

**Luzerner Tagung zum**

---

# **Sozialhilferecht**

**Sachverhaltsabklärung und Mitwirkung  
im Sozialhilfeverfahren**

---

**28. Oktober 2010**

Powerpoint Präsentation

---

**Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfeverfahren:  
Rechtsfragen und Rechtsprechung – eine  
Übersicht**

---

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter  
Lehrstuhl für Staats-, Verwaltungs- und Sozial-  
versicherungsrecht, Universität Zürich



Luzerner Tagung zum Sozialhilferecht  
Sachverhaltsabklärung und Mitwirkung im Sozialhilfeverfahren

## **Sachverhaltsabklärung im Sozialhilfeverfahren**

**Rechtsfragen und Rechtsprechung – eine Übersicht**

Prof. Dr. iur. Thomas Gächter, Universität Zürich

Donnerstag, 28. Oktober 2010, HSA Luzern

# Übersicht

- I. Sozialhilfe, Sozialhilfeverfahren und politischer Diskurs
- II. Das Sozialhilfeverfahren: Ein Verfahren!
- III. Insbesondere: Verfassungsrechtliche (Verfahrens-)Garantien
- IV. Beweisrecht in der Sozialhilfe
- V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung
- VI. Vollmachten als Element der Mitwirkungspflicht
- VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten
- VIII. Leitlinien für die Verfahrensgestaltung durch die Sozialhilfebehörden

# I. Sozialhilfe, Sozialhilfeverfahren und politischer Diskurs

## **Errungenschaften**

- Rechtsanspruch auf Sozialhilfe
- Öffentliche Sozialhilfe (rechtsstaatliches Verfahren)
- Recht auf Hilfe in Notlagen als verfassungsrechtlicher Kern

## **Politischer Diskurs**

- Zunehmender finanzieller Druck auf Kantone und Gemeinden
- Missbrauchsfälle in der Sozialhilfe
- (Ausländer-)Kriminalität und Sozialhilfebezug

# I. Sozialhilfe, Sozialhilfeverfahren und politischer Diskurs

## Massnahmen

- Verbesserung der (Wieder-)Eingliederung (IIZ etc.)
- Missbrauchsbekämpfung („Sozialhilfedetektive“ etc.)
- Druck auf Klientinnen und Klienten (weit gehende Vollmachten, Datenschutz etc.)

## Gefahren

- Gefährdung der Errungenschaften, z.B. „Abschreckung“ Bedürftiger
- Unverhältnismässiger Ausbau von (zu weit gehenden) Kürzungs- oder Verweigerungsgründen
- **Negative Auswirkungen auf Verfahrensqualität**

## II. Das Sozialhilfverfahren: Ein Verfahren!

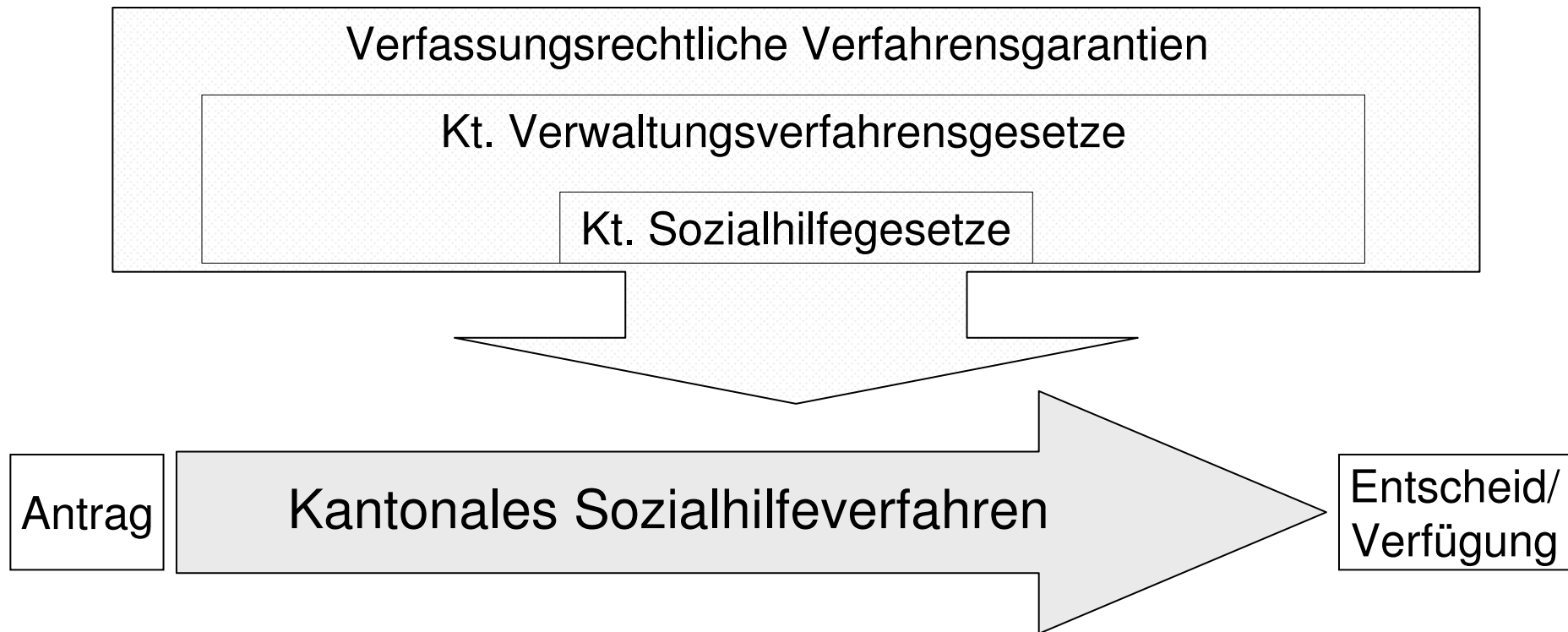


### Zwecke des Sozialhilfverfahrens

- Prüfung der Anträge
- Feststellung (und Erhebung) der rechtserheblichen Tatsachen
- Würdigung der Sachlage
- Entscheid über den Antrag

## II. Das Sozialhilfverfahren: Ein Verfahren!

### Anwendbares Verfahrensrecht



### III. Insbesondere: Verfassungsrechtliche (Verfahrens-)Garantien

## Verfassungsgarantien mit Auswirkungen auf das Sozialhilfeverfahren (Auswahl)

- **Rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV)**
  - Zweck: Sachaufklärung und persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht
  - Anspruch auf vorgängige Äusserungen und Mitwirkung im Verfahren
  - Anspruch auf Orientierung über den Verfahrensgang
  - Behördliche Prüfungspflicht (der Parteivorbringen)
  - Recht auf Akteneinsicht
  - Recht auf Entscheidungsbegründung (v.a. bei weitem Spielraum der Behörden!)
  - Recht auf Gebrauch der Muttersprache / Dolmetscher?

### III. Insbesondere: Verfassungsrechtliche (Verfahrens-)Garantien

- **Verbot der formellen Rechtsverweigerung (Art. 29 Abs. 1 BV)**
  - Rechtsverweigerung i.e.S. (Untätigkeit der Behörde trotz Begehren und behördlicher Handlungspflicht)
  - Verbot der Rechtsverzögerung (Beschleunigungsgebot)
  - Verbot des überspitzten Formalismus („formalistische Schikane“)

### III. Insbesondere: Verfassungsrechtliche (Verfahrens-)Garantien

- **Wahrung der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV)**
  - Vorgängige Warnung / Mahnung vor verfahrensrechtlichen Nachteilen
  - Keine unangemessenen verfahrensrechtlichen Nachteile für fehlende Mitwirkung
- **Schutz vor Willkür (Art. 9 BV)**
- **Treu und Glauben, Vertrauensschutz (Art. 9 BV)**
- **Informationelle Selbstbestimmung (Art. 10 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 2 BV)**
- **Recht auf Hilfe in Notlagen (Art. 12 BV)**

## IV. Beweisrecht in der Sozialhilfe

### Zweck des Beweises

Feststellung dessen, was **im Hinblick auf die in Aussicht genommene Norm** feststehen muss.

### Eckpunkte im Sozialhilferecht

- **Untersuchungsgrundsatz**, relativiert durch **Mitwirkungspflichten** (siehe nachfolgend V.)
- Rechtsanwendung von Amtes wegen
- Grundsatz der **freien Beweiswürdigung** nach kt. Recht (z.B. § 7 Abs. 4 VRG ZH)
- Sachverhaltsabklärung nach Massgabe des **Individualisierungsprinzips**

## IV. Beweisrecht in der Sozialhilfe

### **Beweismittel**

- In vielen Kt. keine Beschränkung
- Geschriebener oder ungeschriebener Vorrang der Befragung der KlientInnen und des Beizugs von deren Unterlagen (z.B. § 27 Abs. 2 SHV ZH)
- Subsidiäre Zulässigkeit anderer Beweismittel

### **Beweismass**

„Hinreichende Klärung der Verhältnisse“ (z.B. § 31 SHV ZH), d.h. (mindestens) überwiegende Wahrscheinlichkeit.

## IV. Beweisrecht in der Sozialhilfe

### **(Objektive) Beweislast**

**Folgen der Beweislosigkeit** (d.h. des fehlenden Beweises der Notlage) **tragen die KlientInnen!**

### **Ausnahme: Umkehr der Beweislast**

Z.B. wenn ein Sozialhilfeempfänger geltend macht, dass auf seinen Namen lautende Vermögenswerte nicht ihm gehören. Kann er dies nicht belegen, werden ihm die Werte angerechnet.  
(VGer ZH, VB 2008.00534)

## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten im Allgemeinen

#### **Untersuchungsgrundsatz (gem. kt. Recht)**

Amtliche Untersuchung muss den Sachverhalt in jeder Beziehung umfassend klären.

**Gesetzlich vorgesehene Mitwirkungspflichten** oder  
Mitwirkungspflicht gemäss Treu und Glauben

## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten im Sozialhilferecht

#### **Untersuchungsgrundsatz (gem. kt. Recht)**

Amtliche Untersuchung muss den Sachverhalt in jeder Beziehung umfassend klären.

**Ausgebaute gesetzlich vorgesehene  
Mitwirkungspflichten**

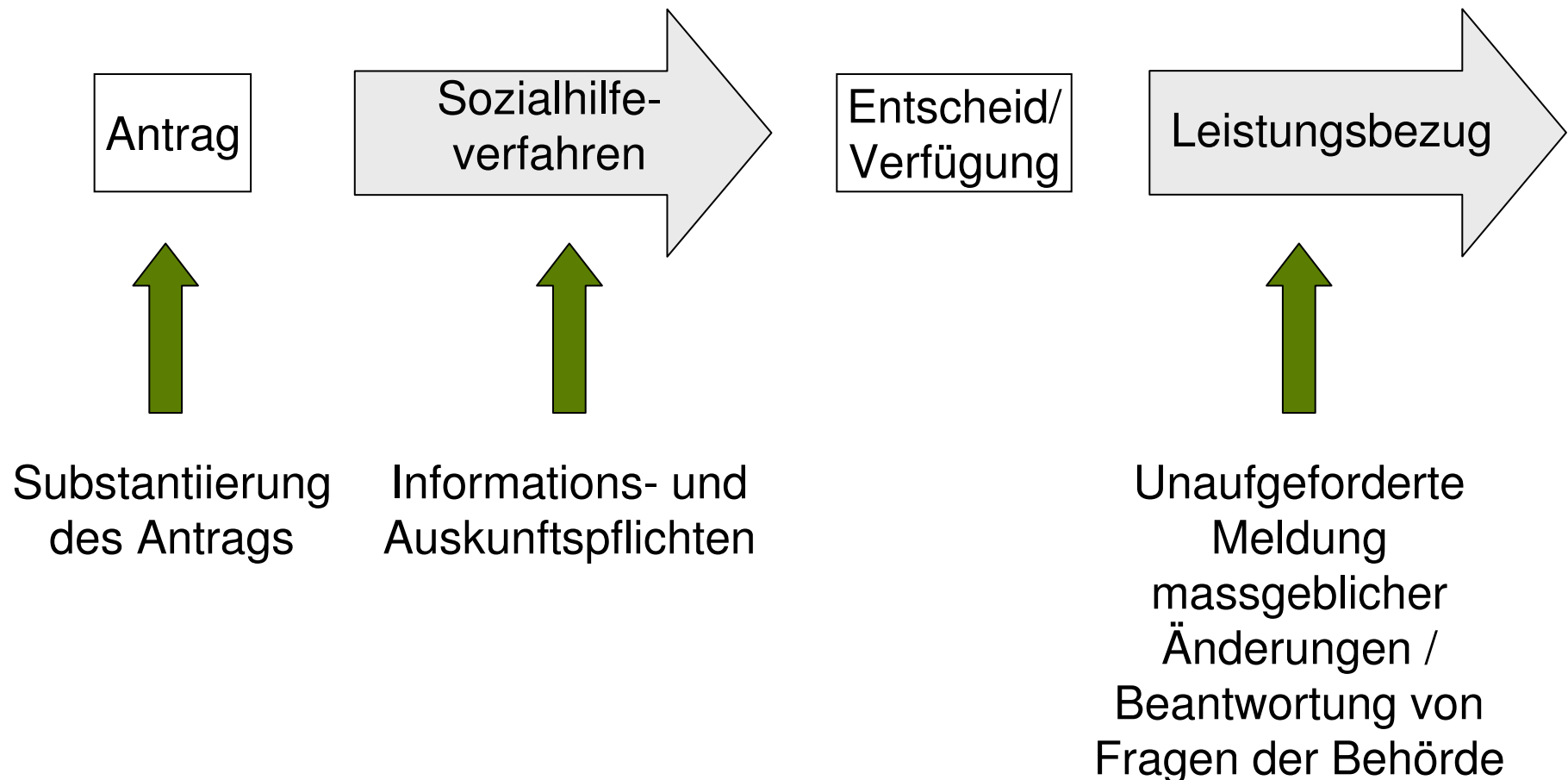
## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Verfahrensrechtliche Mitwirkungspflichten

- verpflichten die Einzelnen zur **Mitwirkung an der Sachverhaltsermittlung**,
- begründen **keine Beweisführungslast** (subjektive Beweislast),
- verändern die **objektive Beweislast** nicht,
- korrelieren mit entsprechenden **Mitwirkungsrechten** und
- werden bezüglich Art und Umfang durch den Grundsatz der **Verhältnismässigkeit** (Zumutbarkeit) beschränkt.

## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Mitwirkungspflicht als „Dauerverpflichtung“



## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Beispiel für „qualifizierte“ Mitwirkungspflichten

Einen Selbständigerwerbenden mit komplexen Einkommensverhältnissen trifft eine qualifizierte Mitwirkungspflicht.  
(VGer ZH, VB.2008.00577)

Bei Missbrauchsverdacht sind die KlientInnen mit den Verdachtsmomenten zu konfrontieren und es trifft sie zur allfälligen Entkräftung der Verdachtsmomente eine qualifizierte Mitwirkungspflicht.  
(VGer ZH, VB.2008.00386)

## V. Untersuchungsgrundsatz und Mitwirkungspflichten bei der Sachverhaltsabklärung

### Beispiele für unzumutbare Mitwirkungspflichten

Einem Künstler, der auf Empfehlung einer Beratungsstelle eine Hilfsbuchhaltung führt, ist die nachträgliche Erstellung einer ordentlichen Buchhaltung nicht zumutbar.

(VGer ZH, VB.2005.00164)

Die Verwaltungsbehörden sollen einem Unbeholfenen und prozessual Schwachen unter die Arme greifen und dürfen von ihm unter Umständen keine Mitwirkung verlangen.

(VGer ZH, VB.2000.00084)

## VI. Vollmachten als Element der Mitwirkungspflicht

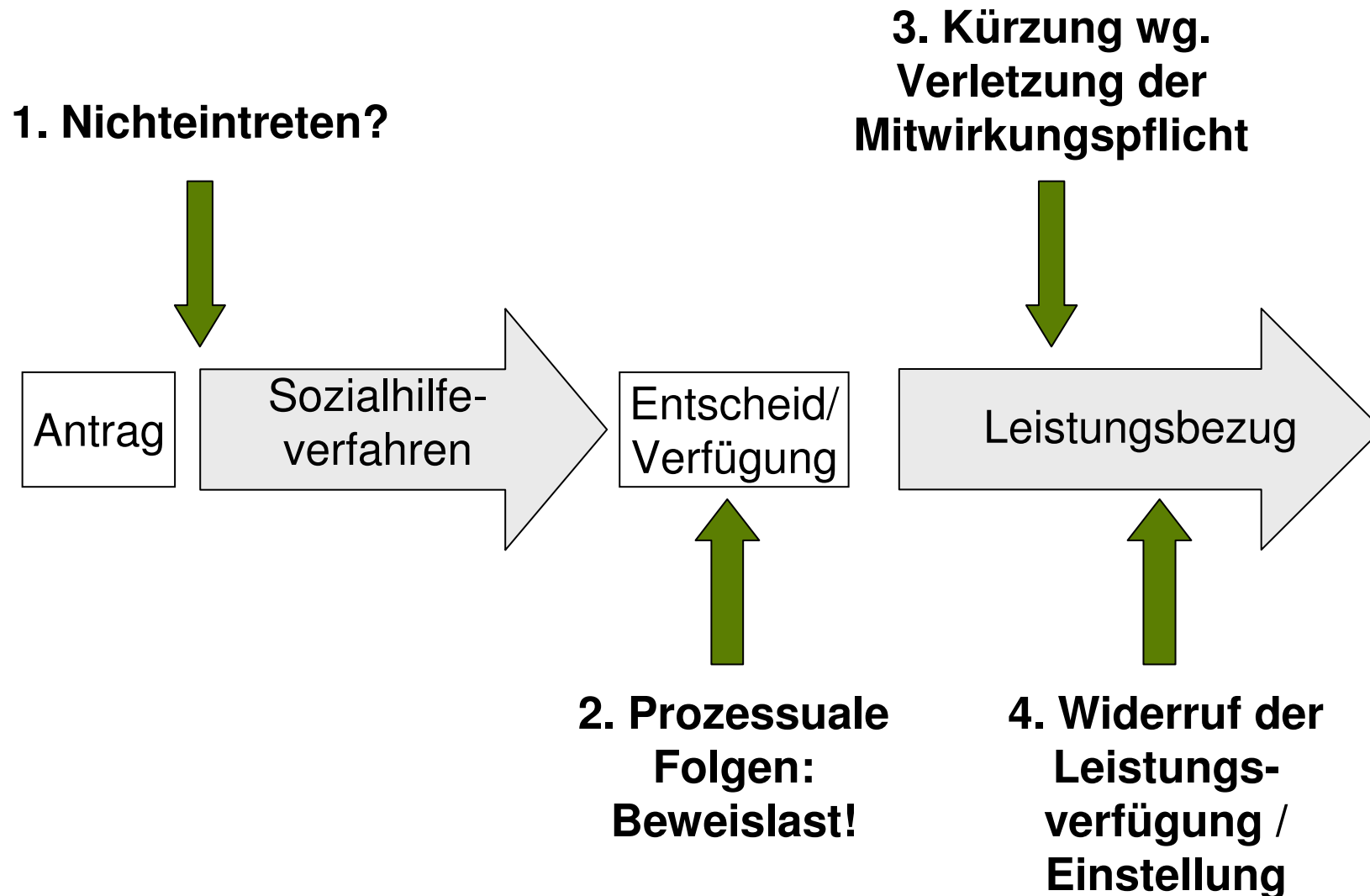
### **Beschränkte Zulässigkeit von Vollmachten**

- Erfordernis der gesetzlichen Grundlage, damit Vollmachten verlangt werden können.  
(A.A. AppGer BS, 721-2001)
- Vollmachten nur für einzelne Nachfragen und sachlich eingeschränkte Fragen  
(Verhältnismässigkeit).

### **Problematik**

- Abschreckender Effekt der Pflicht zur Bevollmächtigung
- Nur indirekter Einbezug der KlientInnen

# VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten



# VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

## 1. Nichteintreten

Nur mit **grösster Zurückhaltung** (Rechtsverweigerung!) bei absolut fehlender Substantiierung, d.h. wenn **keine plausiblen Anhaltspunkte** bestehen, dass in einer Notlage Hilfe verlangt wird (d.h. wenn die Behörde im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes keinen Anlass für Abklärungen hat).

## VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

### **Beispiel**

Nichteintreten einer Sozialhilfebehörde, weil sich ein Antragsteller trotz wiederholter Aufforderung geweigert hat, verschiedene Angaben zu seinen Einkünften zu machen, so dass eine materielle Beurteilung aufgrund der gesamten Aktenlage ausgeschlossen war.

(VGer BE 100.2008.2339)

**Kritik:** Hier hätte mit der gleichen Argumentation ein ablehnender Entscheid auf der Grundlage der objektiven Beweislast gefällt werden können.

# VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

## 2. Prozessuale Folgen bei der Antragsbeurteilung

Bleiben aufgrund der mangelnden Mitwirkung rechtserhebliche Tatsachen unbewiesen, tragen die Antragsteller die Folgen davon (objektive Beweislast).

Aber: Die Behörde soll im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes mit anderen Erkenntnismitteln den zutreffenden Sachverhalt zu ermitteln versuchen.

## VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

Unterlässt die mitwirkungspflichtige Partei die verhältnismässige, ihr zumutbare Mitwirkung, hat sie die Folgen dieser Säumnis zu tragen. Diese *bestehen in erster Linie darin, dass die Behörde ihren Entscheid aufgrund der Akten und – soweit dies nicht möglich ist – nach freiem Ermessen trifft.*

(VGer ZH, VB.2000.00112)

# VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

## 3. Kürzung wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht

### § 24 SHG ZH (Kürzung von Leistungen)

- 1 Die Sozialhilfeleistungen sind angemessen zu kürzen, wenn
  - a. der Hilfesuchende
    1. gegen Anordnungen, Auflagen oder Weisungen der Fürsorgebehörde verstösst,
    2. keine oder falsche Auskunft über seine Verhältnisse gibt
    - ....
  - b. er schriftlich auf die Möglichkeit der Leistungskürzung hingewiesen worden ist.

## VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

### Charakteristika der Kürzung wegen Verletzung der Mitwirkungspflicht

- Leistungsvoraussetzungen grundsätzlich bejaht
- Vorgängiger schriftlicher Hinweis  
(Verhältnismässigkeit / Rechtliches Gehör)
- Kürzung ohne Gefährdung des Lebensunterhalts
- Bemessung der Kürzung nach  
Verhältnismässigkeitsprinzip (und Verschulden)
- Administrativer Rechtsnachteil zur Durchsetzung  
einer verwaltungsrechtlichen Pflicht

## VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

### 4. Widerruf der Leistungsverfügung / Einstellung

- Behörde hat stichhaltige Anhaltspunkte, dass keine volle oder teilweise Unterstützungsbedürftigkeit besteht. (≠ Kürzung wg. Verletzung der Mitwirkungspflicht)
- Die Anhaltspunkte werden im Rahmen der Informations- und Mitwirkungspflicht nicht entkräftet
- Widerruf der Leistungsverfügung nach allg. verwaltungsrechtlichen Widerrufsregeln

(z.B. VGer ZH, VB.2007.00465)

## VII. Folgen der Verletzung von Mitwirkungspflichten

### Beispiele

Im Rahmen einer Strafuntersuchung wegen Drogenhandels wurden beim Klienten CHF 109'000 gefunden, deren Eigentümer sich wegen fehlender Angaben nicht eruieren liess. Einstellung der Sozialhilfe wegen vermuteter nicht gemeldeter Erwerbstätigkeit.  
(VGer ZH, VB.2008.00534)

Vermutete Einnahmen aus Prostitution und verweigerte Mitwirkung der Klientin bei der Erhebung der Einkünfte aus ihrer Tätigkeit in einer Bar. Zahlreiche Ungereimtheiten. Einstellung der Sozialhilfe.  
(VGer BE, 100.2009.24U)

## VIII. Leitlinien für die Verfahrensgestaltung durch die Sozialhilfebehörden

- Respektierung der Verfahrensgrundrechte
- Klare Verfahrensleitung durch die Sozialhilfebehörde
- Transparenz bei jedem Schritt
- Klare Nachfragen
- Angemessene Fristen für Antworten
- Zusatzabklärungen im Rahmen des Untersuchungsgrundsatzes, wenn der Klientschaft die Mitwirkung nicht zumutbar ist
- Transparente Würdigung der Beweislage, v.a. **saubere Handhabung der Beweislastregeln**
- Nachvollziehbare Begründung der Entscheidung