrecht grundsätzlich nicht die Regel. Ebenfalls sind Einsprache- und Beschwerdefristen in der Regel als nicht erstreckbare Fristen ausgestaltet. Der vorliegenden Studie können durchaus Argumente entnommen werden, die für ein Abweichen von diesen Regeln sprechen würden (insbesondere die häufig prekären Lebensumstände der Betroffenen, allenfalls verbunden mit sprachlichen Barrieren). Denkbar wäre etwa eine einmalig erstreckbare 30-tägige Frist, was den Spielraum der Betroffenen bereits erhöhen würde. Eine gezielte, zugängliche und zeitnahe Unterstützung der Sozialhilfeempfänger_innen z.B. durch das Vermitteln von kompetenter Beratungsstellen könnte aber den gleichen gewünschten Effekt für den Rechtsschutz haben.²⁵⁷

²⁵⁶ Etwa ein herabgesetzter Tarif für spezialisierte Beratungsstellen (CHF 130/h statt 200/h; für Gewerkschaften u.ä.: CHF 180/h; nochmals tiefer bei „nicht qualifizierter Vertretung“. Vgl. Rundschreiben des Verwaltungsgerichts: https://www.justice.be.ch/justice/de/index/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerecht/download/publikationen.assetref/dam/documents/Justice/VG/de/Rundschreiben_SVA.pdf).

²⁵⁷ Zu gegebener Zeit wären in diesem Zusammenhang die Erkenntnisse aus den unlängst angepassten Verfahrensvorschriften im Asylgesetz vom 26. Juni 1998, SR 142.231 wonach für gewisse Beschwerden lediglich eine Frist von fünf oder sieben Arbeitstagen zur Verfügung steht (Art. 108 AsylG), die Betroffenen jedoch eine Rechtsvertretung zugewiesen erhalten (Art. 102h AsylG).

Keine Verfahrenskosten

In Sozialhilfestreitigkeiten sollten keine Verfahrenskosten erhoben werden (ausser bei Rechtsmissbrauch). Verfahrenskosten sind ein effektiver, starker negativer Anreiz, das Recht nicht zu mobilisieren, weil die Gefahr besteht, sich bei verlorenem Verfahren noch weiter zu verschulden.

9.2 Behörden

Die Tätigkeit der Sozialhilfebehörden ist wie alles Verwaltungshandeln an Recht und Gesetz gebunden. Für einen effektiven Rechtsschutz und rechtskonformes Verhalten müssen sie diese Bindung konkret vermitteln. Für ein effektives Doppelmandat von Hilfe und Kontrolle sind genügend Ressourcen vonnöten.

Sozialhilfebeziehende müssen proaktiv, umfassend und adressatengerecht zu ihren Rechten und Pflichten, der Rechtslage und ihren Einsprachemöglichkeiten informiert werden

Unsere Evidenz zeigt, dass es nicht genügt, Merkblätter abzugeben, um Sozialhilfeempfänger_innen zu informieren – unkommentiert können zu viele Informationen verwirren. Weitere Informationswege, u.a. das persönliche Gespräch, sind notwendig, in dem auf die vielfältigen individuellen Lagen der Betroffenen eingegangen wird. Aus den Gesprächen mit Betroffenen und Beratungsstellen geht hervor, dass mangelnde Rechtskenntnisse der Betroffenen auch ausgenutzt werden können, um diese einzuschüchtern oder eine Einsprache zu verhindern.

Zur umfassenden Information gehört es auch, den Sozialdienst bindende Weisungen oder Reglemente zu veröffentlichen. Die Tendenz vieler interner Weisungen, welche die Fallführenden in den Sozialdiensten bindet, aber den Adressat_innen unbekannt sind, erschwert deren rechtskonformes Verhalten und die Akzeptanz von Entscheidungen. Die Tendenz zur Nichtveröffentlichung birgt ein gewisses rechtsstaatliches Risiko.

Informationen der Sozialhilfebehörden sollten durchgehend auf Verständlichkeit und Klarheit / Reduktion unnötiger Komplexität geprüft werden

Die Behörden müssen verständlicher (schriftlich) kommunizieren und bei Bedarf Schriftstücke adressatengerecht erläutern. Die Umfrage sowie zahlreiche Äusserungen von Betroffenen und Beratungsstellen zeigen, dass die Formulierungen häufig unverständlich sind. In der Schweiz gibt es bereits Projekte grösserer Sozialdienste (z.B. in Basel), die Texte professionell und systematisch prüfen, wie sie bei gleicher inhaltlicher Präzision vereinfacht sowie in Aufbau und Tonalität verbessert werden können. Soll die «amtliche Binnenperspektive» überwunden werden, ist die Einbeziehung von Betroffenen nützlich. Für die Informationsvermittlung bieten sich verschiedene Kanäle und Medien an, z.B. Videoclips, die mit unterschiedlichen Sprachen unterlegt werden (ähnlich jenen die bei der Anmeldung beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum zu absolvieren sind).

Informationen der Sozialhilfebehörden sollten mehrsprachig, aktuell, regional umfassend und einfach zugänglich sein

Es gibt interessante und vielversprechende Ansätze, die verstreut und manchmal versteckt sind. So können E-Government-Massnahmen ausgebaut werden wie z.B. ein Sozialhilferechner, der in wenigen Schritten eine Vorab einschätzung zur Sozialhilfeberechtigung gibt und damit eine Zugangshürde zum Recht auf

Sozialhilfe abbaut.²⁵⁸ Je regionalisierter Sozialdienste und je einheitlicher das Sozialhilferecht ausgestaltet ist, desto eher sind solche Massnahmen mit vertretbarem Aufwand machbar.²⁵⁹

Sozialhilfebehörden müssen bei der Abklärung und Durchsetzung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche unterstützen

Diese Unterstützung liegt im Interesse der Behörden selbst, weil die Sozialversicherungsleistungen die Sozialhilfe entlasten, und im Interesse der Armutsbetroffenen, weil die Ansprüche häufig über der Sozialhilfe liegen. Nicht gewährte Sozialversicherungsleistungen stellen ein häufiges rechtliches Problem dar, wie die Studie zeigt, sei es in der Umfrage bei der Anwaltschaft, dem hohen Stellenwert des Sozialversicherungsrecht in der Beratungspraxis und in den Interviews mit den Behörden (vgl. besonders Kapitel 8). Die Sozialdienste haben hier z.T. bereits Massnahmen getroffen wie die Schaffung von internen Stellen oder die Kooperation mit spezialisierten Anwält_innen oder Organisationen. Vor diesem Hintergrund ist die gegenteilige Entwicklung in Genf, also, dass explizit keine Unterstützung in sozialversicherungsrechtlichen Angelegenheiten geboten wird, schwer nachzuvollziehen.

Mehr Zeit für Sozialarbeit in professionalisierten Sozialdiensten

Eine zentrale Erkenntnis der Studie ist, dass rechtliche Konflikte in der Sozialhilfe fast ausschliesslich im Zusammenhang mit fehlender Betreuung, Hilfestellung und persönlichem Gespräch einhergehen (vgl. vor allem Kapitel 7). Hinweise aus den Beratungsstellen zeigen auch, dass es in einigen Sozialdiensten manchmal auch an professioneller Haltung fehlt und in der Vergangenheit Einschüchterungen oder Willkür vorkamen. Daraus lässt sich die These aufstellen, dass mehr sozialarbeiterisches Handeln rechtliche Konflikte und damit den Bedarf an Rechtsschutz verringern kann.

Um ein solches Handeln zu ermöglichen, spielen Strukturen und Ressourcen, eine professionelle Ausbildung sowie darauf aufbauend, eine professionelle Haltung, zusammen. Konkret sind professionalisierte Sozialdienste mit genügenden sozialarbeiterischen Ressourcen notwendig, die auch persönliche Sozialhilfe leisten können und die durch eine Mindestzahl von Fällen über vertieftes Wissen im Sozialhilferecht verfügen. So kann die Fachlichkeit gestärkt werden, beispielsweise indem Entscheide nachvollziehbar begründet werden und auf vorrangigen Anhörungen und Erläuterungen zu den Zielen der Massnahmen basieren. Für kleinere Gemeinden wären dies etwa „Kompetenzzentren Sozialhilfe“ zusammen mit anderen Gemeinden oder „Sozialberatungszentren“. Für die Regionalisierung von Sozialdiensten gibt es bereits einige Beispiele in der Schweiz (z.B. in der Waadt, im Wallis und im Kanton Luzern). Die günstige Wirkung einer niedrigeren Falllast und höherem Beratungsaufwand auf die soziale und berufliche Integration ist in Pilotprojekten bereits bestätigt.²⁶⁰ Dadurch liesse sich dem Doppelmandat von Hilfe und Kontrolle tatsächlich nachleben und die Unterstützung der Armutsbetroffenen zur Teilnahme am gesellschaftlichen und öffentlichen Leben erreicht werden.

Auf der operativen Ebene sind zahlreiche Massnahmen möglich, die nicht nur die zeitlichen und fachlichen Ressourcen stärken, sondern auch das Verständnis für Sozialhilferecht und Sozialhilfebezüger_innen. So

²⁵⁸ Vgl. <https://www.wsu.bs.ch/sozialleistungsrechner/ap-form-seite.html> und https://statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/interaktives/armut.html.

²⁵⁹ Für die Sozialhilfe wäre es darüberhinaus denkbar, digitale Technologien einzusetzen, um die *Anspruchsberechtigung* abzuklären, *Sozialhilfebudgets* und *–abrechnungen* zu prüfen, um *Verfügungen* auf Rechtskonformität und Begründungsdichte zu prüfen und um ggf. *Auskunftsbegehren* oder *Rekurse* zu formulieren (vgl. VAN ELTEN (2019), dies dürfte aber aufgrund der Zersplitterung des Sozialhilferechts für die Schweiz wenig realistisch sein).

²⁶⁰ Vgl. BONOLI et al. (2017), ESER-DAVOLIO (2016).

können Armutsbetroffene in Sozialdienste einbezogen bzw. angestellt werden oder an «Kundenkonferenzen» teilnehmen. Zudem ist vermehrter fachlicher Austausch zwischen Sozialer Arbeit und Recht auf regionaler Ebene denkbar.

9.3 Beratungsstellen

In der Untersuchung konnte eine grosse Vielfalt von Beratungsstellen eruiert werden. Auch antworteten insgesamt 34 Beratungsstellen, die detaillierte Rechtsberatung im Sozialhilferecht anbieten – etwa ein Viertel aller Stellen, die auf die Umfrage antworteten. Da die Auswahl der eingeladenen Beratungsstellen qualitativ erfolgte und einen Schwerpunkt in den Fallstudienkantonen hatte, dürfte es deutlich mehr Stellen geben, die durch eine solche Beratung zum Rechtsschutz für Armutsbetroffene beitragen. Die Identifikation und das Wissen um solche Beratungsstellen sind in einer sehr differenzierten und lokal organisierten Zivilgesellschaft in den komplexen Rechtsgebieten Sozialhilfe und angrenzenden Rechtsfragen eine grosse Herausforderung. Das gilt nicht nur für die Forschenden, sondern auch für Behörden, die Stellen selbst und natürlich für die Ratsuchenden.

Die Untersuchung ergab, dass allgemeine und detaillierte Rechtsberatung komplementär zueinander sind und es je nach Problemlagen der Ratsuchenden beide Formen braucht. Besonders wichtig sind generelle Beratungsstellen, also jene Anlaufstellen, die alle Fragen und Themen für die Zielgruppe der sozial Benachteiligten aufnehmen. Angesichts der immensen Komplexität des Sozialhilferechts und der Problemlagen von Ratsuchenden sind gegenseitige Vernetzung und zielgenaue Triage wichtige Erfolgsfaktoren für eine optimale Unterstützung und Lösung von Konflikten. Solche Erfolgsfaktoren gilt es weiterzuentwickeln.

Um aber diese Unterstützung leisten zu können, also guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe für Armutsbetroffene sicherzustellen, braucht es einen Zugang für alle Ratsuchenden, die eine Rechtsberatung benötigen. Neben Beratung und Information bei den Sozialdiensten sind unabhängige Stellen nötig.

Es ist eine gezielte Stärkung von Rechtsberatungsstellen in ihren Ressourcen und fachlichen Kompetenzen nötig, die mittels öffentlicher Finanzierung erfolgen sollte

Lange Wartezeiten für eine Rechtsberatung, knapp bemessene Telefonzeiten oder sehr strikte Triage-Regeln, wie sie sich bei der Umfrage und in den Interviews gezeigt haben, deuten auf zu knappe Ressourcen der Beratungsstellen hin. Die Verbesserung des Zugangs zu Rechtsberatung und Rechtsvertretung ist auch der am stärksten wahrgenommene Handlungsbedarf. Auch Sozialdienste und Einspracheinstanzen schätzen zum Teil die unabhängige Beratung ausserhalb des Sozialdienstes als nötig und positiv ein. Wenn die Beratung mit entsprechender hoher fachlicher Expertise erfolgt, sind erfolgreiche Beratungsverläufe sehr wahrscheinlich und die Akzeptanz auf allen Seiten steigt. Um ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage herzustellen, sind unterschiedliche Modelle der öffentlichen Finanzierung denkbar, die eine gesetzliche Grundlage benötigen.

Zugangsschranken zu unabhängiger Beratung müssen niedrig gehalten werden, gerade um den vulnerabelsten Gruppen Möglichkeiten zu Rechtsberatung zu geben

Nach eigener Einschätzung erreichen die Beratungsstellen die vulnerabelsten Gruppen – wie Suchtkranke, Betroffene mit psychischen Problemen oder isoliert lebende ausländische Frauen – oft nicht, weil die bestehenden Informationen die Gruppen nicht erreichen. Unentgeltliche und einfach erreichbare Beratung sowie die Möglichkeiten der Beratungen in der Muttersprache bzw. mit Dolmetscherdiensten, sollten den Zugang erleichtern. Diese Massnahmen benötigen entsprechende finanzielle und fachliche Ressourcen. Es gilt: Die Stellen können erfolgreiche Beratung nur leisten, wenn die Betroffenen auch kommen.

Niederschwellige Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung sollen in ihrer Triagefunktion optimal unterstützt werden

Die Betroffeneninterviews zeigten, dass Stellen mit allgemeiner Rechtsberatung eine wichtige Auffangfunktion haben, um Armutsbetroffene zu beraten, denen nicht oder noch nicht bewusst ist, was die rechtlichen Dimensionen ihres Problems sind; diese Stellen verweisen gemäss der Umfrage bei Bedarf oft an Stellen mit detaillierter Rechtsberatung weiter. Weil dies aber nur 80% der Stellen so tun, sind Bemühungen um eine umfassende Information und Vernetzung von Beratungsstellen stets notwendig. Eine bereits bestehende Massnahme sind Leistungsvereinbarungen von kirchlichen Beratungsstellen mit der UFS, bei denen sozialhilferechtliche Fragen der Klientel formalisiert schriftlich an die UFS gestellt werden und so auch jenen Zugang zu Rechtsinformation bietet, welche die Hürden (z.B. die sprachlichen) zur UFS nicht überwinden können.

Vernetzung und Expertise der Rechtsberatungsstellen sollen gestärkt werden

Die Studie zeigt, dass fachlich versierte Beratungsstellen (und Anwälte_innen) auch von der Gegenseite geschätzt werden. Dabei erweist sich ein kombiniertes Angebot von Rechtsberatung, Vermittlung und Weiterbildung (wie von der UFS entwickelt) als besonders glaubwürdig. Die fachliche Expertise aller Stellen könnte durch Austausch, Vernetzung und Expertisepools (typähnlich zu den kostenpflichtigen Auskünften bei sozialinfo.ch) sichergestellt werden. Die Notwendigkeit von Weiterbildungen ist differenziert zu beurteilen, da bestehende Angebote oft zu allgemein für die konkreten Fragestellungen der Beratungsstellen sind. Hier wäre die Möglichkeit einer Weiterbildung vor Ort zu prüfen, etwa Fallbesprechungen mit Sozialhilferechtler_innen.

Insgesamt sind die bestehenden Profile der Beratungsstellen sinnvoll, insbesondere die detaillierte und allgemeine Rechtsberatung sowie die Existenz themenspezifischer Beratungsstellen. Massgeschneiderte Weiterbildung und eine gewisse Mindestgrösse scheinen für hohe Professionalität wichtig.

Einrichtung von lokalen öffentlichen Ombudsstellen auch ausserhalb grosser Städte

Ombudsstellen sind allparteilich und haben die Möglichkeit, der Verwaltung grundsätzliche Veränderungen in Behördenabläufen vorzuschlagen. So können sie über die Einzelfallbearbeitung hinausgehen, was «normalen» Beratungsstellen verwehrt ist. Sie sind darum eine überaus wichtige und komplementäre Institution. Rechenschaftsberichte verschiedener Ombudsstellen zeigen, dass jeweils ein substantieller Teil der bearbeiteten Beschwerden das jeweilige Sozialdepartement bzw. die Sozialhilfe betrifft und dass der überwiegende Teil gelöst werden konnte. In der Studie wünschten sowohl Beratungsstellen wie Sozialdienste die Einrichtung weiterer Ombudsstellen. Dies liegt in der Kompetenz der jeweiligen Gemeinden bzw. Kantone. Für eine tatsächliche Unabhängigkeit sollte das Einzugsgebiet nicht zu klein gewählt werden. Alternativ wurde auch die Einrichtung einer nationalen Ombudsstelle vorgeschlagen. Der Vorteil einer für alle Sozialhilfebeziehenden zuständigen Stelle unabhängig vom Wohnort müsste gegen die Herausforderungen abgewogen werden, die durch die kantonale bzw. kommunale Zuständigkeit der Sozialhilfe entstehen (rechtliche Vielfalt).

Alternative Organisationsformen prüfen

Alternative Organisationsformen der Rechtsberatung für Armutsbetroffene drängen sich aufgrund der Studie nicht unmittelbar auf. Pro-bono-Arbeit scheint im schweizerischen System der Rechtsverbeiständung nicht essentiell und trifft auch kaum auf Resonanz in der Anwaltschaft, zumindest für innerstaatliches

Recht.²⁶¹ Die Studie zeigt auch, dass gute Rechtsberatung für Armutsbetroffene sich nicht unmittelbar aus ihrer Organisationsform ergibt, sondern eine gute Vernetzung in die relevanten zivilgesellschaftlichen Netzwerke.

An einigen Universitäten in der Schweiz gibt es sog. Law Clinics. Sie entstanden zuerst im angloamerikanischen Raum: Jus-Studierende erteilen unter fachlicher Anleitung und Supervision Rechtsauskünfte. Die Rechtskliniken stellen eine wichtige didaktische Innovation in der juristischen Ausbildung dar, weil dort Studierende an realen Fällen lernen (zu den verschiedenen Modellen vgl. Borkowski und Helmrich 2017; Hilb und vom Felde 2016, S. 222–224). Benötigt wird für eine Law Clinic ein langfristiges Commitment der Fakultät, eine gute Supervisionsarbeit und eine Koordinationsstelle, also auch ein finanzielles Engagement der Universitäten. Dies wird nur dort wahrscheinlich sein, wo auch Sozialhilferecht umfassend gelehrt wird. Da Law Clinics Teil der Ausbildung sind und die Studierenden unter Aufsicht arbeiten, sind sie bei den geltenden 30-Tage-Fristen des Verwaltungsrechts vermutlich zu schwerfällig. Denkbar ist aber eine Kooperation mit Beratungsstellen, gerade wenn eine Law Clinic weniger einzelfall- sondern gruppenorientiert arbeiten will. So sieht das Konzept an der Universität Genf vor, Rechtsinformationen für besonders verletzliche Gruppen zu erarbeiten und zu verteilen, z.B. für illegalisierte Ausländerinnen, für Roma oder für LGBT-Personen (<http://www.unige.ch/droit/lawclinic.html>). Eine Beratung durch Studierende ohne enge Anbindung und Supervision an einen Lehrstuhl muss sich hingegen auf allgemeine Rechtsberatung beschränken und Ratsuchende weiterleiten.

9.4 Sensibilisierung und Information zu Armut in der Schweiz fördern

Auf einer gesamtgesellschaftlichen Ebene ist eine Sensibilisierung über Armut in der Schweiz wichtig. In diesem Sinne ist das geplante nationale Armutsmonitoring zu begrüßen. Um die entsprechenden Informationen zu den Zielgruppen zu bringen, sind verschiedene Massnahmen für die beteiligten Akteure denkbar.

Um Armutsbetroffene zu sensibilisieren und zu stärken, wäre die Lancierung einer gezielten staatlichen Kampagne für Armutsbetroffene bezüglich Rechtsbewusstsein und -wissen eine Möglichkeit, sie über die Rechte und Leistungen die ihnen zustehen sowie auch über die Angebote in ihrem Kanton aufzuklären (vgl. Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) 2010)²⁶². Zielgruppenspezifische Workshops und Veranstaltungen vor Ort, also z.B. in Quartiertreffpunkten und bei Organisationen, können grundlegende Rechtsinformationen an Betroffene vermitteln, um so auch vulnerable Gruppen besser zu erreichen. Beispielhaft sei hier das Legal Literacy Projekt in Österreich genannt (<https://www.legalliteracy.at>). Die Organisation hat zahlreiche Formate entwickelt und vermittelt Wissen vor allem in Schulen.

Eine Sensibilisierungs-Kampagne sollte auch die allgemeine Öffentlichkeit einbeziehen, um Armutsbetroffenheit und Existenzsicherung als Herausforderung für den sozialen Zusammenhalt zu verstehen.

Schliesslich sollte die Ausbildung im Sozialhilferecht an den juristischen Fakultäten und in der Sozialen Arbeit gestärkt und verbessert werden. Angehende Fachkräfte sollten Sozialhilferecht und Sozialhilfe auch aus der Sicht der Betroffenen verstehen. Der Einbezug von Armutsbetroffenen in die Ausbildungssequenzen im Sinne des User Involvements wäre zu prüfen.²⁶³ Die Integration rechtssoziologischer Perspektiven könnte die Attraktivität des Faches erhöhen.

²⁶¹ Vgl. PRO INSTITUTE (2019), 389-395.

²⁶² Vgl. FRA (2010). Der Bericht zur Studie «Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen» der FRA in 2010, zeigt am Ende Überlegungen zur Entwicklung politischer Massnahmen auf. Eine gezielte Kampagne für Minderheitsgruppen wird als mögliche politische Massnahme gesehen, um Rechtsbewusstsein zu fördern.

²⁶³ CHIAPPARINI (2016).

10 Literaturverzeichnis

- AMSTUTZ, KATHRIN (2002): Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Diss. Bern, Bern.
- AVENIRSOCIAL (2010): Professionelle Soziale Arbeit Schweiz: Berufskodex Soziale Arbeit Schweiz. Ein Argumentarium für die Praxis der Professionellen. Bern.
- BAER, SUSANNE (2011): Rechtssoziologie. Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung. Baden-Baden: Nomos (Nomos Lehrbuch).
- BELSER, EVA MARIA; WALDMANN, BERNHARD (2010): Nothilfe: Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt? In: Riemer-Kafka Gabriela/Rumo-Jungo Alexandra (Hrsg.), Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, FS für Erwin Murer, Bern, S. 31-61.
- BESSON, SAMANTHA (2003): Les obligations positives de protection des droits fondamentaux : un essai en dogmatique comparative, ZSR 122, S. 46-96.
- BESSON, SAMANTHA (2014): La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme –L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. In: Burgorgue-Larsen, L. (Hrsg.), La vulnérabilité saisie par les juges, Bruxelles, S. 59-85.
- BEYELER, MICHELLE; DUNGA, ANGELINA; IMOBERDORF, SONJA; URWYLER, CHRISTOPH; WALSER, KONRAD; WEISSENFELD, KATINKA (2016): Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform; [Bern: BSV]. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht Nr. 14/16.
- BFS, BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2019): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2019. Neuchâtel.
- BIGLER-EGGENBERGER, MARGRITH (2008), Kommentar zu Art. 12 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2. Aufl. Zürich/St. Gallen (Zit. BIGLER-EGGENBERGER (2008) N zu Art. 12 BV).
- BLANKENBURG, ERHARD (1995): Mobilisierung des Rechts: eine Einführung in die Rechtssoziologie, Berlin.
- BONOLI, GIULIANO; LALIVE, RAFAEL; OESCH, DANIEL; BIGOTTA, MAURIZIO; COTTIER, LIONEL; FOSSATI, FLAVIA (2017): Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne. Lausanne. Online verfügbar unter https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_BF7675A3F04A.P001/REF, zuletzt geprüft am 29.02.2020.
- BORKOWSKI, LARISSA; HELMRICH, CHRISTIAN (2017): Refugee Law Clinic Regensburg – das erste Jahr. In: JURA - Juristische Ausbildung 38 (6). DOI: 10.1515/jura-2017-0129.
- BOSSHARD, NADINE (2017): Segmentierung des Kanzleimarktes in der Schweiz - Gegenwärtige und zukünftige Marktstruktur.“ In: *Beiträge zu aktuellen Themen an der Schnittstelle zwischen Recht und Betriebswirtschaft III*, hrsg. v. Leo Staub, 31–59. Zürich.
- BOULANGER, CHRISTIAN (2019): Die Soziologie juristischer Wissensproduktion. Rechtsdogmatik als soziale Praxis. In: BOULANGER/ROSENSTOCK/SINGELNSTEIN (Hrsg.), Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis, 1. Aufl. Wiesbaden, 173–192.
- BROOKINGS INSTITUTION (Hrsg.) (2008): The state of access. success and failure of democracies to create equal opportunities., Washington D. C.
- BSK (BASLER KOMMENTAR) siehe WALDMANN et al. (2015).
- CHAMBERS, RICHARD (2006): 'Vulnerability, Coping and Policy - Editorial Introduction in Challenging Orthodoxies, Influencing Debates, Knowles, C. and Devereux, S. (Hrsg) IDS Bulletin 37.4: 33-40, Brighton.
- CHATTON, GREGOR T. (2013): Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, Genf/Zürich/Basel.
- CHIAPPARINI, EMANUELA (2016): The Service User as a Partner in Social Work Projects and Education. Opladen.
- COULLERY, PASCAL (2019): Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen, Jusletter vom 25. März.
- ECKSTEIN, NINA; RÖSSL, INES (2017): Legal Literacy: Vorwort der Gastherausgeberinnen. In: *juridikum*, 219–224.
- EHRENZELLER BERNHARD/MASTRONARDI PHILIPPE/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (2014, Hrsg.): Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014 (Zit. AUTOR_IN (2014) St. Galler Kommentar, N... zu Art. ...).
- EIGENMANN, JÖRG (2018): SKOS und Soziale Arbeit. Legitimität und Fachlichkeit von Verbandsnormen am Beispiel der SKOS-Richtlinien. Master Thesis. Bern, Luzern, St. Gallen, Zürich.
- ESER DAVOLIO, MIRYAM (2016): A quasi-experiment to evaluate the effects of reduced caseload in Switzerland. *Social Work Review* 3, 47-53.
- EWICK PATRICIA/SILBEY SUSAN S. (2008, Hrsg.): The common place of law: Stories from everyday life, 5. Aufl. Chicago.
- FLYNN EILIONOIR (2015): Disabled Justice? Access to Justice and the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Oxfordshire/New York, 49 ff.
- FRA (AGENTUR DER EUROPÄISCHEN UNION FÜR GRUNDRECHTE) (2010). Rechtsbewusstsein und Gleichbehandlungsstellen. Stärkung der Grundrechte-Architektur in der EU III. EU-MIDIS Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung 03/2010. Internet: <https://fra.europa.eu/de/publications-and-resources/publications> (zuletzt geprüft am 28. Januar 2020).

- FROHWERK, ARNO (2012): Soziale Not in der Rechtsprechung des EGMR, Tübingen.
- FUCHS, GESINE (2018): Gleichstellungspolitik in der Schweiz. Einführung in ein umstrittenes Politikfeld. Opladen.
- FUCHS, GESINE (2019): Rechtsmobilisierung. Rechte kennen, Rechte nutzen und Recht bekommen. In: Christian Boulanger, Julika Rosenstock und Tobias Singelstein (Hg.): Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis. Wiesbaden, 243–256.
- GALANTER, MARC (1974): Why the Haves Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change. In: *Law & Society Review* 9 (1), 95–160.
- GJON DAVID (2019): „Gefühlsjurisprudenz“ an Verwaltungsgerichten. In: *plädoyer* 4/2019, 11 ff.
- GRAZIANI, LAURENE (2016): Access to Justice: A Fundamental Right for All Children. In: Liefgaard Ton/Sloth-Nielsen Julia (Hrsg.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden/Boston, 125-141.
- GRIFFEL, ALAIN (Hrsg.; 2014): Kommentar zu Veraltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich (zit. Bearbeiterin (2014) VRG Kommentar, N... zu § ...).
- GYSIN, CHARLOTTE (1999): Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Diss., Basel.
- HANGARTNER, YVO (2002): Recht auf Rechtsschutz. In: *Aktuelle Juristische Praxis*, 131 ff.
- HEUSSER, PIERRE (2009): Rechtsschutz: Für die Schwächsten zu schwach. In: *plädoyer* (1), 34–42.
- HEUSSER, PIERRE (2011): Die unentgeltliche Vertretung ist klarer zu regeln. In: *plädoyer* (6), 33–38.
- HILB, LAURA; VOM FELDE, LISA (2016): Refugee Law Clinics in Deutschland – ein studentisches Modell für die Veränderung der juristischen Ausbildung? In: *Kritische Justiz* 49 (2), S. 220–232.
- HOBİ, TOBIAS (2018): Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Rechtsverteidigung. Unter besonderer Berücksichtigung sozialhilferechtlicher Verfahren, Jusletter 19. März 2018.
- HÖFLER STEFAN (2019): Die Sprache des Gesetzes soll verständlich sein. In: *plädoyer* 4, 42-46.
- HOFMARKSRICHTER, LUCIA (2017): Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren im Lichte der Vorgaben des EGMR, Tübingen.
- HÖLAND, ARMIN (2009): Wie wirkt Rechtsprechung?, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 23-46.
- HUBER, LUKAS (2016): Kommentar zu Art. 123 ZPO. In: Brunner, Alexander/Gasser, Dominik/Schwander, Ivo (Hrsg.), *Schweizerische Zivilprozessordnung, Kommentar*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen.
- KÄGI-DIENER REGINA (2012): Urteilsbesprechung BGer 1C-549/2010 = BGE 137 I 305, *Aktuelle Juristische Praxis*, 400 ff.
- KÄLIN, WALTER/KÜNZLI, JÖRG (2013): *Universeller Menschenrechtsschutz*, 3. Aufl., Basel.
- KÄLIN, WALTER; KÜNZLI, JÖRG; WYTENBACH, JUDITH; SCHNEIDER, ANNINA; AKAGÜNDÜZ, SABHIA (2010): Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz, <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/recht/international0/uebereinkommen-der-uno-ueber-die-rechte-von-menschen-mit-behinde.html>, Stand 30. Oktober 2019.
- KAUFMANN, CLAUDIA (2017): Manchmal geschehen kleine Wunder. *Neue Zürcher Zeitung, NZZ* vom 22.03.2017.
- KAUFMANN, CLAUDIA (2017): Zugang zum Recht. Vom Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsschutz. Basel.
- KELLER, VÉRÉNA (2019): Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, 2000-2018. *Avenir Social*. Bern. Online verfügbar unter https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_D_10mai19.pdf, zuletzt geprüft am 21.05.2020.
- KIENER REGINA (2017): Das Recht auf effektiven Rechtsschutz. In: Kaufmann Claudia/Hausammann Christina (Hrsg.), *Zugang zum Recht*, Basel, 23-33.
- KIENER, REGINA (2019): Zugang zur Justiz, *ZSR II/2019*, S 5-99.
- KIENER, REGINA; KÄLIN, WALTER; WYTENBACH, JUDITH (2018): *Grundrechte*, 3. Aufl., Bern.
- KIENER, REGINA; RÜTSCH, BERNAHRD; KUHN, MATTHIAS (2015): *Öffentliches Verfahrensrecht*, 2. Aufl., Zürich.
- KIESER, UELI (2015): *ATSG-Kommentar*, 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- KLEBER, ELEONOR (2015): *La discrimination multiple*, Diss. Fribourg, Fribourg.
- KRADOLFER, MATTHIAS (2013): Justiziabilität sozialer Menschenrechte, *SZS* 6/2013, 521-550.
- KREUTZ, MARCUS (2013): Kommentar zu Art. 28 BRK. In: Kreuz Marcus/Lachwitz Klaus/Trenk-Hinterberger Peter (Hrsg.), *Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis*, Köln 2013.
- LANGEN, MAAIKE de; BARENDRECHT, MAURITS (2008): Legal Empowerment of the poor: Innovating access to justice. In: Brookings Institution (Hrsg.), *The state of access. success and failure of democracies to create equal opportunities.*, Washington D. C., 250–271.
- LAVRYSEN, LAURENS (2016): *Human Rights in a Positive State, Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights*, Cambridge.
- LAWSON, ANNA (2018): Kommentar zu Art. 9 BRK. In: Bantekas Ilias, Stein Michael Ashley, Anastasiou Dimitris (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford.
- LENS, VICKI (2007): Administrative Justice in Public Welfare Bureaucracies, *Administration & Society*, 382–408.
- LENS, VICKI (2011): Contesting the Bureaucracy, *Social and legal studies: an international journal*, 421–439.

- LUCAS, BARBARA; LUDWIG, CATHERINE; CHAPUIS, JEROME; MAGGI, JENNY; CRETTEZ, ERIC (2019): Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? Genève. Online verfügbar unter https://www.hesge.ch/geneve/sites/default/files/Documents/Communique_de_presse/rapport_non_recours_aux_prestations_sociales_hets_heds.pdf, zuletzt geprüft am 05.06.2020.
- LUNDY, LAURA; TOBIN, JOHN; AISLING, PARKES (2019): Commentary on Article 12 CRC. In: Tobin John (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford.
- MARCHIORI, TERESA (2016): Measuring Women's and Children's Access to Justice, Online verfügbar unter: https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160830_Presentation_Teresa_Marchiori.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2020.
- MARSHALL, ANNA-MARIA, BARCLAY SCOTT (2003): In Their Own Words: How Ordinary People Construct the Legal World, *Law & Social Inquiry*, 617–628.
- MAYNARD-MOODY, STEVEN; MUSHENO, MICHAEL C. (2003): *Cops, teachers, counselors. Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MEDICI, GABRIELA NAEMI (2015): *Migrantinnen als Pflegehilfen in Schweizer Privathaushalten*, Diss. Zürich, Zürich.
- MEICHSSNER, STEFAN (2008): *Das Grundrecht auf unentgeltliche Rechtspflege (Art. 29 Abs. 3 BV)*, Diss. Basel, Basel.
- MEYER-LADEWIG, JENS; HERRNDORF, WOLFGANG, KÖNIG, HEINZ (2017): Kommentar zu Art. 6 EMRK. In: MEYER-LADEWIG JENS/NETTESHEIM MARTIN/VON RAUMER STEFAN (Hrsg.), *Handkommentar Europäische Menschenrechtskommission*, 4. Auflage, Baden-Baden.
- MOLYNEUX, MAXINE (1985): Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua, *Feminist studies*, 227–253.
- MÜLLER, JÖRG PAUL (2018): *Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV: der Freiheit Chancen geben*. Bern.
- MÜLLER, MARKUS (2012): Akzeptanz als Ziel des Verwaltungsverfahrens. In: Rüssli Markus/Hänni Julia/Häggi Furrer Reto (Hrsg.), *Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen*, Zürich, 57-68.
- NADAI, EVA; CANONICA, ALAN; KOCH, MARTINA (2015): ... und baute draus ein großes Haus. Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) zur Aktivierung von Erwerbslosen. Konstanz, München.
- NAGUIB TAREK (2012): Bedeutung des BGE 137 I 305 für den institutionellen Diskriminierungsschutz auf kantonaler Ebene, *Aktuelle Juristische Praxis* 2012, S. 915-933.
- NOLAN AOIFE (2019): Commentary on Article 27 CRC. In: Tobin John (Hrsg.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary*, Oxford 2019.
- NUSSBAUMER, MARKUS (2016): Gesetze in „leichter Sprache“, *LeGes* 2016/1, 99-110.
- NYFFENEGGER, RES (2019): Kommentar zu Art. 60 VwVG in: AUER CHRISTOPH/MÜLLER MARKUS/SCHINDLER BENJAMIN (Hrsg.), *VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar*, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2020.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2004): Why the rule of law matters, *Journal of Democracy*, 32–46.
- OMBUDSSTELLE DER STADT ZÜRICH (2020): https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/ombudsstelle.html, zuletzt geprüft am 19.05.2020.
- PÄRLI, KURT (2007a): HZ Illusionäre Wirkungen - Gefahren einer fürsorglichen Belagerung. In: Thomas Gächter (Hg.): *Rechtsfragen zur interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Tagungsband. Bern, Zürich etc.: Editions Weblaw; Schulthess, S. 19–31.
- PÄRLI, KURT (2014): *IIZ-Datenaustausch. Datenschutz und Datenaustausch in der interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ)*. Zürich etc.: Schulthess.
- PÄRLI, KURT; CAPLAZI, ALEXANDRA; SUTER, CAROLINE (2007b): *Recht gegen HIV/Aids-Diskriminierung im Arbeitsverhältnis. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Situation in Kanada, Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und der Schweiz*. Bern: Haupt Verlag.
- PLÜSS KASPAR (2014): Kommentar zu § 13 VRG. In: Griffel Alain (Hrsg.), *Kommentar VRG*, 3. Aufl. Zürich/Basel/Genf.
- PRO BONO INSTITUTE (2019): *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 84 Jurisdictions*. In cooperation with Latham & Watkins. Verfügbar unter <http://www.probonoinst.org/wp-content/uploads/A-Survey-of-Pro-Bono-Practices-and-Opportunities-2019.pdf>, zuletzt geprüft am 3. Februar 2020.
- REINDERS, HEINZ (2016): *Qualitative Interviews mit Jugendlichen führen. Ein Leitfaden*. Berlin, Boston.
- ROTTLEUTHNER, HUBERT (1973): *Richterliches Handeln. Zur Kritik der juristischen Dogmatik*. Frankfurt/M.
- RUDIN, MELANIA; KÜNZI, KILIAN (2013): *Bestandsaufnahme Spitalsozialarbeit in der Schweiz*, Bern.
- RUDOLF, BEATE (2014): *Rechte haben - Recht bekommen. Das Menschenrecht auf Zugang zum Recht*. Hg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte. Berlin (Essay, 15). Online verfügbar unter https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Rechte_haben_Recht_bekommen_Das_Menschenrecht_auf_Zugang_zum_Recht.pdf, zuletzt geprüft am 14.08.2020.
- SANDEFUR REBECCA L. (2008): Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality., *Annual review of sociology*, 339–358.
- SARAT, AUSTIN (1990): "... The Law Is All Over": Power, Resistance and the Legal Consciousness of the Welfare Poor, *Yale Journal of Law and the Humanities*, 343–379.

- SOBOTICH, VIVIANE (2019): Ombudsstelle Winterthur. Jahresbericht 2019. Ein Jahrzehnt als Ombudsfrau. Winterthur.
- ST. GALLER KOMMENTAR siehe Ehrenzeller et al. (2014).
- STAUB-BERNASCONI, Silvia (2018): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Auf dem Weg zu kritischer Professionalität. Opladen, Toronto.
- STUDER, MELANIE; FUCHS, GESINE; MEIER, ANNE; PÄRLI, KURT (2020): Arbeiten unter sozialhilferechtlichen Bedingungen - Schlussbericht. Basel/Luzern.
- STUTZ, HEIDI, STETTLER, PETER, DUBACH, PHILIPP (2018): Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien – Schlussbericht, Bern.
- SUTER, ALEXANDER (2015): Armut und Diskriminierung, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen.
- URPRUNG, RUDOLF; RIEDI HUNOLD, DOROTHEA (2015): Verfahrensgrundsätze und Grundrechtsbeschränkungen in der Sozialhilfe. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht: offizielles Organ der Schweizerischen Staatsschreiber-Konferenz, der Bausekretären-Konferenz, des Schweizerischen Städteverbandes, 403 ff.
- VAN ELTEN, KATHARINA (2019): Interessenvermittlung und Recht in Deutschland. Essay. Hg. v. NRW School of Governance. Duisburg. Online verfügbar unter <http://www.regierungsforschung.de>, zuletzt geprüft am 08.01.2020.
- WALDMANN BERNHARD (2003), Justizreform und öffentliche Rechtspflege - quo vadis?, Aktuelle Juristische Praxis 7, 747-760.
- WALDMANN BERNHARD/BELSER EVA-MARIA/EPINEY ASTRID (2015, Hrsg.): Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel (Zit.: AUTOR_IN (2015) BSK, N ... zu Art. ...).
- WIEDERKEHR, RENÉ/ROSALES-GEYER, IVY (2019): Art. 27 ATSG und seine Bedeutung für das öffentliche Verfahrensrecht, AJP 2019, S. 463-469.
- WITZEL, ANDREAS; REITER, HERWIG (2012): The problem-centred interview. Principles and practice. London.
- WIZENT, GUIDO (2014): Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit. Ein Handbuch, Diss. Basel, Zürich/St. Gallen.
- WIZENT, GUIDO (2020): Sozialhilferecht. Zürich/St. Gallen.
- WOLFFERS, FELIX (1993): Grundriss des Sozialhilferechts. Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen. Bern.
- ZIMMERMANN, NESA (2015): Legislating for the vulnerable? Special Duties under the European Convention on Human Rights, SZIER, S. 539-562.
- ZÜND, ANDREAS (2013): Grundrechtsverwirklichung ohne Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Aktuelle Juristische Praxis, 1349-1357.

11 Interviewverzeichnis

Beratungsstellen

Arche für Familien St. Gallen

Centre Social Protestant Genève

F-information Genève

Frauenhaus St. Gallen

Permanence Juridique Bénévole, Fribourg

Permanence juridique des étudiants Genève

Pro Infirmis Fribourg

Regionalstelle Sargans der Caritas St. Gallen-Appenzell

Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht Zürich

UNIA Genève

Einspracheinstanzen und Rechtsdienste

Interviews in Fribourg, Winterthur, St. Gallen und Genf.

Betroffene

Je fünf Interviews mit Betroffenen in den Kantone St. Gallen und Zürich.

12 Abkürzungsverzeichnis

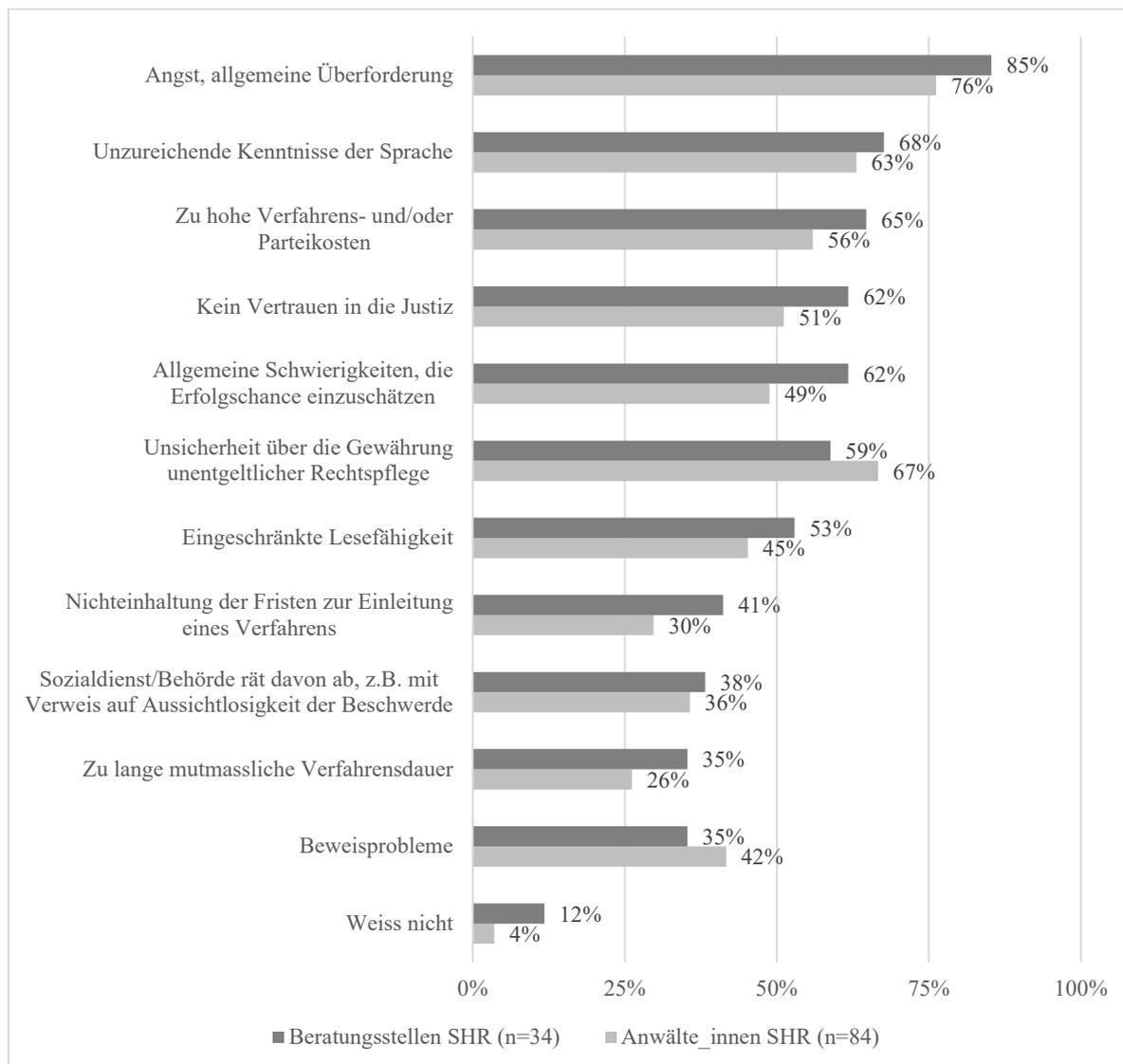
Abs.	Absatz
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
ALV	Arbeitslosenversicherung
Art.	Artikel
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid (publiziert in der Sammlung)
BGer	Bundesgericht
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz) vom 17. Juni 2005, SR 173.110.
BRK	Übereinkommen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, SR 0.109.
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101.
CEDAW	Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau vom 18. Dezember 1979 (Frauendiskriminierungskonvention), SR 0.108.
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.
i. s. V.	im Sinne von
KRK	Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, SR 0.107.
LIASI/GE	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007, Recueil systématique genevois J 4 04.
lit.	littera
LPA/GE	Loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985, E 5 10.
m.H.a.	mit Hinweis auf
SHG/FR	Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991, Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg 831.0.1.
SHG/SG	Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998, Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen 381.1.
SHG/ZH	Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14. Juni 1981, Zürcher Gesetzessammlung 851.1.
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SR	Systematische Rechtssammlung

StGB	Strafgesetzbuch
SZS	Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung und Berufliche Vorsorge
UN-Pakt I	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1.
UN-Pakt II	Internationaler Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte, SR 0.103.2.
uR	unentgeltliche Rechtspflege
VerwG	Verwaltungsgericht
VRG/ZH	Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, 175.2.
VRP/SG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 16. Mai 1965, 951.1.
WSK-Ausschuss	Ausschuss für wirtschaftliche soziale und kulturelle Rechte
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung) vom 19. Dezember 2008, SR 272.
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

13 Anhang

13.1 Abbildung Nichtmobilisierung von Recht

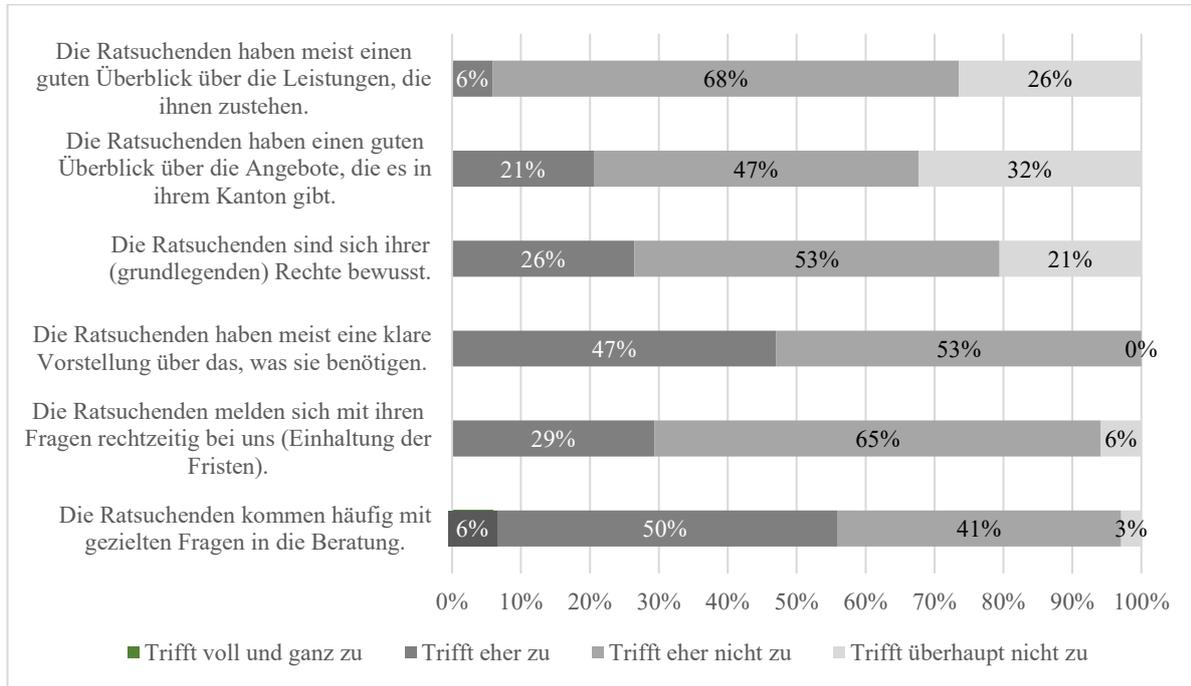
Abbildung 23: Gründe, weshalb Armutsbetroffene keine Rechtsmittel in Sozialhilfefragen ergreifen, Beratungsstellen und Anwälte_innen SHR, nach Häufigkeit Beratungsstellen SHR geordnet



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwälte_innen, Mehrfachnennungen möglich
 Legende: Anwälte_innen Fragebogen andere Formulierungen: Kein Vertrauen in die Behörden / in die Justiz; Einschüchterung durch die Behörde z.B. Beschwerde sei aussichtslos

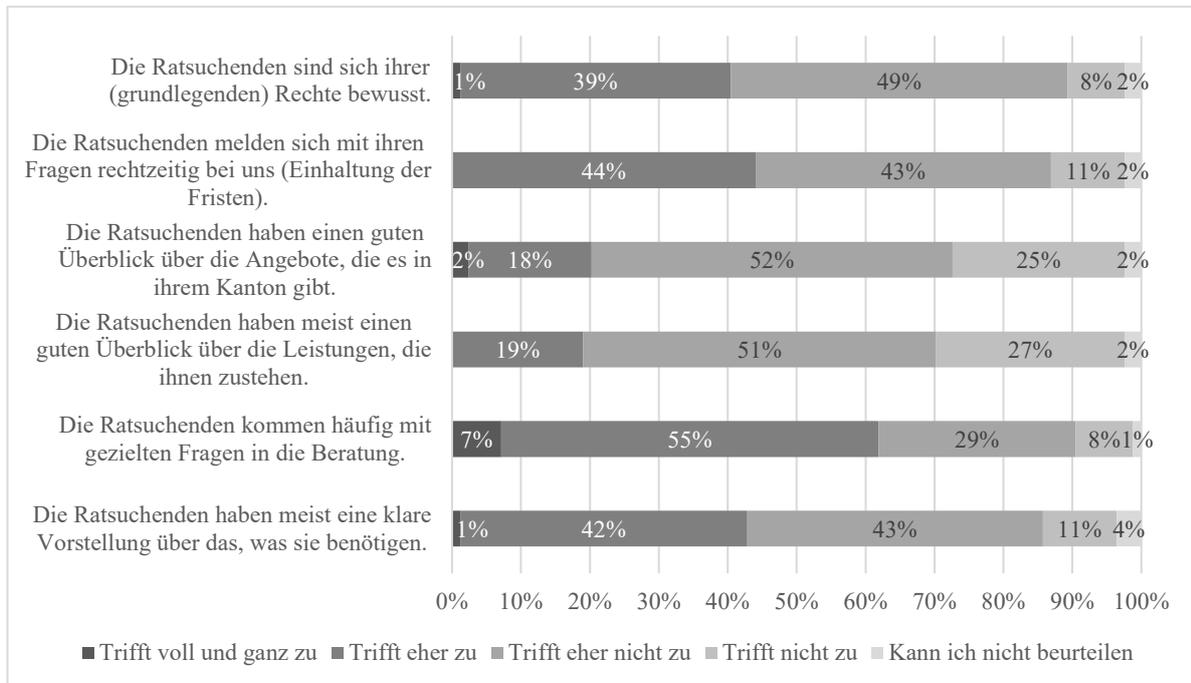
13.2 Abbildungen zu Einschätzungen der Ratsuchenden

Abbildung 24: Einschätzung zu den Ratsuchenden, Beratungsstellen SHR, n=34



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 25: Einschätzung zu den Ratsuchenden, Anwält_innen SHR, n=84

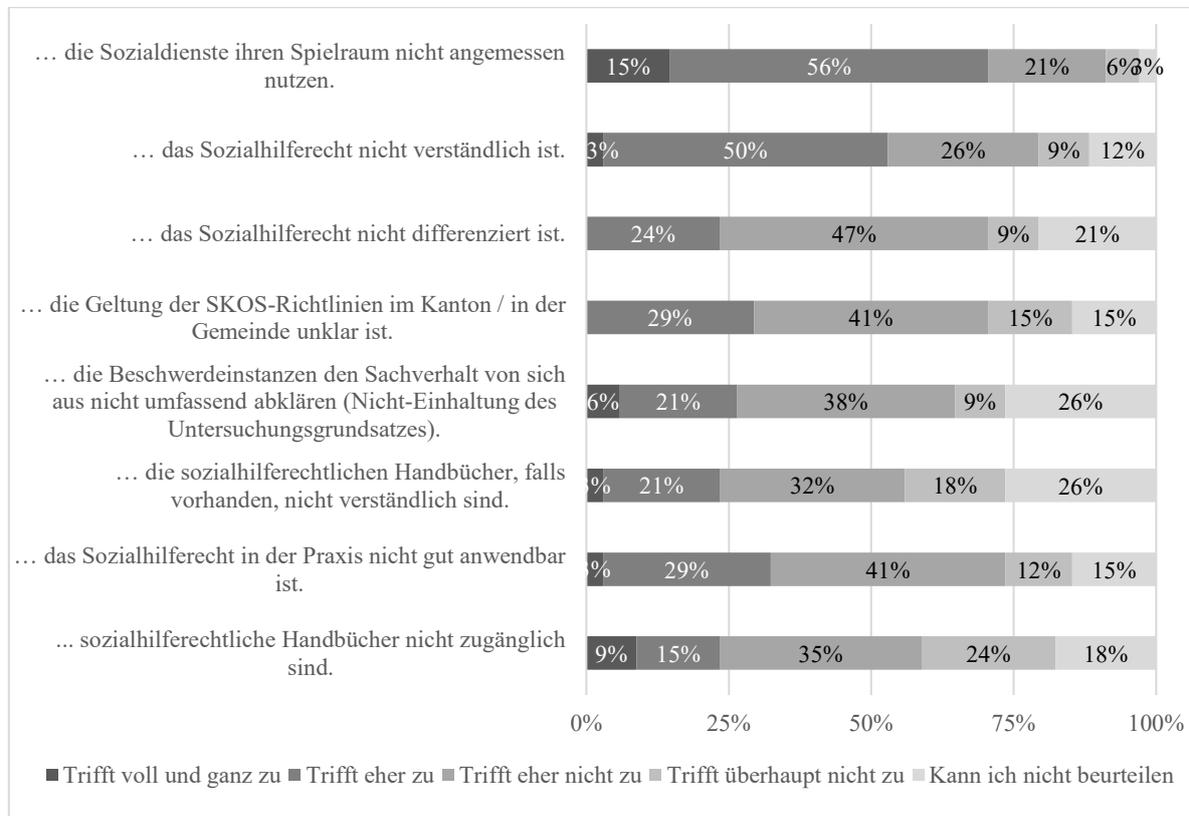


Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

13.3 Abbildungen zu Konfliktursachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten

Abbildung 26: Aussagen zu Konfliktursachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, Beratungsstellen SHR, n=34

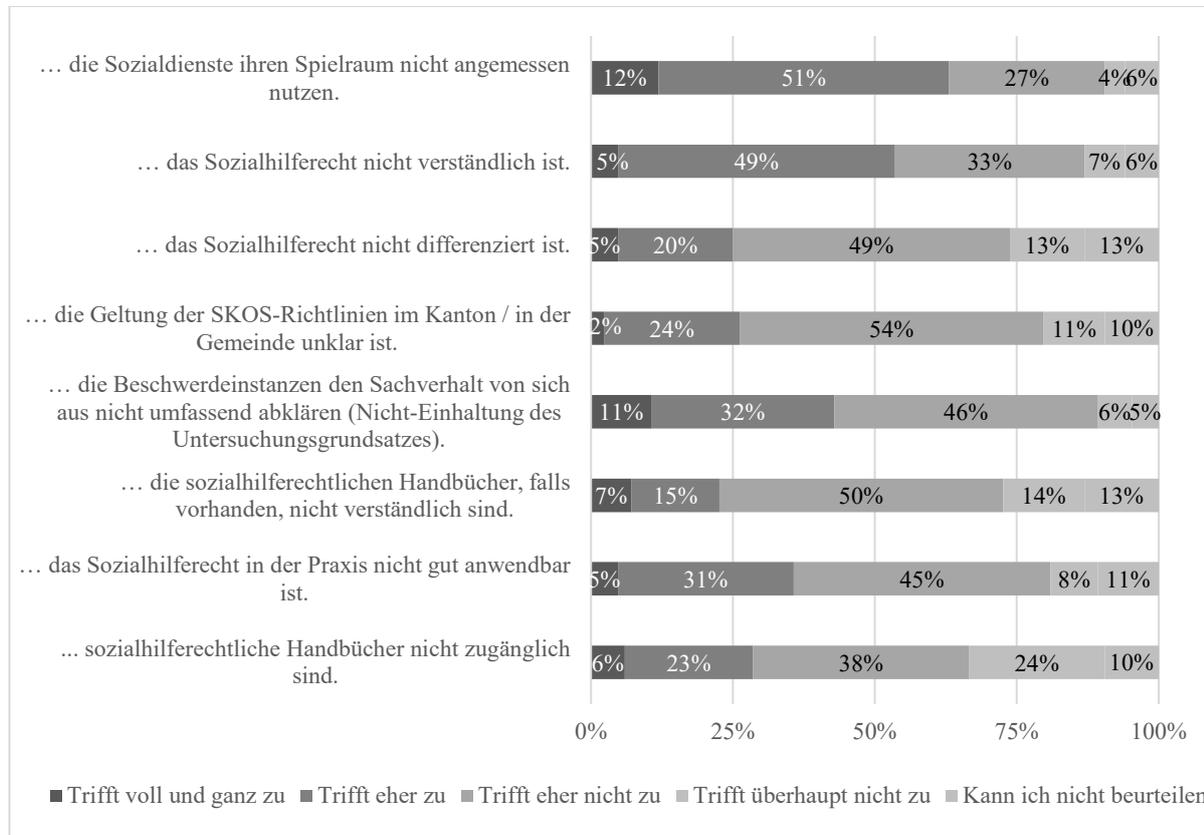
In unserem Einzugsgebiet kommt es zu Konflikten zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, weil...



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen, Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 27: Aussagen zu Konfliktursachen zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, Anwält_innen SHR, n=84

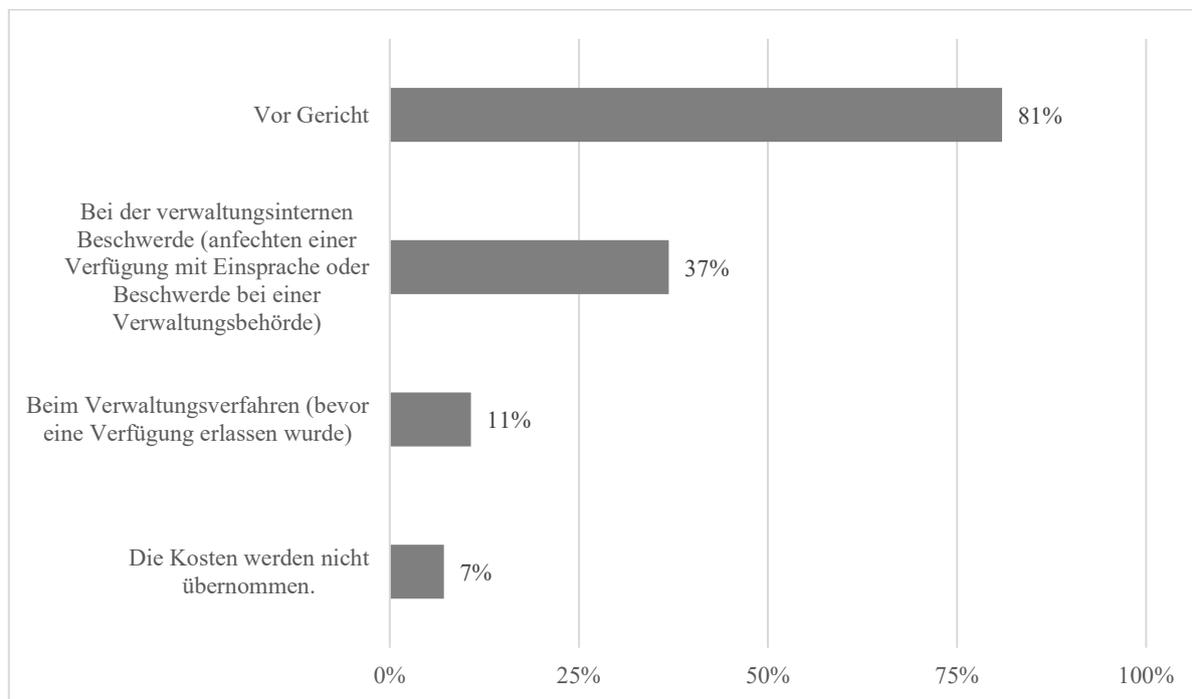
In unserem Einzugsgebiet kommt es zu Konflikten zwischen Klient_innen und Sozialdiensten, weil...



Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

13.4 Abbildungen zur unentgeltlichen Rechtspflege

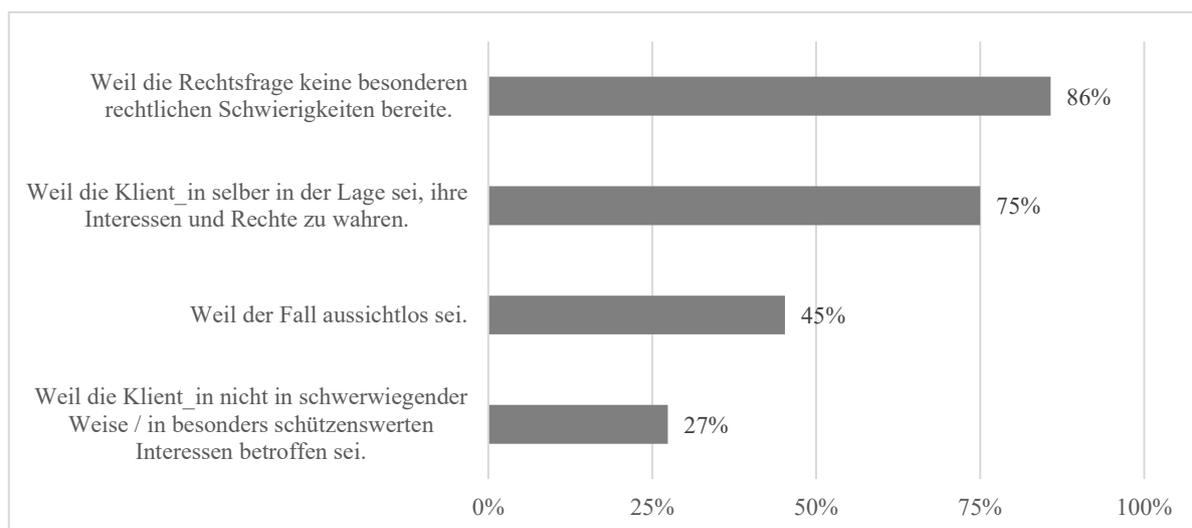
Abbildung 28: Kostenübernahme bei anwaltlicher Vertretung in sozialhilferechtlichen Fragen, Anwält_innen SHR, n=84



Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Der Wortlaut der Frage war «Wenn Sie Armutsbetroffene in sozialhilferechtlichen Fragen vertreten, werden Ihre Kosten im Rahmen der unentgeltlichen Rechtsverteidigung übernommen?» Es lässt sich darum nicht sagen, in wie vielen Fällen Kosten übernommen werden, sondern nur, dass eine Kostenübernahme bereits vorgekommen ist.

Abbildung 29: Begründungen bei Ablehnung einer unentgeltlichen Prozessverteidigung, Anwält_innen, n=84

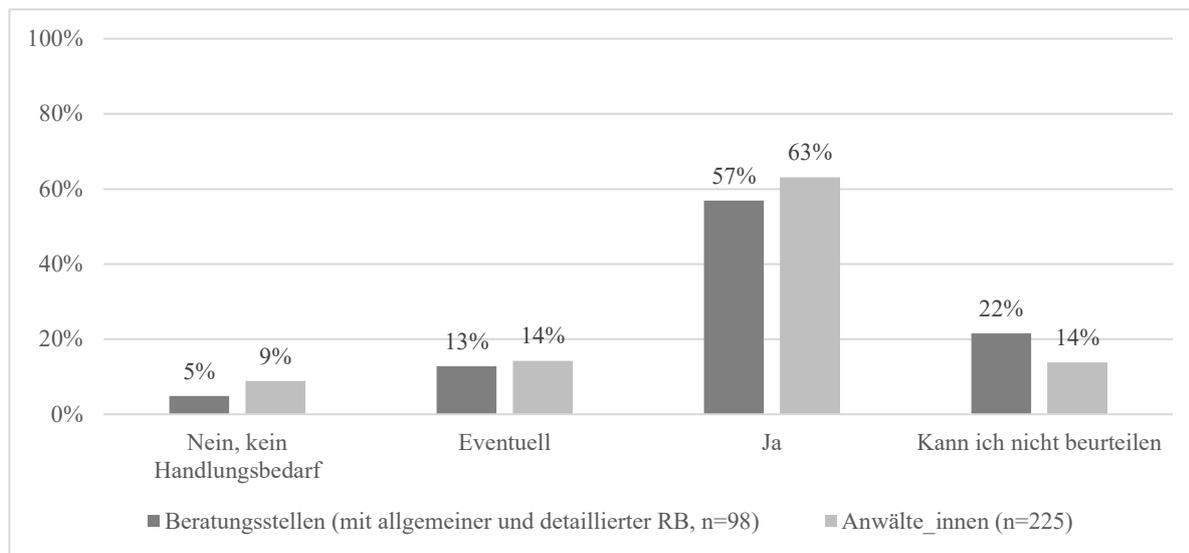


Quelle: Datensatz Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

13.5 Auszüge aus den Umfrageergebnissen, Access to Justice

Zum Schluss interessierte die Einschätzung der Beratungs- und Ombudsstellen²⁶⁴ sowie der Anwaltschaft zur Frage, was einen guten «Zugang zum Recht» in der Sozialhilfe ausmacht beziehungsweise in welchen Bereichen sie derzeit Handlungsbedarf sehen, um den Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe zu gewährleisten. Dies umfasst alle Faktoren aus dem Untersuchungs-Modell: Wissen und Bewusstsein über Recht; die praktische, geographische und finanzielle Möglichkeit zu Wissen und Beratung zu kommen; Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren, rechtsstaatliches Verwaltungshandeln; und eine Rechtsprechung nach Recht und Gesetz.

Abbildung 30: Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene im Bereich Sozialhilfe, Beratungsstellen und Anwaltschaft

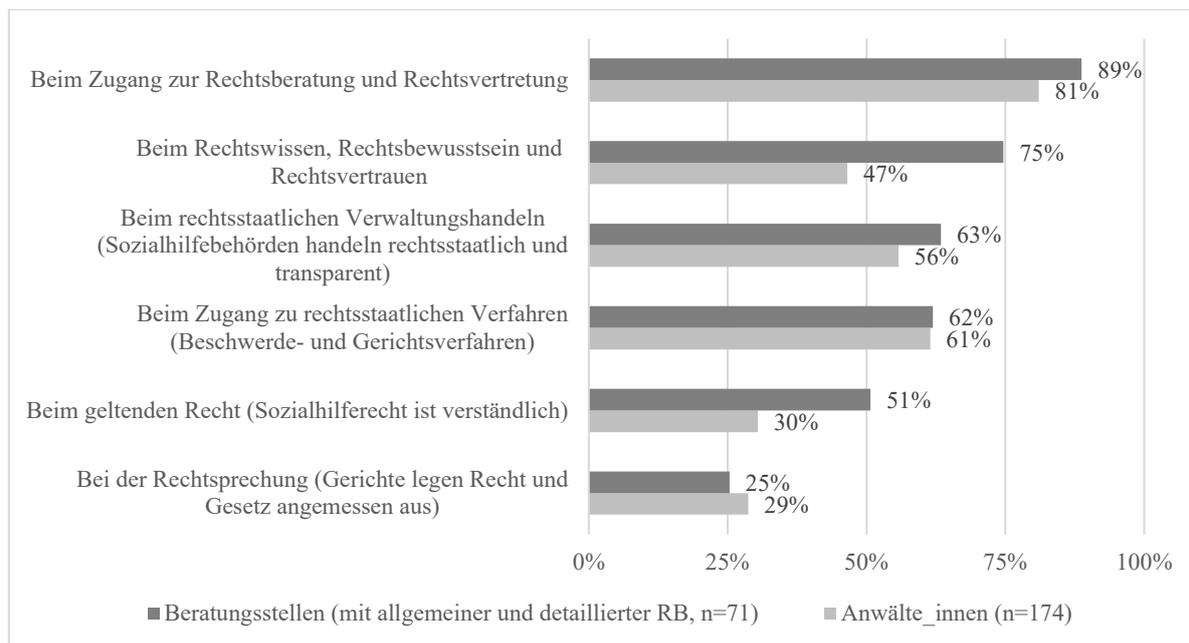


Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft

Folgende Abbildung zeigt, in welchen Bereichen die Befragten Handlungsbedarf beim Zugang zum Recht für Armutsbetroffene sehen (in Konflikten um die Sozialhilfe).

²⁶⁴ Aufgrund der geringen Anzahl der Ombudsstellen, sind diese nicht in den Grafiken vertreten.

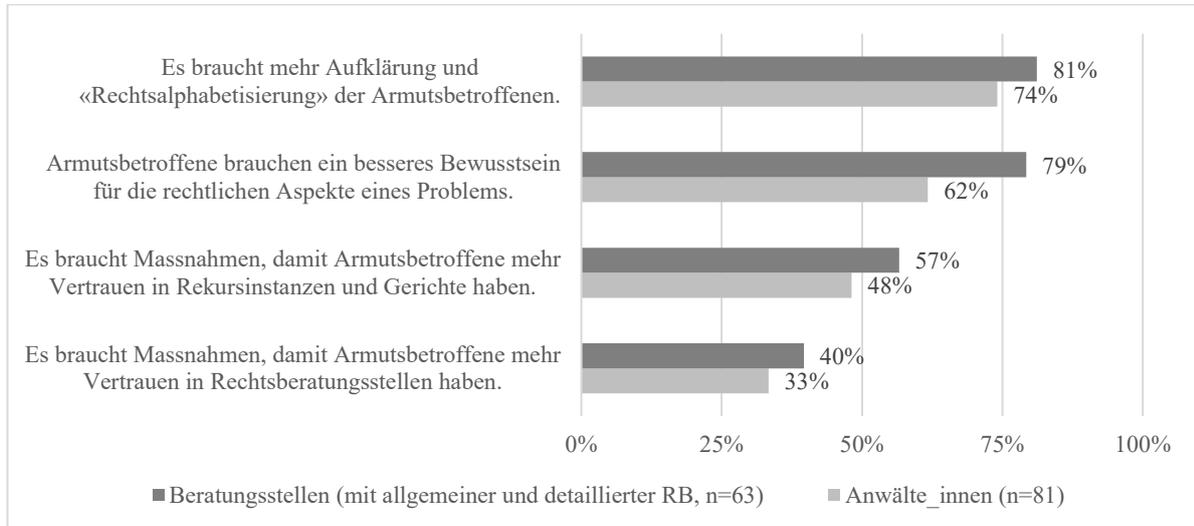
Abbildung 31: Bereiche für Handlungsbedarf, Beratungsstellen und Anwalt_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

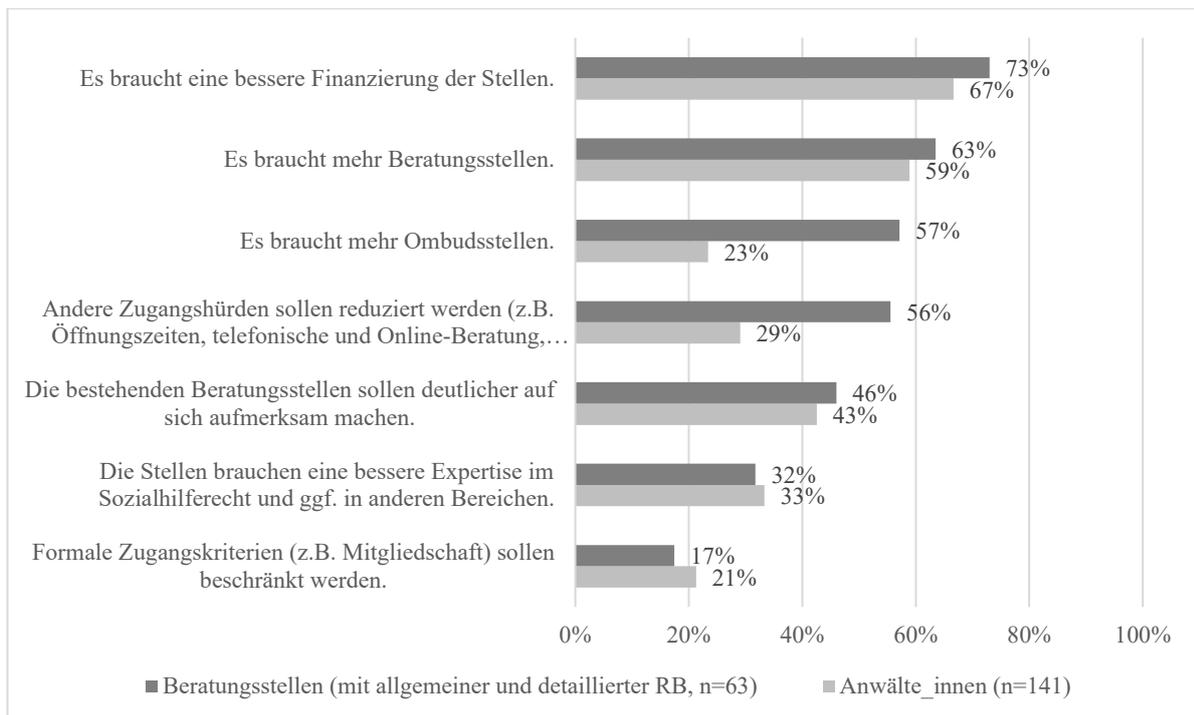
Nachfolgend wurde jeweils für jeden Bereich gefragt, was nötig ist, um die Aspekte/den Zugang im jeweiligen Bereich zu verbessern. Hierauf haben nur die Beratungsstellen und Anwälte_innen geantwortet, welche zuvor angegeben haben, dass sie im betreffenden Bereich einen Handlungsbedarf sehen (die Anzahl (n) ist immer in der Abbildung ersichtlich).

Abbildung 32: Rechtswissen, Rechtsbewusstsein und Rechtsvertrauen, Beratungsstellen und Anwälte_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet



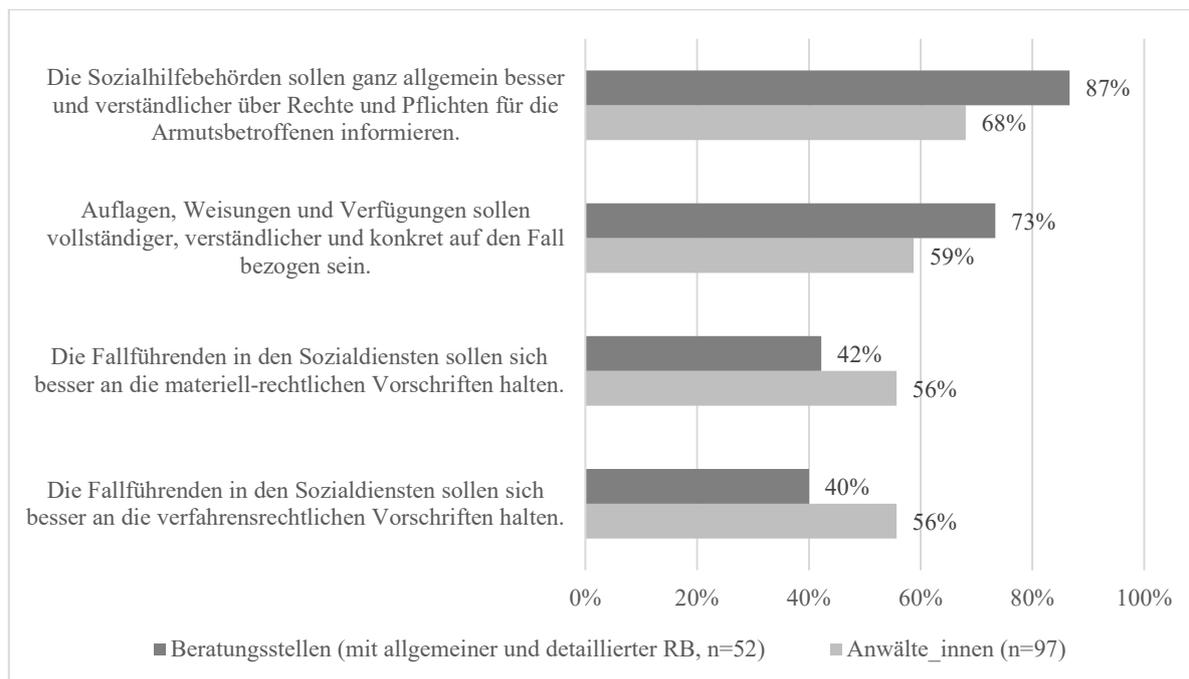
Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 33: Zugang zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung, Beratungsstellen und Anwälte_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet



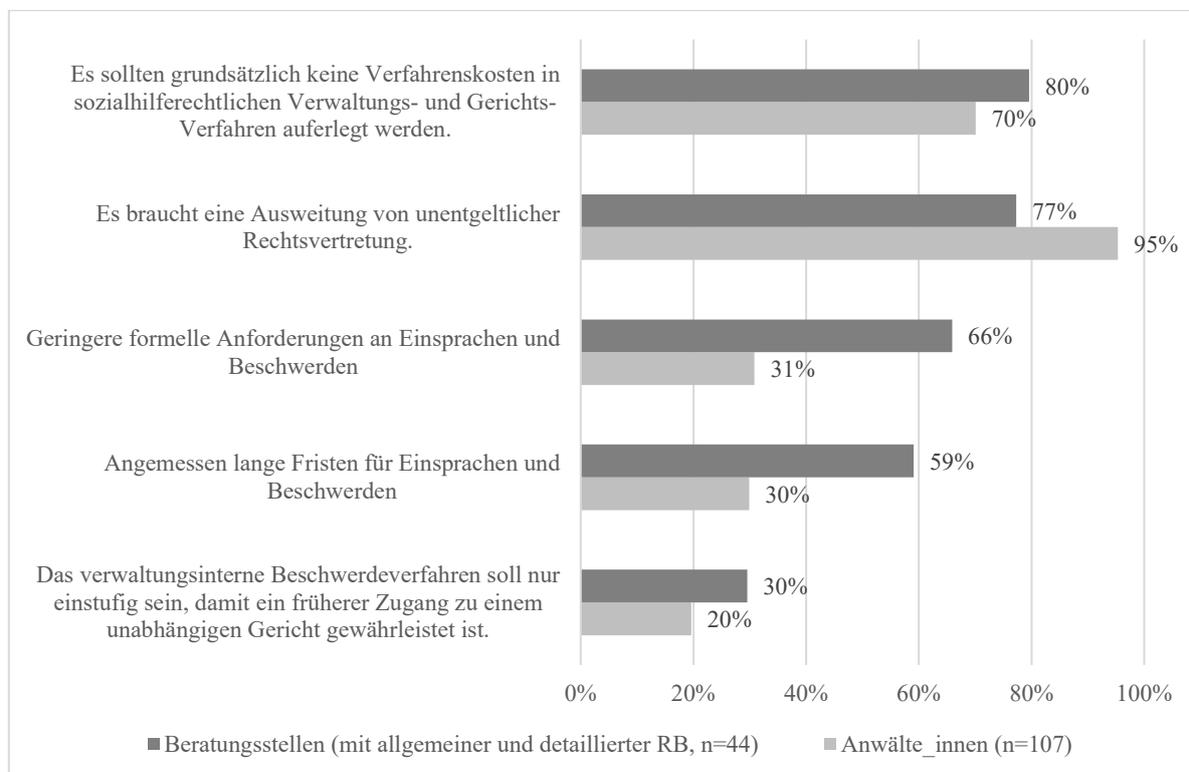
Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 34: Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln (Sozialhilfebehörden handeln rechtsstaatlich und transparent), Beratungsstellen und Anwäl_t_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

Abbildung 35: Zugang zu rechtsstaatlichen Verfahren (Beschwerde- und Gerichtsverfahren), Beratungsstellen und Anwäl_t_innen, Häufigkeit nach Beratungsstellen geordnet



Quelle: Onlinebefragung Beratungsstellen und Anwaltschaft, Mehrfachnennungen möglich

13.6 Methodische Steckbriefe

13.6.1 Arbeitspaket 2: Rechtsmittelinstanzen und Gerichtsurteile

Urteilsanalyse

Um zu eruieren, wo allfällige Probleme beim effektiven Rechtsschutz liegen könnten, wurden pro Fallstudien Kanton zwölf sozialhilferechtliche Urteile zwischen 2005 und 2018 des Verwaltungsgerichts resp. Kantonsgerichts genauer untersucht. Die Auswahl der Urteile erfolgte nach Zufallsprinzip: Die Gesamtzahl der auf den kantonalen Gerichtswebseiten verfügbaren Urteile wurde durch 12 geteilt und danach jedes x. Urteil ausgewählt, wobei das erste Urteil durch Würfeln bestimmt wurde. In wenigen Fällen wurde ein Urteil übersprungen, wenn es um Fragen der Zuständigkeit zwischen Gemeinden ging und somit keine Sozialhilfeempfänger_in am Verfahren beteiligt war. Die Auswahl von zwölf Urteilen bedeutet, dass pro Kanton ein sehr unterschiedlicher Anteil aller (zugänglichen) sozialhilferechtlichen Urteile untersucht wurde: In Genf wurde jedes siebte der auf der Homepage des Verwaltungsgerichts unter dem Stichwort «Sozialhilfe» resp. «aide sociale» auffindbaren Urteile untersucht, in Fribourg jedes zehnte, in St. Gallen jedes dritte Urteil und in Zürich lediglich jedes 45. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass das Verwaltungsgericht Zürich 15-mal mehr sozialhilferechtliche Urteile fällt als das Verwaltungsgericht St. Gallen, ist doch auch möglich, dass die Gerichte eine unterschiedliche Publikationspolitik pflegen.

Die insgesamt 48 Urteile wurden auf fünf prozessuale Kategorien untersucht, die besonders für Armutsbetroffene relevant sind. Nebst allgemeinen Informationen zum Thema des Urteils, zur Beschwerdeführer_in und zum Ausgang des Verfahrens, wurden pro Urteil Angaben

- zu den Verfahrenskosten,
- zur aufschiebenden Wirkung
- zur unentgeltlichen Rechtspflege und
- Angaben zur anwaltlichen Vertretung erfasst.

Zum besseren Verständnis wurden die gesetzlichen Bestimmungen insbesondere der Sozialhilfe- und Verwaltungsrechtspflegegesetze hinzugezogen. Die Themen der Streitfälle wurden zwar erfasst, aber aufgrund der kleinen Stichprobe lassen sich nur sehr allgemeine Aussagen zu den strittigen Materien machen.

Befragung Instanzen zweiter Stufe

Um mehr über den Rechtsschutz auf der zweiten Verfahrensstufe zu erfahren, haben wir Leitfadeninterviews mit Expert_innen geführt. Durch die kantonalen Sozialhilfe- und Verfahrensgesetze war vorgegeben, an welche Behörde wir uns wenden mussten. In Fribourg, Genf und St. Gallen ist die jeweils zuständige Behörde für das ganze Kantonsgebiet zuständig, während im Kanton Zürich jeder Verwaltungsbezirk einen eigenen Bezirksrat hat. Entsprechend musste für den Kanton Zürich eine Region ausgewählt werden. Der Bezirk Winterthur bot sich im Sinne des Ziels an, möglichst unterschiedliche Systeme miteinander vergleichen zu können, da dieser Bezirk sowohl eine grössere Stadt als auch viele kleinere Gemeinden einschliesst.

Vor dem eigentlichen Interviewtermin wurde den Interviewpartner_innen ein Fragebogen zugestellt, der vor allem quantitative Angaben ermittelt (Anzahl Fälle; Ausgang der Fälle; Anzahl Beschwerdeführer_innen mit anwaltliche Vertretung etc.).

Im Interview, dessen Leitfaden unter Einbezug der Projektgruppe und des BSV ausgearbeitet wurde, wurden folgende Fragekomplexe vertieft:

- Organisation der jeweiligen Instanz
- Verfahrensablauf
- Einschätzungen zu Rechtskenntnissen und Rechtsbewusstsein der Sozialhilfeempfänger_innen
- Konfliktträchtige Themen
- Einschätzungen zum materiellen Recht
- Einschätzungen zum Bedarf an Rechtsberatung und Vertretung für Sozialhilfeempfänger_innen
- Rechtskenntnisse der Sozialhilfebehörden
- Mögliche Verfahrenshürden
- Unentgeltliche Rechtspflege
- Vorschläge, um den Rechtsschutz zu verbessern/alternative Konfliktlösung

Die Gespräche wurden im Spätsommer 2019 persönlich bei den jeweiligen Stellen geführt. Sie dauerten etwas mehr als eine Stunde und wurden aufgenommen. Die Aufnahme wurden anschliessend protokolliert.

13.6.2 Arbeitspaket 3: Umfrage: Entwicklung und Durchführung

13.6.2.1 Zentrale Fragestellung und Entwicklung des Fragebogens

Der Fragebogen wurde im engen Austausch mit dem Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) entwickelt. Die übergeordnete Fragestellung dabei lautete, welche Erfahrungen die unterschiedlichen Typen von Beratungsstellen sowie Anwälte_innen mit dem effektiven Rechtsschutz haben und wie sie die heutige Situation bezüglich des Rechtsschutzes einschätzen. Die Fragen an alle drei Gruppen waren:

- In welchen Formen findet juristische Beratung und Vermittlung statt?
- Welche Angebotstypen gibt es und wie verbreitet sind sie?
- Wie werden vor diese Fachstellen und Anwälte_innen gebrachte Konflikte zwischen Armutsbetroffenen und Behörden ausgetragen?

13.6.2.2 Auswahlkriterien

Beratungs- und Ombudsstellen

Das Ziel war es, mit einer möglichst breiten Suchstrategie verschiedenste Typen von Beratungsstellen zu finden, welche (unentgeltliche) Rechtsberatung für Armutsbetroffene anbieten. In einem weiteren Schritt identifizierten wir Stellen mit Beratung im Sozialhilferecht. Die Auswahlkriterien für die Beratungs- und Ombudsstellen wurden mit der Projektgruppe diskutiert und definiert und waren wie folgt:

- Beratungsstellen, die Unterstützung für sozial benachteiligte Personen anbieten ohne weitere Spezifikation dieser Zielgruppe (in der Auswertung als «generelle Beratungsstellen» geführt)
- Thematisch spezialisierte Beratungsstellen, die für die gesamte Schweiz oder zumindest für Sprachregionen zuständig sind (in der Auswertung als themenspezifische Stellen geführt).
- Parlamentarische Ombudsstellen
- Privatrechtliche Ombudsstellen, die für bestimmte Themen zuständig sind (z.B. Sozialversicherungen, öffentlicher Verkehr)
- Thematisch spezialisierte Beratungsstellen, beschränkt auf die Fallstudienkantone (Fribourg, Genf, St. Gallen und Zürich), mit folgenden Schwerpunkten:
 - Alter
 - Behinderung
 - Erwerbsarbeit
 - Familie

- Frauen
- Gesundheit
- Kinder und Jugendliche
- Opferhilfe
- Wohnen (in der Auswertung als themenspezifische Stellen geführt).

Beratungsstellen zu asyl- und ausländerrechtlichen Themen wurden ausgeschlossen. Eigene Recherchen, bestehende Zusammenstellungen und Verzeichnisse im Internet, insbesondere von der SKOS, ergaben insgesamt gut 300 Beratungs- und 26 Ombudsstellen, die zur Befragung eingeladen wurden.

13.6.2.2 *Anwaltschaft*

Bei der **Anwaltschaft** wurden in den Verzeichnissen des Schweizerischen Anwaltsverbandes und der Demokratischen Juristinnen und Juristen Schweiz jene Anwält_innen eingeladen, welche **Sozialversicherungsrecht** oder **Sozialhilferecht** als Arbeitsschwerpunkte angegeben haben. In Sondierungsgesprächen hatte sich die Annahme aus der Literatur bestätigt, dass sozialversicherungsrechtliche Streitigkeiten relativ häufig zum zumindest vorübergehenden Sozialhilfebezug führen. Darüber hinaus wurden weitere Anwält_innen recherchiert, die in sozialhilferechtlichen Fragen Fälle vor dem Bundesgericht vertreten haben.²⁶⁵ Hierbei konnten einige Anwält_innen recherchiert werden, die sich schwerpunktmässig mit ganz anderen Rechtsbereichen beschäftigen.

14.6.2.3 *Durchführung der Umfrage*

Die Umfrage wurde mit dem Online-Befragungstool Unipark realisiert. Der Pretest Ende Oktober 2019 führte zu einer Reduktion des Umfangs und einer Verbesserung bei Frageführung und einzelnen Formulierungen. Nach einer offiziellen Ankündigung des BSV mit der Bitte um Unterstützung wurden Anfang November 2019 Links zu drei Umfragen – Beratungsstellen, Ombudsstellen und Anwaltschaft – verschickt. 14 Tage später folgte ein Reminder. Die Rücklaufquote betrug sehr gute 43% (siehe Tabelle 20).

Tabelle 20: Rücklaufquoten

	Angeschrieben	Teilnahme = n	Rücklaufquote
Beratungsstellen	307	139	45%
Anwält_innen	557	230	41%
Ombudsstellen	26	15	58%
Total	890	384	43%

Insgesamt wurden 684 (77%) Umfragelinks auf Deutsch und 206 (23%) auf Französisch versandt, was ungefähr der Sprachverteilung der Schweiz entspricht. Der Rücklauf bei Beratungsstellen in der Romandie war deutlich tiefer als in der Deutschschweiz (33% zu 46%). Die italienisch sprechenden Teilnehmer_innen wurden aufgefordert, die deutsche oder französische Version des Fragebogens auszufüllen und offene Fragen auf Italienisch zu beantworten. Bei den Beratungsstellen waren nach Bereinigung 131 Antworten verwendbar.

²⁶⁵ Durchsicht von etwa 20% aller veröffentlichten Sozialhilfeurteile seit 2005 auf via www.bundesgericht.ch.

13.6.3 Arbeitspaket 4: Befragung von Betroffenen

Um die Sicht der Betroffenen in die Studie zu inkludieren, haben wir mit jeweils fünf Betroffenen aus den Fallstudienkantonen St. Gallen und Zürich problemorientierte Interviews²⁶⁶ geführt. Die leitfadengestützte Methode zeichnet sich durch eine offene, halbstrukturierte Befragung aus, die den Befragten möglichst viel Freiraum lässt, aber auf eine bestimmte Problemstellung zentriert ist, auf die die Interviewerin bzw. der Interviewer immer wieder zurückführt. Der Leitfaden für das Arbeitspaket vier wurde unter Einbezug der Projektgruppe und des BSV erstellt und enthält folgende, wesentlichen Fragekomplexe:

- Hintergründe des Sozialhilfebezugs
- Erfahrungen mit der zuständigen Behörde/dem Sozialdienst
- Fragen und Unklarheiten in der Sozialhilfe
- Wissen über Rechte und Pflichten
- Private Unterstützung und Selbsthilfe bei Unklarheiten
- Erfahrung mit Unterstützungsangeboten
- Gründe für die (Nicht-)Mobilisierung von Recht
- Erfahrung mit Rechtsverfahren
- Juristisches Verständnis
- Lösungsvorschläge aus Sicht der Befragten

Die zehn Personen wurden über die interviewten Beratungsstellen und Anwälte rekrutiert, aber auch über verschiedene Foren und Facebook-Gruppen. Zur Rekrutierung wurde ein Informationsflyer eingesetzt, zu dem wir für die Weiterentwicklung wertvolle Feedbacks einer Beratungsstelle erhielten. Als Aufwandsentschädigung bekamen die befragten Personen einen 20 CHF Migrosutschein. Es kamen anders als geplant keine Fokusgruppengespräche zustande. Auch gelang in den Fallstudienkantonen keine Identifizierung von möglichen Selbsthilfegruppen. Die Rekrutierungsbemühungen in der Romandie fielen mitten in die Coronakrise und es gelang nicht, auf virtuellem Wege Betroffene zu einem Interview zu gewinnen. Wir haben daher mit mehr Beratungsstellen in Fribourg und Genf gesprochen, um indirekt mehr über die Perspektive der Betroffenen zu erfahren. Die zehn Gespräche wurden zwischen Dezember 2019 und März 2020 geführt. Die meisten Gespräche wurden persönlich an einem Wunschort der Befragten durchgeführt. Um die coronabedingten Empfehlungen einzuhalten, fanden zwei Interviews im März telefonisch statt. Im Anschluss an das Gespräch wurden die soziodemographischen Daten der Befragten abgefragt und eine Datenschutzerklärung ausgefüllt. Die Gespräche hatten eine Dauer von ca. einer Stunde und wurden digital aufgenommen. Die Aufnahme wurde anschliessend protokolliert und mithilfe des Analysetools MAXQDA durch das Forschungsteam ausgewertet.

13.6.4 Arbeitspaket 5: Befragung der Rechtsdienste der Sozialhilfebehörde

Um mehr darüber zu erfahren, wie die Rechte von Sozialhilfeempfänger_innen im sozialhilferechtlichen Verfahren der ersten Stufe geschützt werden und welche Strategien zum Garantieren von Rechtsschutz die Sozialdienste anwenden, wurde mit dem Rechtsdienst von je einer Sozialhilfebehörde in den Fallstudienkantonen ein leitfadenbasiertes Interview geführt. Für den Kanton St. Gallen wurde der Sozialdienst der Stadt St. Gallen ausgewählt, für den Kanton Zürich fiel die Wahl auf die Stadt Winterthur, da entsprechend der Auswahl im Arbeitspaket «Rechtsmittelinstanzen» eine Gemeinde im Bezirk Winterthur zu wählen war. Im Kanton Fribourg wurde ein Interview mit dem Sekretär der Commission Sociale der Stadt Fribourg

²⁶⁶ WITZEL/HERWIG (2012)

geführt. Es wurden also jeweils grössere Gemeinden gewählt. Der Kontakt wurde telefonisch hergestellt und erwies sich als problemlos, war denn erst mal die richtige Anlaufstelle identifiziert.

Die Interviews wurden telefonisch geführt. Ursprünglich war vorgesehen, die Interviews persönlich vor Ort zu führen; davon musste aufgrund der ausserordentlichen Lage im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Covid19-Pandemie abgesehen werden. Folgende Themen wurden vertieft:

- Rechtsfragen und -konflikte
- Rechtskenntnisse Sozialdienste
- Ermessensspielraum Sozialdienst
- Verfahrensablauf
- Ausgestaltung der Verfahren
- Rechtsmobilisierung/Rechtsbewusstsein der Sozialhilfeempfänger_innen
- Rechtskenntnis Sozialhilfeempfänger_innen
- Beratungsbedarf der Sozialhilfeempfänger_innen im Sozialhilferecht)
- Beratungsbedarf Sozialhilfeempfänger_innen in anderen Rechtsgebieten
- Verbesserungspotential

Die Interviews wurden aufgenommen und anschliessend protokolliert. Die Interviewpartner_innen in St. Gallen und Winterthur teilten nach resp. vor dem Gespräch auf entsprechende Bitte die quantitativen Informationen zu den Verfahren im jeweiligen Sozialdienst per E-Mail mit.

13.6.5 Arbeitspaket 6: Expert_innen-Befragung in Beratungs- und Ombudsstellen

Um die Ergebnisse von AP 3, der Online-Umfrage, zu ergänzen und zu vertiefen haben wir in jedem Fallkanton mit zwei Beratungsstellen leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Die Auswahl der Beratungsstellen wurde systematisch vorgenommen, mit dem Ziel möglichst verschiedene Arten von Beratungsstellen und Rechtsberatung (detailliert/allgemein) zu berücksichtigen. Die leitfadengestützte Methode zeichnet sich durch eine offene, halbstrukturierte Befragung aus, die den Befragten möglichst viel Freiraum lässt, aber auf eine bestimmte Problemstellung zentriert ist, auf die die interviewende Person immer wieder zurückführt. Der Leitfaden wurde unter Einbezug der Projektgruppe und des BSV erstellt und enthält folgende, wesentlichen Fragekomplexe:

- Organisation, Finanzierung, Tätigkeit
- Zugangskriterien/Gebühren
- Rechtskenntnisse der Mitarbeiter_innen
- Rechtsberatung/Rechtsgebiete
- Rechtsberatung Vorgehen
- Beratungsform
- Beratungsverständnis
- Beschreibung der Klientel
- Erreichen der Armutsbetroffenen
- Einschätzung der Armutsbetroffenen
- Gründe für die (Nicht-)Mobilisierung von Recht
- Unentgeltliche Rechtsverbeiständung
- Fragen zu den Sozialdiensten
- Handlungsbedarf bei Zugang zu Recht

Die zehn Gespräche wurden zwischen März und Juli 2020 geführt. Die Beratungsstellen wurden per Mail oder Telefon angefragt. In der Romandie wurden sechs Beratungsstellen befragt, um für den Ausfall der Betroffeneninterviews zu kompensieren (s. o.). Ein Gespräch wurde persönlich in der Beratungsstelle durchgeführt. Um die coronabedingten Empfehlungen einzuhalten, fanden neun Interviews telefonisch oder per Zoom statt. Die Gespräche hatten eine Dauer von 1 – 1½ Stunden und wurden digital aufgenommen. Die Aufnahme wurde anschliessend protokolliert und mithilfe des Analysetools MAXQDA durch das Forschungsteam ausgewertet.

13.7 Mitglieder der Projektgruppe

Remo **Dörig**, stellvertretender Generalsekretär der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)

Nadine **Zimmermann**, Abteilungsleiterin Kantonales Sozialamt Zürich

Vanessa **Flachmüller**, Sozialabteilung Dietikon

Guido **Wizent**, Co-Leiter Rechtsdienst Sozialhilfe Stadt Basel

Patrik **Probst**, Gemeindeverband und Sozialamt der Stadt Bern

Alexander **Suter**, Leiter Fachbereich Recht und Beratung, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)

Paola **Stanic**, A R T I A S (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale)

Benjamin **Diggelmann**, Leiter Koordination Caritas-Netz, Caritas Schweiz

Claude **Hodel**, ATD Vierte Welt, Reinach

Barbara **Kläsi**, Kirchliche Gassenarbeit Bern (bis Juli 2019)

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**