

# Der Vollzug der Sozialhilfe: Einblicke in Erkenntnisse zu Herausforderungen beim Zugang zum Recht auf Sozialhilfe

Dr. iur. Melanie Studer, Rechtsanwältin

Lic. iur. Nicole Hauptlin

Dr. Benedikt Hassler & Dr. Christophe Roulin

**Soziale Arbeit**

2. November 2023



**Luzerner Tagung zum  
Sozialhilferecht "Sozialhilfe: Quo  
Vadis?"**

# Inhalt

- Zugang zum Recht und die Perspektiven der Referierenden
- Kurzeinblick in die Studie «Rechtsschutz und Rechtsberatung für Armutsbetroffene in der Sozialhilfe»
- Fokus: das materielle Sozialhilferecht als Hürde für einen guten Rechtsschutz?
  - Im Allgemeinen
  - Am Beispiel zum Umgang mit überhöhten Mieten aus Sicht
    - Unabhängige Fachstelle für Sozialhilferecht (UFS)
    - Studie «Vergleich von Sozialhilfeleistungen in fünf Schweizer Kantonen» HarmSoz
- Handlungsbedarf und Handlungsansätze

# Zugang zum Recht als zentrale Voraussetzung

«Das Recht, seine Rechte geltend zu machen und wenn nötig auch in einem gerichtlichen Verfahren durchsetzen zu können, ist in einem liberal demokratischen Rechtsstaat zentral – ohne die Möglichkeit der verfahrensrechtlichen Durchsetzung von materiell zugesprochenen Rechten, bleiben diese wirkungslos.» (Studer/Fuchs, 2023, Rz. 1)

Umsetzung ist Anspruchs- und Voraussetzungsvoll:

- 1) Wissen um Ansprüche bei Betroffenen
- 2) Staatliche Strukturen und Institutionen zur effektiven Gewährleistung
- 3) Prozessrecht und verlässliche Ausgestaltung der Verfahren
- 4) Rechtsbewusstsein auch auf Seiten der Dienste und Behörden
- 5) ...

# Verzahnung Zugang zum Recht & Vollzug – Perspektiven der Referierenden

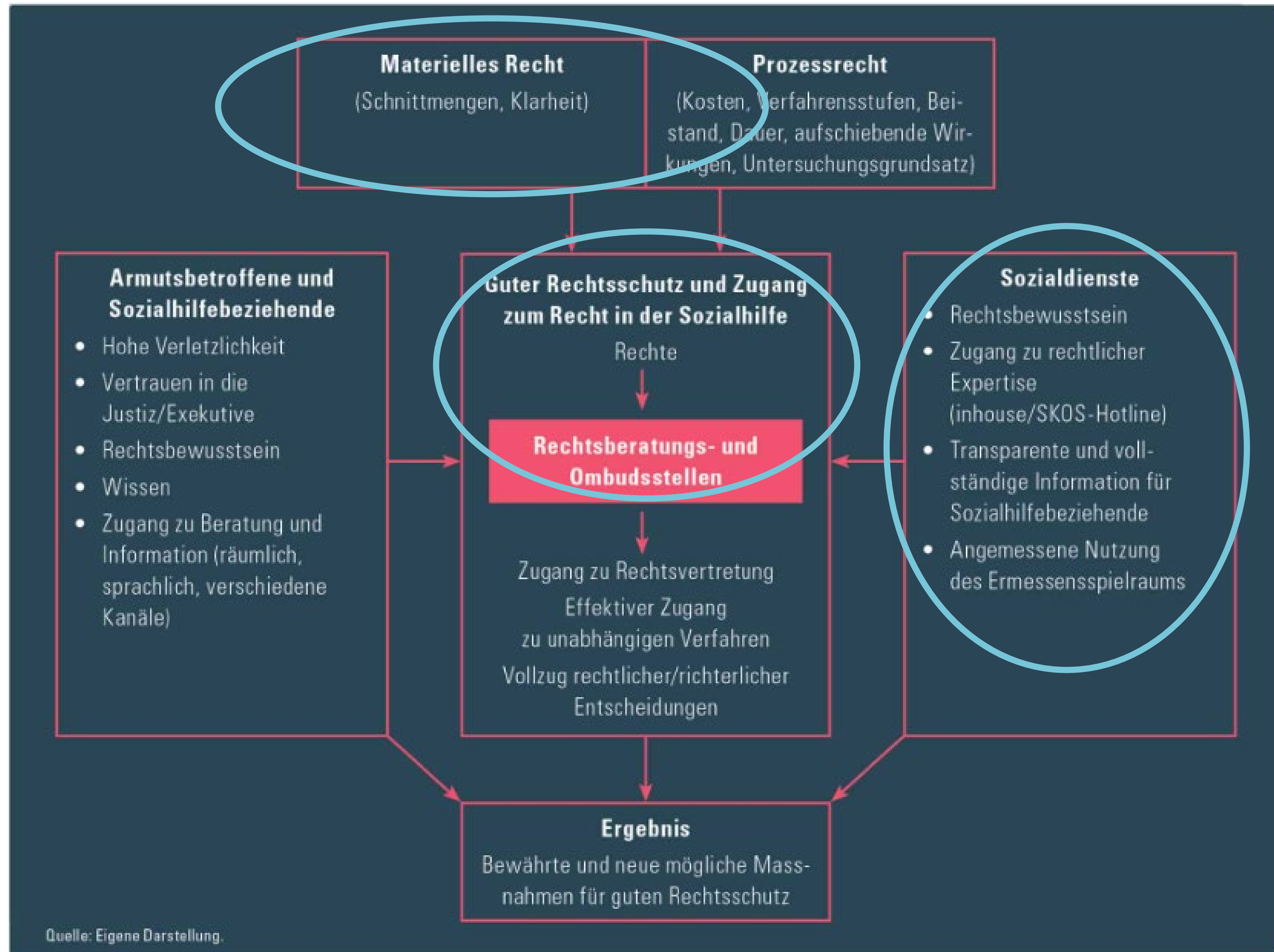


**Untersuchungsmodell** Studie von Gesine Fuchs et al. (2021)  
«Rechtsberatung und Rechtsschutz für Armutsbetroffene in der Sozialhilfe»

Fokus heute:

**Materielles Recht als zentraler Aspekt im Vollzug**

(vgl. auch Literaturhinweise am Ende der Präsentation)



# Einflussfaktoren auf guten Rechtsschutz in der Sozialhilfe «BSV-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?

# Haupterkenntnisse Studie «Rechtsberatung und Rechtsschutz» - I

## **Ungenügende / unzureichende Beratungsstrukturen für Sozialhilfeempfänger:innen**

- häufigste Aufgabe von Beratungsstellen: erklären von Schreiben der Sozialdienste
- es gibt zu wenig (Rechts-)Beratungsangebote für Sozialhilfeempfänger:innen
- Aufklärungs- und Informationspflichten durch die Sozialdienste: wann ist es zu wenig und wann ist es verständlich?

*«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, kannst du eine Einsprache machen, wieso muss ich denn noch einen anderen Zettel bestellen, damit ich Einsprache einlegen kann.» (Gabriel, Betroffener)*

# Haupterkenntnisse Studie «Rechtsberatung und Rechtsschutz» - II

## **Komplexität des materiellen Sozialhilferechts stellt eine Hürde dar**

- Zugänglichkeit und Verständlichkeit des materiellen Rechts ist Voraussetzung für die Durchsetzung von Rechten.
- Sozialhilferecht zeichnet sich durch viele Ermessensspielräume und unbestimmte Rechtsbegriffe aus.
- Behördenhandbücher/interne Weisungen sollen Orientierung schaffen. Diese sind allerdings nicht (immer) öffentlich zugänglich.
- Überprüfung der rechtsgleichen Anwendung des Sozialhilferechts?



# Haupterkenntnisse Studie «Rechtsberatung und Rechtsschutz» - IIa

## **Komplexität des materiellen Sozialhilferechts stellt eine Hürde dar**

- *«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)*
- *«Avez-vous l'impression que c'est une loi qui est claire et compréhensible ?» «Je dois à chaque fois relire. C'est nébuleux».* (Richter) („Haben Sie den Eindruck, dass das ein klares und verständliches Gesetz ist?“ „Nein, ich muss jedes Mal nachlesen. Es ist nebulös“)
- *«Und ich wünsche mir auch mehr Klarheit im Sozialreglement. (. . .) Aber was das Sozialamt konkret leisten muss, steht nicht drin. So muss das Sozialamt auch nichts machen, wenn es nicht klar definiert ist.» (Nathalie, Betroffene)*
- Steht im Kontrast zur Praxis bei der Gewährung von unentgeltlicher Rechtspflege: Sozialhilfe = Darlegung persönlicher Umstände → Untersuchungsgrundsatz und Rechtsanwendung von Amtes wegen → keine besonderen Schwierigkeiten, die eine anwaltliche Vertretung notwendig machen würde

# Anspruchsvolle Rechtsberatung

- 26 verschiedene Sozialhilfegesetze, teilweise mit Verordnungen, Handbüchern etc.
- ca. 2000 verschiedene Wege der Umsetzung auf kommunaler Ebene
- 26 verschiedene Verwaltungsrechtspflegegesetze

# Ein Beispiel: Umgang mit überhöhter Miete I

- *Überhöhte Wohnkosten sind so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht.  
Kündigungsbedingungen sind in der Regel zu berücksichtigen (SKOS-RL, Kap. C.4.1).*

# Umgang mit überhöhter Miete II

- *Findet eine Person während der gesetzten Frist keine günstigere Wohngelegenheit und kann sie mittels Belegen nachweisen, dass sie sich erfolglos bemüht hat, so ist die Reduktion der Wohnkosten nicht zulässig. Es ist in diesem Fall eine neue Frist anzusetzen und die Person muss weiterhin bei ihren Suchbemühungen unterstützt werden (Sozialhilfehandbuch ZH, Kap. 7.2.04).*

# Umgang mit überhöhter Miete III

- *Übersteigen die effektiven Wohnungskosten die angemessenen Wohnungskosten gemäss Abs. 1, werden in der Regel die effektiven Kosten während 6 Monaten übernommen (§ 11 Abs. 5 SHV BL).*
- *Liegen die Wohnungskosten über dem Grenzwert der Gemeinde und liegen keine Gründe für die Übernahme der überhöhten Wohnkosten vor, hat die Sozialhilfebehörde der unterstützten Person eine angemessene Frist einzuräumen, während der sie eine günstigere Wohnung suchen muss. Nach Ablauf dieser Frist richtet die Sozialhilfebehörde nur noch die angemessenen Wohnungskosten aus (Handbuch BL, Kap. 5.4.3).*

# Auflage zur Kündigung der Wohnung? I

- *Der unterstützten Person ist für den Wohnungswechsel eine genügend grosse Zeitspanne (Kündigungsfristen, -termine etc.) einzuräumen. Bevor ein geeigneter Ersatz zur Verfügung steht, darf keine Kündigung der Wohnung verlangt werden. Der Nachweis der Wohnungsbemühungen ist zu quantifizieren (Handbuch Soziales AG, Kap. 7.2.3).*
- *Von den hilfesuchenden Personen, welche mit überhöhten Mietkosten belastet sind, kann nicht verlangt werden, dass sie ihre Wohnung "ins Blaue" kündigen (WBE.2022.101).*

# Auflage zur Kündigung der Wohnung? II

- *Wenn die Wohnkosten nicht als ortsüblich qualifiziert werden können, ist der bedürftigen Person mittels eines anfechtbaren Beschlusses eine angemessene Frist zur Kündigung, der Wohnungssuche und zum Umzug in eine günstigere Wohnung zu setzen.*
- *Wenn die bedürftige Person unverschuldet innerhalb der Kündigungsfrist keine neue Wohnung beziehen kann, sind die effektiven Wohnkosten auch weiterhin durch die öffentliche Sozialhilfe zu übernehmen (Schaffhauser Richtlinien, Kap. B 3.1).*

# Auflage zur Kündigung der Wohnung? III

- *Voraussetzung für die Auflage zur Kündigung eines bestehenden Mietvertrags ist wie erwähnt, dass eine günstigere und zumutbare Wohnung zur Verfügung steht. Eine Anfrage von (Datum) und (Datum) auf (Internetportal) hat ergeben, dass damals nur eine Wohnung zum Preis von Fr. X ausgeschrieben war. Diese Wohnung ist (...) zu klein.*
- *Unter diesen Umständen war zum Verfügungszeitpunkt eine Auflage zur Kündigung der Wohnung unzulässig (Entscheid v. 18.2.2021, Dep. des Inneren Kt. SH).*



# Vignette Lukas Riesen

- Lukas Riesen ist 58-jährig und seit Geburt in der Gemeinde wohnhaft.
- Er lebt allein in **einer 3-Zimmer-Wohnung, deren Miete um 400 Franken überhöht ist.**
- Lukas Riesen hat sich nicht verschuldet, jedoch konnte er die letzten drei Krankenkassenprämien nicht begleichen.
- Sein Hausarzt hat bei ihm eine mittelschwere Depression diagnostiziert und eine Anmeldung bei der IV gemacht.
- Auf seinem Freizügigkeitskonto befindet sich ein BVG-Guthaben von 300 000 Franken.

Aargau	7
St. Gallen	7
Schaffhausen	6
Thurgau	5
Zürich	6
<b>Gesamt</b>	<b>31</b>

# Umgang mit überhöhter Miete in den 31 Sozialdiensten

1. Die überhöhte Miete wird nicht übernommen.
2. Die überhöhte Miete wird bis zum nächsten Kündigungstermin übernommen.
3. Die überhöhte Miete wird so lange ins Budget eingerechnet, wie die geforderten Wohnungsbemühungen eingereicht werden.
  - Separate Auflage vs. implizite Erwartung für Wohnungsbemühungen
4. Die überhöhte Miete wird mittel- oder langfristig übernommen, ...
  - a) solange das IV-Verfahren läuft.
  - b) solange ein ärztliches Zeugnis vorliegt.
  - c) wenn der Klient bereit ist, die überhöhte Miete mit dem BVG-Vermögen zurückzuerstatten.

# Einordnung der Varianten in die SKOS-Richtlinien

## SKOS-RL C.4.1

### Überhöhte Wohnkosten

- 3 Überhöhte Wohnkosten sind so lange zu übernehmen, bis eine zumutbare günstigere Lösung zur Verfügung steht. Kündigungsbedingungen sind in der Regel zu berücksichtigen.
- 4 Bevor ein Umzug verlangt wird, ist die Situation im Einzelfall zu prüfen. Insbesondere zu berücksichtigen sind:
  - a. die Grösse und Zusammensetzung der Familie
  - b. allfällige Verwurzelung an einem bestimmten Ort
  - c. Alter und Gesundheit der unterstützten Personen; sowie
  - d. der Grad ihrer sozialen Integration
- 5 Wird die Suche nach einer günstigeren Wohnung oder der Umzug in eine verfügbare und zumutbare günstigere Wohnung verweigert, dann besteht kein Anspruch auf Übernahme des überhöhten Teils der Wohnkosten.
- 6 Wenn unterstützte Personen nachweislich nicht in der Lage sind, eine Wohngelegenheit zu finden, unterbreitet das Sozialhilfeorgan Angebote zur Notunterbringung.

**Variante 1:** keine Übernahme (ohne Einzelfallprüfung) entspricht nicht den Vorgaben der SKOS-RL

**Variante 2:** Übernahme bis zum nächsten Kündigungstermin entspricht nicht den SKOS-RL

**Variante 3:** Übernahme so lange Bemühungen ist prima vista SKOS-RL konform

### Variante 4

- a) Solange IV-Verfahren läuft: u.U. RL-konform
- b) Solange ärztliches Zeugnis: RL-Konform
- c) Falls Rückerstattung aus BVG: kaum RL-konform

# Handlungsbedarf und Handlungsansätze

- Handlungsbedarf?
- Bundesrahmengesetz?
- Transparentere, adressatengerechte und proaktive Information
- Mehr Rechtsberatung und Rechtsvertretung – auch im verwaltungsinternen Verfahren
- Stärkung des Rechtsbewusstseins auf den Sozialdiensten (pflichtgemässe Ermessensausübung vs. Willkür)
- Mehr Sozialarbeit in professionalisierten Diensten – Entscheide von Fachpersonen

# Literatur- und weiterführende Hinweise

Gesine Fuchs et al., Rechtsberatung und Rechtsschutz von Armutsbetroffenen in der Sozialhilfe, Forschungsbericht Nr. 18/20, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), 2021, online abrufbar: <https://www.gegenarmut.ch/studien/studien-nationales-programm/detail/forschungsbericht-rechtsberatung-und-rechtsschutz-armutsbetroffener-in-der-sozialhilfe>

Gesine Fuchs/Melanie Studer, Sozialhilfe: Handlungsbedarf bei Rechtsschutz und -beratung?, Soziale Sicherheit CHSS, 5. März 2021, online abrufbar: <https://sozialesicherheit.ch/de/sozialhilfe-handlungsbedarf-bei-rechtsschutz-und-beratung/>

Melanie Studer/Gesine Fuchs, Zugang zum Recht in der Sozialhilfe. Die Bedeutung von Prozessrecht und Rechtsberatung, Jusletter vom 26. Juni 2023.

Melanie Studer/Gesine Fuchs, Access to Justice in Social Assistance in Switzerland: Lost in Federalism? in: Yves Jorens (Hrsg.), The Lighthouse Function of Social Law, Springer 2023, S. 143-164.

Pascal Coullery/Melanie Studer/Dominik Grob/Alissa Hänggeli/Jan Gerber, Unterschiedliche kantonale Sozialhilfegesetze – ein Hindernis für Betroffene?, Blogbeitrag auf [knoten-maschen.ch](https://www.knoten-maschen.ch), 18. Oktober 2023, online abrufbar: <https://www.knoten-maschen.ch/unterschiedliche-kantonale-sozialhilfegesetze-ein-hindernis-fuer-betroffene/>

Mehr Informationen zur Unabhängigen Fachstelle für Sozialhilferecht: [www.sozialhilfeberatung.ch](http://www.sozialhilfeberatung.ch)

Christophe Roulin/Benedikt Hassler, Vergleich von Sozialhilfeleistungen in fünf Schweizer Kantonen (HarmSoz), Schlussbericht v. 31.10.2023, online abrufbar: <https://go.fhnw.ch/GpMKB7>

**Hochschule Luzern**

**Soziale Arbeit**

Institut Sozialarbeit und Recht

**Dr. Melanie Studer**

Dozentin und Projektleiterin

T direkt +41 41 367 48 59

[melanie.studer@hslu.ch](mailto:melanie.studer@hslu.ch)